

Brussel, 13 december 2021
(OR. en)

14932/21

AGRI 636
PHYTOSAN 37
AGRILEG 268

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	10 december 2021
aan:	de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	COM(2021) 787 final
Betreft:	VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD betreffende de ervaring die is opgedaan met de uitbreiding van het plantenpaspoortstelsel tot alle verkeer van voor opplant bestemde planten binnen het grondgebied van de EU

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2021) 787 final.

Bijlage: COM(2021) 787 final



Brussel, 10.12.2021
COM(2021) 787 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**betreffende de ervaring die is opgedaan met de uitbreiding van het
plantenpaspoortstelsel tot alle verkeer van voor opplant bestemde planten binnen het
grondgebied van de EU**

Inhoud

1	INLEIDING	3
2	UITBREIDING VAN HET PLANTENPASPOORTSTELSEL NAAR ALLE VOOR OPPLANT BESTEMDE PLANTEN	5
3	ANDERE ELEMENTEN VAN HET PLANTENPASPOORTSTELSEL WAAROP DE VRAGENLIJST BETREKKING HAD	6
3.1	Geharmoniseerde vorm van het plantenpaspoort.....	6
3.2	Aanbrengen van een plantenpaspoort op de handelseenheid.....	6
3.3	Voorschriften voor gemachtigde marktdeelnemers die plantenpaspoorten afgeven.....	7
3.4	Regelingen voor verkoop op afstand – afgifte van een plantenpaspoort voor een eindgebruiker	9
3.5	Elektronische plantenpaspoorten	10
3.6	Gereguleerde niet-quarantaineorganismen.....	10
3.7	Algemene bekendheid met plantenpaspoorten.....	11
4	CONCLUSIES	11

AFKORTINGEN

BA: bevoegde autoriteit

DG SANTE: directoraat-generaal Gezondheid en Voedselveiligheid

EU: Europese Unie

NPPO: nationale plantenziektkundige dienst (*National Plant Protection Organisation*)

RNQP: gereguleerd niet-quarantaineorganisme (*Regulated Non-Quarantine Pest*)

QP: EU-quarantaineorganisme (*Union Quarantine Pest*)

1 INLEIDING

De afgelopen twintig jaar, tot 2019, werd het EU-wetgevingskader inzake plantgezondheid geregeld door Richtlijn 2000/29/EG van de Raad¹. De richtlijn bevatte het concept van plantenpaspoorten als een overeengekomen merk dat is ontwikkeld om de vrije handel in plantaardig materiaal in de hele EU en de bescherming van het grondgebied van de EU tegen de verspreiding van gereguleerde plaagorganismen bij planten in de EU in evenwicht te brengen. Het plantenpaspoort werd gebruikt om plantaardig materiaal dat tussen de lidstaten wordt vervoerd, te vergezellen, ter vervanging van het fytosanitaire certificaat, het internationale document waarin het Internationaal Verdrag voor de bescherming van planten voorziet. Plantenpaspoorten moesten ook worden gebruikt voor het verkeer van planten binnen een lidstaat om te bevestigen dat die planten voldoen aan de respectieve fytosanitaire voorschriften van de EU-wetgeving. Ook moesten er nu officiële controles op plantenpaspoorten worden uitgevoerd op de locaties waar het plantaardig materiaal werd geproduceerd (bedrijfsruimten van de marktdeelnemer) in plaats van aan de grens of op de plaats van bestemming, en werd een registratieverplichting vastgesteld voor marktdeelnemers die gereguleerde planten en plantaardig materiaal hanteren en plantenpaspoorten afgeven.

Krachtens Richtlijn 2000/29/EG van de Raad en tot 2019 was alleen een plantenpaspoort vereist voor nader omschreven soorten van planten en zaden en bepaalde soorten plantaardig materiaal, in verband met specifiek vastgestelde fytosanitaire risico's. Bij de voorbereiding van de nieuwe verordening plantgezondheid (Verordening (EU) 2016/2031²) werd echter geoordeeld dat het plantenpaspoortstelsel niet optimaal functioneerde en werd overeengekomen dat het voorschrift dat een plant vergezeld moet gaan van een plantenpaspoort, zou worden uitgebreid tot een groter aantal zaden en met name tot alle voor opplant bestemde planten³. De uitbreiding van het plantenpaspoortstelsel tot alle voor opplant bestemde planten is aangevuld met enkele andere bepalingen om het plantenpaspoortstelsel te versterken, het robuuster en betrouwbaarder te maken en de erkenning ervan te verbeteren, met name bij professionele marktdeelnemers. De belangrijkste wijzigingen waren de invoering van een geharmoniseerde vorm van een plantenpaspoort, de verplichting voor exploitanten om een plantenpaspoort te hechten aan de handelseenheid van de planten of het plantaardig materiaal, of aan de verpakking, bundel of container ervan, alsook verplichtingen voor marktdeelnemers om de traceerbaarheid van planten of plantaardig materiaal te waarborgen en onderzoeken voor plantenpaspoorten uit te voeren.

Overeenkomstig artikel 79, lid 6, van Verordening (EU) 2016/2031 moet de Commissie een verslag indienen bij het Europees Parlement en de Raad over de ervaringen die zijn opgedaan bij de uitbreiding van het plantenpaspoortstelsel tot alle verkeer van voor opplant bestemde planten op het grondgebied van de Unie, met inbegrip van een kosten-batenanalyse, en dient zij zo nodig een wetsvoorstel in. In dit verslag komen deze voorschriften aan bod.

¹ PB L 169 van 10.7.2000, blz. 1.

² PB L 317 van 23.11.2016, blz. 4.

³ Dit geldt voor alle plantensoorten en alle categorieën – bijvoorbeeld potplanten, bomen en struiken, zaailingen, enten, onderstammen enz. – waarbij planten worden verhandeld en die verdere aanplant en groei mogelijk maken.

Methode

Om aan deze voorschriften te voldoen, heeft de Commissie al het beschikbare bewijsmateriaal onderzocht. Aangezien de wetswijziging pas in december 2019 van kracht werd en de analyse in februari 2021 werd uitgevoerd, konden openbaar toegankelijke gegevens niet worden gebruikt. Bovendien zijn er voor de lidstaten geen rapportageverplichtingen voor de aspecten die moeten worden geëvalueerd, en zijn er nog geen resultaten van de controles van de invoering van het plantenpaspoortstelsel in de lidstaten. Daarom was de enige beschikbare aanpak om bewijsmateriaal te verkrijgen om aan de rapportagevereisten te voldoen, dit direct te vragen aan marktdeelnemers en administratieve instanties die betrokken zijn bij het beheer en de uitvoering van de handel in planten binnen de EU, aangezien zij te maken hebben met de veranderingen in de wetgeving. Hiervoor stelde de Commissie een vragenlijst met zeventig vragen op, die door de lidstaten en EU-verenigingen werd gevalideerd. De vragen waren gericht op het verkrijgen van resultaten met betrekking tot de ervaring die is opgedaan met de uitbreiding van het plantenpaspoort tot alle verkeer van voor opplant bestemde planten, alsmede ten aanzien van de kosten, baten en effecten, om de kosten-batenanalyse uit te voeren. De vragenlijst⁴ werd toegezonden aan 27 nationale plantenziektkundige diensten en bevoegde certificeringsautoriteiten van de lidstaten en aan 48 relevante verenigingen op EU-niveau. Verenigingen op lidstaatniveau, marktdeelnemers en het grote publiek hadden toegang tot de vragenlijst via de website van DG SANTE. Wat het grote publiek betreft hielpen de Commissie en nationale plantenziektkundige diensten van de EU de vragenlijst via sociale media en andere kanalen bekend te maken. In totaal werden 177 antwoorden ontvangen uit 25 lidstaten. De mate van deelname varieerde als volgt onder de verschillende categorieën belanghebbenden: 24 nationale plantenziektkundige diensten⁵, 9 bevoegde certificeringsautoriteiten uit 7 lidstaten⁶, 43 marktdeelnemers uit 10 lidstaten⁷, 44 nationale verenigingen uit 13 lidstaten⁸, 50 antwoorden van burgers uit 5 lidstaten⁹ en 7 verenigingen op EU-niveau.

Ter ondersteuning van dit verslag heeft de Commissie een technisch verslag¹⁰ opgesteld met informatie over de ontvangen feedback en een uitgebreide, openbaar toegankelijke analyse van die feedback.

De analyse van de Commissie wordt gehinderd door drie factoren. Ten eerste was de bijdrage van bevoegde certificeringsautoriteiten, marktdeelnemers, verenigingen en burgers zeer beperkt en kan de analyse als zodanig geen sluitende conclusie opleveren voor deze groepen belanghebbenden. Ten tweede is de tijd tussen de inwerkingtreding van de verschillende bepalingen en het verzoek om feedback zeer kort. En tot slot is er de impact van de COVID-19-pandemie op de handel en de activiteiten ten aanzien van de reikwijdte van dit verslag.

⁴ <https://ec.europa.eu/eusurvey/runner/PH-art-79-PP-portal>

⁵ AT, BG, CY, CZ, DE, DK, EE, ES, FI, FR, GR, HU, IE, IT, LV, LT, LU, MT, NL, PL, PT, SI, SK, SE.

⁶ DE, FI, FR, NL, PL, SI, SE.

⁷ AT, CZ, DE, ES, FR, IT, NL, PT, SK, SE.

⁸ AT, BE, CZ, DE, DK, ES, FI, FR, IT, LT, NL, PL, SE.

⁹ BE, DE, FR, NL, PL.

¹⁰ <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC126789>

Vanwege de bovengenoemde beperkingen konden in bepaalde gevallen geen conclusies worden getrokken over de ervaring die is opgedaan met de uitbreiding van het plantenpaspoortstelsel naar alle verkeer van voor opplant bestemde planten op het grondgebied van de Unie. De beoordeling van de kosten en baten in verband met de uitbreiding van het plantenpaspoortstelsel naar alle verkeer van voor opplant bestemde planten voor marktdeelnemers werd in de mate van het mogelijke uitgevoerd vanwege de versnipperde feedback over de gevraagde kwantitatieve gegevens en de onbeschikbaarheid ervan uit andere bronnen. In plaats daarvan werd een grondige kwalitatieve analyse van de kosten en baten uitgevoerd. Ten slotte heeft de Commissie zich om deze redenen beperkt tot het aanwijzen van onderwerpen die verdere bespreking verdienen.

2 UITBREIDING VAN HET PLANTENPASPOORTSTELSEL NAAR ALLE VOOR OPPLANT BESTEMDE PLANTEN

Bij artikel 79 van Verordening (EU) 2016/2031 is de verplichting ingevoerd dat alle voor opplant bestemde planten, met uitzondering van zaden, vergezeld moeten gaan van een plantenpaspoort voor het verkeer ervan binnen het grondgebied van de EU.

De uitbreiding van het plantenpaspoortstelsel was bedoeld om de doeltreffendheid van de bescherming tegen EU-quarantaineorganismen te vergroten, de paraatheid voor de identificatie van nieuwe plaagorganismen bij planten die een bron van zorg voor de EU vormen, te verbeteren en over een uniforme toepassing van het beleid en een beter begrip en betere bewustwording bij relevante belanghebbenden te beschikken. Deze uitbreiding werd door de helft van de respondenten als positief beschouwd voor de verbetering van de traceerbaarheid van de planten en de doeltreffendheid van de bescherming tegen quarantaineorganismen bij planten werd door de meerderheid van de belanghebbenden meestal als toegenomen of gelijk ervaren. De paraatheid voor de identificatie van nieuwe plaagorganismen bij planten die een bron van zorg voor de EU vormen, werd ofwel als verbeterd ofwel als gelijk beschouwd. Bovendien hebben de meeste respondenten het begrip en de bewustwording van relevante belanghebbenden ook als verbeterd of gelijk beoordeeld.

Anderzijds werd de uitbreiding van het plantenpaspoortstelsel (de overgang naar en de invoering van deze nieuwe regel en de algemene complexiteit van het proces van afgifte of vervanging van een plantenpaspoort) door ongeveer twee derde van de belanghebbenden als belastend en moeilijk ervaren; slechts een kwart beschouwde de wijziging als beheersbaar of ondervond geen veranderingen. Een dergelijke perceptie van de veranderingen kan — afgezien van bepaalde specifieke aspecten die verderop in dit verslag aan de orde komen — verband houden met de korte periode tussen het begin van de toepassing van de nieuwe regels en de evaluatie van dit verslag (december 2019 – februari 2021).

Met het oog op de identificatie van de groepen planten die voor de meeste technische problemen zorgden, werd de belanghebbenden verzocht maximaal drie planten of groepen planten op te sommen waarvoor zij de meeste technische problemen hadden ondervonden als gevolg van de uitbreiding van het plantenpaspoortstelsel naar alle voor opplant bestemde planten. De drie meest genoemde groepen waren voor opplant bestemde siergewassen, zaden en voor opplant bestemde fruitgewassen. Voor de tegenovergestelde vraag, met name wat de drie groepen met het grootste technische gemak zijn, hebben de belanghebbenden — zij het minder talrijk — dezelfde drie groepen vermeld.

Als gevolg van de uitbreiding van het plantenpaspoortstelsel naar alle voor opplant bestemde planten zijn er voor marktdeelnemers en nationale plantenziektkundige diensten veranderingen opgetreden in het personeelsbestand en in de werklust. De impact op de werklust van de nationale plantenziektkundige diensten was groter dan de personeelswijzigingen. Dit kan worden verklaard door het feit dat sommige instellingen hun maximaal aantal personeelsleden hebben bereikt, waardoor het aantal personeelsleden ondanks de toegenomen werklust niet kan worden verhoogd. De wijziging had geen uniforme impact op het personeel van de marktdeelnemers, aangezien meer dan de helft geen wijzigingen meldde of aangaf geen mening te hebben, terwijl andere marktdeelnemers zowel verhogingen als verlagingen aangaven. De werklust van meer dan de helft van de marktdeelnemers die de vragenlijst hebben beantwoord, is echter toegenomen.

3 ANDERE ELEMENTEN VAN HET PLANTENPASPOORTSTELSEL WAAROP DE VRAGENLIJST BETREKKING HAD

3.1 Geharmoniseerde vorm van het plantenpaspoort

Bij artikel 83 van Verordening (EU) 2016/2031 is een gemeenschappelijke vorm voor het plantenpaspoort voor alle lidstaten ingevoerd¹¹ om eenvormige voorwaarden voor de uitvoering van de verordening te waarborgen. Deze wijziging lijkt door de belanghebbenden te worden aanvaard, aangezien de meeste belanghebbenden die de vragenlijst hebben beantwoord van mening waren dat de overgang naar dit nieuwe voorschrift beheersbaar of eenvoudig was. Ook de uitvoering en de complexiteit van deze wijziging werden positief beoordeeld, aangezien er meer positieve dan negatieve antwoorden¹² waren van de belanghebbenden die de vragenlijst hebben beantwoord.

Als gevolg van de geharmoniseerde vorm van het plantenpaspoort zijn er voor marktdeelnemers en nationale plantenziektkundige diensten veranderingen opgetreden in het personeelsbestand en in de werklust. De wijziging had een vergelijkbaar effect op het personeel en de werklust voor de marktdeelnemers, maar had een groter effect op de werklust van de nationale plantenziektkundige diensten.

3.2 Aanbrengen van een plantenpaspoort op de handelseenheid

Bij artikel 88 van Verordening (EU) 2016/2031 is de verplichting ingevoerd dat het plantenpaspoort door professionele marktdeelnemers wordt aangebracht op de handelseenheid van de planten, plantaardige producten en andere materialen voordat zij in het verkeer binnen het grondgebied van de EU worden gebracht, teneinde de traceerbaarheid van de planten te verbeteren, het risico op verplaatsing van plaagorganismen bij planten te beperken en de erkenning van het fytosanitair EU-systeem bij belanghebbenden te vergroten. Uit de antwoorden van de belanghebbenden op de vragenlijst blijkt dat dit een van de

¹¹ PB L 331 van 14.12.2017, blz. 44.

¹² De overgang naar en de uitvoering en de complexiteit van de invoering van de gemeenschappelijke vorm van een plantenpaspoort werd positief beoordeeld door respectievelijk 68 %, 56 % en 50 % van de belanghebbenden die de vragenlijst hebben beantwoord, vergeleken met respectievelijk 28,9 %, 39 % en 43 % die deze aspecten negatief beoordeelden.

moeilijkste wijzigingen is die door de verordening zijn ingevoerd, en wellicht een van de redenen is waarom de meeste belanghebbenden de uitbreiding van het plantenpaspoortstelsel naar alle voor opplant bestemde planten als belastend en moeilijk beschouwden (zie punt 2).

De overgang naar dit nieuwe voorschrift is door 65 % van de belanghebbenden als belastend of zeer belastend beoordeeld en de uitvoering ervan wordt door 81 % van de belanghebbenden gecompliceerd of veel gecompliceerder (in vergelijking met de vorige voorschriften) bevonden. Bovendien is de complexiteit van het proces om het plantenpaspoort af te geven of te vervangen door de helft van de belanghebbenden als moeilijker ervaren.

Het is ook moeilijk gebleken het plantenpaspoort aan te brengen op bepaalde soorten planten, zoals turf op rollen, houtstammen, zendingen met meerdere kleine partijen, partijen met meerdere soorten of meerdere soorten in één pot.

Hoewel de nationale plantenziektkundige diensten van mening waren dat het aanbrengen van het plantenpaspoort op de handelseenheid nuttig was en tot een verhoogde preventie heeft bijgedragen¹³, waren de marktdeelnemers de tegengestelde mening toegedaan (niet nuttig en droeg het niet bij tot een verhoogde preventie¹⁴). Om deze redenen hadden de marktdeelnemers voorgesteld om het plantenpaspoort in de leveringsdocumenten, zoals facturen, op te nemen en een elektronische versie van het plantenpaspoort in te voeren.

Als gevolg van het aanbrengen van het plantenpaspoort op de handelseenheid zijn er voor marktdeelnemers en nationale plantenziektkundige diensten veranderingen opgetreden in het personeelsbestand en in de werklast. Deze wijziging heeft een grotere impact gehad op de werklast van de nationale plantenziektkundige diensten dan die van de marktdeelnemers.

Het voorschrift om het plantenpaspoort op de handelseenheid aan te brengen, heeft geleid tot extra kosten en tijd voor de marktdeelnemers en de toeleveringsketen, met name voor bepaalde soorten materiaal, of ten aanzien van de noodzaak van nieuwe IT-systemen of -apparatuur, naast administratieve lasten. Alle belanghebbenden hebben ook geantwoord dat, als gevolg van de overgang naar de nieuwe plantenpaspoortregels, intensieve communicatie nodig is om marktdeelnemers te informeren.

3.3 Voorschriften voor gemachtigde marktdeelnemers die plantenpaspoorten afgeven

Om te zorgen voor een uniforme toepassing van het plantenpaspoortstelsel en om de geloofwaardigheid van de informatie in het plantenpaspoort zelf te vergroten, zijn bij Verordening (EU) 2016/2031 nieuwe voorschriften ingevoerd waaraan de marktdeelnemers die plantenpaspoorten afgeven moeten voldoen, door regels vast te stellen om de traceerbaarheid van de planten te waarborgen, en door de voorwaarden voor de onderzoeken, de voorwaarden voor de machtiging van professionele marktdeelnemers om plantenpaspoorten af te geven en de verplichtingen van deze gemachtigde marktdeelnemers vast te stellen (respectievelijk de artikelen 69, 87, 89 en 90). Voor de nationale plantenziektkundige diensten zijn ook gedetailleerde regels vastgesteld voor de registratie

¹³ Respectievelijk 17 en 14 nationale plantenziektkundige diensten, van de in totaal 24 nationale plantenziektkundige diensten die de vragenlijst hebben beantwoord.

¹⁴ Respectievelijk 27 en 30 marktdeelnemers, van de in totaal 43 marktdeelnemers die de vragenlijst hebben beantwoord.

van professionele marktdeelnemers (artikelen 65 en 66) en voor de machtiging van professionele marktdeelnemers om plantenpaspoorten af te geven (artikel 89).

Hoewel het plantenpaspoort in het algemeen door gemachtigde marktdeelnemers moet worden afgegeven, was dit het geval voor slechts 12 van de 24 lidstaten die de vragenlijst hebben beantwoord. Van de andere twaalf die de vragenlijst hebben beantwoord, werden de plantenpaspoorten in zes lidstaten grotendeels door de bevoegde autoriteiten afgegeven, in drie lidstaten door beide en in de overige drie lidstaten afhankelijk van het product.

Er bestond echter vrij algemene eensgezindheid (meer dan 70 % van de respondenten) dat het niet nodig is dat de bevoegde autoriteit plantenpaspoorten afgeeft voor bepaalde planten, plantaardige producten of andere materialen. Slechts in een minderheid van de lidstaten, 7 van de 24, brengen overheidsinstanties vergoedingen in rekening aan marktdeelnemers om hen toe te staan plantenpaspoorten af te geven.

Sommige lidstaten hebben enige vertraging opgelopen bij de registratie van de professionele marktdeelnemers zoals bedoeld in artikel 65. Tot de datum waarop de vragenlijst werd beantwoord, waren in 13 van de 23 lidstaten waarvan de nationale plantenziektekundige diensten de vraag hebben beantwoord, alle professionele marktdeelnemers reeds geregistreerd volgens de bepalingen van artikel 65. De werkzaamheden liepen nog in de andere lidstaten. In de laatste groep lidstaten zijn de vertragingen te wijten aan het feit dat er nieuwe marktdeelnemers zijn die niet eerder plantenpaspoorten afgaven, de noodzaak om een nieuw IT-systeem voor registratie in te stellen of een gebrek aan informatie over verkopers op afstand.

Artikel 89 van Verordening (EU) 2016/2031 betreffende de machtiging van professionele marktdeelnemers tot het afgeven van plantenpaspoorten is aangevuld bij Gedelegeerde Verordening (EU) 2019/827 van de Commissie¹⁵. Artikel 2 van die verordening verplicht de bevoegde autoriteiten ervoor te zorgen dat professionele marktdeelnemers toegang hebben tot technische richtsnoeren over de criteria waaraan de onderzoeken voor de afgifte van een plantenpaspoort moeten voldoen. Tot op de datum waarop de vragenlijst werd beantwoord, antwoordde de helft van de nationale plantenziektekundige diensten dat zij deze technische richtsnoeren al hebben verstrekt, terwijl de andere helft antwoordde dit nog niet te hebben gedaan. Van de marktdeelnemers die hebben geantwoord, was er een hoger percentage marktdeelnemers dat reeds technische richtsnoeren heeft gekregen dan zij die dergelijke documentatie nog niet hebben ontvangen. De kwaliteit van de verstrekte richtsnoeren werd slechts door een minderheid van de respondenten als onvoldoende beoordeeld, terwijl de andere antwoorden meestal gemiddeld of goed aanduidden. Er zij echter aan herinnerd dat Verordening (EU) 2019/827 van toepassing was met ingang van 14 december 2020 en dat in februari 2021 met de vragenlijst is gestart.

Een ander aspect dat is verbeterd als gevolg van de nieuwe voorschriften voor gemachtigde marktdeelnemers die plantenpaspoorten afgeven, is de mogelijkheid om plaagorganismen te identificeren, aangezien de marktdeelnemers verantwoordelijk zijn voor de onderzoeken om het plantenpaspoort af te geven. Bijna de helft van de marktdeelnemers die de vragenlijst hebben beantwoord, verklaarde dat zij hun eigen expertise gebruiken om de opsporing van

¹⁵ PB L 137 van 23.5.2019, blz. 10.

quarantaineorganismen in hun bedrijfsruimten te waarborgen, terwijl 44,2 % van de marktdeelnemers antwoordde de expertise uit te besteden.

Er zijn veranderingen opgetreden in het personeelsbestand en de werklast voor marktdeelnemers en nationale plantenziektkundige diensten als gevolg van de nieuwe voorschriften voor gemachtigde marktdeelnemers die plantenpaspoorten afgeven; hierdoor is de werklast van zowel marktdeelnemers als nationale plantenziektkundige diensten toegenomen.

Zestien nationale plantenziektkundige diensten hebben gegevens verstrekt over het totale aantal geregistreerde marktdeelnemers en gemachtigde marktdeelnemers die in de jaren 2018, 2019 en 2020 het plantenpaspoort moesten gebruiken. Volgens de verstrekte gegevens is het totale aantal geregistreerde marktdeelnemers sinds 2019 met 17 % gestegen. Bovendien is het totale aantal professionele marktdeelnemers dat het plantenpaspoort mag afgeven tussen 2019 en 2020 meer dan verdubbeld.

3.4 Regelingen voor verkoop op afstand – afgifte van een plantenpaspoort voor een eindgebruiker

Artikel 81 van Verordening (EU) 2016/2031 voorziet in een uitzondering voor de verplichting dat de planten vergezeld gaan van een plantenpaspoort wanneer zij rechtstreeks aan een eindgebruiker worden geleverd, maar deze uitzondering kan niet worden toegepast wanneer de planten worden ontvangen via verkoop door middel van op afstand gesloten overeenkomsten. Hoewel ongeveer de helft van de respondenten dit voorschrift passend achtte, vond ongeveer 40 % het onnodig of belastend. Er was een aanzienlijk verschil tussen de verschillende soorten belanghebbenden die de vragenlijst hebben beantwoord: hoewel meer dan de helft van de nationale plantenziektkundige diensten het voorschrift passend achtte, deelde slechts een kwart van de marktdeelnemers dit standpunt en vond meer dan de helft het onnodig of belastend. Er waren ook enkele specifieke sectoren, bijvoorbeeld op het gebied van de instandhouding van plantenrassen, waar marktdeelnemers van mening waren dat het effect van de bepalingen niet in verhouding stond tot hun capaciteit.

Het advies van de geraadpleegde belanghebbenden over de handhaving van de bepalingen inzake plantenpaspoorten voor eindgebruikers die planten, plantaardige producten of andere materialen ontvangen via verkoop door middel van op afstand gesloten overeenkomsten was gelijkmatig verdeeld over passend en niet-passend, hoewel ongeveer 40 % geen mening hierover had gegeven. Anderzijds vond de helft van de geraadpleegde nationale plantenziektkundige diensten de duidelijkheid van de bepalingen inzake plantenpaspoorten voor eindgebruikers die de planten ontvangen via verkoop door middel van op afstand gesloten overeenkomsten onvoldoende, en werd erop gewezen dat verschillende lidstaten verschillende benaderingen hanteren.

Het advies over de noodzaak van een meer geharmoniseerde aanpak voor het gebruik van plantenpaspoorten voor op afstand gesloten overeenkomsten met eindgebruikers was gelijkmatig verdeeld over nodig en onnodig, hoewel ongeveer een kwart van de respondenten geen mening hierover had gegeven.

Er zijn weinig veranderingen opgetreden in het personeelsbestand van nationale plantenziektkundige diensten en marktdeelnemers als gevolg van de uitzondering voor

rechtstreekse levering aan eindgebruikers via verkoop door middel van op afstand gesloten overeenkomsten, die vergezeld moest gaan van een plantenpaspoort, maar er was sprake van een toename van de werklust van de nationale plantenziektkundige diensten.

3.5 Elektronische plantenpaspoorten

Overeenkomstig artikel 88 van Verordening (EU) 2016/2031 moet het plantenpaspoort fysiek op de handelseenheid worden aangebracht; artikel 83, lid 8, voorziet echter in de mogelijkheid om bij uitvoeringshandelingen de technische regelingen voor de afgifte van een elektronisch plantenpaspoort vast te stellen. De invoering van een elektronisch plantenpaspoort werd door meer dan de helft van de respondenten op de vragenlijst haalbaar en nuttig geacht. Uit de gedetailleerde analyse van de antwoorden bleek echter dat er verschillen waren tussen de verschillende groepen belanghebbenden. Het elektronische plantenpaspoort werd door slechts een van de 24 nationale plantenziektkundige diensten niet haalbaar geacht, tegenover 14 van de 43 marktdeelnemers. Hoewel geen enkele nationale plantenziektkundige dienst het elektronische plantenpaspoort “niet nuttig” vond, waren 12 van de 13 marktdeelnemers deze mening wel toegedaan. Een van de redenen die zijn aangevoerd door de marktdeelnemers die het elektronische plantenpaspoort niet haalbaar en niet nuttig achtten, zijn nieuwe lasten en kosten, vooral voor kleine ondernemers. Voorgesteld werd dat, indien een elektronisch plantenpaspoort wordt ingevoerd, ook de papieren versie nog mag worden gebruikt.

3.6 Gereguleerde niet-quarantaineorganismen

Vóór de inwerkingtreding van Verordening (EU) 2016/2031 garandeerden de plantenpaspoorten dat het verhandelde plantaardige materiaal vrij was van quarantaineorganismen. Overeenkomstig artikel 85 van deze verordening bevestigt het plantenpaspoort nu, naast het vrij zijn van quarantaineorganismen, dat aan de voorschriften voor en maatregelen tegen gereguleerde niet-quarantaineorganismen is voldaan.

Een duidelijk resultaat van de vragenlijst is dat er behoefte is aan meer samenhang tussen de verordening plantgezondheid en de wetgeving inzake de productie en het in de handel brengen van plantaardig teeltmateriaal. In het geval van teeltmateriaal van fruit en teeltmateriaal van fruitgewassen en wijnstokken komen namelijk bepalingen over gereguleerde niet-quarantaineorganismen in de wetgeving inzake zowel plantgezondheid als plantaardig teeltmateriaal voor. Hierdoor ontstaat verwarring over welke wettelijke voorschriften moeten worden nageleefd. Het is moeilijk conclusies te trekken over de voordelen van de nieuwe voorschriften voor plantenpaspoorten met betrekking tot gereguleerde niet-quarantaineorganismen; het aantal respondenten dat de regels als efficiënt of inefficiënt aanmerkte was namelijk gelijkmatig verdeeld, terwijl ongeveer een derde van de respondenten het onlangs uitgebreide plantenpaspoortstelsel noch als efficiënt noch als inefficiënt beschouwde. Een mogelijke reden voor de uiteenlopende meningen vloeit voort uit de benadering van de certificering van zaaigoed, die uit een meerfasenproces bestaat dat officiële controles tijdens en na het certificeringsproces omvat. Verscheidene respondenten vonden het niet nodig dat in het plantenpaspoort informatie staat over naleving van de voorschriften inzake gereguleerde niet-quarantaineorganismen. Officiële controles tijdens en

na de certificering van zaaigoed garanderen immers al dat de verhandelde partijen zaaigoed vrij zijn van gereguleerde niet-quarantaineorganismen.

De nieuwe regels inzake plantenpaspoorten hadden geen effect op de doeltreffendheid van officiële controles voor gereguleerde niet-quarantaineorganismen; de meeste nationale plantenziektkundige diensten en de bevoegde certificeringsautoriteiten verrichtten namelijk al gelijktijdige officiële controles voor gereguleerde niet-quarantaineorganismen en quarantaineorganismen vóór de inwerkingtreding van Verordening (EU) 2016/2031. Slechts twee nationale plantenziektkundige diensten en één bevoegde certificeringsautoriteit verklaarden dat zij de controles voor gereguleerde niet-quarantaineorganismen en quarantaineorganismen gelijktijdig begonnen te verrichten sinds de inwerkingtreding van de verordening plantgezondheid. Een duidelijk voordeel van de gelijktijdige controles voor gereguleerde niet-quarantaineorganismen en quarantaineorganismen is dat zij meestal door dezelfde inspecteur worden uitgevoerd (91 %). De meeste officiële controles vinden plaats op de plaats van oorsprong (82 %).

Verordening (EU) 2016/2031 had geen significante gevolgen voor het aantal officiële controles op gereguleerde niet-quarantaineorganismen (42 % van de bevoegde autoriteiten antwoordde dat het aantal officiële controles met betrekking tot plantenpaspoorten voor gereguleerde niet-quarantaineorganismen gelijk is gebleven, terwijl 33 % van de respondenten een stijging van minder dan 25 % aangaf). De uitbreiding van de voorschriften voor plantenpaspoorten heeft niet geleid tot een toename van het aantal gevallen van niet-naleving van de voorschriften en maatregelen inzake gereguleerde niet-quarantaineorganismen. In geval van niet-naleving hebben de meeste bevoegde autoriteiten de betrokken lidstaat daarvan in kennis gesteld en de zending geweigerd. Sommige bevoegde autoriteiten deelden mee dat de genomen maatregelen afhangen van het specifieke geval en andere hadden nog niet te maken gehad met niet-conforme zendingen.

3.7 Algemene bekendheid met plantenpaspoorten

Om te weten wat de kennis van burgers over voorschriften voor plantenpaspoorten was, bevatte de vragenlijst ook specifieke vragen voor deze groep belanghebbenden. Meer dan de helft van de respondenten wist dat planten vergezeld moeten gaan van een plantenpaspoort op bedrijfsniveau; slechts ongeveer een derde wist echter dat ook online gekochte planten vergezeld moeten gaan van een plantenpaspoort. Hoewel de meesten van hen niet op de hoogte waren van de voorschriften voor plantenpaspoorten voor online gekochte planten, beschouwde meer dan de helft dit voorschrift als een goed idee, vergeleken met slechts een derde die van mening was dat het contraproductief is.

4 CONCLUSIES

Over het algemeen heeft het uitgebreide plantenpaspoortstelsel bijgedragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van Verordening (EU) 2016/2031, met name tot een grotere doeltreffendheid van de bescherming tegen quarantaineorganismen, een betere paraatheid voor de identificatie van nieuwe plaagorganismen bij planten die een bron van zorg voor de EU vormen, een beter begrip en betere bewustwording van relevante

belanghebbenden over het belang van plantgezondheid en een toegenomen mogelijkheid om plaagorganismen te identificeren.

De uitbreiding van het plantenpaspoortstelsel naar alle voor opplant bestemde planten wordt door de meeste belanghebbenden echter als belastend en moeilijk beschouwd. Bovendien blijkt uit de feedback van belanghebbenden dat de overgang naar de nieuwe voorschriften niet altijd vlot verliep en dat de nieuwe regels met betrekking tot plantenpaspoorten niet altijd duidelijk waren, waardoor de uitvoering in het begin moeilijker was. De belanghebbenden waren het erover eens dat de nieuwe bepalingen de bescherming van het grondgebied van de EU tegen plaagorganismen hebben verbeterd en dat de door hen gedeclareerde kosten niet significant zijn. Tegelijkertijd zijn zij echter van mening dat sommige voorschriften extra administratieve lasten en daarmee gepaard gaande kosten meebrengen die zwaarder wegen dan de vermeende extra voordelen. Dit geldt met name voor de noodzaak om het plantenpaspoort op elke afzonderlijke handelseenheid aan te brengen en voor de bepalingen inzake verkoop op afstand. De respondenten waren ook van mening dat de algemene werking van het plantenpaspoortstelsel voor de plant- en zaadgoedsector geen significante verandering had ondergaan.

Om de doeltreffendheid en de praktische uitvoering van het uitgebreide plantenpaspoortstelsel te verbeteren en het nut ervan te vergroten, moet meer overleg plaatsvinden om te bepalen welke gerichte verbeteringen nodig kunnen zijn. Het betreft 1) de bepalingen inzake het aanbrengen van plantenpaspoorten op handelseenheden, 2) de regelingen voor verkoop op afstand en 3) er moet ook verder overleg plaatsvinden over de mogelijke invoering van een elektronisch plantenpaspoort en hoe deze wijziging kan worden doorgevoerd zonder onnodige toename van de administratieve lasten voor kleine producenten en zonder verlies van de traceerbaarheid dankzij het aanbrengen van een plantenpaspoort op de handelseenheid met de nieuwe regels die nu van kracht zijn. Elke mogelijke wijziging van de nieuwe plantenpaspoortregeling moet echter beperkt zijn, aangezien deze voornamelijk betrekking zou hebben op aanpassingen van het bestaande stelsel.