



Brussel, 6.5.2013
SWD(2013) 168 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

Begeleidend document bij

Vorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

betreffende beschermende maatregelen tegen plaagorganismen bij planten

{ COM(2013) 267 final }

{ SWD(2013) 169 final }

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

Begeleidend document bij

Voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

betreffende beschermende maatregelen tegen plaagorganismen bij planten

1. OMSCHRIJVING VAN HET PROBLEEM

Achtergrond

De plantgezondheid is een wezenlijke factor voor een duurzame en concurrerende land-, tuin- en bosbouw. Gezond zaaizaad en teeltmateriaal zijn nodig voor winstgevendende gewassen en de garantie op werkgelegenheid, gewasinnovatie en voedselzekerheid. De bescherming van de gezondheid van bomen en struiken is dan weer van essentieel belang voor het behoud van de bossen, het landschap en de openbare en particuliere groene ruimten in de EU. Doorgaans evolueren voor planten schadelijke organismen (plaagorganismen), zoals insecten, schimmels, nematoden, bacteriën en virussen, mee met de gastheerplanten in hun eigen werelddeel, waar zij lichte schade veroorzaken en kunnen worden beheerst door goede landbouwpraktijken zoals gewasdiversificatie, wisselbouw, resistente plantenrassen en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen (pesticiden). Deze maatregelen volstaan vaak echter niet om plaagorganismen en ziekten in andere werelddelen aan te pakken. In dat geval ontbreekt het de Europese gewassen en bomen gewoonlijk aan genetische weerstand (geen co-evolutie) en natuurlijke vijanden in Europa. Wanneer dergelijke plaagorganismen en ziekten in Europa terechtkomen, veroorzaken zij ernstige economische schade en verhinderen zij de groei van de landbouw: zij springen over naar eerder onaangetaaste en zelfs volledig nieuwe gastheerplanten, verspreiden zich snel over de landen, en veroorzaken een aanhoudende opbrengstvermindering en permanent hogere productie- en bestrijdingskosten. De veelal ernstige economische verliezen ondergraven de winstgevendheid en het concurrentievermogen van de land- en bosbouw en leggen extra druk op de uitgaven van de lidstaten. Daarenboven leidt de vestiging van nieuwe plaagorganismen en ziekten vaak tot handelsverboden van derde landen, wat de Europese export nog verdere schade berokkent (op het vlak van economie en werkgelegenheid).

Bijgevolg bestaat de eerste doelstelling van de Europese fytosanitaire regeling erin de Europese land- en bosbouw te beschermen door het binnendringen en de verspreiding van uitheemse schadelijke organismen (plaagorganismen en pathogene micro-organismen) te voorkomen. Het voornaamste instrument hierbij is Richtlijn 2000/29/EG van de Raad, die tevens de internationale handelsovereenkomsten ter zake weerspiegelt. De fytosanitaire regeling garandeert een veilige handel door de

vaststelling van Europese invoervoorschriften en voorwaarden voor het verplaatsen van planten en plantaardige producten binnen de EU. Uitbraken van de in een lijst opgenomen organismen moeten worden uitgeroeid of, indien dat onmogelijk is, moet de verspreiding ervan worden tegengegaan om de rest van het Europese grondgebied te beschermen. Een tweede doelstelling van de regeling bestaat erin aan het begin van de plantenproductieketen meteen gezond plantgoed ter beschikking te hebben en te gebruiken door de verspreiding van schadelijke organismen met het zaaigoed en teeltmateriaal te voorkomen. Dit is tevens een doelstelling van de Europese regeling voor (plantaardig) teeltmateriaal. Gezond teeltmateriaal is van cruciaal belang als het gaat om organismen (bv. virussen) waartegen geen pesticiden opgewassen zijn. Het eventuele gebruik van pesticiden is voornamelijk beperkt tot de land- en tuinbouw (toepassingen in de bosbouw zijn zeer beperkt) en tuinen en kan risico's voor het milieu en de menselijke gezondheid meebrengen.

Bij gebrek aan een fyto-sanitaire regeling zouden de land-, tuin- en bosbouw in de EU ernstige economische schade lijden (zie bijlage VII). Een reeks internationaal gereguleerde plaagorganismen bedreigt de teelt van bv. tarwe (Europese exportwaarde naar derde landen 9 miljard euro), aardappelen (Europese productiewaarde 9 miljard euro) en tomaten (Europese productiewaarde 9-12 miljard euro). Zo kunnen gereguleerde plaagorganismen bij tomaten een productieverlies tot 70 % veroorzaken en handelsverboden teweegbrengen. De productie van citrusvruchten in de EU (4 miljard euro) zou ernstige schade ondervinden indien citruskanker, een recent in de VS vastgestelde plaag, in de EU zou binnenkomen. De VS heeft intussen 800 miljoen euro gespendeerd aan kosten voor de compensatie en bestrijding van deze ziekte. Uitbraken van het dennenaaltje in Portugal sinds 1999 staan onder strikte, maar dure controle aangezien verspreiding van dit plaagorganisme over Zuid-Europa tot een mortaliteit van 50-90 % voor naaldbossen zou leiden (ten belope van 39 tot 49 miljard euro). Uitbraken van de dennenkever, die momenteel 80 % van de 16 miljoen hectare pijnboombossen in West-Canada heeft aangetast, zou een bedreiging kunnen vormen voor de Europese pijnbomen die 20 % van het productieve bosgebied in de EU uitmaken. Over het algemeen wordt de kosten-batenverhouding voor de fyto-sanitaire regeling op minstens 1:500 geschat.

De fyto-sanitaire regeling van de EU is uniek omdat het een open regeling is: het verplaatsen van planten en plantaardige producten naar en in de EU is toegelaten op voorwaarde dat specifieke beperkingen en voorschriften worden nageleefd (bv. herkomst uit een gebied dat vrij is van plaagorganismen of gepaste behandeling). De omvangrijke invoer uit andere werelddelen (bijlage VI) houdt echter een grote kans op toekomstige uitbraken van uitheemse schadelijke organismen in. De fyto-sanitaire regeling is bijgevolg onontbeerlijk voor zowel de bescherming van de gezondheid, economie en concurrentiekracht van de Europese plantenteeltsector als het behoud van het open handelsbeleid van de EU.

Voorts kondigde de Commissie op 3 mei 2011 in haar EU-biodiversiteitsstrategie voor 2020 aan dat er bijkomende biodiversiteitskwesties in de plant- en diergezondheidsregelingen worden opgenomen en dat er een specifiek wetgevingsinstrument in het leven wordt geroepen om beleidshiaten met betrekking tot de bestrijding van invasieve uitheemse organismen (organismen die opzettelijk of onopzettelijk in de EU worden binnengebracht waar ze niet inheems zijn) te dichten. De huidige herziening van de fyto-sanitaire regeling is erop gericht de bescherming

van de EU tegen invasieve plaagorganismen en pathogenen te versterken, terwijl waar mogelijk tot ruimere biodiversiteitsdoelen moet worden bijgedragen.

De herziening van de fyto-sanitaire regeling behoort tot een reeks van vier herzieningen met betrekking tot de plantgezondheid, diergezondheid, kwaliteit van het teeltmateriaal en officiële controles van levensmiddelen en diervoeders. Bepaalde aspecten van de Verordening inzake officiële controles (882/2004) zijn al van toepassing op de plantgezondheidssector. De verordening zal in de toekomst de gehele fyto-sanitaire regeling bestrijken. Deze effectbeoordeling behandelt de veranderingen in de traditionele "pijlers" van de fyto-sanitaire regeling en vermeldt of specifieke bepalingen (bv. vergoedingen, invoer) in bovenstaande verordening zullen worden opgenomen. Dit is van essentieel belang aangezien de herziening van de fyto-sanitaire regeling de werking van de regeling in haar geheel betreft. Er bestaan verbanden met de regeling voor teeltmateriaal met betrekking tot de certificering van zaaizaad en teeltmateriaal voor de afwezigheid van schadelijke organismen. Veranderingen om de coherentie tussen beide regelingen te verbeteren, worden in deze effectbeoordeling behandeld.

Omschrijving van het probleem

Sinds de invoering in 1977 heeft de fyto-sanitaire regeling de EU met succes beschermd tegen de binnenkomst en verspreiding van vele plaagorganismen (bv. plaagorganismen bij aardappelen en citrusbomen). Door de aanhoudende globalisering van de handel is de situatie echter veranderd en wordt er steeds meer uit nieuwe delen van de wereld ingevoerd. Dit heeft vooral in het laatste decennium tot een sterk toegenomen instroom van nieuwe schadelijke organismen geleid. De problemen worden nog versterkt door de klimaatverandering waardoor nieuwe plaagorganismen, die eerder niet konden overleven in de EU, zich nu wel ontwikkelen en verspreiden, en waardoor gewassen en bossen in de EU gevoeliger worden voor uitheemse plaagorganismen. De EU ziet zich bijgevolg geconfronteerd met een groter risico op het binnendringen van plaagorganismen, meer kansen voor de vestiging en verspreiding ervan, en een grotere kwetsbaarheid van de landbouw en natuurlijke ecosystemen (inclusief bossen). De uitbreiding van de EU heeft bovendien geleid tot een grotere diversiteit aan klimaten, akkerbouwsystemen, bossoorten, landschappen en natuurlijke habitats, die vaak in verschillende mate gevoelig zijn voor of bestand zijn tegen schadelijke organismen. Dit leidt tot een nog meer ingrijpende en grotere impact op EU-niveau.

Uit de beoordeling van de fyto-sanitaire regeling (2010) blijkt dat deze moet worden aangepast om de toegenomen risico's te kunnen blijven beheersen. Grootchalige uitbraken van geïmporteerde schadelijke organismen die het voorbije decennium de bosbouw troffen (bv. dennenaaltje, citrusboktor, rode palmkever), hebben een maatschappelijk en politiek bewustzijn doen ontstaan over de kosten en gevolgen van ontoereikende bescherming. De belangrijkste vastgestelde problemen hebben te maken met onvoldoende aandacht voor preventie met betrekking tot de toegenomen invoer van risicoproducten, met de noodzaak om schadelijke organismen op EU-niveau in alle 27 lidstaten te prioriteren, met de behoefte aan betere instrumenten voor controle op de aanwezigheid en natuurlijke verspreiding van plaagorganismen bij eventuele binnenkomst in de EU, met de noodzaak om de instrumenten voor verplaatsingen binnen de EU (plantenpaspoorten en beschermde gebieden) te moderniseren en te verbeteren, en met de noodzaak om in bijkomende middelen te

voorzien. De wetenschappelijke basis van de regeling (onderzoek, laboratoria) moet ook worden versterkt. Deze problemen moeten worden aangepakt om de positieve kosten-batenverhouding van de huidige regeling op lange termijn uit te breiden. Het ontbreken van regelgevende maatregelen tegen uitbraken zou de geloofwaardigheid van deze maatregelen ondermijnen, investeringen in de regeling ontmoedigen en lidstaten stimuleren om eerder voorrang te geven aan nationale kortetermijnbelangen dan aan EU-prioriteiten (viciëuze cirkel). Dit zou de Europese economie in haar geheel schade toebrengen.

Bovendien zijn de verwachtingen van de maatschappij omtrent governance veranderd. De huidige regeling legt verplichtingen voor de belanghebbenden vast, zoals de verplichting om vergoedingen te betalen voor verplichte controles, maar betreft hen slechts in beperkte mate bij de ontwikkeling en uitvoering van het beleid. Dit wordt niet langer als wenselijk beschouwd; er moet een nieuw evenwicht worden gevonden wat het delen van kosten en verantwoordelijkheden betreft (ontwikkeling van partnerschappen). In het kader van de agenda voor een betere regelgeving (SMART) is er een sterke noodzaak, die door de huidige financiële crisis nog wordt versterkt, om de doeltreffendheid te verhogen en onnodige kosten en administratieve lasten in te perken. Ook op het vlak van nalevingsstimulansen moet de regeling worden gemoderniseerd.

Toen de regeling werd uitgewerkt, waren landbouwproductiviteit en voedselzekerheid de algemene doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB). Sindsdien heeft de behoefte aan een "vergroening" van het GLB zich opgedrongen en hebben doelstellingen inzake het natuurlijke milieu aan belang gewonnen. Dit beïnvloedt de interventielogica (o.a. op financieel vlak) van de fytosanitaire regeling, die stilaan opschuift van een regeling in het particuliere belang voor landbouw naar een gemengde publieke-private-goederenregeling voor landbouw, bosbouw, natuurlijk milieu en landschap.

Er is tevens behoefte aan een kader om invasieve soorten te reglementeren. Zoals de Commissie in haar biodiversiteitsstrategie aankondigde, moet er worden onderzocht in hoeverre invasieve soorten tot het toepassingsgebied van de plant- en diergezondheidsregels kunnen worden gerekend, teneinde het gebruik van middelen en infrastructuur te optimaliseren en tegelijkertijd dubbele verplichtingen onder de toekomstige algemene wetgeving inzake invasieve uitheemse soorten te vermijden.

Tot slot is de huidige tekst van de fytosanitaire richtlijn, die het resultaat is van 34 jaar wijzigingen aan de tekst van 1977, bijzonder complex en toe aan vereenvoudiging. Misverstanden en verschillende interpretaties van de richtlijn zijn een belangrijke oorzaak van niet-naleving en bijgevolg van het verzuim om de doelstellingen van de regeling na te komen.

Hoe zou het probleem zich ontwikkelen indien er geen maatregelen worden getroffen?

De toenemende instroom van in de EU onbekende schadelijke organismen zou nieuwe epidemieën in de Europese land- en bosbouw veroorzaken. Het verlies ten gevolge van nieuwe plaagorganismen zou de economische levensvatbaarheid van land- en bosbouw ongunstig beïnvloeden, de voedselzekerheid ondermijnen en het landschap en natuurlijke milieu schade toebrengen. Uitroeiing en inperking zouden

mislukken door een gebrek aan middelen en uitholling van het vertrouwen in de regeling. De particuliere sector zou zich er steeds meer tegen gaan verzetten om de kosten van de regeling te dragen, omdat het de regeling aan doeltreffendheid ontbreekt en de kosten en verantwoordelijkheden slechts in beperkte mate tussen overheden en exploitanten worden gedeeld. Als gevolg van aanhoudende uitbraken en de verspreiding van gevaarlijke plaagorganismen zou de export van plantaardige materialen naar derde landen afnemen wegens terugkerende handelsverboden. Zoals uit de bijlagen VII en VIII blijkt, zou de negatieve impact tot miljarden euro's per jaar kunnen oplopen. De impact op bossen zou rampzalig kunnen zijn: sommige veelvoorkomende naald- en loofboomsoorten zouden kunnen verdwijnen, zoals eerder al met deze soorten in Europa en met andere veelvoorkomende boomsoorten in andere delen van de wereld gebeurde.

2. ANALYSE VAN DE SUBSIDIARITEIT

De fyto-sanitaire regeling is gebaseerd op artikel 43 VWEU inzake het gemeenschappelijk landbouwbeleid. In het kader van de huidige herziening wordt er overwogen om de rechtsgrondslag te verruimen zodat hij ook de artikelen 114 (interne markt) en 191 (milieu) VWEU omvat.

Een fyto-sanitaire regelgeving op EU-niveau bevordert een gecoördineerde en op lange termijn goedkopere verwezenlijking van de EU-prioriteiten, waardoor dit doeltreffender en goedkoper is dan maatregelen van afzonderlijke lidstaten. Zo zouden grenscontroles op verschillende nationale lijsten van schadelijke organismen bijzonder inefficiënt en ineffectief zijn, gezien het vrije verkeer van producten in de Europese interne markt na invoer. Bovendien zijn plaagorganismen op zich beweeglijk, waardoor grensoverschrijdende gevolgen niet enkel door verplaatsingen van producten binnen de EU, maar ook via natuurlijke verspreiding tot stand komen. Bijgevolg moeten voor de EU van belang zijnde plaagorganismen en ziekten gezamenlijk worden bestreden. Dadeloosheid in één lidstaat kan echter tot verspreiding naar andere lidstaten leiden. Handelspartners in derde landen zouden ook beperkingen kunnen opleggen aan de invoer uit de gehele EU indien een uitbraak in een van de lidstaten niet goed wordt uitgeroeid. Het lidmaatschap van de EU (en niet alleen van de afzonderlijke lidstaten) bij het Internationaal Verdrag voor de bescherming van planten en de WTO-overeenkomst inzake sanitaire en fyto-sanitaire maatregelen impliceert voorts dat de EU ervoor verantwoordelijk is een adequaat rechtskader te handhaven om de internationale fyto-sanitaire normen te verzekeren.

De specifieke toegevoegde waarde van de medefinanciering door de EU van de fyto-sanitaire regeling schuilt in de stimulansen voor lidstaten die uitroeiings- en surveillancemaatregelen treffen die op lange termijn in het belang van de gehele EU zijn. Grootschalige uitroeiingsmaatregelen vanwege lidstaten voor uitbraken kunnen zonder steun van de EU moeilijk haalbaar zijn, aangezien de kosten die de afzonderlijke lidstaten in het belang van de EU moeten dragen hoog zijn, zelfs al is de algemene kosten-batenverhouding voor de gehele EU duidelijk positief. Dit vereist solidariteit tussen de lidstaten die de kosten en lasten moeten delen. Het voorbeeld van de huidige uitbraken van het dennenaaltje in Portugal toont aan dat de begroting van de EU voor medefinanciering van de plantgezondheid van cruciaal belang is om de uitroeiings- en inperkingsmaatregelen tot uitvoer te brengen. Deze

schaden dan wel de Portugese bosbouw, maar zijn essentieel om de bosbouw in de andere 26 lidstaten te beschermen.

3. BELEIDSDOELSTELLINGEN

De algemene beleidsdoelstellingen van de herziening bestaan erin een toekomstige fytosanitaire regeling te verzekeren die:

- het landbouwbeleid (artikel 43 VWEU) en milieubeleid (artikel 191 VWEU) van de EU ondersteunt aan de hand van beschermingsmaatregelen tegen voor planten schadelijke organismen waarbij preventie aan de bron het belangrijkste beginsel is;
- een vlotte werking van de interne markt van de EU toelaat waarbij eerlijke concurrentie gewaarborgd is (artikel 114 VWEU, zonder de noodzaak van een hoge mate van bescherming van de gezondheid en het milieu op basis van wetenschappelijke feiten uit het oog te verliezen);
- bijdraagt tot de harmonische ontwikkeling van de wereldhandel (artikel 206 VWEU, door aanneming van wetgeving die in overeenstemming is met de WTO-overeenkomst inzake sanitaire en fytosanitaire maatregelen).

De tussentijdse doelstellingen van de herziening zijn:

- Ervoor zorgen dat het grondgebied van de EU gevrijwaard blijft van schadelijke organismen die nog niet in de EU aanwezig zijn;
- ervoor zorgen dat de door prioritaire organismen getroffen gebieden in de EU zich niet uitbreiden;
- de regeling op het vlak van governance en stimulansen moderniseren;
- een adequate ondersteuning van de regeling verzekeren.

De specifieke doelstellingen van de herziening zijn:

- (1) *de EU-prioriteiten bepalen* (erkenning van prioritaire schadelijke organismen voor het gehele grondgebied van de EU; gemakkelijkere overdracht van posterieure organismen naar de regeling voor teeltmateriaal);
- (2) *preventie bij invoer verbeteren* (betere bescherming tegen hoogerisicostromen naar de EU en risico's in verband met de bagage van passagiers; verhoogde staat van paraatheid en surveillance ten aanzien van uitbraken van nieuwe en prioritaire organismen);
- (3) *het uitroeings- en inperkingsvermogen uitbreiden* (betere hulpmiddelen en stimulansen voor het ondernemen van actie);
- (4) *de regeling voor verplaatsingen binnen de EU vernieuwen en moderniseren* (herstelde betrouwbaarheid en geloofwaardigheid; nieuw evenwicht in de verantwoordelijkheden van bevoegde autoriteiten en de particuliere sector; minder administratieve lasten; gelijke mededingingsvoorwaarden);

- (5) *ondersteuning voor de regeling verbeteren* (medefinanciering door de EU van de kosten voor algemene belangen; volledige dekking voor exploitanten voor controles door bevoegde autoriteiten (met betrekking tot particuliere belangen); degelijke diagnostische en wetenschappelijke ondersteuning; publiek bewustzijn van de relevantie van de regeling en overheidssteun).

4. BELEIDSOPTIES

Er werden vier opties uitgewerkt om de regeling te verbeteren. De horizontale aspecten die de opties gemeen hebben met andere wetgeving van de EU inzake de voedselketen zijn steeds naar de Verordening (882/2004) inzake officiële controles verplaatst. Deze beoordeling behandelt de veranderingen in de bestaande pijlers van de fytosanitaire regeling, ongeacht of specifieke bepalingen (bv. certificeringsvereisten, vergoedingen voor plantenpaspoorten, invoervereisten) al dan niet in bovengenoemde verordening worden opgenomen. De opties zijn:

Optie 1: uitsluitend de rechtsvorm en duidelijkheid van de regeling verbeteren. De wetgeving zou van een richtlijn in een verordening worden omgezet en daarnaast worden vereenvoudigd en verduidelijkt. Inhoudelijk verandert er niets.

Optie 2: van preventie een prioriteit maken en preventie moderniseren en intensiveren. In aanvulling op optie 1 zou de prioritering worden verbeterd door de huidige bijlagen I en II bij de Richtlijn, die gereguleerde plaagorganismen in een lijst opnemen volgens hun technische eigenschappen ongeacht hun prioriteit voor de EU, om te vormen tot bijlagen van toekomstige uitvoeringshandelingen onder de verordening, op basis van interventielogica en prioriteit. De systemen inzake plantenpaspoorten en beschermde gebieden zouden worden gemoderniseerd (delen van verantwoordelijkheden met exploitanten) en verbeterd (reikwijdte en formaat van plantenpaspoorten, verplichte vergoeding van plantenpaspoorten op basis van kostendekking zoals al voor de invoer bestaat, regels voor uitbraken in beschermde gebieden). De coherentie tussen de fytosanitaire regeling en de regeling inzake teeltmateriaal zou worden bevorderd om de doeltreffendheid te vergroten en de kosten voor exploitanten te verminderen. De preventie zou worden versterkt door een nieuwe categorie van hoogrisicoplantenmateriaal in te voeren dat niet mag worden ingevoerd totdat er een risicoanalyse is voltooid en door uitzonderingen voor bagage van passagiers (die aan minder frequente controles onderworpen is om de kosteneffecten tot een minimum te beperken; zie bijlage IX) weg te werken.

Optie 3: van preventie een prioriteit maken, preventie moderniseren en intensiveren en maatregelen tegen uitbraken versterken. In aanvulling op optie 2 zouden er verplichtingen inzake surveillance en noodplannen worden ingevoerd. Naar analogie van de afspraken in de diergezondheidsregels zou er binnen de medefinanciering door de EU budget worden vrijgemaakt voor de surveillance van nieuwe schadelijke organismen en prioritaire organismen en voor de financiële compensatie voor rechtstreekse verliezen van exploitanten voor deze prioritaire organismen. De rechtsinstrumenten voor uitroeiing en inperking zouden verder worden ontwikkeld. Maatregelen met betrekking tot natuurlijke verspreiding zouden niet langer worden uitgesloten.

Optie 4: van preventie een prioriteit maken, preventie moderniseren en intensiveren, maatregelen tegen uitbraken versterken en de werkingssfeer uitbreiden tot invasieve planten. In aanvulling op optie 3 zou de regeling op het vlak van rechtsbepalingen voor maatregelen en medefinanciering door de EU ook invasieve planten bestrijken. Invasieve planten (met uitzondering van parasitaire planten) worden in de opties 1, 2 en 3 niet behandeld.

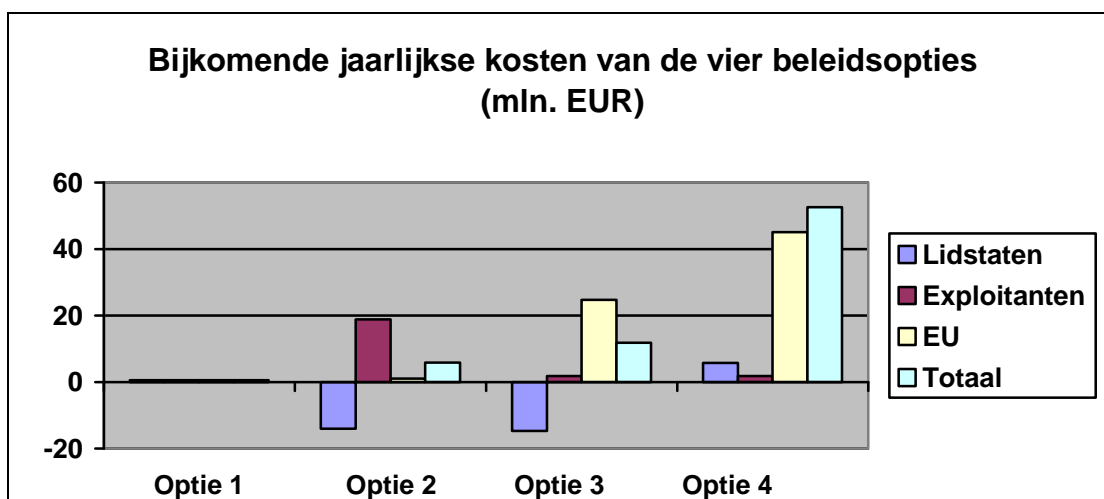
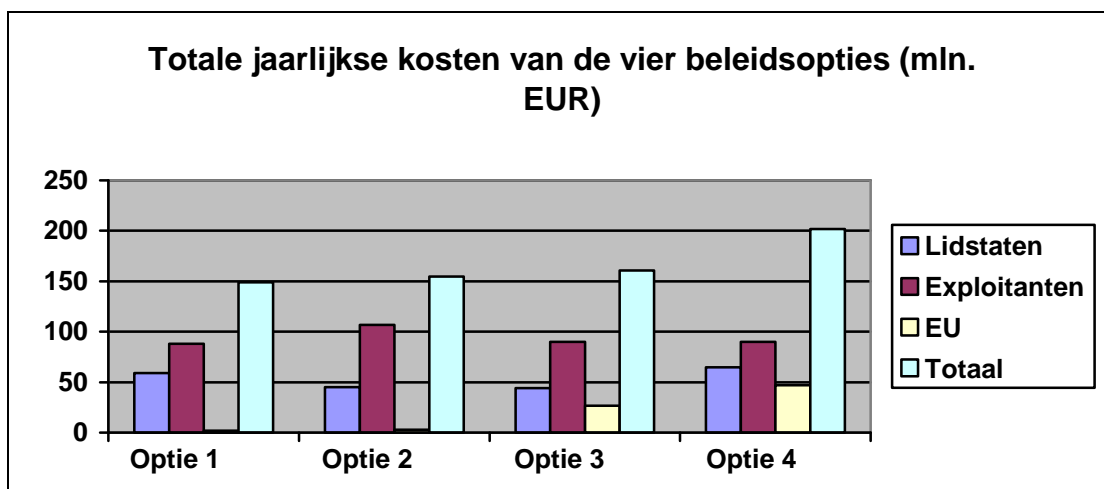
5. BEOORDELING VAN DE EFFECTEN

Elk optie werd beoordeeld op basis van de totale kosten ten opzichte van het basisscenario en op basis van de economische, sociale en milieugevolgen. Volgens het evaluatieverslag bedroegen de basiskosten van de regeling in het referentiejaar 2008 59 miljoen euro voor de bevoegde autoriteiten, 88 miljoen euro voor de exploitanten en 2 miljoen euro voor de EU. De totale kosten van de regeling kwamen zo op 149 miljoen euro. Deze cijfers bevatten de kosten van officiële controles (voor rekening van de bevoegde autoriteiten maar gedeeltelijk op de exploitanten verhaald door middel van vergoedingen¹) en de kosten voor surveillance-, uitroeiings- en inperkingsmaatregelen. Er moet worden opgemerkt dat het basiscijfer van 2 miljoen euro voor de EU-begroting gebaseerd is op het officiële cijfer voor 2008. Gezien het grotere aantal aanspraken voor 2010 en 2011 ten belope van 10-20 miljoen euro, zullen de jaarlijkse uitgaven van de lidstaten en de EU momenteel 10-20 miljoen euro hoger liggen.

De kosten van de beleidsopties verschillen aanzienlijk. Optie 1 heeft geen invloed op de kosten. Optie 2 leidt tot beduidend lagere kosten voor de lidstaten en beduidend hogere kosten voor de exploitanten (ten gevolge van de volledige kostendekking voor controles), terwijl de kosten voor de EU en de totale kosten van de regeling grotendeels ongewijzigd blijven. Optie 3 leidt tot beduidend lagere kosten voor de lidstaten (ten gevolge van de volledige kostendekking voor controles), ongewijzigde kosten voor de exploitanten (ten gevolge van de medefinanciering door de EU van verliezen wegens uitroeiingsactiviteiten die gelijk is aan de kostenstijging wegens de volledige kostendekking voor controles), hogere kosten voor de medefinanciering door de EU, maar slechts iets hogere totale kosten voor de regeling. Optie 4 leidt tot nagenoeg ongewijzigde totale kosten voor de lidstaten en exploitanten, maar beduidend hogere kosten voor de EU en voor de gehele regeling (ten gevolge van de kosten voor de surveillance en uitroeiing van invasieve planten).

¹ De fytosanitaire regeling verplicht de lidstaten om vergoedingen voor invoercontroles te heffen. Ze vereist geen vergoedingen voor controles op plantenpaspoorten en de registratie van exploitanten, waarvoor in sommige maar niet alle lidstaten vergoedingen worden geheven.

Totale nalevingskosten (inclusief administratieve lasten en vergoedingen)	Bevoegde autoriteiten	Exploitanten	EU-begroting	Totaal
Basisscenario:				
-- Vóór inning van vergoedingen	96 mln. EUR	51 mln. EUR	2 mln. EUR	149 mln. EUR
-- Na inning van vergoedingen	59 mln. EUR	88 mln. EUR	2 mln. EUR	149 mln. EUR
Optie 1	59 mln. EUR	88 mln. EUR	2 mln. EUR	149 mln. EUR
Optie 2	45 mln. EUR	106,8 mln. EUR	3 mln. EUR	154,8 mln. EUR
Optie 3	44,3 mln. EUR	89,8 mln. EUR	26,7 mln. EUR	160,8 mln. EUR
Optie 4	64,7 mln. EUR	89,8 mln. EUR	47,1 mln. EUR	201,6 mln. EUR



Uit de beoordeling van de economische, sociale en milieugevolgen van de regeling blijkt dat optie 1 geen tot licht positieve gevolgen heeft, dat optie 2 licht positieve milieugevolgen maar negatieve economische gevolgen heeft, terwijl de opties 3 en 4 beduidend positieve economische, sociale en milieugevolgen hebben (de totale kosten van de regeling nemen dan wel toe, maar de voordelen nemen nog meer toe):

Gebieden	Gevolgen			
	Optie 1	Optie 2	Optie 3	Optie 4
<i>Economische gevolgen</i>				
Daling van de kosten/lasten voor exploitanten Productiviteit, winstgevendheid, concurrentievermogen	0 0	— -	0 +++	0 +++
<i>Sociale gevolgen</i>				
Werkgelegenheid Voedselzekerheid en -veiligheid	0 0	- +	++ ++	++ ++
<i>Milieugevolgen</i>				
Duurzaamheid Instandhouding van biodiversiteit en ecosystemen Gezondheid van bossen, landschap, openbare en particuliere groene ruimten	+ 0 +	+ + +	+++ + +++	+++ +++ +++

Teneinde de bruikbaarheid ervan te meten, werd elke optie ook afgewogen tegen de oorspronkelijke doelstellingen van de herziening om na te gaan welke optie het best aan het doel van de herziening tegemoetkomt:

		Optie 1	Optie 2	Optie 3	Optie 4
Algemene doelstellingen	Ervoor zorgen dat de regeling de EU effectief beschermt tegen voor de EU prioritaire schadelijke organismen	0	+	+++	+++
	De regeling moderniseren op het vlak van stimulansen, kosten en verantwoordelijkheden, inclusief het wegwerken van mededingingsvervalsing en het verlagen van de lasten	0	+	+++	+++ (ook invasieve planten) +++
Specifieke doelstellingen	Vaststellen van EU-prioriteiten -- Erkennen van prioritaire quarantaineorganismen -- Verbeterd vermogen om schadelijke organismen vlot te derubriceren	0 0	+++ +++	+++ +++	+++ +++
	Verbeterde preventie bij invoer -- Verbeterde bescherming tegen hoogrisicohandel -- Verbeterde staat van paraatheid en verbeterde surveillance	0 0	++ ++	++ +++	+++ ++
	Versterkt uitroeings- en inperkingsvermogen -- Verbeterde instrumenten -- Stimulansen voor kennisgeving, uitroeiing en inperking van uitbraken van prioritaire quarantaineorganismen	0 0	+ 0	+++ +++	++ ++
	Vernieuwing en modernisering van de regeling voor verplaatsingen binnen de EU -- Vernieuwde geloofwaardigheid van plantenpaspoorten en beschermde gebieden -- Nieuw evenwicht in verantwoordelijkheden van lidstaten/exploitanten, verminderde lasten/kosten, gelijke mededingingsvoorwaarden	0 0	+++ +	+++ +++	+++ +++

Verbeterde ondersteuning voor de regeling	0	++	+++	+++
-- Volledige kostendekking voor controles van exploitanten en medefinanciering door EU voor openbaar belang	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
-- Goede diagnostische en wetenschappelijke ondersteuning	0	+	++	++
-- Bewustmaking en ondersteuning				

Omvang van het effect: ++ zeer positief; + positief; – – zeer negatief; – negatief; 0 geen. N.v.t.: niet van toepassing (te behandelen door de herziene Verordening 882/2004 en via het Horizon 2020-programma).

6. VERGELIJKING VAN DE OPTIES

Optie 1 komt niet tegemoet aan de doelstellingen van de herziening.

Optie 2 verbetert de regeling in de mate van het mogelijke zonder bijkomende betrokkenheid van de EU door verantwoordelijkheid bij de exploitanten te leggen (inclusief volledige kostendekking) en door de preventie op te voeren. Gezien de huidige financiële crisis zou optie 2 wel eens de bevoorrechte kandidaat voor de toekomstige fytosanitaire regeling kunnen zijn. Uit de beoordeling blijkt echter ook dat de kosteneffectiviteit van deze optie pover is.

Striktere invoervoorschriften moeten de instroom van gereguleerde schadelijke organismen in de EU helpen inperken. De omvangrijke invoer uit andere werelddelen waar deze plaagorganismen wijdverspreid zijn, houdt echter in dat bepaalde gereguleerde organismen vroeg of laat toch door de mazen van het net zullen glijpen en uitbraken zullen veroorzaken, tenzij de open aanpak van de EU betreffende de invoer van plantenmateriaal wordt opgegeven (deze optie is van meet af aan afgewezen, o.a. door de politieke wereld, omdat zij de economie van de EU schade zou berokkenen). Deze uitbraken moeten tijdig worden opgespoord en effectief worden aangepakt indien de open EU-aanpak gehandhaafd moet blijven. De essentie van optie 2, namelijk verdere betrokkenheid van de EU vermijden, houdt in dat de noodzakelijke extra uitgaven voor surveillance en vroegtijdige actie tegen dergelijke uitbraken slechts gedeeltelijk kunnen worden gegenereerd door de grotere kostendekking met betrekking tot het verplaatsen van plantenmateriaal binnen de EU. Dit zou slechts in enkele lidstaten nut hebben (i.e. de lidstaten met momenteel een onvolledige kostendekking). Het zou de lasten voor exploitanten verhogen (strikttere invoervoorschriften, tijdelijke opschorting van hoogrisicohandel) zonder te leiden tot een versterkte langdurige bescherming tegen schadelijke organismen uit derde landen, aangezien er niet in stimulansen voor vroegtijdige kennisgeving door exploitanten zou zijn voorzien en aangezien de begroting voor surveillance en vroegtijdige actie in veel lidstaten ontoereikend zou blijven. Dit houdt een risico in, want schadelijke organismen houden geen rekening met de grenzen van lidstaten.

Het grote voordeel van optie 2 is de modernisering van en het nieuwe evenwicht in de rol en verantwoordelijkheden van exploitanten ten opzichte van de bevoegde autoriteiten van de lidstaten (evenals betere afstemming tussen de fytosanitaire regeling en regelingen inzake plantaardig teeltmateriaal en gelijkere mededingingsvoorwaarden). Hoewel dit een van de algemene doelstellingen van de herziening is, zou de andere algemene doelstelling (verbeterde preventie en vroegtijdige actie) slechts deels worden verwezenlijkt. De instroom van schadelijke

organismen in de EU zou hoogstens worden vertraagd en de schade zou blijven toenemen. Optie 2 gaat ervan uit dat de lidstaten en exploitanten het best geplaatst zijn om fytosanitaire problemen aan te pakken. Dit is echter in strijd met het resultaat van de beoordeling van de regeling en met de voorkeur van de meeste belanghebbenden en lidstaten om naar een grotere betrokkenheid van de EU op te schuiven. Deze optie negeert het marktfalen en het bestaan van belangrijke kenmerken van algemeen belang, en weerspiegelt eerder de oorspronkelijke logica dat de fytosanitaire regeling over landbouw en handelsverkeer gaat.

Optie 3 verschilt van optie 2 in die zin dat ze op een verhoogde medefinanciering door de EU voor surveillance en uitroeiing van uitbraken is gericht. Dit resulteert in een reeks synergieën die van cruciaal belang lijken om een betere werking van de fytosanitaire regeling inzake preventie en vroegtijdige opsporing van en maatregelen tegen uitbraken te waarborgen, hetgeen noodzakelijk is om de gewenste sociaaleconomische en milieuvoordelen te bereiken.

Bij deze optie zou financiële ondersteuning van de EU voor de surveillance van nieuwe en prioritaire quarantaineorganismen meer kunnen helpen om uitbraken tijdig op te sporen en uit te roeien dan in het geval van optie 2, waarbij het twijfelachtig is of de lidstaten over de middelen beschikken om de nieuwe verplichtingen inzake diepgaandere onderzoeken na te komen. Uitroeingsmaatregelen zouden waarschijnlijk ook met meer kracht worden uitgevoerd. De medefinanciering door de EU van compensaties die lidstaten aan de telers betalen voor directe verliezen ten gevolge van de uitroeiing van prioritaire organismen zou lidstaten kunnen aanmoedigen om uitbraken niet langer te verbergen. Door compensatie te laten afhangen van een aantoonbare naleving van goede bioveiligheidspraktijken en tijdige kennisgeving van uitbraken, omvat deze optie in tegenstelling tot optie 2 een stimulans voor preventie. Wanneer exploitanten in hun directe verliezen ten gevolge van uitbraken worden ondersteund, worden zij aangemoedigd om – zoals door hen is gevraagd – als partner in de fytosanitaire regeling van de EU op te treden. Zolang exploitanten op nationaal niveau niet volledig worden gecompenseerd (wat normaal gezien niet het geval is), lijkt het onwaarschijnlijk dat medefinanciering door de EU van de verliezen van exploitanten als een perverse stimulans voor roekeloosheid zal fungeren. Bovendien zou de subsidiabiliteit voor medefinanciering door de EU worden beperkt tot directe waardeverliezen, waarbij bijkomende resterende verliezen voor rekening van de teler komen; deze kunnen verzekerd zijn of gedekt zijn in het kader van onderlinge fondsen onder het gemeenschappelijk landbouwbeleid. De medefinanciering door de EU van directe verliezen zal waarschijnlijk de noodzakelijke ontwikkeling van nationale onderlinge fondsen stimuleren. Het wetsvoorstel van de Commissie inzake steun voor plattelandsontwikkeling (meegedeeld op 12 oktober 2011) voorziet in steun voor financiële bijdragen aan landbouwers voor verzekeringen en onderlinge fondsen die de schade vergoeden, inclusief schade veroorzaakt door uitbraken van gereguleerde voor planten schadelijke organismen.

Optie 3 biedt een gezonde kosten-batenverhouding voor alle betrokken partijen. In tegenstelling tot bij optie 2 blijven de kosten voor de exploitanten stabiel en nemen de kosten voor de lidstaten af, terwijl de economische en milieuvoordelen veel groter zijn. Dit vergt echter grotere uitgaven van de EU. Die zijn gerechtvaardigd om het marktfalen inzake plantgezondheid aan te pakken, in het bijzonder het gebrek aan ondersteuning voor doelstellingen in het algemeen belang. Wanneer de EU ook een

financiële verantwoordelijkheid voor milieubescherming aanvaardt, kan de gehele regeling beter werken. Bovendien zijn er op EU-niveau tal van schaalvoordelen. Er moet worden opgemerkt dat de totale kosten van optie 3 amper meer bedragen dan bij optie 2, maar dat de voordelen veel groter zijn. Aan de hand van beperkte investeringen in vroegtijdige opsporing en uitroeiing kan er enorm worden bespaard op het vlak van eventuele verliezen ten gevolge van uitbraken en op het vlak van curatieve maatregelen tegen uitbraken in de landbouw en het natuurlijk milieu. De verbeterde kosten-batenverhouding is het gevolg van een herschikking van de kosten voor de exploitanten, lidstaten en EU. Hierdoor kunnen er stimulansen worden ingevoerd en synergieën tot stand worden gebracht. Optie 3 vormt "subsidies" op compensaties van de lidstaten om tot nalevingsstimulansen (compensatie van verliezen ten gevolge van uitroeingsmaatregelen). Op die manier legt zij de verantwoordelijkheid voor bioveiligheid bij de exploitanten en dekt zij deels hun risico's. Dit geldt uitsluitend voor Europese prioritaire organismen en op voorwaarde dat de EU-wetgeving wordt nageleefd.

Optie 4 vult optie 3 aan in die zin dat invasieve planten (met uitzondering van parasitaire planten) ook worden behandeld. Dit zou leiden tot bijkomende voordelen voor het milieu, maar mogelijk ook tot hogere kosten voor de lidstaten en de EU. Zolang invasieve planten niet in de EU aanwezig zijn, zijn de kosten om ze in de regeling op te nemen minimaal. Zodra er echter een uitbraak plaatsvindt, zouden de kosten voor onderzoeken en uitroeingsmaatregelen aanzienlijk toenemen, in de orde van grootte van uitbraken van bosplaagorganismen. Grootschalige uitbraken kunnen leiden tot hogere kosten dan die welke in het kader van de huidige fyto-sanitaire regeling worden gemaakt. Onder de WTO-overeenkomst inzake sanitaire en fyto-sanitaire maatregelen is het niet toegelaten om de invoer van invasieve planten uit derde landen te verbieden zonder gelijkwaardige binnenlandse maatregelen. De reglementering van invasieve planten brengt bijgevolg het risico van onverwacht hoge kosten voor de EU-begroting met zich mee. Voor zover de begroting beperkt is, zou de dekking van invasieve planten nadelig zijn voor de behoeften van de regeling in haar huidige vorm, tenzij er voor invasieve planten een andere interventielogica wordt toegepast (maar in dat geval is het twijfelachtig of zij in de fyto-sanitaire regeling kunnen worden opgenomen). Door invasieve planten buiten het nieuwe beleid inzake invasieve uitheemse soorten te laten, zou optie 4 te zijner tijd tot inconsistenties met de algemene doelstellingen van het beleid inzake invasieve uitheemse soorten kunnen leiden omdat ruiming in natuurlijke habitats van ecologisch belang ongepast is. Teneinde invasieve uitheemse soorten te beheersen, kan een beperkte en lokale verspreiding ervan in de tuinbouw noodzakelijk zijn. De verspreiding van schadelijke organismen is daarbij echter absoluut verboden. De belangrijkste instrumenten om veilige internationale verplaatsingen van planten te waarborgen, namelijk het fyto-sanitaire certificaat en het plantenpaspoort, zijn niet geschikt om het verplaatsen van invasieve uitheemse soorten te reglementeren. Het beheer van invasieve uitheemse soorten vergt bijgevolg een eigen rechtsinstrument.

Voorkeursoptie

In het licht van bovenstaande beoordeling wordt **optie 3** geacht de beste manier te bieden om de doelstellingen te verwezenlijken met de beste kosten-batenverhouding en een optimaal evenwicht tussen de inbreng van de lidstaten, exploitanten en EU. Optie 3 zou een aanzienlijke positieve impact moeten hebben op de winstgevendheid en economische groei van de betreffende sectoren; zij sluit tevens het beste aan bij het resultaat van de raadpleging van de belanghebbenden en lidstaten. De vereiste EU-begroting om optie 3 ten uitvoer te leggen, is verzekerd in het voorstel van de Commissie voor het meerjarig financieel kader (MFK) voor 2014-2020.

De problemen met invasieve uitheemse soorten kunnen worden opgelost door in Verordening 882/2004 te voorzien in een mogelijkheid voor de lidstaten om grenscontroleposten te gebruiken voor officiële controles op de invoer van invasieve uitheemse planten en dieren (vergelijkbaar met de huidige afspraken voor de tenuitvoerlegging van CITES). Op die manier kunnen de lidstaten de synergieën van controles op plant- en diergezondheid en controles op invasieve uitheemse planten aan de grens ten volle benutten. Bepalingen betreffende territoriale surveillance en uitroeiing zullen in specifieke wetgeving inzake invasieve soorten worden vastgelegd in navolging van de opzet van sectorgebonden wetgeving inzake plant- en diergezondheid.

7. MONITORING EN EVALUATIE

De herziening van de Europese fyto-sanitaire regeling is er in de eerste plaats op gericht de doeltreffendheid ervan te verbeteren. De meeste doelstellingen hebben te maken met verbeterde maatregelen op het vlak van het binnendringen, de vestiging en de verspreiding van schadelijke organismen in de EU. Andere zijn erop gericht de werking en governance van de regeling te moderniseren door de schaarse middelen efficiënter te gebruiken, een nieuw evenwicht te brengen in de verantwoordelijkheden en kosten van bevoegde autoriteiten en particuliere exploitanten, de administratieve lasten te verlagen en gelijke mededingingsvoorwaarden te waarborgen.

De volgende voortgangsindicatoren kunnen voor de doelstellingen van de herziening worden gebruikt (ongeacht of de rechtsbepalingen in de nieuwe fyto-sanitaire verordening of de toekomstige verordening inzake officiële controles worden opgenomen):

- aantal gereguleerde schadelijke organismen die aanwezig / niet aanwezig zijn in de EU;
- totale door prioritair getroffen organismen getroffen arealen in de EU;
- aantal door de lidstaten uitgevoerde controles en tests;
- aantal door de lidstaten uitgevoerde surveillance-inspecties en tests op organismen die niet in de EU voorkomen en op schadelijke organismen die voor de EU van prioritair belang zijn;

- aantal uitgeroeide / niet-uitgeroeide uitbraken op EU-grondgebied van schadelijke organismen die voor de EU van prioritair belang zijn; Verstreken tijd tussen de opsporing van gereguleerde schadelijke organismen en de kennisgeving ervan;
- verstreken tijd tussen de opsporing van prioritair organismen en de uitroeiing ervan;
- onderscheppingen door lidstaten van gereguleerde schadelijke organismen in verzendingen uit andere lidstaten (in absolute cijfers en als percentage van het handelsvolume);
- aantal uitgeroeide / niet-uitgeroeide uitbraken in beschermde gebieden;
- mate waarin exploitanten tevreden zijn met de werking en het kostenniveau van de regeling;
- percentage van kostendekking door lidstaten voor controles op invoer en plantenpaspoorten.
- aantal nationale en Europese referentielaboratoria;
- mate waarin burgers zich bewust zijn van het bestaan van de regeling en deze steunen.

Ondanks verwachte methodologische moeilijkheden zal er ook worden gewerkt aan de ontwikkeling van parameters inzake vermeden verliezen. Die kunnen bijgevolg worden gebruikt om de doeltreffendheid van de regeling meer rechtstreeks te meten.

De bovengenoemde indicatoren zijn een onderdeel van de bestaande algemene rapporteringsverplichtingen onder Verordening 882/2004 en Richtlijn 2000/29/EG, zij het zonder verwijzing naar de bovenstaande specifieke indicatoren. De wetgeving zal bepalen dat de lidstaten de gegevens in verband met de bovengenoemde indicatoren jaarlijks moeten verzamelen voor zover deze te maken hebben met concrete parameters betreffende officiële activiteiten. De vaststelling van de mate waarin exploitanten tevreden zijn met de werking en het kostenniveau van de regeling en de mate waarin burgers zich van de regeling bewust zijn en deze steunen, is een heel nieuw element. Deze metingen moeten niet jaarlijks worden verricht, maar zullen samen met de evolutie van bovengenoemde indicatoren en van de financiële uitgaven een onderdeel zijn van de terugkerende toekomstige beoordeling van de regeling.