

# Economische en bestuurlijke aspecten van het beheer van plantgezondheid

Alfons Oude Lansink

Agrarische Bedrijfseconomie, Hollandseweg 1, 6721 RG Wageningen, e-mail: Alfons.oudelansink@wur.nl

**De voortgaande internationalisering manifesteert zich in een sterke toename van de stromen van planten en plantaardige producten over de wereld. Daarmee gepaard gaat een stijging van risico's van verspreiding van quarantaine-organismen. Bestaande instrumenten ter beheersing van plantenziekten komen in toenemende mate onder druk te staan. Een economische onderbouwing van fyto-sanitaire maatregelen kan helpen bij het ontwerpen van het toekomstige fyto-sanitaire beleid.**

De afgelopen decennia laten een sterke toename zien in de handelsstromen van planten en plantaardige producten over de wereld. In Europa wordt deze trend nog versterkt door het wegvallen van de binnengrenzen van de EU. Ook internationalisering van bedrijven en productieketens dragen bij aan de toename van de handelsstromen. Een groot deel van de internationale transporten van plantaardige producten bestaat tegenwoordig uit verplaatsingen binnen internationaal opererende bedrijven (intra-company trade). Voor Nederland leidt de toename van importen van plantaardige producten tot grotere risico's van insleep van besmettelijke plantenziekten in de productieketen. Met name van belang zijn hier de ziekten die op de EU lijst van quarantaine-organismen staan. Volgens EU richtlijnen moet de verspreiding van ziekten die op de A1, A2 en B lijsten staan worden voorkomen en moeten ziekten op de A1 lijst worden uitgeroeid. Landen die er niet in slagen om afdoende maatregelen te nemen om uitroeiing of verspreiding tegen te gaan, riskeren een verbod op export van

bepaalde plantaardige producten. Nederland is in belangrijke mate afhankelijk van exporten en heeft dus alle belang bij een fyto-sanitair beleid dat voldoende waarborgen biedt voor het behoud van de exportstatus en niet leidt tot onnodige kostprijverhogingen die de concurrentiepositie in gevaar brengen.

Om dit te bewerkstelligen is inzicht nodig in de kosten van verschillende beheersmaatregelen en de effecten van beheersmaatregelen op fyto-sanitaire risico's. Economische onderbouwing is ook nodig wanneer een land fyto-sanitaire maatregelen wil treffen die de handel kunnen verstoren, zoals een verbod om bepaalde importen. Onder de WTO regelgeving zijn dergelijke maatregelen alleen toegestaan wanneer daarvoor een wetenschappelijke onderbouwing wordt gegeven. Deze onderbouwing bestaat ten dele uit inzicht in de economische schade die een land kan oplopen als gevolg van quarantaine-organismen die via handelsstromen de keten binnendringen.

## Plantgezondheid

Plantgezondheid in fyto-sanitaire zin kan worden gedefinieerd als het risico van insleep van besmettelijke plantenziekten op de exportstatus van een land. Plantgezondheid kan worden gezien als de resultante van enerzijds economische activiteiten die de risico's vergroten en anderzijds economische activiteiten die bedoeld zijn om de risico's te verkleinen. Voorbeelden van de eerste groep van activiteiten zijn: importen van plantaardige materialen, productie van gewassen en toerisme en recreatie. Activiteiten in de tweede groep zijn: importinspecties, bestrijdingsmaatregelen, preventie en voorlichting. Activiteiten in de eerste groep vallen veelal in het domein van de private sector, zoals die van importeurs, land- en tuinbouwbedrijven en burgers (toerisme). In de tweede groep neemt de publieke sector een relatief belangrijke plaats in.

## Publiek-goed-aspect van plantgezondheid

Om de rol van de publieke sector te kunnen begrijpen is het nodig om een aantal karakteristieken van plantgezondheid onder de loep te nemen. Allereerst wordt geconstateerd dat plantgezondheid in economische termen als een (overwegend) publiek goed kan worden geclassificeerd. Ken-

ARTIKEL

merken van publieke goederen zijn (i) dat 'consumptie' ervan niet leidt tot een lagere beschikbaarheid voor anderen en (ii) dat anderen niet van de voordelen ervan kunnen worden uitgesloten. Plantgezondheid voldoet geheel aan het eerste criterium voor publieke goederen: wanneer de kans op introductie van een quarantaine-organisme klein is in Nederland, dan zijn de voordelen daarvan voor iedereen evident en leidt gebruik daarvan niet tot verminderd voordeel voor anderen. Aan het tweede criterium wordt ten dele voldaan. Andere marktpartijen kunnen ten dele worden uitgesloten van de voordelen van een goede plantgezondheid. Een akkerbouwer of tuinder die veel preventieve maatregelen treft en daardoor een lage ziektedruk op het bedrijf heeft, behoudt de voordelen daarvan (lage bestrijdingskosten) voor zich zelf. Een ander voorbeeld is het toekennen van economische voordelen aan bedrijven die gecertificeerd zijn en daarmee aan fytosanitaire richtlijnen voldoen.

Het publieke-goed-aspect van plantgezondheid manifesteert zich op verschillende manieren. Allereerst kan worden geconstateerd dat individuele bedrijven doorgaans geen of weinig rekening zullen houden met de risico's die hun activiteiten inhouden 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. Een extra complicatie hierbij is dat het uiteindelijke niveau van plantgezondheid in sterke mate kan afhangen van de prestaties van de marktpartij die de meeste risico's neemt: plantgezondheid is zo sterk als de zwakste schakel. Een bedrijf dat veel risico's neemt kan de inspanningen van vele anderen teniet doen, wanneer de exportstatus van een land in het geding komt. Zonder enige vorm van interventie door de overheid of bedrijfsleven is



Een medewerker van de PD voert een importinspectie uit (foto PD, Theo Overdeest)

de kans daarom groot dat het niveau van plantgezondheid onder het maatschappelijk gewenste niveau ligt, dat wil zeggen het niveau waarbij de welvaart van de gehele economie maximaal is.

### **Asymmetrische informatie**

Een probleem dat het beheer van plantgezondheid verder compliceert is de ongelijke verdeling van informatie met betrekking tot plantgezondheid over verschillende actoren in de plantaardige productieketen. Concreet betekent dit dat aanbieders van planten en plantaardige materialen doorgaans meer en betere informatie hebben over de plantgezondheidsaspecten van de producten dan hun klanten. Importeurs zijn beter geïnformeerd over de herkomst en fytosanitaire risico's van planten dan de daarop volgende gebruikers in de keten. Een ander voorbeeld is de relatie tussen een individuele producent en de Plantenziektkundige Dienst, waarbij de eerste verplicht is om melding te maken van aantasting door (of verdenking van) quarantaine-organismen. De producent heeft in dit geval eerder de be-

schikking over de informatie en is bovendien beter op de hoogte van details die kunnen bijdragen aan een goede tracering. Asymmetrische informatie is vooral problematisch voor kopers in de markt van planten en plantaardige materialen, omdat symptomen van ziekten zich vaak pas geruime tijd na aankoop of levering openbaren. De koper kan dus op het moment van aankoop de fytosanitaire status van het product niet zien.

### **Publieke en private sector**

Het publieke-goed-aspect van plantgezondheid en het probleem van asymmetrische informatie kunnen uiteindelijk leiden tot een situatie waarin de sector geen toegang meer heeft tot exportmarkten. Zonder ingrijpen door de overheid of het bedrijfsleven zelf zou het waarschijnlijk zijn dat het maatschappelijk gewenste niveau van plantgezondheid niet wordt gehaald. Het is dan ook niet verwonderlijk dat zich in de loop der jaren een groot aantal publieke en private instituties heeft ontwikkeld die er alle op gericht zijn om de plantgezondheid te bewaken. Activiteiten van de overheid rich-

ARTIKEL

ten zich op het verbeteren van *informatie, directe bestrijding en beheers- en controlemaatregelen*. Informatie over plantgezondheid wordt verschaft via allerlei voorlichtingsactiviteiten (folders, internet) door de Plantenziektenkundige Dienst. Via onderzoek wordt getracht om betere diagnostische technieken te ontwikkelen waarmee quarantaine-organismen in een eerder stadium, en met een grotere nauwkeurigheid kunnen worden gedetecteerd. Onderzoek en activiteiten gericht op het verspreiden en verbeteren van informatie dragen impliciet bij aan het verkleinen van de verdeling van informatie over plantgezondheid over kopers en verkopers in de markt van plantaardige producten.

Via directe bestrijding van quarantaine-organismen treedt de PD in de plaats van de private sector, namelijk zelf toe te zien op de bestrijding (of uitroeiing) van quarantaine-organismen. Directe bestrijding van quarantaine-organismen stuit echter in toenemende mate op maatschappelijke weerstand. Individuele land- en tuinbouwbedrijven die met een quarantaine-organisme te maken hebben, ervaren de door de PD getroffen maatregelen vaak als overdreven zwaar. Bovendien worden vanuit de maatschappij vraagtekens gezet bij het principe dat de overheid meebetaalt aan de bestrijding van besmettelijke plantenziekten. Ook moet bij de bestrijding van plantenziekten in toenemende mate rekening worden gehouden met de maatschappelijke waarde van natuur en milieu. Het op grote schaal kappen van eikenbossen als reactie op een uitbraak van *Sudden Oak Death* zou in Nederland tot grote maatschappelijke beroering leiden, vergelijkbaar met de beroering die ontstond bij het ruimen van varkens en rundvee ter bestrijding van MKZ.

Onder beheers- en controleactivi-

teiten vallen 'traditionele' instrumenten als importinspecties en het opleggen van een verbod op importen van nader omschreven planten en plantaardige materialen uit risicovolle landen. Een bekende beheers- en controleactiviteit is verder het certificeren van zaaizaden en pootgoed. Via de genoemde beheers- en controleactiviteiten wordt bijgedragen aan een verkleining van de informatie-asymmetrie tussen kopers en verkopers. Het NAK-certificaat toont kopers van pootaardappelen bijvoorbeeld dat het materiaal door de NAK is gecontroleerd op aanwezigheid van ziekten. De genoemde traditionele instrumenten van inspecties en importverboden komen echter ook in toenemende mate onder druk te staan. De toename van de handel in plantaardige producten en de EU richtlijn die EU landen verplicht om exporten voortaan ook te controleren zullen bij de huidige inspectiecapaciteit en -methoden spoedig tot overbelasting van het systeem leiden. Het instellen van importverboden wordt onder de huidige WTO regels bovendien slechts sporadisch, en na een grondig wetenschappelijk onderzoek (Pest Risk Analysis) toegestaan.

Bedrijven in de private sector spelen als vanzelfsprekend een cruciale rol in het beheer van de plantgezondheid. Bestrijding en preventie van kwaliteitsziekten vallen primair onder de verantwoordelijkheid van de private sector. Ten aanzien van preventie van quarantaineziekten geldt hetzelfde. In de afgelopen jaren heeft de private sector een aantal initiatieven ontplooid dat wijst op een toenemende rol van de private sector in de preventie, controle en beheersing van plantgezondheid. Een voorbeeld hiervan is certificering van importbedrijven in de sierteeltsector via Phytomark. Via certificering wordt bijgedragen aan preventie van insleep van quarantaine-organismen. Phyto-

mark verschaft ook informatie en daarmee extra zekerheid aan klanten van gecertificeerde bedrijven over de fytosanitaire status van de geïmporteerde producten. Een voordeel voor de deelnemende bedrijven is dat deze zich kunnen verzekeren tegen de financiële gevolgen van quarantaine-organismen. De economische voordelen voor deelnemende bedrijven lijken op dit moment overigens niet voldoende te zijn om het voortbestaan van Phytomark te waarborgen.

Ook in de aardappelteelt is inmiddels met succes zo'n verzekering ontwikkeld (Potatopol) die aardappeltelers verzekert tegen de financiële consequenties van een uitbraak van bruinrot. Participerende aardappeltelers verplichten zich om enkele fytosanitaire richtlijnen na te leven. Een andere ontwikkeling die duidt op een toenemende rol van de private sector in het beheer van de plantgezondheid ligt in de mogelijkheden voor 'downstream' partners in de keten om telers via contracten fytosanitaire richtlijnen op te leggen. Een voorbeeld hiervan is het voornemen van handelshuis HZPC om pootgoedtelers die hun pootgoed hebben berekend met oppervlaktewater een 10% korting op de prijs te geven. Gelet op het voor 2005 aangekondigde landelijke verbod op het gebruik van oppervlaktewater in de pootgoedteelt is deze maatregel echter overbodig geworden.

## **Economische onderbouwing nieuw beleid**

Het feit dat traditionele instrumenten in toenemende mate onder druk komen te staan roept de vraag op: op welke wijze kan het toekomstige fytosanitaire beleid worden vormgegeven? Veel vraagstukken die daarbij spelen zijn

economisch dan wel bestuurlijk van aard.

Bij het bepalen van de optimale controle mechanismen gaat het vaak om de afweging tussen kosten van ingrijpen (b.v. bestrijding, inspectie) enerzijds en fyto-sanitaire risico's anderzijds. In samenwerking met epidemiologen en teeltdeskundigen worden daarom door economen (ABE) momenteel bio-economische modellen ontwikkeld die deze afweging in kaart brengen. Het gaat hierbij om modellen voor de beheersing van bruinrot en voor het bepalen van de optimale controle-intensiteit in de sierteeltketen. Ook bestuurlijke en gedragsmatige aspecten spelen een belangrijke rol in het ontwerpen van nieuwe fyto-sanitaire beheersinstrumenten. Wat kan bijvoorbeeld worden verwacht van zelfregulering bij de beheersing van q-organismen? Welke rol kunnen verzekeringen en certifice-

ringssystemen daarin spelen? Onderzoekers van het Landbouw-Economisch Instituut zoeken op dit moment antwoorden op dergelijke vragen.

Ook op andere terreinen zouden economen nog kunnen bijdragen aan het ontwerpen van toekomstig fyto-sanitair beleid. Bij bestrijdingsprogramma's gaat het bijvoorbeeld om de vraag: welke waarde moet worden toegekend aan natuur, milieu en waardevolle cultuurlandschappen? Welke waarde heeft bijvoorbeeld een eikenbos dat moet worden gekapt ter bestrijding van *Sudden Oak Death*? Een ander terrein betreft de invulling van de economische component van een Pest Risk Analysis. Momenteel ligt hiervoor een procedurebeschrijving waarin nog geen details worden gegeven over de wijze waarop de procedure kan worden ingevuld.

## Conclusie

De voortgaande internationalisering leidt tot een stijging van de fyto-sanitaire risico's. Tegelijkertijd komen traditionele instrumenten van de publieke sector zoals uitroeiingsprogramma's en importinspecties/verboden in toenemende mate onder druk te staan. De private sector zal dan ook een belangrijkere rol moeten spelen in de beheersing van besmettelijke plantenziekten. Daarbij kan worden voortgebouwd op ontwikkelingen die nu gaande zijn als certificering van bedrijven en de mogelijkheid om verzekeringen af te sluiten tegen de gevolgen van q-organismen. Een verdere economische onderbouwing van het huidige en toekomstige pakket fyto-sanitaire maatregelen kan bijdragen aan het maken van gefundeerde keuzes.