

# Fytobberij

De fytosanitaire lastendruk in feiten en beleving



LEI

WAGENINGEN UR

# Fytobberij

De fytosanitaire lastendruk in feiten en beleving

Harold van der Meulen

Bas Janssens

Annemarie Breukers

Johan Bremmer

Youri Dijkhoorn

LEI-rapport 2010-045

Juni 2010

Projectcode 4080800

LEI, onderdeel van Wageningen UR, Den Haag

Het LEI kent de volgende onderzoeksvelden:



Sector & Ondernemerschap



Regionale Economie & Ruimtegebruik



Markt & Ketens



Internationaal Beleid



Natuurlijke Hulpbronnen



Consument & Gedrag

## **Fytobberij; De fyto-sanitaire lastendruk in feiten en beleving**

Meulen, H. van der, B. Janssens, A. Breukers, J. Bremmer en Y. Dijkxhoorn

LEI-rapport 2010-045

ISBN/EAN: 978-90-8615-433-3

Prijs € 15,25 (inclusief 6% btw)

49 p., fig., tab., bijl.

Het bedrijfsleven doet geregeld zijn beklag over de toegenomen fyto-sanitaire regels en lastendruk. Dit rapport schetst een kwalitatieve verkenning van knelpunten in de fyto-sanitaire regelgeving voor de ondernemers in de teelt en de handel. Hierin is zowel de beleefde als feitelijke lastendruk meegenomen. In deze studie is gebruik gemaakt van beschikbare literatuur en interviews met vertegenwoordigers van brancheorganisaties en ondernemers.

The industry regularly lodges complaints about the increase in the number and stringency of phytosanitary rules and the associated burden. This report outlines a qualitative exploration of the bottlenecks in the phytosanitary regulations for entrepreneurs in the growing and trading sectors. This includes both the perceived and actual burdens. This study makes use of available literature and interviews with representatives from branch organisations and entrepreneurs.

Project BO-06-005-002.02, 'Fytosanitair regeldruk'

Dit onderzoek is uitgevoerd binnen het kader van het LNV-programma  
Beleidsondersteunend Onderzoek; Thema: Fytosanitair beleid, cluster: Plant-  
gezondheid.

Foto: Bart Eijgenhuijsen/Hollandse Hoogte

### **Bestellingen**

070-3358330

publicatie.lei@wur.nl

© LEI, onderdeel van stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek, 2010  
Overname van de inhoud is toegestaan, mits met duidelijke bronvermelding.



Het LEI is ISO 9001:2008 gecertificeerd.

# Inhoud

	<b>Woord vooraf</b>	<b>7</b>
	<b>Samenvatting</b>	<b>8</b>
	<b>Summary</b>	<b>10</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>12</b>
	1.1 Aanleiding	12
	1.2 Probleemstelling	13
	1.3 Doelstelling	13
	1.4 Afbakening	14
	1.5 Leeswijzer	14
<b>2</b>	<b>Aanpak en achtergrond</b>	<b>15</b>
	2.1 Onderzoeksmethodiek	15
	2.2 De internationale handelsketen	16
	2.3 Fytosanitaire wet- en regelgeving	16
	2.4 Lastendruk gekwantificeerd	17
<b>3</b>	<b>Inventarisatie beleefde wet- en regeldruk</b>	<b>22</b>
	3.1 Inleiding	22
	3.2 Planning en logistiek	22
	3.3 Tracering en critical control points	23
	3.4 Vergaande wet- en regelgeving	24
	3.5 Discriminatie naar bedrijfsgrootte	24
	3.6 Verdeling lusten versus lasten	25
	3.7 Aanvullende handelseisen	25
	3.8 Afstemming PD - keuringsinstanties	26
	3.9 Nut en noodzaak fytosanitaire regelgeving	26
	3.10 Verband tussen thema's en sectoren en ketensegmenten	27
<b>4</b>	<b>Interviews</b>	<b>29</b>
	4.1 Inleiding	29
	4.2 Planning en logistiek	29
	4.3 Tracering en critical control points	32
	4.4 Discriminatie naar bedrijfsgrootte	34

4.5	Verdeling lusten versus lasten	35
4.6	Aanvullende handelseisen	36
4.7	Afstemming PD - keuringsinstanties	37
<b>5</b>	<b>Analyse en discussie</b>	<b>39</b>
<b>6</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>42</b>
6.1	Conclusies	42
6.2	Aanbevelingen	42
	<b>Literatuur en websites</b>	<b>43</b>
	<b>Bijlagen</b>	
1	Geraadpleegde organisaties en personen, bedrijven	44
2	Interviewvragen project 'beleefde fyto-sanitaire wet- en regelgeving'	45

# Woord vooraf

Algemeen wordt geconstateerd dat de regeldruk en controlelasten in het fyto-sanitaire stelsel toenemen. De overheid heeft hiermee te maken bij het nemen van maatregelen. Het bedrijfsleven doet geregeld haar beklag over de toegenomen fyto-sanitaire regels en lastendruk. Dit was de aanleiding om binnen het BO-thema 'Fyto-sanitair beleid' een onderzoek uit te zetten met de vraag: op welke punten de regelgeving voor ondernemers knelt en waar de teelt en de handel last van hebben?

Het onderzoek is uitgevoerd door het LEI onder leiding van Harold van der Meulen. Het projectteam bestond verder uit Bas Janssens, Annemarie Breukers, Johan Bremmer en Youri Dijkxhoorn. De ondernemers en leden van koepel-organisaties die hebben meegewerkt aan de interviews hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan de uitvoering van dit onderzoek. Ten slotte willen wij de opdrachtgevers vanuit het ministerie van LNV, te weten Henk Schollaart (AKV), Hans Smolders (AKV) en Mennie Gerritsen (AKV) bedanken voor hun ondersteunende inbreng.



Prof.dr.ir. R.B.M. Huirne  
Algemeen Directeur LEI



# Samenvatting

---

In de plantaardige productie- en afzetketen nemen fyto-sanitaire problemen toe. Dit hangt mede samen met de toegenomen internationale handelsstromen, een toename van het aantal organismen met quarantaine status en verbeterde detectietechnieken. Fyto-sanitaire controles verschillen naargelang van de handelsstromen, waarbij onderscheid kan worden gemaakt tussen import, interne handel binnen de EU en export. De overheid heeft hiermee te maken bij het nemen van maatregelen.

In dit onderzoek wordt antwoord gegeven op de vraag op welke punten de fyto-sanitaire regelgeving voor ondernemers knelt en waar de teelt en de handel last van hebben. Het onderzoek houdt een kwalitatieve verkenning in, waarin zowel de feitelijke als beleefde lastendruk zijn meegenomen. De feitelijke administratieve lasten bestaan uit alle kosten die een instelling moet maken om te voldoen aan informatieverplichtingen die voortvloeien uit wet- en regelgeving van de overheid. Het gaat om het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie. Bij beleefde lasten staat de mate waarin de lastendruk door de ondernemers wordt ervaren centraal.

Uit een inventarisatie op basis van gespreken met betrokkenen vanuit brancheorganisaties blijken de belangrijkste belemmeringen en controlelasten zich te groeperen rondom de thema's planning en logistiek, tracering en critical control points, herziene wetgeving, discriminatie naar bedrijfsgrootte, verdeling van de lusten versus de lasten, aanvullende handelseisen en afstemming tussen Plantenziektkundige Dienst (PD) en keuringsinstanties. Deze thema's zijn diepgaander getoetst door middel van interviews onder teelt- en handelsbedrijven. Uit deze interviews kan worden afgeleid dat er gezien de handelsbelangen van Nederlandse bedrijven en telers over het algemeen steun bestaat voor het fyto-sanitair beleid, dat er begrip is voor het feit dat hieruit regels voortvloeien en dat deze regels verplichtingen met zich meebrengen.

Fyto-sanitaire eisen die verbonden zijn aan export naar landen buiten de EU zorgen voor de hoogste beleefde lastendruk. Factoren zoals onbegrip bij ondernemers waarom derde landen deze eisen stellen, wantrouwen van de inspectieresultaten, of misbruik van fyto-sanitair beleid voor handelspolitieke doelen dragen daaraan bij. Daarbij moet wel bedacht worden dat deze eisen door derde landen worden opgelegd, en daarmee voorwaarde zijn om te kunnen exporteren.

De feitelijke lasten van verplichtingen die voortvloeien uit Europees en Nederlands beleid beperken zich tot finetuning in de uitvoeringsaspecten. Op bedrijfsniveau betreft dit de efficiëntie van het inspectieproces: afstemming keuringsdiensten en PD, de wachttijd en de inspectietijd met de daaraan verbonden kosten. De gevolgen van het project 'Plantkeur' zijn buiten beschouwing gelaten. De ruimte binnen bestaande regelgeving voor het terugdringen van de lasten zijn beperkt. De lasten kunnen verder teruggedrongen worden door bredere toepassing van het 'reduced checks'-principe. Hiervoor is echter aanpassing van de fytorichtlijn nodig. Het Europese klimaat hiervoor is momenteel ongunstig.

Discriminatie naar bedrijfsgrootte vanwege de mogelijkheid van importinspecties op grotere bedrijven (lees: bedrijven met veel importinspecties) is geen aandachtspunt voor de overheid. De overheid biedt immers alle bedrijven de mogelijkheid voor het inrichten van een eigen inspectielocatie.

De beleefde fyto-sanitaire lastendruk bij handel binnen de EU is beperkt en hangt samen met het draagvlak voor te nemen maatregelen en bijbehorende administratieve lasten. Onvrede zit vooral op het operationele vlak bij de uitvoeringsaspecten, te weten eenduidigheid van (interpretatie van) regels en de wijze waarop het inspectieproces wordt uitgevoerd.

Aanbevolen wordt dat het ministerie van LNV samen met het bedrijfsleven verkent welke mogelijkheden er zijn voor finetuning van het inspectieproces, en daarbij inzichtelijk maakt hoe de kosten zich ontwikkelen bij verbetering van de logistiek. Daarnaast wordt aanbevolen om internationaal de mogelijkheden voor verdere doorvoering van het 'reduced checks'-principe breder te verkennen. Ten slotte verdient het aanbeveling te investeren in de communicatie van fyto-sanitair beleid en de uitvoering daarvan bij ondernemers. Een goede en tijdige voorlichting en communicatie door het ministerie over de noodzaak en het nut van de fyto-sanitaire regelgeving kan bijdragen aan verlaging van beleefde lasten.

# Summary

---

## *Fytobberij* (Phyto-issues)

### Actual and perceived phytosanitary burden

Phytosanitary problems are increasing within the plant and vegetable production and sales chain. This is partly connected with the increased international trade flows, an increase in the number of organisms with quarantine status and improved detection techniques. Phytosanitary checks differ according to the trade flows. A distinction can be made between imports, internal trade within the EU and exports. The government is involved in the taking of measures in this regard.

This study provides answers to the question of at which points the phytosanitary regulations form a problem for entrepreneurs and what problems the growing and trading sectors experience. The study comprises a qualitative exploration, in which both actual and perceived burdens are taken into account. The actual administrative burdens consist of all the costs that an institution has to bear in order to satisfy information obligations arising from legislation and government regulations. This refers to the collation, processing, storage and making available of information. In the case of perceived burdens, the extent to which the burden is felt by the entrepreneurs occupies a central position. An inventory compiled on the basis of interviews with concerned parties from branch organisations shows that the main obstacles and control burdens are grouped around the themes of planning & logistics, tracing & critical control points, revised legislation, discrimination according to company size, distribution of the burdens and rewards, additional trading requirements and harmonisation between the Plant Protection Service and the inspection bodies. These themes have been tested in depth by means of interviews with growers and trading companies. The conclusion can be drawn from these interviews that in view of the trading interests of Dutch companies and growers, there is generally speaking support for the phytosanitary policy, that there is a certain amount of understanding for the fact that rules arise from this and that these rules are accompanied by obligations.

Phytosanitary requirements that are connected with exports to countries outside the EU cause the greatest perceived burden. Factors such as a lack of understanding among entrepreneurs as to why other countries make such demands, distrust relating to the inspection results, or misuse of phytosanitary

policy for trade-policy related objectives all contribute to this. In this respect, one must also consider that these requirements are set by other countries and therefore form a condition for exports.

The actual burdens of obligations arising from European and Dutch policy are limited to fine-tuning in aspects of implementation. At the company level, this relates to the efficiency of the inspection process: the harmonisation of inspection services and the Plant Protection Service, the waiting time and the inspection time, as well as the associated costs. The consequences of the '*Plantkeur*' project have not been taken into account in this. The scope within the current regulations for the reduction of these burdens is limited. The burden can be further reduced through the broader application of the 'reduced checks' principle. For this, however, the Phyto Directive needs to be modified. The European climate is currently unfavourable for such a move.

Discrimination according to company size due to the possibility of import inspections at larger companies (i.e.: companies with a lot of import inspections) is not a point for attention for the government. After all, the government offers all businesses the opportunity to set up their own inspection sites. The perceived burden related to phytosanitary matters associated with trading within the EU is limited, and is connected with the level of support for the measures needing to be taken and the associated administrative burdens. Dissatisfaction is found primarily on the operational aspects of implementation, namely the clarity (and interpretation) of rules and the way in which the inspection process is implemented.

It is recommended that the Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality joins forces with industry to explore the possibilities for fine-tuning the inspection process, and thus providing transparency in how the costs develop as logistics are improved. In addition, it is recommended that the international possibilities for the further implementation of the 'reduced checks' principle be explored more broadly. Lastly, it is recommended that investments be made in the communication of phytosanitary policy and its implementation by entrepreneurs. Accurate and timely information and communication from the ministry regarding the necessity and usefulness of the phytosanitary regulations can help contribute to a reduction in the perceived burdens.

# 1 Inleiding

---

## 1.1 Aanleiding

De invoer van planten en plantaardige producten is wettelijk gereguleerd. Met de planten kunnen organismen meekomen die schadelijk zijn voor de teelt van planten en de handel daarin binnen de Europese Unie (EU).<sup>1</sup> De fytorichtlijn (Richtlijn 2000/29/EG) vormt de basis voor de fyto-sanitaire regelgeving binnen de EU. Daarbij gelden voor enkele organismen meer specifieke aanvullende EU-richtlijnen (onder andere bruinrot en ringrot). De export valt niet onder de fytorichtlijn.

Voor export van planten en plantaardige producten naar landen buiten de EU moeten ondernemers zorgen dat de partijen voldoen aan de voorwaarden die het betreffende exportland stelt.

Voordat een product in de EU ingevoerd mag worden dient een fyto-sanitaire inspectie plaats te vinden. De ondernemer draagt de zorg voor de inspectie en documenten van planten of plantaardige producten; de inspectie ligt bij de geautoriseerde instanties. Geïmporteerde planten en plantaardige producten van buiten de EU dienen bij import gecontroleerd te worden; deze importcontrole bestaat uit een fyto-sanitaire inspectie, identiteits- en documentcontrole door een daartoe bevoegde instantie.

Voor vervoer van bepaalde planten en plantaardige producten binnen de EU (en NL) is een plantenpaspoort nodig waaruit blijkt dat de planten of plantaardige producten:

- niet zijn aangetast door schadelijke organismen die zijn opgenomen in de lijst Quarantaineorganismen;
- voldoen aan de bijzondere eisen die zijn gesteld in bijlage IV, deel A, rubriek II van de fytorichtlijn (Richtlijn 2000/29/EG).

Algemeen wordt geconstateerd dat de regeldruk en controlelasten in het fyto-sanitaire stelsel toenemen. Dit hangt mede samen met de toegenomen internationale handelsstromen en een toename van het aantal organismen met de quarantaine status. Daarnaast zorgen steeds betere detectietechnieken voor

<sup>1</sup> Voor een aantal planten, vaak van een specifieke bestemming, geldt vanwege het hoge risico een invoerverbod. Deze planten mogen dus niet worden ingevoerd in de EU.

een toename van het aantal onderscheppingen van q-organismen en verscherping van maatregelen als gevolg daarvan.

De overheid heeft hiermee te maken bij het nemen van maatregelen. Het bedrijfsleven doet geregeld zijn beklag over de toegenomen fytosanitaire regels en lastendruk. Oplossingen worden daarom, binnen het stelsel van internationale fytosanitaire regelgeving, gezocht in organisatiestructuren, waaronder het herbeleggen en anders inrichten van controletaken. Daarnaast is er sprake van een implementatieslag waarbij uitvoerende diensten invulling geven aan wet- en regelgeving door het stellen van beleidsregels.

## **1.2 Probleemstelling**

De vraag is op welke punten de regelgeving voor ondernemers knelt en waar de teelt en de handel last van hebben. Daarbij wordt waar mogelijk onderscheid gemaakt tussen de beleefde lastendruk en de feitelijke lastendruk. Dit onderscheid is van belang bij het zoeken naar oplossingen. In het eerste geval ligt het voor de hand de oplossing te zoeken in de communicatie over fytosanitaire risico's, in het tweede geval zullen de regels aangepast moeten worden, dan wel de uitvoering daarvan.

## **1.3 Doelstelling**

Doel van het onderzoek is antwoord geven op de vraag welke knelpunten er door ondernemers ervaren worden op het gebied van fytosanitaire regeldruk om na te gaan of en zo ja, hoe, de fytosanitaire lastendruk binnen de internationale kaders verminderd kan worden. Het onderzoek houdt een kwalitatieve verkenning in, waarin zowel feiten als percepties meegenomen worden.

## **1.4 Afbakening**

In dit onderzoek is niet gekeken naar de kwantitatieve aspecten en gemeten lastendruk die samenhangen met fytosanitaire wet- en regelgeving. Het onderzoek is beperkt tot de invloed van fytosanitaire wet- en regelgeving voor telers en handelaren (import, export en interne markt). Ook fytosanitaire risico's die als gevolg van handel ontstaan zijn niet onderzocht.

## **1.5 Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 van het rapport wordt de aanpak en achtergrond van het onderzoek beschreven. Daarna zijn in hoofdstuk 3 de resultaten van de eerste fase, de inventarisatie, en in hoofdstuk 4 de resultaten van de diepte-interviews uitgewerkt. Hoofdstuk 5 geeft op basis van de voorgaande hoofdstukken een analyse en discussie. Het rapport wordt afgesloten met conclusies en aanbevelingen.

## 2 Aanpak en achtergrond

---

### 2.1 Onderzoeksmethodiek

Het onderzoek is gestart met een aantal telefonische interviews met vertegenwoordigers van de koepelorganisaties (onder andere Plantum, NAO, Anthos, Frugi Venta) om te inventariseren, wat er leeft en speelt ten aanzien van de fyto-sanitaire wet- en regelgeving. Zie bijlage 1 voor een overzicht van de geraadpleegde organisaties en personen. Het gaat hierbij zowel om de feitelijke wet- en regelgeving als de perceptie. De bevindingen van de interviews zijn samengevoegd en gegroepeerd. Dit heeft inzicht gegeven in de belangrijkste, breed gedragen, knelpunten onder betrokkenen in de handel ten aanzien van import, export en interne EU-markt. Hierbij is ook aandacht voor welke partijen en in welke mate zij hiermee te maken hebben.

Op basis van de geïnventariseerde knelpunten heeft een selectie van thema's plaatsgevonden. Per thema is de relevantie aangegeven voor sectoren en ketensegmenten. Vervolgens zijn per thema vragen geformuleerd die zijn gebruikt in diepte-interviews onder teelt- en handelsbedrijven in de diverse plantaardige sectoren (zie bijlage 2).

De selectie van de bedrijven heeft plaatsgevonden op basis van de relevantie van thema's voor sectoren en ketens. Voor sectoren en ketens waar een thema relevant was is een bedrijfstype vastgesteld (bijvoorbeeld vruchtboomkwekerij of bloembollenexportbedrijf). Vervolgens zijn via de koepelorganisaties of eigen netwerken namen van bijpassende bedrijven gezocht. Deze zijn benaderd of ze bereid waren aan een interview mee te werken en voor een interview bezocht.

De resultaten van de interviews zijn vastgelegd in verslagen en teruggekoppeld met de geïnterviewden. De resultaten zijn vervolgens per thema samengevoegd, wat de basis vormde voor de verdere analyse en discussie.

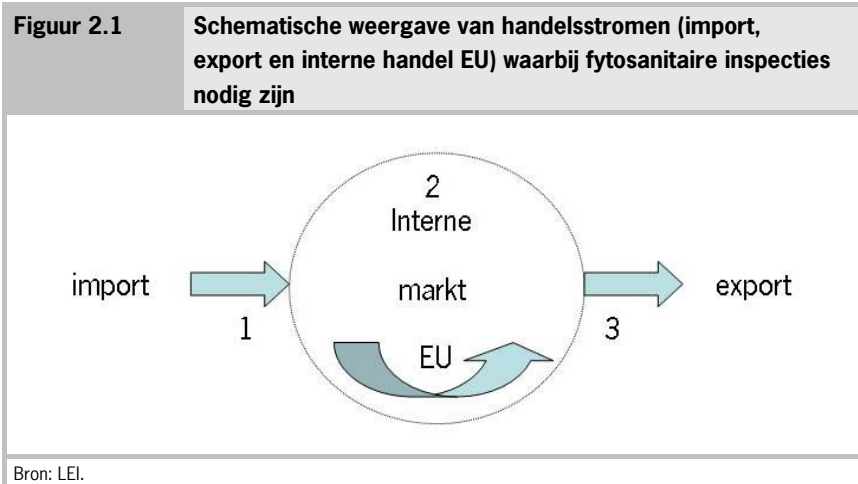
Bij de start van het onderzoek, bij het vaststellen van de thema's en na de analyse van de interviews heeft overleg met de opdrachtgever plaatsgevonden. Bij de start van het onderzoek heeft de opdrachtgever aangegeven het zwaartepunt van het onderzoek op de beleefde lastendruk te leggen.

Het projectteam is enkele keren bijeen geweest om voortgang en planning te bespreken.



## 2.2 De internationale handelsketen

Handelsbedrijven opereren op diverse plekken in de keten: ze kunnen exporteren en importeren, zowel binnen de EU als naar derde landen. Figuur 2.1 geeft een schematisch overzicht van de handelsstromen als kapstok voor de fytosanitaire inspanningsverplichtingen waar handelsbedrijven vanwege fytosanitaire regelgeving mee te maken hebben.



In de figuur zijn weergegeven:

1. import en daarmee gepaard gaande importinspectie: product- en documentcontrole;
2. interne handel binnen de EU: benodigde documenten en inspecties voor vervoer binnen de EU-grenzen;
3. export en daarmee gepaard gaande de uit te voeren inspecties en in te vullen documenten om bij verzending te voldoen aan de eisen die het exportland stelt (derde land).

## 2.3 Fytosanitaire wet- en regelgeving

De import en handel binnen de EU is onderhevig aan de EU-fytorichtlijn (Richtlijn 2000/29/EG). Deze richtlijn is gericht op maatregelen tegen het binnen-

brengen en verspreiden in de Europese Unie van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen. De export valt niet onder deze richtlijn.

Voor export van planten en plantaardige producten naar landen buiten de EU moeten ondernemers zorgen dat de partijen voldoen aan de voorwaarden die het betreffende exportland stelt. De overheid geeft hier in het kader van het IPPC-verdrag garanties af aan derde landen. Dat betekent dat te exporteren partijen geïnspecteerd moeten worden en voorzien worden van de vereiste documenten.

## **2.4 Lastendruk gekwantificeerd**

De EU-fytorichtlijn is in Nederland geïmplementeerd in de Plantenziektenwet. De Plantenziektenwet heeft als doel ziekten onder planten te voorkomen en de verspreiding van ziekten te beperken. Plantenziekten die een specifiek regime vereisen, vallen onder aparte besluiten. De wet met onderliggende besluiten is van toepassing op telers van en handelaars in planten en plantaardige producten. Na de eerste meting in 2001 zijn in 2007 de administratieve lasten opnieuw gemeten. Dit resulteerde in zogenaamde nulmetingen. Ten behoeve van de nulmeting zijn Administratieve lasten (AL) als volgt gedefinieerd:

'Administratieve lasten (AL) zijn de tijd, uitgedrukt in geld voor het bedrijfsleven om te voldoen aan de informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid. Het gaat om het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie.' (Regiegroep Regeldruk, 2008)

Administratieve lasten zijn kosten voor een ondernemer. De kosten worden geraamd door middel van een simpel PxQ-model: de tijd die het kost om de gevraagde informatie aan de overheid te leveren, vermenigvuldigd met de frequentie van de informatievraag per jaar, het aantal ondernemers die het betreft en het uurloon. Niet tot de administratieve lasten worden in deze gerekend de zogenaamde nalevingskosten voor de overheid die regelingen van de overheid genereren. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de kosten voor partijkeuringen. Uit de nulmeting (maart 2007) bleek de AL-druk van het ministerie van LNV te liggen op 204 miljoen euro. Hierin is de Plantenziektenwet verantwoordelijk voor 3.675.241 euro.

In tabel 2.1 en toelichting is inzichtelijk gemaakt welke onderdelen van de wet in welke mate hieraan bijdragen. Ook is er onderscheid gemaakt naar de herkomst van de verplichtingen in categorie A, B en C.

<b>Tabel 2.1 Administratieve lasten Plantenziektenwet (op basis van nulmeting 2007)</b>				
<b>Onderwerpen</b>	<b>Inventarisatie internationaal (€)</b>			<b>Totaal (€)</b>
	<b>categorie A</b>	<b>categorie B</b>	<b>categorie C</b>	
Besluit Bestrijding Bacterievuur	-	-	254	254
Besluit Bestrijding Schadelijke Organismen	360	960	-	1.320
Besluit Bestrijding Wratziekte	-	109	-	109
Besluit Bestrijding Aardappelmoehheid	-	453.117	-	453.117
Regeling bruin- en ringrot	120	2.818.532	-	2.818.652
Regeling in- en uitvoer van planten	401.789	-	-	401.789
<b>Totaal</b>	<b>402.269</b>	<b>3.272.718</b>	<b>254</b>	<b>3.675.241</b>

Bron: Nulmeting AL: bedrijven, Regiegroep Regeldruk juli, 2008 en Bex et al. (2003).

<b>Toelichting op indeling AL op basis van herkomst</b>	
Categorie A	De informatieverplichtingen en de uitvoering daarvan zijn in Europees of internationaal verband opgelegd. Dit betekent dat zowel is voorgeschreven welke informatie bedrijven moeten aanleveren, als de wijze waarop dit moet gebeuren. Het ministerie van LNV heeft in dit geval beperkte invloed op de administratieve lasten. Met beperkte invloed wordt de directe invloedssfeer bedoeld. In internationaal verband zijn er wel mogelijkheden om de administratieve lasten te reduceren maar hiervoor zal overleg moeten plaatsvinden met de internationale gemeenschap.
Categorie B	De informatieverplichtingen vloeien voort uit Europese en internationale regelgeving, waarbij de uitvoering van de regelgeving echter is overgelaten aan Nederland. De aard en de omvang van de administratieve lasten worden daardoor mede bepaald door de wijze waarop het ministerie van LNV de uitvoering daarvan heeft opgezet en georganiseerd.
Categorie C	De informatieverplichtingen zijn uitsluitend het gevolg van Nederlandse wet- en regelgeving. Zowel de informatieverplichting als de wijze waarop hier aan uitvoering moet worden gegeven, is door Nederland voorgeschreven.

de ziekte en de beheersing ervan te monitoren. De hoogste AL wordt veroorzaakt door de regeling bruin- en ringrot (ruim 2,8 mln. euro). In tabel 2.2 is aangegeven waaruit deze lastendruk is opgebouwd.

De AL vallen bijna geheel (89%) binnen categorie B. Dat wil zeggen dat vrijwel alle informatieverplichtingen zijn gebaseerd op EU-richtlijnen, maar de invulling daarvan is vrijgelaten aan Nederland. Eventueel reductiepotentieel zal dan ook binnen dit kader gezocht moeten worden. Naar aanleiding van de gehouden nulmeting zijn per beleidsdossier ook aanbevelingen gedaan door de Commissie Constandse voor lastenreductie. Ten aanzien van de Plantenziektewet zijn er zowel binnen de bestaande kaders als binnen nieuwe kaders - ketenomkering - destijds geen directe besparingsmogelijkheden aangegeven.

Sinds de nulmeting naar administratieve lasten zijn er door aanpassingen in wet- en regelgeving of opkomst van 'nieuwe' belagers, zoals *Meloidogyne*, lasten gewijzigd of bijgekomen. Een voorbeeld van lastenverlaging door aangepaste wet- en regelgeving is de mogelijkheid tot een minder intensieve toetsing op bruin- en ringrot. Ook de invoering van Plantkeur heeft bijgedragen aan een verlaging van de lastendruk.

De EU-richtlijn 2000/29/EC biedt een mogelijkheid tot lastenverlichting via zogenaamde reduced checks. Reduced checks, of gereduceerde fyto-sanitaire controle, is een werkwijze die sinds 2003 wordt toegepast bij import van planten en plantaardige producten, gebaseerd op een inschatting van het fyto-sanitair risico. Daardoor hoeven niet meer alle partijen te worden geïnspecteerd. De Europese Unie (EU) stelt de inspectiepercentages vast.

**Tabel 2.2      Opbouw administratieve lastendruk Regeling Bruin- en ringrot**

<b>F.1 Verklaring vragen dat partijen aardappelen vrij zijn van bacteriën</b>			
Monsternamen door NAK (tot 2003 PD) ter plaatse	Aardappeltelers	€ 2.601.726	In de Europese Bestrijdingsrichtlijn is voorgeschreven dat lidstaten in verdachte gebieden aardappelen op bruin- en ringrot moeten controleren (door middel van monsternames). Niet alle partijen hoeven te worden getoetst: steekproefsgewijze controle volstaat. De invulling van de steekproefsgewijze controle (bijvoorbeeld de frequentie) is vrij aan de lidstaten (categorie B).
Ontvangst vrijverklaring van de PD	Aardappeltelers	€ 216.810	De Nederlandse regelgeving geeft een uitgebreidere invulling aan de richtlijn dan strikt noodzakelijk in het geval van pootaardappelen: in plaats van steekproeven toetst Nederland alle partijen van de pootaardappelen. Dit is een extreme invulling, maar van belang omdat Nederland als exporteur de kwaliteit van pootaardappelen wil garanderen.
Subtotaal		€ 2.818.536	
<b>F.2 Opgave doen van hoeveelheid aardappelen uit besmet gebied</b>			
Invullen, kopiëren en toezenden formulier	Aardappeltelers met een aanwijzing bruin- en ringrot	€ 164	De in te vullen gegevens en de procedure hiervoor zijn door de EU vastgelegd.
Totaal Regeling bruin- en ringrot		€ 2.818.700	
Bron: Nulmeting AL: bedrijven, Regiegroep Regeldruk (juli 2008).			

Bij reduced checks bepaalt de combinatie van product en land van herkomst het risico (zie voor een actuele lijst de website van het ministerie van LNV). Reduced checks zijn van toepassing als het fyto-sanitair risico laag wordt ingeschat. Van een dergelijke combinatie hoeft slechts een gedeelte van de zendingen de volledige fyto-sanitaire controle te ondergaan. De controle bestaat uit een documentcontrole, identiteitscontrole en fyto-sanitaire inspectie. Van de overige zendingen van deze combinatie wordt alleen de documentcontrole uitgevoerd ([www.minlnv.nl](http://www.minlnv.nl)).

### *Irritatie*

Ondernemers ervaren bij het voldoen aan de uitvoering van wet- en regelgeving niet alleen de feitelijke administratieve lasten maar ook de inspanningen van henzelf of medewerkers om verplichtingen, die voortkomen uit de fyto-sanitaire regelgeving, te organiseren en uit te voeren. Ook vertragingen en oponthoud bij deze uitvoering of naar aanleiding van inspecties ervaart men veelal als last. En regelgeving en de daarmee samenhangende administratieve lasten zijn, naast het feit dat ze kosten met zich meebrengen, een bron van irritatie.

Irritaties zijn moeilijk kwantificeerbaar en het belang ervan werd door LNV al onderkend in de eerste tranche van administratieve lastenverlichting onder het kabinet Balkenende III (Commissie Constandse, 2004). Dat is voor de huidige minister van LNV de reden geweest voor het verbreden van de aanpak van administratieve lasten naar een aanpak van regeldruk via tien sporen; de zogenaamde 'tienkamp' (brief LNV aan Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2009, 29515 nr. 276). Kern van de aanpak is dat voor een merkbare reductie van de lasten meer nodig is dan een focus op de informatieverplichtingen (administratieve lasten). Het wegnemen van irritaties, het verbeteren van de dienstverlening, het benutten van ict-kansen, het verlagen van toezichtlasten en van andere lasten (onder andere vergunningen, nalevingslasten, implementatielasten nieuwe wetgeving, verkrijgingskosten van subsidies) zijn de elementen van de huidige verbrede aanpak van regeldruk door LNV.

# 3 Inventarisatie beleefde wet- en regeldruk

---

## 3.1 Inleiding

Aan de hand van telefonische gesprekken met koepelorganisaties (onder andere Plantum, NAO, Anthos, Frugi Venta) is een inventarisatie gemaakt van wat er in de plantaardige sectoren leeft en speelt ten aanzien van de fytosanitaire wet- en regeldruk. De resultaten van deze inventarisatie kunnen worden onderverdeeld in een aantal kernthema's. Hieronder worden per kernthema de belangrijkste beleefde lasten en belemmeringen beschreven.

## 3.2 Planning en logistiek

Een aantal van de genoemde problemen hebben te maken met (logistieke) planning tijdens import en handel van producten. Vooral de verplichte importinspecties veroorzaken soms veel frustraties. Veel producten zijn bij import in de EU inspectieplichtig en moeten een fytocertificaat hebben. Voor sommige producten geldt daarnaast een plantenpaspoortplicht voor handel binnen de EU. Inspectie omvat zowel een product- als documentcontrole. Vaak zijn bij het douanedocument aanvullende bijlagen nodig en er gelden ook in herkomstlanden tarieven om aan de eisen te voldoen.

Om het logistieke proces rondom import te faciliteren is een elektronisch systeem, CLIENT-Import, ontwikkeld. CLIENT staat voor Controles op Landbouwgoederen bij Import en Export naar een Nieuwe Toekomst. Het programma heeft als doel administratieve en logistieke processen bij import en export van landbouwgoederen te verbeteren voor zowel overheid als bedrijfsleven. CLIENT draagt bij aan een efficiëntere en effectievere organisatie van de grenscontroles op landbouwgoederen. De indiening van een inspectieaanvraag voor een importzending groenten en fruit en snijbloemen moet plaatsvinden via CLIENT-Import ([www.kcb.nl](http://www.kcb.nl)). Hierbij kunnen ondernemers rechtstreeks gebruik maken van CLIENT-Import. Indien hiervan geen direct gebruik wordt gemaakt dient een speciaal aanvraagformulier te worden ingevuld. De gegevens worden vervolgens door een KCB-medewerker in CLIENT-Import ingevoerd. Hieraan zijn kosten verbonden. De reden waarom de afhandeling van een aanvraag voor een importinspectie groenten en fruit en snijbloemen via CLIENT-Import loopt, komt doordat voor deze producten het systeem van Reduced Checks van toepassing

kan zijn, afhankelijk van de product-landcombinatie (zie ook paragraaf 2.4). Inspectieaanvragen van importzendingen met overige producten, anders dan groenten en fruit en/of snijbloemen kunnen via CLIENT-Import worden ingediend, maar dit is niet verplicht. De producten vallen niet onder het systeem van Reduced Checks en moeten altijd fysiek worden geïnspecteerd. Hierdoor is de invoering in CLIENT-Import niet noodzakelijk. Op 1 april 2003 werd het eerste CLIENT-Importsysteem op Schiphol operationeel voor de import van snijbloemen. Begin 2009 verloopt 99% van de importzendingen via het systeem van elektronische vooraanmeldingen. Hoewel de intentie van het systeem positief ervaren wordt bestaan er wel klachten ten aanzien van het functioneren, de flexibiliteit en de discipline in gebruik bij sommige partners in de keten. Daardoor is het systeem nog niet efficiënt in het gebruik. Het CLIENT-systeem wordt momenteel ook voor export uitgewerkt. In de pootaardappelsector is dit systeem al in werking. Hier ervaart men nog de nodige problemen, maar het systeem is nog te kort actief om iets te kunnen zeggen over de functionaliteit.

Een belemmering die veel ondernemers ervaren is de logistieke planning bij (import)inspectie. De planten staan vast tot inspectie is uitgevoerd, en de termijn waarop deze plaatsvindt, varieert wat betreft aankomsttijd en beschikbaarheid van keurmeesters. Hierbij moet gemeld worden dat het bedrijfsleven (de keuringsdiensten) zelf het servicelevel kan bepalen en de mogelijkheid heeft om tegen meerkosten extra mensen te regelen die komen keuren. Ook worden soms verdachte partijen tijdelijk apart gezet voor verdere inspectie. Achteraf blijkt meestal dat er niets aan de hand is. Dat leidt tot extra tijd en kosten.

### **3.3 Tracering en critical control points**

Voor veel ondernemers is de noodzaak en/of efficiëntie van inspecties bij import of interne handel niet altijd zichtbaar. In bijvoorbeeld de planten- en bloemensector hebben veel bedrijven hun eigen stekbedrijf in het buitenland. Import betreft hier een constante stroom goederen tussen twee locaties van hetzelfde bedrijf. Deze bedrijven ervaren de 100% inspectieplicht als zwaar. Er zou dan ook meer in ketens gedacht moeten worden: inspecties zouden moeten plaatsvinden op de zogenoemde critical control points: die landen en producten waar de risico's het grootst zijn.



### 3.4 Vergaande wet- en regelgeving

Een aantal klachten ten aanzien van wet- en regeldruk komt voort uit de implementatie van nieuwe of herziene (internationale) wetgeving. Zo ervaren met name pootgoedtelers en bloembollentelers een sterk toegenomen regeldruk als gevolg van wijziging van de Aardappelmoeheid (AM)-richtlijn omdat de verantwoordelijkheid voor het aantonen dat producten geteeld zijn op AM-vrije grond bij het bedrijfsleven komt te liggen. De aangescherpte regelgeving omtrent het wortelknobbelaaltje (*Meloidogyne chitwoodi*) vereist in de aangewezen gebieden bemonstering van pootgoed en intensievere controles van onder andere bloembollen. De bloembollensector geeft daarnaast aan dat ze met de introductie van Plantkeur te maken heeft met meer inspecties en keuringsdiensten dan in het verleden.

In de zaaizaadsector is onlangs een beleidswijziging doorgevoerd ten aanzien van de oorsprongsvermelding van zaden op het fytocertificaat. Voorheen mocht voor zaden Nederland als land van oorsprong opgegeven worden omdat de feitelijke waardevermeerdering hier plaatsvindt. Sinds dit jaar moet het oorspronkelijk land van herkomst van de zaden zelf opgegeven worden. Dit brengt extra eisen en veel administratieve lasten met zich mee. De soepelere, oude wetgeving was echter niet consistent met de IPPC-standaarden.

Door strengere regelgeving mogen commerciële laboratoria sinds 2008 geen fyto-sanitaire bemonsteringen ten behoeve van afgifte van officiële verklaringen meer uitvoeren.

Beleefde wet- en regeldruk komt niet alleen voort uit overheidswetgeving, ook bovenwettelijke verplichtingen kunnen eraan ten grondslag liggen. Het Productschap Akkerbouw heeft een aantal verordeningen opgelegd ter voorkoming van verspreiding van quarantaine organismen. Zo bevat een verordening over wratziekte onder andere voorschriften ten aanzien van rassenkeuze voor aardappeltelers en legt de verordening over knolcyperus een aantal beperkingen aan besmette percelen op. Vooral de regels in deze laatste verordening kunnen voor ondernemers ernstige gevolgen hebben.

### 3.5 Discriminatie naar bedrijfsgrootte

Problemen of knelpunten ten aanzien van fyto-sanitair beleid worden door lang niet alle bedrijven in dezelfde mate als zodanig ervaren. Ook verschillen bedrijven in de wijze waarop zij omgaan met (boven)wettelijke verplichtingen en eisen. Vooral bedrijfsgrootte lijkt een belangrijke rol te spelen. De vraag is

of de huidige wet- en regelgeving en implementatie daarvan onbewust discrimineert naar bedrijfsgrootte.

Tijdens de inventarisatieronde werd aangegeven dat de acceptatie van bedrijfsinspecties hoger is onder grote, professionele bedrijven dan onder kleinschalige bedrijven. Grote bedrijven hebben vaak hun risico's al afgedekt met kwaliteitssystemen, en zien inspecties als een nuttige externe toetsing van deze systemen. Grote bedrijven kunnen wellicht ook eenvoudiger een erkende inspectielocatie op hun bedrijf realiseren. Dit betekent dat zij importinspecties mogen verplaatsen van de plaats van import naar hun eigen bedrijf.

### **3.6 Verdeling lusten versus lasten**

Bij ondernemers leeft soms de gedachte dat zij alleen de lasten dragen van (implementatie van) wet- en regelgeving, terwijl anderen er het voordeel van hebben. Dit probleem speelt onder andere bij de uitvoering van PRA's (Pest Risk Analyses) door andere landen. Nederland is verplicht om landen de daarvoor benodigde informatie aan te leveren, als zij hierom vragen. Met de brancheorganisaties is afgesproken dat de PD hiervoor verantwoordelijk is, maar de kosten mag doorberekenen aan de betreffende sector. Binnen een sector kan verder onderscheid worden gemaakt tussen bedrijven die er rechtstreeks belang bij hebben en bedrijven die dat niet hebben. Soms gaat het echter om zeer kleine handelsstromen of een nicheproduct, waardoor de kosten per teler relatief hoog zijn. Ook zijn voor 'nieuwe' producten of landen de kosten vaak relatief hoog; ondernemers die hieraan bijdragen investeren daarmee ook in toekomstige PRA's voor hetzelfde land of product. Mogelijk speelt hier ook het punt van bedrijfsgrootte, waarbij grotere bedrijven eerder een PRA laten opstellen.

Een ander terrein waar een scheve verdeling van lusten en lasten kan optreden is het opzetten van nieuwe handelslijnen naar andere landen of voor andere producten. Dit is een onzeker traject dat vaak veel tijd en energie kost. Enkele pioniers steken hiervoor hun nek uit en doen investeringen, die - als ze succesvol zijn - de rest van de sector ten goede komen.

### **3.7 Aanvullende handelseisen**

Qua export wordt een grote lasten- en regeldruk ervaren door de eisen die importerende landen stellen, zowel binnen als buiten de EU. Binnen de EU zijn er

steeds meer landen die zogenaamde noodmaatregelen invoeren om zich te beschermen tegen organismen waarvan de EU nog niet vastgesteld heeft of ze gereguleerd moeten worden. Een voorbeeld hiervan vormen de noodmaatregelen van Engeland tegen de eikenprocessierups, die de export van eikenbomen belemmeren.

Export naar derde landen (dat wil zeggen: buiten de EU) is nog gecompliceerder omdat elk land haar eigen exporteisen stelt. Sommige landen, zoals China, Japan en de VS, gaan hier heel ver in. Zo worden soms extra keuringen gevraagd vlak voor export of direct na import, of moeten producten geheel of gedeeltelijk grondvrij zijn. Ook kunnen nieuwe regels van kracht worden, waardoor containers vast komen te staan.

### **3.8 Afstemming PD - keuringsinstanties**

Enkele jaren geleden is Plantkeur ingevoerd, waarmee een aantal verantwoordelijkheden en activiteiten van de PD is overgeheveld naar de keuringsinstanties Naktuinbouw, NAK, BKD en KCB. Keuringsdiensten zijn zelfstandige bestuursorganen (ZBO) die taken van een ministerie uitvoeren. Ze voeren ook fyto-sanitaire inspecties uit en doen dat onder gezag (mandaat) van het ministerie van LNV. Ze zijn belast met taken uit openbaar belang. Sinds de invoering van Plantkeur worden de kwaliteits- als fyto-sanitaire inspecties door één keuringsorganisatie per sector uitgevoerd. Hoewel de meeste sectoren Plantkeur als een verbetering beschouwen, worden er in de praktische uitvoering nog wel knelpunten ervaren. Zo mogen de wettelijke fyto-sanitaire keuringen (de import- en export-inspecties, publiekrechtelijk geregeld) niet gecombineerd worden met de op de zaaizaad- en plantgoedwet gebaseerde kwaliteitskeuringen van bedrijven (zoals veldkeuringen, privaatrechtelijk geregeld), ook al worden ze door dezelfde instantie uitgevoerd. Daarnaast is in een aantal situaties, naast inspectie door een keuringsinstantie, nog steeds betrokkenheid van de PD nodig. Dat gold bijvoorbeeld voor export naar Rusland; dit land accepteerde tot 1 oktober 2009 Plantkeur niet.

### **3.9 Nut en noodzaak fyto-sanitaire regelgeving**

Hoewel op veel fyto-sanitaire fronten een hoge wet- en regelgeving ervaren wordt, ziet men er op een aantal punten ook wel het nut en de noodzaak ervan in. Voor sommige landen gelden bijvoorbeeld importbeperkingen ter voorkoming van in-

sleep van schadelijke organismen; denk onder andere aan het verbod op import van plantmateriaal (bonsai) uit China. Dit verbod wordt algemeen geaccepteerd omdat het risico ervan bij iedereen duidelijk is. Ook het plantenpaspoort wordt op zichzelf niet als belemmering ervaren. Het zorgt ervoor dat risico's gereduceerd worden en handel mogelijk blijft. Bovendien vergroot het de traceerbaarheid van producten.

### 3.10 Verband tussen thema's en sectoren en ketensegmenten

Tabel 3.1 geeft per kernthema aan namens welke sectoren knelpunten zijn aangedragen. Dat wil overigens niet zeggen dat de betreffende thema's voor andere sectoren niet relevant zijn! Daarom is besloten niet bij voorbaat het onderzoek af te bakenen tot één of enkele sectoren. In plaats daarvan hebben we voor een structurering op basis van het ketensegment gekozen; veel van de knelpunten zijn namelijk gerelateerd aan bepaalde activiteiten in een keten. Zo zijn sommige problemen alleen relevant voor importeurs, terwijl andere juist te maken hebben met export. Een eerste overzicht hiervan (op basis van de inventarisatie) is gegeven in tabel 3.2.

<b>Tabel 3.1</b>		<b>Overzicht van sectoren van waaruit knelpunten zijn aangedragen die tot de verschillende thema's behoren (aangegeven met een x) a)</b>						
	<b>Sier</b> <b>teelt</b>	<b>Potplanten</b>	<b>(Glas-)</b> <b>groenten</b>	<b>Bloembollen</b>	<b>Boom-</b> <b>kwekerij</b>	<b>Aardappel-</b> <b>teelt</b>	<b>Uitgangs-</b> <b>materiaal</b>	
Planning en logistiek	x	x	x	x			x	
Tracering en ccp's	x	x	x					
Discriminatie bedrijfsgrootte					x			
Verdeling lusten versus lasten	x	x	x			x	x	
Aanvullende handelseisen	x	x	x	x	x	x	x	
Afstemming PD-keuringsinstanties	x			x	x		x	
a) Betreft de zaadleveranciers/veredeling.								
Bron: LEI.								

**Tabel 3.2**      **Overzicht van de relevantie van elk thema voor verschillende ketensegmenten, beoordeeld op basis van de inventarisatie (aangegeven met een x)**

	<b>Planning en logistiek</b>	<b>Tracering en ccp's</b>	<b>Discriminatie bedrijfs-grootte</b>	<b>Verdeling lusten versus lasten</b>	<b>Aanvullende handelseisen</b>	<b>Afstemming PD-keuringsinstanties</b>
Import	x	x	x			
Teelt			x		x	x
Handel EU en derde landen	x			x	x	x

Bron: LEI.

In tabel 3.2 is aangegeven welke thema's de aandachtspunten vormen voor de betreffende keten. In de figuur is aangegeven dat voor de importketen planning en logistiek, tracing en ccp's en bedrijfs-grootte de meest relevante thema's zijn.

# 4 Interviews

---

## 4.1 Inleiding

In dit onderzoek ligt het accent op een brede verkenning van ervaren fytosanitaire wet- en regeldruk. Het doel is dan ook om de beschreven thema's uit het vorige hoofdstuk zoveel mogelijk hierin mee te nemen. Alleen het thema 'Vergaande wet- en regelgeving' wordt in het vervolgonderzoek buiten beschouwing gelaten. De reden hiervoor is dat de meeste klachten op dit gebied, hoewel begrijpelijk, niet verholpen of verlicht kunnen worden. De maatregelen zijn vaak uitvloeisels van juridisering van de internationale wet- en regelgeving, of zijn tot stand gekomen op basis van uitgebreide risicoanalyses.

Per thema zijn een aantal vragen geformuleerd, mede in overleg met de opdrachtgever (zie bijlage 2). Sommige vragen betreffen problemen in de implementatie of uitvoering van wet- en regelgeving en hebben een oplossend karakter. Andere vragen betreffen de verkenning van nog onbekende problemen en zijn meer identificerend van aard.

## 4.2 Planning en logistiek

- CLIENT-Import: is verbetering van dit systeem nodig of wenselijk? Kan door verdere digitalisering de administratieve lastendruk verder worden verlaagd?
- Logistieke planning bij inspecties: waar liggen precies de knelpunten? Wie is er verantwoordelijk voor deze knelpunten en voor het oplossen ervan?

CLIENT-Import is verplicht voor snijbloemen. Uit interviews met de gebruikers blijkt dat dit programma naar behoren functioneert. Het systeem zorgt voor lastenreductie en de informatiestromen die dit programma oplevert zijn voldoende. Een gehoorde klacht is dat nieuwe terugmelding aan douane vertragend werkt.

Voor overige producten, zoals de veredeling en potplanten, is invoering in CLIENT-Import niet noodzakelijk. Een aantal bedrijven passen het toe, sommige zijn net overgeschakeld en er zijn ook bedrijven die er nog niet mee werken.

CLIENT-Import belooft het proces wel te vergemakkelijken, maar het is even afwachten hoe dat het de praktijk zal gaan verlopen voor deze overige producten. Door sommigen wordt de aanvraagprocedure als 'stroperig' ervaren.

In zijn algemeenheid is er met betrekking tot planning en logistiek behoefte aan standaardisatie. In combinatie met verdere digitalisering kunnen administratieve lasten hiermee worden verlaagd.

De inspecties lopen volgens het volgende proces: middels een melding in CLIENT wordt een keuring aangevraagd. Vervolgens wordt er een tijdstip voor de keuring gegenereerd waarop de keuring plaatsvindt. Bij een ongunstig keuringstijdstip wordt de tijd in overleg aangepast.

De keuring op grote bedrijven kan plaatsvinden op de daarvoor bestemde keuringslocatie op het eigen bedrijf en zijn ingericht volgens de opgestelde voorschriften. Dit levert een kostenvoordeel op.

Tijdens de inspectie zijn er een aantal mogelijke *knelpunten*. Deze hebben met name te maken met:

1. de wijze van inspecteren;
2. de tijdsduur, tarieven en kosten die hiermee samenhangen en
3. het proces bij constatering van een schadelijk organisme.

#### *Ad 1.*

In principe worden inspecties uitgevoerd door keuringsinstanties. Keurmeesters kunnen op afroep of op een willekeurig moment komen om gesorteerd materiaal te beoordelen. De manier van inspecteren en de 'intensiteit/grondigheid' van de keuringen hangt sterk af van de keurmeester. Volgens de geïnterviewde bedrijven komt dit doordat er geen duidelijke richtlijnen zijn voor de te keuren hoeveelheid en tijdsduur. Daarom bestaat er een verschil tussen de keurmeesters en de grote van de steekproef die genomen wordt. Over het algemeen is een gangbare partij voor de keuring in de sierteelt een kar of een doos. Hoe kritisch een keurmeester is bij de exportinspecties is mede afhankelijk van de bestemming van het product. Naarmate de EU groter wordt, is het aantal keuringen minder geworden waardoor het eenvoudiger is geworden.

Het kan bij uitzondering voorkomen dat de PD inspectie verricht omdat landen dat eisen. Voor exportpartijen naar Rusland moest tot 1 oktober 2009 een keurmeester van de PD langskomen. Als gevolg van een beperkt aantal 'bevoegde' keurmeesters verliep het keuringsproces niet altijd even soepel. Ten tijde van exportpieken die samenvielen met vakantieperiodes was het aantal keurmeesters onvoldoende en werden exportpartijen vertraagd, omdat gewerkt werd in grotere rayons. Hiervoor was een betere afstemming nodig waarbij beter werd aangesloten bij de dagelijkse praktijk van aardappelhandelsbedrijven.

De noodzaak van intensieve inspecties komt voort uit het handelsbelang van Nederland, dat vraagt om een kwalitatief goed exportproduct. Steeds meer handelaren/verpakkers halen product (grondstof) uit andere EU-landen; dit vergroot het risico op slechte partijen, wat nadelig kan zijn voor het exportimago.

*Ad 2.*

Het ontbreken van duidelijke richtlijnen voor de te keuren hoeveelheid en tijdsduur zorgt er volgens enkele geïnterviewden voor dat de keuring soms langer duurt met mogelijk grote commerciële gevolgen. Een product dient bij de keuringen op het bedrijf apart gezet te worden en mag pas na de keuring worden doorgezonden. Doordat partijen pas laat vrijgegeven worden kan het voorkomen dat bijvoorbeeld boeketten niet tijdig kunnen worden afgemaakt waardoor de vrachtwagen te laat vertrekt en deze als gevolg op een andere plaats een aansluiting mist. Ook zorgt een lange keuringstijd voor extra kosten. De prijs van de keuring is 1,67 euro per minuut.

Als alternatief komt uit de interviews het voorstel naar voren om telers te categoriseren op basis van hun kwaliteit. Zo kan handel van kwalitatief goede telers minder gecontroleerd worden dan de handel van telers die een mindere kwaliteit leveren. Dit bespaart tijd in het keuringsproces.

Een ander naar voren gebracht knelpunt is het verschil in tarieven voor importinspecties tussen verschillende landen die Nederlands product ontvangen (exportlanden). Aangezien het hier over beperkte bedragen gaat is de frustratie gering.

Vanuit de sierteelt wordt het signaal afgegeven dat de bloktijden, van 2 uur, van de Naktuinbouw te ruim zijn. Hierdoor is er sprake van een minder snelle verwerking van de goederen die direct gebruikt kunnen worden. De planning van Naktuinbouw zou dus strakker kunnen met betrekking tot het tijdstip van de inspectie. Ook logistiek is het, vanwege de ruime keuringsbloktijden, soms lastig in te plannen. Een oplossing zou kunnen zijn het verkorten van de bloktijd tot 1 uur in plaats van 2 uur.

Een lange keuringstijd die kan ontstaan tussen import en export kan fytosanitaire risico's in de hand werken. Vertraging in het logistieke proces treedt onder andere op voor bedrijven die niet over een keuringsruimte op de eigen locatie beschikken. Deze bedrijven huren ruimte in van bedrijven die hier wel over beschikken. Dit zorgt voor een extra schakel in het transport en hierdoor voor onnodige vertraging en extra risico's.



### *Ad 3.*

Bij constatering van een schadelijk organisme wordt de partij vaak 3 à 4 dagen vastgehouden. Zo'n vertraging leidt voor beperkt houdbare producten regelmatig tot problemen en kosten omdat de kwaliteit van producten terugloopt of omdat alternatieve oplossingen gezocht moeten worden om bestellingen, zoals samengestelde boeketten, volgens afspraak op tijd te leveren. Het vasthouden van verdachte partijen zou sneller afgehandeld moeten worden.

## **4.3 Tracering en critical control points**

- In hoeverre zijn er mechanismen in productieketens aanwezig, die van invloed kunnen zijn op de noodzaak of intensiteit van inspecties? Denk bijvoorbeeld aan bestaande keurmerken of kwaliteitssystemen, relaties tussen moeder- en dochterbedrijven.
- Hoe zou een meer ketengerichte implementatie van inspectieplicht eruit kunnen zien? (N.B. EU-wetgeving maakt dit nog niet mogelijk, maar binnen Nederland kan deze strategie wel al verkend worden.)<sup>1</sup>
- Biedt de huidige EU-wetgeving ruimte voor flexibelere interpretatie van de intensiteit waarmee inspecties worden uitgevoerd? Bijvoorbeeld in gebruikte definities (onder andere partij).

### *Export uitgangsmateriaal*

Producenten van uitgangsmateriaal beschouwen de inspectieplicht als een noodzakelijk kwaad. Voordeel is dat kwaliteit gewaarborgd is, wat van groot belang is voor een handelsland zoals Nederland. 100% inspectieplicht kan wel vertragend werken, doordat alle zendingen keuringsplichtig zijn, wat kostenverhogend werkt. Het kostenaspect van de keuringen speelt dan ook een belangrijke rol. Zeker omdat de kosten per minuut worden berekend (zie ook paragraaf 4.2).

---

<sup>1</sup> Momenteel werkt LNV aan een evaluatie van de EU fytorichtlijn; onderzoeksresultaten betreffende tracering en ketengerichte monitoring en controle zullen in deze evaluatie worden meegenomen. De activiteiten in het onderzoek worden regelmatig afgestemd met de contactpersoon voor de evaluatie, mw. M. Gerritsen.

### *Export consumptief product*

Bij de export van consumptieve producten zijn de fytosanitaire regels die een land voorschrijft duidelijk en vormen geen echte belemmering. Vooral de aanvullende eisen zoals 'vrij van grond' in geval van consumptieaardappelen ervaart men als een zwaardere last.

### *Import uitgangsmateriaal*

De 100% inspectieplicht speelt alleen bij uitgangsmateriaal (vermeerdering) en wordt door het merendeel niet als een probleem ervaren. Af en toe ontstaan er problemen, maar die zijn met name gerelateerd aan de dag waarop de producten worden doorverstuurd. Dit heeft in principe weinig te maken met de regelgeving, maar meer met de interne planning.

Er is vaak sprake van een gesloten keten (de vaste relatie tussen moeder- en dochterbedrijven). Door de vaste relatie tussen moeder- en dochterbedrijven wordt het uitgangsmateriaal op de buitenlandlocaties gekeurd voor verzending. Een verdere implementatie van een ketengerichte inspectieplicht vraagt om voldoende verantwoordelijkheid van de sector. Door een ketengerichte aanpak is het mogelijk om veel meer steekproefsgewijs de partijen te keuren.

Het is essentieel om toch inspectie bij de 'poort' te hebben, vooral in geval van materiaal van externe kwekerijen. Van belang in dit verband is dat de buitenlandse keuringsinstanties weinig garanties geven.

Een minder stringente inspectie biedt kostenvoordelen. Echter dit moet wel gewaarborgd worden in een kwaliteitssysteem. Anders worden bedrijven mogelijk wat nonchalant met de inspecties. De kwaliteitssystemen moeten aanwijzingen bevatten voor richtlijnen met betrekking tot de controles.

Grote Nederlandse (handels)bedrijven die zeer regelmatig import- en/of exporthandelingen verrichten geven één medewerker de taak zich te bekwamen in eisen en maatregelen die de fytosanitaire regelgeving vraagt. Zo'n aanstelling van een eigen fytosanitair specialist hangt onder andere samen met het op peil houden van de kennis over de complexe en aan verandering onderhevige regels in combinatie met de toegenomen omvang van sommige bedrijven. Deze fytosanitair medewerker kan dan verantwoordelijk zijn voor alle fytosanitaire aangelegenheden zoals het keuringsproces op het bedrijf en is het eerste aanspreekpunt voor keuringsinstanties. Een opleiding zou hiervoor verder moeten worden ontwikkeld. Dit zou een alternatief kunnen zijn voor het huidige overheidsmonopolie. Deze investering vraagt wel om een zekere mate van bedrijfsomvang, voldoende aantal inspecties, zodat dit financieel haalbaar is.

Het verminderen van checks zou gestart kunnen worden voor gewassen waarvoor een ELITE protocol loopt. Chrysanten kennen momenteel dit protocol maar de chrysantenexport beperkt zich tot het uitleveren van uitgangsmateriaal voor de buitenlandse steklocaties.

#### *Import eindproduct*

Producenten van eindproducten zien veel potentie in een ketengerichte inspectieplicht zodat het mogelijk is om verantwoordelijke telers te scheiden van de minder verantwoordelijke telers. De telers kunnen worden onderverdeeld in categorie A en B, zodat hierop de keuringsintensiteit kan worden aangepast. Op deze manier kunnen telers zich ook onderscheiden.

## **4.4 Discriminatie naar bedrijfsgrootte**

- Is de huidige interpretatie van wet- en regelgeving zodanig, dat bepaalde categorieën bedrijven onbewust benadeeld (of extreem bevoordeeld) worden ten opzichte van de rest? Specifiek wordt ingezoomd op discriminatie naar bedrijfsgrootte, met als voorbeelden de beleefde lasten van bedrijfsinspecties en het niet hebben van een eigen inspectielocatie.

Of bepaalde categorieën bedrijven door de huidige interpretatie van de fyto-sanitaire regelgeving onbewust worden benadeeld is onduidelijk. Bedrijfsomvang in deze is gedefinieerd als het aantal keuringen die op het bedrijf jaarlijks plaatsvinden. Een bedrijf klein in omvang in hectaren gemeten kan veel rassen voortbrengen en handelen met veel uiteenlopende landen zodat het binnen deze definitie een 'groot bedrijf' is. Als het gaat om bedrijfsgrootte zijn grotere bedrijven vaak beter op de hoogte dan kleinere bedrijven. Frequentie van import en export op een bedrijf is belangrijker dan de bedrijfsgrootte in hectaren; regelmatig er mee bezig zijn geeft ervaring en routine. Gespecialiseerde, grotere bedrijven (in de zin van frequente handelsstromen) kunnen hiervoor een gespecialiseerde medewerker aanstellen. Het kennisniveau ligt hoger.

Daarnaast is het een investeringsvraagstuk of een eigen inspectielocatie wel of geen financiële en organisatorische voordelen oplevert. Niet de beschikking hebben over een eigen inspectielocatie werkt kostenverhogend.

Bedrijven met een eigen inspectielocatie kunnen deze ruimte verhuren aan andere bedrijven die zelf niet zo'n locatie hebben, om bij dit bedrijf de importinspectie te laten plaatsvinden. In verband met eventuele risico's is het land van herkomst maatgevend of hij hierin toestemt.

## 4.5 Verdeling lusten versus lasten

- Wordt de (soms hoge) vergoeding voor aanlevering van informatie voor PRA's door de betreffende ondernemers daadwerkelijk als een groot knelpunt ervaren? Zo ja, hoe en door wie wordt de gehanteerde kostenverdeling bepaald; zijn er ideeën hoe het anders kan?
- Zijn er indicaties dat een kleine groep ondernemers zich inzet voor het opzetten van nieuwe handelsstromen - met alle risico's van dien, waarvan een grote groep 'volgers' vervolgens profiteert?

Brancheorganisaties zijn meer bekend met Pest Risk Analysis (PRA's) dan handelsbedrijven en telers van uitgangsmateriaal waar PRA's vrijwel onbekend zijn. PRA is een erkende methode om tot een risico-inschatting van de insleep van plantenziekten en -plagen te komen. Bedrijven waren niet op de hoogte van PRA in zijn algemeenheid, de kosten of de procedures. Uit de gesprekken blijkt dat het opmaken van PRA's niet of nauwelijks speelt. Het opstellen van een PRA is tijdrovend en kostbaar.

Ondernemers geven aan dat je bij het bewerken van nieuwe exportmarkten niet voor anderen gaat investeren; een bedrijf onderneemt voor zichzelf, voor eigen profijt. Ongelijke verdeling van lusten en lasten en risico's horen daarbij en kun je niet voorkomen.

## 4.6 Aanvullende handelseisen

- In hoeverre vormt het invoeren van noodmaatregelen door andere EU-landen een structurele of toenemende handelsbelemmering?
- Ervaren ondernemers structurele fyto-sanitaire exportbelemmeringen die tot nu toe *niet*- via de koepelorganisaties -de overheid bereiken? Met andere woorden: is de signalering en melding van exportbelemmeringen door koepelorganisaties in overeenstemming met de ervaringen in de praktijk?

Geïnterviewde bedrijven geven aan weinig tot geen last te hebben van noodmaatregelen van andere EU-landen. Lastig zijn juist de eisen die landen buiten de EU stellen. Fyto-sanitaire handelseisen zijn vastgelegd in een handboek waarin deze eisen per land staan beschreven. Een van de 'problemen' in het handboek is de onduidelijke omschrijving van vereisten. Zo bevatte het boek in het verleden de eis voor plantmateriaal de zinsnede 'praktisch vrij van grond'. Deze beschrijving is voor vele interpretaties vatbaar, wat ook bleek: autoriteiten in importerende landen interpreteerden de regel naar eigen believen, soms 'strenger' en anders dan Nederlandse autoriteiten. Nu is deze eis aangepast in: 'vrij van grond'. Dit betekent duidelijkheid maar wel dat het plantmateriaal gespoeld moet worden, wat extra tijd kost en leidt tot veel beschadiging aan het product.

De handelseisen variëren van land tot land. Uit de gesprekken komen afhankelijk van het verhandelde product onder andere de volgende landen naar voren: Verenigde Staten, Rusland, Japan, China, Turkije, Iran, Zuid Afrika, Israël. De eisen lijken per zending te veranderen, waardoor regelmatig problemen ontstaan en de planten langer dan verwacht in Nederland blijven staan. Aangezien plantmateriaal niet onbeperkt houdbaar is, kan dit grote commerciële gevolgen hebben. In samenwerking met de lokale vertegenwoordiger wordt er dan ook naar een snelle oplossing gezocht. Communicatie van veranderingen in de exporteisen zou eigenlijk sneller moeten gebeuren, zodat dergelijke situaties voorkomen worden. Internationaal overleg van de PD met de buitenlandse keuringsinstanties is daarom van belang.

Belangrijkst knelpunt in de bloembollen, bomen en aardappelen zit hem in de aanvullende eisen die exportlanden stellen zoals geen aanhangende grond. Door de aardappelen te borstelen of te wassen kan een belangrijk deel van de risico's worden weggenomen. Belangrijk is dat de papieren in orde zijn maar dat is geen knelpunt.

Een aantal ondernemers heeft het beeld dat aanvullende handelseisen niet zozeer fyto-sanitair van aard zijn, maar eerder een politiek reden hebben. Com-

mercieel gezien zijn deze belemmeringen een grote barrière. Bepaalde artikelen kunnen hierdoor niet worden verhandeld.

Het doorspelen van fytosanitaire problemen via de brancheorganisatie aan de overheid vormt geen probleem. In de bloembollensector neemt de BKD problemen mee naar de betreffende overlegfora. Op verzoek van haar leden heeft Anthos in 2009 onderzoek uitgezet rondom fytosanitaire keuringen. Eventuele handelsbelemmeringen worden aangekaart bij Plantum. Binnen Plantum is een werkgroep die zich bezig houdt met handelsbelemmeringen. Zij zoeken vervolgens ook naar oplossingen, zoals een groep Japanners die jaarlijks in Nederland op bezoek komt om hier controles uit te voeren. Op deze manier wordt geïnvesteerd in relaties. De Holland Export Groep (HEG) vangt in de sierteelt dergelijke signalen uit de markt op en probeert deze handelsbarrières aan te kaarten. Andere problemen waar tegen aan wordt gelopen tijdens het importproces worden direct aangekaart bij de PD.

Een knelpunt is dat de fytosanitaire regelgeving mondiaal niet op een lijn zit; Japan en Korea zijn bijvoorbeeld bijzonder streng. Nederland zou dat bij de WTO moeten aankaarten inclusief de afspraken met betrekking tot controles.

Een ander knelpunt is dat niet alle landen de regels hetzelfde interpreteren. De communicatie hierover tussen de plantenziektenkundige diensten in verschillende landen verdient aandacht.

#### **4.7 Afstemming PD - keuringsinstanties**

- Worden er ten aanzien van Plantkeur op de praktijkvloer knelpunten ervaren? Zo ja, in hoeverre hebben deze te maken met de praktische invulling ervan?<sup>1</sup>

De komst van Plantkeur is voor de pootaardappelsector een verbetering (lastenverlichting) omdat nu nog maar één keurmeester van de NAK op het bedrijf komt in plaats van twee (NAK en PD). Wel zal de strategie van de NAK veranderen: alleen nog keuren aan het einde van de partij en betaling per uur. De verstandhouding tussen NAK en teler wordt anders; veel zakelijker. De slag die nu plaatsvindt, is dat de organisatie nu meer omgevormd wordt naar de be-

---

<sup>1</sup> Een verantwoording van Plantkeur als concept, en toelichting op onder andere verantwoordelikheden en tarieven, is onlangs gegeven in een brief van de minister van LNV aan de Tweede Kamer (DL 2009/1037). Dergelijke beleefde knelpunten blijven daarom in dit onderzoek buiten beschouwing.

drijfsvoering die de PD indertijd ook al hanteerde (onder andere betalen per tijdseenheid).

De wensen in de akkerbouwpraktijk lopen uiteen: sommige telers pleiten er zelfs voor om zelf te gaan keuren omdat de keuringskosten hard stijgen (afgelopen jaar circa 10%).

De bloembollenhandel had in het verleden alleen met de PD te maken en nu met meerdere keuringsdiensten waarvan de BKD de belangrijkste is. Vaak tellen bloembollenbedrijven ook nog andere gewassen waarvoor andere keuringsdiensten op het bedrijf komen zoals de Naktuinbouw. Na de invoering van Plantkeur is er sprake van onduidelijkheid, wat betreft verdeling van verantwoordelijkheden (overheid - PD - keuringsdienst). Deze onduidelijkheid is voor Anthos mede aanleiding geweest een eigen onderzoek te laten uitvoeren rondom fyto-sanitaire keuringen bij bloembollenexportbedrijven.

Met de privatisering (Plantkeur) van de keuring is er in feite weinig veranderd voor de sierteelt en veredeling, omdat er nu een keurmeester van de Naktuinbouw komt in plaats van de PD.

## 5 Analyse en discussie

---

### *Feitelijke en beleefde fyto-sanitaire lasten*

Het onderzoek richt zich op zowel de feitelijke als de beleefde administratieve fyto-sanitaire lastendruk. De feitelijke administratieve lasten bestaan uit alle kosten die een instelling moet maken om te voldoen aan informatieverplichtingen die voortvloeien uit wet- en regelgeving van de overheid. Het gaat om het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie. Bij beleefde lasten staat de ervaring van de ondernemers centraal. Op grond van de interviews kan worden afgeleid dat er over het algemeen steun bestaat voor het fyto-sanitair beleid, dat er begrip is voor het feit dat hieruit regels voortvloeien en dat deze regels verplichtingen met zich meebrengen.

Bij de analyse van de interviews met vertegenwoordigers van branche-organisaties en ondernemers vallen de volgende drie aspecten op:

#### 1. *Derde landen*

Regelgeving van derde landen leidt tot de meeste irritaties: de beleefde administratieve lasten zijn hoog. De regelgeving of afwijkende interpretatie daarvan, het stringente inspectieregime en de handelspolitiek van deze landen is soms onduidelijk of onverwacht anders. Langdurige verdragingen van exportpartijen leiden tot extra kosten (gekoelde tijdelijke opslag) of in het ergste geval tot behoorlijke financiële schade in geval het product zijn waarde verliest. Zulke situaties vergen veel onvoorziene inspanningen en ergernis om vertraagde exportpartij alsnog op de plaats van bestemming te krijgen. Factoren zoals onbegrip bij ondernemers waarom derde landen deze eisen stellen, wantrouwen van de inspectieresultaten, of misbruik van fyto-sanitair beleid voor handelspolitieke doelen dragen daaraan bij. Voor Nederland is het van belang om te beseffen dat deze lasten niet veroorzaakt worden door nationaal of Europees beleid, daarmee niet haar verantwoordelijkheid is en oplossingen grotendeels buiten haar bereik ligt.

#### 2. *Feitelijke lasten*

Uitvoering van fyto-sanitair beleid vraagt naast het nemen van maatregelen ook de nodige administratieve verplichtingen. Dit onderzoek geeft aan dat concrete voorstellen voor verlichting daarvan zit in de finetuning van de uitvoering. Op bedrijfsniveau betreft dit de efficiëntie van het inspectieproces: afstemming keuringsdiensten en PD, de wachttijd en de inspectietijd met de daaraan verbonden kosten. De afstemming tussen PD en de keurings-



diensten vloeien rechtstreeks voort uit het project Plantkeur. Sommige sectoren zoals de akkerbouw hebben hierbij baat omdat er minder inspecteurs op het bedrijf komen; andere sectoren zoals de bollenexportbedrijven hebben te maken met meer exporteurs. Omdat evaluatie van het project Plantkeur buiten de kaders van dit project valt wordt hierop niet verder ingegaan. Wat de mogelijkheden voor verkorting van de wachttijd en keuringstijd betreft biedt dit onderzoek onvoldoende basis om daarover uitspraken te doen. Nauwkeurige monitoring en analyse van het operationele inspectieproces zal moeten uitwijzen of met de bestaande capaciteit en binnen het bestaande budget verbetering van de efficiëntie mogelijk is. Wanneer dat niet het geval is zal er geïnvesteerd moeten worden in extra capaciteit, waardoor de wachttijd weliswaar korter wordt, maar de totale kosten en daarmee de kosten per inspectie omhoog gaan. De door een aantal ondernemers gesuggerede mogelijkheid om de inspecties te differentiëren op basis van het feitelijke fytosanitaire risico is eerder onderzocht, waarvan in Bremmer et al. (2008) verslag wordt gedaan. Daarin wordt de conclusie getrokken dat een dergelijk systeem het meeste perspectief heeft in de sector uitgangsmateriaal, omdat de organisatie van de handelsketen prikkels in zich bergt om fytosanitaire risico's tot het uiterste terug te dringen. Bedrijven lopen ernstige imagoschade op wanneer blijkt dat zij producten met q-organismen hebben geleverd. Certificering is niet nodig om dit af te dwingen. In de teelt van eindproducten is deze prikkel nu afwezig, maar kan door middel van certificering ingebouwd worden. Wel dient dit proces zorgvuldig te verlopen om er voor te zorgen dat het feitelijke risico niet toeneemt, waardoor imagoschade voor de gehele sector kan optreden. Een dergelijk systeem vraagt echter aanpassing van de EU-fytorichtlijn in een politiek ongunstig Europees klimaat. Het uitvoeren van PRA's voor andere landen en de daaraan gekoppelde kosten hebben op bedrijfsniveau geen gevolgen. Ook de discriminatie naar bedrijfsgrootte vanwege de mogelijkheid van importinspecties op grotere bedrijven (lees: bedrijven met veel importinspecties) is geen aandachtspunt voor de overheid. De overheid biedt immers alle bedrijven de mogelijkheid voor het inrichten van een eigen inspectielocatie. Het feit dat dit voor kleine bedrijven niet kosteneffectief is, is geen reden om grote bedrijven deze mogelijkheid voor kostenbesparing te ontfemen.

### 3. *Beleefde lastendruk*

In de interviews komt naar voren dat irritatie ontstaat door handelingen die in de perceptie van de ondernemers geen directe relatie hebben met een gezonde bedrijfsvoering of waarvan zij de reden niet begrijpen. De onvrede die er is richt zich primair op uitvoeringsaspecten: eenduidigheid van (interpretatie van) regels en de wijze waarop het inspectieproces wordt uitgevoerd. Dit relateert het belang van de administratieve lastendruk. Begrip voor regelgeving blijkt als duidelijk is waarom de regels worden ingevoerd en het begrip wordt versterkt als de regels (ook op bedrijfsniveau) nuttig blijken voor het indammen van fytosanitaire risico's zoals bijvoorbeeld gebleken is uit ervaringen bij het beleid rondom bruin- en ringrot (Janssens et al., 2006). Dit onderstreept dat een goede en tijdige voorlichting en communicatie over de noodzaak en het nut van de fytosanitaire regelgeving nodig is en kan bijdragen aan verlaging van beleefde lasten. Dit vraagt in de eerste plaats om het uitleggen waarom fytosanitaire risico's beheerst moeten worden. Het voorkomt aantasting van onze concurrentiekracht ingeval van import, en het verschaft Nederland een 'licence to deliver' in geval van export. In de tweede plaats vraagt dit om transparantie van het inspectieproces en het uitleggen daarvan aan de ondernemers. Dit houdt in dat ondernemers zicht moeten hebben op de wettelijke (inter)nationale kaders en de praktische mogelijkheden en onmogelijkheden voor de uitvoering van de inspectie in Nederland.

# 6 Conclusies en aanbevelingen

---

## 6.1 Conclusies

In dit onderzoek staat de beleefde fyto-sanitaire administratieve lastendruk centraal. De interviews en de analyse daarvan leiden tot de volgende conclusies:

1. De hoogst beleefde lastendruk komt voort uit fyto-sanitaire eisen die verbonden zijn aan export naar landen buiten Europa. De diversiteit aan eisen en onduidelijke motivaties dragen daaraan bij.
2. De feitelijke lasten van verplichtingen die voortvloeien uit Europees en Nederlands beleid beperken zich tot finetuning in de uitvoeringsaspecten. In deze conclusie zijn gevolgen van het project 'Plantkeur' buiten beschouwing gelaten. De ruimte binnen bestaande regelgeving voor het terugdringen van de lasten zijn beperkt. De lasten kunnen verder teruggedrongen worden door bredere toepassing van het 'reduced checks'-principe. Hiervoor is aanpassing van de fytorichtlijn nodig. Het klimaat hiervoor is in Europa ongunstig.
3. De beleefde fyto-sanitaire lastendruk bij handel binnen de EU is beperkt en hangt samen met het draagvlak voor te nemen maatregelen en bijbehorende administratieve lasten. Onvrede zit vooral op het operationele vlak bij de uitvoeringsaspecten.

## 6.2 Aanbevelingen

Op grond van de bovenstaande conclusies en de daaraan voorafgaande analyse worden de volgende aanbevelingen gedaan:

1. Verken samen met het bedrijfsleven welke mogelijkheden er zijn voor finetuning van het inspectieproces, en maak daarbij inzichtelijk hoe de kosten zich ontwikkelen bij verbetering van de logistiek.
2. Verken internationaal de mogelijkheden voor verdere doorvoering van het 'reduced checks'-principe.
3. Investeer in communicatie van fyto-sanitair beleid en de uitvoering daarvan bij ondernemers.

# Literatuur en websites

---

Bex, P.M.H.H., W.F. Thomas en A. van Vliet, *Indeling herkomst administratieve lasten LNV-regeling. Onderzoek naar de (inter)nationale herkomst van de administratieve lasten van het ministerie van LNV*. SIRA-consulting, Nieuwegein, 2003.

Bremmer, J., B. van der Maas, E. Westerman en A. Breukers, *Zelfregulering van plantgezondheid in de bloemisterij; een ontwerp voor import en export*. Rapport VR 2008-12. LEI Wageningen UR, Den Haag, 2008.

Constandse, B.J., *Lasten in Balans*. Ministerie van LNV, Den Haag, 2004.

Janssens, S.R.M., A.D. Westerman, F.H.J. Bunte en J. Bremmer, *Preventie en bestrijding van bruinrot en ringrot in de aardappelkolom; Institutionele analyse*. Rapport 7.06.18. LEI Wageningen UR, Den Haag, 2006.

Regiegroep Regeldruk, *Nulmeting AL: bedrijven*. Den Haag, 2008.

Regiegroep Regeldruk, *Metten is weten II; Handleiding voor het definiëren en meten van administratieve lasten voor het bedrijfsleven*. Den Haag, 2008.

Tweede Kamer, *Brief van de minister van LNV, vergaderjaar 2008-2009, 29 515 nr. 276*. 2009.

## Websites

- [www.minlnv.nl](http://www.minlnv.nl)
- [www.kcb.nl](http://www.kcb.nl)

# Bijlage 1

## Geraadpleegde organisaties en personen, bedrijven

<b>Geraadpleegde organisaties en personen telefonische interviews</b>	
Plantum	Sandra Poot
PT	Nicolette Quaedvlieg
NAO	Jan Gottschall
NIVAP	Eerik Schipper
Frugi Venta	Inge Ribbens
HBAG	Jan Lanning
Anthos	Henk Westerhof
HPA	Ben Kimman
PD	Jack Wijnands
NAK	Henk van der Haar
NAKtuinbouw	Peter Lentjes
BKD	Peter Knippels
LTO	Jaap van Wenum

<b>Geraadpleegde bedrijven diepte interviews</b>	
Hilverda de Boer	Import en export van sierteeltproducten
Royal van Zanten	Veredeling potplanten, snijbloemen
Florist	Selectie, veredeling en vermeerdering gerbera variëteiten
Hilverda Kooij	Selectie, veredeling, vermeerdering sierteelt
Flevostar	Verpakker, exporteur tafelaardappelen
Dorenbos	Pootaardappelen
Balk	Bloembollen
Van Rijn-De Bruyn	Teler/handel vruchtbomen

## Bijlage 2

---

### Interviewvragen project 'beleefde fyto-sanitaire wet- en regeldruk'

Per interview moet worden bekeken met welke thema's en bijbehorende vragen de geïnterviewde vanuit de praktijk heeft te maken. Naast het scherp krijgen van de praktijkproblemen wordt het ook op prijs gesteld als er vanuit de praktijk oplossingen/verbeterpunten worden aangedragen.

#### *Achtergrond*

Algemeen wordt geconstateerd dat de regeldruk en controlelasten in het fyto-sanitaire stelsel toenemen. De overheid heeft hiermee te maken bij het nemen van maatregelen. Het bedrijfsleven klaagt hier geregeld over. Periodieke herbeoordeling van de lijst van quarantaine organismen (totaal nu ongeveer 350) kan aanzienlijke verlichting geven, maar daarvan is tot op heden weinig sprake. Oplossingen worden daarom, binnen het stelsel van internationale fyto-sanitaire regelgeving, vaak gezocht in organisatiestructuren, zoals het herbeleggen van controletaken en in zelfregulering.

De vraag is op welke punten de regelgeving nu echt knelt en waar de teelt en de handel nu werkelijk last van hebben (realiteit en perceptie). Kunnen er structurele oplossingen gevonden worden zonder onrecht te doen aan de fyto-sanitaire doelen en wettelijke kaders?

#### *Thema's*

In een eerste telefonische verkenningsronde zijn diverse feitelijke en beleefde knelpunten in wet- en regeldruk geïnventariseerd. Deze zijn te groeperen in een aantal thema's:

##### *A. Planning en logistiek*

Een aantal van de genoemde problemen hebben te maken met (logistieke) planning tijdens import en handel van producten. Vooral de verplichte importinspecties veroorzaken soms veel frustraties. Om het logistieke proces rondom import te faciliteren is een elektronisch systeem, CLIENT-Import, ontwikkeld.

1. Werkt u met CLIENT-Import?
2. Zo ja, welke ervaringen heeft u met het systeem; mist u zaken of onderdelen die de import belemmeren/vertragen?
3. Welke mogelijkheden voor verbetering ziet u ten aanzien van functioneren?
4. Wie moet het initiatief nemen? Overheid, private sector, enzovoort.
5. Zo nee, waarom niet? Bent u van plan met CLIENT te gaan werken? Wanneer?
6. Inspecties: hoe verlopen de importinspecties? Aankomst product, betrokken partijen en personen bij inspecties.
7. Waar wordt geïnspecteerd en wat houden deze inspecties in (vertrekhaven, aankomsthaven, op bedrijf, elders)?
8. Waar ervaart u knelpunten bij (import)inspecties? Wie is verantwoordelijk? Waar liggen de mogelijke oplossingen?
9. Ervaart u andere knelpunten, wat betreft fytosanitaire regeldruk bij planning en logistiek? Zo ja welke? Zijn er oplossingen?

#### *B. Tracing en critical control points*

Voor veel partijen is de noodzaak en/of efficiëntie van inspecties bij import of interne handel niet altijd zichtbaar. In bijvoorbeeld de planten- en bloemensector hebben veel bedrijven hun eigen stekbedrijf in het buitenland. Import betreft hier een constante stroom goederen tussen twee locaties van hetzelfde bedrijf. Deze bedrijven ervaren de 100% inspectieplicht als zwaar. Er zou dan ook meer in ('gesloten') ketens gedacht moeten worden.

1. Welke problemen ervaart u bij de 100% inspectieplicht?
2. Hoe is de relatie tussen moeder- en dochterbedrijf (eigen stekbedrijf)? Met welke (fytosanitaire) regelgeving heeft u in het buitenland van doen?
3. Zijn er risico's tussen export en import? (transport met gesloten vrachtwagen, via (lucht)haven?)
4. Bent u voorstander van een meer ketengerichte implementatie van inspectieplicht?
5. Zo ja, hoe zou een meer ketengerichte implementatie van inspectieplicht eruit kunnen zien? (N.B. EU-wetgeving maakt dit nog niet mogelijk, maar binnen Nederland kan deze strategie wel al verkend worden.)
6. Biedt de huidige EU-wetgeving ruimte voor flexibelere interpretatie van de intensiteit waarmee inspecties worden uitgevoerd? Bijvoorbeeld in gebruikte definities (onder andere partij).
7. Wat is in de gangbare praktijk een partij (per vrachtwagen, pallet, vliegtuig)?
8. Wat ziet u als mogelijkheden voor eindproducten die in aanmerking zouden moeten komen voor reduced checks (lagere inspectie-intensiteit)?

### *C. Discriminatie naar bedrijfsgrootte*

Problemen of knelpunten ten aanzien van fyto-sanitair beleid worden door lang niet alle bedrijven in dezelfde mate als zodanig ervaren. Ook verschillen bedrijven in de wijze waarop zij omgaan met (boven-)wettelijke verplichtingen en eisen. Vooral bedrijfsgrootte lijkt hier een belangrijke rol te spelen.

1. Is de huidige interpretatie van fyto-sanitaire wet- en regelgeving zodanig, dat bepaalde categorieën bedrijven onbewust benadeeld (of extreem bevoordeeld) worden ten opzichte van de rest? (Voorbeelden: de beleefde lasten van bedrijfsinspecties zijn hoger op kleinere bedrijven en het niet hebben van een eigen inspectielocatie.)
2. Zo ja, kunt u dat toelichten?
3. Welke oplossingen ziet u? En wie moet dat oppakken? Welke rol ligt hier voor de overheid en/of het bedrijfsleven?
4. Speelt de mate van specialisatie van bedrijven hier ook een rol? Zo ja, kunt u dit toelichten?
5. Ervaart men het ook als discriminatie?
6. Heeft u andere opmerkingen met betrekking tot dit onderwerp (knelpunten, oplossingen)?

### *D. Verdeling lusten versus lasten*

Bij ondernemers leeft soms de beleving dat zij alleen de lasten dragen van (implementatie van) wet- en regelgeving, terwijl anderen er het voordeel van hebben. Dit probleem speelt onder andere bij de uitvoering van PRA's (Pest Risk Analyses) door andere landen. Een ander terrein waar een scheve verdeling van lusten en lasten kan optreden is het opzetten van nieuwe handelslijnen naar andere landen of voor andere producten.

1. Wat is de reden om als privaat bedrijf een PRA te laten opstellen? Hoe vaak gebeurt dat? (Wellicht weet de PD dat.)
2. Wordt de (soms hoge) vergoeding voor aanlevering van informatie voor PRA's door de betreffende ondernemers daadwerkelijk als een (te) grote belemmering ervaren?
3. Wordt het maken van PRA's niet gedaan vanwege de te hoge kosten?
4. Zo ja, hoe en door wie wordt de gehanteerde kostenverdeling bepaald? Zijn er ideeën hoe het anders kan? Is dat volgens u wenselijk?
5. Zijn er indicaties dat een kleine groep ondernemers zich inzet voor het opzetten van nieuwe handelsstromen - met alle risico's van dien, waarvan een grote groep 'volgers' vervolgens profiteert?



6. In hoeverre profiteert zo'n groep er daadwerkelijk van?

#### *E. Aanvullende handelseisen*

Qua export wordt een grote lasten- en regeldruk ervaren door de eisen die importerende landen stellen, zowel binnen als buiten de EU. Binnen de EU zijn er steeds meer landen die zelf zogenaamde noodmaatregelen invoeren om zich te beschermen tegen organismen waarvan de EU nog niet vastgesteld heeft of ze gereguleerd moeten worden. Export naar derde landen (dat wil zeggen: buiten de EU) is nog gecompliceerder omdat elk land haar eigen exporteisen stelt.

1. Heeft u te maken met aanvullende handelseisen? Graag concrete voorbeelden met toelichting geven.
2. In welke mate zijn deze aanvullende eisen belemmerend? Wat wordt er volgens u aan gedaan om ze op te lossen en door wie? Ziet u eventueel betere oplossingen?
3. In hoeverre vormt het invoeren van noodmaatregelen door andere EU-landen een structurele of toenemende handelsbelemmering?
4. Hoe lang mogen noodmaatregelen van kracht blijven?
5. Ervaren ondernemers structurele fytosanitaire exportbelemmeringen die tot nu toe niet - via de koepelorganisaties - de overheid bereiken? Met andere woorden: is de signalering en melding van exportbelemmeringen door koepelorganisaties in overeenstemming met de ervaringen in de praktijk?
6. Komen u vragen/problemen bij uw brancheorganisatie en vervolgens bij de overheid terecht? Hoe? Zitten hier knelpunten?
7. Ziet u concrete oplossingsrichtingen?

#### *F. Afstemming PD – keuringsinstanties*

Enkele jaren geleden is Plantkeur ingevoerd. Sindsdien worden zowel de kwaliteits- als fytosanitaire inspecties door één organisatie uitgevoerd. Hoewel de meeste sectoren Plantkeur als een verbetering beschouwen, worden er in de praktische uitvoering nog wel knelpunten ervaren.

1. Ervaart u ten aanzien van Plantkeur in de praktijk knelpunten?
2. Zo ja, welke en in hoeverre hebben deze te maken met de praktische invulling ervan?
3. Welke mogelijkheden ziet u om oplossingen te genereren of aan te dragen?

#### *G. Algemeen*

1. Zijn er naast de hierboven aangekaarte fytosanitaire thema's/onderwerpen nog zaken waarop u hinder ondervindt vanuit de wet- en regelgeving?  
Zo ja, welke zijn dit?

2. Slotvraag: op welke thema is de beleefde fyto-sanitaire regeldruk het grootst? En waarom?

Het LEI ontwikkelt voor overheden en bedrijfsleven economische kennis op het gebied van voedsel, landbouw en groene ruimte. Met onafhankelijk onderzoek biedt het zijn afnemers houvast voor maatschappelijk en strategisch verantwoorde beleidskeuzes.

Het LEI is een onderdeel van Wageningen UR (University & Research centre). Daarbinnen vormt het samen met het Departement Maatschappijwetenschappen van Wageningen University en het Wageningen UR Centre for Development Innovation de Social Sciences Group.

Meer informatie: [www.lei.wur.nl](http://www.lei.wur.nl)

