EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 10.12.2021
COM(2021) 786 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de handhaving en de doeltreffendheid van fytosanitaire maatregelen met betrekking tot invoer op het grondgebied van de Unie

Inhoudsopgave

1 INLEIDING 3
2 INVOERPROCEDURES 5
3 FYTOSANITAIRE CERTIFICATEN 6
4 VERBODEN 8
5 OFFICIËLE CONTROLES 10
6 CONCLUSIES 13

AFKORTINGEN

GCP: grenscontrolepost

BOVV: betere opleiding voor veiliger voedsel

BA: bevoegde autoriteit

CP: controlepunt

DG SANTE: directoraat-generaal Gezondheid en Voedselveiligheid

EFSA: Europese Autoriteit voor voedselveiligheid

EU: Europese Unie

Europhyt: EU-systeem voor de melding van onderscheppingen op fytosanitair gebied

PHR: planten, plantaardige producten en andere materialen met een hoog risico

IPPC: Internationaal Verdrag voor de bescherming van planten

NPD: nationale plantenziektekundige dienst

OCR: verordening officiële controles (EU) 2017/625

FC: fytosanitair certificaat

TM: teeltmateriaal

GNQO: gereguleerde niet-quarantaineorganismen

Traces: geïntegreerd veterinair computersysteem

1 INLEIDING

Fytosanitaire invoermaatregelen zijn bedoeld om de Europese Unie (EU) te beschermen tegen het binnenbrengen van plaagorganismen. Het Europese wetgevend kader voor die maatregelen was tot 2019 gebaseerd op Richtlijn 2000/29/EG van de Raad[1]. Daarin werd een op risico's gebaseerd systeem vastgesteld, dat voldeed aan de overeenkomst inzake sanitaire en fytosanitaire maatregelen (SPS) van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) (WTO-SPS-overeenkomst), en in het algemeen open stond voor invoer. Er waren enkele beperkingen, zoals de noodzaak van een fytosanitair certificaat, specifieke invoervoorschriften, en bepaalde verboden. Ook werd in de richtlijn het systeem vastgesteld voor officiële fytosanitaire controles die door de EU-lidstaten worden georganiseerd en uitgevoerd.

Naar aanleiding van het evaluatieverslag in het kader van de fytosanitaire regeling in 2010 werd geconstateerd dat de vorige wetgeving moest worden vervangen. Verordening (EU) 2016/2031 (hierna "de verordening") werd goedgekeurd in 2016 en is vanaf 14 december 2019 van toepassing. Met deze verordening werden de op risico's gebaseerde aanpak en overeenstemming met de WTO-SPS-overeenkomst gehandhaafd, maar werden in het licht van de opgedane ervaring maatregelen ingevoerd om de bescherming van het grondgebied van de Unie te versterken en de proactieve paraatheid voor crisisinterventie te verhogen.

In het licht van de ingrijpende veranderingen in de EU-invoerregeling inzake de gezondheid van planten voerden de medewetgevers in artikel 50 van de verordening de verplichting voor de Commissie in om uiterlijk op 14 december 2021 een verslag in te dienen bij het Europees Parlement en de Raad met als doel de handhaving en doeltreffendheid van maatregelen met betrekking tot invoer in de EU te beoordelen, met inbegrip van een kosten-batenanalyse, en zo nodig om tevens een wetsvoorstel in te dienen om in te spelen op de eventuele behoefte aan wijzigingen.

De reikwijdte van dit verslag omvat de belangrijkste veranderingen die met de verordening worden doorgevoerd, d.w.z. de belangrijkste veranderingen in de invoermaatregelen en de organisatie van de officiële controles voor die maatregelen.

In het verslag wordt een beoordeling gemaakt van i) de invloed van de opneming in de verordening van gereguleerde niet-quarantaineorganismen, waarop eerder de wetgeving betreffende de productie en het op de markt aanbieden van teeltmateriaal[2], (hierna "de wetgeving inzake teeltmateriaal") van toepassing was, op invoermaatregelen en controlesystemen; ii) de handhaving en de doeltreffendheid van de maatregelen voor het aanpakken van nieuwe risico's, waarvoor verschillende maatregelen in overweging zouden kunnen worden genomen, variërend van quarantaine na invoer tot een tijdelijk verbod; iii) de handhaving en de doeltreffendheid van de uitbreiding van de verplichting om bij invoer een fytosanitair certificaat voor planten en plantaardige producten te overleggen, naar nieuwe handelsartikelen (met minimaal 1 % van de controles aan de grenzen) en naar planten die in de bagage van passagiers worden binnengebracht; iv) de huidige procedures voor het toestaan van afwijkingen van verboden op de invoer alsook de bepalingen voor een tijdelijk verbod op bepaalde planten, plantaardige producten en ander materiaal die als hoog risico worden aangemerkt, waarvan de invoer is toegestaan nadat een risicobeoordeling van het

[1] PB L 169 van 10.7.2000, blz. 1.

[2] https://ec.europa.eu/food/plants/plant-reproductive-material/legislation/specific-legislation_en

handelsartikel is uitgevoerd door de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid (EFSA) met betrekking tot een technisch dossier dat is ingediend door het betrokken land van oorsprong, gevolgd door een rechtshandeling van de EU met de invoervoorwaarden voor het handelsartikel; v) de veranderingen die zijn ingevoerd met betrekking tot de invoervoorwaarden voor materialen voor officiële tests, wetenschappelijke en andere soortgelijke doeleinden, alsook de veranderingen die zijn doorgevoerd voor het gebruik van quarantainestations en gesloten faciliteiten; vi) de invloed op de handhaving en de doeltreffendheid van de invoercontroles als gevolg van de aanzienlijke veranderingen die de verordening heeft meegebracht, met de opneming van de fytosanitaire controles in Verordening (EU) 2017/625[3], de verordening officiële controles, die op hetzelfde moment van kracht is geworden als de verordening.

Methodologie

Om aan de vereisten van het verslag te voldoen, zette de Commissie een methodologie op die de evaluatie van al het beschikbare bewijs omvatte. De Commissie raadpleegde belanghebbenden[4] door middel van vragenlijsten over vier belangrijke gebieden waarop uit hoofde van de wetgeving veranderingen zijn doorgevoerd: i) fytosanitaire invoerprocedures, ii) het gebruik van het fytosanitair certificaat, iii) invoerverboden en iv) fytosanitaire maatregelen van de verordening officiële controles. De vragenlijsten, die in overleg met nationale plantenziektekundige diensten in de EU en relevante organisaties op EU-niveau zijn ontwikkeld, waren bedoeld om feedback te verkrijgen over de beleidsaspecten van handhaving en uitvoering alsook over kosten, baten en effecten, om de kosten-batenanalyse uit te voeren. Uitnodigingen om antwoorden op de vragenlijsten in te dienen zijn toegezonden aan nationale plantenziektekundige diensten in de 27 EU-lidstaten, voor certificering bevoegde autoriteiten, en douaneautoriteiten, aan 2 EU-instellingen, aan 48 relevante organisaties op EU-niveau en aan 178 nationale plantenziektekundige diensten buiten de EU. Organisaties op het niveau van de lidstaten, exploitanten, laboratoria, onderzoeksinstituten en het publiek hadden toegang tot de vragenlijsten via de website van DG SANTE. In het laatste geval hielpen de Commissie en de nationale plantenziektekundige diensten in de EU de vragenlijsten onder de aandacht te brengen via sociale media en andere kanalen. In totaal zijn er 386 antwoorden ontvangen. De mate van deelname varieerde onder de verschillende categorieën belanghebbenden en de verschillende vragenlijsten, met voor de vragenlijst over de verordening officiële controles de laagste deelname van de plantenautoriteiten in de EU (15 van de 27 nationale plantenziektekundige diensten in de EU) en een algemeen lage deelname van organisaties op nationaal en EU-niveau, nationale plantenziektekundige diensten buiten de EU, exploitanten en het publiek.

Bovendien werd gebruikgemaakt van openbaar beschikbare gegevens, waarvoor een statistische analyse was uitgevoerd, uit twee bronnen: i) gegevens over onderscheppingen van planten en plantaardige producten die werden ingevoerd in of verhandeld binnen de EU werden verkregen via Europhyt en Traces voor de periode 2019-2020 en ii) handelsgegevens werden geanalyseerd voor de periode 2013-2020. Aangezien de handelsartikelen in de verordening niet overeenkomen met afzonderlijke nomenclaturen van het goederenverkeer,

[3] PB L 95 van 7.4.2017, blz. 1.

[4] Nationale plantenziektekundige diensten binnen en buiten de Europese Unie (EU), autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor richtlijnen inzake het in de handel brengen (voor certificering bevoegde autoriteiten), organisaties op nationaal en EU-niveau (organisaties in de EU en in de lidstaten), exploitanten en het publiek.

werden onderscheppingen en de handelsdynamiek vergeleken voor groepen handelsartikelen waarop de verandering in de wetgeving van toepassing was.

Ter ondersteuning van dit verslag stelde de Commissie vier technische verslagen[5] op met informatie over de ontvangen feedback en een uitgebreide analyse van die feedback.

Voor de beoordeling van de maatregelen in verband met de verordening officiële controles werden de resultaten van de eerste vijf audits betreffende invoercontroles in de lidstaten ten slotte ook in overweging genomen. De verslagen van alle relevante audits zijn openbaar beschikbaar[6].

De analyse van de Commissie wordt bemoeilijkt door drie factoren: allereerst de gedeeltelijke bijdrage van nationale plantenziektekundige diensten en organisaties binnen en buiten de EU in bepaalde gevallen, die van invloed was op de representativiteit van de antwoorden, en de zeer beperkte bijdrage van het publiek en exploitanten waardoor triangulatie van de bevindingen niet mogelijk was; ten tweede de zeer korte tijd tussen de inwerkingtreding van de verschillende bepalingen en het verzoek om feedback die van invloed was op de monstergrootte voor de analyse; en tot slot, de invloed van de COVID-19-pandemie op het handelsverkeer en hiermee verband houdende activiteiten, ondanks het bestaan van Verordening (EU) 2020/466[7] betreffende tijdelijke maatregelen ter beperking van risico's tijdens bepaalde ernstige storingen van de controlesystemen van de lidstaten als gevolg van de coronavirusziekte (COVID-19).

Vanwege de bovengenoemde beperkingen konden in bepaalde gevallen geen conclusies worden getrokken met betrekking tot de handhaving en de doeltreffendheid van de invoermaatregelen. De beoordeling van de kosten en baten werd uitgevoerd voor zover dit mogelijk was vanwege de verspreide feedback over de kwantitatieve gegevens waarom werd verzocht of die werden onderzocht door middel van economische literatuur. In plaats daarvan werd een grondige kwalitatieve analyse van de kosten en baten gemaakt. Om deze redenen heeft de Commissie zich er uiteindelijk toe beperkt de onderwerpen vast te stellen die verder moeten worden besproken.

2 INVOERPROCEDURES

Sinds in de verordening regels inzake gereguleerde niet-quarantaineorganismen zijn opgenomen hebben nationale plantenziektekundige diensten de verantwoordelijkheid voor officiële controles op gereguleerde niet-quarantaineorganismen overgenomen van voor certificering bevoegde autoriteiten. Hoewel de uitvoering van de regels inzake gereguleerde niet-quarantaineorganismen bij invoer als doeltreffend zou kunnen worden beschouwd wat de verwezenlijking van de desbetreffende doelstelling om naleving van de voorschriften inzake gereguleerde niet-quarantaineorganismen te waarborgen betreft, gaf 25 % van de nationale plantenziektekundige diensten, 41 % van de exploitanten en vijf van de zes voor certificering bevoegde autoriteiten een negatieve beoordeling vanwege het gebrek aan samenhang tussen

[5] https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC126792
https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC126791
https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC126695
https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC126790

[6] https://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit_reports/index.cfm

[7] PB L 98 van 31.3.2020, blz. 98.

de fytosanitaire wetgeving en de wetgeving inzake teeltmateriaal. De meningen waren verdeeld over de vraag of naleving van de maatregelen inzake gereguleerde niet-quarantaineorganismen ook zou moeten worden opgenomen onder het kopje "Aanvullende verklaring" van het fytosanitair certificaat, een bepaling die niet valt onder artikel 71, lid 2, van de verordening.

Een duidelijk voordeel van de verordening is de toegenomen efficiëntie van officiële controles, zoals aangegeven in de antwoorden. Sinds de uitvoering van de verordening is bijna twee derde van de nationale plantenziektekundige diensten en voor certificering bevoegde autoriteiten begonnen met het uitvoeren van gelijktijdige controles voor gereguleerde niet-quarantaineorganismen en quarantaineorganismen, terwijl dat in het verleden slechts 30 % was. De invloed van de verordening op financiële middelen voor het uitvoeren van die controles lijkt minimaal te zijn, aangezien de meeste bevoegde autoriteiten hebben verklaard dat de kosten niet zijn gestegen. Deze situatie wordt ook door particuliere exploitanten bevestigd.

Er lijkt een gebrek aan duidelijkheid te bestaan over de acties in geval van niet-naleving in verband met gereguleerde niet-quarantaineorganismen. Ruim de helft van de respondenten wijst niet-conforme zendingen af en stelt het betrokken niet-EU-land in kennis. Slechts enkelen van hen raadplegen de exploitant over speciale behandelingen. Sommige respondenten zouden de ontwikkeling van relevante richtsnoeren toejuichen. Bijna 75 % van de respondenten zou ervoor zijn om met het oog op transparantie niet-naleving in verband met gereguleerde niet-quarantaineorganismen te melden in Traces. Een dergelijke melding komt in de verordening echter niet aan de orde.

De bruikbaarheid van artikel 49 voor maatregelen betreffende recentelijk ontdekte risico's op plaagorganismen kon vanwege de geringe feedback niet worden beoordeeld.

3 FYTOSANITAIRE CERTIFICATEN

De uitbreiding van een fytosanitair certificaat naar de handelsartikelen van deel B van bijlage XI bij Verordening (EU) 2019/2072 (hierna "nieuwe handelsartikelen") die werd ingevoerd bij artikel 73 van de verordening (hierna "uitbreiding van het fytosanitair certificaat") zou bevorderlijk voor de bescherming van de EU tegen plaagorganismen kunnen worden geacht. Er zijn duidelijke voordelen geconstateerd: betere traceerbaarheid, betere bescherming tegen plaagorganismen en een grotere verantwoordingsplicht van nationale plantenziektekundige diensten buiten de EU. Bovendien heeft ongeveer 33 % van de nationale plantenziektekundige diensten buiten de EU aangegeven over meer capaciteit te beschikken om tijdens inspecties voorafgaand aan de uitvoer plaagorganismen op te sporen.

Daarnaast gaven exploitanten vooral aan dat de uitbreiding van het fytosanitair certificaat niets heeft afgedaan aan het gelijke speelveld of dat zich positieve veranderingen hebben voorgedaan door een groter bewustzijn, gelijke regels en meer controles.

Op basis van de enquête was 22 % van de respondenten van mening dat de situatie van de regeling betreffende het fytosanitair certificaat in het algemeen was verbeterd en vond 35 % dat de situatie hetzelfde was gebleven, terwijl 15 %, voornamelijk exploitanten, zei dat de

situatie was verslechterd omdat de nieuwe verplichting niet in verhouding stond tot de daarmee verband houdende risico's. Er kon niet worden beoordeeld of de transitie naar het nieuwe voorschrift soepel is verlopen, aangezien 42 % van de respondenten het soepel vond gaan, terwijl 38 % het problematisch noemde (verschillende voorschriften voor de handelsartikelen van deel A en deel B van bijlage XI die moeilijk uit te leggen zijn aan exploitanten, zo moeten alleen de handelsartikelen van deel A bij grenscontroleposten worden aangemeld); onderscheid maken tussen deel A en deel B; zaden opsporen die via verkoop op afstand zijn verkocht). Nationale plantenziektekundige diensten buiten de EU vinden dat het nu ingewikkelder is om de nieuwe handelsartikelen te identificeren, met name het beoogde gebruik op basis waarvan wordt bepaald of een fytosanitair certificaat noodzakelijk is. De criteria voor het in het verleden onderscheiden van die handelsartikelen toen hiervoor geen fytosanitair certificaat noodzakelijk was, zijn echter dezelfde gebleven.

De uitbreiding van het fytosanitair certificaat zou ook als bevorderlijk voor de algemene werking van het handelsverkeer kunnen worden beschouwd. Particuliere belanghebbenden ervaren een afname van frauduleuze praktijken, een toename van het vertrouwen tussen actoren in de toeleveringsketen, meer capaciteit om toezicht op overeenkomsten te houden en een algehele risicovermindering.

Voorts lijkt de uitbreiding van het fytosanitair certificaat onder exploitanten, burgers en bevoegde autoriteiten voor meer bewustzijn ten aanzien van fytosanitaire aangelegenheden te hebben gezorgd.

Als tegenargument moet worden opgemerkt dat de uitbreiding van het fytosanitair certificaat voor meer administratieve lasten en hogere daarmee verband houdende kosten heeft gezorgd. Organisaties in de hele EU hebben de toegenomen werklast als even groot beoordeeld. Drie lidstaten hebben met beperkte kosten hun IT-systemen aangepast en één lidstaat heeft zijn faciliteiten voor het uitvoeren van inspecties verbeterd. Vier lidstaten hebben het niveau van de monsterneming en tests voor het opsporen van mogelijke nieuwe risico's op plaagorganismen verhoogd, maar niet meer dan 5 %.

De uitbreiding van het fytosanitair certificaat heeft voor nationale plantenziektekundige diensten buiten de EU ook bepaalde kosten opgeleverd, voornamelijk omdat zij hun personeel hebben uitgebreid en faciliteiten en laboratoria hebben gemoderniseerd.

Hoewel het erop lijkt dat er voor de aanvullende handelsartikelen meer tijd en kosten gemoeid gaan met het voltooien van de controles bij de punten van binnenkomst in de EU (zoals opgegeven door het grootste gedeelte van de particuliere sector — 44 %), is het vermogen om langetermijninvesteringen te doen of strategische besluiten te nemen niet heel erg beïnvloed, aangezien 17 % van de respondenten van mening is dat dit vermogen is beïnvloed.

Er werden slechts heel weinig afwijzingen van zendingen, voornamelijk zaden, fruit en snijbloemen, gemeld vanwege het ontbreken van of een onvolledig fytosanitair certificaat voor de nieuwe handelsartikelen. Alle geraadpleegde belanghebbenden in de EU verklaarden dat zij geen grote veranderingen in de ingevoerde hoeveelheden in de EU, de productie in de EU of de prijzen voor de nieuwe handelsartikelen hebben waargenomen. Op basis van de antwoorden van nationale plantenziektekundige diensten buiten de EU kon, ondanks dat die

beperkt waren, worden bevestigd dat er geen sprake was van veranderingen in de ingevoerde hoeveelheden in de EU en evenmin van gestegen kosten voor exporteurs. De door belanghebbenden gegeven antwoorden komen overeen met de conclusie die wordt gegeven in Soto et al. (2021), dat de veranderde wetgeving een verwaarloosbaar effect op de totale handel in planten heeft gehad. Het controleren van de verplichte 1 % van de nieuwe handelsartikelen bij invoer werd door veel respondenten niet als ingewikkeld ervaren, terwijl bijna evenveel respondenten moeilijkheden ondervonden om de "nieuwe" van de "oude" gereguleerde handelsartikelen te onderscheiden, en was er sprake van een gebrek aan uniforme procedures in de lidstaten.

Wanneer de desbetreffende uitvoeringshandeling verschillende opties toelaat wat betreft de bepaling van artikel 71, lid 2, van de verordening om in het fytosanitair certificaat de volledige formulering van het specifieke voorschrift waaraan is voldaan, op te nemen, vindt meer dan de helft van de respondenten het tamelijk duidelijk, terwijl 32 % het tamelijk onduidelijk vindt. Zowel nationale plantenziektekundige diensten binnen als buiten de EU vinden het voorschrift duidelijk, maar particuliere belanghebbenden vinden het tegenovergestelde. Ondanks het feit dat alle 27 lidstaten de verduidelijkingen van de Commissie hebben goedgekeurd, hebben de marktdeelnemers en hun vertegenwoordigers er in hun antwoorden op gewezen dat het voorschrift niet in de hele EU op dezelfde wijze werd uitgevoerd en dat die verschillende benaderingen moeilijk te volgen waren. Dit was echter alleen het geval bij het begin van de uitvoering van het voorschrift.

De uitbreiding van het verplichte fytosanitair certificaat voor door passagiers binnengebrachte planten wordt ook als voordelig beschouwd, aangezien die volgens ruim 80 % van de belanghebbenden tot een betere bescherming van de EU tegen plaagorganismen heeft geleid. Er werden te weinig antwoorden van het publiek (17) ontvangen om een beoordeling te kunnen maken.

4 VERBODEN

Het binnenbrengen van bepaalde handelsartikelen op het grondgebied van de Unie is verboden op grond van artikel 40 van de verordening. De huidige procedure voor het toestaan van afwijkingen van invoerverboden, d.w.z. het toestaan van invoer van anderszins verboden handelsartikelen, heeft op basis van door de betrokken landen verstrekte informatie relatief goed gewerkt. Niettemin zou verdere standaardisering van die procedure worden overwogen. De huidige procedure voor het toestaan van afwijkingen van invoerverboden werd door 47 % van de respondenten als bevredigend en door nog eens 30 % als onbevredigend beschouwd. Onder organisaties op nationaal en EU-niveau heerst ontevredenheid door langdurige processen, gebrek aan transparantie, ontoereikende wetenschappelijke kennis en toegenomen administratieve en financiële inspanningen.

Artikel 42 van de verordening inzake planten, plantaardige producten en andere materialen met een hoog risico kan als een doeltreffende bepaling worden beschouwd wat betreft het versterken van de bescherming van de EU tegen plaagorganismen, zoals bevestigd door 61 % van de respondenten, die ook de lijst van planten, plantaardige producten en andere materialen met een hoog risico in de bijlage bij Verordening (EU) 2018/2019 [8] en de

[8] PB L 323 van 19.12.2018, blz. 10.

procedures in Verordening (EU) 2018/2018[9] duidelijk vinden. Dit wordt ook bevestigd in de evaluatie van de invloed van de lijst van planten, plantaardige producten en andere materialen met een hoog risico op de waarschijnlijkheid van uitbraken, waarbij slechts één organisatie vindt dat die is toegenomen. De respondenten waren het er over het algemeen ook over eens dat het verbod streng genoeg is. Zeven organisaties en vier nationale plantenziektekundige diensten vonden het tegenovergestelde. Ten slotte werd er opgeroepen tot meer transparantie ten aanzien van de procedure voor het opstellen van de lijst van planten, plantaardige producten en andere materialen met een hoog risico.

Naast de toegenomen bescherming van de EU tegen plaagorganismen en de verbeterde paraatheid bij potentieel nieuwe risico's op plaagorganismen, die door de meeste respondenten (69 %) worden genoemd (dit laatste werd toegeschreven aan de uitgevoerde risicobeoordelingen van de handelsartikelen), was het toegenomen bewustzijn van de noodzaak om de EU tegen plaagorganismen te beschermen een bijkomend voordeel dat door meer dan 50 % van de respondenten werd genoemd.

Het meest genoemde negatieve effect was de toename van de administratieve lasten. 29 van de 77 belanghebbenden zijn namelijk van mening dat de administratieve last was toegenomen als gevolg van de complexiteit van controles aan de grens, inspecties en bewakingsmaatregelen. Tegelijkertijd hebben de extra toegewezen middelen gezorgd voor meer capaciteit om de handelsartikelen die in de lijst van planten, plantaardige producten en andere materialen met een hoog risico zijn opgenomen te traceren en om de reeds van de lijst geschrapte planten, plantaardige producten en andere materialen met een hoog risico te identificeren.

Naast de doelgerichte opleiding over onderwerpen betreffende de gezondheid van planten die door de Commissie wordt georganiseerd in het kader van betere opleiding voor veiliger voedsel (BOVV), hebben andere belanghebbenden, voornamelijk nationale plantenziektekundige diensten, aanvullende opleidingsactiviteiten ondernomen om de uitvoering van het invoerverbod op planten, plantaardige producten en andere materialen met een hoog risico te vergemakkelijken. DG SANTE, EFSA en 13 van de 21 nationale plantenziektekundige diensten in de EU hebben verklaard hun verspreidingsactiviteiten aanzienlijk te hebben opgevoerd. Particuliere belanghebbenden hebben die verspreidingsactiviteiten over het algemeen positief beoordeeld, met name die door EFSA en nationale plantenziektekundige diensten.

Het verbod op de invoer van planten, plantaardige producten en andere materialen met een hoog risico heeft geen aanzienlijk effect gehad op de binnenlandse markt wat de binnenlandse productie, prijzen en verkoop betreft, noch op de capaciteit van exploitanten om planten, plantaardige producten en andere materialen met een hoog risico uit te voeren of om langetermijninvesteringen te doen, noch op het werkelijke aantal exploitanten in de sector. Niettemin zijn exploitanten en organisaties op nationaal en EU-niveau van mening dat de handel in planten, plantaardige producten en andere materialen met een hoog risico ingewikkelder is, met name door de behoefte aan leveranciers van nieuwe planten. Toch zijn zij erin geslaagd de verboden soorten planten, plantaardige producten en andere materialen

[9] PB L 323 van 19.12.2018, blz. 7.

met een hoog risico te vervangen. De resultaten van de handelsanalyse die in Soto et al. (2021) worden gegeven bevestigen de feedback die van belanghebbenden is ontvangen.

De vier nationale plantenziektekundige diensten buiten de EU die verklaarden dat zij een dossier hadden ingediend om het verbod op de invoer van planten, plantaardige producten en andere materialen met een hoog risico uit hun land op te heffen, vinden het proces complex, omdat er te veel specifieke informatie wordt verlangd en er geen gedetailleerde richtsnoeren beschikbaar zijn. Zij zijn ook van mening dat inspecties en de capaciteit om van de lijst geschrapte planten, plantaardige producten en andere materialen met een hoog risico te certificeren, complex waren, maar dat meer opleiding hielp om deze complexiteit op te vangen. Er waren te weinig gegevens over de kwantificering van de kosten om een beoordeling te kunnen maken.

De bepalingen van de artikelen 8 en 48 van de verordening inzake materiaal voor officiële tests, wetenschappelijke en andere doeleinden, lijken te zijn vereenvoudigd ten opzichte van de oude situatie, zoals bevestigd door de meerderheid van de respondenten, hoewel 11 van de 31 respondenten, waarvan 3 van de 4 laboratoria, de belangrijkste gebruikers, het tegenovergestelde beweren. De ervaring met de vergunning werd door de meerderheid van de respondenten (32 %) als onbevredigend beoordeeld door problemen met de bekrachtiging van de vergunning door nationale plantenziektekundige diensten buiten de EU, de administratieve last, een gebrek aan duidelijkheid van de bepaling, een gebrek aan harmonisatie tussen de lidstaten en het herhaalde verzoek om een dergelijke vergunning aan dezelfde verzender.

De bepalingen van de artikelen 60 tot en met 64 van de verordening betreffende het gebruik van quarantainestations en gesloten faciliteiten kunnen als bevredigend worden beschouwd, zoals bevestigd werd door de overgrote meerderheid van de respondenten. De procedure voor de vrijgave van materiaal uit quarantaineomstandigheden lijkt voor alle respondenten duidelijk en doeltreffend te zijn.

5 OFFICIËLE CONTROLES

De fytosanitaire sector is opgenomen in de werkingssfeer van de verordening officiële controles en invoercontroles worden nu uitgevoerd volgens dezelfde procedures als voor andere sectoren van de voedselketen, op enkele uitzonderingen na.

Met betrekking tot de beperkingen die in de inleiding uiteen zijn gezet, moet worden opgemerkt dat de vragenlijst voor de verordening officiële controles een lager deelnemingspercentage had.

Er konden geen conclusies worden getrokken met betrekking tot de mate van doeltreffendheid en harmonisatie van invoercontroles: 35 van de 65 respondenten vonden de uitvoering van de nieuwe regeling voor invoercontroles doeltreffend en geharmoniseerd, terwijl uit de feedback van de eerste 5 van een reeks van 15 tot 20 controles door de Commissie van de uitvoering van de verordening officiële controles bleek dat er sprake was van tekortkomingen, waarbij er lidstaten waren die niet waarborgden dat aan de minimumeisen voor grenscontroleposten en controlepunten wordt voldaan. Controle- en verificatieprocedures, gedocumenteerde procedures, plannen voor monitoring en

monsterneming om de consistentie van materiële controles te waarborgen, bevinden zich allemaal in een andere fase van ontwikkeling. Traces is operationeel, maar er bestaan nog steeds tekortkomingen in de lidstaten met de uitvoering van de eisen voor persoonlijke zendingen en verpakkingsmateriaal van hout.

Het gebruik van Traces kan worden beschouwd als een belangrijke verbetering die door de verordening officiële controles tot stand is gebracht. De functionaliteit voor het melden van niet-naleving bij invoer werd namelijk door 80 % van de respondenten als doeltreffend bestempeld. De nationale plantenziektekundige diensten beoordeelden ook de koppeling met andere systemen, de gebruiksvriendelijkheid en de beschikbaarheid van informatie positief.

Met de verordening officiële controles werden nieuwe regels voor controles op controlepunten en voor op risico's gebaseerde controles op handelsartikelen in doorvoer ingevoerd. Ondanks dat die controles nog maar korte tijd bestonden, konden zij volgens respectievelijk 47 van de 52 en 31 van de 36 respondenten als doeltreffend worden beschouwd.

De instelling van geharmoniseerde regels voor de monsterneming voor materiële controles door middel van visuele inspectie (bijlage III bij Verordening (EU) 2019/2130[10]) is een belangrijke verbetering van het systeem van officiële controles geweest. Tijdens eerdere reeksen controles was namelijk een aanzienlijke variatie in de monsterneming voor materiële controles vastgesteld en dit werd door de Commissie en de lidstaten als een zwak punt gezien. Volgens de antwoorden wordt de monstergrootte nu uniformer bepaald dankzij duidelijkere voorschriften. Sommige belanghebbenden meldden echter dat de monstergrootte van zendingen met kleine partijen verschillende handelsartikelen onevenredig groot is om de minimaal aanvaarde betrouwbaarheid als vastgesteld in de wetgeving te bereiken, en 33 % van hen vraagt om meer harmonisatie met betrekking tot de minimumhoeveelheden die van de controles moeten worden vrijgesteld. In Verordening (EU) 2019/2130 worden ook nieuwe bepalingen voor de monsterneming en tests voor latente infecties ingevoerd. Volgens de antwoorden op de vragenlijst hebben deze nieuwe bepalingen geen gevolgen gehad voor de kosten, maar hebben zij ervoor gezorgd dat die tests routinematig konden worden uitgevoerd.

De meeste nationale plantenziektekundige diensten hebben hun personeel of werklast niet uitgebreid om de veranderingen die uit de verordening officiële controles voortvloeiden door te voeren. Het programma BOVV van de Commissie bevatte een speciaal hoofdstuk over de nieuwe verordening officiële controles voor fytosanitaire inspecteurs. Daarnaast heeft bijna de helft van de respondenten opleidings- en voorlichtingsactiviteiten ondernomen voor de verordening officiële controles.

Bovendien hebben de veranderingen in de wetgeving ten opzichte van de oude situatie tot zeer beperkte veranderingen in het aantal grenscontroleposten en controlepunten geleid. Vier nationale plantenziektekundige diensten hebben punten van binnenkomst gesloten en drie hebben goedgekeurde plaatsen van bestemming gesloten, voornamelijk vanwege lagere invoervolumes, kosteneffectiviteit en financiële reorganisatie.

[10] PB L 321 van 12.12.2019, blz. 128.

Volgens 25 % van de antwoorden die zijn gegeven door exploitanten en hun associaties, hebben de voordelen van de veranderingen als gevolg van de verordening officiële controles kosten met zich meegebracht, aangezien de capaciteit om planten en plantaardige producten in te voeren is afgenomen. De afname van de invoercapaciteit is voornamelijk te wijten aan het feit dat goederen momenteel op basis van het fytosanitair certificaat worden ingeklaard, terwijl de inklaring voorheen op een transportdocument was gebaseerd, dat op verschillende fytosanitaire certificaten betrekking had. Bovendien heeft meer dan een op de drie respondenten uit de particuliere sector verklaard dat de controlekosten waren gestegen, zij het met minder dan 10 %. Voor een gelijk aantal respondenten zijn de kosten gelijk gebleven.

Ruim de helft van de nationale plantenziektekundige diensten was het ermee eens dat de kosten van verbruiksgoederen om controles uit te voeren niet waren beïnvloed. Niettemin gaf 67 % van de nationale plantenziektekundige diensten aan dat het uitvoeren van controles ofwel nog even lang duurt als daarvoor, ofwel minder dan 10 % langer duurt. Er zijn geen extra kosten gemeld door nationale plantenziektekundige diensten en hetzelfde werd aangegeven voor zowel de kosten van controles bij grenscontroleposten als voor de totale kosten zoals opgegeven door exploitanten en hun associaties.

De kosten voor het instellen van een monitoringplan voor verpakkingsmateriaal van hout en het bijwerken van de inspectieprotocollen zijn volgens twee nationale plantenziektekundige diensten gestegen, en de extra kosten bedragen minder dan 10 %.

Om de voorschriften van de verordening officiële controles voor controles op de bagage van passagiers uit te voeren, zijn de meeste nationale plantenziektekundige diensten de op risico's gebaseerde aanpak blijven gebruiken die zij vóór de uitvoering van de verordening officiële controles gebruikten. De meerderheid van de nationale plantenziektekundige diensten heeft de documentencontroles van de fytosanitaire certificaten echter aan de douaneautoriteiten gedelegeerd en enkele nationale plantenziektekundige diensten moesten hun faciliteiten moderniseren om die controles uit te voeren.

De vereiste van controles na invoer ten aanzien van voor opplant bestemde planten die in ruststand in de EU binnenkomen was iets langer dan een half jaar van kracht toen de vragenlijsten werden toegezonden. Dit zou kunnen verklaren waarom 61,1 % van de respondenten geen mening had. 22,3 % van de respondenten beoordeelde de maatregelen echter als doeltreffend. De helft van de nationale plantenziektekundige diensten die de vragenlijsten hadden ingevuld benadrukte de complexiteit voor het traceren van de invoer van handelsartikelen via andere lidstaten. Met betrekking tot de organisatie van de controles na invoer, vonden de meeste nationale plantenziektekundige diensten de procedure eenvoudig, maar vond een groot deel van hen die procedure helemaal niet gemakkelijk. Er zijn te weinig gegevens verkregen over het aantal en de kosten van inspecties na invoer die worden uitgevoerd ten aanzien van voor opplant bestemde planten die in ruststand worden ingevoerd, om conclusies te kunnen trekken.

Gevraagd naar de controles van de handelsartikelen die via elektronische handel worden verkocht, zijn de meeste respondenten het ermee eens dat de controles voor verkoop op afstand op dezelfde manier zouden moeten worden uitgevoerd als die voor de traditionele

toeleveringsketen, om een gelijk speelveld te waarborgen voor het handhaven van het niveau van de bescherming tegen fytosanitaire risico's.

6 CONCLUSIES

Op basis van de beoordeelde gegevens kan ervan uit worden gegaan dat de verordening en de opneming van de fytosanitaire controles in de reikwijdte van de verordening officiële controles hebben bijgedragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen om de EU betere fytosanitaire bescherming te bieden en meer proactieve maatregelen tegen plaagorganismen te nemen en tegelijkertijd aan het IPPC te voldoen, door middel van op risico's gebaseerde en transparante benaderingen. De nationale plantenziektekundige diensten stonden positief tegenover bepalingen die helderheid verschaften over fytosanitaire controles en tegenover bepalingen waarmee de bescherming van de EU tegen plaagorganismen verder werd versterkt. Bepalingen, waarvan werd gemeend dat de invoering ervan moeilijkheden in het gevestigde handelsverkeer heeft veroorzaakt, werden door organisaties op nationaal en EU-niveau als negatief ervaren.

Voorts wijzen de analyse van de feedback die van belanghebbenden is ontvangen over veranderingen in de voorschriften inzake het fytosanitair certificaat, veranderingen als gevolg van de verordening officiële controles en de invoering van het tijdelijke verbod op planten, plantaardige producten en andere materialen met een hoog risico, samen met de analyse van de beschikbare handelsgegevens (Soto et al. 2021) op een situatie waarin de voordelen opwegen tegen de kosten. Een belangrijk aspect dat mogelijk tot deze positieve beoordeling heeft geleid zijn de opleidings- en verspreidingsactiviteiten. De situatie is minder duidelijk voor veranderingen in procedures bij invoer en met name voor gereguleerde niet-quarantaineorganismen. Autoriteiten binnen en buiten de EU benadrukken de voordelen van de veranderingen in de wetgeving meer dan particuliere exploitanten. Particuliere exploitanten hebben de neiging om meer kleine tekortkomingen in de uitvoering van de veranderingen in de wetgeving vast te stellen en geven aan op welke gebieden meer afstemming nodig is.

Om de doeltreffendheid en de uitvoering in de praktijk van de voorschriften van de verordening en de verordening officiële controles te verbeteren en de bruikbaarheid te vergroten, moeten sommige punten wellicht nader worden besproken. Dit geldt voor 1) het verbeteren van de samenhang van de bepalingen voor gereguleerde niet-quarantaineorganismen en de bijbehorende controles, 2) de procedures voor het toestaan van afwijkingen van invoerverboden op grond van artikel 40 van de verordening, 3) het vergroten van de transparantie ten aanzien van de procedures voor planten met een hoog risico op grond van artikel 42, en 4) doelgerichte officiële controles op planten en plantaardige producten die door middel van verkoop op afstand worden ingevoerd. Elke veronderstelde wijziging moet echter worden beperkt, aangezien die hoofdzakelijk verband zou houden met aanpassingen aan een reeds functionerend systeem.