



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 5.7.2023
SWD(2023) 415 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

Bericht über die Folgenabschätzung (Zusammenfassung)

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES
über die Erzeugung und das Inverkehrbringen von Pflanzenvermehrungsmaterial in
der Union, zur Änderung der Verordnungen (EU) 2016/2031, (EU) 2017/625 und (EU)
2018/848 des Europäischen Parlaments und des Rates, und zur Aufhebung der
Richtlinien 66/401/EWG, 66/402/EWG, 68/193/EWG, 2002/53/EG, 2002/54/EG,
2002/55/EG, 2002/56/EG, 2002/57/EG, 2008/72/EG und 2008/90/EG des Rates
(Verordnung über Pflanzenvermehrungsmaterial)

und zum

Vorschlag für eine
VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über die
Erzeugung und das Inverkehrbringen forstlichen Vermehrungsguts, zur Änderung der
Verordnungen (EU) 2016/2031 und (EU) 2017/625 des Europäischen Parlaments und
des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 1999/105/EG des Rates (Verordnung über
forstliches Vermehrungsgut)

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

1. Handlungsbedarf

Worin besteht das Problem und warum muss ihm auf EU-Ebene begegnet werden?

Die EU-Rechtsvorschriften über das Inverkehrbringen von Pflanzenvermehrungsmaterial (PVM) und forstlichem Vermehrungsgut (FVG) gibt es seit 1966. Spätere Änderungen zogen einen aufwendigen Rechtsrahmen nach sich, der nicht gänzlich auf eng verwandte Politikbereiche (Pflanzengesundheit, amtliche Kontrollen und die ökologische/biologische Produktion) abgestimmt ist. Die Umsetzung und somit die Bedingungen für die Unternehmer unterscheiden sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat, da einige Aspekte der Rechtsvorschriften einen gewissen Auslegungsspielraum zulassen. In Fällen, in denen die Gesetzgebung nicht rechtzeitig an die neuen Entwicklungen in den Bereichen Wissenschaft und Technik (innovative Erzeugungsverfahren, molekularbiologische Verfahren, digitale Lösungen) angepasst wurde, wurden nationale Verfahren eingeführt.

Da der Schwerpunkt der Rechtsvorschriften ursprünglich auf der Produktivität lag, bestehen nur begrenzte Möglichkeiten, die Herausforderungen in den Bereichen Nachhaltigkeit, Anpassung an den Klimawandel und biologische Vielfalt anzugehen. Die Bewertung neuer Sorten im Hinblick auf Merkmale, die zu einer nachhaltigen Erzeugung beitragen, ist eingeschränkt. Die Marktzugangsregeln sind restriktiv für ökologische/biologische und Erhaltungssorten sowie Tätigkeiten, die zur genetischen Vielfalt von Kulturpflanzen beitragen und den spezifischen Bedarf vor Ort decken (z. B. kurze Lieferketten). In den Rechtsvorschriften über FVG wird FVG in Bezug auf seine Bedeutung für forstliche Zwecke in der gesamten Union oder in Teilen davon definiert, aber es wird nicht präzisiert, welche forstlichen Zwecke in den Anwendungsbereich der Rechtsvorschriften fallen. Die zunehmenden Schwierigkeiten bei der Versorgung mit FVG aufgrund des Wandels der klimatischen Bedingungen werden nicht angegangen, und die Vorschriften über die Informationen, die den Nutzern von FVG zur Verfügung zu stellen sind, sind unklar, sodass die Gefahr besteht, dass bei Aufforstung und Wiederaufforstung ungeeignetes FVG verwendet wird.

Was soll erreicht werden?

Ziel der Initiative ist es, allen Arten von Nutzern hochwertiges PVM bzw. FVG in großer Vielfalt zur Verfügung zu stellen und gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Unternehmer in der EU zu gewährleisten. Sie soll dazu beitragen, dass die Erträge der landwirtschaftlichen Erzeugung und die Produktivität der Waldökosysteme unter den derzeitigen und prognostizierten künftigen Klimabedingungen stabil bleiben. Mit der Initiative sollen die amtlichen Kontrollen harmonisiert, die Kohärenz mit den Pflanzenschutzrecht verbessert und die Einführung neuer wissenschaftlicher und technischer Entwicklungen ermöglicht werden. Schließlich sollen auch die Registrierung von ökologischen/biologischen Sorten erleichtert und die Erhaltung und nachhaltige Nutzung pflanzen- und forstgenetischer Ressourcen unterstützt werden.

Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene (Subsidiarität)?

Das uneingeschränkte Inverkehrbringen von PVM bzw. FVG in der gesamten EU ist unerlässlich, um grenzüberschreitende Fragen wie die Notwendigkeit einer nachhaltigen Erzeugung zur Sicherstellung der Ernährungssicherheit, der nachhaltigen Waldbewirtschaftung und der Wiederherstellung von Waldökosystemen anzugehen. Durch die gegenwärtige geopolitische Lage und die Energiekrise hat dies zusätzlich an Bedeutung

gewonnen. Der Marktzugang von PVM bzw. FVG hängt von den Prüfungen und Inspektionen der zuständigen nationalen Behörden ab. Durch gemeinsame EU-Vorschriften werden die Qualität von PVM bzw. FVG und der offene und faire Wettbewerb im Binnenmarkt sichergestellt. Ohne sie gäbe es statt eines Systems 27 verschiedene, wodurch der freie Verkehr eingeschränkt, der Wettbewerb verzerrt und die finanzielle Belastung für Unternehmen und Behörden erhöht würden.

2. Lösungen

Worin bestehen die Optionen zur Verwirklichung der Ziele? Wird eine dieser Optionen bevorzugt?

Drei Optionen wurden geprüft: Sie reichen von einer Option mit der höchsten Flexibilität (Option 1) bis zur umfassendsten Harmonisierung, um Unterschiede bei der Umsetzung der Rechtsvorschriften auf ein Mindestmaß zu reduzieren (Option 3). Mit Option 2 wurde ein Ausgleich zwischen der erforderlichen Flexibilität und einem höheren Maß an Harmonisierung hergestellt, um die Probleme zu überwinden, die sich aus der unterschiedlichen Auslegung ergeben.

Horizontale Elemente bei allen Optionen: 1) Vereinfachung der Verwaltungsverfahren und flexiblere Entscheidungsprozesse, 2) gestraffte Vorschriften für ökologische/biologische und Erhaltungssorten, 3) Harmonisierung mit dem Pflanzenschutzrecht.

Option 1 – größte Flexibilität: Mit Option 1 werden Mindestanforderungen für die amtlichen Kontrollen von PVM bzw. FVG festgelegt, ohne dass sie jedoch mit der Verordnung über amtliche Kontrollen verknüpft werden. Es werden Leitlinien für den Einsatz innovativer Erzeugungsverfahren, molekularbiologischer Methoden und digitaler Lösungen verabschiedet. Die bestehende Bewertung neuer Sorten von landwirtschaftlichen Pflanzenarten hinsichtlich ihrer Merkmale, die zu einer nachhaltigen Erzeugung beitragen, wird verstärkt. Für Pflanzen von Gemüse- und Obstarten wird eine freiwillige Bewertung eingeführt. Die Tätigkeiten von Netzen für die Erhaltung von Saatgut, die Abgabe an Hobbygärtner und der Austausch von Saatgut in natura zwischen Landwirten werden vom Geltungsbereich der Rechtsvorschriften ausgenommen, um die Zunahme der genetischen Vielfalt von PVM zu fördern. Um die Verfügbarkeit von hochwertigem FVG für die Aufforstung/Wiederaufforstung zu gewährleisten, erstrecken sich die Rechtsvorschriften über FVG nur auf die Erzeugung für „forstliche Zwecke“. Die Nachhaltigkeitsanforderungen werden auf die niedrigeren Kategorien von FVG ausgeweitet. Es werden Leitlinien für die Notfallplanung für größere Engpässe bei FVG im Falle von Extremwetterereignissen und Katastrophen eingeführt.

Option 2 – Ausgleich zwischen Flexibilität und Harmonisierung (bevorzugte Option): Bei Option 2 fallen die amtlichen Kontrollen von PVM bzw. FVG in den Geltungsbereich der Verordnung über amtliche Kontrollen, jedoch mit vereinfachten Einfuhrkontrollen an geeigneten Stellen in der Union, um eine gezieltere und effizientere Durchsetzung der bestehenden Vorschriften zu gewährleisten. Die Grundsätze für den Einsatz innovativer Erzeugungsverfahren, molekularbiologischer Methoden und digitaler Lösungen werden in die Gesetzgebung aufgenommen. Die Bewertung neuer Sorten im Hinblick auf Merkmale, die zu

einer nachhaltigen Erzeugung beitragen, wird für alle Kulturgruppen vorgeschrieben, wobei die Mitgliedstaaten jedoch die Flexibilität haben, dies entsprechend ihren eigenen agrarökologischen Bedingungen umzusetzen. Für die Tätigkeiten der Netze für die Erhaltung von Saatgut, die Abgabe an Hobbygärtner und den Austausch von Saatgut in natura zwischen Landwirten gelten weniger strenge Vorschriften, um eine größere genetische Vielfalt von PVM zu fördern, aber auch um ein Mindestmaß an Qualität zu gewährleisten. In den Rechtsvorschriften für FVG wird die Erzeugung für „forstliche Zwecke“ und für „nicht forstliche Zwecke“ erfasst, um die Qualität von FVG über die Aufforstung/Wiederaufforstung hinaus zu erhöhen. Die Nachhaltigkeitsanforderungen werden auf die niedrigeren Kategorien von FVG ausgeweitet. Es werden allgemeine rechtliche Anforderungen für die Notfallplanung für größere Engpässe bei FVG im Falle von Extremwetterereignissen und Katastrophen eingeführt.

Option 3 – umfassendste Harmonisierung: Mit Option 3 werden die amtlichen Kontrollen von PVM bzw. FVG in den Anwendungsbereich der Verordnung über amtliche Kontrollen aufgenommen, mit strengeren Einfuhrkontrollen an den Grenzkontrollstellen, für die spezielle Einfuhrunterlagen erforderlich sind, um die Durchsetzung zu stärken und vollständig zu harmonisieren. Es werden ausführliche und verbindliche Vorschriften für den Einsatz innovativer Erzeugungsverfahren, molekularbiologischer Methoden und digitaler Lösungen in die Rechtsvorschriften aufgenommen. Die Bewertung neuer Sorten im Hinblick auf Merkmale, die zu einer nachhaltigen Erzeugung beitragen, wird für alle Kulturpflanzen vorgeschrieben, mit ausführlichen und harmonisierten Anforderungen und Methoden für alle Mitgliedstaaten. Die Tätigkeiten von Netzen für die Erhaltung von Saatgut, die Abgabe an Hobbygärtner und der Austausch von Saatgut in natura zwischen Landwirten unterliegen den allgemeinen Anforderungen der Rechtsvorschriften über PVM, um einheitliche Vorschriften für alle Marktsegmente zu schaffen. In den Rechtsvorschriften für FVG wird die Erzeugung für „forstliche Zwecke“ und für „nicht forstliche Zwecke“ erfasst, um die Qualität von FVG über die Aufforstung/Wiederaufforstung hinaus zu erhöhen. Die Nachhaltigkeitsanforderungen werden auf die niedrigeren Kategorien von FVG ausgeweitet und unterliegen harmonisierten Vorschriften. Es werden gemeinsame Vorschriften für die Notfallplanung für größere Engpässe bei FVG im Falle von Extremwetterereignissen und Katastrophen eingeführt.

Welche Standpunkte vertreten die verschiedenen Interessenträger? Wer unterstützt welche Option?

Insgesamt wird die Beibehaltung des derzeitigen Regulierungssystems für PVM bzw. FVG und seiner beiden Grundpfeiler – die Registrierung von Sorten bzw. Basis-/Ausgangsmaterial und die Zertifizierung von PVM bzw. FVG (System zur Gewährleistung der Identität, Qualität und Gesundheit von PVM bzw. FVG) – befürwortet. Außerdem besteht eine breite Unterstützung für Ausnahmen, die als notwendig erachtet werden, um die Ziele der Erhaltung und nachhaltigen Nutzung pflanzengenetischer Ressourcen und der ökologischen/biologischen Erzeugung zu erreichen. Die Meinungen in Bezug auf den Umfang der Ausnahmen gehen auseinander. Die Bürgerinnen und Bürger und die Organisationen der Zivilgesellschaft fordern, dass Tätigkeiten, die für die Erhaltung und nachhaltige Nutzung pflanzengenetischer Ressourcen relevant sind, vom Anwendungsbereich der Rechtsvorschriften voll und ganz ausgenommen werden. Die meisten Interessenträger aus der Branche und die zuständigen nationalen Behörden befürworten Ausnahmen, fordern jedoch, die Qualität und den Gesundheitsschutz sicherzustellen. Eine kleine Gruppe ist der Auffassung, dass Ausnahmen begrenzt werden sollten. Es gibt Unterstützung für einen stärkeren Fokus auf Nachhaltigkeit, allerdings unter der Voraussetzung, dass Flexibilität

gewahrt bleibt, um den unterschiedlichen Bedingungen in der EU Rechnung zu tragen. Die Kosten, die durch die Einführung von Bewertungen der Pflanzen von Gemüse- und Obstarten in Bezug auf ihre Nachhaltigkeit entstehen, bereiten den Interessenträgern und den zuständigen nationalen Behörden jedoch Sorgen. Die Organisationen der Zivilgesellschaft verweisen darauf, dass Tätigkeiten im Bereich der Erhaltung und der ökologischen/biologischen Produktion zu den Nachhaltigkeitszielen beitragen. Es besteht Einigkeit darüber, dass die Harmonisierung der amtlichen Kontrollen notwendig ist, aber nicht zu einer Steigerung des Verwaltungsaufwands führen sollte, der Einsatz von molekularbiologischen Methoden und digitalen Lösungen Vorteile haben wird, aber fakultativ sein sollte, und die Rechtsvorschriften über FVG von den Rechtsvorschriften für PVM getrennt bleiben müssen. Die Interessenträger äußerten unterschiedliche Ansichten in Bezug auf die Zwecke, die in den Anwendungsbereich der geltenden Rechtsvorschriften über FVG fallen. Option 2 entspricht den Ansichten der verschiedenen Interessenträger am besten.

3. Auswirkungen der bevorzugten Option

Worin besteht der Nutzen der bevorzugten Option?

Die bevorzugte Option bringt Effizienzsteigerungen für die Unternehmer und nationale zuständige Behörden durch erweiterte Möglichkeiten für die Unternehmer, Tätigkeiten unter amtlicher Aufsicht durchzuführen, die Harmonisierung mit dem Pflanzenschutzrecht, die Einführung risikobasierter amtlicher Kontrollen sowie die Möglichkeit, molekularbiologische Methoden einzusetzen, und digitale Lösungen bei der Registrierung und den Systemen für die Zertifizierung. Verbindliche, verschärfte Nachhaltigkeitsanforderungen in Kombination mit der Flexibilität, sich an die agrarökologischen Bedingungen vor Ort anzupassen, werden zu einer nachhaltigeren landwirtschaftlichen Lebensmittelerzeugung sowie zur Ernährungssicherheit beitragen, da Sorten, die besser an die sich ändernden agroklimatischen Bedingungen angepasst sind, stabilere Erträge liefern. Sorten, die eine Krankheitsresistenz bzw. -toleranz aufweisen, wirken sich positiv auf die Umwelt aus, da sie den Bedarf an Pflanzenschutzmitteln verringern können. FVG mit verbesserten Nachhaltigkeitseigenschaften kann zur Anpassung an die bereits sichtbaren Auswirkungen des Klimawandels auf die Wälder und zu deren Abschwächung beitragen und somit wichtige Umweltvorteile mit sich bringen. Die Vorbereitung auf größere Engpässe bei FVG im Falle von Extremwetterereignissen und Katastrophen wird verbessert und das Risiko, FVG von minderer Qualität auszupflanzen, wird verringert. Schließlich werden Vorteile für die Erhaltung und nachhaltige Nutzung pflanzen- und forstgenetischer Ressourcen durch spezifische Ausnahmen in Verbindung mit Instrumenten zur Rückverfolgbarkeit und Qualitätssicherung erwartet.

Worin bestehen die Kosten der bevorzugten Option?

Die bevorzugte Option ist für die Unternehmer und die nationalen zuständigen Behörden mit erheblichen wirtschaftlichen Kosten verbunden, da neue Investitionen erforderlich sind, um zusätzliche Bewertungen in Bezug auf die Nachhaltigkeit durchzuführen. Diese stehen jedoch in einem angemessenen Verhältnis zu den Zielen und werden mittelfristig durch die Vorteile ausgeglichen, die im Hinblick auf die Nachhaltigkeit der landwirtschaftlichen Erzeugung und der Forstwirtschaft erzielt werden. Andere Maßnahmen führen nicht zu neuen Verpflichtungen für die Unternehmer, sondern bieten ihnen neue Möglichkeiten oder günstigere Bedingungen für den Zugang zum Markt.

Welche Auswirkungen hat die Initiative auf kleine und mittlere Unternehmen (KMU)?

Es wird erwartet, dass sowohl KMU als auch alle anderen Unternehmen von den systemischen Verbesserungen und den daraus resultierenden Effizienzgewinnen profitieren werden. Es liegt zwar keine spezifische Aufschlüsselung vor, doch decken KMU eine große Vielfalt an Kulturen (hoch spezialisiert auf einige wenige Kulturen oder ein breites Portfolio) und geografischen Märkten (national, auf EU-Ebene, international) ab. Sie können auf einer oder auch mehreren Stufen der Saatgutbranche tätig sein: in der Pflanzenzucht, in der Saatguterzeugung, in der Saatgutaufmachung und im Inverkehrbringen von Saatgut. Je nach ihren spezifischen Tätigkeiten und ihrer Innovativität sind einige KMU möglicherweise nicht in der Lage, neue Entwicklungen aufzugreifen (z. B. die Nutzung digitaler Technologien und molekularbiologischer Techniken), oder die Entwicklungen sind für ihre Tätigkeiten irrelevant. KMU mit einer geringen Anzahl neuer Sorten pro Jahr könnten von den verschärften Nachhaltigkeitsanforderungen kurzfristig negativ betroffen sein und müssten ihre Investitionen auf Sorten mit verbesserten Nachhaltigkeitseigenschaften umschichten. Letztendlich würden die Maßnahmen für ökologische/biologische und Erhaltungssorten vor allem KMU zugutekommen, da die meisten KMU mit solchen Tätigkeiten befasst sind.

Hat die Initiative nennenswerte Auswirkungen auf die nationalen Haushalte und Behörden?

Die nationalen zuständigen Behörden werden ihre Kapazitäten höchstwahrscheinlich aufstocken müssen, um die verschärften Anforderungen an die Bewertungen in Bezug auf die Nachhaltigkeit durchzusetzen. Je nach derzeitiger Kompetenzverteilung werden auch eine Anpassung der bestehenden Verfahren und eine Umschichtung der Ressourcen in Bezug auf die amtlichen Kontrollen und die Pflanzenschutzanforderungen erforderlich sein.

Gibt es andere nennenswerte Auswirkungen?

Es wird keine anderen nennenswerten Auswirkungen geben.

Verhältnismäßigkeit

Die Initiative geht nicht über das zur Erreichung der Ziele der Überarbeitung erforderliche Maß hinaus. Durch sie werden nationale Maßnahmen gefördert, die sonst nicht ausreichen würden, um diese Ziele auf zufriedenstellende Weise zu erreichen.

4. Folgemaßnahmen

Wann wird die Maßnahme überprüft?

Die Maßnahme sollte zehn Jahre nach Inkrafttreten überprüft werden. Dieser Zeitraum entspricht sowohl der durchschnittlichen Zeit, die für die Zucht einer neuen Sorte benötigt wird, als auch der Zeit, die erforderlich ist, um im Rahmen einer jährlichen Überwachung aussagekräftige Daten zu sammeln.