

Planten als bron van nieuwe plantenziekten:

Nieuwe afspraken om mondiaal verkeer van plantmateriaal te reguleren

B. de Hoop

Plantenziektenkundige Dienst, Postbus 9102, 6700 HC Wageningen

Wereldwijd is Nederland een van de grootste exporteurs en importeurs van landbouwproducten (Silvis en Van Bruchem, 2001). In totale export waarde van landbouwproducten hoort Nederland zelfs bij de top drie, na de VS en Frankrijk (zie tabel 1). Grote handelsstromen brengen grote risico's voor verspreiding van plantenziekten met zich mee. Sinds 1951 verplicht het internationale plantenbeschermingsverdrag (International Plant Protection Convention) leden om dergelijke verspreiding van plantenziekten tegen te gaan. De Plantenziektenkundige Dienst is in Nederland verantwoordelijk voor het nakomen van deze verplichting.

naar elkaar toe. Dit gebeurde al eerder als onderdeel van het Wereldhandelsverdrag van 1994 (Uruguay ronde), waarbij een koppeling wordt gemaakt met het plantenbeschermingsverdrag (WTO, 1994). Naast de vele overeenkomsten van het Wereldhandelsverdrag van 1994 zijn voor het eerst landbouwafspraken gemaakt gericht op eerlijke handel. Bij de onderhandelingen van 1994 is onder meer een akkoord gesloten voor de wijze waarop sanitaire en fytosanitaire maatregelen kunnen worden toegepast². Uitgangspunt van het wereldhandelsverdrag is dat maatregelen ter bescherming van plantengezondheid zo min mogelijk handelsbelemmerend moeten zijn en onderbouwd moeten zijn door middel van risicoanalyse. Op basis van deze ontwikkelingen is het plantenbeschermingsverdrag herzien in 1997. Als zodanig geldt een principieel ja voor handel van plantmateriaal, tenzij bepaalde risico's geïdentificeerd kunnen worden die alleen door middel van een handelsverbod zijn te vermijden. Het is maar de vraag of dit vanuit het biodiversiteitsverdrag op een vergelijkbare wijze zal worden ingevuld, of dat bij elke vorm van risico zonder meer de grenzen dicht gaan.

Er moet voorkomen worden dat internationale verdragen strijdig met elkaar zijn. Bij het zoeken naar koppelingen tussen het plantenbe-

Tabel 1. Ranglijst van agrarische^{a)} export- en importlanden over 1997-1999. (Bron LEI, 2001) (Silvis en Van Bruchem, 2001)

| Land | Export (miljard USD) | Import | Saldo |
|-------------------------|-------------------------|--------|-------|
| 1. Verenigde Staten | 57,5 | 42,1 | 15,4 |
| 2. Nederland | 32,2 | 18,8 | 13,4 |
| 3. Australië | 15,3 | 2,9 | 12,4 |
| 4. Frankrijk | 37,9 | 25,9 | 12,0 |
| 18. Verenigd Koninkrijk | 16,6 | 28,1 | -11,5 |
| 19. Duitsland | 24,5 | 39,9 | -15,4 |
| 20. Japan | 1,6 | 36,1 | -34,5 |

^{a)} Agrarische producten en voedingsmiddelen, exclusief vis, sierteeltproducten en hout

Deze afspraak is vooral gericht op bescherming van landbouw. Bescherming van natuur en daarmee biodiversiteit wordt echter steeds belangrijker gevonden. Volgend jaar worden in Den Haag nieuwe mondiale afspraken gemaakt voor het beschermen van biodiversiteit tegen zogenaamde invasieve exotische soorten. Wat precies bedoeld wordt met 'invasieve exotische soorten' is nog niet duidelijk, maar plantenziekten zullen hier zeker bij horen (UNEP/CBD, 2001). Net zoals planten, zoogdieren en wat dies meer zij. Criterium zal zijn dat dergelijke soorten kunnen leiden tot

schade aan inheemse ecosystemen, soorten of habitats. Nieuw hierbij is dat allerlei te verhandelen plantensoorten kunnen worden gezien als schadelijk voor (agro)biodiversiteit, en daarmee als 'nieuwe' categorie van plantenziekten¹.

Met deze ontwikkeling groeien internationale afspraken zoals het biodiversiteitsverdrag (CBD of Convention on Biological Diversity) en het plantenbeschermingsverdrag

¹ Los van specifieke onkruiden, die bijvoorbeeld direct parasitair zijn voor andere planten, zoals *Striga* spp.

² WTO Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures.

schermingsverdrag en het biodiversiteitsverdrag moet hiermee rekening worden gehouden. Voor organisaties zoals de Plantenziektenkundige Dienst is het van belang om mogelijke strijdigheden tijdig te signaleren om te voorkomen dat er een inconsistente werkwijze uit voortvloeit. De Plantenziektenkundige Dienst richt zich daarbij op het beschermen van planten in de landbouw en natuur, zonder dat dit leidt tot overbodige handelsbarrières. Dit artikel gaat op zoek naar een aantal richtingwijzers voor deze vorm van 'fair trade'.

Internationaal Verdrag voor de Bescherming van Planten

Niet voor niets is de 'International Plant Protection Convention' een van de oudste multilaterale verdragen. Plantenziekten worden in algemene zin als onwenselijk gezien en het is dus relatief makkelijk om hierover afspraken te maken. Dit betreft met name de 'klassieke' plantenziekten, waaronder arthropoden, bacteriën, nematoden, schimmels en virussen. Het verdrag richt zich op het tegengaan van verspreiding en introductie van plantenziekten. Plantenziektenkundige diensten zijn op nationaal niveau verantwoordelijk voor het nakomen van de verplichtingen van dit verdrag. Bijvoorbeeld het zorgdragen dat te exporteren plantmateriaal, vrij is van plantenziekten die ongewenst zijn voor het land van import. Omgekeerd gelden ook rechten. De Plantenziektenkundige Dienst kan eisen stellen aan landen die plantmateriaal leveren aan Nederland, om te voorkomen dat ongewenste plantenziekten Nederland in kunnen komen. In de praktijk worden plantenziekten verdeeld in twee categorieën: quarantaine en niet-quarantaine.

In het eerste geval worden nationale maatregelen genomen om introductie en verspreiding tegen te gaan, en in het laatste geval niet. In

het kader van 'voorkomen is beter dan genezen' wordt nadruk gelegd op het inspecteren van te verhandelen plantenmateriaal door de Plantenziektenkundige Dienst. Bij het aantreffen van ongewenste quarantaineziekten worden planten niet zozeer gezond gemaakt maar veelal vernietigd of teruggezonden naar het exporterende land. De Plantenziektenkundige Dienst is hier dus niet zozeer een plantendokter maar eerder een plantenpolitie.

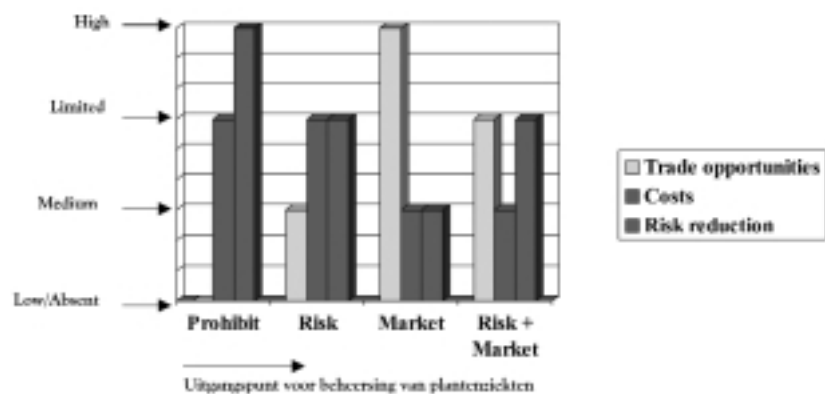
Ook onkruiden vallen in principe onder dit verdrag, al wordt in de uitvoering van het verdrag deze categorie tot heden wat minder belicht omdat onkruiden veelal generiek zijn in hun schadelijke effecten op planten (bijvoorbeeld concurrentie voor licht, water, bodem). Het verschil in schade tussen ongewenste vreemde onkruiden en de in een land reeds aanwezige onkruiden is dan moeilijk te maken. Voor parasitaire onkruiden is dit een ander verhaal en deze komen wel voor op quarantainelijsten van verschillende landen.

Begin jaren negentig bestond er internationaal onenigheid over de categorie van 'biologische bestrijders'. Een aantal landen was voorstander van strikte internationale regelgeving voor deze categorie omdat biologische bestrijders die worden

geïntroduceerd de lokale ecologie kunnen verstoren of zelfs direct schadelijk kunnen zijn voor planten. Andere landen, waaronder Nederland, gaven aan dat er meer vrijheid moest bestaan voor het nationaal invullen van deze standaard, om hiermee te voorkomen dat deze waardevolle categorie van milieuvriendelijke gewasbeschermingsmiddelen in onbruik zou geraken. Uiteindelijk is door de leden van het internationale plantenbeschermingsverdrag voor de laatste oplossing gekozen, onder meer door actieve Nederlandse inbreng in internationaal overleg.

Moeten alle ongewenste 'klassieke plantenziekten' als quarantaineplantenziekten worden gezien en te vuur en te zwaard worden bestreden? Er zijn veel plantenziekten die slechts beperkte schade veroorzaken, ofwel waarvan de schade beperkt kan worden door goede afspraken. Door goede afspraken tussen landen kunnen onnodige handelsbarrières worden voorkomen. Daarbij is het vanzelfsprekend dat overleg met belangengroepen plaatsvindt, zoals de agrarische plantaardige sector.

Ook voor de plantenziekten van quarantainebelang volgens de EU regelgeving zijn afspraken gemaakt tussen de PD en het bedrijfsleven



Figuur 1 Vier scenario's als uitgangspunt voor de beheersing van plantenziekten (x-as). Voor elk scenario is het wenselijk dat de trade opportunities zo groot mogelijk zijn (high), waarbij de kosten zo laag mogelijk zijn (low/absent) en de mate van vermindering van risico's van quarantaine plantenziekten (risk reduction) zo hoog mogelijk is (high). Het vierde scenario (Risk + Market) is het meest optimale scenario voor de beheersing van quarantaine plantenziekten, waarbij risico analyse door de PD wordt gekoppeld aan inbreng van het georganiseerde bedrijfsleven (Fleischer, G., 1998)

ARTIKEL

voor het beheersen van de risico's voor verdere verspreiding (Duringhof, H.A., 1999). Onderzoek heeft aangetoond dat consultatie van het bedrijfsleven bij het identificeren en beheersen van risico's van plantenziekten de beste resultaten met zich meebrengt met minimale kosten (zie figuur 1) (Fleischer, G., 1998)

In Nederland zijn plantenkwekers in hoge mate georganiseerd. Het besef is hier al vroeg doorgedrongen dat je beter kunt zorgen voor gezonde planten voor de klant door gezond uitgangsmateriaal te garanderen. Hier zijn afspraken over gemaakt, veelal in de vorm van certificeringsschema's, en keuringsdiensten hebben in Nederland een wettelijk mandaat om toe te zien op correcte naleving hiervan.

Met name de virussen vormen een groep van plantenziekten die direct geassocieerd kan worden met uitgangsmateriaal. Zorgt men dat het uitgangsmateriaal gezond is dan hoeft men niet meer bang te zijn voor verdere verspreiding en kunnen rigide maatregelen, inclusief verbod op handel, achterwege worden gelaten. Bemoeienis van de PD voor dergelijke organismen zou beperkt kunnen zijn en zich met name richten op het uitgangsmateriaal. Wel is het zo dat voortdurend nieuwe virussen de kop opsteken, ofwel geïntroduceerd via internationale handel, ofwel door natuurlijke recombinatie.

Box 1

Pepino mosaic virus in Europa

Tot voor kort was pepino mosaic virus (PepMV) volstrekt onbekend in Europa en werd het niet als een belangrijke plantenziekte beschouwd. In 1999 maakte Nederland melding van het pepino mosaic virus in kasteelt van tomaten (Vlugt, R.A.A. van der, *et al.*, 2000). Dat jaar maakte ook het VK melding van het virus in kasteelt, waarbij telers direct overgingen tot vernietiging van plantmateriaal om verdere verspreiding te voorkomen (CSL, 1999). Op basis van surveys door lidstaten van de EU werd in de loop van 2000 en 2001 melding gemaakt van vondsten in Duitsland, Finland, Frankrijk, Italië, Noorwegen, en Spanje. De Europese Commissie ging ondertussen over tot voorlopige maatregelen om verdere verspreiding tegen te gaan.

Deze maatregelen zijn terecht omdat het een zeer besmettelijk virus is. Om die reden stelde de Organisatie van Plantenziektenkundige Diensten in Europa en het Middellandse Zeegebied (EPPO³) voor om PepMV op de quarantainelijst te plaatsen. Echter de mate van schade die PepMV veroorzaakt is beperkt en sowieso omstrede (Netherlands Plant Protection Service, 2001) (zie figuren 2 en 3 voor schadebeelden). Indien telers van tomaten een hygiëneprotocol volgen kan verspreiding en daarmee schade makkelijk beperkt worden. In Nederland was dit protocol snel ontwikkeld (Mudde & Stijger, 2000), en dit protocol wordt inmiddels breed toegepast door de telers. Dit is mede dankzij de hoge mate van georganiseerdheid van het Nederlandse bedrijfsleven.

Op grond van deze informatie heeft EPPO vooralsnog afgezien van een quarantainestatus.

Op dit moment blijven tijdelijke maatregelen van de EU van kracht tot eind december 2002, en is de Plantenziektenkundige Dienst binnen Nederland verantwoordelijk voor naleving hiervan. Op basis van nader onderzoek naar de schade die PepMV kan veroorzaken zal in de loop van volgend jaar worden besloten of een quarantainestatus op zijn plaats is.

Bij een uitbraak van een nieuw virus heeft het bedrijfsleven meestal enige tijd nodig om de ziekte te be-

heersen en verdere verspreiding via uitgangsmateriaal te voorkomen. Gedurende deze periode is het belangrijk dat de Plantenziektenkundige Dienst actief de regie voert om verspreiding tegen te gaan. Een voorbeeld hiervan is het pepino mosaic virus (zie box 1).



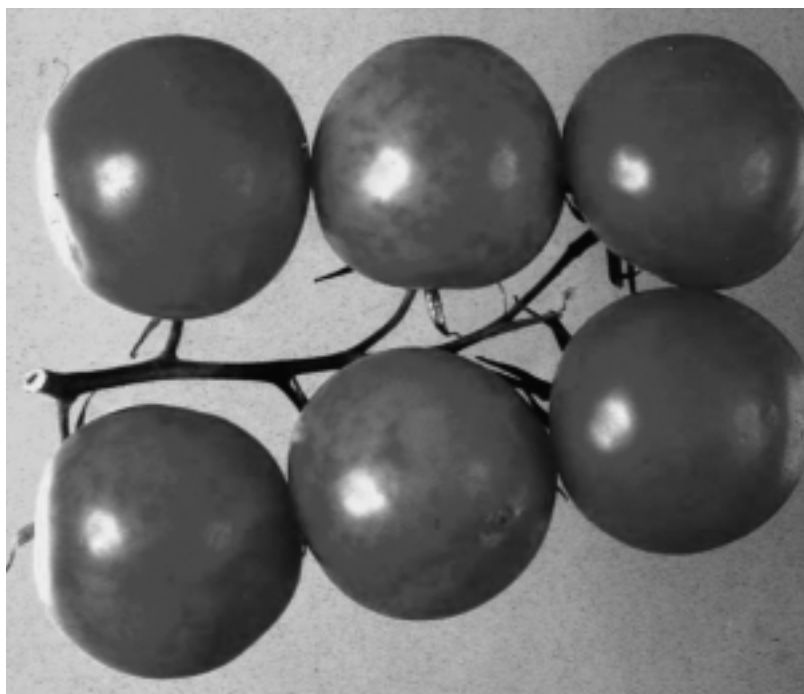
Figuur 2 Visuele symptomen van pepino mosaic virus op blad van tomaat (foto: Ko Verhoeven – Plantenziektenkundige Dienst)

Internationaal wordt sinds kort gewerkt aan het differentiëren van het zwart-wit beeld van wel dan niet gewenste plantenziekten. Zo wordt een nieuwe categorie van 'regulated non-quarantine pests' in het meest recente plantenbeschermingsverdrag beschreven. Hoe hier precies mee moet worden omgegaan moet echter nog in nieuwe internationale standaarden worden afgebakend. De tijd is inmiddels wel rijp voor Nederland om hier wat mee te

doen. Zo heeft Nederland op 21 juni 2001 de meeste recente wijzigingen van het plantenbeschermingsverdrag in haar wetgeving opgenomen (Staatsblad, 2001).

Een belangrijk nieuwe element van het plantenbeschermingsverdrag is de rol van internationale fyto-sanitaire standaarden zoals deze de laatste jaren zijn ontwikkeld (FAO, 2001). Indien er niet conform deze standaarden wordt gewerkt, kunnen ledenlanden hierop worden aangesproken, onder meer als onderdeel van geschillenbeslechting-procedures van het Wereldhandelsverdrag. Een overzicht van de internationale fyto-sanitaire standaarden die momenteel geldig zijn, is weergegeven in tabel 2.

De vastgestelde internationale fyto-sanitaire standaarden zijn nog niet door alle ledenlanden geïmplementeerd. Bij het ontwikkelen van de standaarden is gekeken naar de manier waarop landen hun plantengezondheid vorm geven. Dit verschilt van land tot land, dus veel landen zien zich nu genoodzaakt om een deel van hun werkwijze aan te passen. Daarnaast bestaan er nog de nodige vrijheidsgraden voor het interpreteren van de standaarden. Het is dus maar de vraag of de standaarden daadwerkelijk zullen leiden tot harmonisatie van fyto-sanitaire maatregelen. Wel is het nu al zo dat de standaarden bruikbaar



Figuur 3 Visuele symptomen van pepino mosaic virus op vrucht van tomaat

(foto: Ko Verhoeven – Plantenziektenkundige Dienst)

zijn om andere landen tot de orde te roepen als er niet conform deze standaarden gewerkt wordt. Zo worden er nog wel eens onterechte handelsbarrières opgeworpen, verpakt als fyto-sanitaire maatregelen. De standaarden zijn dan bruikbaar om dit te ontmaskeren.

Als Nederland het fyto-sanitaire beleid van andere landen aan de orde wil stellen dan moet het eigen huis natuurlijk op orde zijn. Er zal dus actief getoetst moeten worden of Nederland conform de standaarden

werkt. De Nederlandse agrarische sector, natuurbelangenorganisaties en andere belangengroepen moeten hierbij betrokken worden, want ook zij moeten in principe voldoen of meewerken aan eisen om de gezondheid van planten in Nederland te behouden, dan wel voldoen aan eisen die door andere landen aan Nederland gesteld worden. Het vergroten van de bekendheid internationale fyto-sanitaire standaarden binnen Nederland is een belangrijk speerpunt voor de Plantenziektenkundige Dienst.

ARTIKEL

Tabel 2. Internationale fyto-sanitaire standaarden die tot heden zijn geaccordeerd door de vergadering van leden van het internationale plantenbeschermingsverdrag. (Volledige tekst is beschikbaar op de website van de FAO: <http://www.FAO.org>.)

| ISPM-no* | Titel van de international fyto-sanitaire standaard | Aangenomen in jaar |
|----------|---|--------------------|
| 1 | Principles of Plant Quarantine as Related to International Trade | 1995 |
| 2 | Guidelines for Pest Risk Analysis | 1996 |
| 3 | Code of Conduct for the Import and Release of Exotic Biological Control Agents | 1996 |
| 4 | Requirements for the Establishment of Pest Free Areas | 1996 |
| 5 | Glossary of Phytosanitary Terms | 1999 |
| 6 | Guidelines for Surveillance | 1997 |
| 7 | Export certification System | 1997 |
| 8 | Determination of Pest Status in an Area | 1998 |
| 9 | Guidelines for Pest Eradication Programmes | 1998 |
| 10 | Requirements for the Establishment of Pest Free Places of Production and Pest Free Production Sites | 1999 |
| 11 | Pest Risk Analysis for Quarantine Pests | 2001 |
| 12 | Guidelines for phytosanitary certificates | 2001 |
| 13 | Guidelines for the notification of non-compliance and emergency action | 2001 |

De vastgestelde standaarden zijn niet voor eeuwig, zullen regelmatig worden herzien en er komen ook nog veel standaarden bij. Omdat Nederland een belangrijke speler is in het mondiale verkeer van plantmateriaal moet Nederland actief betrokken blijven bij dit harmonisatieproces.

Wereldhandelsverdrag (WTO Agreement)

Zoals eerder gesteld is het Wereldhandelsverdrag gekoppeld aan het internationale plantenbeschermingsverdrag, door middel van de 'Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures'. Op basis hiervan is het plantenbeschermingsverdrag in 1997 aangepast (zie hierboven). De koppeling houdt onder meer in dat importerende landen geen onnodige handelsbelemmeringen mogen opwerpen om planten te beschermen. Dit betekent dat als er keuze bestaat uit meerdere soorten maatregelen om insleep van ongewenste plantenziekten te voorkomen, dat de minst handelsbelemmerende maatregel moet worden gekozen. Tegelijkertijd vereist het WTO-verdrag dat landen nieuwe maatregelen op tijd moeten melden en dat ze deze maatregelen baseren op een risicoanalyse waarbij zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van wetenschappelijke onderbouwing.

Het verlangen naar vrede en economische stabiliteit na de moeilijke jaren dertig en veertig zijn nog steeds de drijvende kracht achter dit streven naar liberalisatie. Er zijn echter nog steeds veel handelsbarrières in de agrarische sector, ondanks de vele onderhandelingsrondes die er sinds 1947 zijn geweest om de wereldhandel te bevorderen. Dit heeft onder meer te maken met de toenemende complexiteit van de wereldhandel. Zo was de laatste GATT-ronde begonnen in 1986 in Punta del Este (Uruguay) en kon pas in 1994 na moeizame onderhandelingen afgesloten worden.

Een doorbraak was dat er in 1994 een aparte Wereldhandelsorganisatie (World Trade Organisation of WTO) is opgericht. Een nieuw onderdeel van het verdrag is tevens een meer dwingende geschillenbeslechtsprocedures. De eerste geschillen die met deze procedure werden aangepakt, hadden veelal een lange voorgeschiedenis (bijvoorbeeld het probleem met de bananen handel tussen de EU en de VS). Hierdoor hadden de verschillende partijen zich meestal zodanig ingegraven in hun eigen positie dat een oplossing niet zonder meer te vinden was. Het volledig uitvoeren van een geschillenbeslechtsprocedure kan hierdoor een kostbare en tijdrovende aangelegenheid zijn, zoals in het onderstaande geval wordt geïllustreerd.

In 1998 zijn de VS er als eerste land in geslaagd om een fyto-sanitair geschil te winnen (Fedchock, C., 1999). Al sinds de zeventiger jaren probeerde de VS om verschillende fruitproducten naar Japan te exporteren. Japan eist van de exporterende partij dat deze een effectieve behandelingsmethode ontwikkelt om te voorkomen dat ongewenste plantenziekten in Japan terecht komen. Zo slaagden de VS er in om een behandelingsmethode te ontwikkelen voor respectievelijk kersen (1976), walnoot (1984) en voor nectarines en appels (1986). Echter pas in 1994, na vele bilaterale onderhandelingsrondes, ging Japan accoord met de import van twee appelvariëteiten. Toestemming werd verleend per variëteit met het Japanse argument dat fyto-sanitaire risico's verschillen, afhankelijk van de variëteit. Effectief betekende dit een importverbod voor vele andere Amerikaanse appelvariëteiten die concurreren met Japanse appels. In januari 1997 besloot de VS tot het aangaan van een WTO-geschillenbeslechtsprocedure, die vervolgens in februari 1998 werd gewonnen. Japan is momenteel nog steeds aan het studeren op een implementatieregeling.

Meestal hoeft een geschillenbeslechtsprocedure niet volledig afgerond te worden. Het starten van

een geschillenbeslechtsprocedure is meestal afdoende om standpunten van de strijdende partijen te verhelderen en daarmee een oplossing te bewerkstelligen. Tegelijkertijd levert het groeiend aantal geschillen dat gestart is de nodige jurisprudentie waarmee bilateraal handelsoverleg gevoerd kan worden. Nederland hoeft dan bijvoorbeeld niet opnieuw een geschil aan te gaan maar kan wijzen op vergelijkbare geschillen die reeds beslecht zijn.

In geval echter van grote economische belangen en een evidente onterechte fyto-sanitaire handelsbelemmering moet uiteindelijk niet gearzeld worden om een WTO geschil volledig af te ronden. Zo is er op dit moment een internationale trend gaande dat landen een nieuwe risico-analyseprocedure ontwikkelen naar aanleiding van de nieuwste standaard op dit gebied (ISPM No. 11 – zie tabel 2). Veel landen beginnen er dan mee om import van plantmateriaal stil te leggen in afwachting van de afronding van een risicoanalyse. Zo'n risicoanalyse kan jaren in beslag nemen, en voor sommige landen geldt de regeling dat een 'vragende' partij (bijvoorbeeld importeur, exporteur, of exporterend land) moet opdraaien voor de kosten van het uitvoeren van deze studie.

Landen moeten het instellen van nieuwe maatregelen wel notificeren aan de WTO in Genève. Andere landen die benadeeld kunnen worden door een dergelijke maatregel zijn dan in de gelegenheid om te reageren. Zo heeft Australië onlangs aangekondigd dat geïmporteerde Nederlandse bloembollen zouden worden onderworpen aan een extra behandelingsmethode (WTO, 23 maart 2001). Deze behandelingsmethode zou tevens het plantmateriaal vernietigen en daarmee effectief leiden tot een importverbod. De totale exportwaarde van Nederlandse bloembollen naar Australië is beperkt (ter waarde van zo'n tien miljoen gulden per jaar), maar kan wel leiden tot een precedent bij andere landen, zoals Japan en de Verenigde Staten. Door tijdig te reage-

ren via ondermeer de WTO-kanalen heeft Nederland voorkomen dat deze maatregel ook van kracht zou worden en er wordt nu gestudeerd op alternatieve behandelingsmethoden.

Westerse landen hebben al de nodige problemen met de uitvoering van het plantenbeschermingsverdrag en de WTO-afspraken. Dit geldt temeer voor ontwikkelingslanden die minder capaciteiten hebben om internationale onderhandelingen te voeren, onderzoek te doen of maatregelen te nemen om te voldoen aan fytosanitaire eisen van andere landen. Terwijl juist deze landen veel meer te lijden kunnen hebben onder de uitbraak van plantenziekten, vanwege de grotere afhankelijkheid van de landbouwsector en omdat veel plantenziekten in tropische omstandigheden beter gedijen. Daarnaast willen ontwikkelingslanden graag landbouwproducten exporteren naar Westerse landen. Vaak is dit niet mogelijk door de strenge eisen die worden gesteld door het importerende land.

Nederland als doorvoerland van veel plantaardig materiaal is gebaat bij heldere, uitvoerbare internationale afspraken zoals vastgelegd in het WTO verdrag, zowel voor de bescherming van onze eigen plantewereld als voor de bescherming van onze handelspositie. Het ontwikkelen van internationale standaarden (bijvoorbeeld ISPMs) is daarvoor essentieel. Niet minder belangrijk is het samenwerken met andere landen (met name ontwikkelingslanden) om gezond plantmateriaal te kunnen produceren en leveren.

Bescherming van Biodiversiteit

Biodiversiteit neemt nog steeds af en handel neemt nog steeds toe. Onder andere dankzij de VN conferentie over milieu en ontwikkeling in Rio de Janeiro in 1992 is een biodiversiteitsverdrag tot stand gekomen (CBD – Convention on Biological Diversity), dat inmiddels door

183 landen is geratificeerd. Een CBD Secretariat als onderdeel van het VN apparaat, zetelt sinds enkele jaren in Montréal (Canada) (Website CBD Secretariat: <http://www.biodiv.org/>) en voert de regie over de mondiale kalender om afspraken te maken voor het beschermen van biodiversiteit. De Verenigde Staten hebben dit verdrag echter niet ondertekend terwijl ze het plantenbeschermingsverdrag wel hebben ondertekend. Dit kan leiden tot de nodige spanning bij het plantenbeschermingsverdrag in haar pogingen aan te sluiten bij het biodiversiteitsverdrag.

Na menselijk handelen (bijvoorbeeld ontbossing, verstedelijking, aanleg van wegen) wordt de mondiale biodiversiteit het meest bedreigd door invasieve exotische soorten⁴. Invasieve exoten vormen met name een bedreiging voor geografische en evolutionair geïsoleerde ecosystemen (Shine, S. *et al.*, 2000). Als onderdeel van het biodiversiteitsverdrag zullen volgend jaar in Nederland nieuwe richtlijnen worden besproken voor het reguleren van dergelijke invasieve exotische soorten, met name gerelateerd aan import en export. Voor het invullen van deze richtlijnen wordt gekeken naar bestaande instanties, zoals plantenziektenkundige diensten. Vanuit het internationale plantenbeschermingsverdrag (IPPC – International Plant Protection Convention) is het belang van deze richtlijnen erkend.

Zo wordt momenteel prioriteit gegeven aan het ontwikkelen van een nieuwe standaard die expliciet ingaat op milieurisico's van plantenziekten. Op deze manier kan beter aandacht worden besteed aan plantenziekten die schadelijk zijn voor biodiversiteit of de natuur. Biologische diversiteit⁵ is niet hetzelfde als natuur, dat gericht is op de min-of-

meer zelfgeordende verschijningsvormen van leven (LNV, VROM, BUZA/OS, OC&W, V&W, EZ, januari 2000). Biodiversiteit is een breder begrip omdat het betrekking heeft op levende organismen van allerlei herkomst, bijvoorbeeld ook materiaal in genenbanken.

Wat betekent dit concreet voor Nederland? Nederland heeft al eerder te maken gehad met losgeslagen exoten in de natuur. Eén van de meest prominente exoten in Nederland betreft Amerikaanse vogelkers (zie box 2). De PD is nooit betrokken geweest bij de bestrijding van dergelijke exoten die schadelijk kunnen zijn voor biodiversiteit of natuur.

In het geval van vogelkers is de bestrijding overgelaten aan de verschillende natuurbeheerders in Nederland. Dit heeft geleid tot een grote variatie van de mate waarmee vogelkers is bestreden. In sommige gevallen is vogelkers met zware middelen uitgeroeid, terwijl in andere gevallen vogelkers is getolereerd. In de toekomst kan betrokkenheid van de PD er voor zorgen dat er een eensluidend nationaal plan van aanpak wordt opgezet voor het reguleren en bestrijden van ongewenste exoten in Nederland. Dit zou wel betekenen dat de PD er een extra taak bij krijgt.

De meeste exoten zijn niet schadelijk en bij velen zullen de positieve effecten de negatieve overheersen. Bovendien zullen veel exoten niet in staat zijn tot veel schade aan natuur of biodiversiteit, zonder de helpende hand van de mens. Zo is Amerikaanse vogelkers een succesvolle invasie geworden in Nederland door de grootschalige aanplant in de natuur. In het algemeen zal slechts zo'n 10% van de exoten die binnen komen in een nieuwe gebied in staat zijn om zich te vesti-

ARTIKEL

⁴ **Invasive alien species** – An alien species whose establishment and spread threaten ecosystems, habitats or species with economic or environmental harm – definitie zoals opgesteld door de Global Invasive Species Programme (GISP). In Nederland worden soorten als 'exoot' beschouwd indien de periode van vestiging minder dan drie generaties beslaat. Met name bomen zullen lang als 'exoot' worden gezien.

⁵ **Biologische diversiteit** (definitie CBD): de variabiliteit onder levende organismen van allerlei herkomst, met inbegrip van, onder andere terrestrische, mariene en andere aquatische ecosystemen en de ecologische complexen waarvan zij deel uitmaken; dit geheel omvat de diversiteit binnen soorten, tussen soorten en van ecosystemen.

Box 2

Amerikaanse vogelkers (*Prunus serotina*) – bodemverbeteraar of plantenziekte? (Olsthoorn, A., et al., 2001)

Al in de 17^e eeuw werd de Amerikaanse vogelkers als sierplant naar Europa gehaald. Echter pas in de twintigste eeuw werd deze plant op grote schaal aangeplant in Nederlandse natuurgebieden, onder meer vanwege de bodemverbeterende eigenschappen. Pas na de uitgebreide aanplant bleken allerlei nadelen. Naast economische problemen voor de houtindustrie waren er tal van ecologische problemen. Zo kan de soort plaatselijk makkelijk overleven en zich uitbreiden door vegetatieve vermeerdering en de lange levensduur van zaad. Verspreiding over grotere afstanden is niet gebruikelijk. Amerikaanse vogelkers is een pionier op arme verstoorde gronden en zal door de goede overlevingsmogelijkheden andere soorten verdringen wat kan leiden tot plaatselijke verarming van soortenrijkdom. Ontwikkeling van bos wordt vertraagd, met name doordat licht wordt weggenomen van andere boomsoorten, zoals eik, berk en den. Op deze manier gedraagt vogelkers zich als een soort onkruid en kan daarmee gezien worden als 'plantenziekte'⁶.

Sinds 1955 is de Amerikaanse vogelkers in Nederland om die reden op meer of minder systematische wijze bestreden. Er werd hierbij vooral uitgegaan van volledige uitroeiing. Deze uitroeiing bleek in de praktijk zeer moeizaam en daardoor zeer kostbaar (tot miljarden guldens gedurende veertig jaar). Om die reden werd het beleid in de jaren negentig omgebogen naar onderdrukking in plaats van uitroeiing. Niet alleen het nationaal beleid fluctueerde sterk, ook gingen de verschillende natuurbeheerders in Nederland op verschillende wijze met de bestrijding om. Op dit moment wordt Amerikaanse vogelkers geaccepteerd in de meeste natuurgebieden in Nederland en wordt incidenteel bestrijding uitgevoerd ter bescherming van kwetsbare ecosystemen.

gen. En wederom zal daarvan slechts 10% in staat zijn om significante schade aan te brengen (Perrings, C., et al., 2000). Met de groeiende internationale handel zullen er steeds meer exoten worden verspreid en het is de kunst om te voorkomen dat deze in kwetsbare (ecologische) gebieden terecht komen.

Hierbij moet overregulering worden voorkomen. Van de 1171 exoten die begin jaren tachtig in Nederland bekend waren heeft slechts een soort zich gemanifesteerd als een ongewenst onkruid (te weten knolcyperus of *Cyperus esculentus*) (Rotteveel, A.J.W., 1981). Dit onkruid was in eerste instantie schadelijk voor de landbouw en de PD heeft de regulering hiervan ter hand genomen. Een exoot is niet

hetzelfde als een plantenziekte. Bij een plantenziekte geldt impliciet dat er sprake is van een schadelijk element, terwijl dit voor de meeste exoten nog moet blijken of nooit het geval zal zijn. Exoten kunnen ook zeer nuttig zijn. Denk daarbij aan allerlei voedselgewassen. Een algemeen verbod op handel in exoten (ofwel nieuwe variëteiten) zou desastreuze gevolgen kunnen hebben voor de wereldvoedselvoorziening.

Wel moet onderkend worden dat agrobiodiversiteit van met name ontwikkelingslanden op de tocht kan komen te staan indien zogenaamde superieure variëteiten uit

Westerse landen worden geïmporteerd en op grote schaal worden verbouwd. Lokale variëteiten leveren meestal minder hoge opbrengsten maar zijn beter aangepast aan de lokale omstandigheden. Lokale variëteiten, met name landrassen, hebben zich soms over vele honderden jaren ontwikkeld. De teloorvang van deze variëteiten moet worden voorkomen (United Nations Economic and Social Commission for Western Asia, 1997). Als zodanig moet het belang van genetische bronnen als onderdeel van biodiversiteit veel breder worden gezien dan alleen maar bescherming van natuur. Bescherming van habitats van soorten (waaronder natuurgebieden) kan wel een belangrijk instrument zijn om de verdere teloorgang van biodiversiteit te voorkomen. Zo moeten bescherming van genetische bronnen, bescherming van biodiversiteit en bescherming van planten op elkaar aansluiten.

In principe kunnen quarantaineplantenziekten zoals gedefinieerd door de IPPC, worden opgevat als 'invasive species', in de definitie van de CBD (Unger, 2000). De doelstelling van de IPPC kan bijdragen aan het behoud van biologische diversiteit door de verspreiding tegen te gaan van schadelijke exoten of eventueel bestrijding van schadelijke exoten uit te voeren die tevens beschouwd kunnen worden als plantenziekten. Het instrumentarium dat plantenziektenkundige diensten hebben ontwikkeld (bijvoorbeeld risico-analyse, certificering, inspectie, surveys, bestrijding), inclusief het ontwikkelen en uitvoeren van specifieke nationale maatregelen kan tevens gebruikt worden ten behoeve van de doelstellingen van het biodiversiteitsverdrag (CBD).

Concretisering en operationalisering van de CBD worden belangrijk gevonden in nationaal kader (LNV, VROM, BUZA/OS, OC&W, V&W, EZ, januari 2000). De CBD beslaat

⁶ 'Plantenziekte' of 'plant pest' wordt door de IPPC omschreven als: 'any species, or biotype of plant, animal or pathogenic agent injurious to plants or plant products' – zie ISPM 5 – FAO: <http://www.FAO.org>.

meer werkterreinen dan de IPPC en is minder concreet van invulling. De CBD is met name gericht op het bestrijden van abiotische effecten van menselijk handelen die resulteren in afname van biodiversiteit (bijvoorbeeld vernietiging habitat, chemische verontreiniging, verdroging, vermesting). Dit betekent dat de IPPC (en daarmee de PD) slechts een beperkte ondersteuning kan bieden voor de invulling van de CBD. Daar staat tegenover dat de eenduidige invulling van werkwijze en organisatie voor de bescherming van planten en plantproducten tegen plantenziekten veel verder is gevorderd dan de CBD. Deze voor- sprong kan gebruikt worden voor de verdere invulling van de CBD, zowel nationaal als internationaal. De Plantenziektenkundige Dienst kan zorgdragen voor een nationaal plan van aanpak voor de regulering van ongewenste exoten, zoals dit in de flora en fauna wet is vastgelegd. Op dit moment wordt hieraan ge- werkt voor de grote waternavel, die voor veel overlast zorgt in waterwe- gen.

Conclusie

Voorkomen is beter dan genezen. Door duidelijke internationale af- spraken te maken voor de handel van planten en de daarmee gepaard gaande versleping van allerlei exo- ten en plantenziekten, kan voorko- men worden dat er onnodige eco- nomische of ecologische schade toegebracht wordt. Het wereldhan- delsverdrag is gericht op het eerste aspect, terwijl het biodiversiteits- verdrag op het laatste is gericht. Binnen het plantenbeschermings- verdrag wordt nu gezocht naar we-

gen om beide aspecten in het oog te houden. De Plantenziektenkundige Dienst zal in dit internationale de- bat de belangen van Nederland moeten verdedigen. Dit kan alleen door een luisterend oor te leggen bij belanghebbenden, zoals plantente- lers en natuurbeheerders. De be- scherming van planten vormt een gemeenschappelijk element van deze twee groepen. Wie weet wordt dan weer beter gewerkt aan een 'Voedsel en Groen' -rijk Nederland, waarbij belangen van natuur en landbouw met elkaar verenigd wor- den.

Reageren?

m.b.de.hoop@pd.agro.nl

Literatuur

- Duringhof, H.A. (1999) The Dutch Model., In: Plants and Politics., Wageningen Press, The Netherlands, pp. 191-199.
- Fedchock, C. (1999) Using the World Trade Organization's Dispute Settlement Process: The US-Japan Varietal Testing Case, In: NAPPO Annual Report 1998-1999, p. 60-63.
- Fleischer, G. (1998) Ökonomische Bewer- tungskriterien in der Pflanzenschutzpoli- tik - Das Beispiel des Zulassungsverfah- ren., Landwirtschaft und Umwelt Band 15. Kiel, Vauk.
- Mudde, J. and Stijger, C.C.M.M. (2000) 'Appli- cation of a hygiene protocol for tomato is crucial' (in Dutch), Groente en Fruit/Glasgroenten 27, oktober: 12-13
- Olsthoorn, A.; van Hees, A. (2001) 40 years of Black Cherry (*Prunus serotina*) control in the Netherlands: lessons for management of invasive tree species, In: Biological In- vasions in Germany - A challenge to act?, Kowarik and Starfinger (Eds.), Federal Agency for Nature Conservation, Bonn, Duitsland, p. 43-44.
- Perrings, C.; Williamson, M.; Dalmazzone, S., eds. (2000) The Economics of Biological Invasions., Cheltenham, U.K. and Nort- hampton, Mass.: Elgar; distributed by American International Distribution Cor- poration, Williston, p. 249.
- Rotteveel, A.J.W. (1981) Uitheemse onkruiden, een gevaar voor Nederland?, Jaarverslag, Plantenziektenkundige Dienst, p. 145-149.
- Shine, S.; Williams, N. and Gündling, L. (2000) A Guide to Designing Legal and Institu- tional Frameworks on Alien Invasive Spe- cies., Environmental Policy and Law Pa- per No. 40, IUCN, Switzerland.
- Silvis, H.J. en Bruchem, C. van, (red.) (2001) Landbouw economisch bericht 2001., LEI, Den Haag, p. 57, tabel 4.6.
- Unger (19-4-00) IPPC and International Acti- vities and Guidelines on Alien Species in the Framework of Biodiversity, EPPO Background paper No. 00-8035.
- Vlugt R.A.A. van der, C.C.M.M. Stijger, J.Th.J. Verhoeven & D.-E. Lesemann (2000). First report of Pepino mosaic virus on tomato. Plant Disease 84: p. 103.
- CSL (1999) Interception/Outbreak Pest Risk Assessment, York, UK
- FAO (2001) International Standards for Phyto- sanitary Measures, Rome. <http://www.fao.org/WAICENT/FaoInfo/Agricult/AGP/AGPP/PQ/En/Publ/ISPM/is pms.htm>
- LNV, VROM, BUZA/OS, OC&W, V&W, EZ (ja- nuari 2000) Zorgen voor kansen - Visie op biodiversiteit, Eindrapport projectgroep Biodiversiteit, p. 6.
- LNV, VROM, BUZA/OS, OC&W, V&W, EZ (ja- nuari 2000) Zorgen voor kansen - Visie op biodiversiteit, Eindrapport projectgroep Biodiversiteit, p. 7.
- Netherlands Plant Protection Service (2001) pepino mosaic virus - Summary of sur- veys and experimental work in the Netherlands, Wageningen, The Nether- lands.
- Staatsblad (2001) Wet van 26 april 2001 tot goedkeuring van de op 17 november 1997 te Rome tot stand gekomen wijziging van het Internationaal Verdrag voor de Be- scherming van Planten, Sdu Uitgevers, Den Haag.
- UNEP/CBD (2001) Report of the Sixth Meeting of the Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice., Montreal, Canada, article 98, p.16.
- United Nations Economic and Social Com- mission for Western Asia (1997) Biotech- nology in the ESCWA Region: Sectoral Is- sues and Policies, VN, New York, p. IV-8-IV-9.
- Website CBD Secretariat: <http://www.biodiv.org/>
- WTO (1994) Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures., In: The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations., World Trade Organization, Geneva, Switzerland.
- WTO (23 maart 2001) Notification Australia to the WTO Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, No. G/SPS/N/AUS/127, Genève, Zwitserland.