



Brüssel, den 29.1.2007
SEK(2007) 94

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Begleitdokument zu dem

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES RATES

**über das Inverkehrbringen von Vermehrungsmaterial und Pflanzen von Obstarten zur
Fruchterzeugung
(Neufassung)**

Zusammenfassung der Folgenabschätzung

[KOM(2007) 31 endgültig
SEK(2007) 93]

Zusammenfassung der Folgenabschätzung

eines Vorschlagsentwurfs für eine Neufassung der Richtlinie 92/34/EWG des Rates über das Inverkehrbringen von Vermehrungsmaterial und Pflanzen von Obstarten zur Fruchterzeugung

Verfahren und Anhörung der interessierten Kreise

Die Initiative wurde 2004 gestartet und in der Agendaplanung als 2004/SANCO/008 geführt (Zertifizierungssystem für das Inverkehrbringen von Vermehrungsmaterial von Obstarten).

Die Interessenträger und Mitgliedstaaten wurden mittels eines auf der offiziellen SANCO-Website veröffentlichten Fragebogens angehört. Darüber hinaus fanden direkte Konsultationen in Form von Sitzungen statt, die vom zuständigen Ständigen Ausschuss und der Beratungsgruppe „Obst und Gemüse“ organisiert wurden.

Eine dienststellenübergreifende Ad-hoc-Lenkungsgruppe wurde von der GD SANCO eingesetzt. Die als Mitglieder dieser Gruppe benannten Experten traten am 1. Juni 2006 zusammen.

Beschreibung des Problems

Die Richtlinie 92/34/EWG über das Inverkehrbringen von Vermehrungsmaterial und Pflanzen von Obstarten zur Fruchterzeugung wurde am 28. April 1992 verabschiedet. Diese Richtlinie zielte in erster Linie darauf ab, durch die Festlegung harmonisierter Anforderungen auf Gemeinschaftsebene die Versorgung der Abnehmer mit gesundem und hochwertigem Vermehrungs- und Pflanzenmaterial von Obstarten gemeinschaftsweit zu gewährleisten.

Die Rechtsvorschriften über das Inverkehrbringen von Vermehrungsmaterial von Reben, Forstpflanzen, Pflanzen von Obstarten und Zierpflanzen wurden auf der Basis harmonisierter Grundsätze und nach dem jeweiligen Wissensstand erlassen¹.

Inzwischen liegen zahlreiche neue wissenschaftliche und technische Erkenntnisse vor. Aus diesem Grund wurden sämtliche Bestimmungen über das Inverkehrbringen von Vermehrungsmaterial neu abgefasst und harmonisiert². Die einzige Ausnahme bildet die Richtlinie über das Inverkehrbringen von Vermehrungsmaterial und Pflanzen von Obstarten.

¹ 1966 für forstliches Vermehrungsgut: Richtlinie 66/404/EWG, 1968 für vegetatives Vermehrungsgut von Reben: Richtlinie 68/193/EWG, 1991 für Zierpflanzenarten: Richtlinie 91/682/EWG und 1992 für Vermehrungsmaterial von Obstarten: Richtlinie 92/34/EWG.

² 1999 für forstliches Vermehrungsgut: Richtlinie 1999/105/EG, 2002 für vegetatives Vermehrungsgut von Reben: Richtlinie 2002/11/EG (Neukodifikation in Vorbereitung), 1998 für Zierpflanzen: Richtlinie 98/56/EG.

Außerdem wurde von interessierten Kreisen, in erster Linie Mitgliedstaaten, die Überarbeitung einiger Definitionen im Zusammenhang mit dem Vermehrungsmaterial (Inverkehrbringen, Versorger, Festlegung von Kategorien und Qualität) und damit auch der anzulegenden Anforderungen vorgeschlagen.

Ziele

Es werden zwei Ziele verfolgt:

a) Klärung und Vereinfachung des Regelungsumfelds für die Tätigkeit der Unternehmen

Im Sinne eines Europas der Bürger ist es ein wichtiges Anliegen der Kommission, das Gemeinschaftsrecht zu vereinfachen und klarer zu gestalten, damit es für den Bürger verständlicher und leichter zugänglich wird; dies soll ihm neue Möglichkeiten eröffnen und Gelegenheit bieten, die besonderen Rechte, die sich aus dem Gemeinschaftsrecht ergeben, in Anspruch zu nehmen.

Erreicht werden kann dieses Ziel nur durch eine gründliche Überarbeitung der geltenden Rechtsvorschriften über das Inverkehrbringen von Vermehrungsmaterial und Pflanzen von Obstarten.

b) Anpassung an den technischen und wissenschaftlichen Fortschritt und das neue Marktumfeld im Einklang mit der neuen gemeinsamen Agrarpolitik

Es besteht die Notwendigkeit, dem technischen und wissenschaftlichen Fortschritt und dem Wunsch nach präzisen Definitionen des Materials, auf das diese Richtlinie Anwendung findet (Kategorie, Materialart), sowie nach klar umrissenen Anforderungen Rechnung zu tragen; des Weiteren müssen die Bedürfnisse und Erwartungen der Verbraucher und der Industrie erfüllt werden.

Folgende spezifische Maßnahmen sollten ergriffen werden:

Definition der Begriffe „Inverkehrbringen“ und „Versorger“ sowie einschlägige Anforderungen

Eine Neudefinition des Begriffs „Inverkehrbringen“, die sämtliche Tätigkeiten im Zusammenhang mit der kommerziellen Nutzung von Vermehrungsmaterial und Pflanzen von Obstarten abdeckt, sollte angenommen werden.

Die Tätigkeit „Einfuhr“ wird in die Definition der Versorgertätigkeiten aufgenommen.

Festlegung von Kategorien und Anforderungen

Neudeinitionen von Kategorien sollten sich am wissenschaftlichen und technischen Fortschritt und insbesondere an den internationalen Zertifizierungssystemen (EPPO³-Standards) orientieren.

³

European Plant Protection Organisation (Pflanzenschutz-Organisation für Europa).

Qualität des Materials (Unterscheidbarkeit, Einheitlichkeit, Beständigkeit und pomologischer Wert) sowie Sortendefinition und -anforderungen

Die Voraussetzungen für die Eintragung von Sorten sollten unter Bezugnahme auf die internationalen Protokolle (CPVO⁴ bzw. UPOV⁵) festgelegt werden. Des Weiteren sollte ein Verweis auf den pomologischen Wert (Qualität und Performanz von Pflanzen und deren Erzeugnissen) eingefügt werden, z. B. biologischer Wert für den unmittelbaren Verzehr oder die Verarbeitung, wodurch die Transparenz für den Verbraucher erhöht wird.

Pflanzengesundheitsstatus – Definition und Anforderungen

Die Eintragung neuer Sorten und die Zertifizierung von Material, das vegetativ reproduziert wird, sollten fest mit der Bestimmung der Kategorie verknüpft werden, um ein besseres Management des Gesundheitsstatus von Vermehrungsmaterial zu erreichen. Gesünderes Vermehrungsmaterial ist der erste Schritt auf dem Weg zu einer umfassenden Nutzung des neuen GAP-Konzepts zur Reduzierung der Verwendung von Schädlingsbekämpfungsmitteln.

Optionen

Option A: Aufhebung der Vorschriften

Allgemeine Rechtsvorschriften über das Inverkehrbringen könnten zum Teil die spezifischen Vorschriften, die auf Artikel 37 EG-Vertrag beruhen, ersetzen.

Option B: Keine Maßnahmen (Beibehaltung des Status quo)

Die Richtlinie 92/34/EWG bleibt in ihrer derzeitigen Fassung gültig.

Option C: Alternative Regelung, Selbstregulierung

Ins Auge gefasst werden sollten nichtlegislative Optionen (freiwillige Vereinbarungen) oder eine Standardisierung über den Binnenmarkt hinaus.

Option D: Vereinfachung der Vorschriften

Präzisierung, Vereinfachung und technische Aktualisierung der bestehenden Rechtsvorschriften über Vermehrungsmaterial von Obstarten unter Berücksichtigung der Rechtsvorschriften über Vermehrungsmaterial von anderen Pflanzen und der neuen Agrarpolitik

⁴ Community Plant Variety Office (Gemeinschaftliches Sortenamt).

⁵ Union internationale pour la Protection des Obtentions Végétales (Internationaler Verband zum Schutz von Pflanzenzüchtungen).

ÜBERBLICK ÜBER DIE WICHTIGSTEN OPTIONEN				
Strategie	Option A	Option B	Option C	Option D
Definition und Anforderungen betreffend Inverkehrbringen, Versorger, Kategorien, Sorten, Unterscheidbarkeit, Einheitlichkeit und Beständigkeit, pomologischen Wert sowie Qualität/Gesundheitsstatus der Pflanzen	Aufhebung der Rechtsvorschriften	Keine Maßnahmen (Beibehaltung des Status quo)	Alternative Regelung, Selbstregulierung	Vereinfachung der Vorschriften

Folgenabschätzung

Option A – Aufhebung der Vorschriften

1. Wirtschaftliche Auswirkungen

- (a) Die Begriffsbestimmungen und Anforderungen sind die Eckpfeiler der Rechtsvorschriften über das Inverkehrbringen von Vermehrungsmaterial von Obstpflanzen. Falls sie aufgehoben werden, müsste auch der verbleibende Teil der entsprechenden Rechtsvorschriften aufgehoben werden.
- (b) Das erste Glied der Lebensmittelkette wäre nicht reglementiert, während für alle anderen die EU-Bestimmungen (z. B. Bestimmungen für die Obstvermarktung und Obstqualität) gemäß Artikel 37 EG-Vertrag gelten.
- (c) Aufgrund der Marktorganisation könnte das Fehlen eines Mindestmaßes an Harmonisierung eine Erhöhung der Kosten für die Versorger zur Folge haben, wenn es gilt, einen gewissen Standard auf der Grundlage eines freiwilligen Ansatzes in einem Markt mit hohem Risiko zu finden. Folglich müssten kleine und mittlere Versorger ihre Tätigkeit auf das Betreiben von Landwirtschaft oder auf den Handel neu ausrichten, vor allem in benachteiligten Gebieten.
- (d) Die Verbraucher, insbesondere diejenigen, die berufsmäßig in der Fruchterzeugung tätig sind, wären mit einem Markt mit hohem Risiko konfrontiert, da es keine harmonisierten Mindeststandards gäbe oder die derzeit auf dem Markt üblichen nichtoffiziellen Zwischenkategorien entfielen.
- (e) Die Vorteile für die Versorger liegen darin, dass diese neue, auf ihrer eigenen Kosten-/Nutzenanalyse basierende Maßnahmen ergreifen können, und Verzögerungen aufgrund der Annahme von Regelungen vermieden werden. Hierdurch könnte der Wettbewerb gefördert werden; allerdings würde sich angesichts der derzeitigen Situation (bei den meisten Versorgern handelt es sich um Klein- und Mittelbetriebe) das Risiko einer nicht ordnungsgemäßen Durchführung dieser Maßnahmen die Gefahr eines Zusammenbruchs/eines Konkurses erhöhen.

- (f) Was die Drittländer und die internationalen Beziehungen betrifft, so könnte das derzeitige Übergangssystem (Ausnahmeregelung, entsprechend der die Behörden der Mitgliedstaaten befugt sind, Einführen aus Drittländern zu genehmigen) zur Regel werden. Dieser Punkt gibt derzeit Anlass zu Kritik seitens einiger Mitgliedstaaten.

2. *Umweltauswirkungen*

Es sind keine wesentlichen Veränderungen im Vergleich zum Status quo zu erwarten. Gleichwohl ist folgenden Aspekten Rechnung zu tragen:

Biologische Vielfalt: Zu berücksichtigen sind eventuelle negative Auswirkungen auf die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 870/2004 des Rates über ein Gemeinschaftsprogramm zur Erhaltung, Charakterisierung, Sammlung und Nutzung genetischer Ressourcen in der Landwirtschaft und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1467/94⁶.

Pflanzengesundheit: Eventuell würden die pflanzengesundheitlichen Aspekte von den Versorgern als wirtschaftlich nicht signifikant erachtet. Dies würde höhere Produktionskosten für die Schädlingsbekämpfung und eine Zunahme der Kosten für das Vorhandensein von Rückständen in der Umwelt sowie in Lebens- und Futtermitteln bedeuten. Eine weitere Folge wäre möglicherweise die Nichtberücksichtigung bei bestimmten Programmen für den Umweltschutz in der Landwirtschaft.

3. *Soziale Auswirkungen*

Infolge der Neuausrichtung und Konzentration müsste mit einem möglichen Verlust von Arbeitsplätzen, vor allem in Klein- und Mittelbetrieben, gerechnet werden.

Option B – Keine Maßnahmen (Beibehaltung des Status quo)

Die aufgezeigten Schwachpunkte der bestehenden Rechtsvorschriften (z. B. überholte Begriffsbestimmungen und Anforderungen) würden nicht beseitigt werden. Vor allem würden sich im Fall einer Beibehaltung des Status quo die Kosten für die landwirtschaftlichen Erzeuger weiter erhöhen. Diese Kosten würden sich aus der Notwendigkeit ergeben, Material zu ersetzen, bei dem erst zu Beginn der Obsterzeugung (bei den meisten Arten 3-5 Jahre nach der Pflanzsaison) festgestellt wird, dass es die geforderten Merkmale nicht aufweist.

⁶

ABl. L 162 vom 30.4.2004, S. 18.

Option C – Selbstregulierung

1. Wirtschaftliche Auswirkungen

Wettbewerbsfähigkeit, Handel und Investitionsströme

- (a) Standardisierung in einem so speziellen Bereich der Landwirtschaft wäre nur im Fall von Betrieben mit demselben Wissensstand und derselben technischen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit die beste Lösung. Diese Voraussetzung ist derzeit in der Europäischen Union nicht gegeben, da es ein breites Spektrum von Unternehmen gibt.
- (b) Die Kosten, die den Versorgern entstünden, um einen gewissen Standard festzulegen, der auf einem freiwilligen Konzept beruhen würde, wären für die kleineren Betriebe möglicherweise nicht tragbar. An die Stelle bestimmter Kosten, die anfallen, um den Anforderungen der bestehenden Gesetzgebung nachzukommen, würden die Kosten für die Umsetzung eventueller neuer Standards treten.
- (c) Was die Drittländer und die internationalen Beziehungen betrifft, so könnte – wie bei Option A – das derzeitige Übergangssystem (Ausnahmeregelung, entsprechend der die Behörden der Mitgliedstaaten befugt sind, Einführen aus Drittländern zu genehmigen) zur Regel werden.

2. Umweltauswirkungen

Eventuell würden die pflanzengesundheitlichen Aspekte von den Versorgern als wirtschaftlich nicht signifikant erachtet. Das Vorhandensein von Vermehrungsmaterial, bei dem keine ausreichende Gewähr für den Pflanzengesundheitsstatus gegeben ist, stellt eine nicht abzuschätzende Gefahr für die Umwelt und die Gesundheit von Mensch und Tier dar, da möglicherweise mehr Maßnahmen zur Schädlingsvermeidung und -bekämpfung erforderlich wären.

3. Soziale Auswirkungen

Infolge der Neuausrichtung und Konzentration müsste mit einem möglichen Verlust von Arbeitsplätzen, vor allem in Klein- und Mittelbetrieben, gerechnet werden.

Option D – Vereinfachung der Vorschriften

1. Wirtschaftliche Auswirkungen

- (a) Für die Kommission: Eine Verbesserung des derzeitigen Überwachungssystems würde es ermöglichen, umgehend auf die Bedürfnisse des Markts zu reagieren und gleichzeitig die am besten geeignete Lösung zu finden. Auf diese Weise könnte weitgehend vermieden werden, dass die grundlegenden Rechtsvorschriften häufig abgeändert werden müssen.

- (b) Für die Mitgliedstaaten: Die Mittel, die derzeit für die Umsetzung technischer Maßnahmen eingesetzt werden, würden zielgerichtet für eventuelle Subsidiaritätsmaßnahmen, sofern angebracht, oder die Überwachung des Systems genutzt. Diese Maßnahmen würden das Nachrüsten von Ausrüstungen und Schulungsmaßnahmen umfassen.
- (c) Für die Industrie und die Verbraucher: Die neuen Regelungen würden sowohl den Versorgern als den landwirtschaftlichen Erzeugern als Anreiz dienen, die Leistungsfähigkeit zu steigern und die Qualität des Vermehrungsmaterials zu erhöhen, u. a. infolge der Veröffentlichung eines gemeinsamen Sortenverzeichnisses. Diese Anstrengungen könnten durch Maßnahmen im Rahmen der neuen Agrarpolitik unterstützt werden.
- (d) Die infolge der Verringerung der Risiken, die wegen unklarer Regelungen bestehen, eingesparten Mittel könnten zielgerichtet genutzt werden, etwa für neue Technologien, durch die die direkte und indirekte Nachfrage nach qualifizierter Beschäftigung gefördert würde (beispielsweise weil neue Spezialmaschinen benötigt werden).
- (e) Erwartet werden mittel-/langfristige Auswirkungen im Bereich Umstrukturierung: Unternehmenskonzentration, Schaffung neuer Betriebe, Spezialisierung und Einführung spezialisierter Mechanismen für die Produktion oder Vermarktung.
- (f) Es ist zu erwarten, dass sich Know-how und Leistungsfähigkeit der Versorger, die es mit transparenten Regelungen zu tun haben, verbessern, so wie dies in den neunziger Jahren nach Verabschiedung der ersten Richtlinie der Fall war.
- (g) Für Klein- und Mittelbetriebe (die im Bereich des Vermehrungsmaterials von Obstpflanzen stark vertreten sind) könnten sich neue Möglichkeiten eröffnen, um unterschiedliche Ziele für das Inverkehrbringen von Obstpflanzen festzulegen, die unter unterschiedlichen klimatischen Bedingungen in der EU angebaut werden.
- (h) Es kann von positiven Auswirkungen auf die Wettbewerbsposition von EU-Unternehmen gegenüber ihren Konkurrenten aus Drittländern ausgegangen werden. Die neue Rechtsgrundlage würde einen gänzlich transparenten und harmonisierten Ansatz ermöglichen, d. h. es wäre die Möglichkeit gegeben, die Einführen und folglich die Ausführen unter denselben Bedingungen zu planen, oder Pflanzschulen zu verlagern.
- (i) Um Handelsstörungen zu vermeiden, wäre es erforderlich, eine ausreichend lange Übergangsphase einzuräumen (3-7 Jahre je nach Kategorie), damit die Versorger Material anbauen können, das die Bedingungen nach den neuen Rechtsvorschriften erfüllt.

2. Umweltauswirkungen

- (a) Die wichtigste Auswirkung dürfte die Einführung von neuem Vermehrungsmaterial sein, das gesünder oder gegen Schädlinge resistent ist. Dies könnte einen positiven Effekt für die Landwirtschaft haben, da weniger Pflanzenschutzmittel gesprüht würden und sich somit das Risiko einer Verschmutzung von Luft, Oberflächen- und Grundwasser verringern würde. Für den Verbraucher würde der Vorteil darin bestehen, dass ihm Obst mit einem geringeren Anteil an Pestizidrückständen angeboten würde.
- (b) Dank der neuen Bestimmungen könnten die Obsterzeuger die am besten geeigneten Sorten identifizieren. Außerdem würde die Einführung einer angemessenen Anbautechnik die Durchführung der in der neuen Agrarpolitik vorgesehenen Maßnahmen erleichtern.

3. Soziale Auswirkungen

- (a) In Regionen, in denen besondere ökologische Bedingungen optimale Ergebnisse bei der Obstpflanzenerzeugung ermöglichen (z. B. schadorganismusfreie Gebiete, besondere Boden- und Wetterbedingungen usw.), ist mit einer ansteigenden Nachfrage nach hoch qualifizierten Arbeitsplätzen und Fachwissen zu rechnen.
- (b) Es ist mit einem moderaten Anstieg bei qualifizierten Jobs zu rechnen, da die derzeitige Pflanzenschultechnik verbessert werden muss.

Vergleich der Optionen und Fazit

TABELLARISCHE ÜBERSICHT ÜBER DIE AUSWIRKUNGEN DES NEUEN VORSCHLAGS FÜR EINE NEUFASSUNG DER RICHTLINIE 92/34/EWG							
	Auswirkungen						
	Verwaltungs-technische Auswirkungen für die Versorger	Technische Auswirkungen für die Versorger	Auswirkungen für die berufs-mäßigen Verwender	Auswirkungen für den Endverbraucher	Markt-transparenz	Beschäftigung	Umwelt
Aufhebung der geltenden Vorschriften	-+	+	--+	--	---	-+	-
Keine Maßnahmen (Beibehaltung des Status quo)	0	0	-	-	--	0	-
Selbstregulierung	-+	-+	-+	-	--+	-+	-
Vereinfachung der geltenden Vorschriften	-++	-++	-+++	+	+++	+	++

Bedeutung der Zeichen:

- = Kosten
- + = Vorteile
- 0 = unverändert

Option A – Aufhebung der geltenden Vorschriften

Diese Option kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht befürwortet werden, da das Risiko besteht, dass in den Mitgliedstaaten unterschiedliche Ansätze verfolgt würden, wodurch sich im Binnenmarkt Konflikte ergeben könnten. Beim Fruchterzeugungsprozess müssten die Versorger im Rahmen nicht harmonisierter Vorschriften tätig sein (entweder gelten die nationalen Vorschriften oder es gibt keine entsprechenden Rechtsvorschriften) und zu einem Markt übergehen, in dem die Gemeinschaftsregelungen gelten.

Die Kosten für Erzeuger und Verbraucher würden steigen ebenso wie die ökologischen und sozialen Kosten. Wenn keine harmonisierten Vorschriften auf dem Binnenmarkt existieren und/oder keine freiwilligen Standards vereinbart werden, dann fehlt der Anreiz für die Forschung, die auf eine Übertragung der Ergebnisse auf den Markt abzielt.

Option B – Keine Maßnahmen (Beibehaltung der geltenden Vorschriften)

Nach bisherigen Erkenntnissen ist diese Option aus technischen Gründen nicht akzeptabel, da einige Definitionen und Anforderungen veraltet sind und die von Experten und Mitgliedstaaten ermittelten Schwachpunkte (wie etwa die Tatsache, dass bestimmte Definitionen und Anforderungen überholt sind) somit nicht beseitigt würden.

Option C – Alternative Regelung

Diese Option wäre theoretisch akzeptabel. Allerdings ist der Vorschlag für eine alternative Regelung/Selbstregulierung aufgrund der besonderen Marktorganisation nicht realistisch. In der Europäischen Union gibt es Tausende, in mehreren Berufsverbänden organisierte Versorger. Auf dem Markt gibt es nur eine geringe Zahl von Unternehmen mit weitreichender Spezialisierung in Bezug auf Vermehrungsmaterial von Obstsorten, Züchtung oder Reproduktion. Die meisten Unternehmen sind Kleinbetriebe und/oder die Erzeugung von Vermehrungsmaterial von Obstsorten stellt nicht ihren wichtigsten Geschäftszweig dar.

Option D – Vereinfachung der geltenden Vorschriften

Die Neufassung der Richtlinie 92/34/EWG ist unerlässlich für ein effizienteres, transparenteres Funktionieren des Binnenmarktes für Vermehrungsmaterial von Obstpflanzen.

Das Grundkonzept zur Erreichung der Ziele gestaltet sich wie folgt:

- Annahme eines harmonisierten Konzepts für das Inverkehrbringen von Vermehrungsmaterial (neue Definitionen, neue Anforderungen) entsprechend der Rahmenrichtlinie

- Schaffung einer Rechtsgrundlage für eine bessere Gewähr in Bezug auf das in Verkehr gebrachte Material, was den Identitätsnachweis der Sorten, die genetischen Ressourcen und die biologische Vielfalt anbelangt
- Übernahme aller Einzelvorschriften in die Durchführungsmaßnahmen zur Erzielung einer stärkeren Harmonisierung und eines effizienteren Managements (z. B. schnelle Aktualisierung technischer Anforderungen)