



Den 14. november 2023
FVM 314

GRUNDNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

om Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om produktion og markedsføring af planteforneringsmateriale i Unionen og om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 2016/2031, (EU) nr. 2017/625 og (EU) nr. 2018/848, og om ophævelse af Rådets direktiv 66/401/EØF, 66/402/EØF, 68/193/EØF, 2002/53/EF, 2002/54/EF, 2002/55/EF, 2002/56/EF, 2002/57/EF, 2008/72/EF og 2008/90/EF (Forordning om planteforneringsmateriale)

KOM (2023) 414

Revideret genoptryk af grundnotat oversendt til Folketingets Europaudvalg den 25. september 2023. Ændringer er markeret i marginen.

Resumé

Kommissionen har fremlagt forslag til ny forordning om produktion og markedsføring af planteforneringsmateriale, herunder frø. Forslaget samler og opdaterer den eksisterende direktivregulering for landbrugsplantearter, grøntsagsplantearter, frugtplantearter, vinplanter og læggekartofler. Derudover indeholder forslaget en række nye tiltag, herunder krav om vurdering af bæredygtighed ved afprøvning af nye sorter og udvidet mulighed for autorisation af professionelle operatører til at udføre officielle aktiviteter. Forslaget indeholder desuden ændrede regler for bevaringssorter. Med forslaget skabes der bedre sammenhæng med plantesundhedsforordningen og kontrolforordningen. Forslaget indfører udvidet krav om rapportering til Kommissionen og øvrige medlemsstater. Forslaget omhandler ikke førstligt formeringsmateriale, som håndteres parallelt i et selvstændigt forslag. Forslaget omfatter ligeledes ikke regulering af prydplanter, hvor den eksisterende direktivregulering bibeholdes. Forslaget forventes at have mindre statsfinansielle og erhvervsøkonomiske konsekvenser. En vedtagelse af forslaget forventes ikke at påvirke beskyttelsesniveauet i Danmark eller EU.

Baggrund

Kommissionen har ved KOM (2023) 414 af den 5. juli 2023 fremsendt forslag om produktion og markedsføring af planteforneringsmateriale i Unionen og om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 2016/2031, (EU) nr. 2017/625 og (EU) nr. 2018/848, og om ophævelse af Rådets direktiv 66/401/EØF, 66/402/EØF, 68/193/EØF, 2002/53/EF, 2002/54/EF, 2002/55/EF, 2002/56/EF, 2002/57/EF, 2008/72/EF og 2008/90/EF (Forordning om planteforneringsmateriale).

Forslaget er modtaget i dansk sprogudgave den 12. oktober 2023.

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 43, stk. 2, og skal behandles efter proceduren for den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294.

Formål og indhold

Forslaget samler og opdaterer den eksisterende EU-lovgivning om produktion og markedsføring af planteforneringsmateriale af landbrugsplanter, grøntsager, frugtplanter, vinplanter og læggekartofler. Området er i dag direktivreguleret.

Formålet med forslaget er at harmonisere gennemførelsen af lovgivningen, øge effektiviteten samt fremme innovation. Derudover skal forslaget bidrage til at sikre kvaliteten, diversiteten og tilgængeligheden af formeringsmateriale, lige markedsvilkår for virksomheder på tværs af EU, funktionen af det indre marked, bevaring og bæredygtig brug af plantegenetiske ressourcer, bæredygtig landbrugsproduktion tilpasset nuværende og fremtidige klimaforhold samt fødevarer sikkerheden.

Forslaget viderefører de to vigtige grundelementer om officiel sortsregistrering og certificering af individuelle partier af planteforneringsmateriale.

Forslaget fastlægger regler for professionelle operatørers produktion og markedsføring i EU af planteforneringsmateriale af landbrugsafgrøder, grøntsager, frugtplanter, vin og kartofler til kommercielt brug. Forslaget omfatter ikke forstligt formeringsmateriale, som håndteres i et parallelt forslag. Forslaget omfatter heller ikke prydblommer, som fastholdes i det nuværende direktiv.

Produktion og markedsføring af planteforneringsmateriale

Forslaget lægger op til i væsentlig grad at videreføre de eksisterende regler og krav til produktion og markedsføring af planteforneringsmateriale.

Forslaget giver mulighed for, at professionelle operatører, eksempelvis virksomheder, der producerer frø, frugt- og grøntsagsplanter og læggekartofler, i større omfang end i dag, kan autoriseres til under officielt tilsyn at udføre en række opgaver i relation til certificering. Den kompetente myndighed skal udføre opgaven, hvis operatørerne ikke ønsker autorisation. Den kompetente myndighed pålægges at udføre audits af de autoriserede operatører samt organisere oplæring og eksamination af de autoriserede operatører. Derudover skal den kompetente myndighed udføre stikprøvevis, risikobaseret efterkontrol af de opgaver, som operatørerne er autoriseret til.

Med forslaget kræves ved blanding af partier af samme art og sort, at de er fra samme høstår. Det er fortsat muligt at markedsføre frøblandinger, men de professionelle operatører skal med forslaget autoriseres til at producere disse blandinger. Blandinger med arter, der ikke er omfattet af forordningen, foreslås fremover begrænset til bevaring af genetiske ressourcer.

Der foreslås en udvidelse af definitionen af bevaringssorter, som vil medføre ændringer i reglerne for de omfattede sorter. Bevaringssorter er sorter, der traditionelt er dyrket under specifikke lokale forhold og er tilpasset disse forhold, og som har en høj grad af genetisk og fænotypisk diversitet.

Forslaget giver mulighed for at markedsføre konventionelt planteforneringsmateriale, der er mere heterogent end de gængse, moderne plantesorter. Hidtil har det kun været muligt at producere økologisk heterogent materiale.

Der foreslås særlige lempelige regler for markedsføring til slutbrugere til ikke-kommercielle formål. Genbanker, organisationer og netværk foreslås undtaget fra de generelle krav til produktion og markedsføring, når der er tale om bevaring af plantegenetiske ressourcer for almennyttige formål (non-profit). Det foreslås, at landbrugere fremover skal kunne udveksle frø på visse betingelser, når frøet bruges til dynamisk forvaltning af landmandens eget frø med det formål at bidrage til agro-diversitet.

Forslaget indfører strengere betingelser for medlemsstaternes mulighed for at indføre skærpede, nationale krav til produktion og markedsføring af planteforneringsmateriale.

Registrering og krav til operatører

For at reducere de administrative byrder for de professionelle operatører kobles kravet om registrering af operatører op på registreringskravet i plantesundhedsforordningen, så operatører kun skal registreres én gang, uanset om de er underlagt begge regelsæt. Forslaget stiller desuden et nyt, udvidet krav om, at operatørerne årligt skal oplyse de kompetente myndigheder om deres forventede produktion.

Sortsregistrering

Nye sorter skal registreres på de nationale og EU's sortslister for at kunne markedsføres i EU. Registreringen sker på basis af en teknisk afprøvning af sorten.

Alle arter skal derudover undergå en afprøvning for bæredygtig dyrkning og anvendelse (værdi- og bæredygtighedsafprøvning). Det har hidtil kun været et krav, at sorter af landbrugsplanter skulle gennemgå en værdiafprøvning, men kravet udvides nu til også at omfatte andre arter, og kravet udvides derudover med en vurdering af sorterens bæredygtighed. Det kan f.eks. være resistens/tolerance relateret til plantesygdomme eller klima og lav-input dyrkningsbetingelser, som er særligt relevant ved økologisk dyrkning.

Sortsafprøvning skal som udgangspunkt udføres af den kompetente myndighed, men som noget nyt kan professionelle operatører autoriseres til at udføre værdi- og bæredygtighedsafprøvning under officielt tilsyn.

Officiel kontrol og dens finansiering

Officiel kontrol, som skal udføres i henhold til forslaget, underlægges kontrolforordningen (Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/625). Dermed introduceres en mere risikobaseret kontrol på planteforneringsområdet, og der indføres stikprøvevis officiel kontrol i relation til certificering.

I medfør af kontrolforordningen vil det blive obligatorisk at opkræve gebyrer eller afgifter for opfølgende kontroller som følge af operatørers manglende regeloverholdelse. Derudover vil det være frit for medlemsstaterne, om de vil opkræve øvrige gebyrer for kontrollen. I Danmark er officielle kontroller af planteforneringsmateriale i dag i vid udstrækning gebyrfinansieret.

Anvendelsen af kontrolforordningen betyder, at det fortsat vil være muligt at delegere officielle kontrolaktiviteter og andre officielle aktiviteter til en tredjepart.

Som noget nyt forpligtes medlemsstaterne til hvert femte år at afrapportere en lang række oplysninger til Kommissionen.

Delegation af beføjelser til Kommissionen

Kommissionen får med forslaget beføjelser til at fastsætte nærmere regler ved delegerede retsakter, jf. TEUF artikel 290, og gennemførelsesretsakter, jf. TEUF artikel 291, på en række konkrete områder. Der er primært tale om meget tekniske områder, hvor der er behov for fastsættelse af detaljerede regler.

Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentets udtalelse foreligger ikke. Forslaget behandles i Europa-Parlamentets Landbrugsudvalg med bidrag fra Europa-Parlamentets Udvalg om Miljø, Folkesundhed og Fødevarerikkerhed.

Nærhedsprincippet

Forslaget vurderes at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet, idet det sammenskriver og reviderer eksisterende EU-lovgivning.

Gældende dansk ret

De gældende direktiver om produktion og markedsføring af planteforneringsmateriale er implementeret i dansk lovgivning med lov om planter og plantesundhed m.v., jf. lovbekendtgørelse nr. 1050 af 10. juli 2023. Med hjemmel i loven er der udstedt en række bekendtgørelser, der fastsætter de nærmere regler om og krav forbundet med produktion og markedsføring af planteforneringsmateriale samt kontrol heraf og muligheden for autorisation og delegation.

Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forordningen vil være direkte gældende i Danmark.

En vedtagelse af forslaget vil derfor medføre behov for tilpasning af lov om planter og plantesundhed m.v., jf. lovbekendtgørelse nr. 1050 af 10. juli 2023, samt de underliggende bekendtgørelser, for at fastlægge supplerende regler til forordningerne og fjerne de eksisterende bemyndigelser til at fastsætte nationale regler til implementering af markedsdirektiverne.

Forslaget overflødigør store dele af den nationale regulering, idet der kun er meget begrænset bemyndigelse til medlemsstaterne til at fastsætte nationale regler.

Forslaget har ingen lovgivningsmæssige konsekvenser for Grønland eller Færøerne, idet lov om planter og plantesundhed m.v. ikke gælder for Grønland eller Færøerne.

Økonomiske konsekvenser

Forslaget viderefører i høj grad allerede gældende regulering. De økonomiske konsekvenser er derfor udelukkende opgjort på baggrund af nye tiltag, da den resterende regulering anses for at være videreførelse af status quo, og dermed ikke medfører ændringer i de økonomiske konsekvenser.

Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget vurderes at have moderate statsfinansielle konsekvenser, blandt andet i form af de som følge af forslaget nødvendige tilpasninger af eksisterende praksis og omlægning af ressourcer særligt i forhold til offentlig kontrol. Konkret forventes statsfinansielle omkostninger i størrelsesordenen 1-10 mio. kr. for både omstillings- og årlige omkostninger.

En del myndighedsopgaver er i henhold til gældende direktivregulering delegeret til private aktører, der udfører opgaverne på myndighedens vegne. Forslaget lægger op til at opretholde denne mulighed for delegation, og det forventes derfor, at disse myndighedsopgaver også fremadrettet delegeres til tredjepart. Hvis delegation ikke vil være mulig, vil det medføre væsentlige statsfinansielle konsekvenser, idet de uddelegerede opgaver i så fald vil skulle håndteres af myndigheden.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Forslaget forventes at medføre nye administrative byrder for erhvervet i form af nye krav om indrapportering til myndigheden, nye muligheder for at søge om autorisation samt administration forbundet med årlig audit af sådanne autorisationer. Derudover kan virksomheder blive autoriseret til at udføre en række opgaver i relation til tekniske afprøvninger og certificering. Udførelsen af disse opgaver vil ligeledes medføre nye administrative byrder for erhvervet.

Det bemærkes i den forbindelse, at alle aktiviteter under den gældende direktivregulering i dag udføres af myndighederne og er brugerfinansierede. Ved en overgang til flere autorisationer og mere egenkontrol vil det betyde en lettelse i forhold til de gebyrer og priser, operatørerne betaler i dag, men dette vil helt eller delvist blive opvejet af de administrative og økonomiske byrder, der pålægges operatørerne ved selv at skulle udføre aktiviteterne fremadrettet.

Samlet set vurderes forslaget at have administrative omkostninger for erhvervet på under 4 mio. kr.

Forslaget forventes også at medføre et behov for en tilpasning af de eksisterende gebyrer for kontrol, certificering og sortsregistrering, særligt med fokus på behovet for gebyrer på tværs af de omfattede sektorer.

Beskyttelsesniveauet og andre konsekvenser

En vedtagelse af forslaget skønnes ikke at berøre beskyttelsesniveauet i Danmark og EU.

Høring

Sagen har været i høring på Høringsportalen, i § 2-udvalget (landbrug) og i Det Rådgivende Fødevarerudvalgs EU-underudvalg.

Brancheudvalget for Frø finder overordnet forslaget fornuftigt og relativt balanceret. Brancheudvalget for Frø støtter de væsentlige grundprincipper om sortsafprøvning, sortsregistrering, certificering og kontrolforanstaltninger. Brancheudvalget for Frø støtter forslaget om en forordning, og at forslaget lægger op til forenklinger og gennemsigtighed. Brancheudvalget for Frø peger på, at forslaget skal ses i sammenhæng med det parallelle forslag om præcisionsforædling. Brancheudvalget for Frø støtter forslaget om afprøvning af nye sorters bæredygtighed. Brancheudvalget for Frø støtter ligeledes, at virksomheder kan blive autoriseret til at udføre en række kontrolopgaver. Brancheudvalget for Frø støtter indsamling af statistik og foreslår, at det sker hvert år i stedet for som foreslået hvert femte år.

Brancheudvalget for Frø er bekymret for, at den nye undtagelse for salg til slutbrugere kan åbne for et stort og ureguleret marked og dermed underminere frømarkedets troværdighed. Brancheudvalget for Frø er ligeledes bekymret for de mere lempelige krav til bevarings sorter og til heterogent materiale (uden mængdebegrænsninger) og peger på, at naturligt heterogene arter som græs og kløver bør undtages fra denne del af forslaget.

TystofteFonden peger på vigtigheden af med det nye forslag at kunne bevare den danske konstruktion med delegering af opgaver til Plantenyhedsnævnet og TystofteFonden samt udpegning af opgaver til TystofteFonden. TystofteFonden finder det vigtigt at sikre en fleksibel og hensigtsmæssig/lean opgavevaretagelse og kommunikation vedr. registrering af nye sorter, herunder vurdering mht. bæredygtighed, NGT-registrering, certificeringsopgaven af opformeringsmateriale samt sikring af den danske netværksmodel og derved undgå unødige dobbeltregistreringer. TystofteFonden finder sporbarhed yderst vigtigt og foreslår, at dette aspekt nævnes under forslagens formål.

Danske Sortsejere ser overordnet positivt på forslaget og finder det afbalanceret og nuanceret. Danske Sortsejere finder det bekymrende, at flere definitioner ikke er tilstrækkeligt klare og afgrænsende, det gælder f.eks. bevaringssorter og markedsføring direkte til slutbrugere. Danske Sortsejere peger på vigtigheden af fortsat at kunne markedsføre sædekorn inden endelig certificering og producere sortsblandinger af sædekorn inden endelig certificering af komponentpartierne, på grund af den korte tidsramme mellem høst og såning af vintersæd. Danske Sortsejere savner det tidligere krav om, at sortsblandinger skal være særligt velegnede til at begrænse udbredelsen af skadegørere. Danske Sortsejere savner også de hidtidige regler for handel i lukkede systemer.

Danske Sortsejere støtter ikke, at produktion af heterogent materiale udvides til at omfatte konventionel produktion. Samtidig ønsker Danske Sortsejere, at mængdebegrænsninger bibeholdes for bevaringssorter og heterogent materiale. Danske Sortsejere støtter heller ikke det nye forslag om undtagelse fra reglerne for udveksling af frø mellem landmænd og peger på risiko for spredning af ukrudt og sygdomme.

Danske Sortsejere er tilfreds med det nye krav om afprøvning af sorterens bæredygtighed, men peger på vigtigheden af at sikre, at det indføres omkostningseffektivt og peger på, at især vurdering af vandoptagelse og næringsstofudnyttelse kan være dyrt og besværligt. Danske Sortsejere peger også på vigtigheden af at sikre den danske model for sortsafprøvning og certificering med Plantenyhedsnævnet og TystofteFonden.

NordGen finder, at forslaget potentielt kan have en negativ effekt på bevaring, distribution og brug af plantegenetiske ressourcer. NordGen mener, at forslaget skaber usikkerhed omkring genbankers forvaltning af plantegenetiske ressourcer. NordGen fremhæver, at genbanker er særlige institutioner, der ikke producerer planteforneringsmateriale til kommercielt brug, men at de markedsfører planteforneringsmateriale til brug for f.eks. forskning og innovation. Af den årsag finder NordGen, at genbanker bør undtages fra forordningens anvendelsesområde.

NordGen fremhæver også, at selvom materiale fra genbanker fra tredjelande ikke nødvendigvis overholder samme kvalitetskrav som krævet i henhold til forslaget, kan det være nødvendigt at importere materiale. Derfor ønsker NordGen en undtagelsesmulighed vedrørende import.

NordGen påpeger afslutningsvist, at reguleringen af plantegenetiske ressourcer skal være enkel, fordi der er risiko for, at værdifulde ressourcer ikke udnyttes, hvis barren sættes for højt.

Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der forventes generel opbakning til Kommissionens forslag om at forenkle og opdatere reglerne om produktion og markedsføring af planteforneringsmateriale.

Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen finder det vigtigt, at regeringens grundlæggende principper og anvendelsesområde fastholdes, herunder at reguleringen primært omfatter markedsføring blandt professionelle markedsføringsled og til brug i det kommercielle have- og jordbrug.

Det er vigtigt for regeringen at fastholde muligheden for at delegerede officielle kontrolopgaver og andre officielle aktiviteter til private aktører.

Reguleringen bør bidrage til EU's bæredygtighedsmål samt klima- og biodiversitetsmål, herunder medvirke til at sikre robust sorts- og plantemateriale.

Reguleringen bør kun omfatte plantearter, som er vigtige for det kommercielle jordbrug, dvs. at dyrkningen af en art skal have et vist volumen for at fordelene ved at omfatte arten af reguleringens krav kan opveje ulemperne, f.eks. i form af administrative byrder, som påføres brugere og myndigheder.

Regeringen finder det derudover vigtigt, at forslaget giver mulighed for at bevare og udvikle nicheproduktion, som f.eks. bevaringssorter, almindeligt kendte frugtsorter, økologiske sorter til økologisk produktion og heterogent materiale, men reguleringen heraf skal være enkel, og ordningerne skal være fordelagtige og anvendelige. I den sammenhæng er det vigtigt at sikre, at de foreslåede regler for heterogent materiale ikke åbner op for snyd, f.eks. i forhold til handel med græsmarksblandinger.

Det er vigtigt for regeringen, at det fortsat er muligt at fastsætte nationale særregler, som kan sikre særlige interesser i forbindelse med produktion og markedsføring.

Regeringen støtter, at reguleringen undtager materiale, der opbevares og markedsføres af og mellem genbanker og bevaringsnetværk m.v.

Endelig finder regeringen det vigtigt, at reguleringen er klar og tydelig i forhold til anvendelsesområdet, omkostningseffektiv og digitaliseringsparat, såvel administrativt som økonomisk, for både erhverv og myndigheder.

Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Der er oversendt grundnotat til Folketingets Europaudvalg den 25. september 2023.

Notatet er ligeledes oversendt til Folketingets Miljø- og Fødevarerudvalg.