



Bruxelles, le 29.1.2007
SEC(2007) 94

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

Document accompagnant la

Proposition de

DIRECTIVE DU CONSEIL

**concernant la commercialisation des matériels de multiplication de plantes fruitières et
des plantes fruitières destinées à la production de fruits
(Refonte)**

Analyse d'impact succincte

**[COM(2007) 31 final
SEC(2007) 93]**

Analyse d'impact succincte

relative à un projet de proposition de refonte de la directive 92/34/CEE du conseil concernant la commercialisation des matériels de multiplication de plantes fruitières et des plantes fruitières destinées à la production de fruits

Procédure et consultation des parties intéressées

L'initiative a été lancée en 2004 et reprise dans l'agenda des travaux sous la référence 2004/SANCO/008 (système de certification pour la commercialisation des matériels de multiplication des plantes fruitières).

Les parties concernées et les États membres ont été consultés au moyen d'un questionnaire diffusé sur le site Web officiel de la DG SANCO. Ils ont aussi été consultés directement lors de réunions du comité permanent compétent et du groupe consultatif Fruits et légumes.

Un groupe de pilotage interservices ad hoc a été institué par la DG SANCO. Les experts désignés se sont réunis le 1^{er} juin 2006.

Définition du problème

La directive 92/34/CEE du conseil concernant la commercialisation des matériels de multiplication de plantes fruitières et des plantes fruitières destinées à la production de fruits a été adoptée le 28 avril 1992. Elle avait pour principal objectif « l'adoption de conditions harmonisées au niveau communautaire garantissent que les acheteurs reçoivent, sur tout le territoire de la Communauté, des matériels de multiplication et des plantes fruitières en bon état phytosanitaire et de bonne qualité. »

La législation relative à la commercialisation des matériels de multiplication de la vigne, des plantes forestières, des plantes fruitières et des plantes ornementales a été adoptée¹ sur la base de principes harmonisés et de l'état des connaissances.

Les connaissances scientifiques et techniques ont considérablement progressé depuis. C'est pourquoi l'ensemble de la législation relative à la commercialisation des matériels de multiplication a été modifiée et harmonisée² récemment, à l'exception de la directive concernant la commercialisation des matériels de multiplication des plantes fruitières.

¹ En 1966 pour les matériels forestiers de reproduction (dir. 66/404/CEE), en 1968 pour les matériels de multiplication de la vigne (dir. 68/193/CEE), en 1991 pour les plantes ornementales (dir. 91/682/CEE) et en 1992 pour les matériels de multiplication des plantes fruitières (dir. 92/34/CEE).

² En 1999 pour les matériels forestiers de reproduction (dir. 1999/105/CE), en 2002 pour les matériels de multiplication de la vigne (dir. 2002/11/CE et nouvelle codification en cours), en 1998 pour les plantes ornementales (dir. 98/56/CE).

Par ailleurs, les parties concernées, notamment les États membres, ont proposé de revoir certaines définitions relatives aux matériels de multiplication (commercialisation, fournisseurs, identification des catégories et qualité) et, en conséquence, les conditions qui leur sont applicables.

Objectifs

Deux objectifs peuvent être identifiés:

- a) Amélioration et simplification du cadre réglementaire dans lequel fonctionnent les entreprises**

Dans le contexte de l'Europe des citoyens, la Commission attache une grande importance à la simplification et à la clarté du droit communautaire afin de le rendre plus lisible et plus accessible au citoyen en lui offrant ainsi des possibilités accrues de faire usage des droits spécifiques qui lui sont conférés.

Cet objectif ne peut être atteint que par une révision en profondeur de la législation existante sur la commercialisation des matériels de multiplication des plantes fruitières.

- b) Améliorer la législation compte tenu de l'évolution technique et scientifique et du nouvel environnement commercial conformément à la nouvelle politique agricole commune**

Il est nécessaire de tenir compte des progrès scientifiques et techniques et de répondre au souhait de définitions précises des matériels couverts par la directive (catégorie, type de matériels) et de conditions claires à satisfaire ainsi qu'aux besoins et aux attentes des consommateurs et de l'industrie.

Les initiatives spécifiques sont les suivantes :

Définitions de commercialisation et de fournisseurs et conditions qui leur sont applicables

Une nouvelle définition de la commercialisation qui englobe toutes les activités concernant l'exploitation commerciale des matériels de multiplication et des plantes fruitières doit être adoptée.

L'importation sera ajoutée à la définition des activités d'un fournisseur.

Identification des catégories et conditions

Les nouvelles définitions des catégories doivent correspondre aux progrès scientifiques et techniques et, en particulier, aux systèmes de certification internationaux (normes de l'OEPP³).

³

Organisation européenne et méditerranéenne pour la protection des plantes.

Qualité des matériels (caractère Distinct, Homogène et Stable (DHS) et qualité pomologique), définition de la variété et conditions

Les conditions applicables à la liste des variétés doivent être définies en se référant aux protocoles internationaux (OCVV⁴ et UPOV⁵, selon le cas). Par ailleurs, une référence à la qualité pomologique (qualité et performances de plantes et de leurs produits-fruits) doit être ajoutée, par exemple la qualité biologique pour la consommation directe ou la transformation, afin d'obtenir une transparence accrue pour le consommateur.

Définition de l'état phytosanitaire et conditions

Un lien clair avec l'identification de la catégorie doit être établi pour la liste des nouvelles variétés et la certification des matériels reproduits par voie végétative pour améliorer la gestion de l'état sanitaire des matériels de multiplication. Des matériels de multiplication plus sains constituent la première étape vers la mise en œuvre intégrale de l'approche de la nouvelle PAC en matière de réduction de l'utilisation de pesticides.

Scénarios envisageables

Option A: Abrogation de la législation

La législation générale sur la commercialisation pourrait remplacer en partie la législation spécifique fondée sur l'article 37 du traité.

Option B: Statu quo (maintien de la situation actuelle)

La directive 92/34/CEE continue d'être appliquée telle quelle.

Option C: Nouvelle réglementation, autoréglementation

Des options non législatives (accords volontaires) ou une normalisation dépassant le cadre du marché intérieur doivent être envisagées.

Option D: Simplification législative

La législation existante en matière de matériels de multiplication des plantes fruitières doit être clarifiée, simplifiée et mise à jour au plan technique compte tenu de la législation concernant la commercialisation d'autres matériels de multiplication végétale et de la nouvelle politique agricole.

⁴

Office communautaire des variétés végétales.

⁵

Union internationale pour la Protection des Obtentions Végétales.

SYNTHESE DES PRINCIPAUX SCENARIOS ENVISAGEABLES				
Politique	Option A	Option B	Option C	Option D
Définition et conditions concernant la commercialisation, les fournisseurs, les catégories, la variété, le caractère DHS, la qualité pomologique et l'état phytosanitaire	Abrogation de la législation	Statu quo (maintien de la situation actuelle)	Nouvelle réglementation, autoréglementation	Simplification législative

Analyse des incidences

Option A – Abrogation de la législation

1. Incidences économiques

- a) Les définitions et les conditions sont le fondement de la législation concernant la commercialisation des matériels de multiplication des plantes fruitières. Si elles sont abrogées, le reste de la législation applicable doit aussi l'être.
- b) Le premier maillon de la chaîne alimentaire ne serait pas réglementé alors que tous les autres font l'objet de dispositions communautaires (règlements sur la commercialisation et la qualité des fruits par exemple) au titre de l'article 37 du traité.
- c) En raison de l'organisation du marché, l'absence d'un minimum d'harmonisation pourrait augmenter les coûts supportés par les fournisseurs pour trouver une qualité déterminée fondée sur une approche volontaire dans un marché à haut risque. En conséquence, les fournisseurs de petite et moyenne importance devraient réorienter leur activité vers la culture ou le commerce, en particulier dans les régions moins favorisées.
- d) Les consommateurs, notamment ceux engagés professionnellement dans la production de fruits, seraient confrontés à un marché à haut risque à cause de l'absence d'une norme minimale harmonisée ou aux catégories intermédiaires non officielles qui sont actuellement présentes sur le marché.
- e) Pour les fournisseurs, les avantages sont liés à la possibilité d'appliquer de nouveaux moyens de production sur la base de leur propre analyse coûts-avantages et d'éviter tout retard résultant de l'adoption de règles. La concurrence pourrait être favorisée, mais, compte tenu de la situation actuelle (une majorité de petites et moyennes entreprises), le risque d'une mise en œuvre incorrecte de ces moyens augmenterait le risque d'échec et de faillite.

- f) En ce qui concerne les pays tiers et les relations internationales, l'actuel régime temporaire (appliqué sous la forme d'une dérogation permettant aux autorités des États membres d'autoriser les importations en provenance de pays tiers) pourrait devenir la norme. Il fait l'objet de critiques de la part de certaines États membres.

2. *Incidences environnementales*

Aucune évolution majeure n'est attendue par rapport à la situation actuelle. Toutefois, en ce qui concerne les aspects suivants:

Biodiversité : il faut prendre en compte un éventuel impact négatif sur la mise en œuvre par les demandeurs du règlement (CE) n° 870/2004 du Conseil établissant un programme communautaire concernant la conservation, la caractérisation, la collecte et l'utilisation des ressources génétiques en agriculture, et abrogeant le règlement (CE) n° 1467/94⁶.

Aspects phytosanitaires : les fournisseurs pourraient considérer les aspects phytosanitaires comme négligeables au plan économique. Cela se traduirait par un coût de production accru pour l'épandage et une augmentation des coûts liés à la présence de résidus dans l'environnement et sur les denrées alimentaires et les aliments pour animaux. Cela pourrait également interdire la participation à certains programmes agro-environnementaux.

3. *Incidences sociales*

Des pertes d'emplois seraient prévisibles, en particulier dans les petites et moyennes entreprises, en raison des mouvements de réorganisation et de concentration.

Option B – Statu quo (maintien de la situation actuelle)

Les lacunes mises en évidence dans la législation existante (caractère dépassé de certaines définitions et conditions, par exemple) persisteraient. En particulier, dans la situation actuelle, les coûts supportés par les cultivateurs continueraient d'augmenter. Ils résultent de la nécessité de remplacer les matériels dont on s'aperçoit qu'ils ne répondent pas aux caractéristiques prévues uniquement lorsque la production de fruits débute (3 à 5 ans après la saison de plantation pour la plupart des espèces).

⁶

JO L 162 du 30.4.2004, p. 18.

Option C – Autoréglementation

1. Incidences économiques

Compétitivité, échanges et flux d'investissement

- a) Dans un secteur agricole aussi spécifique, la normalisation ne constituerait la solution optimale que si les entreprises avaient un niveau semblable de connaissances et de performances techniques et économiques. Ce n'est pas le cas actuellement dans l'Union où l'éventail des entreprises présentes est étendu.
- b) Les coûts supportés par les fournisseurs pour trouver une qualité déterminée fondée sur une approche volontaire pourraient s'avérer excessifs pour les petites entreprises. Certains coûts liés au respect des exigences de la législation actuelle seraient simplement remplacés par ceux associés à l'application de nouvelles normes éventuelles.
- c) En ce qui concerne les pays tiers et les relations internationales, l'actuel régime temporaire (appliqué sous la forme d'une dérogation permettant aux autorités des États membres d'autoriser les importations en provenance de pays tiers) pourrait devenir la norme, comme pour le point A).

2. Incidences environnementales

Les fournisseurs pourraient considérer les aspects phytosanitaires comme négligeables au plan économique. La présence de matériels de multiplication n'offrant pas de garanties acceptables sur le plan phytosanitaire constitue un risque inconnu pour l'environnement et pour la santé humaine et animale, étant donné qu'il pourrait s'avérer nécessaire d'intensifier les traitements destinés à la prévention et à l'élimination des organismes nuisibles.

3. Incidences sociales

Des pertes d'emplois seraient prévisibles, en particulier dans les petites et moyennes entreprises, en raison des mouvements de réorganisation et de concentration.

Option D – Simplification de la législation

1. Incidences économiques

- a) Pour la Commission : l'amélioration du système de contrôle existant permettrait de répondre rapidement aux besoins exprimés par le marché tout en offrant la possibilité de trouver la solution la plus adaptée. Elle réduirait le risque de devoir apporter de fréquentes modifications à la législation de base.
- b) Pour les États membres : les moyens consacrés actuellement à la transposition des mesures techniques seraient mieux employés pour d'éventuelles initiatives en matière de subsidiarité, le cas échéant, ou pour le contrôle du système. La mise à jour des équipements et la formation feraient partie de ces processus.

- c) Pour l'industrie et les consommateurs : les nouvelles règles pourraient, pour les fournisseurs comme les cultivateurs, constituer une incitation à améliorer leurs performances et la qualité des matériels de multiplication grâce, également, à la publication d'un catalogue commun des variétés. Leurs efforts pourraient être encouragés par les mesures prévues dans la nouvelle politique agricole.
- d) Les moyens libérés grâce à la réduction des risques résultant de règles imprécises pourraient être mieux exploités, par exemple en introduisant de nouvelles techniques qui pourraient créer une demande directe et indirecte d'emplois qualifiés (besoin de machines spéciales par exemple).
- e) Une incidence à moyen et long terme sur les restructurations est prévue, au niveau des concentrations d'entreprises, de la création d'entreprises et de l'adoption de canaux spécialisés pour la production ou la commercialisation.
- f) Une amélioration des connaissances et des performances des fournisseurs mis en présence de règles transparentes est prévisible, comme ce fut le cas dans les années 1990 après l'adoption de la première directive.
- g) Les petites et moyennes entreprises (très présentes dans le secteur des matériels de multiplication des plantes fruitières) pourraient trouver de nouvelles possibilités d'identifier des cibles différentes pour la commercialisation de plantes fruitières cultivées dans des conditions climatiques différentes dans l'UE.
- h) Un impact éventuel sur la compétitivité des entreprises de l'UE par rapport à leurs rivales extracommunautaires est prévisible. La nouvelle base juridique autoriserait une approche totalement transparente et harmonisée, par exemple la possibilité de planifier les importations et, par conséquent, les exportations aux mêmes conditions ou de transférer les pépinières.
- i) Pour éviter toute perturbation des échanges, il serait nécessaire d'autoriser une période de transition suffisante (3 à 7 ans selon les catégories) pour permettre aux fournisseurs de cultiver des matériels répondant aux conditions requises par la nouvelle législation.

2. *Incidences environnementales*

- a) Le principal impact devrait être l'introduction de nouveaux matériels de multiplication plus sains ou plus résistants aux organismes nuisibles. Elle pourrait avoir une influence positive sur l'agriculture en réduisant les épandages de produits phytopharmaceutiques et, partant, les risques de pollution de l'air et des eaux souterraines et de surface. Un des avantages escomptés pour le consommateur est la possibilité de trouver des fruits présentant une teneur inférieure en résidus de pesticides.
- b) Les nouvelles dispositions permettraient aux producteurs de fruits d'identifier les variétés les plus adaptées et, grâce à l'adoption d'une technique de culture appropriée, faciliteraient l'application des mesures prévues par la nouvelle politique agricole.

3. Incidences sociales

- a) Une demande accrue d'emplois et de connaissances spécialisés est attendue dans les régions où des conditions écologiques particulières permettent d'obtenir les meilleurs résultats de la production de plantes fruitières (par ex. zones indemnes d'organismes nuisibles, sol particulier, conditions météorologiques, etc.).
- b) Un accroissement plus modéré au niveau des emplois plus qualifiés est prévue en raison de la nécessité d'améliorer les techniques existantes dans les pépinières.

Comparaison des options et conclusions

SYNTHESE DES INCIDENCES DE LA NOUVELLE PROPOSITION DE REFONTE DE LA DIRECTIVE 92/34/CEE							
	Impact						
	Impact administratif pour les fournisseurs	Impact technique pour les fournisseurs	Impact pour les utilisateurs professionnels	Impact pour le consommateur final	Transparence du marché	Emploi	Environnement
Abrogation de la législation existante	-+	+	--+	--	---	-+	-
Statu quo (maintien de la situation actuelle)	0	0	-	-	--	0	-
Autoréglementation	-+	-+	-+	-	--+	-+	-
Simplification de la législation en vigueur	-++	-++	-+++	+	+++	+	++

Légende: - = coûts;
+ = avantages;
0 = statu quo

Option A – Abrogation de la législation existante

Cette option ne peut pas être appuyée pour le moment en raison du risque que les États membres adoptent des approches différentes, susceptibles de provoquer des contestations sur le marché intérieur. Pour la phase de production des fruits, les fournisseurs devraient fonctionner dans le cadre d'une législation non harmonisée (législation nationale ou absence de législation), avant de passer sur un marché régi par des dispositions communautaires.

Il s'ensuivrait une augmentation des coûts pour les producteurs et les consommateurs ainsi que des coûts environnementaux et sociaux. L'absence de règles harmonisées sur le marché intérieur et/ou l'adoption de normes volontaires ne peuvent pas être considérées comme un encouragement pour la recherche dont les résultats doivent être transférés sur le marché.

Option B – Statu quo, maintien de la législation actuelle

Compte tenu de l'expérience acquise à ce jour, cette option n'est pas acceptable pour des raisons techniques en raison du caractère dépassé de certaines définitions et conditions, de sorte que les problèmes recensés par les experts et les États membres ne seraient pas résolus.

Option C – Autre réglementation

Cette option serait acceptable en théorie. Cependant, il n'est pas réaliste de proposer une nouvelle réglementation ou l'autoréglementation en raison de l'organisation particulière du marché. Dans l'Union, des milliers de fournisseurs sont actifs et regroupés au sein de plusieurs organisations professionnelles. Seul un petit nombre d'entreprises présentes sur le marché a une activité importante spécialisée dans les matériels de multiplication, l'obtention ou la reproduction de plantes fruitières. La majorité des entreprises sont de petite taille et/ou n'ont pas la production de matériels de multiplication de plantes fruitières pour activité principale.

Option D – Simplification de la législation actuelle

La refonte de la directive 92/34/CEE est une condition nécessaire à un fonctionnement plus efficace et transparent du marché intérieur pour les matériels de multiplication des plantes fruitières.

L'approche de base pour la réalisation des objectifs s'établit comme suit :

- adoption d'une approche harmonisée pour la certification des matériels de multiplication (nouvelles définitions et conditions à remplir), définie dans la directive-cadre,
- création d'une base juridique apportant des garanties accrues pour les matériels commercialisés concernant l'identification de la variété, les ressources génétiques et la biodiversité,
- transfert vers les mesures d'application de toutes les règles détaillées afin d'améliorer leur harmonisation et leur gestion (par ex. actualisation rapide des conditions techniques).