

Bruxelles, le 24.8.2016
COM(2016) 544 final

2013/0141 (COD)

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN

**conformément à l'article 294, paragraphe 6, du traité sur le fonctionnement de l'Union
européenne**

concernant la

**position du Conseil en première lecture sur l'adoption d'un règlement du Parlement
européen et du Conseil relatif aux mesures de protection contre les organismes nuisibles
aux végétaux**

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN

conformément à l'article 294, paragraphe 6, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

concernant la

position du Conseil en première lecture sur l'adoption d'un règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux mesures de protection contre les organismes nuisibles aux végétaux

1. ÉLÉMENTS DE CONTEXTE

Date de la transmission de la proposition au Parlement européen et au Conseil
(document COM(2013) 267 final – 2013/0141COD): 6 mai 2013.

Date de l'avis du Comité économique et social européen: 10 décembre 2013

Date de la position du Parlement européen en première lecture: 15 avril 2014

Date de transmission de la proposition modifiée: *

Date d'adoption de la position du Conseil: 18 juillet 2016

* Compte tenu de la tournure qu'ont pris les échanges informels entre le Conseil et le Parlement européen après la première lecture de celui-ci, la Commission n'a pas préparé de proposition modifiée mais a formulé un avis sur les amendements du Parlement dans sa «*Communication sur les suites données aux avis et résolutions adoptés par le Parlement européen lors de la session d'avril 2014*» [document SP (2014) 471], envoyée au Parlement européen le 7 juillet 2014.

2. OBJET DE LA PROPOSITION DE LA COMMISSION

La proposition abroge et remplace la législation de l'Union portant sur la protection contre les organismes nuisibles aux végétaux, qui se compose de la directive 2000/29/CE relative aux mesures de protection contre l'introduction dans la Communauté d'organismes nuisibles aux végétaux ou aux produits végétaux et contre leur propagation au sein de celle-ci, ainsi que de six autres directives concernant les organismes nuisibles et les mesures phytosanitaires. Le cadre législatif en vigueur date de 1977 et nécessite un certain nombre d'adaptations compte tenu des nouveaux défis posés par l'accroissement des échanges commerciaux et du changement climatique. La proposition faisait partie d'un paquet de propositions relatives à la santé des végétaux, à la santé des animaux, aux contrôles officiels concernant les végétaux, les animaux, les denrées alimentaires et les aliments pour animaux et aux dépenses de l'Union pour ces politiques.

La proposition couvre l'évaluation et la gestion des risques des organismes nuisibles aux végétaux. Ces organismes nuisibles sont répartis en deux catégories: les

organismes de quarantaine et les organismes réglementés non de quarantaine conformément aux critères des normes internationales. Les organismes de quarantaine sont eux-mêmes répartis entre organismes de quarantaine de l'Union (dans le cas de tout le territoire de l'Union) et organismes de quarantaine de zone protégée (dans le cas des zones protégées uniquement). Tous ces organismes nuisibles ne sont répertoriés que sur la base d'une évaluation des risques conforme aux normes internationales. Il a également été proposé que 10 pour cent des organismes de quarantaine de l'Union dont l'incidence économique, environnementale ou sociale est extrêmement grave, soient recensés comme organismes de priorité, auxquels il conviendra d'appliquer des exigences plus strictes en ce qui concerne les prospections et les plans d'action d'éradication.

La proposition introduit de nouvelles obligations plus spécifiques concernant la notification des organismes nuisibles par toutes les parties (autorités compétentes, opérateurs professionnels et particuliers). Elle établit en outre des règles nouvelles et plus spécifiques ayant trait à l'éradication des organismes nuisibles, aux prospections, aux plans pluriannuels de surveillance, aux plans d'intervention et aux exercices de simulation concernant les organismes de quarantaine de priorité, aux mesures provisoires à prendre sur les organismes nuisibles pas encore répertoriés comme organismes de quarantaine de l'Union, à des mesures nationales plus strictes aux fins d'éradication, et des exceptions pour les utilisations dans un but scientifique et à des fins d'essai, de sélection variétale, de sélection ou d'exposition.

La proposition établit en outre un système plus proactif concernant l'introduction et la circulation au sein de l'Union de végétaux, produits végétaux et autres objets susceptibles d'être infectés par ces organismes nuisibles et de poser un risque phytosanitaire inacceptable. Elle simplifie les règles relatives à la certification par l'imposition d'un passeport phytosanitaire uniforme pour tous les végétaux destinés à la plantation. Au demeurant, la proposition prévoit le certificat de préexportation qui garantit une coordination accrue entre les États membres lorsque des végétaux, des produits végétaux ou d'autres objets circulent entre ces États avant leur exportation vers tout pays non membre de l'UE.

La proposition poursuit les objectifs d'une meilleure réglementation, puisqu'elle simplifie les règles de référencement de tous les organismes nuisibles (de quarantaine et réglementés non de quarantaine) sous un seul cadre juridique. Elle énonce des règles plus claires et plus détaillées sur les réactions à adopter face à tout foyer d'organismes nuisibles. Enfin, elle permet d'harmoniser et de clarifier les exigences de certification des produits réglementés pour leur introduction et leur circulation sur le territoire de l'Union. De surcroît, elle prévoit des dispositions plus transparentes relatives à l'évaluation et à la gestion des risques phytosanitaires.

3. OBSERVATIONS SUR LA POSITION DU CONSEIL

3.1 Observations d'ordre général

La proposition de la Commission a été transmise au Parlement européen et au Conseil le 6 mai 2013. Le Parlement européen a adopté sa position en première lecture le 15 avril 2014 et a soutenu les principaux objectifs de la proposition de la Commission. En particulier, le Parlement européen a approuvé la classification des organismes nuisibles, les mesures concernant les notifications, l'éradication, les prospections, les plans d'intervention, les exercices de simulation, la nécessité d'un système d'importation plus proactif

et la nouvelle approche relative à la certification des végétaux, produits végétaux ou autres objets. Le Parlement européen a proposé de supprimer le seuil des 10 % pour les organismes de priorité, a introduit plusieurs amendements en vue d'exigences plus strictes sur les importations et le transit de végétaux, produits végétaux ou autres objets, et a également mis en place des obligations de déclaration concernant l'élargissement du champ d'application des passeports phytosanitaires et l'effet des mesures d'importation. Le Parlement européen a également proposé d'inclure tous les organismes nuisibles réglementés dans les annexes du règlement.

La position du Parlement européen comprenait 136 amendements à la proposition d'origine de la Commission.

La Commission n'a pas élaboré de proposition modifiée. Dans sa «*Communication sur les suites données aux avis et résolutions adoptés par le Parlement européen lors de la session d'avril 2014*» [document SP (2014) 471], envoyée au Parlement européen le 7 juillet 2016, la Commission a indiqué qu'elle pouvait accepter en totalité, en partie, en substance ou sous réserve de modifications rédactionnelles 50 des 136 amendements proposés dont elle estimait qu'ils pouvaient clarifier ou améliorer sa proposition et qu'ils étaient conformes aux objectifs généraux de celle-ci.

À la suite de l'adoption de la position du Parlement européen en première lecture, des échanges informels se sont poursuivis entre les délégations du Parlement européen, de la présidence du Conseil et de la Commission, en vue de parvenir à un accord au stade de la position commune («accord en deuxième lecture anticipée»).

Ces échanges fructueux se trouvent reflétés dans la position commune du Conseil, laquelle a été adoptée à la majorité qualifiée. La Commission estime que la position commune du Conseil est conforme aux objectifs premiers de sa proposition et répond à de nombreuses préoccupations du Parlement européen. Bien que cette position s'éloigne, par certains aspects, de la proposition originale de la Commission, celle-ci y voit une solution de compromis soigneusement équilibrée et se félicite que tous les points qu'elle jugeait essentiels lors de l'adoption de sa proposition y soient traités.

3.2 Amendements du Parlement européen acceptés par la Commission et intégrés en totalité, en partie ou en principe dans la position du Conseil arrêtée en première lecture

Information relative aux plans d'intervention à destination des opérateurs professionnels concernés. Le Parlement européen a présenté un amendement (56) énonçant que chaque État membre communique à la Commission et aux autres États membres, sur demande, ses plans d'intervention, «et informe tous les opérateurs concernés». La transmission de l'information à tous les opérateurs concernés est un ajout utile accepté par la Commission et le Conseil et inclus dans le texte du règlement.

Participation des acteurs concernés aux exercices de simulation. Le Parlement européen a présenté un amendement (57) énonçant que ces exercices sont effectués, pour l'ensemble des organismes de priorité concernés, dans un délai raisonnable «et associent tous les acteurs concernés». La participation des

acteurs concernés est un ajout utile qui a été accepté par la Commission et le Conseil.

3.3 Amendements du Parlement européen rejetés par la Commission et intégrés en totalité, en partie ou en principe dans la position du Conseil arrêtée en première lecture

Suppression du seuil de 10 % pour les organismes de priorité. Le Parlement européen ayant considéré comme arbitraire le plafond de 10 % par rapport au nombre total d'organismes de quarantaine de l'Union, il a donc proposé sa suppression (amendement 40). La Commission a rejeté cet amendement pour veiller à ce que le principe de définition des priorités soit respecté lors de l'adoption de la liste d'organismes de priorité. Le Conseil a accepté l'amendement et le seuil de 10 % a été retiré du règlement. La Commission peut accepter cette position dans un esprit de compromis et parce qu'il sera toujours possible de respecter le principe de définition des priorités sans établir une limite spécifique par voie législative.

Rapports sur les passeports phytosanitaires. Le Parlement européen a introduit un amendement fixant une obligation pour la Commission de remettre un rapport au Parlement européen et au Conseil sur l'expérience tirée de l'extension du système de passeport phytosanitaire à tous les déplacements de végétaux, produits végétaux et autres objets à l'intérieur du territoire de l'Union. Ce rapport doit comporter une analyse coûts-avantages claire pour les opérateurs (amendements 108 et 109). La Commission a rejeté cet amendement parce qu'il a été estimé, dans le cadre de l'évaluation d'impact, que l'élargissement du champ d'application du passeport phytosanitaire à tous les végétaux destinés à la plantation n'aura pas d'impact majeur sur les opérateurs et le commerce des végétaux. Le Conseil a accepté l'amendement. La Commission peut accepter la position du Conseil dans un esprit de compromis.

Rapports sur les mesures relatives aux importations. Le Parlement européen a proposé une obligation pour la Commission de remettre un rapport au Parlement européen et au Conseil, comprenant une analyse coûts-avantages, sur l'application et l'efficacité des mesures relatives aux importations sur le territoire de l'Union (amendement 98). Le Conseil a accepté cet amendement. Bien que la Commission ait initialement rejeté l'amendement du Parlement européen, car jugé trop contraignant, elle peut accepter le texte tel que repris dans la position du Conseil en vue de trouver un compromis.

3.4 Amendements du Parlement européen acceptés par la Commission en totalité, en partie ou en principe, mais non intégrés dans la position du Conseil arrêtée en première lecture

La Commission avait accepté en partie un certain nombre d'amendements mineurs qui ne figurent pas explicitement dans la position finale du Conseil parce qu'ils sont devenus superflus en cours de négociations ou ont déjà été expliqués ailleurs ou implicitement inclus dans la proposition (par exemple, les amendements 43, 44, 45, 46, 51, 52 et 53).

3.5 Amendements du Parlement européen rejetés par la Commission et non intégrés dans la position du Conseil arrêtée en première lecture

Inclusion d'espèces exotiques envahissantes dans la définition des organismes nuisibles. Le Parlement européen a proposé l'inclusion des

espèces exotiques envahissantes dans la définition des organismes nuisibles (amendement 19). La Commission a rejeté cet amendement parce qu'un tel élargissement du champ d'application ferait double emploi par rapport au règlement (UE) n° 1143/2014 relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes, d'autant plus que les ressources disponibles en matière d'évaluation et de gestion des organismes nuisibles seraient surexploitées. Bien que le Conseil ait également rejeté cet élargissement du champ d'application, il a toutefois convenu d'inclure dans le champ d'application des «organismes nuisibles», et sous certaines conditions, les plantes non parasites (voir point 3.6).

Liste des organismes nuisibles établie dans l'annexe du règlement et non par voie d'un acte d'exécution. Le Parlement européen a proposé un amendement pour répertorier tous les organismes nuisibles dans les annexes du règlement (par exemple, les amendements 14, 30 et 31). La Commission a rejeté cet amendement. Elle estime que les critères d'établissement de la liste d'organismes nuisibles sont un élément crucial du champ d'application du règlement, et non la liste à proprement parler qui est transitoire. Le statut des organismes nuisibles dans les listes change fréquemment et est indissociablement lié aux mesures prises contre ces organismes et aux pays tiers / États membres spécifiques concernés. Les organismes nuisibles doivent de ce fait figurer dans des actes d'exécution, et non pas dans des annexes du règlement. Le Conseil a également rejeté cet amendement selon le même raisonnement.

Autorités compétentes en droit d'appliquer l'enrayement au lieu de l'éradication. Le Parlement européen a proposé dans son amendement de donner aux autorités compétentes la possibilité d'appliquer à leur discrétion, en lieu et place de l'éradication, l'enrayement des organismes de quarantaine de l'Union, dès lors qu'elles estiment que l'éradication n'est pas possible (amendement 47). La Commission a rejeté cet amendement étant donné qu'il est essentiel pour la protection phytosanitaire du territoire de l'Union que l'éradication demeure la seule solution à envisager pour les autorités compétentes. L'enrayement ne doit être autorisé que s'il est décidé au niveau de l'Union en vertu d'une décision d'exécution de la Commission. Le Conseil a également rejeté cet amendement sur la base du même raisonnement.

Coordination de l'indemnisation des opérateurs professionnels. Le Parlement européen a présenté un amendement indiquant que lorsque des États membres indemnisent des opérateurs professionnels pour la perte de végétaux, produits végétaux ou autres objets détruits en application des mesures d'éradication mises en œuvre dans un contexte transfrontalier, ils doivent veiller à ce qu'une certaine coordination s'établisse entre les États membres concernés afin d'éviter toute distorsion du marché (amendement 48). La Commission a rejeté cet amendement parce que cet ajout ne concerne pas l'objet de cette proposition, mais le règlement financier pour les mesures de la Commission et, étant donné sa nature déclaratoire, il va à l'encontre des règles de technique législative. Le Conseil a également rejeté cet amendement sur la base du même raisonnement.

Exigences strictes pour le transit phytosanitaire. Dans le cas de végétaux, produits végétaux ou autres objets en transit à travers l'Union, le Parlement européen a proposé des exigences plus strictes, y compris le recours à un scellé

phytosanitaire officiellement approuvé et à une surveillance étroite de ces déplacements (amendements 91 et 92). La Commission a rejeté ces amendements, car ils sont contraignants et disproportionnés par rapport au risque phytosanitaire potentiel que présentent ces produits. Le Conseil a également rejeté cet amendement sur la base du même raisonnement, et aussi parce que les dispositions relatives au transit seront couvertes de manière horizontale dans le cadre du nouveau règlement sur les contrôles officiels [COM(2013) 265 final - 2013/0140 COD].

Consultation du groupe consultatif. Le Parlement européen a présenté un amendement précisant que la Commission doit consulter le groupe consultatif de la chaîne alimentaire et de la santé animale et végétale mis en place en vertu de la décision 2004/613/CE de la Commission et que le groupe doit participer à l'établissement des actes d'exécution et des actes délégués (amendement 113). La Commission a rejeté cet amendement étant donné que cette pratique doit être laissée à la discrétion de la Commission au lieu d'être mise en place dans le cadre d'un acte législatif. La Commission consulte régulièrement le groupe consultatif sur les questions de santé des végétaux et un groupe de travail permanent sur les végétaux a été constitué à cet effet dans le cadre du groupe consultatif en 2013. Le Conseil a également rejeté cet amendement sur la base du même raisonnement.

3.6 Nouvelles dispositions introduites par le Conseil

Le Conseil a introduit de nombreux amendements dans presque tous les articles de la proposition. La plupart de ces amendements constituent un développement des dispositions de la proposition et n'introduisent pas d'approche nouvelle ou profondément modifiée. Toutefois, les dispositions ci-après élargissent le champ d'application ou renforcent les exigences de la proposition.

Inclusion de plantes non parasites dans la définition des organismes nuisibles. La proposition exclut les plantes non parasites de la définition des organismes nuisibles. Le Conseil a ajouté une disposition selon laquelle dès lors qu'il y a des preuves que des plantes non parasites (à l'exclusion des espèces exotiques envahissantes) posent des risques phytosanitaires ayant une incidence économique, environnementale ou sociale grave pour le territoire de l'Union, ces plantes non parasites pourront être considérées comme des plantes nuisibles aux végétaux ou aux produits végétaux (organismes nuisibles). La Commission a accepté cet amendement dans un esprit de compromis.

Zones temporairement protégées. Le Conseil a ajouté une disposition selon laquelle la Commission peut reconnaître une zone temporairement protégée à laquelle les conditions des zones protégées ordinaires s'appliqueront. Toutefois, pour la création d'une zone temporaire, une activité de prospection d'un an seulement est nécessaire, contre trois ans pour les zones protégées ordinaires. La reconnaissance d'une zone de protection temporaire ne doit pas excéder trois ans, durée après laquelle elle expire automatiquement. La Commission a accepté cette disposition, car elle pourrait garantir une approche plus souple en ce qui concerne la création de zones protégées.

Importation de végétaux, de produits végétaux ou d'autres objets à haut risque. Le Conseil a proposé que, lorsqu'une évaluation préliminaire révèle qu'un végétal, produit végétal ou autre objet originaire d'un pays tiers et qui

n'est pas soumis à d'autres exigences présente un risque phytosanitaire d'un niveau inacceptable pour le territoire de l'Union, il doit être considéré comme «végétal à haut risque», «produit végétal à haut risque» ou «autre objet à haut risque» et son introduction dans l'Union doit être interdite. Cette évaluation préliminaire doit tenir compte, pour le végétal, produit végétal ou autre objet concerné selon le cas, d'un certain nombre de critères prescrits. La Commission devra adopter un acte d'exécution, répertoriant provisoirement au niveau taxonomique approprié, les végétaux, produits végétaux ou autres objets à haut risque et, le cas échéant, les pays tiers, le groupe de pays tiers ou les régions spécifiques de pays tiers concerné(e)s. Cette liste pourra être modifiée si une évaluation exhaustive des risques prouve que ces végétaux, produits végétaux ou autres objets doivent être déréglementés ou soumis à des interdictions ou mesures particulières dans le cadre du présent règlement. La Commission a accepté cet amendement dans un esprit de compromis, et parce qu'il peut assurer une politique d'importation proactive conformément à l'Accord de l'Organisation mondiale du commerce sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires.

Règles sur les matériaux d'emballage en bois. Le Conseil a ajouté des règles plus spécifiques concernant l'introduction de matériaux d'emballage en bois dans l'Union, ainsi que leur circulation à l'intérieur et vers l'extérieur de celle-ci. Cette introduction et cette circulation doivent être formellement conformes à la norme internationale correspondante [norme NIMP 15 de la Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV)]. La Commission a accepté cet amendement, car il permet de clarifier les règles sur les matériaux d'emballage en bois.

Dispositifs d'enrayement. Afin de compléter les dispositions de la proposition sur les stations de quarantaine, le Conseil a également ajouté une série de dispositions pour les dispositifs d'enrayement, car plusieurs États membres peuvent ne pas être en mesure d'établir et de gérer lesdites stations. La Commission a accepté cet amendement, car il offre davantage de souplesse à certains États membres.

Certificats phytosanitaires pour l'importation de tous les végétaux. Selon la proposition de la Commission, les végétaux vivants (y compris les végétaux entiers, fruits, légumes, fleurs coupées, etc.) qui sont soumis à des exigences spécifiques à l'importation ne peuvent être introduits dans l'Union que s'ils sont accompagnés d'un certificat phytosanitaire. Le Conseil a élargi le champ d'application de cette obligation et ajouté la disposition selon laquelle la Commission, au moyen d'un acte d'exécution, énonce qu'une telle obligation s'appliquera à tous les végétaux (et pas seulement aux végétaux pour lesquels des exigences en matière d'importation ont été définies). Toutefois, cet acte d'exécution établit qu'un certificat phytosanitaire n'est pas exigé pour les végétaux pour lesquels une évaluation fondée sur des preuves concernant les risques phytosanitaires et l'expérience commerciale démontre que ce certificat n'est pas nécessaire. Cette évaluation doit tenir compte d'un certain nombre de critères prescrits. La Commission a accepté cet élargissement du champ d'application du certificat phytosanitaire, car il offrira une vue d'ensemble plus claire des végétaux importés ainsi que de meilleures garanties phytosanitaires.

4. CONCLUSION

La Commission considère que la position commune adoptée par le Conseil à la majorité qualifiée est conforme aux objectifs premiers de sa proposition et répond à de nombreuses préoccupations du Parlement européen. Bien que cette position s'éloigne, par certains aspects, de la proposition originale de la Commission, celle-ci y voit une solution de compromis soigneusement équilibrée et se félicite que tous les points qu'elle jugeait essentiels lors de l'adoption de sa proposition y soient traités.

Pour les raisons qui précèdent, la Commission souscrit à la position commune adoptée le 18 juillet 2016.