

De herziening van de Europese fyto-sanitaire regelgeving: terugblik op zeven jaar werk in Brussel

Robert Baayen¹

robert.baayen@wur.nl

De Koninklijke Nederlandse Plantenziektekundige Vereniging (KNPV) bevordert de samenwerking en uitwisseling van kennis over ziekten en plagen van planten en de bescherming van planten ertegen. Zoals de naam van ons verenigingsblad al aangeeft staat dat laatste aspect, gewasbescherming, veelal centraal. Hoe brengen we het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen terug met behoud van een goede opbrengst? Dat accent op gewasbescherming in relatie tot het gebruik van pesticiden en het voorkomen daarvan is echter nogal éézijdig.

De International Plant Protection Convention (IPPC) bijvoorbeeld gaat over het tegengaan van de verspreiding van ziekten en plagen van planten. Ieder continent heeft te maken met andere schadeverwekkers,

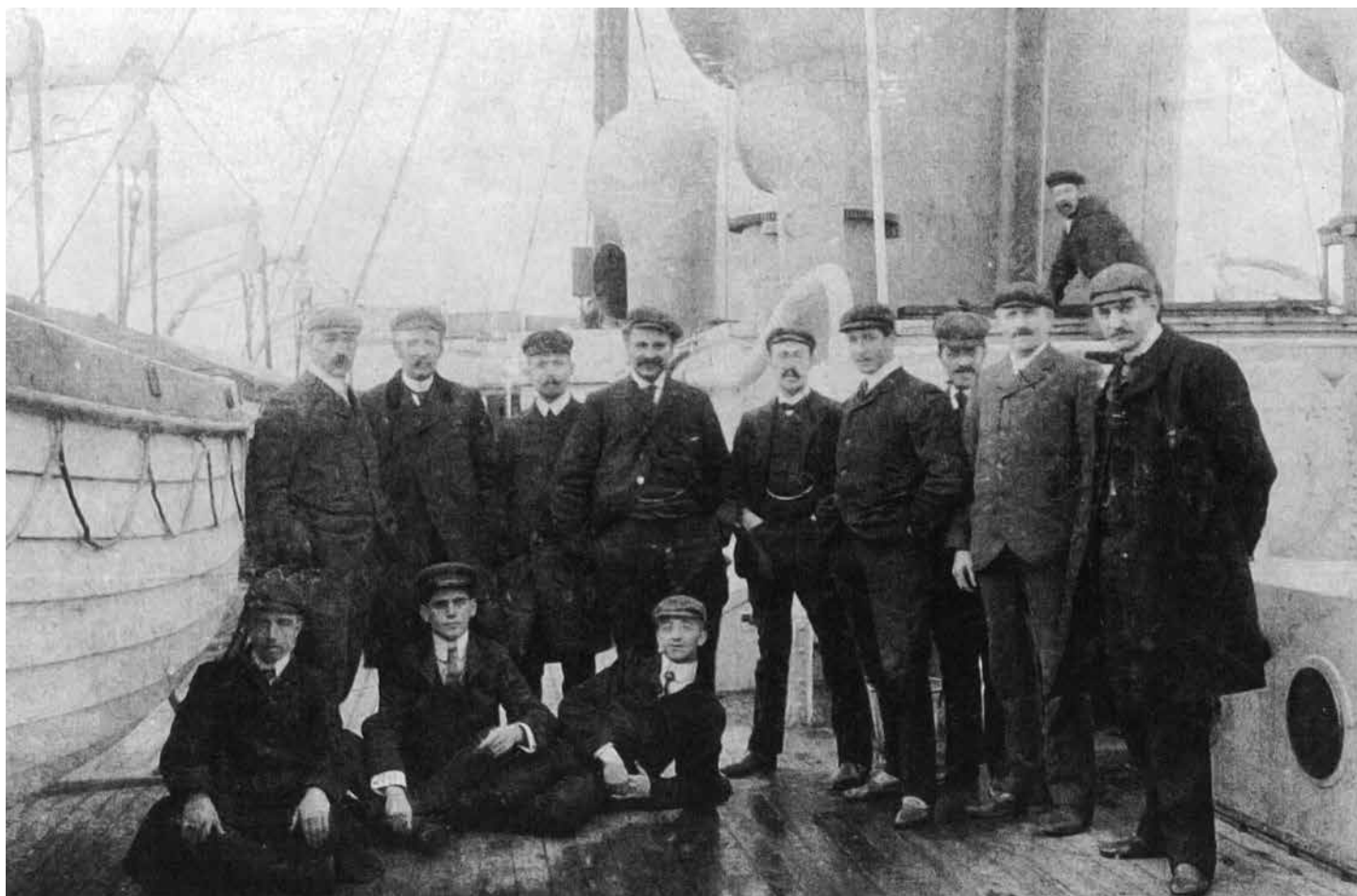
¹ De auteur is werkzaam voor de Vereniging van Bloemenveilingen in Nederland (VBN)/Royal Flora Holland (RFH) op het gebied van gereguleerde plantenziekten en voor Wageningen Environmental Research (WENR) op het gebied van biodiversiteit en beleid. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

die daar zijn geëvolueerd samen met de eigen flora. Versleping van schadelijke organismen naar andere continenten kan ernstige gevolgen hebben voor economisch belangrijke teelten maar ook voor de natuur en het openbaar groen. Het tegengaan van die versleping is een erkend internationaal doel waarvoor handelsbeperkingen mogen worden opgelegd. Het kader daarvoor wordt gevormd door de Convention on Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS-Verdrag) onder de Wereldhandelsorganisatie (WTO).

In Brussel wordt onderscheid gemaakt tussen regelgeving over gewasbeschermingsmiddelen en -methoden, tegenover plantgezondheid in de zin van de IPPC. Het eerste domein wordt beheerd door directoraat E van DG SANTE (Unit E.4 – *Pesticides and biocides*), waar ook de regelgeving voor diergeneesmiddelen onder valt. De veiligheid van middelen voor mens, dier en leefomgeving staat daarbij centraal. Het tweede domein valt onder directoraat G van DG SANTE (Unit G.1 – *Plant health*), samen met diergezondheid en – welzijn, voedselveiligheid en de regels over controles daarop. Om begrijpelijke redenen vallen beide domeinen niet onder DG AGRI, dat



Figuur 1. Het hoofdkantoor van de FAO in Rome, waar het secretariaat van de IPPC gevestigd is en de jaarlijkse vergadering van alle verdragslanden plaatsvindt (Photo Credit: ©FAO/Alessandra Benedetti).



Figuur 2. Mijn overgrootvader R.H. Beerhorst (op het dek, derde van rechts) op het S.S. Edam van de Holland-Amerikalijn (1884). Bron: archief auteur.

de belangen van de landbouw behartigt, en evenmin onder DG TRADE, dat handelsbelangen behartigt.

Fytosanitaire regelgeving gaat dus over gereguleerde plantenziekten, niet over de regulering van pesticiden en biociden. Het gaat om de tegenhanger van de veterinaire regelgeving en die over voedselveiligheid, de domeinen die onder het SPS-verdrag samen met fyto-sanitair worden aangeduid als de 'three sisters' (IPPC, OIE en CODEX).

Geschiedenis

Fytosanitaire regelgeving heeft oude wortels. De Plantenziektenkundige Dienst, later opgegaan in de Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit (NVWA), dankte zijn oprichting in 1899 aan problemen bij de uitvoer van boomkwekerijproducten uit Boskoop naar Amerika, waar men insleep van de San José-schildluis wilde tegengaan. In die tijd nam ook de uitvoer van bloembollen naar Amerika een grote vlucht, waarbij mijn overgrootvader Rolf Hendrik Beerhorst vanuit Sassenheim naar verluidd

de eerste exporteur was. Dat ging per stoomschip dat ook nog volledig op zeilen kon varen. Ongetwijfeld heeft hij daarbij met zijn narcissen het latere quarantaineaaltje *Ditylenchus dipsaci* versleept. In zijn standaardwerk 'De narcis' (Wüstenhoff & Beerhorst, 1908) behandelt hij allerlei ziekten en plagen en verwijst naar recent onderzoek van Hugo de Vries en Jan Ritzema Bos, maar het stengelaaltje komt daarbij nog niet voor. Pas in 1917 publiceert Ritzema Bos over de 'tegenwoordig in de bloembollen-streek heersende aaltjesziekte der narcissen'.

Al vroeg in de 20^e eeuw vaardigde de Nederlandse overheid fyto-sanitaire regels uit, onder andere voor wratziekte bij aardappel. De eerste Europese fyto-sanitaire richtlijnen dateerden van 1969 en betroffen wratziekte en aardappelmoeheid. Het ging daarbij om verplichte minimale maatregelen om verspreiding te voorkomen, de richtlijnen in kwestie waren om die reden heel kort (twee pagina's). Later kwamen daar uitvoeriger bestrijdingsrichtlijnen bij voor ringrot (1993) en bruinrot (1998). Aanvankelijk was er sprake van een lappendeken van nationale regels. Een overkoepelende Europese richtlijn voor

quarantaine-organismen in de handel tussen de lidstaten kwam er in 1976 (Richtlijn 77/93/EG). De logica daarvan werd versterkt bij de totstandkoming van de interne Europese markt in 1993, bij gelegenheid waarvan de fyto-sanitaire regels voor de handel tussen lidstaten en voor invoer in de EU werden geharmoniseerd. Kernpunt was dat de regelgeving zich beperkte tot de handel in planten en plantaardige

producten. Alleen bij uitzondering was er sprake van verplichtingen inzake beheersing en bestrijding van gevestigde organismen, enerzijds via de vier bestrijdingsrichtlijnen voor ziekten van aardappel (die juridisch los van elkaar stonden) en anderzijds via tijdelijke noodmaatregelen voor nieuw geïntroduceerde schadelijke organismen. Dat werden er allengs wel steeds meer en zij gingen niet meer weg.

BIJLAGE II.

Tekst der wet, houdende bepalingen tot wering en bestrijding van ziekten van aardappelen, zooals deze gewijzigd is bij de Wet van den 7den Juni 1924 (Staatsblad No. 274).

Artikel 1.

Tot wering van de aardappelwratziekte (zwarte schurft, „black scab”), veroorzaakt door *Chrysophlyctis endobiotica*, en van de poederschurft, veroorzaakt door *Spongospora subterranea*, kan door Ons de in- en doorvoer van aardappelen uit bepaald aangewezen landen worden verboden, of niet dan voorwaardelijk worden toegestaan.

Artikel 2.

Het is verboden aardappelen, waarvan de in- en doorvoer voorwaardelijk is toegestaan, in- of door te voeren langs andere dan de door Onzen Minister van Binnenlandsche Zaken en Landbouw, aan te wijzen eerste kantoren.

Artikel 3.

Indien in- of doorvoer van aardappelen is toegestaan onder voorwaarde van voorafgaand onderzoek, wordt voor dat onderzoek vergoeding van kosten geheven naar een door Ons vast te stellen tarief.

Artikel 4.

Indien aardappelen verschijnselen van de aardappelwratziekte vertoonen, geeft de gebruiker van het perceel, waar de aardappelen zich bevinden, daarvan terstond kennis aan den burgemeester der gemeente, waarin het perceel gelegen is.

Artikel 5.

Indien een burgemeester verneemt, dat zich op een perceel in zijn gemeente aardappelen bevinden, welke verschijnselen van de aardappelwratziekte vertoonen, geeft hij daarvan terstond kennis aan het hoofd van den plantenziektenkundigen dienst.

Artikel 6.

Indien zich op een perceel aardappelen bevinden, welke zijn aangetast door de aardappelwratziekte, worden de aardappelen op dat perceel, of een deel daarvan, geheel of gedeeltelijk in beslag genomen

Figuur 3. Wet, houdende bepalingen tot wering en bestrijding van ziekten van aardappelen (Staatsblad 274, 7 juni 1924). Bron: Staatsblad (internet).

Er ontstond een gebouw van fyto-sanitaire regelgeving, dat steeds complexer werd en regelmatig werd aangepast. Na verloop van tijd werd Richtlijn 77/93/EG opgeschoond, gezien de vele later ingevoegde artikelen en doorhalingen, en vervangen door Richtlijn 2000/29/EG. Deze 'Fytorichtlijn' was een mijlpaal in de Europese fyto-sanitaire regelgeving en toonaangevend bij de ontwikkeling van standaarden onder de IPPC, de zgn. International Standards for Phytosanitary Measures (ISPM). Het toenmalige hoofd van de sector Plantgezondheid van DG SANTE, Marc Vereecke, gaf in belangrijke mate vorm aan die ontwikkeling, in Brussel en in Rome bij de IPPC. De kernlogica was echter dermate complex geworden dat alleen ingewijden die nog konden volgen. Juridisch gezien was er op allerlei gebied onduidelijkheid en veel van de logica van de Fytorichtlijn was impliciet. De hiërarchie van DG SANTE besloot bij de pensionering van Marc Vereecke, eind 2007, dat het bed grondig moest worden opgeschud en de ivoren toren geslecht.

Herziening van de fyto-sanitaire regelgeving

Begin 2008 deed het Ministerie van LNV mij bij de Europese Commissie in de aanbieding om kosteloos te worden gedetacheerd bij DG SANTE voor de fyto-sanitaire sector. Aanleiding was het Nederlandse project 'Plantkeur', waarbij de buitendienst van de PD zou worden opgesplitst en overgedragen aan de vier plantaardige keuringsdiensten, de Bloembollenkeuringsdienst (BKD), het Kwaliteits Controle Bureau (KCB), de Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor Zaaizaad en Pootgoed (NAK) en de Nederlandse Algemene Kwaliteitsdienst Tuinbouw (Naktuinbouw). In dat kader bleek dat de PD in de jaren van privatisering laboratoriumtaken in strijd met de Europese regels had uitbesteed aan private laboratoria. Ik dacht een juridische oplossing te kunnen bouwen hiervoor. Dat is ook gebeurd, maar het was de aanzet voor een veel grotere herziening van het fyto-sanitaire bouwwerk.

Mijn opdracht was aanvankelijk om een evaluatie voor te bereiden van het fyto-sanitaire regime. De Europese Commissie is volgens de eigen regels verplicht daar een extern onderzoeksbureau voor in te schakelen, dat vanuit de Commissie 'terms of reference' met inbegrip van een reeks evaluatievragen meekrijgt. Het was aan mij op die op te stellen en alles te regelen. Tot mijn verbazing bleken vragen over de gevolgen van fyto-sanitaire regels voor handel niet toegestaan, dat was buiten de competentie van DG SANTE en viel onder DG TRADE. Overigens liep ik tegen vreemde dingen aan, zoals dat ik budget moest regelen voor het externe onderzoek, maar daar geen rechtsgrond voor had in Richtlijn 2000/29/EG,

die echter op dit punt niet kon worden aangepast zonder eerst een externe evaluatie. Met veel kunst- en vliegwerk is er een juridische mouw aan gepast. De evaluatie ging in 2009 van start en leidde in 2010 tot een lijvig rapport, dat wij vanuit de Commissie uitvoerig bespraken met de lidstaten en de belanghebbenden uit bedrijfsleven en allerlei maatschappelijke organisaties.

Uit de evaluatie bleek dat het fyto-sanitaire regime fors verbeterd moest worden. De reikwijdte moest worden herzien: in hoeverre dienden invasieve exoten er ook onder te vallen en welke plaats moesten de kwaliteitsorganismen erin krijgen? De maatregelen tegen insleep uit derde landen moesten aangescherpt worden, alsook de regels over de beschermde gebieden ('protected zones') en er was een raamwerk nodig om op te treden tegen gevestigde organismen. Er moest een systeem van verplichte surveillance komen en 'horizon scanning' op nieuwe risico's. Het plantenpaspoortstelsel functioneerde slecht. Wetenschappelijke ondersteuning was nodig en bovenal meer geld. Er diende een plantgezondheidsfonds te komen, in analogie met het bestaande diergezondheidsfonds. Kortom, weliswaar 'evolution, not revolution', maar alles moest op de schop.

Ondertussen had ik met de juristen van DG SANTE en van de Juridische Dienst van de Commissie een oplossing ontworpen voor de kwestie van de private laboratoria. De juridische constructie was zo complex dat bijna niemand hem begreep, maar mijn superieuren zouden hem toelichten aan de lidstaten en aftikken. Helaas viel de insteek van de Nederlandse delegatie in de Raadswerkgroep niet goed en mislukte de opzet, waarna mijn superieuren nog een jaar lang tegen mij foeterden hoe Nederland alles verknald had. Later kwam het toch nog goed, maar ik was genezen van mijn aanvankelijke gedachte dat ik zo iets toch in een halfjaar zou kunnen oplossen. Alles bij de Commissie neemt veel tijd, al kan het ook extreem snel gaan als er politieke instructies zijn. Dan kan alles en is nachtwerk vanzelfsprekend, niet voor niets mogen Commissieambtenaren dag en nacht in het gebouw zijn. Ik ben er vaak 's nachts aan het werk geweest. Alleen wist ik aanvankelijk niet dat alle lichten om 10 uur 's avonds uitgaan en er geen noodverlichting is. Om drie uur 's nachts deed ik mijn computer uit en moest ik in het pikgedonker op de tast mijn weg zoeken naar de uitgang via trappenhuisen, kruip door sluip door. Het lukte niet, maar ik vond gelukkig een telefoon waarop ik dankzij zwak maanlicht dat door het raam scheen een noodnummer kon lezen. Een halfuur later werd ik ontzet door de beveiliging, twee man met zaklampen. De volgende dag heb ik een bureaulamp besteld en ik kreeg van mijn vrouw een knijpkat, zodat ik altijd licht kon maken. Hij kwam nog vaak van pas.



Figuur 4. Mijn kantoor in het gebouw van DG SANTE te Brussel. Bron: archief auteur.

De uitkomsten van de evaluatie en de gesprekken daarover met alle belanghebbenden leidden tot de conclusie dat de principes van de richtlijn weliswaar inderdaad overeind dienden te blijven, maar er was zeker een grote verbouwing nodig. Er waren drie hoofdpunten waar fundamentele verbeteringen nodig waren:

- i. Het plantenpaspoort moest ingrijpend beter vorm krijgen. Dat was bedoeld als voertuig voor fytosanitaire zekerheden en voor traceerbaarheid, maar de vorm was volledig vrij en varieerde van een eigenstandig document, tot stickers, labels en ook handelspapieren mochten worden gebruikt. Bij een training voor inspecteurs uit allerlei lidstaten bleek mij dat niemand in staat was het paspoort te herkennen als dat uit een ander land kwam. Men had geen flauw idee en was niet in staat paspoorten uit andere lidstaten te lezen of interpreteren. Harmonisatie was dus het devies.
- ii. De invoereisen moesten worden aangescherpt, met het oog op de groeiende stroom van intercepties en uitbraken van nieuwe ziekten en plagen, zoals *Anoplophora*-borktorren, de desastreuze 'Red palm weevil', *Rhynchophorus ferrugineus*, die de mediterrane palmen decimeerde en het dennenhoutaaltje, *Bursaphelenchus xylophilus*, dat in Portugal

en Spanje huishield en potentieel de Europese naaldbossen kan verwoesten. Daarbij speelde mee dat steeds weer de Europese inheemse bomen en struiken het slachtoffer waren. De zuidelijke lidstaten wilden dit een halt toeroepen, denkend aan hun citrusteelt. In navolging van de Verenigde Staten wilde men afstappen van het principe dat alle invoer is toegestaan, mits vrij van alle gereguleerde organismen ('open systeem'), en overschakelen op een systematiek waarin alle invoer verboden is, tenzij per product vrijgegeven op basis van een risicoanalyse ('gesloten systeem'). Er ontstond een politiek noord-zuidconflict, waarin beide kampen alles uit de kast haalden om hun slag binnen te halen. Dat gebeurde in de Raad, maar ook in het Europees Parlement en zelfs binnen de Europese Commissie zelf. Ik heb in die periode een compromis bedacht waarin het open systeem behouden bleef, maar voor hoog-risicoproducten het gesloten systeem werd geïntroduceerd. Veel politieke compromissen laten zich alleen oplossen via de kwadratuur van de cirkel, iets dat onmogelijk is maar toch noodzakelijk. Als zoon van een wiskundige slaagde ik er gelukkig steeds opnieuw in om onmogelijke oplossingen te bedenken. In dit geval was de rationale dat de grootste risico's en ernstigste maatschappelijke

gevolgen van fytosanitaire rampen niet de voedselvoorziening raken, maar onze Europese bomen en openbaar groen. Denk ook aan *Xylella fastidiosa* in de olijventeelt in Italië. Voor plantgoed – helaas inclusief potplanten als eindproduct – zijn de regels strenger geworden. Deels dus terecht, want hoe belangrijk handel ook voor ons land is, niemand wil het op zijn geweten hebben dat onze eiken, beuken of dennen uit het landschap verdwijnen.

- iii. De lappendeken van bestrijdingsrichtlijnen en semi-permanente noodmaatregelen met regels voor het indammen en uitroeien van uitbraken kon niet langer los worden gezien van de regels over in- en uitvoer en handel binnen de Europese Unie. Er moest een samenhangend juridisch raamwerk voor komen.

Samen met mijn collega Yannis Karamitsios, de jurist van de afdeling Plantgezondheid, heb ik de fytosanitaire regelgeving van de grond af aan opnieuw opgebouwd. Alle bestaande richtlijnen zouden worden ingetrokken en er moest een glasheldere logica komen, in lijn met de impliciete regels van de fytosanitaire experts van de lidstaten in het Permanent Fytosanitair Comité. Dat was een grote uitdaging, omdat de bestaande kluwen van regels zich nagenoeg niet liet ontwarren. Wij moesten



Figuur 5. In tuincentra wordt bij hangcactussen het plantenpaspoort inmiddels als reclame gebruikt.

Bron: archief auteur.

alles opnieuw uitdenken, daarbij geholpen door de Juridische Dienst van de Commissie, die veel van wat wij bedachten vakkundig en terecht afschoot. We kozen voor een Verordening in plaats van een Richtlijn, zodat transpositie in nationale wetgeving niet meer nodig zou zijn en alle regels in alle lidstaten rechtstreeks van toepassing zouden zijn. De nieuwe Verordening bevatte regels om te beoordelen of een organisme in aanmerking kwam om te worden gereguleerd en zo ja, als quarantaineorganisme of als gereguleerd non-quarantaineorganisme (voorheen kwaliteitsorganisme). Voor alle beslissingen over regulering werden criteria geïntroduceerd vanuit de IPPC. Dankzij die opzet konden de feitelijke besluiten worden genomen als uitvoeringshandeling, na stemming door de lidstaten, en niet als gedelegeerde handeling waar ook het Europees Parlement zeggenschap over heeft. Politiek was dat van cruciaal belang. Voor het eerst werden ook economische criteria gegeven. De beoordeling daarvan valt buiten het juridische mandaat van het Europese Voedselveiligheidsagentschap (EFSA) en wordt inmiddels uitgevoerd door het Joint Research Center (JRC) van de Europese Commissie. Een stille revolutie, want voordien was het taboe om economische effecten van regelgeving mee te nemen in de belangenafweging.

Naast de nieuwe regelgeving – in druk uiteindelijk ruim 100 pagina's primaire wetgeving – moest een effectenanalyse worden uitgevoerd (Impact Assessment, IA). Alweer een grote uitdaging, temeer omdat de Europese Commissie hier strenge criteria voor hanteert, er opnieuw een extern onderzoek voor diende te worden uitgevoerd en het resultaat moest worden voorgelegd aan de Impact Assessment Board, bestaande uit topdirecteuren uit allerlei hoeken van de Commissie. De meeste effectenanalyses worden afgewezen of moeten ingrijpend worden aangepast. Mijn analyse kwam met vlag en wimpel door de toetsing. In 2013, vijf jaar na mijn komst naar DG SANTE, kwam het Commissievoorstel uit voor de nieuwe Plantgezondheidsverordening. Eind 2015 werd er een politiek akkoord over bereikt tussen het Europees Parlement en de Raad, het jaar erna werd Verordening 2016/2031 gepubliceerd en op 14 december 2019 werd de Verordening van toepassing.

Tot zover het eerste deel van dit artikel. We zijn op het punt beland dat de nieuwe Plantgezondheidsverordening klaar is, maar daarmee is het verhaal nog niet afgelopen. De Plantgezondheidsverordening is onderdeel van een pakket voorstellen van de Europese Commissie. In de volgende Gewasbescherming meer daarover en over vloekende principes, carte blanche, invasieve exoten en beïnvloeding van de Europese onderzoeksagenda.