

# Zelfregulering van plantgezondheid in de bloemisterij

## Verkenning van behoeften en mogelijkheden

L.W. Balk-Theuws (LEI)

G.M. Splinter (LEI)

A.A. van der Maas (PPO-glastuinbouw)

A.G.J.M. Oude Lansink (WU-Bedrijfseconomie)

B.M.J. van der Meulen (WU-Recht en bestuur)



In opdracht van:



**landbouw, natuur en  
voedselkwaliteit**



Projectcode LEI 4012400, PPO 41404509

December 2004

Rapport 6.04.22

LEI, Den Haag

Het LEI beweegt zich op een breed terrein van onderzoek dat in diverse domeinen kan worden opgedeeld. Dit rapport valt binnen het domein:

- Wettelijke en dienstverlenende taken
- Bedrijfsontwikkeling en concurrentiepositie
- Natuurlijke hulpbronnen en milieu
- Ruimte en Economie
- Ketens
- Beleid
- Gamma, instituties, mens en beleving
- Modellen en Data

Zelfregulering van plantgezondheid in de bloemisterij; Verkenning van behoeften en mogelijkheden

Balk-Theuws, L.W., G.M. Splinter, A.A. van der Maas, A.G.J.M. Oude Lansink en B.M.J. van der Meulen

Den Haag, LEI, 2004

Rapport 6.04.22; ISBN 90-5242-964-2; Prijs €14,50 (inclusief 6% BTW)

76 p., fig., tab., bijl.

Overheid en bedrijfsleven wilden een verkenning van de behoeften en mogelijkheden van zelfregulering van plantgezondheid in de bloemisterij. De theorieën over zelfregulering zijn verkend in de literatuur. Tijdens interviews met importerende bedrijven is de behoefte in de praktijk onderzocht. De ruimte binnen de regelgeving is een belangrijk uitgangspunt voor het opstellen van zelfregulering. De EU-Fytorichtlijn en het internationaal IPPC-verdrag zijn geanalyseerd. Dit heeft geleid tot twee mogelijkheden om het fyto-sanitair controlesysteem aan te passen: 'Reduced checks plus' en 'Toezicht op controle'.

Both the governmental and business spheres were calling for exploratory research into the need for and opportunities presented by the self-regulation of plant health in floriculture. The theories on self-regulation have therefore been explored in the literature. The needs in practice were researched by means of interviews with importing companies. The scope within the regulations is an important starting point for the deployment of self-regulation. The EU Phyto Directive and the international IPPC treaty have been analysed. This has given rise to two opportunities to modify the phyto-sanitary control system: 'Reduced checks plus' and 'Supervising the supervisors'.

Bestellingen:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: publicatie.lei@wur.nl

Informatie:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: informatie.lei@wur.nl

© LEI, 2004

Vermenigvuldiging of overname van gegevens:

- toegestaan mits met duidelijke bronvermelding
- niet toegestaan



Op al onze onderzoeksopdrachten zijn de Algemene Voorwaarden van de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO-NL) van toepassing. Deze zijn gedeponeerd bij de Kamer van Koophandel Midden-Gelderland te Arnhem.



# Inhoud

	Blz.
<b>Woord vooraf</b>	7
<b>Samenvatting</b>	9
<b>Summary</b>	15
<b>1. Inleiding</b>	23
1.1 Aanleiding en probleemstelling	23
1.2 Doelstelling	23
1.3 Achtergrond	24
1.4 Werkwijze en leeswijzer	25
1.5 Afbakening	26
<b>2. Theorieën over zelfregulering</b>	27
2.1 Algemene aspecten van zelfregulering	27
2.2 Voorwaarden voor effectieve zelfregulering	28
2.3 Evaluatie van voorwaarden van zelfregulering in de bloemisterij	29
2.4 Conclusie	31
<b>3. De behoefte aan zelfregulering in de praktijk</b>	32
3.1 Inleiding	32
3.2 Problematiek importcontrole en oplossingsrichtingen	32
3.3 Zelfregulering in de huidige praktijk	33
3.4 Zelfregulering uitgewerkt voor de toekomst	34
3.5 Ervaringen in de diergezondheid	37
<b>4. Ruimte binnen de regelgeving</b>	40
4.1 Kosten van importcontroles	40
4.2 Privatisering van controles	41
4.3 Verlaging van de controlefrequentie	43
4.3.1 Bij import	43
4.3.2 Bij handel op de interne markt	44
4.3.3 Bij export naar derde landen	44
4.4 Controle bij de bron (voor import uit derde landen)	44
4.5 Conclusie over ruimte binnen de regelgeving	45
4.6 Acceptatie door andere EU-lidstaten	46

	Blz.
<b>5. Mogelijkheden tot aanpassing fyto-sanitair controlesysteem</b>	48
5.1 Reduced checks plus	48
5.2 Toezicht op controle	51
5.3 Conclusie	56
<b>6. Slotbeschouwing</b>	58
6.1 Conclusies	58
6.2 Aanbevelingen	59
<b>Literatuur</b>	61
<b>Bijlagen</b>	
1 Lijst met geïnterviewde personen	63
2 Exportcertificering van landbouwgoederen door Nieuw-Zeeland	64
3 Achtergrondstudie 'Hoe werkt de EU-Fytorichtlijn?'	66

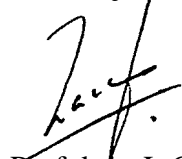
## Woord vooraf

In de nieuwe EU-Fytorichtlijn staat dat per 1-1-2005 100% van de zendingen geïnspecteerd moet worden. De richtlijn lijkt ruimte te geven voor verminderde inspecties op een combinatie product-oorsprongsgebied. In het project 'Zelfregulering in de bloemisterij' is in kaart gebracht welke ruimte de EU-Fytorichtlijn 2002/89/EG biedt aan zelfregulering. Hierbij gaat het om een verkenning van verschillende mogelijkheden, waarbij de consequenties van zelfregulering voor het bedrijfsleven en overheid helder worden.

Deze studie is uitgevoerd in opdracht van de Plantenziektenkundige Dienst (PD) en het Productschap Tuinbouw (PT). Het is gezamenlijk gefinancierd door programmafinanciering van LNV (397-III) en de sectorcommissie bloemen van het Productschap Tuinbouw. De projectleiding tijdens het onderzoek was in handen van Mw. Balk-Theuws (LEI). Bij de uitvoering van het onderzoek waren diverse medewerkers van Wageningen UR betrokken, te weten: Dhr. Splinter (LEI), Dhr. Van der Maas (PPO-glastuinbouw), Dhr. Oude Lansink (WU-Bedrijfseconomie) en Dhr. Van der Meulen (WU-Recht en bestuur).

Het projectteam bedankt J. Schans van de PD en Mw. Quaedvlieg van PT voor hun inbreng voorafgaande en tijdens dit onderzoek. Dank is ook verschuldigd aan gesprekspartners van OZ import BV, J. van de Put Fresh Cargo Handling BV, Tarsal Koos Minck BV Flower Import, Las Palmas International Trade BV en Dekker chrysanten BV, die hebben meegewerkt aan gesprekken om tot inzichten te komen over de behoefte van zelfregulering in de praktijk. Daarnaast is er met een aantal experts gesproken over mogelijkheden tot zelfregulering. Mw. Bonnhof (PD) en Dhr. Riphagen (LNV) worden in deze specifiek bedankt. Met een breed samengestelde groep geïnteresseerden is voorafgaande en tijdens het onderzoek contact geweest om afstemming te houden met de onderzoeksbehoefte. De volgende personen worden bedankt voor hun geleverde inbreng: P. Lentjes (Naktuinbouw), J. Lanning (HBAG), C. Moerman (Plantum NL), G. Franke (VBN), F. van der Zweep (LTO), Mw. Tan (LNV) en P. Ramakers (PPO-glastuinbouw). Verder willen we de leden van de klankbordgroep Bloemisterij bedanken dat we tijdens bijeenkomsten resultaten konden voorleggen.

We hopen dat de resultaten van dit onderzoek een inhoudelijke bijdrage kan leveren aan de discussie over de zelfregulering in de inspectiesystematiek van plantgezondheid. Het is aan de overheid en het bedrijfsleven om zelfregulering verder in te vullen. Verder is dit onderzoek ook een middel gebleken om de communicatie tussen partijen uit overheid en bedrijfsleven te verbeteren.



Prof.dr.ir. L.C Zachariasse  
Algemeen directeur LEI B.V.





# Samenvatting

Op een bijeenkomst op 18 augustus 2003 is een gezamenlijke visie geformuleerd door vertegenwoordigers van overheid, bedrijfsleven en onderzoek, namelijk:

'Het realiseren van een efficiënt en effectief fyto-sanitair beleid door:

- zelfregulering en preventie in de keten;
- meer onderbouwing en begrip van de maatregelen;
- meer samenwerking en communicatie tussen overheid (inclusief Brussel) en bedrijfsleven.'

Deze visie is uitgangspunt voor dit onderzoek.

Er is sprake van zorgvuldig samenwerken in de glastuinbouw bloemisterijketen, ter voorkoming van de insleep van quarantaineorganismen. De inzet van betrokken bedrijven wordt hiermee niet direct beloond door verminderde inspecties of een betere marktpositie. De veranderende regelgeving baart het bedrijfsleven zorgen. In de nieuwe EU-richtlijn 2002/89/EG staat dat per 1-1-2005 100% van de zendingen geïnspecteerd moet worden aan de buitengrenzen. De richtlijn lijkt ruimte te geven voor verminderde inspecties maar hoe dit exact ingevuld moet worden is nog onduidelijk. De Plantenziektenkundige Dienst (PD) wil het fyto-sanitaire systeem meer gaan baseren op het borgen van fyto-sanitaire maatregelen op de bedrijven zelf. Overheid en bedrijfsleven willen een verkenning van de behoeften en mogelijkheden van zelfregulering van plantgezondheid in de bloemisterij.

Het onderzoek is opgebouwd uit verschillende onderdelen, namelijk:

- theorieën over zelfregulering;
- de behoefte aan zelfregulering in de praktijk;
- ruimte binnen de regelgeving;
- mogelijkheden tot aanpassing fyto-sanitair controlesysteem.

## *Theorieën over zelfregulering*

Zelfregulering is gedefinieerd als het proces waarbij een georganiseerde groep het gedrag reguleert van haar leden met als doel het nastreven van een publiek belang. Regulering is gewenst wanneer er sprake is van een kloof tussen publiek belang en privaat belang, zoals bij plantgezondheid. De algemene voordelen van zelfregulering zijn snelheid, flexibiliteit, sensitiviteit en efficiëntie. Om deze voordelen te kunnen benutten moet zelfregulering wel het juiste mechanisme voor het probleem zijn. Om dit te kunnen beoordelen zijn er vijf succesfactoren in de literatuur genoemd:

1. gezamenlijk belang van bedrijven in de sector;
2. bedrijven in de sector kennen elkaars gedrag en kunnen overtredingen signaleren;
3. sectoren hebben een geschiedenis van samenwerking;

4. de beschikbaarheid van middelen om overtreders te straffen;
5. beloning door ketenpartners voor gedrag overeenkomstig de zelfregulering.

De laatste twee succesfactoren zijn karakteristieken waaraan het systeem van zelfregulering moet voldoen. De tweede succesfactor kan een probleem vormen. Het grote aantal bedrijven dat werkzaam is in de sector maakt een effectieve monitoring vrijwel onmogelijk. Individuele bedrijven kunnen de afgesproken gedragscode ongezien overtreden terwijl ze hiermee het fytosanitair risico voor de hele sector vergroten.

Zelfregulering van plantgezondheid in de bloemisterij kan het juiste mechanisme zijn, mits er rekening gehouden wordt met bovenstaande succesfactoren.

### *De behoefte aan zelfregulering in de praktijk*

Zelfregulering staat momenteel niet bovenaan de agenda van importerende bedrijven. Het direct controleren op vliegvelden en havens per 1-1-2005 is een knelpunt dat ze meer zorgen baart. Dit kan een aantal problemen opleveren zoals: ongeschikte ruimte voor bewaring, te kleine inspectiecapaciteit, hersluiten van verpakkingen niet mogelijk vanwege compacte verpakking en oponthoud bij ladingdragers die meerdere zendingen bevatten die niet allen geïnspecteerd hoeven worden. De oplossing wordt gezocht in entrepots (ruimte onder douanetoezicht) en de wens om de PD-inspectie compleet te verplaatsen naar het derde land.<sup>1</sup>

Voor verschillende typen bedrijven lijkt zelfregulering op termijn wel gewenst. Importeurs van eindproducten zien niet direct belang, omdat zij met de reduced checks al gedeeltelijk geholpen zijn ten opzichte van 100% controle. Met name importeurs van stek- en halfwasproducten zien wel de voordelen van zelfregulering. Dit is wel sterk afhankelijk van het product, het land van herkomst, de werkwijze in de keten en de verpakkingswijze. Dit verklaart ook het verschil in behoefte dat ook gesignaleerd werd in gesprekken met betrokken bedrijfsleven. De richtlijnen van het voormalige keurmerk Phytomark kunnen als basis dienen. Bedrijven die hieraan konden voldoen, zijn ook de bedrijven die het meeste voordeel zien in zelfregulering. Belangrijke voorwaarden zijn een duidelijke en strenge sanctieregeling en een financieel voordeel.

Succesfactoren in de diergezondheid waren: eis van afnemers, versterking concurrentiepositie deelnemende bedrijven en prijspremie. Voor zelfregulering van plantgezondheid in de bloemisterij kunnen we hieruit leren. Het belangrijkste is dat als bedrijven die meedoen met een vorm van zelfregulering een hogere prijs en/of een betere omzet uit de markt kunnen halen (als premie voor grotere betrouwbaarheid), dit een extra stimulans is voor deelname.

### *Ruimte binnen de regelgeving*

De ruimte binnen de regelgeving is een belangrijk uitgangspunt voor het opstellen van zelfregulering in de bloemisterij. Nederland moet voor de import en handel op de interne

---

<sup>1</sup> In oktober 2004 heeft de PD een nieuwsbrief uitgebracht die duidelijkheid heeft geschapen over de douanevoorwaarden. De fytosanitaire controle bestaat uit drie onderdelen: documentcontrole, identiteitscontrole en fytosanitaire inspectie. De identiteitscontrole en de fytosanitaire controle kunnen worden verlegd naar een locatie elders, mits deze locatie fytosanitair erkend is en voldoet aan de douanevoorwaarden.

markt voldoen aan de EU-Fytorichtlijn. Voor export moet Nederland voldoen aan het internationaal IPPC-verdrag (International Plant Protection Convention).

#### *Privatisering van controles*

Officiële controles, zoals importinspecties en onderzoek voor uitgave van een plantenpaspoort, moeten worden uitgevoerd door een officiële instantie. Dit kan de PD zijn of een andere overheidsinstantie. Taken kunnen ook overgedragen worden aan een rechtspersoon. De rechtspersoon en de leden mogen geen voordeel trekken uit het resultaat van de maatregelen (met name het wel of niet toelaten van een bepaalde zending). Ze moeten volledig onafhankelijk zijn van de importeurs. Dat wil in elk geval zeggen: geen gezagsrelatie en ook geen benoeming door individuele importeurs. Op de rechtspersoon moet toezicht worden gehouden door de officiële instantie (bijvoorbeeld de PD).

In de fytorichtlijn staat niet door wie het plantenpaspoort moet worden uitgegeven. Dit is aan de Nederlandse wetgeving. Het onderzoek dat leidt tot afgifte van exportcertificaten voor export naar derde landen mag volgens de IPPC onder bepaalde voorwaarden (onder andere onafhankelijkheid) aan andere overheidsinstanties, niet-overheidsorganisaties, instanties of personen worden overgelaten, onder het gezag van de PD. De fytosanitaire exportcertificaten moeten wel door een ambtenaar worden uitgegeven.

#### *Verlaging van de controlefrequentie*

De Europese Commissie kan zorgen dat er een geringe controlefrequentie (reduced checks) kan worden aangehouden voor de producten op deel B van bijlage V. Er is een aantal beperkingen aan deze regeling zoals de uitsluiting van uitgangsmateriaal, een minimumaantal zendingen en in de zendingen van betreffende product-herkomstcombinatie mag niet 1% of vaker een quarantaineorganisme zijn gevonden. Wanneer de Commissie heeft besloten tot verlaagde frequentie, dan is de uitvoering daarvan aan de lidstaten. De inspectiekosten moeten bij verminderde controlefrequentie evenredig verdeeld worden. Dus elk importeerend bedrijf heeft gelijke inspectiekosten per zending, ongeacht of de zending geïnspecteerd is. Voor import kan de Europese Commissie ook regelingen treffen met officiële instanties in derde landen en er kunnen bepaalde fytosanitaire akkoorden gelden.

Voor de interne markt geldt al dat niet elke zending hoeft te worden geïnspecteerd bij afgifte van het plantenpaspoort. Het bedrijf wordt al intensief gecontroleerd tijdens verschillende fasen van het groeiproces van de planten.

Voor export naar derde landen is er geen ruimte om de controlefrequentie te verlagen. Alle te exporteren zendingen moeten geïnspecteerd worden.

#### *Controle bij de bron*

Voor controle bij de bron (in derde landen) zijn er meerdere opties. Zeker als ze georganiseerd worden in EU-verband. Voorbeelden hiervan zijn het verplaatsen van de importinspectie naar het derde land, stationeren van EU-inspecteurs en acceptatie van de inspectiewijze van de lokale PD waardoor de fytosanitaire controle in de EU vervalt. De exportinspectie in het derde land moet volgens het IPPC-verdrag voldoen aan de eisen van importerende landen. Als ingezet wordt op 'controle aan de bron' wordt geïmpliceerd dat

de exportcontrole niet voldoet. Anderzijds kan nu het EU-beleid van 100% importinspectie ter discussie worden gesteld. Dit vertrouwt niet op internationale regelgeving.

### *Mogelijkheden tot aanpassing fytosanitair controlesysteem*

Uit interviews met PD en betrokken bedrijfsleven (Naktuinbouw, HBAG bloemen en planten, Plantum NL en PT) zijn ideeën gekomen om het fytosanitair controlesysteem anders in te richten. Hiervan zijn de voor- en nadelen in beeld gebracht.

#### *'Reduced checks plus'*

De eerste mogelijkheid is een aanpassing van het systeem van reduced checks. Hierbij gebeurt het toewijzen van het gereduceerde aantal importinspecties niet willekeurig maar rekening houdend met een aantal extra risicofactoren, bijvoorbeeld productiewijze via een open of gesloten keten, transportwijze, ervaringen in het verleden, een kwaliteitskeurmerk en infectiedruk.

Het voordeel van deze mogelijkheid is dat wordt gestimuleerd om rekening te houden met de risico's, om zo het aantal inspecties te verlagen. Dit kan tijdswinst in het logistieke proces opleveren. De inspectiekosten worden niet lager, omdat ze evenredig verdeeld moeten worden over alle zendingen van de product-herkomstcombinatie. De communicatie over de nieuwe werkwijze veroorzaakt een grotere bewustwording van de risico's en dit kan leiden tot minder vondsten. Op korte termijn zal het aantal vondsten waarschijnlijk hoger zijn, omdat gericht wordt gezocht in risicovolle zendingen. De kosten van deze mogelijkheid zijn met name het inbouwen van risicofactoren in CLIENT<sup>1</sup> en het opzetten van een controlesysteem voor de risicofactoren.

#### *'Toezicht op controle'*

Dit is een andere mogelijkheid om het controlesysteem aan te passen. Het uitgangspunt van 'Toezicht op controle' is dat de overheid haar eigen toezichtsactiviteiten afstemt op de activiteiten van privaatrechtelijke instanties vanuit het bedrijfsleven zelf. Hiermee kan vorm worden gegeven aan een nieuwe rolverdeling tussen overheid en bedrijfsleven. Het beschermingsniveau moet ten minste gelijk blijven en de bevoegdheden en verantwoordelijkheden blijven bij de overheid. Specifiek gericht op zelfregulering van plantgezondheid in de bloemisterij zijn er drie voorbeelden te geven:

1. toezicht op controle door Naktuinbouw<sup>2</sup>;
2. toezicht op controle door een private controle- of keuringsinstelling;

---

<sup>1</sup> CLIENT is een project van het Ministerie van LNV, dat beoogt dat de informatiestromen en controleprocessen verbeteren bij invoer en uitvoer van landbouwgoederen. Hierdoor verbeteren de administratieve en logistieke processen zowel bij overheid als bedrijfsleven. Bedoeld is dat informatie van zendingen elektronisch wordt verzonden waardoor deze eerder beschikbaar komt en minder documenten fysiek aan het loket hoeven te worden aangeboden. CLIENT is de afkorting van: Controleprocessen op Landbouwgoederen bij Import en Export naar een Nieuwe Toekomst.

<sup>2</sup> In een persbericht van het Ministerie van LNV van 7-10-2004 is afgesproken om samen met het bedrijfsleven komend jaar een organisatie-model uit te werken waarbij de keuringsdiensten (onder andere Naktuinbouw) meer keuringstaken gaan uitvoeren. Als basis dient het model waarbij het Kwaliteits Controle Bureau alle keuringen uitvoert en de PD hierop toezicht houdt. Dit model is ontwikkeld in het project 'Slim Fruit' (Ministerie van LNV, 2004b).

### 3. toezicht op controle door een certificerende instelling.

Bij toezicht op controle door Naktuinbouw worden meer toezichtactiviteiten van de PD overgedragen dan nu het geval is, bijvoorbeeld de importinspecties van zendingen van uitgangsmateriaal door vermeerderingsbedrijven. Een van de voordelen is dat scherper toezicht kan worden gehouden doordat Naktuinbouw al op de bedrijven komt. Naktuinbouw heeft al ervaring met het uitvoeren van toezicht op wettelijke normen en zal dus gemakkelijker voldoen aan eisen zoals onafhankelijkheid, transparantie en sanctionering. Dit is de voorwaarde die wordt gesteld vanuit de regelgeving.

Bepaalde toezichtsactiviteiten van de PD kunnen ook overgedragen worden aan een private controle- of keuringsinstelling. Het verschil ten opzicht van het eerste voorbeeld is dat deze instelling geen ervaring heeft met het uitvoeren van toezicht op wettelijke normen. Het is daarom moeilijker op te voldoen aan eisen zoals onafhankelijkheid, transparantie en sanctionering. Dit is de voorwaarde die wordt gesteld vanuit de regelgeving.

Bij het derde voorbeeld worden bedrijven erkend waarbij het certificatiesysteem eisen bevat over de fytosanitaire status van het product of het proces. De inspecties voor afgifte van een plantenpaspoort of een fytosanitair exportcertificaat zouden dan achterwege kunnen blijven. Een certificerende instelling houdt toezicht op het gecertificeerde bedrijf door middel van audits. Het voordeel van dit voorbeeld is dat aangesloten wordt bij initiatieven uit het bedrijfsleven. De inspectiekosten door de overheid worden vervangen door certificatiekosten en de kosten om te voldoen aan de eisen van het keurmerk. Een goed werkend certificatiesysteem heeft een bredere impact omdat de werkwijze op een bedrijf en in de keten wordt verbeterd door betere afspraken en verdeling van taken en verantwoordelijkheden. In het geval dat alle zendingen moeten worden geïnspecteerd door een onafhankelijke instantie of rechtspersoon is dit voorbeeld niet haalbaar binnen de regelgeving. De certificerende instelling is wel onafhankelijk via de Raad van Accreditatie maar voert alleen audits uit.

In alledrie de voorbeelden moet er een win-win situatie gecreeërd worden voor alle partijen. Ook moeten er afspraken worden gemaakt over de laboratoriumactiviteiten bij onduidelijke vondsten. Tevens moet gerealiseerd worden dat sommige exportlanden de andere werkwijze niet zullen vertrouwen. Verder gaande zelfregulering kan leiden tot het sluiten van de grenzen voor Nederlandse producten.

#### *Conclusie en aanbevelingen*

Er is ruimte binnen de regelgeving om het fytosanitair controlesysteem anders in te richten, bijvoorbeeld via 'Reduced checks plus' en vormen van 'Toezicht op controle'. Hierbij dient rekening te worden gehouden met bovenstaande beperkingen en aandachtspunten bij de inrichting van een nieuwe systeem.

Dit onderzoek doet de volgende aanbevelingen, indien daadwerkelijk een nieuw systeem wordt ontwikkeld.

#### *Samen vervolgstappen zetten*

Bij het opstellen en uitvoeren van de fytosanitaire regelgeving zijn diverse partijen betrokken. In dit netwerk spelen de belangenverhoudingen een belangrijke rol. Een verandering

van de huidige situatie kan leiden tot weerstanden op organisatieniveau en op het niveau van individuele medewerkers die hun positie onder druk zien komen. Verdere stappen dienen samen ontwikkeld te worden zodat rekening wordt gehouden met de verschillende belangen. Ook dient duidelijk te zijn dat overheid en bedrijfsleven zelfregulering als ontwikkelingsrichting zien voor plantgezondheid in de toekomst. Hierna kan er een discussie plaatsvinden over de gewenste vorm van zelfregulering.

#### *Acceptatie exportlanden in kaart brengen*

Voordat een systeem van zelfregulering wordt ontwikkeld moeten ook de gevolgen op belangrijke exportmarkten bekeken worden. Van sommige landen zoals de VS, Rusland en Japan is bekend dat het huidige systeem waarbij bepaalde taken via mandaat zijn opgedragen aan kwaliteitscontrolediensten niet geheel wordt begrepen. Dit heeft vaak te maken met de politieke en culturele achtergrond van de landen. Verder gaande zelfregulering kan leiden tot het sluiten van de grenzen voor Nederlandse producten door sommige exportlanden.

#### *Nadere analyse kosten en baten nodig voor keuze vorm van zelfregulering*

In dit onderzoek is uitgegaan van ideeën van vertegenwoordigers van bedrijfsleven, keuringsdiensten en importerende bedrijven zelf. De juiste vorm van zelfregulering hangt ook af van de gekwantificeerde kosten en baten. Hiervoor zou een uitgebreide kosten-batenanalyse moeten worden uitgevoerd. Aangezien dit onderzoek een verkenning is, is slechts een aanzet gedaan van de voor- en nadelen.

#### *Keteninventarisatie maakt behoefte inzichtelijk*

Voorwaarde voor een goede kosten-baten analyse is het verkrijgen van een goed kwantitatief beeld van de goederenstromen. Wat is de verhouding eindproduct - uitgangsmateriaal, hoeveel uitgangsmateriaal wordt in gesloten ketens aangevoerd? Dit geeft inzicht in de potenties van de zelfreguleringsmaatregelen in de markt en kan ook richting geven aan vervolgonderzoek.

#### *Instrument voor risicoanalyse combineren met promotieonderzoek Surkov*

De onderlinge wisselwerking van risicofactoren en het opzetten van het instrument risicoanalyse voor 'Reduced checks plus' heeft nog een verdere verdieping. Hierbij kan een relatie worden gelegd met lopend promotieonderzoek (Surkov et al., 2004).

#### *Roep om krachtenbundeling met andere sectoren zoals groente en fruit*

Voor de groente- en fruitsector wordt in de projecten Slim Fruit en Check Trade ook onderzoek uitgevoerd naar de ontwikkeling van een nieuw inspectiemodel. De resultaten uit deze projecten kunnen worden gebruikt voor de opzet van een zelfregulerend systeem. Ook lijkt het zinvol om de krachten te bundelen, waar het gaat om het creëren van ruimte voor nieuwe initiatieven voor fytosanitaire controle binnen de bestaande wet- en regelgeving.

## Summary

Self-regulation of plant health in floriculture; Exploratory research into the needs and opportunities.

At a meeting on 18 August 2003, the following common vision was formulated by representatives of the government, industry and the research world:

'The realisation of an efficient and effective phyto-sanitary policy by means of:

- self-regulation and prevention in the chain;
- a stronger basis for and understanding of the measures;
- more cooperation and communication between the governmental sphere (including Brussels) and industry.'

This vision forms the starting point for this research.

In the greenhouse floriculture chain, there is a matter of meticulous cooperation for the prevention of invasion by quarantine organisms. The efforts of companies involved are thus not directly rewarded with a reduction of inspections or an improved market position. The changing regulations bring concerns for the business sphere. The new EU directive 2002/89/EC states that 100% of the consignments must be inspected at the external borders as of 1 January 2005. The directive appears to allow scope for reduced inspections but it is still unclear exactly how this should be interpreted. The Plant Protection Service (PPS) wants to base the phyto-sanitary system more on guaranteeing phyto-sanitary measures within the enterprises themselves. Government bodies and industry have called for exploratory research into the needs and opportunities relating to the self-regulation of plant health in floriculture.

The research is composed of various elements, namely:

- theories of self-regulation;
- the need for self-regulation in practice;
- scope within the regulations;
- opportunities for the modification of the phyto-sanitary control system.

### *Theories of self-regulation*

Self-regulation is defined as the process by which an organised group regulates the behaviour of its members with the aim of fulfilling a public interest. Regulation is desirable if there is a gulf between the public interest and the private interest, as is the case with plant health. The general advantages of self-regulation are speed, flexibility, responsiveness and efficiency. In order to be able to make use of these advantages, self-regulation needs to be the appropriate mechanism for the problem. The literature names five success factors involved in assessing this:

1. common interest of businesses in the sector;

2. businesses in the sector being aware of each other's behaviour and being able to spot infringements;
3. sectors having a history of cooperation;
4. the availability of disciplinary instruments to be used in the event of infringements;
5. rewards by chain partners for behaviour satisfying the conditions of self-regulation.

The last two success factors are characteristics that the system of self-regulation must fulfil. The second success factor may form a problem. The large number of businesses active in the sector makes effective monitoring almost impossible. Individual enterprises are able to contravene the agreed code of conduct undetected, while in so doing increasing the phyto-sanitary risk for the entire sector.

Self-regulation of plant health in the field of floriculture can be the appropriate mechanism if the above success factors are taken into account.

### *The need for self-regulation in practice*

Self-regulation does not currently occupy a prominent position on the agenda of importing companies. The direct controls at airports and seaports as of 1 January 2005 represent a more pressing problem area for such companies. A number of problems may arise, such as: unsuitable space for storage, insufficient inspection capacity, the resealing of packaging not being possible due to compact packaging and the delay with load carriers containing multiple consignments that do not all have to be inspected. The solution is sought in bonded warehouses (space under customs supervision) and the wish to transfer the entire PPS inspection to the non-member country.<sup>1</sup>

In the long-term, self-regulation appears to be desirable for various types of enterprise. Importers of end products do not see any direct importance, since they have already been partially aided by the reduced checks as opposed to 100% checks. In particular, importers of cuttings products and half-grown products do see the advantages of self-regulation. However, this is to a great extent dependent on the product, the country of origin, the working method in the chain and the type of packaging. This also explains the difference in need that also came to light during interviews with businesses concerned. The guidelines of the former Phytomark quality mark could act as a basis. The businesses that were able to meet these guidelines are also the businesses that see the most advantages in self-regulation. Important conditions for this include a clear and strict sanctions system and a financial advantage.

Success factors in animal health were: demands made by the buyers, reinforcement of the competitiveness of participating enterprises and price premium. We can learn from this for the self-regulation of plant health in floriculture. The most important thing is that if businesses participating in a form of self-regulation are able to gain a higher price and/or a better turnover from the market (as a premium for greater reliability), this acts as an extra stimulus for participation.

---

<sup>1</sup> In October 2004, the PPS published a newsletter clarifying the situation with regards to the customs conditions. The phyto-sanitary checks consist of three elements: document checks, identity checks and phyto-sanitary inspections. The identity checks and the phyto-sanitary checks can be transferred to a location elsewhere, provided this location has phyto-sanitary recognition and satisfies the customs conditions.



### *Scope within the regulations*

The scope within the regulations is an important starting point for the deployment of self-regulation in floriculture. For imports and trade on the domestic market, the Netherlands must satisfy the EU Phyto Directive. For exports, the Netherlands must meet the terms of the international IPPC treaty (International Plant Protection Convention).

### *Privatisation of checks*

Official checks such as import inspections and investigations carried out before the issue of a plant passport must be carried out by an official body. This could be the PPS or another government body. Tasks can also be transferred to a legal entity. The legal entity and the members are not permitted to gain any advantage from the result of the measures (in particular whether a particular consignment is or is not approved). They must be completely independent of the importers. This means no power relationship, in any case, and no appointment by individual importers either. The legal entity must be supervised by the official body (for example, the PPS).

The Phyto Directive does not state who should issue the plant passport. It is down to Dutch legislation to determine this. According to the IPPC, under certain conditions (including independence), the research leading to the issue of export certificates for exports to non-member countries may be left to other government bodies, non-governmental organizations, institutes or individuals to carry out, under the supervision of the PPS. The phytosanitary export certificates must be issued by an official.

### *Reduction of the frequency of checks*

The European Commission can ensure that a low frequency of checks (reduced checks) can be kept to for the products stated in part B of appendix V. There are a number of limitations to this rule, such as the exclusion of propagation materials, a minimum number of consignments and the stipulation that a quarantine organism may not be found in more than 1% of the consignments of a particular product-origin combination. If the Commission has opted for a reduced frequency, the implementation of this is then down to the member states. The inspection costs must be distributed proportionally in the event of a reduced check frequency. Every importing company will therefore have equal inspection costs per consignment, irrespective of whether the consignment has been inspected. For imports, the European Commission can also make an arrangement with official bodies in non-member countries and certain phyto-sanitary agreements may apply.

In the domestic market, not every consignment has to be inspected upon issue of the plant passport. The enterprise is already intensively checked during various phases of the plants' growth process.

With regards to exports to non-member countries, there is no scope to reduce the frequency of checks. All consignments to be exported must be inspected.

### *Checks at source*

There are various options with regards to checks at source (in non-member countries), particularly if they are organised within an EU context. Examples of this include transferring the import inspections to the non-member country, stationing EU inspectors in that country

and accepting the inspection methods of the local PPS, thus removing the need for the phyto-sanitary checks in the EU. In accordance with the IPPC treaty, the export inspection in the non-member country must satisfy the requirements of importing countries. If particular attention is devoted to 'checks at source,' this implies that the export checks are not sufficient. On the other hand, the EU policy of 100% import inspections can now be brought up for discussion. This implies a lack of faith in the international regulations.

### *Opportunities for the modification of the phyto-sanitary control system*

Interviews with the PPS and involved industry parties (*Naktuinbouw*, Netherlands Inspection Service for Horticulture; *HBAG bloemen en planten*, the Dutch Agricultural Wholesale Board - Flowers and Plants; *Plantum NL*; and *PT*, Production Board for Horticulture) produced ideas for an alternative set-up of the phyto-sanitary checking system. The advantages and disadvantages of this are described.

#### *'Reduced checks plus'*

The first possibility is a modification of the system of reduced checks. Here, the allocation of the reduced number of import inspections does not take place on a random basis; instead, account is taken of a number of extra risk factors, such as production methods via an open or closed chain, transport methods, past experiences, a quality mark and the risk of infection.

The advantage of this option is that there is a stimulus to take account of the risks, in order to reduce the number of inspections. This can result in time being gained during the logistical process. The inspection costs do not become lower, as they must be proportionally divided over all consignments of the product-origin combination concerned. Communication regarding the new working method brings about great awareness of the risks, and this can result in fewer findings detected. In the short term, the number of detections will probably increase since searches of higher-risk consignments will be more specific. The costs of this option stem mainly from incorporating risk factors into CLIENT<sup>1</sup> and setting up a control system for the risk factors.

#### *'Supervising the supervisors'*

This is another option for modifying the control system. The basic principle of the 'Supervising the supervisors' is that the government attunes its own supervisory activities to the activities of private-law bodies from the business sphere. A new division of roles between the government and the business world can therefore be shaped. Protection must remain at least at the same level, and the authority and responsibilities are retained by the govern-

---

<sup>1</sup> CLIENT is a project by the Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality, aiming to improve the flows of information and checking processes with regards to the import and export of agricultural goods. This subsequently results in improvements in the administrative and logistical processes, both within the government and the business sphere. It is the intention that information regarding consignments be sent electronically, so that such information is available sooner and fewer documents need to be physically handed in at the counter. CLIENT is an abbreviation of: *Controleprocessen op Landbouwgoederen bij Import en Export naar een Nieuwe Toekomst* (Checking processed for agricultural goods with regards to imports and exports for a new future).

ment. Below are three examples of such supervision that specifically relates to self-regulation of plant health in the field of floriculture:

1. supervising the supervisors by *Naktuinbouw*;<sup>1</sup>
2. supervising the supervisors by a private control or inspection body;
3. supervising the supervisors by a certification body.

For supervising the supervisors carried out by *Naktuinbouw*, more PPS supervisory activities will be transferred than is currently the case, such as the import inspections of consignments of plant material by propagation companies. One of the advantages is that supervision can be tightened as *Naktuinbouw* already visits the enterprises concerned. *Naktuinbouw* already has experience with implementing supervision of legal standards and will therefore be able to fulfil the requirements of independence, transparency and sanctioning more easily. This is a condition stipulated in the regulations.

Certain PSS supervisory activities can also be transferred to a private control or inspection body. The difference in relation to the first example is that this body does not have experience of supervising legal standards. It is therefore more difficult to fulfil requirements such as independence, transparency and sanctioning. This is a condition stipulated in the regulations.

The third example concerns enterprises adhering to a certification system comprising requirements regarding the phyto-sanitary status of the product or the process. The inspections for the issue of a plant passport or a phyto-sanitary export certificate could then be dropped. A certification body supervises the certified enterprise by means of audits. The advantage of this example is that it is in keeping with industry initiatives. The costs of government inspections are replaced by certification costs and the costs related to meeting the requirements of the quality mark. An efficient certification system has a broader impact since the working methods within the enterprise and within the chain will be improved through better agreements and a better division of tasks and responsibilities. In the event that all consignments need to be inspected by an independent body or legal entity, this example would not be feasible within the context of the regulations. The certification body is independent (as recognized by the Accreditation Council), but only carries out audits.

In all three examples a win-win situation has to be created for all parties. In the case of unclear findings, there should also be an agreement on laboratory activities. Furthermore, it should be noted that some exporting countries are distrustful of other working methods. Far-reaching self-regulation could lead to a closing of the borders for Dutch products.

---

<sup>1</sup> In a press release from the Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality dated 7-10-2004, an agreement was announced regarding the formulation of an organizational model in the coming year, in association with the business sphere, within which the inspection services (such as *Naktuinbouw*) will carry out more inspection tasks. The basis for this is the model by which the Quality Control Board carries out all inspections, under the supervision of the PPS. This model was developed as part of the 'Slim Fruit' project (Ministerie van LNV, 2004b).

### *Conclusion and recommendations*

Within the regulations, there is scope to modify the set-up of the phyto-sanitary control system, for example by means of 'Reduced checks plus' and forms of 'supervising the supervisors.' In this respect, account should be taken of the abovementioned limitations and areas for attention when setting up a new system.

This research concludes with the following recommendations, for the event that a new system is developed:

### *Taking further steps together*

Various parties are involved in the formulation and implementation of the phyto-sanitary regulations. The balance of interests plays an important role within this network. A change within the current situation can give rise to resistance at an organizational level and at the level of individual employees who see their position being put under pressure. Further steps need to be developed together so that the various interests can be taken into account. It should also be evident that government and industry see self-regulation as a direction of development for plant health in the future. After that, discussions can be held regarding the desired form of self-regulation.

### *Mapping out the acceptance of export countries*

Before a system of self-regulation is developed, the consequences for important export markets must also be examined. For some countries, like the United States, Russia and Japan, it is a known fact that the current system (within which certain tasks are assigned to quality control services by mandate) is not fully understood. This is in many cases related to the political and cultural background of the countries concerned. More far-reaching self-regulation can result in certain export countries closing their borders to Dutch products.

### *Further analysis of costs and benefits necessary for a decision on the form of self-regulation*

This research has taken as its basis the ideas of industry representatives, inspection service representatives and representatives of importing companies. The appropriate form of self-regulation is also dependent on the quantified costs and benefits. An extensive cost-benefit analysis would need to be carried out for this purpose. Due to the exploratory nature of this research, only an initial inventory has been made of the advantages and disadvantages.

### *Chain inventory provides insight into need*

Obtaining a good quantitative picture of the flow of goods is a pre-condition for a good cost-benefit analysis. What is the ratio between the end product and the propagation materials? How much of the propagation materials is supplied in closed chains? This provides insight into the potential of the self-regulation measures within the market, and can also provide some direction for subsequent research.

*Combining an instrument for risk analysis with Surkov doctoral research*

The mutual interaction of risk factors and the setting up of the risk analysis instrument for 'Reduced checks plus' still required further depth. In this respect, a link can be made with doctoral research currently being carried out.

*A call to join forces with other sectors such as fruit and vegetables*

With regards to the fruit and vegetables sector, research is also being carried out into the development of a new inspection model within the Smart Fruit and Check Trade projects. The results of these projects can be used in setting up a self-regulation system. It would also appear to be worthwhile to join forces in creating scope for new initiatives for phyto-sanitary control within the existing regulations and legislation.



# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding en probleemstelling

Op basis van interviews met vertegenwoordigers van het glastuinbouwbedrijfsleven is geconcludeerd dat er sprake is van zorgvuldig samenwerken in de keten ter voorkoming van de insleep van quarantaineorganismen. Echter, de betrokken bedrijven worden hiervoor niet beloond door minder inspecties of een betere marktpositie. De veranderde regelgeving per 1-4-2003 leidde tot een uitbreiding van het aantal te controleren soorten snijbloemen. De toekomstige verandering van de EU-Fytorichtlijn (2002/89/EG) per 1-1-2005 schrijft 100% inspectie voor aan de buitengrenzen van de EU. Deze veranderingen in de regelgeving baren het bedrijfsleven zorgen. De relatie tussen het bedrijfsleven en de overheid is niet zodanig dat ze partners zijn in het fytosanitaire werkveld. Op 18 augustus 2003 is er in het kader van het LEI/PPO/WU-Bedrijfseconomie-project een bijeenkomst geweest van vertegenwoordigers van bedrijfsleven, overheid en onderzoek.<sup>1</sup> Er is een gezamenlijke visie geformuleerd:

'Het realiseren van een efficiënt en effectief fytosanitair beleid door:

- zelfregulering en preventie in de keten;
- meer onderbouwing en begrip van de maatregelen;
- meer samenwerking en communicatie tussen overheid (inclusief Brussel) en bedrijfsleven.'

Zelfregulering en preventie in de keten is genoemd als onderwerp voor een project. In de nieuwe EU-Fytorichtlijn staat dat per 1-1-2005 100% van de zendingen geïnspecteerd moet worden. De richtlijn lijkt ruimte te geven voor verminderde inspecties op een combinatie product-oorsprongsgebied.

## 1.2 Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is het in kaart brengen welke ruimte de EU-Fytorichtlijn 2002/89/EG biedt aan zelfregulering in de bloemisterijsector. Hierbij gaat het om een verkenning van verschillende mogelijkheden. De technische gevolgen van een ander controlesysteem voor de betreffende bedrijven en de PD en de haalbaarheid van acceptatie

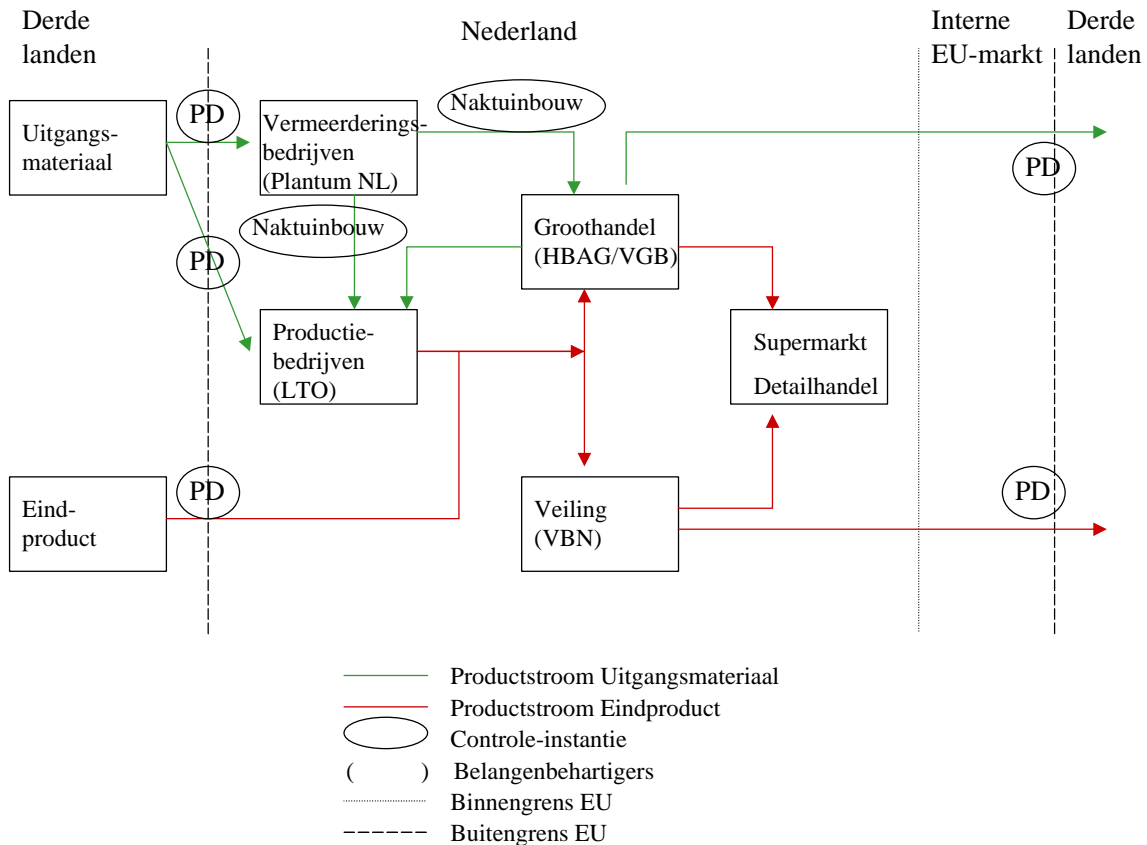
---

<sup>1</sup> Deelnemers waren: J. Schans (Plantenziektenkundige Dienst), C. van Leeuwen (Productschap Tuinbouw), C. Moerman (Plantum NL), F. v.d. Zweep (LTO-Nederland), J. Lanning (Hoofdbedrijfsschap Agrarische Groothandel: Bloemen en Planten, VGB), A v.d. Linden (The Greenery), G. Franke (VBN), P. Lentjes (Nak-tuinbouw), L. Balk-Theuws en J. Buurma (LEI), B. v.d. Maas en P. Ramakers (PPO) en A. Oude Lansink (WU-Bedrijfseconomie).

door de belangrijkste EU-lidstaten worden globaal in kaart gebracht. Daarbij moeten de consequenties van zelfregulering voor het bedrijfsleven en overheid helder worden.

### 1.3 Achtergrond

Bij het opstellen en uitvoeren van de fytosanitaire regelgeving zijn diverse partijen betrokken. In onderstaand schema is de relatie tussen de verschillende partijen visueel weergegeven met de goederenstromen als uitgangspunt.



Figuur 1 Fytosanitaire spelersveld in de bloemisterij

De EU en LNV zijn ook partijen in het fytosanitair spelersveld. De nationale uitvoering van internationale regelgeving en verdragen is gedelegeerd naar de PD. De PD is een intern verzelfstandigde dienst van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Op EU-niveau wordt de fytosanietair richtlijn, geldend voor alle EU-landen, vastgesteld. Een verdere praktische uitwerking van de richtlijn wordt uitgevoerd in het Permanent Fytosanitair Comité, waarin alle EU-landen zijn vertegenwoordigd. Voor Nederland heeft de PD zitting in dit comité, gedelegeerd vanuit LNV. In het Permanent Fytosanitair Comité spelen soms ook nog politieke overwegingen een rol bij de invulling van de richtlijnen.



Een belangrijke taak van de PD is de uitvoering van de fytosanitaire controles. Dit geldt voor binnenkomende producten uit derde landen en export naar derde landen. Uitgangscntroles door 'PD's' in derde landen worden meestal niet zodanig erkend, dat een papierencontrole voldoende is. De controles op de vermeerderingsbedrijven heeft de PD opgedragen aan keuringsdiensten (onder andere Naktuinbouw) die daar al de kwaliteitscontroles uitvoeren. Als laatste speelt de Douane een rol bij de inklaring van de producten. Daarnaast spelen de belangenbehartigers van het tuinbouwbedrijfsleven een rol in discussies over fytosanitaire zaken.

In dit netwerk spelen de belangenverhoudingen wel degelijk een rol als met een systeem van zelfregulering het huidige inspectie systeem zou worden gewijzigd en daarmee de keuringen zouden wijzigen en waarschijnlijk afnemen. Een dergelijk veranderingsproces kan leiden tot weerstanden op organisatieniveau en op het niveau van individuele medewerkers die hun positie onder druk zien komen. Dit is een constatering voor dit moment en wanneer daadwerkelijk een zelfregulerend systeem wordt ontwikkeld en ingevoerd.

#### **1.4 Werkwijze en leeswijzer**

Het project is opgebouwd uit verschillende onderdelen, namelijk:

- theorieën over zelfregulering;
- behoefte aan zelfregulering in de praktijk;
- ruimte binnen de regelgeving;
- mogelijkheden tot aanpassingen van het fytosanitair controlesysteem.

Vanuit de werkwijze in het project is het rapport als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 geeft een theoretische onderbouwing van zelfregulering met een toepassing op plantgezondheid in de bloemisterij. Deze informatie is verzameld in de literatuur.

Om een beeld te krijgen van de behoefte aan zelfregulering in de praktijk zijn vijf interviews gehouden bij importeurs van uitgangsmateriaal en eindproduct en een expediteur. In hoofdstuk 3 is hiervan een impressie gegeven.

De ruimte binnen de regelgeving is een belangrijk uitgangspunt voor het opstellen van zelfregulering in de bloemisterij. Nederland moet voor de import en handel op de interne markt voldoen aan de EU-Fytorichtlijn. Voor export moet Nederland voldoen aan het internationaal IPPC-verdrag (International Plant Protection Convention). De ruimte in de regelgeving is in hoofdstuk 4 geanalyseerd op de volgende onderdelen:

1. privatisering van controles
2. verlaging van de controlefrequentie
  - a. bij import;
  - b. bij handel op de interne markt;
  - c. bij export naar derde landen.
3. controle bij de bron (in derde landen)

Uit interviews met PD en betrokken bedrijfsleven (Naktuinbouw, HBAG bloemen en planten, Plantum NL en PT) zijn ideeën gekomen om het fytosanitair controlesysteem an-

ders in te richten. De voor- en nadelen van de volgende twee mogelijkheden zijn in beeld gebracht in hoofdstuk 5: 'Reduced checks plus' en 'Toezicht op controle'.

De vier verschillende onderdelen worden samengebracht in een slotbeschouwing met de conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 6).

## **1.5 Afbakening**

Het onderzoek beperkt zich tot de bloemisterij. De behoefte in de praktijk was vooral gericht op import zodat alleen importeurs en een expediteur zijn geïnterviewd. Vooral de theorieën over zelfregulering, de ruimte binnen de regelgeving en de voor- en nadelen van verschillende mogelijkheden tot aanpassing van het fytosanitair controlesysteem zijn vergelijkbaar in andere sectoren.

## 2. Theorieën over zelfregulering

De overheid speelt van oudsher een belangrijke rol in de regulering van plantgezondheid. Activiteiten waarbij de overheid betrokken is, zijn onder andere import- en exportinspecties, monitoring en bestrijding en regulering van quarantaineorganismen. In dit hoofdstuk wordt een theoretische onderbouwing gegeven voor zelfregulering van plantgezondheid door het Nederlandse bedrijfsleven. In 2.1 worden allereerst de algemene aspecten van zelfregulering besproken. Vervolgens wordt 2.2 beschreven aan welke voorwaarden systemen en sectoren moeten voldoen voor effectieve zelfregulering. In 2.3 ten slotte worden deze voorwaarden geëvalueerd voor zelfregulering van plantgezondheid in de bloemisterijketen.

### 2.1 Algemene aspecten van zelfregulering

Zelfregulering is gedefinieerd als het proces waarbij een georganiseerde groep het gedrag reguleert van haar leden met als doel het nastreven van een publiek belang. Dit publieke belang kan voor de land- en tuinbouw liggen op terreinen als voedselveiligheid, milieu, dierenwelzijn en dier- en plantgezondheid. Regulering is gewenst wanneer er sprake is van een kloof tussen het publieke belang (bijvoorbeeld goed milieu) en het private belang (bijvoorbeeld winst) van de individuele bedrijven. Zelfregulering wordt doorgaans geïnitieerd door het bedrijfsleven in tegenstelling tot de meer traditionele regulering die afkomstig is van overheidsorganen. Bij zelfregulering wordt doorgaans gebruikgemaakt van gedragscodes en regels (good practice) die gelden voor de aangesloten leden. Zelfregulering kan verder worden gecategoriseerd naar de mate van overheidsinmenging. De drie vormen die door Rees (1988) worden onderscheiden zijn:

1. vrijwillige zelfregulering die totstandkomt zonder overheidsingrijpen;
2. verplichte zelfregulering, ofwel regulering die op last van de overheid totstandkomt, maar waarbij de overheid de details en implementatie van de zelfregulering overlaat aan het bedrijfsleven;
3. verplichte deel-zelfregulering; de overheid legt de kaders op waarbinnen de zelfregulering kan opereren, maar het bedrijfsleven bepaalt de details over de invulling en enkele regels die gelden voor de leden.

Deze drie vormen verschillen in de mate waarin de zelfregulering vrijwillig is voor de sector en in de mate waarin de overheid de invulling bepaalt. De laatste vorm is verplicht en laat de minste vrijheid voor de sector zelf om te bepalen op welke wijze de zelfregulering wordt ingevuld. Zelfregulering wordt op vele terreinen toegepast. Bekende voorbeelden in de tuinbouw zijn de verschillende vormen van certificering zoals Phytomark, Florimark en Qualitree.

Bij zelfregulering worden de regels doorgaans vastgesteld door vertegenwoordigers van de leden van de gereguleerde bedrijfstak. Dit kan leiden tot een groter draagvlak voor de regulering binnen de sector zelf dan wanneer de regels worden opgelegd door een overheidsorgaan. Bovendien wordt met zelfregulering bij uitstek gebruik gemaakt van de binnen de sector aanwezige kennis over manieren om de geformuleerde beleidsdoelstellingen te bereiken. De eindtermen van de zelfregulering gaan in veel gevallen zelfs verder dan noodzakelijk volgens de letter van de wet (Gunningham et al., 1998). Als algemene voordelen van zelfregulering ten opzichte van overheidsregulering worden genoemd:

1. snelheid waarmee de gestelde doelen kunnen worden bereikt;
2. flexibiliteit, ofwel de snelheid en mate waarin de regulering kan worden herzien;
3. sensitiviteit, een grotere gevoeligheid voor marktsignalen. Eisen van de markt worden bij zelfregulering beter opgepakt;
4. efficiëntie, wat wil zeggen dat de doelstellingen tegen lagere kosten bereikt.

Ondanks de voordelen vallen de resultaten van zelfregulering in de praktijk soms tegen. Redenen voor tegenvallende resultaten van zelfregulering zijn: te lichte eisen waaraan de leden moeten voldoen, gebrekkige middelen om overtreders aan te pakken en een ineffectieve invoering van zelfregulering. Evaluatie van mislukte systemen laat achteraf ook vaak zien dat zelfregulering eigenlijk niet het juiste mechanisme was, gegeven de condities in de sector. Het alternatief was dan directe regulering door een overheidsorgaan (Gunningham et al., 1998).

## **2.2 Voorwaarden voor effectieve zelfregulering**

Zelfregulering binnen een sector is een proces dat zelden tot stand komt zonder externe druk van bijvoorbeeld overheid of consumentenorganisaties. Dit geldt met name wanneer de kloof tussen het private belang van de individuele bedrijven en het publieke belang groot is en regulering economische nadelen voor de betrokken bedrijven met zich meebrengt. Belangrijke bronnen van externe druk zijn: (dreiging van) overheidsregulering, zorgen over betrouwbaarheid en legitimiteit en eisen van marktpartijen (Gunningham en Rees, 1997). Daarnaast moet voor ogen worden gehouden dat zelfregulering niet geschikt is voor elke sector. Een vijftal succesfactoren dat in de literatuur wordt gevonden zijn:

1. gezamenlijk belang van de bedrijven in de sector (Rees, 1994). Deze succesfactor betekent dat het falen van een bedrijf of een groep van bedrijven negatieve gevolgen kan hebben voor de gehele sector;
2. bedrijven in de sector kennen elkaars gedrag en kunnen overtredingen van de afgesproken gedragscode signaleren (Olson, 1965). Deze factor houdt in dat bedrijven zicht hebben op datgene wat andere bedrijven ondernemen voorzover het betrekking heeft op het onderwerp van de zelfregulering;
3. sectoren die al een geschiedenis van samenwerking hebben (Cohen, 1991), ofwel een geschiedenis van samenwerking in een sector bevordert het tot stand brengen van nieuwe vormen van samenwerking, zoals zelfregulering;

4. de beschikbaarheid van middelen om bedrijven die de regels overtreden te bestraffen (Cohen, 1991). Het systeem moet het uitvoerend en controlerend orgaan faciliteiten geven om op te treden tegen overtreders;
5. beloning voor goed gedrag door ketenpartners. Deze succesfactor houdt in dat bedrijven die zich houden aan de afgesproken gedragscode economische voordelen ondervinden die niet voor de niet-deelnemende bedrijven beschikbaar zijn. Belangrijk is dus dat niet-deelnemende bedrijven kunnen worden onderscheiden van de deelnemende bedrijven.

### **2.3 Evaluatie van voorwaarden van zelfregulering in de bloemisterij**

In deze paragraaf wordt beschreven in hoeverre de bloemisterij voldoet aan de in 2.2 besproken voorwaarden voor effectieve zelfregulering. De evaluatie spitst zich toe op zelfregulering van plantgezondheid.

#### *1. Gezamenlijk belang van bedrijven in de sector*

Aan deze voorwaarde wordt ruimschoots voldaan. Plantgezondheid heeft karakteristieken van een publiek goed (Oude Lansink, 2004). Individuele bedrijven zullen uit zichzelf doorgaans geen of weinig rekening houden met de fyto-sanitaire gevolgen van hun activiteiten voor anderen, zo men de consequenties voor anderen al kan overzien. Dit probleem wordt nog verergerd door de algemene regel dat riskante activiteiten doorgaans winstgevender zijn dan minder riskante, waardoor er een voortdurende economische prikkel is voor individuele bedrijven in de keten om grotere fyto-sanitaire risico's te nemen. Importen van exotische boomsoorten is een winstgevende activiteit, maar brengt ook grote fyto-sanitaire risico's met zich mee. Over het algemeen geldt dat het uiteindelijke niveau van plantgezondheid in sterke mate afhangt van de prestaties van de marktpartij die de meeste fyto-sanitaire risico's neemt. In de economische literatuur spreekt men in dit opzicht van de zwakste schakel. Een bedrijf dat veel risico's neemt kan de inspanningen van vele anderen tenietdoen, bijvoorbeeld wanneer daardoor de exportstatus van een land in het geding komt.

#### *2. Bedrijven in de sector kennen elkaars gedrag en kunnen overtredingen signaleren*

Aan deze voorwaarde wordt niet voldaan en kan daarom als potentieel problematisch voor het succes van zelfregulering in de bloemisterij worden beschouwd. Het grote aantal bedrijven dat werkzaam is in de sector maakt een effectieve monitoring van activiteiten op de bedrijven vrijwel onmogelijk. Individuele bedrijven kunnen vrijwel ongezien de in de zelfregulering afgesproken gedragscode ten aanzien van plantgezondheid overtreden. Dit komt door het grote aantal bedrijven dat opereert in de sector. Daarnaast is er het probleem dat ongewenst gedrag moeilijk is te monitoren; iemand die echt geen zin heeft in naleving van allerlei protocollen zal altijd wel manieren vinden om onder de regels uit te komen. Bij een verzekering kan je ongewenst gedrag verminderen door eigen risico in te bouwen en door te differentiëren naar risicoklassen. In het systeem van zelfregulering kan je ook risicoklassen inbouwen, maar controle op naleving van regels blijft beperkt tot die onderdelen die voor iedereen zichtbaar zijn.

### 3. *Sectoren hebben een geschiedenis van samenwerking*

Aan deze voorwaarde wordt zeker voldaan in de bloemisterij. Bedrijven in de bloemisterij werken samen op verschillende fronten en kennen daardoor van oudsher al een zekere organisatiegraad. Belangen van de primaire sector ten aanzien van het overheidsbeleid worden behartigd door Land- en Tuinbouw Organisatie (LTO) met daarin een aparte vakgroep Glastuinbouw. Naast LTO is er Plantum NL, een organisatie die de belangen vertegenwoordigt van bedrijven die werkzaam zijn in de productie van plantaardige uitgangsmaterialen (zaaizaden, stekken, pootgoed). Een ander voorbeeld van samenwerking in de bloemisterij is de stichting Naktuinbouw die zich ten doel stelt om de kwaliteit van teeltmateriaal voor bloemen, bomen en struiken in Nederland te bevorderen en te bewaken. Naktuinbouw is de Nederlandse kwaliteitskeuringsdienst voor tuinbouwproducten en wordt mede bestuurd door vertegenwoordigers van het bedrijfsleven. Hoofdbedrijfschap Agrarische Groothandel (HBAG) bloemen en planten Het HBAG Bloemen en Planten is de belangenbehartiger voor de Nederlandse groothandelaren in bloemen en planten en hun uitgangsmateriaal. De Vereniging Bloemenveilingen Nederland (VBN) is de koepelorganisatie van de Nederlandse coöperatieve sierteeltveilingen waaronder FloraHolland, Bloemenveiling Aalsmeer, Bloemenveiling Oost Nederland en Bloemenveiling Vleuten. De VBN coördineert de gezamenlijke activiteiten van deze veilingen op het gebied van kwaliteit, belangenbehartiging, logistiek, marktinformatie, juridische zaken, lobby en communicatie. Verder is er het publiekrechtelijke bedrijfslichaam Productschap Tuinbouw dat zich ten doel stelt:

'het bevorderen van een het algemeen belang dienende bedrijfsuitoefening door de bedrijven die onder het PT ressorteren, alsmede het behartigen van het gemeenschappelijk belang van die bedrijven en de daarbij betrokken personen' (PT, 2004).

Het Productschap Tuinbouw richt zich daarbij op bedrijven die werkzaam zijn in de gehele productieketen. Binnen het productschap Tuinbouw houdt een aparte sectorcommissie 'bloemisterij' zich bezig met zaken die betrekking hebben op de bloemisterijketen.

Onder het Productschap Tuinbouw ressorteert tevens de Stichting Erkenningen Tuinbouw die reeds actief is als coördinator van certificeringsprogramma's in de tuinbouw zoals (het niet meer bestaande) Phytomark, Florimark en Qualitree.

### 4. *De beschikbaarheid van middelen om overtreders te straffen*

Deze succesfactor is geen eigenschap van de sector, maar een karakteristiek waaraan het systeem van zelfregulering moet voldoen. Belangrijk bij het ontwerp van een systeem van zelfregulering is dus dat er wordt voorzien in een mogelijkheid om bedrijven die de gedragscode overtreden daarvan gevolgen te laten ondervinden (ze 'te straffen').

### 5. *Beloning door ketenpartners voor gedrag overeenkomstig de zelfregulering*

Deze succesfactor voor zelfregulering is eveneens geen eigenschap van de sector, maar een karakteristiek waaraan het systeem van zelfregulering moet voldoen. Beloning voor gedrag overeenkomstig de zelfregulering kan op verschillende manieren tot stand komen. Voorwaarde voor een beloning is uiteraard dat deelname aan een systeem tot zelfregulering ook meerwaarde heeft voor de ketenpartners. Ten aanzien van plantgezondheid kan de meer-

waarde voor partijen voortkomen uit een beter imago van producten bij eindgebruikers in de keten: consumenten. Het betere imago kan zich uitbetalen in een bereidheid tot het betalen van een hogere prijs van eindproducten. Verder kunnen producten van deelnemers aan het systeem minder fytosanitaire problemen (kosten) opleveren voor henzelf en voor de schakels erna. Producenten die afhankelijk zijn van uitgangsmaterialen zullen een hogere waarde toekennen aan producten die naar verwachting minder fytosanitaire problemen kennen.

De beloning voor gedrag overeenkomstig het systeem tot zelfregulering kan verschillende vormen aannemen. Bedrijven die handelen overeenkomstig het systeem tot zelfregulering kunnen met de ketenpartners afspreken dat er een prijspremie tegenover staat. Op langere termijn kan deelname aan het systeem zich uitbetalen door een sterkere en stabielere marktpositie. Een indirecte beloning voor deelname aan het systeem kan komen vanuit de overheid. Bedrijven die deelnemen aan de zelfregulering kunnen mogelijk een minder stringent regime voor import en export inspecties krijgen en daardoor concurrentievoordeel krijgen ten opzichte van niet-deelnemende partijen. De mogelijkheid voor differentiatie van import- en exportinspecties hangt uiteraard ook af van de ruimte die de EU wetgeving daarvoor biedt.

## **2.4 Conclusie**

De bloemisterijsector heeft enkele karakteristieken die het waarschijnlijk maken dat een systeem van zelfregulering succesvol kan worden (organisatiegraad, gezamenlijk belang). Een probleem vormt wellicht de beperkte mate waarin bedrijven gecontroleerd kunnen worden, waardoor individuele bedrijven de gedragscode kunnen ontduiken. Dit moet in het ontwerp van het systeem worden ondervangen. Het punt is van wezenlijk belang, maar komt in deze studie niet expliciet ter sprake. Op het moment dat zelfreguleringssystemen daadwerkelijk worden ontwikkeld, is een afdoende antwoord op deze succesfactor noodzakelijk. Andere belangrijke succesfactoren voor het slagen van een systeem van zelfregulering is het voorzien in middelen om overtreders van de gedragscode te straffen en dat het systeem ook voldoende economische voordelen biedt aan de deelnemende bedrijven.

## 3. De behoefte aan zelfregulering in de praktijk

### 3.1 Inleiding

Zelfregulering lijken op dit moment niet bovenaan de agenda van het bedrijfsleven te staan. Voor verschillende typen bedrijven lijkt zelfregulering op termijn wel gewenst. De discussie over de plaats van de importcontrole door de PD heeft momenteel alle aandacht. Ten tijde van de interviews was het onduidelijk of per 1-1-2005 de gehele importinspectie aan de (buiten)grens zal plaatsvinden.<sup>1</sup> Dit levert uitvoeringstechnisch bij geïnterviewden uit het bedrijfsleven<sup>2</sup> een niet wenselijk beeld op. Nadat er duidelijkheid is over de inspectielocatie van de PD (wel of niet op het bedrijf) kan met betrokkenen verder worden gezocht naar invoering van zelfregulering.

In dit hoofdstuk zijn de behoeften en ideeën van geïnterviewden uit het bedrijfsleven weergegeven. Hierbij is geen rekening gehouden met beperkingen in de regelgeving. Dit komt in hoofdstuk 4 aan bod. In de laatste paragraaf zijn wat ervaringen uit de diergezondheid weergegeven. Hieruit kan geleerd worden in de plantgezondheid.

### 3.2 Problematiek importcontrole en oplossingsrichtingen

De problematiek van de locatie van de importinspecties valt buiten dit onderzoek. Het verstoort wel de gedachtevorming rond zelfregulering. Vandaar dat er toch beperkt aandacht aan is besteed.

In de nieuwe situatie per 1-1-2005 zullen de fytosanitaire inspecties aan de buitengrenzen plaatsvinden. In vergelijking met de huidige situatie is het direct controleren op vliegvelden en havens het grote knelpunt, aldus de geïnterviewden. Anno 2004 worden producten eerst ingeklaard door de Douane om vervolgens naar de importerende bedrijven te worden vervoerd onder model 9. Daar vindt de PD-inspectie plaats. Het uitvoeren van de importinspectie aan de buitengrens wordt door de geïnterviewden als een groot probleem gezien, vanwege een aantal redenen:

- dergelijke locaties zijn er niet op berekend om bloemisterijproducten langdurig te bewaren. Er is kans op kruisaantastingen en condensvorming door temperatuurverschillen;

---

<sup>1</sup> De interviews zijn in juni en juli 2004 afgenomen. In oktober 2004 heeft de PD een nieuwsbrief uitgebracht die duidelijkheid heeft geschapen over de douanevoorwaarden. De fytosanitaire controle bestaat uit drie onderdelen: documentcontrole, identiteitscontrole en fytosanitaire inspectie. De identiteitscontrole en de fytosanitaire controle kunnen worden verlegd naar een locatie elders, mits deze locatie fytosanitaire erkend is (PD, 2004a) en voldoet aan de douanevoorwaarden (PD, 2004a).

<sup>2</sup> OZ import BV, J. van de Put Fresh Cargo Handling BV, Tarsal Koos Minck BV Flower Import, Las Palmas International Trade BV en Dekker chrysanten BV (bijlage 1).



- de per dag te controleren aantallen producten zijn dermate groot, dat wordt getwijfeld of de inspectiecapaciteit van de PD voldoende is. Normaliter is er meer spreiding over de week door controle op de bedrijven zelf. Het voordeel is wel dat de reistijd van de inspecteur minder is, aangezien meer op geconcentreerde locaties wordt geïnspecteerd;
- het openen van ladingdragers/verpakkingen voor controle ter plaatse is af te raden. De producten zijn daarna nog moeilijk te vervoeren vanwege de compactheid van de verpakking en kunnen daarnaast snel beschadigd raken. Dit wordt nog eens bemoeilijkt door het feit dat vliegtuigplaten (ladingsdragers) vaak meerdere zendingen combineren van diverse afzenders. Door inspectie van één partij zal de rest van de partijen vertraging oplopen.

Gesprekspartner OZ Import pleit voor het compleet verplaatsen van de importinspectie naar landen van herkomst (controle bij de bron) in plaats van entrepots (ruimte onder douanetoezicht). Dit om twee redenen:

1. verhogen van de doorloopsnelheid: eenmaal in Nederland aangekomen producten hoeven niet meer te wachten op controles;
2. verlagen van de kosten: een langere doorlooptijd kost geld en de kosten van een afgekeurde partij in Nederland zijn vele malen hoger dan een afkeuring in het land van productie. Er heeft immers nog geen transport plaatsgevonden.

### **3.3 Zelfregulering in de huidige praktijk**

Met de bedrijven OZ import BV, J. van de Put Fresh Cargo Handling BV, Tarsal Koos Minck BV Flower Import, Las Palmas International Trade BV en Dekker chrysanten BV is gesproken over zelfregulering. Voor Tarsal en OZ Import (importeurs eindproducten) en expediteur Van de Put is zelfregulering niet direct van belang. Door het inkopen van eindproducten werken Tarsal en OZ Import sinds 1-4-2003 volgens het principe van reduced checks. Steekproefsgewijs worden slechts enkele zendingen gecontroleerd. OZ Import geeft daarnaast ook aan geen enkele (financiële) verbintenis aan te gaan met haar leveranciers. De relatie is puur zakelijk. Zelfregulering volgens een ketengarantiesysteem vraagt dat wordt geïnvesteerd in relaties in de keten.

Als expediteur hoeft Van de Put momenteel voornamelijk de douaneformaliteiten af te handelen. Slechts enkele bedrijven laten ook de importinspecties uitvoeren bij Van der Put. In de situatie per 1-1-2005 krijgt veel meer te maken met de PD. Zelfregulering door de bedrijven (in de gezamenlijke keten) kan er voor zorgen dat de doorlooptijd tussen PD en Van de Put op vliegveld of haven wordt verkort.

Dekker en Las Palmas (importeurs van stek- en halfwasproducten) zijn in principe direct gebaat bij zelfregulering, omdat zij geen voordelen ondervinden aan 'reduced checks'. Las Palmas is echter van mening dat controle niet streng genoeg kan zijn. De 100% inspectie mag wat hen betreft dan ook blijven plaatsvinden in de toekomst. Voor hen speelt veel meer de vraag waar die controles gaan plaatsvinden (zie paragraaf 4.2). Las Palmas baseert haar mening onder meer op ervaringen uit het verleden, waarin is gebleken dat quarantaineorganismen voor veel problemen zorgen. Speciale statussen voor landen

van herkomst of typen producten worden dan ook niet als een realistische optie gezien. Hierbij dient te worden aangetekend dat de vervoerwijze (open houten kratten) van de door Las Palmas geïmporteerde tropische planten, stekken, zaden, bloemen en bomen de potentiële kans op besmetting kan vergroten. Dekker (importeur van chrysantenstekken) daarentegen denkt dat zelfregulering een realistisch optie is voor hun bedrijf. Met nadruk wordt gesteld 'hun bedrijf'. Over andere bedrijven is het moeilijk oordelen. De werkwijze van Dekker chrysanten zou als voorbeeld kunnen dienen als invulling van zelfregulering.

De verschillen in behoeften bij de geïnterviewde bedrijven blijken inherent aan de verschillen in de werkwijze ten aanzien van kennisopbouw, relatiebeheer en risicobeheersing. Door te specialiseren op bepaalde producten uit bepaalde landen kan er kennis opgebouwd worden over de risico's die met de import van dat product uit dat land samenhangen. Vaak wordt met vaste toeleveranciers en afnemers gewerkt. Door activiteiten gericht op relatiebeheer wordt er een vertrouwensrelatie opgebouwd en de kennis gedeeld. Deze combinatie maakt dat de risico's beheersbaar blijven. De verwachting is dat bedrijven die zich specialiseren op een beperkt aantal producten uit een beperkt aantal landen en werkt met vaste toeleveranciers en afnemers in een gesloten keten het minste risico lopen en daardoor ook het minst aantal afgekeurde importinspecties heeft. Dit is echter ook afhankelijk van het type product. Sommige planten zijn waardplant voor meer aantasters dan anderen. Bij een importinspectie zijn ook niet alle aantasters duidelijk zichtbaar, bijvoorbeeld eitjes van insecten en schimmelsporen (Balk-Theuws et al., 2003).

Uitgangsmateriaal is vanuit fytosanitair oogpunt risicovoller dan eindproducten omdat uitgangsmateriaal zich verspreid over de keten. Eindproducten gaan naar de consument. Vaak hebben importeurs van uitgangsmateriaal hun werkwijze aangepast zodat de risico's kleiner worden. Dit kan echter niet worden gezien als een stelregel. Als activiteiten die vanuit fytosanitair oogpunt riskant zijn maar economische gunstiger, kunnen bedrijven een andere strategie volgen.

### **3.4 Zelfregulering uitgewerkt voor de toekomst**

Een optie van zelfregulering bestaat uit meerdere componenten en wordt uitgewerkt aan de hand van het door Dekker chrysanten aangereikte praktijkvoorbeeld.

#### *1. Basis van Phytomark*

In 1997 is het keurmerk Phytomark in het leven geroepen en zijn de eerste bedrijven officieel erkend als ondernemingen die voldoen aan de strenge eisen van de 'erkenningregeling voor importbedrijven van teeltmateriaal'. Na incidenten met *Trips palmi* in 1992 zijn kwekers van potplanten en snijbloemen zich meer bewust van het gevaar van quarantaineorganismen. Met de erkenningregeling kunnen importbedrijven tonen dat ze al het mogelijke doen om problemen te voorkomen.

De Stichting Erkenningen Tuinbouw (SET) is half 2003 echter gestopt met de activiteiten voor het keurmerk Phytomark. Er bleek uiteindelijk te weinig animo voor deelname aan het Phytomark keurmerk. Volgens SET heeft het keurmerk een bijdrage geleverd aan het verlagen van de fytosanitaire risico's bij de import van plantmateriaal. De voormalige deelnemers van Phytomark hebben aangegeven dat ze de werkwijze die verbonden was aan

het keurmerk onveranderd zullen handhaven. Er zijn verschillende redenen te noemen waardoor Phytomark niet succesvol is gebleken, zoals:

- voor veel bedrijven was het te moeilijk om te voldoen aan de voorwaarden. Alle leveranciers moeten bijvoorbeeld worden beoordeeld. Chrysantentelers werken meestal met enkele exportbedrijven, waarvan het management vaak in handen is van Nederlanders. Potplantbedrijven hebben veel meer leveranciers en dit vraagt meer moeite om deze allemaal te beoordelen;
- het leeft niet vanuit de markt. Er is geen extra vraag naar producten van een erkende leverancier. Telers vragen niet aan importeurs of zij aan Phytomark voldoen;
- het fytosanitair risico wordt gezien als een bedrijfsrisico. Sommige doen wel aanpassingen en nemen minder leveranciers om het risico te verkleinen. Maar dan wordt je ook minder flexibel in geval van noviteiten en een tegenvallende oogst;
- geen mogelijkheid van deelcertificatie. Hiervoor zouden dezelfde voorwaarden gelden alleen voor een deel van het bedrijf, bijvoorbeeld alle producten uit Kenia;
- de sector komt niet naar buiten met de vondsten van quarantaineorganismen. Dit zou slecht zijn voor het imago naar het buitenland. Hierdoor lijkt het ook alsof er minder vaak wat gevonden wordt;
- bij schade wordt vaak de importeur aansprakelijk gesteld en deze draait dan op voor de schade. De reputatieschade voor de importeur is groter dan de schade door het quarantaineorganisme. Als de importeur Phytomark erkend is, is de schade bij de klanten/teeltbedrijven niet verzekerd. Voor importeurs waarbij het teeltmateriaal minder dan 48 uur op het bedrijf blijft, is het niet nuttig om zich te verzekeren. De kans dat er een quarantaineorganisme bij hem wordt gevonden, is klein. Een reden om toch te certificeren is dat het voor afnemers de mogelijkheid biedt om zich te verzekeren.

Deze redenen moeten meegenomen worden bij het opzetten van een vorm van zelfregulering.

## 2. *Bedrijf*

Op bedrijfsniveau kunnen verschillende maatregelen worden getroffen, die een basis vormen voor zelfregulering. Hierbij kan gedacht worden aan de destijds opgestelde richtlijnen van Phytomark. Daarnaast zijn er een aantal maatregelen ten behoeve van zelfregulering en vermindering fytosanitaire risico's die kunnen worden uitgewerkt:

- buitenlandse bedrijven onder beheer plaatsen van Nederlandse farm managers;
- productie in kassen (in plaats van open teelt) in het buitenland vermindert de kans op ziekten en plagen;
- inzet van scouts met een goede opleiding;
- betrouwbaar water;
- exportkeuringen in het buitenland op bedrijf (wekelijks) en op luchthaven (steekproefsgewijs) door buitenlandse PD. Resultierend in de afgifte van een fytosanitair certificaat door de buitenlandse PD;
- een eventuele optie is zelfkeur door een hiervoor opgeleide medewerker van het bedrijf. Op de luchthaven kan eventueel nog steekproefsgewijs worden gecontroleerd;

- audit van werkwijze buitenlandse bedrijven door Nederlandse importeurs (minimaal elk jaar).

Niet al deze maatregelen zullen even gewenst of haalbaar zijn. De genoemde maatregelen dienen ter inspiratie. Bedrijven kunnen met deze maatregelen een aantoonbare manier van werken 'krediet' opbouwen. Goed gedrag in het verleden wordt erkend en leidt tot verminderde inspecties in Nederland.

### 3. *Product*

Fytosanitaire risico's verschillen per product. Daarom moet er een specifiek importbeleid zijn per product met verschillende bestrijdingsprogramma's. Bijvoorbeeld importeurs van tropische planten (bijvoorbeeld Yucca), die veelal buiten worden geteeld en in open kratten worden vervoerd. Dit gaat gepaard met bijbehorende risico's. Deze zijn voor chrysantentelers bijvoorbeeld veel kleiner zijn omdat ze vanaf het (gesloten) vermeerderingsbedrijf direct vervoerd in gesloten kratten, pas weer worden uitgepakt op het Nederlandse teeltbedrijf. De mate van PD-controle versus zelfregulering wordt daarmee sterk afhankelijk van het type product.

### 4. *Keten*

Voorwaarde aan de keten is dat deze zowel letterlijk als figuurlijk 'gesloten' is. Dat betekent dat er wordt gewerkt met vaste herkenbare partners, waarvan de werkwijzen helder zijn en overeenstemmen met het beleid van de eindafnemer in Nederland. Daarnaast zal het product door de keten heen ook 'gesloten' vervoerd moeten worden om insleep van schadelijke organismen uit te kunnen sluiten. Vanaf het moment van keuring op het bedrijf in het buitenland tot aankomst in Nederland dient volgens het principe van 'verzegeling' te worden gewerkt.

### *Beloning/Sancties*

Erkenning van bedrijven moet samen gaan met een duidelijke sanctieregeling: bij overtreding een terugval van erkend bedrijf naar 100% keuring. Wanneer een bedrijf niet meer volgens de spelregels functioneert zijn hieraan kosten verbonden. Dit stimuleert een goede prestatie. Een bedrijf dat volledig zelfregulerend is, wordt beloond met een minimaal aantal tot nul PD-inspecties. Een controle op de werkwijze van een bedrijf in zijn keten blijft echter altijd van kracht om eventuele overtredingen te kunnen signaleren. Door minimale PD-controle (toezicht op toezicht) worden voor bedrijven kosten in de vorm van tijd en geld bespaard. De huidige kostentoerekening (bij reduced checks van eindproducten per 1-4-2003) op basis van een omslag per steel wordt als onrechtvaardig gezien. Hierbij worden bedrijven met minder controles niet beloond door lagere inspectiekosten.

De volgende voorwaarden voor zelfregulering in het algemeen zijn genoemd tijdens interviews:

- ruimte voor eigen verantwoordelijkheid van individuele bedrijven;
- forse sancties wanneer zaken niet goed gaan;
- het moet voldoende voordeel (beloning) opleveren;
- betalingssysteem van inspecties moet stimuleren zoals bijvoorbeeld een verrichtingrentarief;
- regie moet goed geregeld zijn;

- evaluatie en eventuele aanpassing van de systematiek;
- duidelijke spelregels;
- heldere en tijdige communicatie door alle partijen;
- niet helemaal aan de markt overlaten. De schade is niet alleen voor ontvanger van de producten maar voor de hele keten en soms ook voor andere ketens. De markt is niet eerste doelstelling bij fytosanitaire eisen;
- fytosanitaire controle moet iets toevoegen aan eigen geborgd controlesysteem en de veiligheid in de keten;
- het moet in te bouwen zijn in het elektronisch systeem CLIENT.<sup>1</sup>

### 3.5 Ervaringen in de diergezondheid

Ten aanzien van de diergezondheid dient ieder veebedrijf te voldoen aan de wet- en regelgeving zoals die is vastgelegd middels de Gezondheids- en Welzijnswet voor Dieren (GWWD). Toezicht op naleving van de wet- en regelgeving ligt in handen van publieke instanties als de Algemene Inspectiedienst (AID) en de Rijksdienst voor Vee en Vlees (RVV). In sommige gevallen zijn er problemen met betrekking tot de acceptatie en handhaving. Een voorbeeld is de richtlijn ten aanzien van de minimale hokoppervlakte voor pelsdieren, die extra investeringen vergt. Een voorbeeld waarbij de acceptatie een probleem is, betreft de richtlijn ten aanzien van het houden van zeugen in groepshuisvesting. De nieuwe richtlijn heeft enkele belangrijke nadelen ten opzicht van de tot nu toe veel toegepaste methode van aangebonden huisvesting. Daarnaast zijn bedrijven vrij om te voldoen aan extra eisen die door bijvoorbeeld de ondernemer zelf, de sector of ketenorganisatie zijn opgesteld.

#### *Vrijwillige programma's door GD*

Voor diverse ziektes (bijvoorbeeld virussen zoals IBR en BVD) vindt deze additionele regulering plaats middels vrijwillige bestrijdingsprogramma's die worden ontwikkeld en uitgevoerd door de Gezondheidsdienst voor Dieren (GD). Daarbij krijgen de ondernemers een certificaat wanneer de betreffende ziekte niet op het bedrijf voorkomt. In het algemeen wordt voor een bestrijdingsprogramma het volgende schema gehanteerd:

1. identificatie van vrije en besmette bedrijven met behulp van laboratoriumtesten;
2. certificering en bescherming van de vrije bedrijven;
3. sanering van de besmette bedrijven.

De laatste jaren is met name veel prioriteit gegeven aan de ontwikkeling van programma's ter bestrijding van zoönosen ofwel ziekten die van dier naar mens overdraagbaar zijn. Voorbeelden hiervan zijn de bestrijdingsprogramma's op het gebied van de ziekten

---

<sup>1</sup> CLIENT is een project van het Ministerie van LNV, dat beoogt dat de informatiestromen en controleprocessen verbeteren bij invoer en uitvoer van landbouwgoederen. Hierdoor verbeteren de administratieve en logistieke processen zowel bij overheid als bedrijfsleven. Bedoeld is dat informatie van zendingen elektronisch wordt verzonden waardoor deze eerder beschikbaar komt en minder documenten fysiek aan het loket hoeven te worden aangeboden. CLIENT is de afkorting van: Controleprocessen op Landbouwgoederen bij Import en Export naar een Nieuwe Toekomst.

Salmonellose, Paratuberculose en Leptospirose. Deelname aan de programma's voor Salmonellose en Leptospirose is groot, omdat dit min of meer geëist wordt door de afnemende ketenpartijen. Landbouwbedrijven ondervinden een direct financieel nadeel indien ze besluiten om niet deel te nemen, omdat de afzetmogelijkheden dan beperkt zijn.

#### *Programma's door de sector of keten*

Regulering van de diergezondheid vanuit de sector of de keten vindt voornamelijk plaats middels de verschillende kwaliteitsgarantiesystemen. Zo heeft het Nederlandse bedrijfsleven in de veehouderij IKB-systemen (Integrale Keten Beheersing) ontwikkeld om garanties te kunnen geven over de kwaliteit, herkomst en manier van produceren. IKB-producten komen van bedrijven en slachterijen waar controle is op veevoer, medicijn gebruik, groeibevorderaars, hygiëne en transport. Iedereen in de productieketen - van de veehouder tot de slager - kan vrijwillig deelnemen. Na de aanmelding dient elke deelnemer zich echter aan de eisen te houden, waartoe hij zich via de IKB-overeenkomst heeft gebonden. De IKB-voorwaarden verschillen per diersoort en schakel. De Productschappen Vee, Vlees en Eieren (PVE) coördineren de IKB-activiteiten, stellen de regelingen op en beheeren de regelingen voor varkens, runderen, vleeskalveren, eieren, kippen, kalkoenen en konijnen.

Pluspunten van IKB zijn de extra garanties voor de consument, de versterking van de concurrentiepositie van deelnemende bedrijven en de verbetering van het imago van de bedrijfstak. Deelname aan de IKB-regeling is groot omdat dit door de deelnemende ketenpartijen (afzet) verlangd wordt. Bij het van start gaan van de regeling was er een prijspremie voor de deelnemende bedrijven. Deze prijspremie was voldoende hoog om vrijwel alle bedrijven over de streep te trekken.

Een ander voorbeeld van ketenregulering is het Keten Kwaliteit Melk (KKM) programma. Dit is als initiatief van de zuivelindustrie en de LTO-Nederland ontstaan en als regeling is ondergebracht in een verordening van Productschap Zuivel (PZ). Het programma omvat een vijftal modules waarvan één specifiek is toegespitst op diergezondheid. Deelname aan KKM wordt bevorderd door een systeem waarbij niet deelnemende bedrijven worden gekort indien ze niet aan de eisen van het certificaat voldoen.

Het bestrijden van dierziekten gaat gepaard met kosten. Veehouders kunnen zich in Nederland verzekeren tegen de directe schade ten gevolge van een beperkt aantal dierziekten. Zaken als verminderde opbrengst of langdurige leegstand worden hierbij echter vaak niet vergoed. Deze zogenaamde gevolgschade valt slechts op kleine schaal additioneel te verzekeren. Een voorbeeld van een dierziekte waarbij deelname hoog is, is Neospirose waarbij gevolgschade als het verwerpen door zeugen kan worden verzekerd.

Ten aanzien van de bestrijdingskosten van besmettelijke dierziekten als MKZ (Mond- en Klauwzeer) en varkenspest is op basis van de GWWD het Diergezondheidsfonds (DGF) ingesteld. In dit fonds worden de uitgaven en ontvangsten verantwoord die samenhangen met de maatregelen ter bestrijding van besmettelijke dierziekten. Het beheer van het fonds ligt in handen van het PVE (Productschap Vee, Vlees en Eieren). Aan het fonds wordt bijgedragen door individuele agrarische ondernemers en de bijdrage hangt af van het aantal dieren (rundvee, varkens, kippen en geiten). De belangrijkste categorieën van uitgaven bij de bestrijding betreffen de schadeloosstellingen aan veehouders voor de geruimde dieren en de uitvoeringskosten die samenhangen met de bestrijding zoals trace-

ring, screening, ruiming, vaccinatie, reiniging en ontsmetting en destructie van geruimde dieren. Daarnaast komen de kosten van de opkoopregelingen om welzijnsproblemen op te lossen ten laste van de DGF. Gevolgschade (vanwege leegstand of transportrestricties) wordt echter niet vergoed. De middelen ter financiering van de uitgaven zijn afkomstig van de EU, de productschappen en het Rijk. De productschappen stellen zich daarbij garant voor de kosten tot een bepaald maximum.

### *Conclusie*

Bedrijven in de veehouderij zijn vrij om te voldoen aan extra eisen die door bijvoorbeeld de ondernemer zelf, de sector of ketenorganisatie zijn opgesteld. De deelname aan de genoemde programma's is groot. Succesfactoren waren eis vanuit afnemers, versterking concurrentiepositie deelnemende bedrijven, prijspremie. Voor zelfregulering van plantgezondheid in de bloemisterij kunnen we hieruit leren. Het belangrijkste is dat als bedrijven die meedoen met een vorm van zelfregulering een hogere prijs en/of een betere omzet uit de markt kunnen halen (als premie voor grotere betrouwbaarheid), dit een extra stimulans is voor deelname.

## 4. Ruimte binnen de regelgeving

In dit hoofdstuk wordt nagegaan welke ruimte voor zelfregulering van plantgezondheid er binnen de regelgeving is. Voor de import van plantaardige producten en de handel op de interne markt moet Nederland voldoen aan de EU-Fytorichtlijn. Hiervoor is de EU-regelgeving geanalyseerd. De tekst en de structuur van de EU-Fytorichtlijn zijn alles behalve toegankelijk. Daarom is eerst een beschrijving gemaakt van de bedoeling en de inhoud van de Richtlijn in - zoveel mogelijk - gewone taal. Deze achtergrondstudie 'Hoe werkt de EU-Fytorichtlijn?' is als bijlage 3 toegevoegd aan het rapport. Voor de export van plantaardige producten moet Nederland voldoen aan het internationale IPPC-verdrag (International Plant Protection Convention). Hiervoor is gebruikgemaakt van analyses van de internationale standaarden opgesteld door de projectgroep van Slim Fruit<sup>1</sup> (Ministerie van LNV, 2004a).

De wens tot zelfregulering wordt vanuit het bedrijfsleven deels ingegeven vanuit kostenbeheersing. Daarom wordt een opmerking gemaakt over de kosten van importcontroles. Vervolgens wordt de ruimte voor zelfregulering besproken op drie onderdelen:

1. privatisering van controles;
2. verlaging van de controlefrequentie;
  - a. bij import;
  - b. bij handel op de interne markt;
  - c. bij export naar derde landen;
3. controle bij de bron (in derde landen).

### 4.1 Kosten van importcontroles

Ingevolge de EU-Fytorichtlijn worden de kosten van officiële importcontroles gedragen door de importeurs.<sup>2</sup> De EU-Fytorichtlijn kent daartoe twee retributiestelsels: een forfaitair stelsel volgens tarieven neergelegd in bijlage VIII bis van de Richtlijn en een stelsel op basis van de werkelijke kosten. Elke lidstaat moet één van deze beide stelsels kiezen. Het is hem niet toegestaan naast de retributies die uit deze keuze voortvloeien nog andere bedragen in rekening te brengen. Indien wordt gekozen voor het kostenstelsel, is het niet toegestaan om meer dan de werkelijke kosten in rekening te brengen. Bij verminderde inspectiefrequentie moet de kostenreductie evenredig verdeeld worden<sup>3</sup>; dus elk importerend bedrijf heeft gelijke inspectiekosten per zending, ongeacht of de zending geïnspecteerd is.

---

<sup>1</sup> Project van LNV waarin in nauwe samenwerking met het bedrijfsleven een nieuwe inspectiemodel voor groente en fruit wordt ontwikkeld. Dit door te kijken hoe, binnen bestaande internationale kaders, de kwaliteitsinspecties en fytosanitaire inspecties goed (effectief) en slim (efficiënt) kunnen worden georganiseerd.

<sup>2</sup> Zie Bijlage 3 § 6.8 en artikel 13quater EU-Fytorichtlijn ('FRL').

<sup>3</sup> Artikel 13 quinquies lid 2 FRL.



Voorzover dat al niet gebeurt zou in goed onderling overleg met het Ministerie van LNV en met de PD kunnen worden overwogen om een accountant te laten doorrekenen of Nederland het voor importeurs meest gunstige regime kiest.

## 4.2 Privatisering van controles

Officiële controles zoals importcontroles en onderzoek voor uitgave van een plantenpaspoort, moeten worden uitgevoerd door de officiële instanties in de zin van de EU-Fytorichtlijn. De Richtlijn geeft een definitie van officiële instanties in artikel 2 lid 1 onder g:

'de verantwoordelijke officiële instanties van een lidstaat zijn:

- i) de officiële organisatie(s) ter bescherming van planten van een lidstaat, als bedoeld in artikel 1, lid 4,<sup>1</sup> of
- ii) een overheidsinstantie, die:
  - hetzij op nationaal niveau is ingesteld,
  - hetzij - onder toezicht van de nationale autoriteiten, binnen door de grondwet van de betrokken lidstaat vastgestelde grenzen - op regionaal niveau is ingesteld.'

De instantie genoemd onder i is in Nederland de PD. Uit het zinsdeel genoemd onder ii blijkt dat er ook zonder meer een andere overheidsinstantie kan worden aangewezen. De Richtlijn opent in de hierboven al gedeeltelijk geciteerde definitiebepaling, artikel 2 lid 1 onder g, de mogelijkheid dat de officiële instanties hun taken en bevoegdheden overdragen (delegeren of mandateren). De bepaling vervolgt met:

'De verantwoordelijke officiële instanties van een lidstaat kunnen, overeenkomstig de nationale wetgeving, hun in deze richtlijn bedoelde taken die onder hun gezag en toezicht moeten worden verricht, overdragen aan een publiek- of privaatrechtelijke rechtspersoon die, krachtens zijn officieel goedgekeurde statuten, uitsluitend belast is met specifieke taken van openbaar belang, op voorwaarde dat deze rechtspersoon en de leden daarvan geen enkel persoonlijk voordeel trekken uit het resultaat van de maatregelen die zij nemen.'

Dit opent de mogelijkheid om een rechtspersoon (bijvoorbeeld een stichting) in het leven te roepen die is belast met, en zich volledig kan toelagen op, fyto-sanitaire controles. De kosten kunnen worden gedragen door het bedrijfsleven. De voorwaarde is dat de rechtspersoon en de leden geen voordeel mogen trekken uit het resultaat van de maatregelen, met name het wel of niet toelaten van een bepaalde zending. De stichting en de mensen die voor haar werken moeten onafhankelijk zijn. Dat wil in elk geval zeggen: er is geen gezagsrelatie en ook geen benoeming door individuele importeurs. De onafhankelijkheid kan worden gegarandeerd in de statuten.

---

<sup>1</sup> Dit is de instantie die door de lidstaat is aangewezen voor de coördinatie en de contacten. Bij voorkeur de officiële plantenziektkundige dienst.

De taken die op een dergelijke stichting zijn overgedragen, moeten onder het gezag en toezicht van de verantwoordelijk officiële instantie worden verricht (toezicht op controle). Wanneer als overdrachtsvorm wordt gekozen voor mandaat, dan is er automatisch een gezags- en toezichtsrelatie met de overdragende officiële instantie. Daarom heeft mandaat<sup>1</sup> de voorkeur boven delegatie.<sup>2</sup> De stichting kan aangesproken worden op fouten, maar ook de officiële instantie die de verantwoordelijkheid draagt. Eventueel kan zo een stichting een officiële erkenning krijgen van de Europese Commissie. De hierboven geciteerde bepaling vervolgt namelijk met:

'Bovendien kan, overeenkomstig de procedure van artikel 18, lid 2, een andere namens de in de eerste alinea, onder i), bedoelde instantie(s) ingestelde rechtspersoon die onder het gezag en toezicht van een dergelijke instantie handelt, worden erkend, op voorwaarde dat deze rechtspersoon geen enkel persoonlijk voordeel trekt uit het resultaat van de maatregelen die hij neemt.'

Voorzover bekend zijn er geen voorbeelden van een dergelijke erkenning. De betekenis ervan is ook niet duidelijk.

Een plantenpaspoort wordt afgegeven op grond van het verplichte export- (art. 10 lid 1) of import- (art. 13 quarter lid 6) onderzoek uitgevoerd door de officiële instantie. In de richtlijn staat niet door wie het plantenpaspoort moet worden uitgegeven. Dit is aan de Nederlandse wetgever. Nu is deze taak en ook het onderzoek dat voorafgaat aan de verstrekking van plantenpaspoorten gemandateerd aan kwaliteitscontrolediensten (waaronder Naktuinbouw).

Het onderzoek en andere activiteiten die leiden tot de afgifte van exportcertificaten voor export naar derde landen zullen uitsluitend worden uitgevoerd door of op het gezag van de officiële 'national plant protection organisation' (NPPO = PD).<sup>3</sup> De IPPC is de juridische basis voor de exportcertificaten. Ze worden afgegeven conform de eisen van het importerende land. De PD kan onder bepaalde voorwaarden (onder andere onafhankelijkheid) andere overheidsinstanties, niet-overheidsorganisaties, instanties of personen inschakelen.<sup>4</sup> De PD is wel verantwoordelijk voor de afgifte van fytosanitaire certificaten.<sup>5</sup> Het certificaat moet worden afgegeven door een ambtenaar. Deze hoeft niet per se bij de PD maar wel bij een overheidsinstelling in dienst te zijn. Het certificaat mag niet uitgegeven worden door het bedrijfsleven.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Algemene wet bestuursrecht, Afdeling 10.1.1.

<sup>2</sup> Algemene wet bestuursrecht, Afdeling 10.1.2.

<sup>3</sup> IPPC art V

<sup>4</sup> ISPM nr. 7

<sup>5</sup> IPPC artikel IV, tweede lid, onder a

<sup>6</sup> ISPM nr. 12 en 7

## 4.3 Verlaging van de controlefrequentie

### 4.3.1 Bij import

Bijlage V deel B bij de EU-fytorichtlijn vermeldt de producten waarop importcontrole plaats moet vinden. De lidstaten kunnen in voorkomend geval beslissen om ook andere producten aan importcontroles te onderwerpen, maar dat is in het kader van dit onderzoek van minder belang. De lidstaten moeten, met ingang van 1 januari 2005, voorschrijven dat op plantaardige producten die uit een derde land afkomstig zijn en die in het douanegebied van de Gemeenschap (EU) worden binnengebracht, toezicht *moet* worden gehouden door de verantwoordelijke officiële instanties. De betrokken plantaardige producten moeten onder toezicht blijven totdat de geldende formaliteiten zijn vervuld en op grond daarvan kan worden geconcludeerd dat aan de voorschriften is voldaan.<sup>1</sup>

#### *Reductie van controle op Europees niveau*

Voor producten uit bijlage V deel B kan alleen de Europese Commissie een verlaagde controlefrequentie toestaan. In een aantal gevallen moeten zelfs de controles van de identiteit en de fytosanitaire controles met een geringere frequentie worden uitgevoerd.<sup>2</sup> De Commissie kan lijsten vaststellen met bepaalde plantaardige producten waarvoor een verminderde frequentie geldt. Ook kan zij zogenaamde technische regelingen treffen met officiële instanties in derde landen over controles aldaar in samenwerking met de officiële instantie voor gewasbescherming in het desbetreffende land.<sup>3</sup> Verder gelden er bepaalde fytosanitaire akkoorden tussen de Gemeenschap en bepaalde derde landen.

Goede ervaringen kunnen ook een rol spelen bij een beslissing tot verlaging van de controlefrequentie. In de woorden van de Richtlijn:

'De fytosanitaire controles mogen ook minder frequent worden uitgevoerd wanneer de Commissie, na overleg met het Permanent Fytosanitair Comité, over op eerdere ervaringen met het binnenbrengen van dergelijk materiaal van dezelfde oorsprong in de Gemeenschap gebaseerde en door alle betrokken lidstaten bevestigde gegevens beschikt waaruit blijkt dat de planten, plantaardige producten of andere materialen in de zending of partij voldoen aan de in deze richtlijn vastgestelde eisen (...).'

Dit geldt niet voor uitgangsmateriaal.<sup>4</sup> De verlaagde frequentie geldt ook niet in gevallen waarin er ernstige reden is om aan te nemen dat niet aan de voorschriften uit de Richtlijn is voldaan. Lidstaten kunnen aanvragen indienen bij de Europese Commissie om bepaalde product-herkomstcombinaties minder te mogen inspecteren. Wanneer de Commissie heeft besloten tot verlaagde frequentie, dan is de uitvoering daarvan aan de lidstaten. De nationale officiële instanties zullen met inachtneming van de vastgestelde frequentie steekproeven moeten uitvoeren.

---

<sup>1</sup> Artikel 13 lid 3 FRL.

<sup>2</sup> Artikel 13bis lid 2 FRL.

<sup>3</sup> Artikel 13ter lid 6 FRL.

<sup>4</sup> Verordening (EG) Nr. 1756/2004

### *Reductie van controle op nationaal niveau*

Zoals hierboven is aangegeven, hebben de lidstaten slechts beleidsvrijheid ten aanzien van producten uit derde landen die niet staan vermeld op Bijlage V deel B. Ten aanzien van deze producten is importcontrole echter slechts incidenteel aan de orde, zodat aan deze vrijheid materieel geen betekenis toekomt.

#### 4.3.2 Bij handel op de interne markt

Binnen de EU is niet de ontvangende, maar de leverende lidstaat verantwoordelijk voor de fytosanitaire zorg. De lidstaten moeten voorschrijven dat bepaalde plantaardige producten (bijlage V deel A), hun verpakking en zonodig ook vervoermiddelen officieel grondig worden onderzocht om na te gaan of zij niet zijn aangetast c.q. of zij beantwoorden aan de bijzondere eisen. Ook moeten voorschriften worden gesteld ten behoeve van de bescherming van beschermde gebieden in het land van bestemming.<sup>1</sup>

Het officiële onderzoek moet aan een serie vereisten voldoen. Het moet tenminste eenmaal per jaar worden verricht op het bedrijf, bij voorkeur op de plaats van productie.<sup>2</sup>

De producent moet zijn opgenomen in een register en zich houden aan allerlei verplichtingen. Voor bepaalde plantaardige producten kan een vereiste van traceerbaarheid worden ingesteld.<sup>3</sup>

De lidstaten kunnen de voorschriften wat verzachten indien geen verspreiding van schadelijke organismen is te vrezen.<sup>4</sup> Een plantenpaspoort wordt afgegeven wanneer uit onderzoek blijkt dat aan geldende eisen is voldaan. Dit betekent niet dat elke partij die in het Europese verkeer wordt gebracht dan daadwerkelijk moet worden onderzocht. Echter, de bedrijven worden al intensief geïnspecteerd in verschillende fasen van het groeiproces van de planten.

#### 4.3.3 Bij export naar derde landen

Er is geen ruimte om de controlefrequentie te verlagen. Alle te exporteren zendingen moeten geïnspecteerd worden.

## **4.4 Controle bij de bron**

Verschillende malen is 'controle aan de bron' genoemd, als meest doeltreffende eerste stap ter voorkoming van insleep van quarantaineorganismen bij import uit derde landen. Dit betekent deskundigheid opbouwen in derde landen en goede afspraken maken. Hiervoor dient ook IPPC als juridische basis voor de exportcertificaten. Ze worden afgegeven conform de

---

<sup>1</sup> Artikel 6 lid 3 FRL.

<sup>2</sup> Artikel 6 lid 5 FRL.

<sup>3</sup> Artikel 6 lid 6 FRL. Voorzover het levensmiddelen betreft geldt met ingang van 1 januari 2005 een integrale verplichting tot traceerbaarheid op grond van artikel 18 van de General Food Law (Verordening 178/2002; GFL).

<sup>4</sup> Artikel 6 lid 7 FRL. De Europese Commissie kan hiervoor uitvoeringsbepalingen vaststellen: artikel 6 lid 8 FRL.

eisen van het importerende land. Voor deze manier van werken worden een aantal denkrichtingen geopperd:

1. het compleet verplaatsen van de PD-inspectie naar het buitenland. Dit kan de Europese Commissie doen. Hierdoor vervallen de fytosanitaire controles bij binnenkomst in de EU. Dit beperkt de controles tot document- en identiteitscontrole<sup>1</sup>;
2. Nederlandse PD-inspecteurs stationeren in de landen, waarvan wordt geïmporteerd (volgens de 'Japan-constructie'). Dit kan alleen als het georganiseerd wordt vanuit de Europese Commissie<sup>2</sup>;
3. acceptatie van de inspectiewijze van de lokale PD. Het opzetten van een ondersteuningsprogramma voor de inspecties van het derde land kan hier onderdeel van zijn. Hierdoor hoeft er geen fytosanitaire controle meer plaats te vinden in de EU. Dit beperkt de controles tot document en identiteitscontrole<sup>3</sup>;
4. het stationeren van een door importerende bedrijven aangesteld persoon, die door de Nederlandse PD en lokale autoriteiten is gemachtigd om inspecties uit te voeren. Deze persoon wordt aangestuurd en gecontroleerd door Nederlandse PD. Dit is niet haalbaar binnen de regelgeving.

De exportinspectie in het derde land moet volgens het IPPC-verdrag voldoen aan de eisen van importerende landen. Als ingezet wordt op 'controle aan de bron' wordt geïmpliceerd dat de exportinspectie niet voldoet. Anderzijds kan nu het EU-beleid van 100% importinspectie ter discussie worden gesteld. Dit vertrouwt niet op internationale regelgeving doordat de volledige inspectie uitgevoerd wordt (documentcontrole, identiteitscontrole en fytosanitaire inspectie).

#### **4.5 Conclusie**

In de volgende tabel is de ruimte binnen de regelgeving van de onderdelen van zelfregulering samengevat.

---

<sup>1</sup> Artikel 13 bis lid 2 FRL

<sup>2</sup> Artikel 13 bis lid 2 FRL

<sup>3</sup> Artikel 15 lid 2 FRL

Tabel 4.1 Ruimte voor onderdelen van zelfregulering binnen de regelgeving

	Import	Handel op interne markt	Export naar derde land
Privatisering van controles	Officiële instantie is verantwoordelijk. Taken kunnen worden overgedragen op onafhankelijk rechtspersoon.	Officiële instantie is verantwoordelijk. Taken kunnen worden overgedragen op onafhankelijk rechtspersoon.	NPPO is verantwoordelijk. Certificaat moet afgegeven worden door een ambtenaar. Activiteiten die leiden tot afgifte certificaat kunnen overgedragen worden.
Verlaging inspectiefrequentie	Producten niet in bijlage V deel B: beleidsvrijheid.  Producten wel in bijlage V deel B : alleen reductie door Europese Commissie.	Productie in bijlage V deel A eisen onderzoek: tenminste eenmaal per jaar op het exporterende bedrijf.	Geen ruimte voor verlaging van inspectiefrequentie.
Controle aan de bron	Allerlei opties, voornamelijk als het georganiseerd is door de EU.	Niet van toepassing binnen dit onderzoek	Niet van toepassing binnen dit onderzoek

#### 4.6 Acceptatie door andere EU-lidstaten

De projectgroep 'Slim Fruit' heeft gesprekken gevoerd met de Franse kwaliteitscontroledienst van het Ministerie van Financiën, Economie en Industrie (DGCCRF), de Franse Plantenziektenkundige Dienst, de Engelse tuinbouwinspectiedienst (HMI DEFRA) en het DG Landbouw van de Europese Commissie (Ministerie van LNV, 2004a). Het doel van de gesprekken was om te horen hoe andere lidstaten de EU-kwaliteitsregelgeving voor groente en fruit in de praktijk toepassen. Dit heeft ook wat indicaties over acceptatie van en werkwijze gericht op risico's opgeleverd. Deze staan hieronder toegelicht. Daarnaast zijn verslagen bestudeerd van missies van de Europese Commissie ter evaluatie van de fytosanitaire importinspecties.

In Frankrijk vallen de fytosanitaire controles van de PD vallen onder een ander ministerie dan kwaliteit. De Franse PD is geen voorstander van reduced checks maar heeft wel voorgestemd. Frankrijk heeft nog wel veel vragen over de uitwerking van dit systeem, bijvoorbeeld over de invloed van de mobiliteit van een volwassen quarantaineorganisme (Ministerie van LNV, 2004a). Een jaar eerder werd bij een missie van de Europese Unie geconstateerd dat vanwege een krapte aan personeel de inspectie-intensiteit minimaal was. Eén van de aanbevelingen was om een representatieve hoeveelheid inspecties uit te voeren. De Franse overheidsinstanties hebben aangegeven hierop te reageren. Maar er werd hier niet op ingesprongen door het gericht inspecteren van de zendingen/land van herkomst met de grootste risico's (European Commission, 2003a).

In het Verenigd Koninkrijk wordt een importpartij aan vier verschillende inspecties onderworpen: kwaliteit, fytosanitair, port health (hygiëne en residuen) en forestry (pallets en dergelijke). Bij de kwaliteitscontrole werkt het Verenigd Koninkrijk volgens een sys-

teem gebaseerd op risico's, vanwege de noodzaak tot bezuinigingen. Het systeem combineert gegevens van het bedrijf, product en land van herkomst, dat uitmondt in een risico-inschatting van de aangemelde importzending. Een groot deel van de zendingen valt direct in 'geen risico'; het bedrijf kan zelf het importcertificaat uitdraaien. Een deel van de zendingen valt direct in 'hoog risico' (5%); hier gaat een inspecteur controleren. Een ander deel valt in 'twijfelachtig'. Hier velst een controleur een oordeel via het computerscherm. De inspecties worden allemaal uitgevoerd door de HMI. Inspecties door bedrijven zelf zijn niet aan de orde. De Europese Commissie is op de hoogte van het Engelse kwaliteitssysteem. Zij hebben bezwaren tegen de systematiek, maar staan het oogluikend toe. Kwaliteit en fytosanitaire controles vallen onder hetzelfde ministerie en op de werkvloer wordt ook samengewerkt. Of dit met dezelfde systematiek gebeurt is niet bekend (Ministerie van LNV, 2004a). In een persbericht op de internetsite van het Engelse ministerie van Department for Environment, Food and Rural Affairs worden de gevolgen van de nieuwe fytorichtlijn EU 2002/89/EG aangegeven. De eis dat elke zending van producten die onder toezicht staan, moet worden gecontroleerd, is tegengesteld aan het huidige beleid van het Verenigd Koninkrijk. Dit beleid richt zich op de zendingen met een hoger risico. Er wordt melding gemaakt van uitzonderingen in de richtlijn waarbij met reduced checks kan worden gewerkt. Het risico wordt bepaald met behulp van eerdere zendingen van hetzelfde product uit hetzelfde land van oorsprong. Ze zijn begonnen om dossiers op te stellen van belangrijke handelsstromen om reduced checks te kunnen verantwoorden (zie <http://www.defra.gov.uk/planth/newsitems/impnews.htm#change>, 03-03-2004). Er zijn ook al procedures opgesteld onder welke voorwaarden zendingen onder douanetoezicht kunnen worden verplaatst naar depots (zie <http://www.defra.gov.uk/planth/newsitems/impnews.htm#change>, 16-06-2004). Het Verenigd Koninkrijk probeert dus onder andere met reduced checks in te spelen op de nieuwe regelgeving. Dit wijst erop dat ze open staan voor een werkwijze gericht op de werkelijke risico's.

Waarschijnlijk zal België ook openstaan voor een werkwijze gericht op risico's. Tijdens een missie van de Europese Commissie blijkt dat België eigenlijk al een verlaagde frequentie controlestrategie heeft voor importinspecties. De verlaagde frequentie is gebaseerd op risico's (onder andere resultaten in het verleden, te verwachte problemen, periode, land van herkomst) en beschikbaarheid van inspecteurs. Bij lage risico's worden zendingen samengevoegd (European Commission, 2003b).

Duitsland richt zich wel op 100% inspectie maar vanwege het grote aantal zendingen en beperkte beschikbaarheid van inspecteurs is dit niet haalbaar. Inspecties worden daardoor niet erg nauwkeurig uitgevoerd en in sommige gevallen zelfs beperkt tot een documentencontrole. Het is onduidelijk of dit opgelost wordt door meer inspecteurs aan te stellen of de inspecties te richten op de grootste risico's (European Commission, 2003c).

Opvallend is de constatering dat de Europese Commissie op de hoogte is van de werkwijze in de lidstaten. Afwijkingen van de EU-regelgeving worden gesignaleerd en in officiële documenten weergegeven. Echter, dit heeft geen sancties tot gevolg. Vaak ook omdat veel problemen worden opgelost door de nieuwe Fytorichtlijn. Dit kan ook positief gezien worden. Het geeft de ruimte om initiatieven te verkennen zonder meteen sancties tot gevolg. Nederland staat voorop om 'reduced checks' in te vullen. Anderzijds kan het frustrerend zijn als lidstaten de regels ongestoord naar eigen interpretatie invullen.

## 5. Mogelijkheden tot aanpassing fyto-sanitair controlesysteem

Uit gesprekken met vertegenwoordigers van de belangenbehartigende partijen<sup>1</sup> in de bloemisterij blijkt dat men voorstander is van een verdere zelfregulering van de fyto-sanitaire controle. Kort gezegd staat men voor zo min mogelijk oponthoud en administratieve lasten, zo min mogelijk kosten en alleen maatregelen daar waar het echt nodig is. Het is wel van belang om het uiteindelijke doel steeds in de gaten te houden, namelijk het streven naar goed en gezond uitgangsmateriaal en eindproducten. Een zelfregulerend controlesysteem moet qua betrouwbaarheid equivalent zijn aan het traditionele systeem. Transparantie in de werkwijze op de vermeerderingsbedrijven en in de keten is hierbij een noodzaak. De geïnterviewde stakeholders hebben een traject voor ogen van productcontrole naar procescontrole, met uiteindelijk doel 'Toezicht op controle'. Hiervoor is een stappenplan nodig. Verschillende malen is 'controle aan de bron' genoemd, als meest doeltreffende eerste stap. Dit vraagt deskundigheid op te bouwen in derde landen en goede afspraken maken.

In dit hoofdstuk is gebruik gemaakt van de ideeën die door de vertegenwoordigers van de belangenbehartigende partijen zijn aangedragen. Deze hebben geleid tot het formuleren van twee mogelijkheden om het controlesysteem anders in te richten. De eerste mogelijkheid is een aanpassing van de reduced checks, genoemd 'Reduced checks plus'. De tweede mogelijkheid is 'Toezicht op controle' waarbij drie voorbeelden worden uitgewerkt. De mogelijkheden en de voor- en nadelen zijn toelicht in paragraaf 5.1 en 5.2. Hierbij zijn ook de eisen aan de regelgeving genoemd. In paragraaf 5.3 zijn de eisen in de regelgeving gecombineerd met de ruimte binnen de regelgeving zodat conclusies kunnen worden getrokken betreffende de haalbaarheid.

### 5.1 Reduced checks plus

Lidstaten kunnen aanvragen indienen bij de Europese Commissie om bepaalde product-herkomstcombinaties minder te mogen inspecteren (zie 4.3.1 Verlaging van de controle-frequentie bij import). Een werkgroep zal een advies uitbrengen naar de Europese Commissie welk percentage er geïnspecteerd moet worden op basis van een risicoanalyse. Als de Commissie het advies overneemt, dan is per 1-1-2005 een gereduceerd aantal inspecties mogelijk voor die product-herkomstcombinatie. Het aantal inspecties dat Nederland moet doen hangt af van het vastgestelde percentage en de handelsstroom van de afgelopen jaren.

---

<sup>1</sup> Naktuinbouw, HBAG bloemen en planten, Plantum NL en Productschap Tuinbouw (bijlage 1).



*Voorbeeld:*

In 2004 kwamen 5000 zendingen van een bepaalde product-herkomstcombinatie binnen in Nederland en op basis daarvan verwachten we in 2005 ongeveer hetzelfde aantal zendingen. Als het inspectiepercentage 5% is, dan zal Nederland ongeveer 250 zendingen van deze product-herkomstcombinatie moeten inspecteren in 2005. Als België 1.000 zendingen binnenkreeg in 2004 zullen ze in 2005 minimaal 50 zendingen (5% van 1.000) moeten inspecteren. Er geldt op Europees niveau een minimum aantal van 200 zendingen.

Dit systeem houdt nog maar beperkt rekening met risico's, namelijk alleen het product, de herkomst van het product en de mobiliteit van quarantaineorganismen die op het product kunnen voorkomen<sup>1</sup>. Een verminderde inspectie is niet mogelijk bij uitgangsmateriaal. Het aantal inspecties dat moet worden geïnspecteerd wordt willekeurig toegewezen aan een zending van betreffende product-herkomstcombinatie. Een mogelijkheid is om de inspecties niet willekeurig toe te wijzen aan de zendingen, maar op basis van een risicoanalyse. In de risicoanalyse worden een aantal extra factoren meegenomen die invloed hebben op de risico's van introductie en verspreiding van quarantaineorganismen per zending, zoals:

- productiewijze via een gesloten of open keten;
- transportwijze
- ervaring van inspecties van zendingen van het bedrijf uit verleden;
- het werken volgens een kwaliteitskeurmerk, door het importerende bedrijf.
- het werken volgens een kwaliteitskeurmerk, door het toeleverend bedrijf.
- infectiedruk van het jaargetijde.

De wetenschappelijke onderbouwing van de te gebruiken risicofactoren kan verkregen worden uit het promotieonderzoek van Ilya Surkov 'Chain risk analysis' (Surkov et al., 2004) en onderzoek uitgevoerd in het kader van het project Check Trade<sup>2</sup> (Kuijpers et al., 2004).

*Voorbeeld:*

De EU heeft bepaald dat er in Nederland 250 zendingen van een bepaalde product-herkomstcombinatie moeten worden geïnspecteerd. Bij elektronische aangifte door importeur A worden ook een aantal andere gegevens doorgegeven, bijvoorbeeld 'gesloten keten' en '0% vondsten in het verleden'. Importeur B doet ook aangifte van een vergelijkbare zending en geeft de volgende gegevens door: 'open keten en 'importerend bedrijf geen kwaliteitssysteem'. CLIENT houdt rekening met de aangeleverde risicofactoren en de kans op toewijzen van een inspectie aan importeur B is hoger dan bij importeur A. Het computersysteem CLIENT registreert alle zendingen en reguleert dat aan het eind van het jaar 250 inspecties zijn uitgevoerd.

<sup>1</sup> Verordening (EG) Nr. 1756/2004

<sup>2</sup> Check Trade is een project op initiatief van Frugi Venta via het Platform Agrologistiek waarin het gezamenlijk bedrijfsleven (Productschap Tuinbouw, Havenbedrijf Rotterdam en Seabrex) samenwerkt met het Ministerie van LNV in de totstandkoming van een efficiënter inspectiestelsel. Dit project is uitgevoerd in nauwe samenwerking met Slim Fruit.

Deze aanpassing van reduced checks houdt rekening met de inspanningen van bedrijven om risico's van quarantaine organismen te voorkomen. Het heeft een aantal voordelen:

- bedrijven met minder risico's worden beloond met minder inspecties. Dit kan tijd-winst in het logistieke proces opleveren;
- de communicatie over de nieuwe werkwijze van toewijzing van importinspecties veroorzaakt een grotere bewustwording van de risico's van introductie en verspreiding van quarantaineorganismen. Wanneer bedrijven daardoor hun activiteiten aanpassen zal dat logischerwijs ook moeten leiden tot minder vondsten. Vooralnog is het een hypothese dat het aantal vondsten zal teruglopen indien er stimulansen zijn om minder risico's te nemen.

De nadelen zijn:

- doordat vooral zendingen worden geïnspecteerd met een groter risico in plaats van een willekeurige toedeling van inspecties aan zendingen, zal het aantal vondsten op korte termijn hoger zijn. Dit kan aanleiding zijn voor de Europese Commissie om het risicopercentage aan te passen naar boven. Aangezien Nederland veruit de grootste importeur van bloemisterijproducten is, heeft de import van de EU via Nederland de meeste invloed op het percentage vondsten. Als in 1% of meer van het totale aantal ingevoerde zendingen van de product-herkomstcombinatie quarantaineorganismen worden gevonden, komt deze combinatie niet meer in aanmerking voor verminderde controles<sup>1</sup>;
- als het percentage voor reduced checks wordt verhoogd, leidt dit tot een nieuwe verdeling van de inspecties over de importzendingen. Dit kan ook gebeuren als meer bedrijven hun werkwijze aanpassen gericht op minder risico's. Hierdoor kan het zo uitpakken dat bedrijven die eerst zijn beloond met minder inspecties, door een nieuwe verdeling weer meer inspecties krijgen toegewezen;
- meer vondsten van quarantaine organismen doet het imago van Nederland geen goed. Het kan zelfs buitenlandse afnemers stimuleren om minder Nederlandse producten te kopen;
- het 'Reduced checks plus'-systeem moet ontwikkeld worden. Het aanpassen van de risicofactoren zal relatief eenvoudig zijn. Hierdoor blijft het systeem flexibel. De kosten die hierbij een rol spelen zijn:
  - onderzoek welke risicofactoren mee te nemen;
  - aanpassen CLIENT;
  - communicatietraject nieuwe werkwijze opzetten;
  - opzetten controlesysteem risicofactoren per zending.

Dit systeem is alleen haalbaar binnen de regelgeving als lidstaten vrij zijn om het gereduceerde aantal inspecties toe te wijzen aan de zendingen. Als extra motivatie zou het tarievenstelsel aangepast moeten worden naar een (gedeeltelijk) verrichtingentarief.

---

<sup>1</sup> Verordening (EG) Nr. 1756/2004, artikel 5 lid 3

## 5.2 Toezicht op controle

'Toezicht op controle' is het door de overheid op basis van afspraken met het bedrijfsleven afstemmen van haar eigen toezichtsactiviteiten op de activiteiten van privaatrechtelijke instanties vanuit het bedrijfsleven zelf. Onder toezicht kan worden verstaan:

'het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of een zaak (product) voldoet aan de daaraan gesteld eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.'

Het toezicht richt zich op drie soorten activiteiten:

- keuring, controle of erkenning;
- toezicht op de naleving van de wet;
- rijkstoezicht (waaronder toezicht op privaatrechtelijke controle-instellingen als bedoeld in de Landbouwkwaliteitswet en Zaaizaad- en plantgoedwet).

Door 'Toezicht op controle' uit te oefenen kan vorm worden gegeven aan een nieuwe rolverdeling tussen overheid en bedrijfsleven. Echter, het beschermingsniveau moet ten minste gelijk blijven en de bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor het toezicht blijven bij de rijksoverheid. Hierdoor worden aan de privaatrechtelijke instanties voorwaarden gesteld rond bijvoorbeeld onafhankelijkheid, transparantie en sanctionering.

De uitvoering van het toezicht kan efficiënter en effectiever worden. Ook het bedrijfsleven waarop het toezicht wordt gehouden, kan voordeel hebben bij deze aanpak. Een eigen stelsel geeft bijvoorbeeld ruimte om tevens bovenwettelijke eisen te hanteren, zich op de markt te profileren en lagere overheidstarieven voor bijvoorbeeld keuringen doordat de overheid zich kan beperken tot toezicht op afstand. 'Toezicht op controle' leidt verder tot verlaging van de door de overheid veroorzaakte administratieve lasten. De inrichting van het toezicht en de mate waarin er een rol voor het bedrijfsleven is weggelegd kan verschillende gradaties vertonen (Ministerie van LNV, 2004c).

In deze paragraaf worden drie voorbeelden van 'Toezicht op controle' uitgewerkt die specifiek gericht zijn op zelfregulering van plantgezondheid in de bloemisterij:

1. toezicht op controle door Naktuinbouw;
2. toezicht op controle door een private controle- of keuringsinstelling;
3. toezicht op controle door een certificerende instelling.

### *1. Toezicht op controle door Naktuinbouw<sup>1</sup>*

Naktuinbouw voert al controlewerkzaamheden uit waaronder de door de PD opgedragen keuringen, zoals fytosanitaire inspecties op uitgangsmateriaal bij de aangesloten vermeerderingsbedrijven. Deze inspecties zijn ten behoeve van de afgifte van het plantenpaspoort, dat garandeert dat aan bepaalde eisen is voldaan. Deze constructie kan al een vorm van 'Toezicht op controle' genoemd worden. In een kwaliteitshandboek staat de te volgen

---

<sup>1</sup> In een persbericht van het ministerie van LNV van 7-10-2004 is afgesproken om samen met het bedrijfsleven komend jaar een organisatiemodel uit te werken waarbij de keuringsdiensten (onder andere Naktuinbouw) meer keuringstaken gaan uitvoeren. Als basis dient het model waarbij het Kwaliteits Controle Bureau alle keuringen uitvoert en de PD hierop toezicht houdt. Dit model is ontwikkeld in het project 'Slim Fruit' (Ministerie van LNV, 2004b).

werkwijze voor controles in de vorm van procedures en werkinstructies beschreven. Periodiek wordt via zogenaamde borgingsbezoeken door de PD nagegaan of conform instructies wordt gewerkt.

Een voorbeeld van verdere zelfregulering is dat Naktuinbouw meer toezichtactiviteiten van de PD overgedragen krijgt dan nu het geval is. Bijvoorbeeld de importinspecties worden nu door de PD uitgevoerd. In de toekomst zouden de importzendingen van uitgangsmateriaal ingevoerd door vermeerderingsbedrijven geïnspecteerd kunnen worden door Naktuinbouw. De voordelen hiervan zijn:

- scherper toezicht is mogelijk doordat Naktuinbouw meerdere inspecties uitvoert op de vermeerderingsbedrijven. Inspecteurs van Naktuinbouw kennen het bedrijf en de handelingen beter. Bovendien zijn zogenaamde vervolgininspecties gemakkelijker te organiseren. Sommige quarantaineorganismen zijn moeilijk tijdens een eenmalige importinspectie te vinden zoals eitjes en schimmelsporen;
- lastenvermindering voor bedrijven doordat het verzamelen van informatie beter kan worden afgestemd op de interne bedrijfsprocessen;
- de inspectiekosten zullen goedkoper zijn doordat de importinspecties gecombineerd uitgevoerd kunnen worden met andere kwaliteitskeuringen of fytosanitaire keuringen die op de bedrijven plaats moeten vinden. Dit levert minimaal een verlaging van de voorrijkosten op;
- naktuinbouw heeft al ervaring met het uitvoeren van toezicht op wettelijke normen zoals die in de Zaaizaad- en Plantgoedwet en de Verkeersrichtlijn. Het is daarom gemakkelijker om aan eisen zoals onafhankelijkheid, transparantie en sanctionering te voldoen.

De nadelen hiervan zijn:

- het takenpakket van Naktuinbouw wordt groter. De controleurs moeten hiervoor opgeleid worden;
- bij onduidelijke vondsten wordt nu door PD-inspecteurs een monster gestuurd naar de afdeling Diagnostiek. Er moeten afspraken worden gemaakt of deze laboratoriumactiviteiten ook overgedragen worden naar Naktuinbouw. Als de laboratoriumactiviteiten door Naktuinbouw uitgevoerd gaan worden, moet ook extra expertise en diagnostieken ontwikkeld worden;
- sommige exportlanden zullen deze werkwijze niet vertrouwen. Van landen zoals de VS, Rusland en Japan is bekend dat het huidige systeem waarbij taken via mandaat zijn opgedragen aan kwaliteitscontrolediensten niet geheel wordt begrepen. Verdere gaande zelfregulering kan leiden tot het sluiten van de grenzen voor Nederlandse producten door sommige exportlanden.

Dit systeem is alleen haalbaar binnen de regelgeving als de toezichtactiviteiten uitgevoerd mogen worden door andere inspecteurs dan die van de PD. Daarnaast is het afhankelijk van welke eisen worden gesteld aan de inspecteurs.

## 2. *Toezicht op controle door een private controle- of keuringsinstelling*

Bij dit voorbeeld worden bepaalde toezichtsactiviteiten overgedragen aan een private controle- of keuringsinstelling door de PD. Voorbeelden van deze toezichtsactiviteiten zijn de importinspecties en de exportinspecties. De private instelling kan een bestaande instelling

zijn die al controlewerkzaamheden uitvoert voor het bedrijfsleven of een nieuw op te zetten instelling. De voorkeur ligt in principe bij een bestaande instelling aangezien de overheid bij 'Toezicht op controle' zoveel mogelijk wil aansluiten bij initiatieven uit het bedrijfsleven. Bij de voor- en nadelen wordt uitgegaan van een bestaande instelling. De voordelen zijn:

- scherper toezicht is mogelijk doordat de private instelling ook andere keuringen op de bedrijven uitvoert. Inspecteurs van de private instelling kennen het bedrijf en de handelingen beter. Bovendien zijn zogenaamde vervolgininspecties gemakkelijker te organiseren. Sommige quarantaineorganismen zijn moeilijk tijdens een eenmalige importinspectie te vinden zoals eitjes en schimmelsporen;
- lastenvermindering voor bedrijven doordat het verzamelen van informatie beter kan worden afgestemd op de interne bedrijfsprocessen;
- de inspectiekosten zullen goedkoper zijn doordat de importinspecties gecombineerd uitgevoerd kunnen worden met andere keuringen die op de bedrijven plaats moeten vinden. Dit levert minimaal een verlaging van de voorrijkosten op. Als de private instelling naast de inspecteurs van de PD blijft werken en niet in plaats van, is er sprake van concurrentie. Dit kan leiden tot lagere kosten. Echter, dit is afhankelijk van de organisatie van de inspecties en de effectiviteit van de concurrentie is.

De nadelen zijn:

- de private instelling heeft geen ervaring met het uitvoeren van toezicht op wettelijke normen. Het is daarom moeilijker om aan eisen zoals onafhankelijkheid, transparantie en sanctionering te voldoen;
- het takenpakket van deze instelling wordt groter. De controleurs moeten hiervoor opgeleid worden;
- bij onduidelijke vondsten wordt nu door PD-inspecteurs een monster gestuurd naar de afdeling Diagnostiek. Er moeten afspraken worden gemaakt of deze laboratoriumactiviteiten uitgevoerd blijven worden door de PD of door een ander laboratorium. In het laatste geval zal er extra expertise en diagnosetechnieken ontwikkeld moeten worden;
- sommige exportlanden zullen deze werkwijze niet vertrouwen. Het huidige 'Toezicht op controle' systeem waarbij taken via mandaat zijn opgedragen aan kwaliteitscontrolediensten wordt niet geheel begrepen. Verdere gaande zelfregulering kan leiden tot het sluiten van de grenzen voor Nederlandse producten door sommige exportlanden.

Dit systeem is alleen haalbaar binnen de regelgeving als de toezichtactiviteiten uitgevoerd mogen worden door andere inspecteurs dan die van de PD. Daarnaast is het afhankelijk van welke eisen worden gesteld aan de inspecteurs.

### *3. Toezicht op een certificerende instelling*

Een ander voorbeeld van 'Toezicht op controle' is dat de overheid toezicht houdt op certificerende instellingen. Certificering is het proces waarmee door een onafhankelijke partij beoordeeld wordt of een product, een dienst, een proces (als onderdeel van een keten) of een persoon aan vooraf gespecificeerde eisen voldoet. De onafhankelijke partij is de certificerende instelling. Dergelijke instellingen worden via de Raad voor Accreditatie

geaccrediteerd, waarbij het toetst op technische deskundigheid, toegepaste systemen, onafhankelijkheid en betrouwbaarheid. Bij certificering wordt informatie geboden door het voeren van een bepaald keurmerk. Men wil door middel van een keurmerk laten zien dat er aan bepaalde (strengere) eisen voldaan wordt.

Certificatie is een voorbeeld van een 'informerend instrument' (Baarsma et al, 2003). Deze kunnen ingezet worden als zelfreguleringsinstrument als de transparantie op de markt bemoeilijkt wordt door informatieasymmetrie tussen aanbieder en consument. Een voorbeeld hiervan is het niet goed kunnen beoordelen van de kwaliteit van producten door het ontbreken van specifieke kennis hierover bij (eind)afnemers. Door extra informatie te geven aan de (eind)afnemer in de voor-contractuele fase, kan het vertrouwen toenemen en de afzetmogelijkheden vergroot worden. In dit geval is er een informatieasymmetrie over de fytosanitaire status van een product.

In het kader van zelfregulering van plantgezondheid in de bloemisterij moet het certificatiesysteem eisen bevatten over de fytosanitaire status van het product of het proces. Het bedrijf zou dan erkend kunnen worden, waarmee het aantoonbaar aan bepaalde eisen te voldoen. De inspecties (importinspecties en/of inspecties voor afgifte van een plantenpaspoort of een fytosanitair exportcertificaat) door de PD blijven dan achterwegen. In plaats daarvan wordt het bedrijf steekproefsgewijs geaudit door de certificerende instelling. In het onderstaand kader staan drie voorbeelden van certificatiesystemen genoemd die als inspiratiebron kunnen dienen.

*Voorbeeld:*

Phytomark was een in de bloemisterijsector uitgegeven keurmerk. Dit keurmerk was gekoppeld aan de 'erkenningregeling voor importbedrijven van teeltmateriaal (uitgegeven door de Stichting Erkenningen Tuinbouw)'. Het keurmerk stelde eisen aan de import van teeltmateriaal uit landen buiten de Europese Unie. Hiermee werd voorkomen dat niet gewenste quarantaineorganismen binnen komen. De Phytomark-erkende bedrijven hielden niet alleen toezicht op hun leveranciers, maar zorgden er ook voor dat op het eigen bedrijf de zaken goed zijn geregeld om besmetting te voorkomen. Inmiddels bestaat het keurmerk als zodanig niet meer (zie 3.4).

Een bestaand keurmerk in de Bloemisterijsector betreft Florimark. Florimark wordt uitgegeven aan diegenen die voldoen aan de kwaliteitseisen in de erkenningregeling voor groothandelaren in bloemkwekerijproducten. Met het instellen van deze erkenningregeling wil men de herkenbare marktpositie en het imago van groothandelaren bevorderen, die de kwaliteit van bloemkwekerijproducten en de logistieke dienstverlening bij de levering van deze producten op effectieve wijze beheersen.

In bijlage 2 staat de exportcertificering van land- en tuinbouwgoederen in Nieuw-Zeeland toegelicht. De delegatie van taken en verantwoordelijkheden vindt plaats op basis van accreditaties, die verkregen kunnen worden door formele en controleerbare kwaliteitssystemen. Het 'Ministry of Agriculture and Forestry' is zelf verantwoordelijk voor het formuleren van exporteisen en het vertalen van importeisen van derde landen.

De voordelen van een dergelijke 'Toezicht op controle' zijn:

- aansluiting bij initiatieven uit het bedrijfsleven. Steeds meer afnemers stellen eisen door middel van certificatie. Extra fyto-sanitaire eisen kunnen toegevoegd worden aan de bestaande eisen binnen een keurmerk;
- vaak zijn ondernemers gevoeliger voor eisen van afnemers dan eisen vanuit de overheid. Niet voldoen aan eisen van afnemers kan leiden tot beperkte afzetmogelijkheden en het wegvallen van de inkomsten. Niet voldoen aan de eisen van de overheid kan 'slechts' een sanctie opleveren. Het combineren van eisen van afnemers en overheidseisen in één certificaat kan een gunstig effect hebben op de naleving;
- lastenvermindering voor bedrijven doordat het verzamelen van informatie beter kan worden afgestemd op de interne bedrijfsprocessen;
- de inspectiekosten door de overheid worden vervangen door de certificeringskosten. De kosten om te werken volgens de eisen van het keurmerk zijn afhankelijk van de aanpassingen die een bedrijf moet doen. Vaak heeft een goed werkend certificatiesysteem een bredere impact. De werkwijze in het bedrijf en de keten verbetert door betere afspraken en verdeling van taken en verantwoordelijkheden.

De nadelen zijn:

- de meeste kosten liggen bij de sector die het systeem op moet zetten en in stand houden. De vanuit de overheid gestelde randvoorwaarden kunnen kostenverhogend werken;
- het takenpakket van de certificerende instelling wordt groter. De controleurs moeten hiervoor opgeleid worden. Het kan zijn dat de certificerende instelling opnieuw moet worden geaccrediteerd als het nieuwe certificaat buiten het bestaande werkveld valt;
- bij onduidelijke vondsten wordt nu door PD inspecteurs een monster gestuurd naar de afdeling Diagnostiek. Er moeten afspraken worden gemaakt of deze laboratoriumactiviteiten uitgevoerd blijven worden door de PD of door een ander laboratorium. In het laatste geval zal er extra expertise en diagnosetechnieken ontwikkeld moeten worden;
- sommige exportlanden zullen deze werkwijze niet vertrouwen. Het huidige 'Toezicht op controle' systeem waarbij taken via mandaat zijn opgedragen aan kwaliteitscontrolediensten wordt niet geheel begrepen. Verdere gaande zelfregulering kan leiden tot het sluiten van de grenzen voor Nederlandse producten door sommige exportlanden.

Dit systeem is alleen haalbaar binnen de regelgeving als verminderde inspecties mogelijk zijn of inspecties binnen een bedrijf, waarop via auditing toezicht op wordt gehouden door een certificerende instelling. Dit vraagt meer ruimte in de regelgeving.

Elk systeem van 'Toezicht op controle' zal naast besparingen ook lasten genereren voor de overheid. De overheid moet haar eindverantwoordelijkheid kunnen waarmaken en moet hier voorzieningen voor treffen. Deze verantwoordelijkheid houdt ook in dat de overheid bij een falend systeem moet kunnen ingrijpen, onder meer door zelf weer het volledige toezicht uit te oefenen. De breedte van het toezichtarrangement en de 'dekkingsgraad' bepalen de overheidslasten. Niet-deelnemers aan een privaatrechtelijk toe-

zichtstelsel van het bedrijfsleven moeten wel voldoen aan de overheidseisen. Op hen zal regulier toezicht moeten worden gehouden. Hierdoor blijven er meerdere systemen in werking. Dit levert de overheid minder voordeel op. Bij een kostendekkend stelsel kan doorberekening van de overheidslasten leiden tot een prohibitief tarief. Dit is een onwenselijke situatie. Bovendien is het bestaan van meerdere systemen niet erg transparant binnen Nederland maar vooral ook voor de EU en exportlanden.

### **5.3 Conclusie**

In geval van beide mogelijkheden zullen de voordelen moeten opwegen tegen de nadelen. Hiervoor zou een uitgebreide kosten-batenanalyse moeten worden uitgevoerd. Er kan al wel worden aangegeven welke mogelijkheden haalbaar zijn binnen de regelgeving. In tabel 5.1 is een relatie gelegd tussen de mogelijkheden en de ruimte binnen de regelgeving. In principe is alleen het voorbeeld van toezicht op controle door een certificerende instelling niet haalbaar binnen de regelgeving. De interne controle binnen het bedrijf is niet onafhankelijk. De andere mogelijkheden zijn haalbaar en kunnen nader ontwikkeld worden.

De ruimte binnen de regelgeving is een momentopname. Als zelfreguleringsmaatregelen binnen een aantal jaren aantoonbaar succesvol blijken te zijn, zou de wet- en regelgeving op basis van voortschrijdend inzicht aangepast kunnen worden. Dit is echter afhankelijk van allerlei politieke processen en onvoorspelbaar.



Tabel 5.1 Haalbaarheid in de regelgeving van de mogelijkheden van aanpassing fytosanitair controlesysteem

Mogelijkheid	Eisen aan de regelgeving	Ruimte binnen regelgeving
'Reduced checks plus'	Lidstaten moeten vrij zijn om het gereduceerde aantal inspecties toe te wijzen aan de zendingen. Als extra motivatie lagere inspectiekosten door middel van een (gedeeltelijk) verrichtingentarief.	Reduced checks is toegestaan onder voorwaarden (met uitzondering van uitgangsmateriaal). Lidstaten moeten bij de Europese Commissie aanvragen indienen voor een product-herkomstcombinatie. Wanneer de Commissie besloten heeft tot verlaagde frequentie, dan is de uitvoering ervan is aan de lidstaten. Een verrichtingentarief is niet toegestaan in de Fytorichtlijn <sup>1</sup> aangezien de kostenreductie evenredig moet worden verdeeld over alle zendingen van de product-herkomstcombinatie. Als tijdswinst niet genoeg financiële voordeel oplevert, moeten andere passende financiële prikkels worden gezocht.
'Toezicht op controle' door Naktuinbouw	De toezichtactiviteiten moeten uitgevoerd mogen worden door andere inspecteurs dan die van de PD.	Taken van officiële instanties kunnen onder hun gezag en toezicht overgedragen worden aan een publiek of privaatrechtelijk rechtspersoon onder voorwaarde van onafhankelijkheid. <sup>2</sup> Dit is waarschijnlijk wel te organiseren bij Naktuinbouw.
'Toezicht op controle' door private controle- en keuringsinstellingen	De toezichtactiviteiten moeten uitgevoerd mogen worden door andere inspecteurs dan die van de PD.	Taken van officiële instanties kunnen onder hun gezag en toezicht overgedragen worden aan een publiek of privaatrechtelijk rechtspersoon onder voorwaarde van onafhankelijkheid. <sup>2</sup> Dit is moeilijker te organiseren bij een private instelling.
'Toezicht op controle' door certificerende instellingen	Het moet mogelijk zijn dat inspecties worden uitgevoerd binnen een bedrijf, waarop via auditing toezicht op wordt gehouden door een certificerende instelling. of: De certificerende instelling moet de verminderde inspecties uitvoeren.	Taken van officiële instanties kunnen onder hun gezag en toezicht overgedragen worden aan een publiek of privaatrechtelijk rechtspersoon onder voorwaarde van onafhankelijkheid <sup>2</sup> . Dit is moeilijk te organiseren als de inspecties intern binnen het bedrijf worden uitgevoerd. Als de certificerende instelling de inspecties zelf uitvoert, is de onafhankelijkheid gegarandeerd. Als dit echter veel inspecties zijn, geldt 'toezicht op controle door private controle-instelling' aangezien de certificerende instelling dan niet meer alleen audits uitvoert.

<sup>1</sup> Artikel 13 quinquies lid 2 FRL.

<sup>2</sup> Artikel 2, lid 1 onder 9 FRL.

## 6. Slotbeschouwing

### 6.1 Conclusies

De doelstelling van dit onderzoek is het verkennen van de behoeften en mogelijkheden van zelfregulering van plantgezondheid in de bloemisterij. Het onderzoek is opgebouwd uit verschillende onderdelen, namelijk:

- theorieën over zelfregulering;
- de behoefte aan zelfregulering in de praktijk;
- ruimte binnen de regelgeving;
- mogelijkheden tot aanpassing fyto-sanitair controlesysteem.

#### *Theorieën over zelfregulering*

Zelfregulering kan voor plantgezondheid het juiste mechanisme zijn. Hiervoor vragen drie succesfactoren van zelfregulering wel de aandacht: 1) het beschikbaar zijn van middelen om overtreders te straffen en 2) de beloning door ketenpartners voor hun gedrag zijn karakteristieken waaraan het systeem van zelfregulering moet voldoen. Het probleem kan liggen bij de factor dat bedrijven in de sector elkaars gedrag moeten kennen en overtredingen kunnen signaleren (3). Het grote aantal bedrijven dat werkzaam is in de sector maakt een effectieve monitoring vrijwel onmogelijk. Individuele bedrijven kunnen de afgesproken gedragscode ongezien overtreden terwijl ze hiermee het fyto-sanitair risico voor de hele sector vergroten.

#### *De behoefte aan zelfregulering in de praktijk*

Zelfregulering staat momenteel niet bovenaan de agenda van importerende bedrijven. Het direct controleren op vliegvelden en havens per 1-1-2005 is een knelpunt wat ze meer zorgen baart. Voor verschillende bedrijven lijkt zelfregulering op termijn wel gewenst. Met name importeurs van stek- en halfwasproducten zien wel de voordelen van zelfregulering. Dit is wel sterk afhankelijk van het product, het land van herkomst, de werkwijze in de keten en de verpakkingswijze. De richtlijnen van het voormalige keurmerk Phytomark kunnen als basis dienen. Belangrijke voorwaarden zijn een duidelijke en strenge sanctieregeling en een financieel voordeel.

Uit ervaringen in de diergezondheid kan geleerd worden dat een extra stimulans voor deelname aan een vorm van zelfregulering een hogere prijs is en/of een betere omzet uit de markt halen (als premie voor grotere betrouwbaarheid).

#### *Ruimte binnen regelgeving*

De ruimte binnen de regelgeving is een belangrijk uitgangspunt voor het opstellen van zelfregulering in de bloemisterij. Nederland moet voor de import en handel op de interne markt voldoen aan de EU-Fytorichtlijn. Voor export moet Nederland voldoen aan het internationaal IPPC-verdrag (International Plant Protection Convention).

Officiële controles moeten worden uitgevoerd door een officiële instantie. Dit kan de PD zijn of een andere overheidsinstantie. Het is ook haalbaar om taken over te dragen aan een onafhankelijk rechtspersoon. De Europese Commissie kan zorgen dat er een geringe controlefrequentie (reduced checks) kan worden aangehouden voor producten op bijlage V deel B. Wanneer de Commissie heeft besloten tot verlaagde frequentie, dan is de uitvoering daarvan aan de lidstaten. Voor de interne markt geldt al dat niet elke zending hoeft te worden geïnspecteerd bij de afgifte zelf. Voor export naar derde landen is er geen ruimte om de controlefrequentie te verlagen. Voor controle bij de bron (in derde landen) zijn er meerdere opties. Zeker als ze georganiseerd worden in EU-verband.

#### *Mogelijkheden tot aanpassing fyto-sanitair controlesysteem*

De voor- en nadelen van twee mogelijkheden zijn besproken: 'Reduced checks plus' en 'Toezicht op controle'. Bij 'Reduced checks plus' gaan lidstaten het gereduceerd aantal inspecties op basis van extra risicofactoren toewijzen aan zendingen in plaats van willekeurig. De voordelen zijn tijdwinst en bewustwording van risico's. Helaas laat de EU-fytorichtlijn niet toe dat hiermee bedrijven met minder risico's kunnen worden beloond met minder inspectiekosten ten koste van bedrijven met meer risico's. De kostenreductie moet evenredig worden verdeeld over de zendingen.

Het uitgangspunt van 'Toezicht op controle' is dat de overheid haar eigen toezichtactiviteiten afstemt op activiteiten van privaatrechtelijke instanties vanuit het bedrijfsleven. Bij 'Toezicht op controle' zijn er drie voorbeelden te noemen: 1) 'Toezicht op controle' door Naktuinbouw, 2) door private controle- of keuringsinstelling en 3) door een certificerende instelling. De eerste twee voorbeelden bieden voordelen aangezien beide instellingen al op de betreffende bedrijven komen waardoor efficiëntie en effectiviteit kan worden bereikt. Naktuinbouw heeft al ervaring met het uitvoeren van toezicht op wettelijke taken zodat de onafhankelijkheid beter kan worden georganiseerd. Dit is de eis vanuit de regelgeving. 'Toezicht op controle' door certificerende instellingen sluit aan bij initiatieven uit het bedrijfsleven. Het probleem is dat de controles intern binnen bedrijven worden uitgevoerd en daardoor niet onafhankelijk zijn. De certificerende instelling voert slechts audits uit om te controleren of aan de eisen van het certificaat wordt voldaan. Hierdoor is dit voorbeeld niet haalbaar binnen de regelgeving.

#### *Conclusies*

Afsluitend kan geconcludeerd worden dat er ruimte binnen de regelgeving is om het fyto-sanitair controlesysteem anders in te richten, bijvoorbeeld via 'Reduced checks plus' en vormen van 'Toezicht op controle'. Hierbij dient rekening te worden gehouden met bovenstaande beperkingen en aandachtspunten bij de inrichting van een nieuwe systeem.

## **6.2 Aanbevelingen**

#### *Samen vervolgstappen zetten*

Bij het opstellen en uitvoeren van de fyto-sanitaire regelgeving zijn diverse partijen betrokken. In dit netwerk spelen de belangenverhoudingen een belangrijke rol. Een verandering van de huidige situatie kan leiden tot weerstanden op organisatieniveau en op het niveau

van individuele medewerkers die hun positie onder druk zien komen. Verdere stappen dienen samen ontwikkeld te worden zodat rekening wordt gehouden met de verschillende belangen. Ook dient duidelijk te zijn dat overheid en bedrijfsleven zelfregulering als ontwikkelingsrichting zien voor plantgezondheid in de toekomst. Hierna kan er een discussie plaatsvinden over de gewenste vorm van zelfregulering.

#### *Acceptatie exportlanden in kaart brengen*

Voordat een systeem van zelfregulering wordt ontwikkeld moeten ook de gevolgen op belangrijke exportmarkten bekeken worden. Van sommige landen zoals de VS, Rusland en Japan is bekend dat het huidige systeem waarbij bepaalde taken via mandaat zijn opgedragen aan kwaliteitscontrolediensten niet geheel wordt begrepen. Dit heeft vaak te maken met de politieke en culturele achtergrond van de landen. Verdere gaande zelfregulering kan leiden tot het sluiten van de grenzen voor Nederlandse producten door sommige exportlanden.

#### *Nadere analyse kosten en baten nodig voor keuze vorm van zelfregulering*

In dit onderzoek is uitgegaan van ideeën van vertegenwoordigers van bedrijfsleven, keuringsdiensten en importerende bedrijven zelf. De juiste vorm van zelfregulering hangt ook af van de gekwantificeerde kosten en baten. Hiervoor zou een uitgebreide kosten-baten analyse moeten worden uitgevoerd. Aangezien dit onderzoek een verkenning is, is slechts een aanzet gedaan van de voor- en nadelen.

#### *Keteninventarisatie maakt behoefte inzichtelijk*

Voorwaarde voor een goede kosten-batenanalyse is het verkrijgen van een goed kwantitatief beeld van de goederenstromen. Wat is de verhouding eindproduct - uitgangsmateriaal, hoeveel uitgangsmateriaal wordt in gesloten ketens aangevoerd? Dit geeft inzicht in de potenties van de zelfreguleringsmaatregelen in de markt en kan ook richting geven aan vervolgonderzoek.

#### *Instrument voor risicoanalyse combineren met promotieonderzoek Surkov*

De onderlinge wisselwerking van risicofactoren en het opzetten van het instrument risicoanalyse voor 'Reduced checks plus' heeft nog een verdere verdieping. Hierbij kan een relatie worden gelegd met lopend promotieonderzoek (Surkov, 2004).

#### *Roep om krachtenbundeling met andere sectoren zoals groente en fruit*

Voor de groente- en fruitsector wordt in de projecten Slim Fruit en Check Trade ook onderzoek uitgevoerd voor de ontwikkeling van een nieuw inspectiemodel. De resultaten uit deze projecten kunnen worden gebruikt voor de opzet van een zelfregulerend systeem. Ook lijkt het zinvol om de krachten te bundelen, waar het gaat om het creëren van ruimte voor nieuwe initiatieven voor fytosanitaire controle binnen de bestaande wet- en regelgeving.

## Literatuur

Baarsma, B., F. Felsö, S. van Geffen, J. Mulder, A. Oostdijk; *Zelf doen? Inventarisatiestudie van zelfreguleringsinstrumenten*. Amsterdam, SEO, 2003.

Balk-Theuws, Liesbeth, Jan Buurma, Alfons Oude Lansink, Bram van der Maas en Pierre Ramakers, *Relatiepatronen binnen de import van plantaardig uitgangsmateriaal in sier- teeltketens*. Intern rapport. LEI, Den Haag, 2003.

Cohen, D.S. 'The regulation of green advertising: The state, the market and the environmental good'. In: *University of British Columbia Law review* 225, 1991.

European Commission, *Final report of a mission carried out in France from 31 March to 4 April 2003 in order to evaluate the import controls for plant health*. DG(Sanco)/9138/2003 Final, 2003a.

European Commission, *Final report of a mission carried out in Belgium from 5 to 9 May 2003 in order to evaluate the import controls for plant health*. DG(Sanco)/9117/2003 - MR Final, 2003b.

European Commission, *Final report of a mission carried out in Germany from 13 to 17 October 2003 in order to evaluate the import controls for plant health*. DG(Sanco)/9117/2003 - MR Final, 2003c.

Gunningham, N. and V. and Rees (1994). *Industry Self-Regulation (1997). Law and Policy*.

Gunningham, N. and P. Grabosky, *Smart Regulation: Designing Environmental Policy*. Clarendon Press, Oxford, 1998.

Kuijpers C., A.G.M. van Lomwel, M.A.R. van de Vijver en B.G.C.M. Vos, *Check Trade: kwantitatieve analyse van alternatieve inspectiestelsels in de groente- en fruitsector*. Universiteit van Tilburg, CentER Applied Research, 2004.

Ministerie van LNV, *Slim Fruit; Groenten- en fruitkeuringen op een nieuwe manier*, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2004a.

Ministerie van LNV, *Ministerie van LNV en bedrijfsleven willen plantaardige keuringen anders organiseren*. Persbericht 7-10-2004, 2004b.

Ministerie van LNV, *Concept Beleidskader Toezicht op Controle (toezicht op toezicht)*. Persbericht 21-10-04, 2004c.

Olson, M., *The logic of collective action*. Harvard university Press, Cambridge, HVS, 1965.

Oude Lansink, A.G.J.M., *Naar een economische onderbouwing van de plantgezondheid*. Inaugurale rede Wageningen Universiteit, 2004.

PD, *Nieuwsbrief Wijziging Fyto-richtlijn*; Plantenziektenkundige Dienst, 1-7-2004, 2004a.

PD, *Nieuwsbrief Wijziging Fyto-richtlijn; oktober 2004*, Plantenziektenkundige Dienst, 20-10-2004, 2004b.

Productschap Tuinbouw, *Missie Productschap Tuinbouw*. [www.productschaptuinbouw.nl](http://www.productschaptuinbouw.nl) (29-03-04), 2004.

Rees, J.V., *Reforming the workplace: a study of self-regulation in occupational health and safety*. University of Pennsylvania Press, U.S., 1988, p.9.

Rees, J.V., *Hostages of each other. The transformation of nuclear safety since Three Mile Island*. University of Chicago Press, Chicago, U.S, 1994.

Surkov, I. and., *Investigating the role of economic and geographic factors in explaining import pest risks*. Wageningen University. Working Paper, 2004.

## Bijlage 1 Lijst met geïnterviewde personen

Marieke Bonhof (PD)

Peter Lentjes en Dhr. Dick van Pouderoijen (Naktuinbouw)

Jan Lanning (HBAG - Bloemen en planten)

Cees Moerman (Plantum NL)

Henk Riphagen (LNV)

Cees van Leeuwen en Mw. Nicolette Quaedvlieg (Productschap Tuinbouw)

Huub Jurrius (OZ import BV, adjunct directeur)

Moniek van de Put (J. van de Put Fresh Cargo Handling BV, managing director)

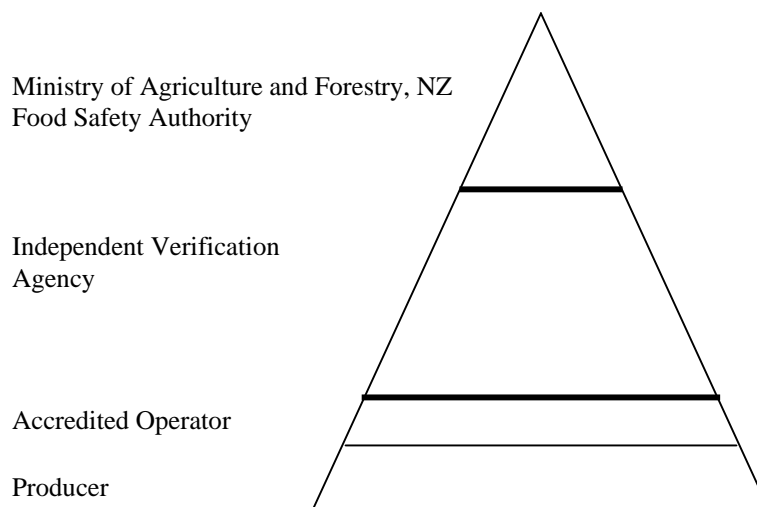
John van Kesteren (Tarsal Koos Minck BV Flower Import)

D.J. Sauer (Las Palmas International Trade BV, directeur)

Ron Schoutsen (Dekker chrysanten BV, productie leider)

## Bijlage 2 Exportcertificering van landbouwgoederen door Nieuw-Zeeland

De inrichting van het inspectiesysteem kan worden weergegeven door een piramide. De top van de piramide, de centrale overheid, is en blijft verantwoordelijk voor de opbouw en goede werking van het inspectiesysteem. De verantwoordelijkheden zijn in sterke mate gedelegeerd naar de basis van de piramide.



De delegatie vindt plaats op basis van accreditaties, die verkregen kunnen worden door formele en controleerbare kwaliteitssystemen. Het ministerie is zelf verantwoordelijk voor het formuleren van exporteisen en het vertalen van importeisen van derde landen. De werking van de piramide is als volgt:

### a. Producer

Een exporterend bedrijf wil zich laten accrediteren voor export naar een bepaald land. Het bedrijf moet een formeel kwaliteitssysteem ontwikkelen, waarbinnen aangetoond wordt dat voldaan wordt aan de eisen van het derde land. Het bedrijf moet:

1. gekwalificeerde inspecteurs of keurmeesters in dienst hebben om de inspecties uit te voeren;
2. een zodanige administratie van haar interne goederenstroom voeren, dat bewezen kan worden dat betreffende producten alleen van bepaalde bedrijven of bepaald gebied afkomstig zijn;
3. de voorgeschreven bepalingen laten doen bij een gecertificeerd laboratorium;
4. een bedrijfsintern kwaliteitsplan hebben dat goedgekeurd is bij een Independent Verification Agency.



b. Independent Verification Agency (IVA)

De taken van de IVA zijn:

- accrediteren van exporterende bedrijven op basis van kwaliteitsplannen en audits;
- verifiëren van door het geaccrediteerde bedrijven aangevraagde exportcertificaten;
- onderzoek door nodig voor verklaringen die niet binnen een enkel bedrijfssysteem kunnen worden uitgevoerd (bijvoorbeeld Pest Free Area)

Het IVA moet zelf ook geaccrediteerd zijn op basis van ISO.IEC 17020.

c. Ministerie van Land- en bosbouw (MAF)

Het ministerie is eindverantwoorde voor het afgeven van exportcertificaten. Ze is verantwoordelijk voor de werking van de piramide. Ze geeft aan op welke wijze de IVA's moeten toezien op de exporteurs en accrediteert de IVA's. Om het geheel te ondersteunen, beschikt het over een geautomatiseerd systeem E-cert.

## Bijlage 3 Achtergrondstudie 'Hoe werkt de EU-Fytorichtlijn?'

Bernd van der Meulen<sup>1</sup>

### B3.1 Inleiding

De officiële naam is: RICHTLIJN 2000/29/EG VAN DE RAAD van 8 mei 2000 betreffende de beschermende maatregelen tegen het binnenbrengen en de verspreiding in de Gemeenschap van voor planten en voor plantaardige producten schadelijke organismen (PB L 169 van 10.7.2000, blz. 1).

Voor het gemak worden hierna de roepnamen gebruikt 'EU-Fytorichtlijn' en 'de Richtlijn' en de afkorting 'FRL'.

De EU-Fytorichtlijn is de opvolger van een Richtlijn uit 1976 (77/93/EEG) die zo vaak en zo ingrijpend was veranderd, dat het nuttig werd gevonden een nieuwe tekst vast te stellen. De EU-Fytorichtlijn is sedert de eerste publicatie op 19 juli 2000 ook al weer meer dan tienmaal gewijzigd.<sup>2</sup> Voor de wijzigingen die zijn doorgevoerd bij Richtlijn 2002/89/EG geldt een implementatietermijn tot 1 januari 2005. Deze wijziging betreft onder meer de belangrijke artikelen 12 tot en met 13quater van de Richtlijn.

De tekst en de structuur van de Richtlijn zijn alles behalve toegankelijk. Daarom deze beschrijving van de bedoeling en de inhoud van de Richtlijn in - zoveel mogelijk - gewone taal, als achtergrondstudie voor een beantwoording van de juridische onderzoeksvragen in het kader van het project 'Zelfregulering in de bloemisterij'. Op onderdelen die niet rechtstreeks van belang zijn voor de beantwoording van die vragen, wordt of helemaal niet ingegaan of alleen kort wanneer dat nuttig is voor het totaalbeeld.

De EU-Fytorichtlijn is een *richtlijn*. Dat wil zeggen dat zij zich richt tot de lidstaten van de Europese Unie en alleen voor deze lidstaten verplichtingen in het leven roept. Zij creëert geen verplichtingen voor burgers en bedrijven. Voor zover de Richtlijn verplichtingen voor burgers en bedrijven wenst, moeten de lidstaten daarvoor zorgen in hun nationale wetgeving.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Hoogleraar Recht en Bestuur Wageningen Universiteit. Zie [www.sls.wau/law](http://www.sls.wau/law).

<sup>2</sup> Het Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen heeft op internet (EurLex; te vinden op [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)) een geconsolideerde tekst gepubliceerd bijgewerkt tot 1 mei 2004: zie CONSLEG: 2000L0029.

<sup>3</sup> Dit heet 'omzetting' of 'implementatie' van de Richtlijn.

### **B3.2 Doel van de Richtlijn**

In de overwegingen bij de Richtlijn wordt gewezen op het belang van de land- en tuinbouw in de Europese Gemeenschap.<sup>1</sup> Deze worden in gevaar gebracht door schadelijke organismen. Planten moeten tegen deze organismen worden beschermd.<sup>2</sup> Voor de bestrijding van deze schadelijke organismen zijn communautaire regelingen op fytosanitair gebied in het leven geroepen. Hoewel de EU-Fytorichtlijn wel *iets* zegt over bestrijding, functioneert zij vooral als aanvulling daarop door te beschermen tegen het *binnenbrengen* van schadelijke organismen in lidstaten van de EU uit andere lidstaten of uit derde landen<sup>3</sup> en tegen de *verspreiding* binnen een lidstaat.

Om dit doel te bereiken geeft de Richtlijn regels met betrekking tot het omgaan met schadelijke organismen en vooral met planten en plantaardige producten die zulke organismen kunnen bevatten. In principe zijn verpakkingsmateriaal (hout), opvulmateriaal<sup>4</sup> en levensmiddelen<sup>5</sup> daaronder begrepen. Hieronder wordt kortweg gesproken van 'plantaardige producten'.<sup>6</sup>

De Richtlijn heeft een hele serie bijlagen waarin de schadelijke organismen, de plantaardige producten en de maatregelen nader worden gespecificeerd.

### **B3.3 Verbod op binnenbrengen schadelijke organismen**

#### **B3.3.1 Algemeen**

De lidstaten moeten in hun nationale wetgeving verbieden dat schadelijke organismen<sup>7</sup> hun grondgebied worden binnengebracht en dat plantaardige producten worden binnengebracht die door die organismen zijn aangetast.<sup>8</sup> Deze organismen en producten mogen ook niet binnen de lidstaat worden verspreid.<sup>9</sup>

---

<sup>1</sup> De Europese Gemeenschap is het belangrijkste onderdeel van de Europese Unie. Het verschil tussen Gemeenschap (EG, vroeger EEG) en Unie (EU) is in dit kader niet van belang. Daarom ga ik daar verder aan voorbij.

<sup>2</sup> Overwegingen 2 t/m 5. Daarnaast is er ook een milieubelang betrokken bij het binnenkomen van schadelijke organismen. De Richtlijn maakt echter geen melding van dat belang. Dit betekent dat de bevoegdheden die zijn gebaseerd op de Richtlijn niet zomaar kunnen worden aangewend voor de bescherming van het milieu wanneer dat gewenst zou zijn.

<sup>3</sup> Derde landen zijn landen die geen lid zijn van de EU.

<sup>4</sup> Vgl. artikel 13 lid 3 FRL.

<sup>5</sup> Voedingsmiddelen en diervoeders worden met zoveel woorden genoemd in de artikelen 5 lid 4, 6 lid 5, 10 lid 2 en 13ter lid 3 FRL.

<sup>6</sup> Zaden vallen ook onder de reikwijdte van de Richtlijn. In sommige artikelen zijn aanvullende regelingen getroffen voor zaden. Deze blijven hier verder buiten beschouwing. Bijvoorbeeld artikel 6 lid 4 FRL.

<sup>7</sup> Gespecificeerd in bijlage I, deel A van de Richtlijn ('Schadelijke organismen die niet mogen worden binnengebracht of verspreid in de lidstaten').

<sup>8</sup> Artikel 3 leden 1 en 2 FRL.

<sup>9</sup> Artikel 3 lid 4 FRL.

Bepaalde plantaardige producten mogen niet op het grondgebied van de lidstaten worden binnengebracht voor zover deze van oorsprong zijn uit bepaalde derde landen.<sup>1</sup> Andere plantaardige producten mogen alleen worden binnengebracht c.q. binnen de lidstaat verspreid, als is voldaan aan bepaalde eisen (bijvoorbeeld dat hout van de bast is ontdaan).<sup>2</sup>

### B3.3.2 Beschermde gebieden

De Europese Commissie kan op verzoek van één of meer lidstaten bepaalde gebieden als beschermde gebieden aanwijzen. Het gaat om gebieden waar de omstandigheden gunstig zijn voor bepaalde schadelijke organismen die er (nog) niet voorkomen. Voor beschermde gebieden en voor producten die voor zo'n gebied zijn bestemd, gelden extra strenge regels. In de bijlagen bij de Richtlijn worden geen beschermde gebieden in Nederland genoemd. Deze gebieden en de specifieke regels die daarop betrekking hebben, blijven hier verder buiten beschouwing.<sup>3</sup>

### B3.3.3 Grensgebieden met derde landen

Op verschillende plaatsen gelden minder strenge regels ten aanzien van het verkeer met plantaardige producten in de grensstreken met derde landen.<sup>4</sup> Aangezien Nederland niet aan een derde land grenst, blijven deze buiten beschouwing.

## B3.4 Plantenpaspoort

De Europese Gemeenschap kenmerkt zich door een interne markt zonder binnengrenzen. Dit betekent dat producten in principe vrij moeten kunnen worden verhandeld en vervoerd over het gehele grondgebied van de vijftieng lidstaten van de EU en dat er geen controles plaatsvinden aan de binnengrenzen.

Ten behoeve van dit vrije verkeer voorziet de Richtlijn in de invoering van een zogenaamd 'plantenpaspoort'.<sup>5</sup> Plantaardige producten mogen in de Europese Gemeenschap slechts in het verkeer zijn,<sup>6</sup> wanneer op die producten of hun verpakking een plantenpaspoort is aangebracht dat geldig is voor het betrokken gebied.<sup>7</sup>

---

<sup>1</sup> Artikel 4 FRL en bijlage III, deel A ('Planten, plantaardige producten en andere materialen die niet mogen worden binnengebracht in de lidstaten'). Bijvoorbeeld planten van *Phoenix* spp., met uitzondering van vruchten en zaden, uit Algerije en Marokko.

<sup>2</sup> Artikel 5 lid 1 en bijlage IV, deel A ('Door de lidstaten vast te stellen bijzondere eisen ten aanzien van het binnenbrengen en in het verkeer brengen van planten, plantaardige producten en andere materialen in de lidstaten').

<sup>3</sup> Zie bijvoorbeeld de artikelen 3 lid 5, 4 lid 2, 5 lid 2 en 13 lid 2 FRL en de B delen van de verschillende bijlagen.

<sup>4</sup> Zie bijvoorbeeld de artikelen 4 lid 6, 5 lid 6 en 13ter lid 5 FRL.

<sup>5</sup> Het begrip 'plantenpaspoort' is gedefinieerd in artikel 2 lid 1 sub f FRL. Kort gezegd is het een officieel label dat bewijst dat aan de fytosanitaire normen en aan de bijzondere eisen uit de Richtlijn is voldaan.

<sup>6</sup> Uitzonderd het plaatselijke verkeer bedoeld in artikel 6 lid 7 FRL.

<sup>7</sup> Artikel 10 leden 1 en 2 FRL. Daar is ook voorzien in enkele uitzonderingen.

Dit plantenpaspoort wordt afgegeven wanneer uit exportonderzoek<sup>1</sup> of uit importonderzoek<sup>2</sup> (voor beide zie hierna) blijkt dat aan de geldende vereisten is voldaan.<sup>3</sup>

### **B3.5 Handel op de interne markt**

In theorie geldt binnen de EU een vrij verkeer van goederen zonder binnengrenzen. Importcontroles behoren daarom in beginsel niet tot de mogelijkheden. Voor het verkeer binnen de EU is dan ook niet de import als aanknopingspunt gekozen maar de verzending - ongeacht of deze grensoverschrijdend is, of niet. Voorzover vanuit Nederland plantaardige producten naar andere EU lidstraten worden verzonden, is dan ook niet de importerende lidstaat, maar Nederland (de exporterende lidstaat) verantwoordelijk voor de fytosanitaire zorg. De lidstaten moeten voorschrijven dat bepaalde plantaardige producten,<sup>4</sup> hun verpakking en zonodig ook vervoermiddelen officieel grondig worden onderzocht om na te gaan of zij niet zijn aangetast c.q. of zij beantwoorden aan de bijzondere eisen. Ook moeten voorschriften worden gesteld ten behoeve van de bescherming van beschermde gebieden in het land van bestemming.<sup>5</sup>

Het officiële onderzoek moet aan een serie vereisten voldoen. Het moet tenminste eenmaal per jaar worden verricht op het exporterende bedrijf, bij voorkeur op de plaats van productie.<sup>6</sup>

De producent moet zijn opgenomen in een register en zich houden aan allerlei verplichtingen. Voor bepaalde plantaardige producten kan een vereiste van traceerbaarheid worden ingesteld.<sup>7</sup>

De lidstaten kunnen de voorschriften wat verzachten indien geen verspreiding van schadelijke organismen is te vrezen.<sup>8</sup>

---

<sup>1</sup> Artikel 10 lid 1 FRL.

<sup>2</sup> Artikel 13quater lid 6 FRL.

<sup>3</sup> Artikel 10 lid 1 FRL. Een uitzondering op het paspoort vereiste geldt voor gecertificeerd zaad.

<sup>4</sup> Genoemd in bijlage V, deel A ('Planten, plantaardige producten en ander materiaal die, wanneer zij van oorsprong zijn uit de Gemeenschap, op de plaats van productie aan een plantenziektkundig onderzoek moeten worden onderworpen voordat zij binnen de Gemeenschap worden verzonden of die, wanneer zij van oorsprong zijn uit gebieden buiten de Gemeenschap, in het land van oorsprong of van verzending aan een plantenziektkundig onderzoek moeten worden onderworpen voordat zij in de Gemeenschap mogen worden binnengebracht'), zie artikel 6 FRL.

<sup>5</sup> Artikel 6 lid 3 FRL.

<sup>6</sup> Artikel 6 lid 5 FRL.

<sup>7</sup> Artikel 6 lid 6 FRL. Voor zover het levensmiddelen betreft geldt met ingang van 1 januari 2005 een integrale verplichting tot traceerbaarheid op grond van artikel 18 van de General Food Law (Verordening 178/2002; GFL).

<sup>8</sup> Artikel 6 lid 7 FRL. De Europese Commissie kan hiervoor uitvoeringsbepalingen vaststellen: artikel 6 lid 8 FRL.

## **B3.6 Import van buiten de EU**

### **B3.6.1 Plaats van binnenkomst**

De lidstaten moeten plaatsen aanwijzen als 'plaats van binnenkomst'. Een lijst met deze plaatsen moet aan de Europese Commissie worden gestuurd.<sup>1</sup>

### **B3.6.2 Toezicht**

De lidstaten moeten voorschrijven dat op plantaardige producten die staan vermeld op deel B<sup>2</sup> van Bijlage V die uit een derde land afkomstig zijn en die in het douanegebied van de Gemeenschap worden binnengebracht, toezicht wordt gehouden door de verantwoordelijke officiële instanties. Deze producten *moeten* vanaf het moment van binnenkomst onder toezicht worden gehouden zowel door de douane als door de verantwoordelijke officiële instanties.<sup>3</sup>

Voor andere plantaardige producten moet de nationale wetgeving in de mogelijkheid voorzien om deze onder toezicht te stellen

Voordat onder toezicht staande producten worden vrijgegeven moet een aantal formaliteiten worden vervuld en moet op basis daarvan worden geconcludeerd dat zij niet besmet zijn met schadelijke organismen en dat aan de toepasselijke bijzondere eisen is voldaan. Verder moet er een origineel fyto-sanitair certificaat<sup>4</sup> zijn.

### **B3.6.3 Registratie**

De lidstaten moeten voorschrijven dat importeurs van producten uit bijlage V deel B worden geregistreerd.<sup>5</sup>

### **B3.6.4 Melding**

De lidstaten moeten verder voorschrijven dat importeurs zendingen die geheel of gedeeltelijk bestaan uit producten uit bijlage V deel B vooraf aanmelden.<sup>6</sup>

### **B3.6.5 Formaliteiten**

De formaliteiten<sup>7</sup> bij verplicht toezicht omvatten grondige inspecties door de verantwoordelijke officiële instanties van iedere zending en partij (als een zending uit meerdere

---

<sup>1</sup> Artikel 13quater lid 4 FRL.

<sup>2</sup> 'Planten, plantaardige producten en ander materiaal van oorsprong uit andere dan in Deel A bedoelde gebieden'.

<sup>3</sup> Artikel 13 lid 1 FRL.

<sup>4</sup> Er bestaat de nodige rechtspraak over de vraag in hoeverre kan worden aanvaard dat zulke certificaten elders worden vervaardigd dan in het land van oorsprong. Zie bijvoorbeeld: HvJ EG 4 juli 2000, zaak C-219/89 Jur. P. I-05241; HvJ EG 30 september 2003, zaak C-140/02.

<sup>5</sup> Artikel 13quater lid 1 (b).

<sup>6</sup> Artikel 13quater lid 1 (c).

<sup>7</sup> Artikel 13bis FRL.

partijen bestaat) waarvan is verklaard<sup>1</sup> dat deze geheel of gedeeltelijk uit plantaardig materiaal bestaat. Met deze inspecties wordt nagegaan of de zending of partij is voorzien van de vereiste certificaten en documenten, of haar inhoud in overeenstemming is met de opgave en voldoet aan de fyto-sanitaire vereisten. Deze inspecties kunnen worden uitgevoerd door middel van representatieve monsters.

### B3.6.6 Verlaagde controlefrequentie

In een aantal gevallen moeten de controles van de identiteit en de fyto-sanitaire controles met een geringere frequentie worden uitgevoerd<sup>2</sup>. De Europese Commissie kan lijsten vaststellen met bepaalde plantaardige producten waarvoor een verminderde frequentie geldt en zij kan technische regelingen treffen met officiële instanties in derde landen over controles aldaar.<sup>3</sup> Verder gelden er bepaalde fyto-sanitaire akkoorden tussen de Gemeenschap en bepaalde derde landen.

Goede ervaringen kunnen ook een rol spelen. In de woorden van de Richtlijn: 'De fyto-sanitaire controles mogen ook minder frequent worden uitgevoerd wanneer de Commissie, na overleg met het Permanent Fyto-sanitair Comité, over op eerdere ervaringen met het binnenbrengen van dergelijk materiaal van dezelfde oorsprong in de Gemeenschap gebaseerde en door alle betrokken lidstaten bevestigde gegevens beschikt waaruit blijkt dat de planten, plantaardige producten of andere materialen in de zending of partij voldoen aan de in deze richtlijn vastgestelde eisen (...)'. In verordening (EG) Nr. 1756/2004 zijn de voorwaarden opgenomen inzake type en niveau van beperking van de fyto-sanitaire controles op bepaalde in bijlage V, deel B van de FRL genoemde producten. De controlefrequentie van producten bestemd voor opplant mag niet beperkt worden vanwege het risico van binnenbrengen van schadelijke organismen. Het betrokken product mag minder vaak aan fyto-sanitaire controles worden onderworpen op voorwaarde dat het gemiddelde aantal zendingen naar EU over een periode van drie jaar jaarlijks minimaal 200, aantal controles hierop minimaal 600 over afgelopen drie jaren en minder dan 1% besmettingen per jaar van het totaal aantal in de Gemeenschap ingevoerde zendingen van het betrokken product. Elke lidstaat kan bij de Europese Commissie een aanvraag indienen<sup>4</sup>. De verminderde frequentie wordt gebaseerd op: aantal zendingen van betrokken product, geschatte mobiliteit van schadelijke organismen waarvan product waardplant, aantal zendingen van betrokken product waarop controles zijn uitgevoerd en andere relevante factoren voor het bepalen van het fyto-sanitaire risico.

De verlaagde frequentie geldt niet in gevallen waarin er ernstige reden is om aan te nemen dat niet aan de voorschriften uit de Richtlijn is voldaan.

---

<sup>1</sup> Wanneer er reden is aan te nemen dat er plantaardig materiaal aanwezig is in zendingen die volgens de aanpak geen plantaardig materiaal bevatten, dan worden deze ook onderzocht. Artikel 13ter lid 1 FRL.

<sup>2</sup> Artikel 13bis lid 2 FRL.

<sup>3</sup> Artikel 13ter lid 6 FRL.

<sup>4</sup> Met daarin de gegevens vermeld in bijlage 1, Verordening Nr. 1756/2004.

### B3.6.7 Uitvoering van de controles

De controles<sup>1</sup> van documenten moeten worden afgewikkeld door de officiële instanties van de plaats van binnenkomst of - in onderling overleg - het douanekantoor van de plaats van binnenkomst. De controles van de identiteit en de fytosanitaire controles worden uitgevoerd door de officiële instantie van de plaats van binnenkomst. In overleg kan het eventueel ook worden gedaan door de officiële instanties in de plaats van bestemming. Bij de controle van documenten moet de bevoegde officiële instantie de originelen na controle afstempelen voor gezien.

### B3.6.8 Kosten van de controles

De lidstaten moeten retributies heffen ter dekking van de kosten van de officiële controles.<sup>2</sup> De retributies kunnen worden berekend op basis van de werkelijke kosten of volgens een standaard vermeld in bijlage VIII bis FRL. Naast de retributies mogen geen andere heffingen worden geheven. Als gekozen wordt voor kosten gebaseerde retributies, dan mag niet meer dan de werkelijke kosten worden geheven. Daartegenover staat dat rechtstreekse of indirecte teruggave van de retributies niet is toegestaan. Bij een geringere frequentie worden de retributies evenredig verlaagd, ongeacht of de zending geïnspecteerd is.

## **B3.7 Officiële controles**

### B3.7.1 Algemeen

Volgens overweging 30 bij de Richtlijn, moet om 'de naleving van de communautaire fytosanitaire regeling in het kader van de interne markt te garanderen, (...) een stelsel van officiële controles in de handelsstadia worden ingevoerd. Dit stelsel moet in de gehele Gemeenschap zo betrouwbaar en zo uniform mogelijk zijn, doch specifieke controles aan de grenzen tussen de lidstaten uitsluiten.'

Dit stelsel van officiële controles is nader geregeld in artikel 12 van de Richtlijn.

Volgens deze bepaling organiseren de lidstaten officiële controles om ervoor te zorgen dat wordt voldaan aan de Richtlijn en in het bijzonder aan de bepalingen met betrekking tot het plantenpaspoort.

### B3.7.2 Nadere eisen aan de controles

De controles moeten worden uitgevoerd op aselechte basis en zonder onderscheid ten aanzien van de oorsprong van de planten, de plantaardige producten en andere materialen. In het bijzonder moet worden voorzien in:

- incidentele controles, ongeacht wanneer of waar planten, plantaardige producten of andere materialen in het verkeer zijn,

---

<sup>1</sup> Artikel 13quater FRL.

<sup>2</sup> Artikel 13quinquies FRL. De retributie wordt door de importeur of zijn douanevertegenwoordiger betaald; lid 6.



- incidentele controles, in bedrijven waar planten, plantaardige producten en andere materialen worden geteeld, geproduceerd, opgeslagen of te koop aangeboden, alsmede in bedrijven van kopers, en
- incidentele controles, tegelijkertijd met andere controles van documenten die om andere dan fytosanitaire redenen worden uitgevoerd.

Regelmatig moeten controles worden uitgevoerd bij geregistreerde export en import bedrijven.

Indien feiten aan het licht zijn gekomen die doen vermoeden dat aan één of meer bepalingen van de Richtlijn niet is voldaan, moeten gerichte controles worden uitgevoerd.

### B3.7.3 Controle bevoegdheden

'Inspecteurs hebben in alle productie- en afzetstadia toegang tot de planten, de plantaardige producten en andere materialen. Zij hebben het recht om alle onderzoeken te verrichten die voor de betrokken officiële controles nodig zijn, met inbegrip van onderzoek van de plantenpaspoorten en de registers', aldus de tweede alinea van het tweede lid van artikel 12. De eerste alinea betreft de verplichtingen van bedrijven.

Deskundigen van de Europese Commissie kunnen bijstand verlenen bij de controles.<sup>1</sup>

### B3.7.4 Verplichtingen

'Commerciële kopers van planten, plantaardige producten of andere materialen moeten, als eindgebruikers die uit hoofde van hun beroep bij de plantaardige productie betrokken zijn, de desbetreffende plantenpaspoorten ten minste één jaar bewaren en de referentiegegevens in hun registers vermelden.'

### B3.7.5 Maatregelen

Wanneer op grond van de officiële controles is komen vast te staan dat plantaardige producten een risico van verspreiding van schadelijke organismen opleveren, worden ten aanzien daarvan officiële maatregelen getroffen.<sup>2</sup> Verder moeten de lidstaten ervoor zorgen dat, wanneer de betrokken plantaardige producten uit een andere lidstaat komen, de centrale instantie van de ontvangende lidstaat onmiddellijk de instantie van die lidstaat en de Europese Commissie informeert over de bevindingen en over de officiële maatregelen die zij van plan is te nemen of reeds heeft genomen.<sup>3</sup>

### B3.7.6 Wie is verantwoordelijk voor officiële controles?

De Richtlijn is niet heel expliciet over wie verantwoordelijk is voor de officiële controles. Aanknopingspunten zijn er echter wel. Zo gaat de Richtlijn er in de hierboven geciteerde tweede alinea van het tweede lid van artikel 12 van uit dat de controlebevoegdheden toekomen aan 'inspecteurs'.

<sup>1</sup> Artikel 12 lid 3 FRL. Zie ook hierna § 7.7.

<sup>2</sup> Zie hierna § 9.

<sup>3</sup> Zie § 8 hierna.

Voor het overige lijkt de Richtlijn ervan uit te gaan dat het 'de verantwoordelijke officiële instanties' zijn die optreden. Artikel 13<sup>quater</sup> bijvoorbeeld bepaalt in het tweede lid dat bepaalde controles moeten worden afgewikkeld door de officiële instanties van de plaats van binnenkomst, de douane autoriteiten of de officiële instanties van de plaats van bestemming. Weliswaar ligt het accent hier op de locatie maar de vanzelfsprekendheid waarmee die locatie in verbinding wordt gebracht met officiële instanties is veelzeggend.<sup>1</sup>

In de derde alinea van het vierde lid van dat artikel wordt bepaald: 'Iedere officiële instantie van een plaats van binnenkomst en iedere officiële instantie van bestemming die controles van de identiteit en fytosanitaire controles uitvoeren, moeten aan bepaalde minimumvoorwaarden ten aanzien van infrastructuur, personeelsbezetting en uitrusting voldoen.'

De conclusie is daarom gerechtvaardigd dat de officiële controles naar de geest van de Richtlijn moeten worden uitgevoerd door de officiële instanties. Wie zijn de officiële instanties? De Richtlijn geeft een definitie in artikel 2 lid 1 onder g:

*'de verantwoordelijke officiële instanties van een lidstaat zijn:*

i) de officiële organisatie(s) ter bescherming van planten van een lidstaat, als bedoeld in artikel 1, lid 4,<sup>2</sup> of

ii) een overheidsinstantie, die:

— hetzij op nationaal niveau is ingesteld,

— hetzij — onder toezicht van de nationale autoriteiten, binnen door de grondwet van de betrokken lidstaat vastgestelde grenzen — op regionaal niveau is ingesteld.

De verantwoordelijke officiële instanties van een lidstaat kunnen, overeenkomstig de nationale wetgeving, hun in deze richtlijn bedoelde taken die onder hun gezag en toezicht moeten worden verricht, overdragen aan een publiek- of privaatrechtelijke rechtspersoon die, krachtens zijn officieel goedgekeurde statuten, uitsluitend belast is met specifieke taken van openbaar belang, op voorwaarde dat deze rechtspersoon en de leden daarvan geen enkel persoonlijk voordeel trekken uit het resultaat van de maatregelen die zij nemen.

De lidstaten zorgen voor een nauwe samenwerking van de in de eerste alinea, onder ii), bedoelde instanties met de onder i) bedoelde instanties.

Bovendien kan, overeenkomstig de procedure van artikel 18, lid 2, een andere namens de in de eerste alinea, onder i), bedoelde instantie(s) ingestelde rechtspersoon die onder het gezag en toezicht van een dergelijke instantie handelt, worden erkend, op voorwaarde dat deze rechtspersoon geen enkel persoonlijk voordeel trekt uit het resultaat van de maatregelen die hij neemt.

De in artikel 1, lid 4, bedoelde instantie deelt de Commissie mee welke instanties de verantwoordelijke officiële instanties in de betrokken lidstaat zijn. De Commissie geeft deze informatie door aan de andere lidstaten'.

---

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld ook artikel 23 lid 2 sub b FRL.

<sup>2</sup> Dit is de instantie die door de lidstaat is aangewezen voor de coördinatie en de contacten. Bij voorkeur de officiële plantenziektenkundige dienst.

Hoofregel in deze definitie is dat de officiële instanties overheidsinstanties zijn. De tweede alinea opent echter een zekere ruimte om taken te delegeren aan een privaatrechtelijke rechtspersoon.<sup>1</sup>

### B3.7.7 Tweedelijnstoezicht

De EU-Fytorichtlijn voorziet in tweedelijnstoezicht c.q. audits. Dat wil zeggen dat de Europese Commissie door deskundigen - al dan niet ter plaatse - controles kan doen uitvoeren.<sup>2</sup> Op deze wijze kan de Commissie toezicht houden op de taakvervulling door de lidstaten. Voor de lidstaten geldt een plicht tot medewerking.<sup>3</sup>

## B3.8 Informatie-uitwisseling

De Richtlijn voorziet in een stelsel van informatie-uitwisseling dat in de verte doet denken aan de systemen voor snelle waarschuwingen die bestaan ten aanzien van productveiligheid en voedselveiligheid.<sup>4</sup> Elke lidstaat wijst één instantie aan die verantwoordelijk is voor coördinatie en contacten.<sup>5</sup> De Europese Commissie richt een informatienetwerk op voor melding van nieuwe gevallen. Elke lidstaat stelt de Commissie en de andere lidstaten onverwijld schriftelijk in kennis van de aanwezigheid of het verschijnen op zijn grondgebied van schadelijke organismen.<sup>6</sup> Wanneer bij exportonderzoek blijkt dat plantaardig materiaal een risico voor de verspreiding van schadelijke organismen oplevert, dan moeten de ontvangende lidstaat en de Commissie daarvan en van de genomen en te nemen maatregelen in kennis worden gesteld.<sup>7</sup> Als bij een importcontrole een zending uit een derde land is onderschept omdat deze niet voldoet aan de fytosanitaire vereisten, moet de lidstaat de officiële instanties in dat derde land en de Europese Commissie daarover zo snel mogelijk informeren.<sup>8</sup>

## B3.9 Officiële maatregelen

### B3.9.1 Algemeen

De Richtlijn is niet uitputtend over de maatregelen die kunnen die kunnen worden getroffen bij dreigend gevaar voor verspreiding van schadelijke organismen.

---

<sup>1</sup> Naar Nederlandse terminologie zou zo een rechtspersoon strikt genomen nog steeds als overheid gelden, namelijk als zogenaamd 'zelfstandig bestuursorgaan'.

<sup>2</sup> Artikel 21 FRL.

<sup>3</sup> Artikel 24 FRL.

<sup>4</sup> Vgl. artikel 50 e.v. GFL.

<sup>5</sup> Artikel 1 lid 4 FRL.

<sup>6</sup> Als bedoeld in bijlage I, deel A, rubriek I of bijlage II, deel A, rubriek I en andere op een deel van zijn grondgebied waarvan de aanwezigheid niet bekend was. Artikel 16 FRL.

<sup>7</sup> Artikel 12 lid 4 FRL.

<sup>8</sup> Artikel 13quater lid 8 FRL.

Overweging 11 merkt daarover op: 'Bij dreigend gevaar voor het op zijn grondgebied binnenkomen of de verbreiding van schadelijke organismen, dient de lidstaat waar het probleem is ontstaan ook andere dan de in deze richtlijn genoemde voorlopige beschermende maatregelen welke niet door deze richtlijn zijn voorzien, te treffen. De Commissie dient te worden ingelicht over alle gebeurtenissen die vaststelling van vrijwaringsmaatregelen vereisen.' De Richtlijn voorziet wel in enkele maatregelen en verwijst naar sommige mogelijke maatregelen die hun basis buiten de Richtlijn vinden.

#### B3.9.2 Exportonderzoek

Als een exportonderzoek problemen uitwijst wordt het plantenpaspoort ingetrokken c.q. niet verleend.<sup>1</sup> In dat geval kunnen ook officiële maatregelen worden getroffen, zoals passende behandeling, vervoer onder officieel toezicht of vernietiging.<sup>2</sup> De activiteiten van de producent worden dan geheel of gedeeltelijk geschorst totdat blijkt dat er geen risico meer bestaat voor de verspreiding van schadelijke organismen.<sup>3</sup>

#### B3.9.3 Importonderzoek

Als op grond van de controles van een zending uit een derde land niet kan worden geconcludeerd dat aan alle vereisten is voldaan, worden onmiddellijk één of meer officiële maatregelen getroffen zoals weigering van het binnenbrengen, overbrenging onder toezicht, vernietiging en quarantaine.<sup>4</sup> Fytosanitaire certificaten en andere documenten worden dan geannuleerd.

#### B3.9.4 Acuuut gevaar

Op grond van artikel 16 van de Richtlijn moeten de lidstaten onmiddellijk de nodige maatregelen nemen om de Gemeenschap te beschermen wanneer zendingen plantaardige producten uit een derde land een acuut gevaar voor binnenkomst of verspreiding opleveren. Hetzelfde geldt bij ander acuut gevaar. In dat laatste geval kan de Europese Commissie zonodig ingrijpen in de maatregelen die door de lidstaat zijn getroffen.

Als de Europese Commissie niet tijdig is geïnformeerd, of als zij de getroffen maatregelen onvoldoende vindt, dan kan zij op basis van een voorlopige analyse van het fytosanitaire risico beschermende maatregelen treffen.

#### B3.9.5 Kosten

De Gemeenschap kan aan de lidstaten een financiële bijdrage toekennen in de kosten van fytosanitaire bestrijdingsmaatregelen. Als noodzakelijke maatregelen die in aanmerking genomen kunnen worden, worden onder andere genoemd: destructie en ontsmetting van plantaardige producten, bedrijfsterreinen en materialen; en inspecties en tests door officiële instanties.

---

<sup>1</sup> Artikelen 6 lid 2 en 11 lid 1 FRL.

<sup>2</sup> Artikel 11 lid 3 FRL.

<sup>3</sup> Artikel 11 lid 4 FRL.

<sup>4</sup> Artikel 13quater lid 7 (jo. 11 lid 3) FRL.