

De herziening van de Europese fyto-sanitaire regelgeving: terugblik op zeven jaar werk in Brussel (2)

Robert Baayen¹

robert.baayen@wur.nl

Aan het einde van het eerste deel van dit artikel (verschenen in Gewasbescherming 53-3: 60-65) waren we op het punt beland dat de nieuwe Plantgezondheidsverordening klaar was. Maar daarmee is het verhaal nog niet voorbij. De Plantgezondheidsverordening was onderdeel van een pakket voorstellen van de Europese Commissie en daarover moest ook een akkoord bereikt worden. Daarom nu een inside verslag over vloekende principes, carte blanche, invasieve exoten, beïnvloeding van de Europese onderzoek-agenda en alle andere zaken die nodig waren om het doel te bereiken.

Relatie tot andere regelgeving

Mijn voorstel voor een nieuwe Plantgezondheidsverordening was deel van een pakket voorstellen van de Europese Commissie, samen met de nieuwe Diergezondheidsverordening, een Verordening inzake de officiële controles op fyto-sanitair, veterinair en voedselveiligheidsgebied, een Verordening voor alle uitgaven van de EU op die gebieden, en een Verordening over plantaardig voortkweekingsmateriaal. Het pakket werd gepresenteerd als een belangrijke vereenvoudiging: er werden tientallen Verordeningen, Richtlijnen en Besluiten ingetrokken. Veel daarvan moesten overigens later op het niveau van lagere regelgeving weer terug komen, maar dat er sprake was van een grote schoonmaak is onbetwist.

Verordening voor plantaardig uitgangsmateriaal

Een heikel punt bij het schrijven van de Verordening was de positionering van kwaliteitsorganismen. Onder de IPPC worden die 'Regulated non-quarantine pests' (RNQP) genoemd. Omdat de Verordening de IPPC implementeert werden de RNQP's erin opgenomen. Dit gaf spanningen met de collega's van de sector die de Verkeersrichtlijnen voor voortkweekingsmateriaal beheerden. Zij schreven parallel aan de Plantgezondheidsverordening zoals gezegd een eigen Verordening, waar diezelfde organismen ook in werden uitgespeld met bijbehorende regels. De

oplossing bleek om beide systemen naast elkaar te laten bestaan, waarbij de gereguleerde organismen identiek zijn en aanpassingen aan de regelgeving gelijktijdig plaatsvinden. Uiteindelijk heeft de Verordening plantaardig voortkweekingsmateriaal het niet gehaald in het politieke geweld van de co-decisie tussen Raad en Europees Parlement. Een aantal NGO's begon een hetze omdat de Verordening ruimte zou wegnemen voor lokale landrassen, ten gunste van de commerciële rassen van multinationals. Met het aantreden van de Commissie-Juncker in 2014 werd het Commissievoorstel ingetrokken. Een drama voor de betrokken collega's, die er 5-10 jaar werk in hadden gestopt. Op dit moment onderneemt de Europese Commissie een nieuwe poging om de twaalf Verkeersrichtlijnen te harmoniseren en moderniseren.

Diergezondheidsverordening

Het werk aan het pakket voorstellen bracht kansen met zich mee om aspecten van de regelgeving over dier- en plantenziekten gelijk te trekken. Er waren over en weer intensieve contacten, maar in de grond was de ruimte voor bredere harmonisatie beperkt. De OIE en IPPC hanteren verschillende principes ten aanzien van quarantainestatus en regionalisatie (regels hoe om te gaan met regionale aan- of afwezigheid van bepaalde organismen). De Europese Commissie diende dit te respecteren. Dat neemt niet weg dat op veel punten de regels werden gelijkgetrokken waar dat wel mogelijk was. Zo kwamen er ook voor plantgezondheid verplichtingen voor crisis-draaiboeken en simulatie-oefeningen. Daarbij hielp het dat de toenmalige directeur waar plantgezondheid onder valt, Eric Poudelet, een veterinaire was. Ook de huidige directeur is van opleiding dierenarts.

Controleverordening

Een belangrijke pijler van het pakket voorstellen was de Verordening voor officiële controles. Daarin werden alle controleregels voor de voedselketen en plantaardige productie samengebracht. Vanaf de eerste interne bijeenkomst binnen DG SANTE was hier grote spanning over. De logica en definities van IPPC, OIE, CODEX en OECD (voor de Verkeersrichtlijnen) verschillen zozeer dat het buitengewoon moeilijk was om gezamenlijke definities en principes vast te stellen voor de domeinen samen. Het verzet bleef onverminderd sterk na publicatie van het voorstel in 2013 en duurde voort tot het politiek akkoord tussen

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.



Figuur 6. Screenshot van de internetaankondiging in 2022 over de consultatie door de Europese Commissie over de nieuwe herziening van de regels voor plantaardig voortkweekingsmateriaal.

het Europees Parlement en de Raad in 2016. Daar kwam nog bij dat werkelijk alle regelgeving van DG SANTE over de voedselketen onder de Verordening viel, ook dierenwelzijn, pesticiden en aspecten van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB), zoals beschermde oorsprongsbenamingen. Het verzet kwam dus van binnen en van buiten DG SANTE.

Voor mij was cruciaal dat de Controleverordening de eindstreep zou halen. De Fytorichtlijn bevatte allerlei regels over controles, die met de Plantgezondheidsverordening zouden vervallen. Daar mocht geen juridisch vacuüm ontstaan, want dan zou het Europese fyto-sanitaire systeem schipbreuk leiden. Maar de tekst van de Controleverordening zelf baarde mij ook grote zorgen. De penvoering lag bij juristen uit de voedselveiligheidswereld en hun principes vloekten met die van de fyto-sanitaire werkelijkheid. Allerlei verworvenheden, zoals invoerinspecties op

binnenlandse locaties in plaats van aan de buitengrens en het systeem van gereduceerde controlefrequenties voor producten met een laag fyto-sanitair risico dreigden te vervallen. De fyto-sanitaire laboratoria zouden moeten voldoen aan eisen die onmogelijk waren, omdat chemische analyses van voedsel nu eenmaal iets anders zijn dan identificatie van schadelijke organismen van planten. Uiteindelijk lukte het om de essentiële ruimte in het voorstel te krijgen en waar die ruimte nog onvoldoende was heb ik tijdens de co-decisie kunnen zorgen voor aanpassingen.

Mijn detachering bij de Europese Commissie begon in 2008 en eindigde in 2014, omdat zes jaar de maximale wettelijke termijn is. Ondertussen had ik het Concours gedaan en wilde DG SANTE mij graag in vaste dienst nemen. Om privéredenen heb ik daar na lang wikken en wegen van afgezien. Najaar 2015 kwam ik echter terug in Brussel als landbouwattaché op de Permanente Vertegenwoordiging. Tijdens het Nederlandse Voorzitterschap in het eerste semester van 2016 heb ik een half jaar lang de technische en politieke onderhandelingen geleid over de Controleverordening. Eind december 2015 hadden de Luxemburgers met grote moeite een onderhandelingsmandaat weten te bereiken in de Raad, waar het voorstel al even controversieel was als binnen de Commissie. De reden daarvoor was natuurlijk niet technisch (zoals binnen DG SANTE) maar politiek. Het voorstel harmoniseerde de tarieven voor controles door overheidsdiensten en geld is altijd het gevoeligste politieke punt. Bovendien was er een bom ontploft over de rol van de officiële dierenarts. Het voorstel bood lidstaten ruimte om voor zaken als stempels zetten andere medewerkers in te schakelen dan dierenartsen en dat was voor de zuidelijke en oostelijke lidstaten taboe. Zij leveren jaarlijks een overschot aan dierenartsen af en stringente Brusselse regels dat uitsluitend dierenartsen mogen worden ingezet voor het verbuigen van een paperclip bevorderen de export van hun afgestudeerden. Voor Noordwest-Europa geldt het omgekeerde: er is daar een chronisch gebrek aan dierenartsen en die zijn ook duur. Al gauw na publicatie van het voorstel waren de onderhandelingen in de Raad vastgelopen. De patstelling hield zo lang aan en was zo diep dat men het voorstel wilde intrekken. Toen ik eind 2015 het dossier overnam gaven zowel het Raadssecretariaat (dat het Voorzitterschap ondersteunt) als de Commissie mij te kennen dat het Nederlandse Voorzitterschap als laatste mocht proberen het voorstel te redden; daarna was het over en uit.

Gelukkig gaf de ambassadeur mij carte blanche en mocht ik op zijn stoel de politieke trilogen leiden en tussendoor de ambtelijke ('technische') trilogen.

Geen eenvoudige taak, want ik onderhandelde namens de Raad met de rapporteur namens het Europees Parlement en met de verantwoordelijke topambtenaar van de Commissie. Door onconventioneel te opereren – tot afgrijzen van het Raadssecretariaat – en van alles achterstevoren te doen en maximaal slim en eerlijk te zijn kreeg ik uiteindelijk vertrouwen van alle partijen. Er kwam een politiek akkoord, vrijwel unaniem. Alleen Nederland was ontevreden en weigerde een persbericht uit te doen, want ik had het dossier gedepolitiseerd en de bewindspersoon wist van niets.

Tot de laatste dag overigens werd vanuit allerlei hoeken en gaten, ook van de Commissie zelf, gestookt en geprobeerd het dreigende akkoord op te blazen. Het commitment bij de collega-landbouwraden en de onderhandelingsdelegatie van het Europees Parlement was echter zo sterk geworden dat deze opzet niet meer slaagde. Onconventioneel was het allemaal wel, zo heb ik dingen aan het Europees Parlement weggegeven waarvan de ministers in de Landbouw- en Visserijraad tot tweemaal toe hadden uitgesproken dat dit absoluut niet mocht gebeuren. Het eindresultaat was echter tot volle tevredenheid.

Uitgavenverordening

De Fytorichtlijn was een mengeling van materiele voorschriften en eisen aan planten en plantaardige producten, regels over het uitvoeren van controles en het opleggen van sancties, en regels voor het uitgeven van Europees geld. De nieuwe Plantgezondheidsverordening bevatte geen grondslagen meer voor uitgaven ten laste van de Europese begroting. Daarvoor in de plaats kwam er een zelfstandige Uitgavenverordening (652/2014). Samen met het hoofd van de financiële afdeling van DG SANTE en een juriste vormde ik het schrijfteam.

Alle regels op dit vlak voor DG SANTE, afgezien van volksgezondheidsaspecten, kwamen hierin samen. Het bood mij de kans om de ruimte voor uitgaven op fyto-sanitair gebied enorm te vergroten en gelijk te trekken met die voor diergezondheid. Ik schreef een juridische basis voor een Plantgezondheidsfonds, waarbij alle lidstaten 50% kunnen terugkrijgen van hun uitgaven om telers schadeloos te stellen voor geruimde planten, net als bij mond-en-klauwzeer, varkenspest en vogelgriep. Anders dan de meeste lidstaten wil LNV hier tot nog toe overigens geen gebruik maken. Als Nederland ooit die kant op wil zal de idee moeten worden losgelaten om daar zelf iets creatiefs voor te bedenken. Er bestaat exact één juridisch sluitende oplossing, namelijk die van het Diergezondheidsfonds, waarbij overigens anders dan wel wordt gedacht de verschillende sectoren eigen financiële compartimenten kennen.

In de verordening heb ik verder een grondslag geïntroduceerd om surveys op schadelijke organismen vergoed te krijgen, ingebouwd dat er nationale en Europese referentielaboratoria konden komen op fyto-sanitair gebied en dat de EU daarvoor de kosten (mede) draagt, en een grondslag geïntroduceerd waardoor de Commissie werkzaamheden aan EPPO kan uitbesteden. Het budget voor fyto-sanitaire uitgaven door de Europese Commissie was tot 2013 marginaal. Door hard te onderhandelen binnen DG SANTE, kansen te creëren en benutten en met steun van mijn superieuren is het budget voor 2013-2019 opgehoogd naar – ik meen – in totaal twee miljard euro.

Het budget voor al deze uitgaven maakte ooit deel uit van de Landbouwbegroting (GLB). Met de vorming van DG SANTE (toen nog DG SANCO) als zelfstandig Directoraat-Generaal, na de BSE-crisis,



Figuur 7. De Permanente Vertegenwoordiging van het Koninkrijk der Nederlanden bij de Europese Unie aan de Avenue Cortenberg (Kortenberglaan) in Brussel.



Figuur 8. Felicitaties van de rapporteur van de Europees Parlement, Karin Kadenbach (S&D / Oostenrijk) bij het bereiken van het politiek akkoord over de Controleverordening in juni 2016. Bron: archief auteur.

kreeg de voedselketen een zelfstandig budget. Inmiddels berust de regelgeving bij DG MARKT (Verordening 2021/690).

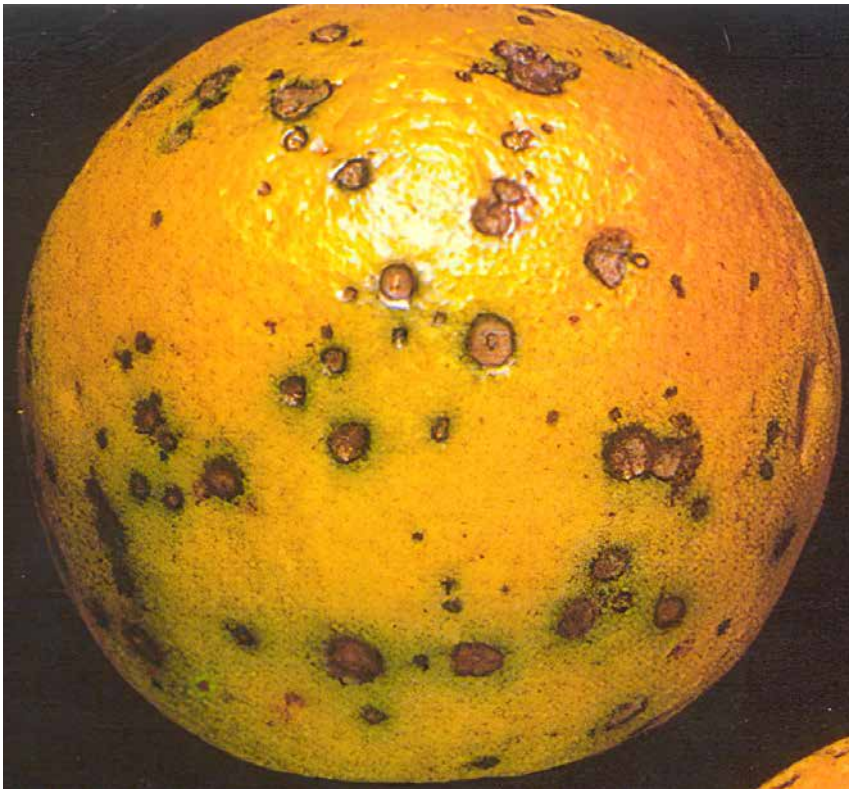
Invasieve exoten

Terwijl ik bij DG SANTE werkte aan de herziening van de fytosanitaire regelgeving werkte het Directoraat-Generaal voor de leefomgeving (DG ENV) aan regelgeving over invasieve exoten. De problematiek daarvan is analoog aan die van schadelijke organismen bij planten en dieren. DG ENV zocht samenwerking, wilde graag aansluiten bij het pakket voorstellen van DG SANTE en vroeg een plek in de Controleverordening. Voor DG SANTE was dat laatste een brug te ver, maar met de overkomst van Ladislav Miko (verantwoordelijk directeur bij DG ENV) naar DG SANTE, waar hij plaatsvervangend DG werd en verantwoordelijk voor het pakket, kwam er wel nieuwe ruimte. Mijn denkwerk voor de Plantgezondheidsverordening werd de basis voor

het ontwerp van de Verordening Invasieve Exoten (1143/2014) en ik werd de nestor van de collega's bij DG ENV. Hoe dan ook was afstemming nodig, want invasieve planten waren onderdeel van de fytosanitaire regels, als gevolg van een besluit van de IPPC om ze daar onder te brengen. Er kwam een afbakening waarin fytosanitair het primaat heeft; invasieve planten die onder de Plantgezondheidsverordening worden gereguleerd mogen niet worden opgenomen in de EU-lijst van invasieve exoten. Nederland was tegen een Exotenverordening. Technisch was echter duidelijk dat zo'n verordening noodzakelijk was en ik heb dan ook actief geholpen de Exotenverordening te schrijven en tussen de bureaucratische en politieke klippen door te loodsen.

Wetenschappelijk onderzoek

Mijn belangstelling voor het werk van de Europese Commissie begon in mijn jaren bij de Plantenziektenkundige Dienst, waar ik geconfronteerd werd met de regels uit de Fytorichtlijn en de enorme gevolgen van vondsten en uitbraken. Mijn diagnostisch specialisten vonden op een dag *Phyllosticta (Guignardia) citricarpa*, ofwel Citrus black spot, in citrusvruchten uit Zuid-Amerika, Zuid-Afrika en Florida. Schepen vol sinaasappelen werden aan de ketting gelegd en de schade was enorm. Na een vondst in grapefruits uit Florida stond binnen twee dagen een groep Amerikaanse wetenschappers en diplomaten in ons laboratorium. Dankzij gezamenlijk onderzoek, betaald door LNV, kon later worden vastgesteld dat de vondsten uit Florida loos alarm waren en een algemene endofiet, *Phyllosticta capitalensis*, betroffen waarvan niet bekend was dat die in citrus voorkwam. Tijdens het Nederlandse EU-Voorzitterschap van 2004 vormde ik vanuit LNV samen met Nico van Opstal en Nico Horn van de PD de Nederlandse delegatie. Ik zette mij in voor beïnvloeding van de Europese onderzoeksagenda, zodat daar ook fytosanitaire onderwerpen zouden worden geagendeerd en gefinancierd. Verder lanceerde ik het voorstel om te komen tot een ERA-net, het latere EUPHRESKO, en zette ik de mogelijkheid op de agenda om te komen tot een stelsel van nationale en Europese referentielaboratoria, in aanvulling op de bestaande veterinaire en voedselveiligheidslaboratoria. Alle drie initiatieven hebben resultaten geboekt. Fytosanitair onderzoek is een vast punt in de Europese onderzoeksagenda van de Commissie geworden en met de Controlen- en Uitgavenverordeningen kwamen er fytosanitaire referentielaboratoria met bijbehorend budget.



Figuur 9. Black Spot bij sinaasappel (*Guignardia (Phyllosticta) citricarpa*).
Bron: archief auteur.

Terugblik

Inmiddels is het tijd voor een terugblik. Die wordt verzorgd door de Europese Commissie, die begin 2021 het initiatief heeft genomen voor een evaluatie van de Plantgezondheidsverordening en de Controleverordening. Het gaat daarbij om de regels rond invoer van planten en plantaardige producten en om het plantenpaspoort. De rapporten zijn in december 2021 verschenen. Op beide punten concluderen de onderzoekers dat de nieuwe fyto-sanitaire regelgeving van de EU naar behoren functioneert en geen grote aanpassingen behoeft. Hooguit zijn kleinere aanpassingen denkbaar. De Europese Commissie heeft aangegeven wijzigingsvoorstellen op de Plantgezondheidsverordening en de Controleverordening uit te zullen brengen om die kleinere aanpassingen mogelijk te maken. Het Franse Voorzitterschap heeft wel de oude discussie over scherpere invoereisen alsnog op de politieke agenda gezet in het kader van de discussie over reciprociteit in de handel met derde landen, mede vanwege de Green Deal en de Farm-to-Fork-strategie waarmee de EU intern zwaardere eisen stelt dan aan derde landen. De tijd zal leren of de oude loopgravenoorlog over een open dan wel gesloten invoerregime terugkeert. Duidelijk is dat de strengere fyto-sanitaire invoerregels brede steun genieten en de vraag vanuit Brussel gezien niet is of de handel wel voldoende ruimte krijgt, maar of de handel niet verder moet worden teruggedrongen. Het zou goed zijn als overheid en bedrijfsleven zich bij discussies over

fyto-sanitair beleid en uitvoering daar meer reken-schap van gaven.

Word wakker

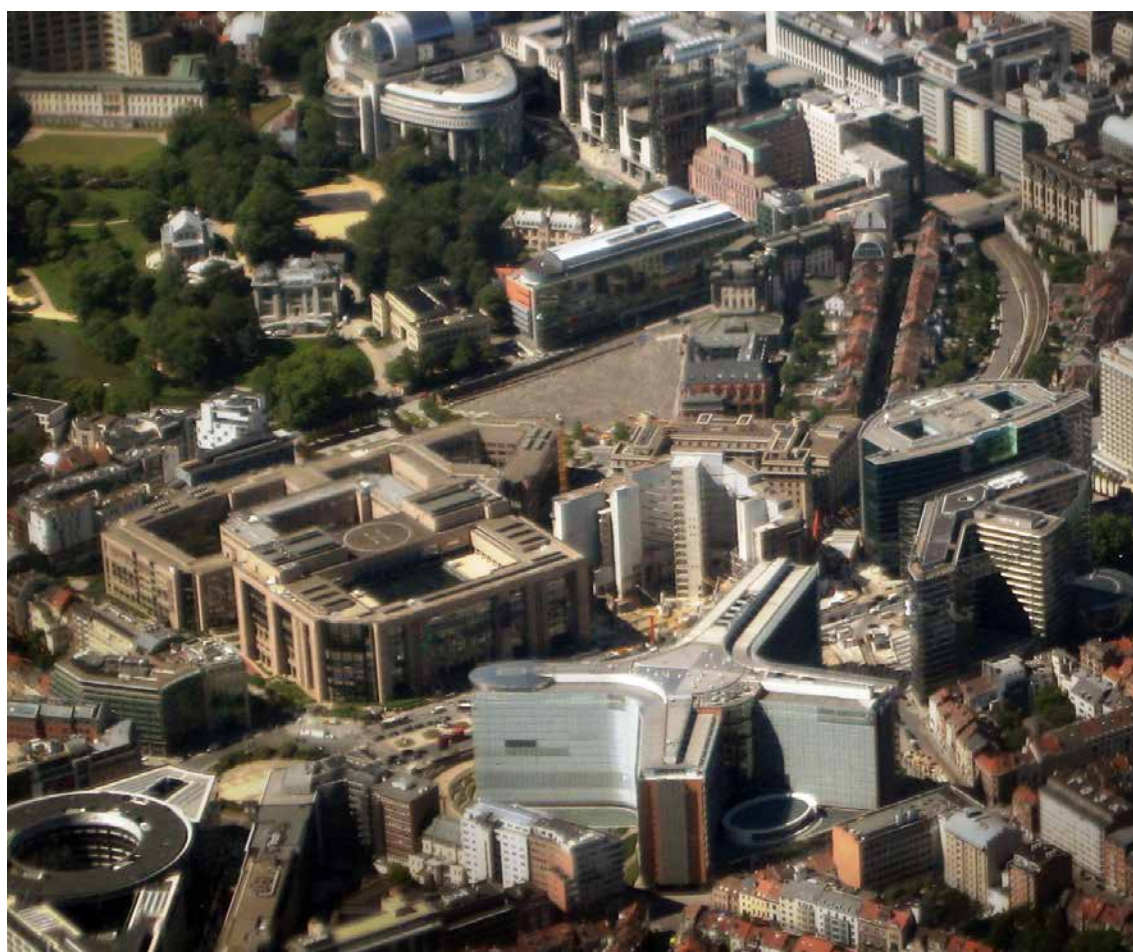
Nederland als plantaardige handelsgrootmacht neemt een unieke maar kwetsbare positie in binnen de EU en behoud van die vooraanstaande positie is geen vanzelfsprekendheid. De kennisbasis verzwakt, de overheid laat na om een instelling in te richten voor fyto-sanitaire wettelijke onderzoekstaken (WOT) zoals sinds jaar en dag bestaan voor veterinair en voedselveiligheid, de positie van de NVWA is uitgehold. In Brussel heeft Nederland nauwelijks macht (we hebben 3% stemrecht), dus moeten we het hebben van excellente deskundigheid. Die erodeert en niet alleen bij de NVWA maar ook in Wageningen ligt hier een belangrijke opgave. Het begrip bij veel onderzoekers van de fyto-sanitaire wereld is minimaal. WUR zou in dit licht er goed aan doen om gericht onderwijs te verzorgen in het vakgebied 'regulatory plant pathology' om daarmee de beschikbaarheid van deskundigheid op langere termijn te borgen.

Wat Nederland mijns inziens nodig heeft is een omslag van een defensieve, reactieve opstelling gericht op consolidatie van bestaande belangen, naar een pro-actieve opstelling waarin overheid en bedrijfsleven samen zoeken naar nieuwe wegen om fyto-sanitaire risico's tijdig te onderkennen en daar een antwoord op te vinden. Niet door druk uit te oefenen op de NVWA om bij vondsten en uitbraken weg te kijken en zo min mogelijk in te grijpen, want problemen verdwijnen niet uit zichzelf. Maar door in te zetten op pro-actieve preventie, ketenafspraken te maken die de risico's op insleep en uitvoer van quarantaineorganismen terugdringen en solidariteit te organiseren voor als het onverhoopt toch mis gaat (plantgezondheidsfonds).

Daarbij is het goed om zich te realiseren dat het om een transitie gaat die een lange adem vraagt. Daar zal al gauw tien jaar voor nodig zijn, is mijn ervaring, maar dat is het waard. De Nederlandse akker- en tuinbouw met hun unieke kwaliteiten, deskundigheid en marktpositie zijn dat waard. Onze bomen en natuur zijn dat waard.

Slotwoord

Waarom zou je in Brussel gaan werken bij de Europese instellingen? Ik hoop dat mijn verhaal laat voelen hoeveel het werken bij de Europese Commissie te bieden heeft voor je persoonlijke ontwikkeling. Onder extreme druk permanent top-prestaties te moeten leveren vormt je. Te werken voor



Figuur 10. De Europese instellingen in Brussel vanuit de lucht in 2011. Bovenaan het Europees Parlement (eivormig), onder het Berlaymontgebouw van de Europese Commissie (stervormig), er tussenin het Justus Lipsiusgebouw van de Raad (kantoorblok); inmiddels staat er een nieuw Raadsgebouw naast met van binnen een reusachtig wit dinosaurusei met vergaderzalen). Bron: Wikimedia (GFDL).

bijna een half miljard mensen maakt het werk dat je doet zinvol, voorbij wat je bij een ministerie bereiken kunt. Ik raad het iedereen aan die uitdagingen niet uit de weg gaat en er behoefte aan heeft dat zijn werk maatschappelijk zinvol is.

Makkelijk is het niet. Je moet tegen bureaucratie kunnen, voor alles gelden regels en procedures. Ik vond dat echter een verademing, geen gepoldeerd, minder machtspolitiek op de werkvloer, kwaliteit staat voorop. Het personeelsbeleid loopt echter op Nederland achter. Een half jaar nadat mijn detachering begon brak mijn vrouw haar heup op het ijs, maar ik hoorde in Brussel te zijn en dus niet in Zeist bij haar. Niks geen mantelzorgverlof. Weken van 80 uur en nachtwerk waren niet ongewoon, al maakt niet iedereen zulke lange dagen. Maar je kunt 's avonds bij je directeur worden gevraagd voor een ingelaste vergadering en 's ochtends moeten de uitgewerkte stukken dan wel klaarliggen. In de periode dat ik de politieke onderhandelingen leidde over de Controleverordening vonden de bomaanslagen plaats in Brussel en Zaventem. Blinde paniek

en collega's die ternauwernood aan de dood waren ontsnapt of geliefden hadden verloren. Als voorzitter van trilogieën voorgaan in twee minuten stilte als herdenking. Tranen en pijn, ook op andere momenten in die jaren en niet alleen bij mij.

En waarom zou Nederland mensen naar Brussel detacheren? Niet om plat het eigen nationale belang in te steken, want ministerie en gedetacheerde moeten beide tekenen dat dit niet zal plaatsvinden. Wel om te zorgen dat het Nederlandse denken, onze perceptie van de realiteit, wordt meegenomen in de beleidsvorming. Zelf moest ik leren dat de positie van bepaalde lidstaten, die in Nederland als onwenselijk conservatief wordt gezien ('fout overheidsdenken'), in die landen terecht en noodzakelijk is. Alleen wie bereid is om tegenovergestelde standpunten en belangen tot zich toe te laten en te respecteren is in staat om effectief bruggen te bouwen naar de ander. En alleen langs die weg zal ook het belang dat je zelf voorop stelt een gerespecteerde plaats vinden in het eindresultaat: een gedragen uitkomst die hoop biedt voor iedereen.