

Bruksela, dnia 5.7.2023 r.
SWD(2023) 415 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI
STRESZCZENIE SPRAWOZDANIA Z OCENY SKUTKÓW

Streszczenie sprawozdania z oceny skutków

Towarzyszący dokumentowi:

Wniosek

ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY w sprawie produkcji i wprowadzania roślinnego materiału rozmnożeniowego do obrotu w Unii, zmieniające rozporządzenia (UE) 2016/2031, 2017/625 i 2018/848 Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylające dyrektywy Rady 66/401/EWG, 66/402/EWG, 68/193/EWG, 2002/53/WE, 2002/54/WE, 2002/55/WE, 2002/56/WE, 2002/57/WE, 2008/72/WE i 2008/90/WE (rozporządzenie w sprawie roślinnego materiału rozmnożeniowego)

oraz

Wniosek

ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY w sprawie produkcji i wprowadzania do obrotu leśnego materiału rozmnożeniowego, zmieniające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2031 i 2017/625 oraz uchylające dyrektywę Rady 1999/105/WE (rozporządzenie w sprawie leśnego materiału rozmnożeniowego)

{COM(2023) 414 final} - {SEC(2023) 414 final} - {SWD(2023) 410 final} -
{SWD(2023) 414 final}

1. Zasadność działań

Na czym polega problem i dlaczego jest to problem na szczeblu UE?

Przepisy UE dotyczące wprowadzania do obrotu materiału rozmnożeniowego roślin i leśnego materiału rozmnożeniowego (PRM/LMR) obowiązują od 1966 r. Późniejsze zmiany doprowadziły do powstania złożonych ram prawnych, które nie są w pełni dostosowane do ściśle powiązanych polityk (zdrowie roślin, kontrole urzędowe i produkcja ekologiczna). Wdrożenie, a tym samym warunki dla operatorów, różnią się w poszczególnych państwach członkowskich, ponieważ pewne aspekty przepisów pozostawiają pole do interpretacji. Krajowe praktyki przyjęto tam, gdzie przepisy nie nadążały w odpowiednim czasie za nowymi osiągnięciami w nauce i technologii (innovacyjne procesy produkcyjne, techniki biomolekularne, rozwiązania cyfrowe).

Ze względu na to, że nacisk w przepisach początkowo położono na wydajność, istnieją ograniczone możliwości sprostania wyzwaniom związanym ze zrównoważonym rozwojem, przystosowaniem się do zmiany klimatu i różnorodnością biologiczną. Ocena nowych odmian pod kątem cech, które mogą przyczynić się do zrównoważonej produkcji, jest ograniczona. Zasady dostępu do rynku są restrykcyjne w przypadku odmian ekologicznych i odmian dla zachowania bioróżnorodności oraz powiązanych z nimi działań, które mogą przyczyniać się do różnorodności genetycznej upraw i zaspokajać szczególne potrzeby lokalne (np. krótkie łańcuchy dostaw). W przepisach dotyczących LMR definiuje się LMR w odniesieniu do jego znaczenia dla celów leśnictwa w całej Unii lub w jej części, ale pozostają one niejasne co do celów leśnictwa objętych zakresem stosowania tych przepisów. Problem rosnących trudności w dostarczaniu LMR z powodu zmieniających się warunków klimatycznych nie jest uwzględniony, a przepisy dotyczące informacji przekazywanych użytkownikom LMR są niejasne, co stwarza ryzyko, że nieodpowiedni LMR będzie wykorzystywany do zalesiania i ponownego zalesiania.

Co należy osiągnąć?

Inicjatywa powinna zapewnić wszystkim rodzajom użytkowników PRM/LMR wysoką jakość tego materiału i różnorodność wyboru oraz zapewnić równe warunki działania podmiotom w całej UE. Powinna ona przyczynić się do stabilności plonów produkcji rolnej i produktywności ekosystemów leśnych w obecnych i przyszłych przewidywanych warunkach klimatycznych. Inicjatywa powinna zharmonizować kontrole urzędowe, poprawić spójność z przepisami dotyczącymi zdrowia roślin i umożliwić wykorzystanie nowych osiągnięć naukowych i technicznych. Powinna ponadto ułatwiać rejestrację odmian ekologicznych oraz propagować ochronę i zrównoważone stosowanie zasobów genetycznych roślin i lasów.

Na czym polega wartość dodana podjęcia działań na poziomie UE (pomocniczość)?

Nieograniczone wprowadzanie do obrotu PRM/LMR w całej UE jest niezbędne do rozwiązania problemów transgranicznych, takich jak potrzeba zrównoważonej produkcji w celu zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego oraz zrównoważona gospodarka leśna i odbudowa ekosystemów leśnych. Obecna sytuacja geopolityczna i kryzys energetyczny sprawiły, że kwestia ta ma jeszcze większe znaczenie. Dostęp do rynku PRM/LMR opiera się na badaniach i inspekcjach przeprowadzanych przez właściwe organy krajowe. Wspólne przepisy UE zapewniają jakość PRM/LMR oraz otwartą i uczciwą konkurencję na jednolitym

rynku. Bez nich istniałoby 27 systemów zamiast jednego, co utrudniałoby przepływ, zakłócałoby konkurencję i zwiększałoby obciążenie finansowe podmiotów i organów.

2. Rozwiązania

Jakie są poszczególne warianty działań służących osiągnięciu celów? Czy wskazano preferowany wariant?

Oceniono trzy warianty: od wariantu o największym stopniu elastyczności (wariant 1) po wariant zapewniający największy stopień harmonizacji w celu zminimalizowania różnic we wdrożeniu przepisów (wariant 3), przy czym wariant 2 zapewnia równowagę między potrzebą elastyczności a wyższym stopniem harmonizacji w celu rozwiązania problemów wynikających z różnic w interpretacji.

Elementy horyzontalne we wszystkich wariantach: 1) uproszczenie procedur administracyjnych i bardziej elastyczny proces decyzyjny; 2) uproszczone przepisy dotyczące odmian ekologicznych i odmian dla zachowania bioróżnorodności; 3) harmonizacja z przepisami dotyczącymi zdrowia roślin.

Wariant 1 – największy stopień elastyczności: W ramach wariantu 1 określone są minimalne wymogi dotyczące kontroli urzędowych PRM/LMR, ale bez powiązania ich z rozporządzeniem w sprawie kontroli urzędowych. Przyjmuje się wytyczne dotyczące stosowania innowacyjnych procesów produkcji, technik biomolekularnych i rozwiązań cyfrowych. Istniejąca ocena nowych odmian gatunków roślin rolniczych pod kątem cech przyczyniających się do zrównoważonej produkcji zostaje wzmocniona. W odniesieniu do warzyw i roślin sadowniczych wprowadza się dobrowolną ocenę. Działalność sieci ochrony nasion, sprzedaż ogrodnikom amatorom i wymiana materiału nasiennego w naturze między rolnikami są wyłączone z zakresu przepisów, co ma umożliwić zwiększenie różnorodności genetycznej PRM. Przepisy dotyczące LMR obejmują wyłącznie produkcję „do celów leśnictwa”, aby zapewnić dostępność wysokiej jakości LMR do zalesiania/ponownego zalesiania. Wymogi dotyczące zrównoważonego rozwoju są rozszerzone na niższe kategorie LMR. Wprowadza się wytyczne dotyczące planowania awaryjnego w razie poważnych niedoborów LMR w przypadku ekstremalnych warunków pogodowych i klęsk żywiołowych.

Wariant 2 – równoważenie elastyczności i harmonizacji (wariant preferowany): W ramach wariantu 2 kontrole urzędowe PRM/LMR zostają włączone do zakresu rozporządzenia w sprawie kontroli urzędowych, przy czym kontrole przywozu w odpowiednich miejscach w Unii są uproszczone w celu zapewnienia bardziej ukierunkowanego i skutecznego egzekwowania istniejących przepisów. W prawodawstwie uwzględnia się podstawowe zasady dotyczące stosowania innowacyjnych procesów produkcji, technik biomolekularnych i rozwiązań cyfrowych. Ocena nowych odmian pod kątem cech przyczyniających się do zapewnienia zrównoważonej produkcji staje się wymogiem w odniesieniu do wszystkich grup upraw, przy czym państwa członkowskie miałyby zapewnioną elastyczność w zakresie jej wdrażania zgodnie ze swoimi własnymi warunkami agroekologicznymi. Działalność sieci ochrony nasion, sprzedaż ogrodnikom amatorom i wymiana materiału nasiennego w naturze między rolnikami podlega mniej restrykcyjnym przepisom umożliwiającym zwiększenie różnorodności genetycznej PRM, lecz również zagwarantowanie minimalnej jakości. Przepisy

dotyczące LMR obejmują produkcję „do celów leśnictwa” i „o przeznaczeniu innym niż leśnictwo” w celu poprawy jakości LMR poza zastosowaniami związanymi z zalesianiem/ponownym zalesianiem. Wymogi dotyczące zrównoważonego rozwoju są rozszerzone na niższe kategorie LMR. Wprowadza się ogólne wymogi prawne dotyczące planowania awaryjnego w razie poważnych niedoborów LMR w przypadku ekstremalnych warunków pogodowych i klęsk żywiołowych.

Wariant 3 – największy stopień harmonizacji: W ramach wariantu 3 kontrole urzędowe PRM/LMR zostają włączone do zakresu rozporządzenia w sprawie kontroli urzędowych, przy czym kontrole przywozu w punktach kontroli granicznej są bardziej restrykcyjne i wymagają specjalnej dokumentacji przywozowej w celu wzmocnienia i pełnej harmonizacji egzekwowania przepisów. W prawodawstwie uwzględnia się szczegółowe i wiążące przepisy dotyczące stosowania innowacyjnych procesów produkcji, technik biomolekularnych i rozwiązań cyfrowych. Ocena nowych odmian pod kątem cech przyczyniających się do zapewnienia zrównoważonej produkcji staje się wymogiem dla wszystkich upraw i zapewnia wszystkim państwom członkowskim szczegółowe i zharmonizowane wymogi i metody. Działalność sieci ochrony nasion, sprzedaż ogrodnikom amatorom i wymiana materiału siewnego w naturze między rolnikami podlegają ogólnym wymogom określonym w przepisach dotyczących PRM mającym na celu wprowadzenie jednolitych przepisów we wszystkich segmentach rynku. Przepisy dotyczące LMR obejmują produkcję „do celów leśnictwa” i „o przeznaczeniu innym niż leśnictwo” w celu poprawy jakości LMR poza zastosowaniami związanymi z zalesianiem/ponownym zalesianiem. Wymogi dotyczące zrównoważonego rozwoju są rozszerzone na niższe kategorie LMR i podlegają zharmonizowanym przepisom. Wprowadza się wspólne zasady planowania awaryjnego w razie poważnych niedoborów LMR w przypadku ekstremalnych warunków pogodowych i klęsk żywiołowych.

Jakie są poszczególne opinie zainteresowanych stron? Jak kształtuje się poparcie dla poszczególnych wariantów?

Istnieje ogólne poparcie dla utrzymania obecnego systemu regulacyjnego dotyczącego PRM/LMR i przewidzianych w nich dwóch podstawowych filarów rejestracji odmian/materiału kategorii bazowy oraz kwalifikacji PRM/LMR (systemu zapewniającego tożsamość, jakość i zdrowie PRM/LMR). Istnieje również szerokie poparcie dla odstępstw, które uznaje się za niezbędne do osiągnięcia celów związanych z ochroną, zrównoważonym wykorzystaniem zasobów genetycznych roślin i produkcją ekologiczną. Poglądy na temat zakresu odstępstw są zróżnicowane. Obywatele i organizacje społeczeństwa obywatelskiego dążą do całkowitego wyłączenia z zakresu przepisów działań mających znaczenie dla ochrony i zrównoważonego wykorzystania zasobów genetycznych roślin. Większość zainteresowanych stron z branży i właściwe organy krajowe zgadza się na odstępstwa, ale domaga się zapewnienia jakości i zdrowia, podczas gdy mniejszość uważa, że wszelkie odstępstwa powinny być ograniczone. Popiera się położenie większego nacisku na zrównoważony rozwój, ale z zastrzeżeniem zachowania elastyczności w celu uwzględnienia różnych warunków w całej UE. Zainteresowane strony i właściwe organy krajowe są jednak zaniepokojone kosztami wynikającymi z wprowadzenia ocen zrównoważonego charakteru roślin sadowniczych i warzyw. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego podkreślają wkład działań ochronnych i produkcji ekologicznej w osiągnięcie celów zrównoważonego rozwoju. Panuje ogólna zgoda co do tego, że: harmonizacja kontroli urzędowych jest konieczna, ale nie powinna prowadzić do zwiększenia obciążeń administracyjnych; stosowanie technik biomolekularnych i rozwiązań cyfrowych przyniesie korzyści, ale nie powinno być obowiązkowe; przepisy dotyczące LMR muszą pozostać odrębne od przepisów dotyczących

PRM. Zainteresowane strony wyraziły rozbieżne poglądy na temat celów, które są objęte zakresem obowiązujących przepisów dotyczących LMR. Wariant 2 najlepiej odpowiada poglądom poszczególnych zainteresowanych stron.

3. Skutki wdrożenia preferowanego wariantu

Jakie korzyści przyniesie wdrożenie preferowanego wariantu?

Preferowany wariant przyniesie podmiotom i właściwym organom krajowym przyrost wydajności dzięki rozszerzeniu możliwości podejmowania przez podmioty działań pod nadzorem urzędowym, harmonizacji z przepisami dotyczącymi zdrowia roślin, wprowadzeniu urzędowych kontroli opartych na analizie ryzyka oraz zapewnieniu możliwości wykorzystania technik biomolekularnych i rozwiązań cyfrowych w systemach rejestracji i kwalifikacji. Obowiązkowe zastrzone wymagania dotyczące zrównoważonego rozwoju wraz z elastycznością w zakresie dostosowania się do lokalnych warunków agroekologicznych przyczynią się do bardziej zrównoważonej produkcji rolno-spożywczej i bezpieczeństwa żywnościowego, ponieważ odmiany, które są lepiej dostosowane do zmieniających się warunków agroklimatycznych, będą się charakteryzowały bardziej stabilnymi plonami. Odmiany o odporności/tolerancji na choroby będą miały pozytywny wpływ na środowisko, ponieważ mogą zmniejszyć zapotrzebowanie na środki ochrony roślin. LMR o lepszych właściwościach pod względem zrównoważonego rozwoju może przyczynić się do przystosowania się do zmiany klimatu i łagodzenia już widocznego wpływu zmiany klimatu na lasy, przynosząc tym samym istotne korzyści dla środowiska. Poprawi się gotowość na poważne niedobory LMR w przypadku ekstremalnych warunków pogodowych i klęsk żywiołowych, a ryzyko sadzenia niskiej jakości LMR zostanie zmniejszone. Oczekuje się ponadto korzyści dla ochrony i zrównoważonego wykorzystania zasobów genetycznych roślin i lasów dzięki specjalnym odstępstwom w połączeniu z narzędziami służącymi identyfikowalności i zapewnieniu jakości.

Jakie są koszty wdrożenia preferowanego wariantu?

Preferowany wariant wiąże się ze znacznymi kosztami ekonomicznymi w przypadku podmiotów i właściwych organów krajowych ze względu na potrzebę dodatkowych inwestycji umożliwiających przeprowadzenie dodatkowych ocen zrównoważonego charakteru. Są one jednak proporcjonalne do celów i zostaną zrównoważone w perspektywie średnioterminowej korzyściami wynikającymi ze zrównoważonego rozwoju sektora produkcji rolno-spożywczej i sektora leśno-drzewnego. Inne działania nie prowadzą do nałożenia nowych obowiązków na podmioty, lecz zapewniają im nowe warianty lub mniej restrykcyjne warunki dostępu do rynku.

Jakie są skutki dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP)?

Oczekuje się, że MŚP, podobnie jak wszystkie inne przedsiębiorstwa, odniosą korzyści dzięki ulepszeniom systemowym i wynikającym z nich przyrostom wydajności. Chociaż nie jest dostępny żaden konkretny podział, MŚP charakteryzują się dużą różnorodnością upraw (są wysoko wyspecjalizowane w kilku uprawach lub zajmują się szerszym asortymentem) oraz zróżnicowanym zasięgiem geograficznym (rynkami krajowymi, unijnymi lub międzynarodowymi). Mogą one prowadzić działalność na jednym etapie przemysłu materiału siewnego lub na kilku takich etapach: hodowla roślin, produkcja materiału siewnego, kondycjonowanie materiału siewnego i wprowadzanie go do obrotu. W zależności od swojej konkretnej działalności i stopnia innowacyjności niektóre MŚP mogą nie być w stanie wykorzystać nowych

możliwości, które są wprowadzane (np. technologie cyfrowe i techniki biomolekularne), lub możliwości te mogą nie być istotne dla ich działalności. W przypadku MŚP mających w skali roku do czynienia z niewielką liczbą nowych odmian bardziej rygorystyczne wymogi w zakresie zrównoważonego rozwoju mogłyby w perspektywie krótkoterminowej mieć negatywny wpływ, przy czym konieczne byłoby przekierowanie inwestycji na odmiany o lepszych właściwościach pod względem zrównoważonego rozwoju. To głównie MŚP odniosłyby ponadto korzyści ze środków dotyczących odmian ekologicznych i odmian dla zachowania bioróżnorodności, ponieważ w tego rodzaju działania zaangażowane są głównie MŚP.

Czy przewiduje się znaczące skutki dla budżetów i administracji krajowych?

Właściwe organy krajowe najprawdopodobniej będą musiały zwiększyć swoje zdolności, aby egzekwować zaostrome wymogi dotyczące ocen zrównoważonego charakteru. Konieczne będzie również dostosowanie istniejących praktyk i zmiana struktury zasobów w odniesieniu do kontroli urzędowych i wymogów w zakresie zdrowia roślin, w zależności jednak od obecnego podziału kompetencji.

Czy wystąpią inne znaczące skutki?

Nie wystąpią żadne inne znaczące skutki.

Proporcjonalność

Inicjatywa nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów rewizji. Środki w niej przewidziane sprzyjają działaniom krajowym, które w innym przypadku mogłyby nie być wystarczające, aby osiągnąć te cele w zadowalającym stopniu.

4. Działania następcze

Kiedy nastąpi przegląd przyjętej polityki?

Odpowiedni okres przeglądu wynosiłby 10 lat od rozpoczęcia stosowania. Jest to spójne ze średnim czasem potrzebnym na hodowlę nowej odmiany, a także z czasem potrzebnym na uzyskanie istotnych danych w ramach corocznego monitorowania.