

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen

1. Inleiding

In de Plantgezondheidswet zijn onder meer regels gesteld over de maatregelen die de Minister kan nemen om plaagorganismen bij planten te bestrijden en verdere verspreiding van deze organismen te voorkomen. Deze maatregelen zijn ter uitvoering van Verordening (EU) 2016/2031 van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2016 betreffende beschermende maatregelen tegen plaagorganismen bij planten, tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 228/213, (EU) nr. 652/2014 en (EU) nr. 1143/2014 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van de Richtlijnen 69/464/EEG, 74/647/EEG, 93/85/EEG, 98/57/EG, 2000/29/EG, 2006/91/EG en 2007/33/EG van de Raad (PbEU 2016, L 317, hierna: PHR). Dit wetsvoorstel beoogt te regelen dat de voornoemde maatregelen sneller in werking kunnen treden zodat schade als gevolg van een ziekte of plaagorganisme bij planten zoveel mogelijk beperkt kan worden. Met een ziekte of plaagorganismen (bacteriën, virussen, schimmels of insecten die de plant aantasten) worden in dit verband bedoeld: bestrijdingsplichtige organismen (EU-quarantaineorganismen) als bedoeld in artikel 4 van de PHR, quarantaineorganismen waarvoor beschermende maatregelen gelden als bedoeld in artikel 30 PHR, of organismen als bedoeld in artikel 29 van de PHR (organismen die niet zijn opgenomen in de lijst van EU-quarantaineorganismen maar die mogelijk wel voldoen aan de voorwaarden voor opname in de lijst van EU-quarantaineorganismen).

2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel regelt dat maatregelen ter bestrijding van plaagorganismen bij planten sneller in werking kunnen treden door af te wijken van de algemene regels inzake bekendmaking van ministeriële regelingen. Hierna zal eerst worden ingegaan op de noodzaak van dit voorstel. Vervolgens zal de aanleiding en de reikwijdte van het voorstel worden beschreven. Ten slotte zullen de overige wijzigingen worden besproken.

2.1 Noodzaak

De noodzaak van dit wetsvoorstel is erin gelegen dat beschermende maatregelen tegen plaagorganismen, ook wel fytosanitaire maatregelen genoemd, veelal met de nodige spoed van kracht moeten worden om bij een besmetting met een bepaald organisme de risico's ten aanzien van verdere verspreiding zo effectief en snel mogelijk tegen te gaan en direct met de bestrijding te kunnen beginnen. Dit is voor Nederland van bijzonder belang vanwege de omvangrijke handel binnen Nederland en met andere landen in plantaardig materiaal. Nederland speelt ook een belangrijke rol in de doorvoer van plantaardig materiaal. Vanwege de beperkte houdbaarheid van bloemen, planten, groenten en fruit gaat deze handel vaak zeer snel. Een zending planten of bloemen kan na import vanuit een derde land via bijvoorbeeld een veiling in tientallen deelzendingen worden opgesplitst die binnen een dag op transport gaan naar vele verschillende lidstaten. Een ziekteorganisme in plantaardig materiaal kan zich daarom snel verspreiden naar andere lidstaten.

Daarbij komt dat een besmetting niet zichtbaar hoeft te zijn en schadelijke organismen soms ook kunnen meeliften en overleven op kleding, verpakkingsmateriaal, vervoersmiddelen et cetera. Een potentiële besmetting kan zich dus razendsnel over heel Europa verspreiden als vervoersbewegingen in een afgebakend gebied bijvoorbeeld niet acuut kortstondig kunnen worden stilgelegd om de omvang en benodigde bestrijdingsmaatregelen te kunnen bepalen. Snel optreden betekent dat de potentiële schade sterk kan worden beperkt, voor bedrijven en leefomgeving. Overall in Europa waar het betreffende organisme vervolgens wordt aangetroffen moeten maatregelen worden getroffen om het organisme uit te roeien. Het gevolg daarvan is dat bedrijven geconfronteerd worden met beperkende maatregelen en financiële schade, bijvoorbeeld als gevolg van vernietiging van producten of handelsbeperkingen. Daarnaast kan het in bepaalde gevallen betekenen dat er fytosanitaire maatregelen genomen moeten worden in gebieden rondom die bedrijven, zoals vervoersbeperkingen.

Fytosanitaire maatregelen kunnen worden genomen door een besluit van de Minister of met een ministeriële regeling. In een besluit kunnen maatregelen, zoals vervoersbeperkingen ten aanzien van planten op een bedrijf, worden opgelegd aan individuele bedrijven. Een besluit kan op de dag van de constatering van de aanwezigheid van een EU-quarantaineorganisme nog in werking treden,

nadat het op de voorgeschreven wijze bekend is gemaakt. Een ministeriële regeling is algemener en heeft een breder toepassingsbereik dan een besluit, bijvoorbeeld het stilleggen van het vervoer binnen een afgebakend gebied. Het instellen van een afgebakend gebied is mogelijk na bevestiging van de aanwezigheid van een EU-quarantaineorganisme. In dat geval zijn er spoedig maatregelen nodig om schade te voorkomen, soms nog dezelfde dag. Een ministeriële regeling wordt in de regel echter pas van kracht na publicatie in de Staatscourant. Publicatie in de Staatscourant kan meer dan een dag kosten.

Als alternatief is een versnelde variant van publicatie in de Staatscourant overwogen, waarbij voorrang kan worden gegeven aan publicaties die spoed hebben. Deze is ontoereikend gebleken omdat publicatie vaak niet dezelfde dag nog mogelijk is. Om deze reden regelt dit wetsvoorstel dat fytosanitaire maatregelen in bepaalde gevallen in werking kunnen treden na publicatie van de ministeriële regeling op het internet. Maatregelen kunnen dan van kracht worden op de dag dat een plaagorganisme wordt geconstateerd.

2.2 Aanleiding

De reden om dit nu te regelen houdt mede verband met de zorgen over de toename van het risico op de vestiging en verspreiding van quarantaineorganismen in Nederland. De meeste quarantaineziekten vinden hun oorsprong in warmere gebieden. Door klimaatverandering nemen de vestigingskansen van veel van deze ziekten in Europa en Nederland naar verwachting toe. Ook dreigt verstoring van de balans tussen enerzijds ziekten en plagen en anderzijds hun natuurlijke vijanden (bijv. insecten) door de hogere temperaturen van de afgelopen jaren. Weersextremen hebben daarnaast ook invloed op de resistentie en weerbaarheid van planten. Door klimaatverandering is bijvoorbeeld een snellere populatieopbouw van de Aziatische boktor *Anoplophora glabripennis* in Nederland mogelijk. *Xylella*, een ziekte die in Zuid Europa al voor veel schade heeft gezorgd, wordt gezien als één van de meest schadelijke plantenpathogenen wereldwijd die kan voorkomen in meerdere plantensoorten (meer dan 300). De in Nederland aanwezige potentiële vector-insecten die deze ziekte kunnen overdragen zijn actief in de warmere perioden van het jaar. Deze toegenomen zorgen maken het des te belangrijker om zeer snel op te kunnen treden in het geval dat de aanwezigheid van een ziekte wordt geconstateerd.

In het licht van het vorenstaande is het van belang dat ministeriële regelingen waarin maatregelen zijn opgenomen om organismen uit te roeien en verspreiding te voorkomen zo spoedig mogelijk kunnen worden vastgesteld en in werking kunnen treden. Hiervoor is het nodig om af te wijken van de algemene regels inzake de inwerkingtreding en het bekendmaken van ministeriële regelingen. Hierin voorziet het voorgestelde artikel 9a van de Plantgezondheidswet.

2.3 Reikwijdte

De mogelijkheid om af te wijken van de algemene regels inzake de inwerkingtreding en het bekendmaken van ministeriële regelingen zal alleen gelden voor de maatregelen die op grond van de artikelen 3, 4 en 6 van de Plantgezondheidswet genomen kunnen worden op grond van een ministeriële regeling. Deze artikelen bieden de grondslag voor maatregelen ter voorkoming van de verspreiding van een quarantaineorganisme. Dit kunnen maatregelen zijn die op grond van de PHR genomen moeten worden of het kunnen nationale maatregelen zijn. Nationale maatregelen kunnen op grond van artikel 4 van de Plantgezondheidswet worden genomen. Ten aanzien van de te nemen maatregelen kan gedacht worden aan een tijdelijk algeheel vervoersverbod voor alle waardplanten (voor de ziekte vatbare planten) van *een bepaalde ziekte* omdat de ondersoort nog niet bekend is. Pas als deze ondersoort bekend is kan het vervoersverbod worden beperkt tot de planten waarvoor de maatregelen moeten worden getroffen. Het is van belang dat dergelijke maatregelen ook direct in werking kunnen treden.

Deze voorziening wordt niet van toepassing op ministeriële regelingen die op grond van artikel 5 van de Plantgezondheidswet kunnen worden vastgesteld. Het gaat hier namelijk om een vrijstellingsmogelijkheid van de meldplicht die geldt bij het vermoeden van het aantreffen van een quarantaineorganisme. Deze vrijstelling kan verleend worden indien de bevoegde autoriteiten reeds op de hoogte zijn van het voorkomen van dat organisme in dat specifieke gebied. Het is in dit geval niet noodzakelijk om af te wijken van de gebruikelijke wijze van bekendmaking van regelgeving.

Het zal alleen mogelijk zijn om af te wijken van de algemene regels over inwerkingtreding en bekendmaking van ministeriële regeling als "een onverwijlde voorziening noodzakelijk is om te

voorkomen dat een plaagorganisme binnendringt, zich vestigt of zich verspreidt” (artikel 9a, eerste lid). Dit is het geval wanneer de inschatting is dat snelle inwerkingtreding daadwerkelijk veel en zeer ernstige schade kan voorkomen. Een enkele onderschepping van een Q-organisme is hiervoor niet voldoende. Pas als de ernst en het verspreidingsrisico dit daadwerkelijk lijken te rechtvaardigen zal van deze mogelijkheid gebruik worden gemaakt. Naar verwachting zal hier daarom slechts in uitzonderlijke gevallen gebruik van worden gemaakt. De op te leggen maatregelen en de snelheid waarmee deze nodig zijn worden bepaald aan de hand van diverse factoren zoals het jaargetijde (verspreidt het insect zich en kan het dus al in de omgeving besmettingen hebben veroorzaakt), de manier van overdracht (bijvoorbeeld de mate waarin het kan overleven en kan meeliften op ook andere ondergrond dan het plantaardige materiaal (kleding, voertuigen)), de aard van de locatie of de omgeving (bedrijf, groene ruimte of particulier, nabij een greenport of luchthaven) en de mogelijke waardplanten in de nabijheid van het plaagorganisme waarin het organisme kan overleven.

Bij dierenziektes kan ook een onverwijld voorziening noodzakelijk zijn. Om onaanvaardbare risico's als gevolg van dierziektes, zoals het risico op zoönose, zo goed mogelijk tegen te gaan is hier eerder al een regeling voor getroffen in artikel 5.2 van de Wet dieren. Voor plantenziekten geldt ook dat een spoedeisende voorziening nodig kan zijn, zoals hierboven toegelicht. Vanwege deze gelijkenis is ervoor gekozen om de formulering van het voorgestelde artikel 9a aan te laten sluiten bij artikel 5.2 van de Wet dieren. De formulering is niet geheel hetzelfde omdat het risico bij plantenziektes anders is. Zo is er geen risico op zoönose.

2.4 Overige wijzigingen

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om enkele foutieve en onvolledige verwijzingen naar de PHR in de artikelen 1, 2, 3 en 24 van de Plantgezondheidswet te corrigeren. Daarnaast zijn enkele aanpassingen gedaan om wetstechnische redenen.

3. Gevolgen voor de uitvoering en regeldruk

De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (hierna: NVWA) is op grond van het Besluit aanwijzing toezichthouders Plantgezondheidswet namens de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur belast met het toezicht op de naleving van de Plantgezondheidswet en de PHR. De NVWA kan op grond van deze wet en verordening beschermende maatregelen nemen voor de bestrijding van EU-quarantaineorganismen, quarantaineorganismen als bedoeld in artikel 30 van de PHR en organismen als bedoeld in artikel 29 van de PHR. Het kan hier gaan om beschermende maatregelen die op grond van een ministeriële regeling genomen kunnen worden, waar dit wetsvoorstel op ziet. Het wetsvoorstel brengt geen verandering in deze bevoegdheid van de NVWA. Wel voorziet de voorgestelde wijziging er in dat een ministeriële regeling, waarin de beschermende maatregelen zijn neergelegd, eerder in werking kan treden waardoor deze maatregelen eerder van toepassing zullen worden. Dit leidt volgens de NVWA niet tot extra uitvoeringslasten. Om deze reden is er geen Uitvoerbaarheids-, handhaafbaarheids- en fraudebestendigheidstoets (UHT-toets) uitgevoerd. Voor zover verspreiding wordt voorkomen, hoeft de NVWA minder (zware) maatregelen te treffen, wat ook minder schade tot gevolg zal hebben. Bij de uitvoering van deze maatregelen is het van belang dat verschillende betrokken overheden zo goed mogelijk met elkaar samenwerken.

De gevolgen voor de regeldruk zijn verwaarloosbaar. De maatregelen die opgelegd kunnen worden bij ministeriële regeling blijven immers dezelfde als voorheen. Deze wijziging creëert daarom geen nieuwe verplichtingen voor bedrijven. De maatregelen kunnen, wanneer dat nodig is, alleen eerder in werking treden. Dit kan de uitvoering van maatregelen voor bedrijven lastiger maken omdat zij minder tijd hebben om zich voor te bereiden op de maatregelen. Deze situatie zal zich echter alleen voordoen bij een uitbraak van een quarantaineorganisme en daarom niet vaak voorkomen. Het beleid en de plantgezondheidsregelgeving is er namelijk volledig op gericht om een uitbraak te voorkomen (via monitoring, importinspecties et cetera). Ook zullen de meeste bedrijven in een dergelijk geval reeds zelf zo snel mogelijk in actie komen om de verspreiding van quarantaineorganisme tegen te gaan. Bedrijven zijn hiertoe al verplicht op grond van de Europese regelgeving en hebben er zelf ook belang bij om de verdere verspreiding van de plantenziekten naar afnemers te voorkomen.

De Autoriteit Toetsing Regeldruk (ATR) heeft besloten om geen formeel advies te geven over de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de regeldruk. De gevolgen zijn volgens de ATR namelijk niet substantieel.

Dit voorstel heeft geen financiële gevolgen voor de uitvoering of het bedrijfsleven.

4. Consultatie

De internetconsultatie van onderhavig wetsvoorstel heeft twee reacties opgeleverd. Beide reacties zijn afkomstig van burgers. Deze reacties zijn niet van toepassing op de voorgestelde wetswijziging of de Plantgezondheidswet. Het voorstel is daarom niet aangepast naar aanleiding van de internetconsultatie.

5. Notificatie

Er is gezien of notificatie van onderhavig wetsvoorstel nodig is op grond van Richtlijn 98/34/EG (richtlijn technische voorschriften) of Richtlijn 2006/123/EG (dienstenrichtlijn). Notificatie is niet nodig omdat de voorschriften in deze regeling geen technische voorschriften zijn als bedoeld in de richtlijn technische voorschriften en het vrij verkeer van diensten niet beperken als bedoeld in de dienstenrichtlijn.

Dit voorstel regelt namelijk dat fytosanitaire maatregelen in bepaalde gevallen direct na bekendmaking in werking kunnen treden. Deze maatregelen volgen al uit de PHR. De overige wijzigingen betreffen technische correcties van een eerdere implementatie van de PHR. Dit is een rechtstreekse, zuivere implementatie.

6. Inwerkingtreding

De inwerkingtreding van deze wet wordt bepaald bij koninklijk besluit. Voor het moment van inwerkingtreding zal zoveel mogelijk worden aangesloten bij het beleid inzake vaste verandermomenten. Dit betekent dat het voornemen is om het wetsvoorstel op 1 januari of 1 juli nadat het wetsvoorstel is aangenomen in werking te laten treden.

II. Artikelsgewijs

Artikel 1, onderdelen A, B, C en E

De voorgestelde wijzigingen in artikel 3 zijn nodig omdat verwijzingen in dit artikel naar de PHR niet correct zijn. Dit voorstel actualiseert deze verwijzingen. Daarnaast zijn enkele wetstechnische wijzigingen doorgevoerd in de artikelen 1, 2 en 24.

Artikel 1, onderdeel C

Aan de Plantgezondheidswet wordt een nieuwe artikel toegevoegd, artikel 9a, om te regelen dat ministeriële regelingen in bepaalde omstandigheden direct na bekendmaking in werking kunnen treden.

Eerste lid

Een ministeriële regeling treedt in werking na publicatie in de Staatscourant. Dit volgt uit artikel 8 van de Bekendmakingswet, waarin staat dat een algemeen verbindend voorschrift niet in werking treedt voordat het op de voorgeschreven wijze is bekendgemaakt. De voorgeschreven wijze van bekendmaking van een ministeriële regeling is op grond van artikel 5, aanhef en onderdeel a, van de Bekendmakingswet publicatie in de Staatscourant.

Het voorgestelde eerste lid van artikel 9a maakt het mogelijk om bepaalde ministeriële regelingen onmiddellijk na bekendmaking in werking te laten treden wanneer een onverwijlde voorziening noodzakelijk is om te voorkomen dat een plaagorganisme binnendringt, zich vestigt of verspreidt. Dit betekent dat voor inwerkingtreding van de ministeriële regeling dus niet eerst publicatie in de Staatscourant meer vereist is. Door op een andere wijze in de bekendmaking van de ministeriële regeling te voorzien kan deze sneller in werking treden. Voor publicatie in de Staatscourant geldt namelijk dat publicatie vaak niet mogelijk is op de dag dat de aanwezigheid van een quarantaine-organisme wordt vastgesteld, ook niet als gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om een spoedpublicatie aan te vragen. Publicatie in de Staatscourant zal na inwerkingtreding overigens wel alsnog zo snel mogelijk plaatsvinden. Het voorgestelde eerste lid is in lijn met artikel 8 van de Bekendmakingswet omdat inwerkingtreding plaatsvindt na de in het tweede lid van artikel 9a voorgeschreven wijze van bekendmaking. Een voorwaarde voor toepassing van het eerste lid is dat een onverwijlde voorziening in het belang is van de plantgezondheid. Een belangrijk doel van de Plantgezondheidswet en de PHR is immers de bescherming van de plantgezondheid.

Tweede lid

Op grond van het voorgestelde tweede lid van artikel 9a kunnen ministeriële regelingen als bedoeld in het eerste lid op een andere wijze bekend worden gemaakt dan volgend uit artikel 5, aanhef en onderdeel a, van de Bekendmakingswet en direct daarop van kracht worden.

Deze regelingen zullen daartoe op de website van de Rijksoverheid gepubliceerd worden.

Daarnaast zal er een persbericht worden uitgebracht om aan de regeling algemene bekendheid te geven.

De Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,