



Council of the
European Union

Brussels, 22 September 2022
(OR. en, pl)

12601/22

AGRI 457
PESTICIDE 25
SEMENCES 16
AGRILEG 132
ENV 907
PHYTOSAN 30
CODEC 1345

NOTE

From: General Secretariat of the Council
To: Council

Subject: Regulation on the sustainable use of plant protection products
- *Information by the Polish delegation*

Delegations will find attached a note on the above-mentioned subject which will be dealt with under "Other business" at the Council meeting ("Agriculture and fisheries") on 26 September 2022

Call for complementary impact assessment accompanying the proposal for regulation of European Parliament and of the Council on the sustainable use of plant protection products and amending Regulation (EU) 2021/2115

- joint non-paper by AT, BG, EE, HU, LV, MT, PL, RO, SI, SK

Member States are greatly concerned with the quality of the proposed EU legislation in the area of sustainable use of plant protection products. Considering the impact, the proposal could have on various sectors we call on the European Commission to improve and complement the impact assessment for the draft Regulation of the European Parliament and of the Council on the sustainable use of plant protection products and amending Regulation (EU) 2021/2115.

With respect to the Paris Agreement we recognize the fundamental priority of safeguarding food security and ending hunger, and the particular vulnerabilities of food production systems to the adverse impacts of climate change.

In view of the fact that public authorities are obliged to ensure food security for the citizens of the European Union, we note that the impact assessment presented by the European Commission does not clearly and quantitatively answer the fundamental questions concerning:

1. the impact of the draft regulation on food production in the European Union;
2. the increased dependence on food imports;
3. the reduction of the European Union's resilience to crisis events disrupting supply chains, such as the war in Ukraine, the COVID-19 pandemic or the severe drought;
4. the impact of banning any use of plant protection products in sensitive areas;
5. the impact of phasing out some active substances categorised as "harmful" and the limited amount and less effective or insufficiently tested at a large scale of non-chemical products alternatives to these;
6. the specificities of Member States and the different challenges they face.

It has to be stressed that, above all, the presented impact assessment lacks adequate quantitative analyses and instead uses an ambiguous qualitative classification.

The Council stressed the need for a sound impact assessment before taking legislative action to amend Directive 2009/128/EC. In its conclusions on the report from the Commission to the European Parliament and the Council on the experience gained by Member States on the implementation of their national targets established in the National Action Plans and on progress in the implementation of Directive 2009/128/EC on the sustainable use of pesticides, pointed out explicitly that:

"the need to carry out an impact assessment, prior to any revision of the SUD in the light of the measures and objectives envisaged in the European Green Deal and the future Common Agricultural Policy. This impact assessment should cover not only the benefits for human and animal health and the environment, but also, inter alia, the risks posed by climate change in particular to the spread of new pests, the effects on land use, the competitiveness of European agriculture and family farms, food security and food safety.¹"

Consequently the point was raised in the conclusions on the *Farm to Fork Strategy*.

Unfortunately, this request of the Council cannot be considered to have been fulfilled.

The main concern is that the impact assessment on which the proposed regulation is based does not take into account the impact of the war in Ukraine on global food security and the resulting threats to the European Union. The European Commission's explanation that the impact assessment was carried out before the outbreak of war cannot be taken seriously in this context. Due to the outbreak of the war, some of the data and analyses used as the basis for impact assessment are no longer valid.

¹ Doc. 13454/20 of 15 December 2020, point 3

It has to be highlighted that in OECD's report *The impact and policy implications of Russia's aggression against Ukraine on agricultural markets* (last updated 5 August 2022) it has been pointed out that:

"A further increase in the price of wheat and other agricultural commodities would negatively affect global food security and could lead to an additional increase in the number of malnourished people, adding to the recent increase in global malnutrition following the COVID-19 pandemic."²

The impact assessment lacks in-depth analyses of the economic and social effects of the proposed legislation, including food security, impact on EU agricultural production, dependence on food imports. Although the impact assessment indicates the negative effects of some of the adopted solutions (such as *"Higher production costs may also trigger a rise in food prices for EU consumers' and 'EU reliance on imports such as cereals may increase"*) but delivers no quantitative assessment of them.

The impact on small and medium enterprises' competitiveness has not been fully assessed as well. It is not clear how the new regulation will affect the profitability along the production chain, including farmers, other food-business operators and businesses that support these small and medium enterprises.

Statements such as *"Banning the use of chemical pesticides in sensitive areas may result in lower crop yields from those areas"* must also raise doubts. A complete ban on the use of any plant protection products in sensitive areas will in fact lead to exclusion of agricultural production. No assessment has been made of the total number of sensitive areas and the number of farms operating in such areas. The socio-economic impact of the loss of income and livelihoods of the restriction has not been assessed.

The environmental and social impacts of banning measures in forest areas meeting the criteria of sensitive areas were ignored. The ban will lead to deforestation and the loss of biodiversity.

² <https://www.oecd.org/ukraine-hub/policy-responses/the-impacts-and-policy-implications-of-russia-s-aggression-against-ukraine-on-agricultural-markets-0030a4cd/>

There is no profound assessment of the economic and social impact of the administrative obligations imposed on farmers. It needs to be underlined that for older farmers reporting obligations in IT systems may be unacceptable and discourage them from continuing agricultural production.

In addition, it is important to know what the detailed financial and administrative consequences of the creation and evaluation of the databases, as well as their informative value, are.

The impact on global biodiversity has not been assessed. The EC has not addressed widely shared concerns about the impact of food production in third countries in which the production standards are lower than in the EU and the carbon footprint caused by the imported food. The proposal does not cover any specific provisions ensuring the same requirements for imported food (*mirror clauses*). The concerns about the risk of bringing new pests from third countries to the EU has not been addressed.

Furthermore, it is necessary to analyse how the reduction targets can still be reconciled with a simultaneous increase in organic areas. In organic production, plant protection products often have to be applied at higher amounts of active substance used and with greater frequency. Since the organic share is to be increased to at least 25% of the agricultural area in all Member States, this will also have a corresponding influence on the indicator for calculating the reduction. This influence has to be properly assessed.

It has to be taken into account that the Regulatory Scrutiny Board in its Opinion on Revision of Directive 2009/128/EC on the sustainable use of pesticides³ noted that:

"The report should present evidence on the current and future availability, feasibility and affordability of precision farming and alternatives to chemical pesticide use".

³ Doc.10654/22 of 24 June 2022.

Furthermore the proposed draft does not meet the requirements of Better Regulation, in particular the following:

"introducing a 'one in, one out' approach, to minimise burdens for citizens and businesses by paying special attention to the implications and costs of applying legislation, especially for small and medium-sized enterprises. This principle ensures that any newly introduced burdens are offset by removing equivalent burdens in the same policy area.⁴".

We emphasise that our priority should be to ensure the food security of European Union citizens and to preserve food sovereignty. Notwithstanding the fact that we welcome the European Commission's decision to prepare a comprehensive analysis of all the drivers of food security, we are deeply concerned that this analysis will bring no assessment of the impact of this proposal on food security. Before we can take a step towards more sustainable plant protection, the impact of all possible measures and restrictions have to be duly assessed. According to the objectives of European Commissions Better Regulation Agenda the assessment of expected impacts of proposed laws is a key element.

Taking into account all the shortcomings highlighted above, we invite the European Commission to carry out an additional improved impact assessment which comprehensively and adequately addresses all these concerns.

⁴ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_en

Wezwanie do przeprowadzenia uzupełniającej oceny skutków towarzyszącej wnioskowi dotyczącemu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zrównoważonego stosowania środków ochrony roślin i zmieniającego rozporządzenie (UE) 2021/2115**- Wspólny non-paper by AT, BG, EE, HU, LV, MT, PL, RO, SI, SK**

Państwa członkowskie są bardzo zaniepokojone jakością proponowanych przepisów UE w dziedzinie zrównoważonego stosowania środków ochrony roślin. Biorąc pod uwagę wpływ, jaki wniosek może mieć wpływ na różne sektory, wzywamy Komisję Europejską do poprawy i uzupełnienia oceny skutków projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zrównoważonego stosowania środków ochrony roślin oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) 2021/2115.

W poszanowaniu dla porozumienia paryskiego uznajemy podstawowy priorytet, jakim jest ochrona bezpieczeństwa żywnościowego i położenie kresu głodowi, a także szczególną podatność systemów produkcji żywności na negatywne skutki zmiany klimatu.

Biorąc pod uwagę fakt, że władze publiczne są zobowiązane do zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego obywatelom Unii Europejskiej, zwracamy uwagę, że przedstawiona przez Komisję Europejską ocena skutków nie odpowiada jasno i ilościowo na podstawowe pytania dotyczące:

1. wpływu projektu rozporządzenia na produkcję żywności w Unii Europejskiej;
2. zwiększenia zależności od importu żywności;
3. zmniejszenia odporności Unii Europejskiej na zdarzenia kryzysowe zakłócające łańcuchy dostaw, takie jak wojna w Ukrainie, pandemia COVID-19 lub intensywna susza;
4. wpływu zakazu stosowania środków ochrony roślin na obszarach wrażliwych;
5. wpływu stopniowego wycofywania niektórych substancji czynnych sklasyfikowanych jako „szkodliwe” oraz ograniczonej ilości i mniej skutecznych lub niedostatecznie przebadanych na dużą skalę produktów niechemicznych alternatywnych dla tych substancji;
6. specyfiki państw członkowskich i różnych wyzwań, przed którymi stoją.

Należy podkreślić, że przede wszystkim w przedstawionej ocenie skutków brakuje odpowiednich analiz ilościowych, a zamiast tego stosuje się niejednoznaczną klasyfikację jakościową.

Rada podkreśliła potrzebę przeprowadzenia rzetelnej oceny skutków przed podjęciem działań ustawodawczych mających na celu zmianę dyrektywy 2009/128/WE. W swoich konkluzjach dotyczących sprawozdania Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie doświadczeń zdobytych przez państwa członkowskie w zakresie realizacji ich celów krajowych ustanowionych w krajowych planach działania oraz postępów we wdrażaniu dyrektywy 2009/128/WE w sprawie zrównoważonego stosowania pestycydów wyraźnie wskazano, że:

„konieczność przeprowadzenia oceny skutków przed jakimkolwiek przeglądem dyrektywy w sprawie zrównoważonego stosowania w świetle środków i celów przewidzianych w Europejskim Zielonym Ładzie i przyszłej wspólnej polityce rolnej. Niniejsza ocena skutków powinna obejmować nie tylko korzyści dla zdrowia ludzi i zwierząt oraz dla środowiska, ale także, między innymi, zagrożenia związane ze zmianami klimatu, w szczególności dla rozprzestrzeniania się nowych agrofagów, wpływu na użytkowanie gruntów, konkurencyjności europejskiego rolnictwa i gospodarstw rodzinnych, bezpieczeństwa żywnościowego i bezpieczeństwa żywnościowego¹ .

Konsekwentnie kwestia ta została poruszona w konkluzjach dotyczących strategii „od pola do stołu”.

Niestety nie można uznać, że postulat Rady został spełniony.

Głównym problemem jest to, że ocena skutków, na której opiera się proponowane rozporządzenie, nie uwzględnia wpływu wojny w Ukrainie na globalne bezpieczeństwo żywnościowe i wynikających z tego zagrożeń dla Unii Europejskiej. Wyjaśnienia Komisji Europejskiej, że ocena skutków została przeprowadzona przed wybuchem wojny, nie mogą być traktowane poważnie w tym kontekście. Z powodu wybuchu wojny niektóre dane i analizy wykorzystywane jako podstawa oceny skutków nie są już aktualne.

¹ Dok. 13454/20 z dnia 15 grudnia 2020 r., pkt 3.

Należy podkreślić, że w sprawozdaniu OECD pt. „*Wpływ i skutki polityczne rosyjskiej agresji wobec Ukrainy na rynki rolne*” (ostatnio zaktualizowany 5 sierpnia 2022 r.) wskazano, że:

„Kolejny wzrost cen pszenicy i innych towarów rolnych negatywnie wpłynąłby na globalne bezpieczeństwo żywnościowe i mógłby prowadzić do dodatkowego wzrostu liczby osób niedożywionych, co przyczyniłoby się do niedawnego wzrostu globalnego niedożywienia po pandemii COVID-19.²”

W ocenie skutków brakuje dogłębnych analiz skutków gospodarczych i społecznych proponowanych przepisów, w tym bezpieczeństwa żywnościowego, wpływu na produkcję rolną w UE, zależności od importu żywności. Chociaż ocena skutków wskazuje na negatywne skutki niektórych przyjętych rozwiązań (takich jak „*Wyższe koszty produkcji mogą również spowodować wzrost cen żywności dla konsumentów z UE*” i „*uzależnienie UE od przywozu, takiego jak zboż, może wzrosnąć*”), nie zawiera żadnej oceny ilościowej.

Wpływ na konkurencyjność małych i średnich przedsiębiorstw nie został również w pełni oceniony. Nie jest jasne, w jaki sposób nowe rozporządzenie wpłynie na rentowność w całym łańcuchu produkcyjnym, w tym rolników, innych podmiotów działających na rynku spożywczym i przedsiębiorstw, które wspierają te małe i średnie przedsiębiorstwa.

Stwierdzenia takie jak „*Zakłócenie stosowania pestycydów chemicznych na obszarach wrażliwych może prowadzić do niższych plonów z tych obszarów*” muszą również budzić wątpliwości. Całkowity zakaz stosowania jakichkolwiek środków ochrony roślin na obszarach wrażliwych doprowadzi w rzeczywistości do wykluczenia produkcji rolnej. Nie przeprowadzono oceny całkowitej liczby obszarów wrażliwych i liczby gospodarstw prowadzących działalność na tych obszarach. Społeczno-ekonomiczny wpływ utraty dochodów i źródeł utrzymania ograniczenia nie został oceniony.

Zignorowano skutki środowiskowe i społeczne środków zakazujących na obszarach leśnych spełniających kryteria obszarów wrażliwych. Zakaz ten doprowadzi do wylesiania i utraty różnorodności biologicznej.

² <https://www.oecd.org/ukraine-hub/policy-responses/the-impacts-and-policy-implications-of-russia-s-aggression-against-ukraine-on-agricultural-markets-0030a4cd/>

Brak jest dogłębnej oceny skutków gospodarczych i społecznych obowiązków administracyjnych nałożonych na rolników. Należy podkreślić, że w przypadku starszych rolników obowiązki sprawozdawcze w systemach informatycznych mogą być nieakceptowalne i zniechęcać ich do kontynuowania produkcji rolnej.

Ponadto ważne jest, aby wiedzieć, jakie są szczegółowe konsekwencje finansowe i administracyjne tworzenia i oceny baz danych, a także ich wartość informacyjna.

Wpływ na bioróżnorodność na świecie nie został oceniony. WE nie odniosła się szeroko obaw dotyczących wpływu produkcji żywności w państwach trzecich, w których normy produkcji są niższe niż w UE, ani śladu węglowego powodowanego przez importowaną żywność. Wniosek nie obejmuje żadnych szczegółowych przepisów zapewniających takie same wymogi w odniesieniu do importowanej żywności (*klauzule lustrzane*). Nie zajęto się obawami dotyczącymi ryzyka wprowadzenia do UE nowych agrofagów z państw trzecich.

Ponadto należy przeanalizować, w jaki sposób można pogodzić cele redukcyjne z jednoczesnym wzrostem obszarów ekologicznych. W produkcji ekologicznej środki ochrony roślin często muszą być stosowane z większą ilością stosowanej substancji czynnej i z większą częstotliwością. Ponieważ udział rolnictwa ekologicznego ma zostać zwiększony do co najmniej 25 % powierzchni użytków rolnych we wszystkich państwach członkowskich, będzie to miało również odpowiedni wpływ na wskaźnik obliczania redukcji. Wpływ ten należy odpowiednio ocenić.

Należy wziąć pod uwagę, że Rada ds. Oceny Regulacji w swojej opinii w sprawie przeglądu dyrektywy 2009/128/WE w sprawie zrównoważonego stosowania pestycydów³ stwierdziła, że:

„Sprawozdanie powinno przedstawiać dowody na obecną i przyszłą dostępność, wykonalność i przystępność cenową rolnictwa precyzyjnego i alternatyw dla stosowania pestycydów chemicznych”.

³ Dok.10654/22 z dnia 24 czerwca 2022 r.

Ponadto proponowany projekt nie spełnia wymogów Lepszego Stanowienia Prawa, w szczególności:

„wprowadzenia podejścia „one in, one out” w celu zminimalizowania obciążeń dla obywateli i przedsiębiorstw poprzez zwrócenie szczególnej uwagi na konsekwencje i koszty stosowania prawodawstwa, zwłaszcza dla małych i średnich przedsiębiorstw. Zasada ta gwarantuje, że wszelkie nowo wprowadzone obciążenia są kompensowane przez usunięcie równoważnych obciążeń w tym samym obszarze⁴ polityki.

Podkreślamy, że naszym priorytetem powinno być zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego obywateli Unii Europejskiej i zachowanie suwerenności żywnościowej. Pomimo faktu, że z zadowoleniem przyjmujemy decyzję Komisji Europejskiej o przygotowaniu kompleksowej analizy wszystkich czynników wpływających na bezpieczeństwo żywnościowe, jesteśmy głęboko zaniepokojeni, że analiza ta nie przyniesie żadnej oceny wpływu tego wniosku na bezpieczeństwo żywnościowe. Zanim będziemy mogli zrobić krok w kierunku bardziej zrównoważonej ochrony roślin, należy odpowiednio ocenić wpływ wszystkich możliwych środków i ograniczeń. Zgodnie z celami programu Lepszego Stanowienia Prawa przez Komisję Europejską, kluczowym elementem jest ocena spodziewanych skutków proponowanych przepisów.

Biorąc pod uwagę wszystkie wskazane powyżej niedociągnięcia, zwracamy się do Komisji Europejskiej o przeprowadzenie dodatkowej ulepszonej oceny skutków, która kompleksowo i odpowiednio rozwiązuje wszystkie te obawy.

⁴ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_en