EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 10.10.2017
COM(2017) 587 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

inzake de nationale actieplannen van de lidstaten en de vooruitgang op het gebied van de uitvoering van Richtlijn 2009/128/EG betreffende een duurzaam gebruik van pesticiden

1. INLEIDING

De EU heeft het strengste systeem ter wereld voor de toelating en controle van pesticiden[1]. Desondanks neemt de roep van de maatschappij om duurzame voedselproductie en een beperking van, of zelfs totaal verbod op, pesticidengebruik toe. De VN komt aan deze roep tegemoet door duurzame landbouw, als onderdeel van de moderne productiesystemen, op te nemen als ontwikkelingsdoelstelling. De EU streeft op haar beurt naar een duurzamer gebruik van pesticiden in het kader van de Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling van de VN[2].

De thematische strategie voor een duurzaam gebruik van pesticiden van 2006[3] vormde de basis voor een nieuw wettelijk kader voor de goedkeuring en het gebruik van pesticiden[4]. Dat kader bestaat uit strenge regelgeving voor de goedkeuring van werkzame stoffen door de Europese Commissie en de toelating van gewasbeschermingsmiddelen door de lidstaten. Gewasbeschermingsmiddelen zouden dan, wanneer de toegelaten gebruiksomstandigheden worden nageleefd, geen gekende schadelijke gevolgen voor de gezondheid van mens of dier, of onaanvaardbare schadelijke gevolgen voor het milieu hebben[5]. Dankzij dit strenge systeem voor het op de markt brengen van deze producten is het aantal goedgekeurde werkzame stoffen met ongeveer 50 % gedaald[6]. Door middel van controles op het aanbieden op de markt en gebruiken van pesticiden wordt gewaarborgd dat de toegelaten pesticiden in overeenstemming met de voorwaarden in deze regelgeving worden verkocht en gebruikt. Gewassen die met toegelaten pesticiden zijn behandeld volgens de etikettering van het product, mogen op de markt worden gebracht en als veilig voedsel worden geconsumeerd aangezien het gehalte aan pesticidenresiduen in deze gewassen onder de maximumresidugehalten (MRL's) van de EU ligt[7].

Richtlijn 2009/128/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende een duurzaam gebruik van pesticiden[8] (hierna "de richtlijn" genoemd), die op 21 oktober 2009 is vastgesteld als onderdeel van deze strategie, biedt een reeks acties voor de totstandbrenging van een duurzaam gebruik van pesticiden in de EU door vermindering van de risico's en de effecten van pesticidengebruik op de menselijke gezondheid en het milieu en door bevordering van het gebruik van geïntegreerde plaagbestrijding en alternatieve benaderingswijzen of technieken, zoals niet-chemische alternatieven voor pesticiden.

---

[1] In dit verslag wordt onder de term "pesticiden" gewasbeschermingsmiddelen verstaan, met inbegrip van herbiciden, fungiciden en insecticiden die voor gewasbescherming worden gebruikt.

[2] http://ec.europa.eu/europeaid/file/50450/download_en?token=KLkUmH5y

[3] COM/2006/0372 Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – Thematische strategie voor een duurzaam gebruik van pesticiden.

[4] In artikel 3 van Richtlijn 2009/128/EG zijn pesticiden gedefinieerd als ofwel gewasbeschermingsmiddelen ofwel biociden. Momenteel is de richtlijn enkel van toepassing op gewasbeschermingsmiddelen (artikel 2). De term pesticiden wordt in dit verslag in brede zin gebruikt omdat deze term gangbaarder is, maar het verslag heeft geen betrekking op biociden.

[5] Verordening (EG) nr. 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en tot intrekking van de Richtlijnen 79/117/EEG en 91/414/EEG van de Raad (PB L 309 van 24.11.2009, blz. 1-50).

[6] http://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/eu-pesticides-database/public/?event=homepage&language=NL

[7] Verordening (EG) nr. 396/2005 van het Europees Parlement en de Raad van 23 februari 2005 tot vaststelling van maximumgehalten aan bestrijdingsmiddelenresiduen in of op levensmiddelen en diervoeders van plantaardige en dierlijke oorsprong en houdende wijziging van Richtlijn 91/414/EEG van de Raad (PB L 70 van 16.3.2005, blz. 1-16).

[8] Richtlijn 2009/128/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van een kader voor communautaire actie ter verwezenlijking van een duurzaam gebruik van pesticiden (PB L 309 van 24.11.2009, blz. 71-86).

De lidstaten dienden voor het eerst tegen november 2012 nationale actieplannen (hierna "NAP's" genoemd) aan te nemen om de richtlijn ten uitvoer te leggen. Deze plannen moeten kwantitatieve doelstellingen, streefcijfers, maatregelen en tijdschema's bevatten om de risico's en de effecten van het gebruik van pesticiden te verminderen. De verordening betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen omvat ook een aantal bepalingen die verband houden met de richtlijn, zoals de snellere goedkeuring van stoffen met een laag risico en het gebruik van deze producten overeenkomstig de beginselen van geïntegreerde gewasbescherming.

In de richtlijn zijn specifieke maatregelen vastgesteld die de lidstaten in hun plannen moeten opnemen om de richtlijn naar behoren uit te voeren. De belangrijkste acties hebben betrekking op de opleiding van gebruikers, distributeurs en voorlichters, de keuring van toepassingsapparatuur voor pesticiden, het verbod op spuiten vanuit de lucht, de beperking van het gebruik van pesticiden in kwetsbare gebieden, en informatie over en bewustmaking van de risico's van pesticiden. De bevordering van IPM is een essentieel onderdeel van de richtlijn. Daarover zijn algemene beginselen vastgelegd in bijlage III bij de richtlijn. Alle bovenstaande maatregelen dienden, overeenkomstig de in de richtlijn vastgestelde termijnen, gefaseerd ten uitvoer te worden gelegd van november 2011 tot en met november 2016. Sinds november 2016 (toen de keuring van toepassingsapparatuur voor pesticiden verplicht werd) zijn de lidstaten verplicht alle desbetreffende maatregelen van de richtlijn toe te passen.

De Commissie heeft een werkgroep met de lidstaten opgericht die regelmatig vergadert om de uitvoering van de richtlijn te bespreken en beste praktijken uit te wisselen.

Dit verslag gaat dieper in op de rapportagevereisten als vastgesteld artikel 4, lid 3, en artikel 16 van de richtlijn. Artikel 4, lid 3, vereist dat de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad een verslag voorlegt over de informatie die de lidstaten in verband met de nationale actieplannen hebben verstrekt, en artikel 16 vereist dat zij een rapport indient over de met de uitvoering van deze richtlijn geboekte vooruitgang.

Dit verslag is op vier informatiebronnen gebaseerd:

- de beoordeling van de NAP's door de Commissie, afgerond in 2015;
- twee auditreeksen met betrekking tot pesticiden die in de periode 2012-2014 en de periode 2015-2016 zijn verricht: de eerste ter beoordeling van de controles op gewasbeschermingsmiddelen[9] en de tweede ter beoordeling van het op de markt brengen en gebruiken van pesticiden[10]. In beide gevallen kwamen bepaalde aspecten van de uitvoering van de richtlijn aan bod;
- een enquête en een vragenlijst[11] die in 2016 naar alle lidstaten zijn verstuurd om een update over de geboekte vooruitgang van de uitvoering van de actieplannen te verkrijgen;
- onderzoeksmissies aan zes lidstaten in 2017[12] met als doel de algemene vooruitgang op het gebied van de uitvoering van de richtlijn te onderzoeken. Deze lidstaten waren

[9] http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/overview_reports/details.cfm?rep_id=79
[10] http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/overview_reports/details.cfm?rep_id=109
[11] De verstrekte informatie en gegevens bij deze enquête waren onvolledig en de resultaten moeten samen met de lidstaten verder worden onderzocht. Het VK heeft niet op de vragenlijst gereageerd, maar heeft later over een aantal van de onderwerpen informatie verstrekt. Daarnaast waren er lacunes in de door Bulgarije, Roemenië, Griekenland, Frankrijk en Portugal verstrekte gegevens.
[12] Duitsland, Nederland, Italië, Denemarken, Polen, Zweden.

geselecteerd als representatieve steekproef van verschillende lidstaten uit uiteenlopende geografische gebieden. Naast de afzonderlijke missieverslagen worden de belangrijkste conclusies van de zes missies later dit jaar bekendgemaakt in een overzichtsverslag. Dat verslag zal een gedetailleerdere analyse van de resultaten van de enquête bevatten met voorbeelden van goede praktijken voor de uitvoering die door de lidstaten zijn vastgesteld.

De NAP's, de verslagen van de Commissie, met inbegrip van de auditverslagen en de overzichtsverslagen, zijn beschikbaar op de website van de Commissie over duurzaam gebruik van pesticiden: https://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/sustainable_use_pesticides_en

2. NATIONALE ACTIEPLANNEN

Artikel 4 van de richtlijn bepaalt dat de lidstaten uiterlijk op 26 november 2012 de eerste versie van hun nationale actieplannen aannemen en meedelen aan de Commissie en aan de andere lidstaten. Deze plannen worden ten minste iedere vijf jaar opnieuw bezien. Ze moeten kwantitatieve doelstellingen, streefcijfers, maatregelen en tijdschema's vaststellen om de risico's en de effecten van het gebruik van pesticiden voor de menselijke gezondheid en het milieu te verminderen. Alle lidstaten hebben dergelijke plannen aangenomen[13], vaak met aanzienlijke vertraging. De plannen zijn meegedeeld aan de Commissie en zijn in het Engels op de website van de Commissie bekendgemaakt[14].

De NAP's vormen de basis van de controles op de lidstaten in het kader van de richtlijn, maar de volledigheid en dekking zijn erg uiteenlopend. De lidstaten moeten hun plannen drastisch verbeteren om de onderstaande tekortkomingen op te lossen en moeten nauwkeurigere en meetbare streefcijfers vaststellen.

De lidstaten hadden verschillende uitgangspunten bij de ontwikkeling van de NAP's. Zeven landen hadden al eerder actieplannen opgesteld, voor alle andere was dit hun eerste plan. Tot nu toe hebben alleen Frankrijk en Litouwen een herzien nationaal actieplan overgelegd. Het stadium van uitvoering van de actieplannen zal duidelijker zijn zodra alle lidstaten de herzieningen hebben afgerond en aan de Commissie hebben meegedeeld.

De NAP's geven een positief beeld van de inspanningen die de lidstaten hebben geleverd om ze op te stellen. Ze variëren echter aanzienlijk wat betreft de beschrijving van hoe de lidstaten precies de maatregelen met betrekking tot artikelen 5 tot en met 15 van de richtlijn zullen uitvoeren. In de meeste NAP's kwamen niet alle aspecten van deze artikelen aan bod. De NAP's zijn grondig op sommige gebieden, zoals de keuring van toepassingsapparatuur voor pesticiden en de opleiding van gebruikers van pesticiden, maar tal van lidstaten geven weinig informatie over andere gebieden, zoals spuiten vanuit de lucht, voorlichting van het publiek en de verzameling van informatie over gevallen van vergiftiging.

De NAP's zijn ook inconsistent wat betreft de vaststelling van kwantitatieve doelstellingen, streefcijfers, metingen en tijdschema's voor verschillende actiegebieden. Op sommige gebieden, bijvoorbeeld de keuring van toepassingsapparatuur voor pesticiden, zijn de NAP's

[13] De richtlijn legt geen structuur voor de NAP's op en daarom zijn de plannen die aan de Commissie zijn meegedeeld niet volledig vergelijkbaar. Soms bevatten ze niet alle nationale maatregelen die zijn getroffen om de richtlijn uit te voeren. De beoordeling van de Commissie had uitsluitend betrekking op de plannen zelf; er is dus geen rekening gehouden met maatregelen die er niet in waren opgenomen.

[14] https://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/sustainable_use_pesticides_en

uitstekend opgesteld: bijna alle NAP's stellen specifieke streefcijfers vast om volledige naleving te garanderen. Anderzijds hebben de meeste lidstaten geen streefcijfers en tijdschema's vastgesteld voor maatregelen om het aquatische milieu tegen pesticiden te beschermen.

Bovendien vermeldt 80 % van de NAP's niet hoe wordt gemeten of de streefcijfers en doelstellingen zijn behaald. Door het ontbreken van duidelijk meetbare streefcijfers is het moeilijk om de vooruitgang van de uitvoering te beoordelen en gebieden vast te stellen waarop aanvullende acties nodig zijn.

21 lidstaten[15] hebben risicobeperkingsdoelstellingen en 9[16] hebben gebruiksbeperkingsdoelstellingen gemeld. Slechts vijf lidstaten stellen meetbare streefcijfers vast, waarvan er vier[17] gericht zijn op risicobeperking en één[18] op gebruiksbeperking. Het belangrijkste streefcijfer in het Franse NAP is de vermindering van het pesticidengebruik met 25 % tegen 2020 en uiteindelijk 50 % tegen 2025, om zo de risico's en de effecten voor de menselijke gezondheid en het milieu te beperken. Er komen goede voorbeelden van risicobeperkingsdoelstellingen uit Duitsland, Nederland[19], Finland en Denemarken, die risicobeperkingsindicatoren hebben ontwikkeld op basis van een gevarenindeling van pesticiden, waarbij pesticiden met een hoger risico een zwaardere weging krijgen.

Alle NAP's bevatten maatregelen voor de bevordering van geïntegreerde gewasbescherming, met name om de beschikbaarheid van richtsnoeren voor geïntegreerde gewasbescherming aan te moedigen, opleiding te geven of modelboerderijen te selecteren. De NAP's specificeren echter niet hoe de toepassing van geïntegreerde gewasbescherming door landbouwers kan worden gemeten, stellen geen streefcijfers vast of geven niet aan hoe de uitvoering zal worden gegarandeerd. Geïntegreerde gewasbescherming is een essentieel onderdeel van de richtlijn en de uitvoering ervan heeft tot doel de afhankelijkheid van het pesticidengebruik in de duurzame landbouw te verminderen. Het ontbreken van duidelijke stappen die kunnen worden beoordeeld, gemeten en gehandhaafd is dus een belangrijk punt van verbetering bij de huidige herziening van de NAP's door de lidstaten.

3. UITVOERING VAN DE RICHTLIJN

3.1. OPLEIDING EN CERTIFICERING

Artikel 5 van de richtlijn vereist dat de lidstaten aan alle professionele gebruikers, distributeurs en voorlichters van pesticiden een passende opleiding en een systeem van certificaten aanbieden. Artikel 6 vereist dat de lidstaten er zorg voor dragen dat de distributeurs voldoende personeel in dienst hebben dat over het in artikel 5 bedoelde certificaat beschikt. Het stelt ook dat de lidstaten de noodzakelijke maatregelen moeten nemen om de verkoop van pesticiden die voor professioneel gebruik zijn toegelaten, te beperken tot personen die houder zijn van het in artikel 5 bedoelde certificaat. Tot slot bepaalt artikel 6 dat de lidstaten aan distributeurs die pesticiden aan niet-professionele gebruikers verkopen

[15] Spanje, Tsjechië, Cyprus, Estland, België, Zweden, Finland, Duitsland, Hongarije, Polen, Letland, Italië, Portugal, Kroatië, Oostenrijk, Denemarken, Litouwen, Roemenië, Slowakije, Ierland en Frankrijk.
[16] Luxemburg, Slovenië, Cyprus, België, Finland, Hongarije, Polen, Duitsland en Frankrijk.
[17] België, Denemarken, Griekenland en Duitsland.
[18] Frankrijk.
[19] In Nederland zijn deze niet in het NAP opgenomen.

voorschrijven dat zij algemene informatie verstrekken over de risico's van pesticidengebruik voor gezondheid en milieu.

Over het algemeen worden de eisen op het gebied van opleiding en certificering van professionele gebruikers, distributeurs en voorlichters zeer goed nageleefd. Er zijn echter geen nauwkeurige gegevens beschikbaar over het totale aantal professionele gebruikers van pesticiden, dus is het onmogelijk zeker te weten of zij allemaal een opleiding hebben gevolgd.

In 26 NAP's[20] komt het geven van opleiding aan bod, maar in elf daarvan wordt er niet diep genoeg op ingegaan[21].

De uitvoering van de vereiste tot opleiding is beoordeeld in het kader van de audits van de Commissie in 19 lidstaten in de periode 2012-2014 en de onderzoeksmissies in 6 lidstaten in 2017 (vijf lidstaten zijn in beide perioden bezocht). In 3 van de 20 bezochte lidstaten bestonden al opleidingssystemen voor landbouwers voordat de richtlijn werd vastgesteld en werd, na de inwerkingtreding van de richtlijn, de opleiding uitgebreid naar andere groepen, zoals distributeurs.

Alle lidstaten (behalve Luxemburg) hadden tegen de uiterste termijn van 26 november 2013 een opleidings- en certificeringssysteem opgezet en de lidstaten meldden in de vragenlijst van 2016 dat bijna vier miljoen professionele gebruikers waren opgeleid. De opleiding en certificering van personen die met pesticiden omgaan, was vertraagd in zes lidstaten[22]. Daarnaast hebben drie lidstaten geen gegevens verstrekt[23]. Volgens een enquête over de structuur van de landbouwbedrijven[24] zijn er ongeveer tien miljoen landbouwbedrijven in Europa. Slechts 0,3 miljoen daarvan zijn grootschalige exploitanten. Zij bewerken 50 % van de totale bruikbare landbouwgrond. De opleiding duurt gewoonlijk twee tot vier dagen, afhankelijk van de cursist (gebruiker, distributeur, voorlichter) en de voorkennis. De personen die de opleiding hebben voltooid, krijgen het certificaat dat vereist is om pesticiden voor professioneel gebruik te kunnen aankopen.

In de zes lidstaten die de Commissie in 2017 heeft bezocht, gaan de bevoegde autoriteiten in het kader van officiële controles van boerderijen na of aan deze vereiste is voldaan. In vijf van de zes lidstaten was dat bij meer dan 95 % van de landbouwbedrijven het geval[25]. Op basis van de antwoorden op de vragenlijst werd echter een tekortkoming vastgesteld wat betreft de certificeringssystemen in vijf lidstaten: deze waren namelijk niet van toepassing op de voorlichters voor plaagbestrijding[26]. In Nederland geldt voor voorlichters, die niet rechtstreeks bij de verkoop van pesticiden betrokken zijn, geen certificeringsplicht, maar is men van plan de nationale wetgeving te herzien om deze af te stemmen op de richtlijn.

[20] De plannen van België en Denemarken verwijzen niet naar opleiding of certificering van personen die met pesticiden omgaan, noch naar doelstellingen daaromtrent.
[21] Oostenrijk, Tsjechië, Frankrijk, Duitsland, Griekenland, Letland, Litouwen, Nederland, Roemenië, Slowakije en Slovenië.
[22] Italië, Tsjechië, Estland, Litouwen, Slowakije en Malta.
[23] Bulgarije, Hongarije en Roemenië.
[24] http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Farm_structure_survey_2013_-_main_results#Agricultural_holdings
[25] Denemarken, Duitsland, Nederland, Polen en Zweden.
[26] Denemarken, Finland, Hongarije, Zweden en het VK.

Alle lidstaten passen beperkingen toe op de verkoop van pesticiden aan niet-professionele gebruikers, zoals tuiniers. In sommige lidstaten mogen pesticiden voor niet-professionele gebruikers bijvoorbeeld niet vrij worden gekocht en moeten ze in handelszaken achter de toonbank worden geplaatst.

In 2015 en 2016 heeft de Commissie voor de deskundigen van de lidstaten twaalf opleidingen "Betere opleiding voor veiliger voedsel"[27] georganiseerd, waarin verschillende aspecten van de richtlijn aan bod kwamen, zoals de opleiding van personen die met pesticiden omgaan. Het doel van de opleiding was het bijbrengen van een consistent en sterk begrip van de manier waarop een goede uitvoering kan worden bereikt. Daarnaast was de opleiding een kans om goede praktijken uit te wisselen. Alle 28 lidstaten namen deel en een 338 personeelsleden werden opgeleid.

3.2. PESTICIDENVERGIFTIGING

Artikel 7, lid 2, van de richtlijn vereist dat de lidstaten systemen invoeren voor het verzamelen van informatie over incidenten met acute pesticidenvergiftiging en, indien beschikbaar, chronische vergiftigingen in groepen die regelmatig aan pesticiden kunnen zijn blootgesteld, zoals personen die met pesticiden omgaan, werknemers in de landbouw en personen die in de nabijheid wonen van gebieden waar pesticiden worden toegepast.

Hoewel de lidstaten meestal systemen hadden om informatie te verzamelen over acute pesticidenvergiftiging, werd de nauwkeurigheid van deze gegevens en het gebruik ervan in vraag gesteld. Systemen om informatie te verzamelen over chronische vergiftiging zijn zeldzaam.

Achttien NAP's beschrijven systemen voor de verzameling van informatie over incidenten van acute pesticidenvergiftiging, terwijl slechts vier plannen de verzameling van gegevens over chronische vergiftiging aanhalen. De andere plannen bevatten geen specifieke informatie over dit onderwerp.

Pesticidenvergiftiging kwam niet aan bod in de audits van de Commissie in de 19 lidstaten in 2012-2014; de beschikbare informatie komt uit de vragenlijst van 2016 aan de lidstaten en de onderzoeksmissies aan de zes lidstaten in 2017.

Uit de antwoorden op de vragenlijst van 2016 blijkt dat vijf lidstaten geen specifieke informatie over incidenten van acute pesticidenvergiftiging verzamelen. Het aantal gemelde gevallen van acute vergiftiging door pesticiden varieert sterk tussen de lidstaten, waardoor de autoriteiten hun twijfels hebben over de nauwkeurigheid van de gegevens. In Zweden brengen de geregistreerde gegevens bijvoorbeeld het aantal vragen in kaart, in plaats van het aantal gevallen van vergiftiging. Tien lidstaten[28] hebben een systeem dat speciaal is opgezet om gegevens over chronische vergiftiging te verzamelen. In de andere 17 lidstaten wordt chronische vergiftiging niet systematisch gemonitord. De lidstaten wezen erop dat het bijzonder lastig is om informatie over de ontwikkeling van chronische vergiftiging te verzamelen, omdat het erg moeilijk is om klinische symptomen in verband te brengen met blootstelling aan pesticiden, wat jaren daarvoor al kan hebben plaatsgevonden.

[27] https://ec.europa.eu/food/safety/btsf_en

[28] Tsjechië, Estland, Litouwen, Nederland, Slowakije, Hongarije, Polen, Duitsland, Frankrijk en Bulgarije.

Om de vergelijkbaarheid van informatie te verbeteren, stelt artikel 7, lid 3, van de richtlijn dat de Commissie in samenwerking met de lidstaten een strategische leidraad over toezicht op en onderzoek naar gevolgen van pesticidengebruik voor de menselijke gezondheid en het milieu moet ontwikkelen. De Commissie wil deze leidraad tegen eind 2017 afwerken. Daarnaast wordt overwogen om systemen op te zetten om informatie over vermoedelijke vergiftigingen met gewasbeschermingsmiddelen te verzamelen, in overeenstemming met artikel 24, lid 4, onder b), van Verordening (EU) 2017/625.

3.3. APPARATUUR VOOR DE TOEPASSING VAN PESTICIDEN

Artikel 8 vereist dat de lidstaten er zorg voor dragen dat apparatuur voor de toepassing van pesticiden, zoals veld- en boomgaardspuitmachines, op periodieke tijdstippen aan een keuring wordt onderworpen, en dat uiterlijk op 26 november 2016 de apparatuur voor de toepassing van pesticiden ten minste eenmaal is gekeurd. Elke lidstaat zet ook een systeem van certificaten op aan de hand waarvan de keuringen kunnen worden geverifieerd.

De lidstaten hadden over het algemeen de systemen zoals vereist opgezet, maar de gegevens over de mate van naleving zijn onvolledig en variëren sterk tussen de lidstaten. De Commissie beoordeelt momenteel hoe de situatie sinds november 2016 zich heeft ontwikkeld.

Zesentwintig[29] NAP's bevatten de doelstelling te garanderen dat de toepassingsapparatuur voor pesticiden conform de richtlijn wordt gekeurd. Vijftien NAP's gaven aan dat er vóór de vaststelling van de richtlijn al een keuringssysteem voor spuitmachines werd toegepast.

Om de lidstaten op dit gebied bij te staan, zoals vooropgesteld in artikel 20 van de richtlijn, is EN ISO 16122, een nieuwe geharmoniseerde norm voor de keuring van toepassingsapparatuur voor pesticiden, bekendgemaakt in 2015[30]. Onder deze norm vallen spuitmachines met een horizontale spuitboom, spuitmachines voor struik- en boomvormige gewassen, en vast opgestelde en semimobiele spuitmachines. De essentiële vereisten voor gezondheid, veiligheid en milieu die tijdens de keuring aan bod moeten komen, worden erin verduidelijkt. Deze geharmoniseerde norm moet ervoor zorgen dat de lidstaten de certificaten die in andere lidstaten zijn verleend, gemakkelijker kunnen erkennen, zoals is vereist in artikel 8, lid 6, van de richtlijn.

Uit de vragenlijst van 2016 blijkt dat 26 lidstaten keuringssystemen hebben opgezet en dat uiterlijk 26 november 2016 ongeveer 900 000 spuitmachines waren gekeurd. Enkel Malta en Cyprus dienden deze keuringen nog op te starten. De lidstaten hebben geen betrouwbare gegevens over het totale aantal spuitmachines in gebruik, maar op basis van hun eigen ramingen was tot 50 % van de spuitmachines in de EU niet vóór de uiterste datum gekeurd.Voor Letland en Griekenland bedroeg dit cijfer meer dan 95 % van het geraamde aantal spuitmachines en voor Italië 70 %. België, Nederland en Finland hebben gemeld dat het aantal keuringen bijna 100 % bedroeg.

De Commissie heeft in 2015 en 2016 zes opleidingen "Betere opleiding voor veiliger voedsel" over toepassingsapparatuur voor pesticiden georganiseerd, waaraan 102 inspecteurs uit

[29] De NAP's van Denemarken en Zweden bevatten dergelijke doelstelling niet.

[30] Mededeling van de Commissie in het kader van de uitvoering van Richtlijn 2009/128/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van een kader voor communautaire actie ter verwezenlijking van een duurzaam gebruik van pesticiden (PB C 196 van 12.6.2015, blz. 4-5).

25 lidstaten hebben deelgenomen. In 2017 en 2018 worden nog eens zes opleidingen georganiseerd. Dit moet ertoe bijdragen dat de voormelde tekortkomingen worden verholpen en dat dus de lidstaten meer eenvormige keuringspraktijken toepassen.

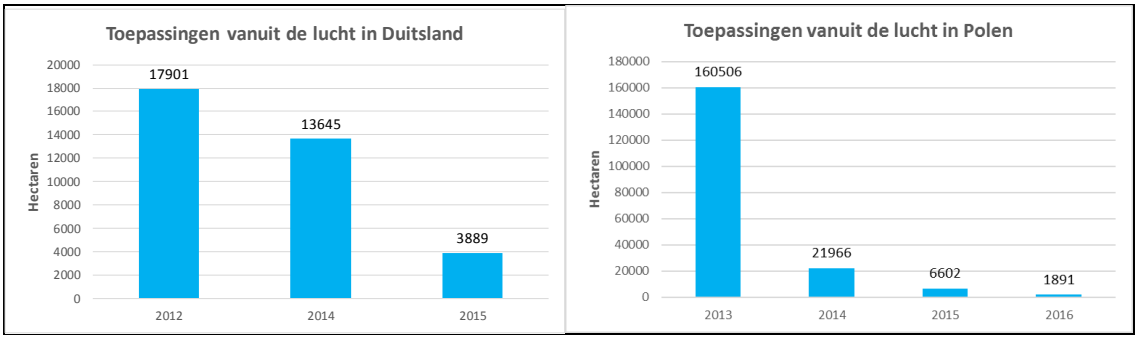
3.4. SPROEIEN VANUIT DE LUCHT

Artikel 9 van de richtlijn verbiedt het spuiten van pesticiden vanuit de lucht, mits enkele afwijkingen.

Het spuiten vanuit de lucht is verboden en afwijkingen worden enkel onder strenge voorwaarden toegestaan. De totale oppervlakte die wordt bespoten, is beperkt, neemt nog verder af en wordt doeltreffend gecontroleerd.

Alle lidstaten hebben het spuiten vanuit de lucht in hun nationale wetgeving verboden, ook al staat dat niet expliciet in hun NAP. Hoewel afwijkingen toestaan in bijzondere gevallen wettelijk mogelijk is in 21 lidstaten[31], hebben in 2014 en 2015 slechts 14 lidstaten daadwerkelijk afwijkingen toegestaan[32]. In het kader van deze afwijkingen zijn pesticiden toegepast op 1,1 miljoen hectaren, waarvan 70 % landbouwgrond en 30 % bos. Dit stemt overeen met ongeveer 0,2 % en 0,1 % van de respectieve totale oppervlakten.

In 2015 vond bijna 95 % van de gemelde toepassingen van spuiten vanuit de lucht plaats in slechts twee lidstaten: Spanje met 339 000 hectare en Hongarije met 88 000 hectare. Dit stemt overeen met respectievelijk 0,7 % en 0,9 % van de oppervlakte van deze twee lidstaten.



Figuur 1: Daling in de toepassing van pesticiden vanuit de lucht in twee lidstaten

De Commissie heeft dit thema onderzocht in het kader van de audits in elf lidstaten in 2015-2016 en de onderzoeksmissies in zes lidstaten in 2017. In alle gevallen waarin afwijkingen werden toegestaan, vond het spuiten vanuit de lucht plaats onder de strenge voorwaarden voor afwijkingen die in de richtlijn zijn vastgelegd. Tot slot is de laatste jaren het aantal gebieden dat onder de afwijking is behandeld sterk afgenomen, zoals blijkt uit de grafieken hierboven.

[31] België, Bulgarije, Kroatië, Cyprus, Tsjechië, Denemarken, Frankrijk, Duitsland, Hongarije, Italië, Letland, Litouwen, Nederland, Luxemburg, Polen, Portugal, Roemenië, Slowakije, Spanje, Verenigd Koninkrijk, Zweden.

[32] Bulgarije, Kroatië, Cyprus, Frankrijk, Duitsland, Hongarije, Italië, Luxemburg, Polen, Portugal, Slowakije, Spanje, Tsjechië, Verenigd Koninkrijk. Griekenland heeft geen informatie over spuiten vanuit de lucht verstrekt; Bulgarije, Tsjechië en Frankrijk hebben geen gegevens over het behandelde gebied verstrekt.

De Commissie blijft desondanks evalueren, onder meer via audits, hoe de lidstaten aanvragen voor afwijkingen beoordelen om te garanderen dat de strenge voorwaarden voor deze afwijkingen worden nageleefd en goed worden gecontroleerd.

3.5. INFORMATIE EN BEWUSTMAKING

Artikel 7, lid 1, van de richtlijn vereist dat de lidstaten maatregelen nemen ter informatie van het brede publiek en ter bevordering en facilitering van voorlichtings- en bewustmakingsprogramma's en van de beschikbaarheid van precieze en evenwichtige informatie over pesticiden voor het brede publiek. Artikel 10 bepaalt dat de lidstaten in hun nationale actieplannen bepalingen kunnen opnemen inzake het verstrekken van informatie aan personen die aan verwaaiende sproeinevel kunnen worden blootgesteld.

Deze bepaling wordt grondig toegepast in sommige lidstaten en in sommige gebieden, maar er blijft ruimte voor de verspreiding van goede praktijken en de ruimere toepassing ervan om het publiek en de belanghebbenden te informeren.

In alle NAP's zijn geplande maatregelen opgenomen om het publiek te informeren. Enkel Roemenië en Spanje stellen streefcijfers vast op dit gebied.

Het belangrijkste instrument dat de autoriteiten van de lidstaten gebruiken om het brede publiek precieze en evenwichtige informatie te verstrekken over het duurzame gebruik van pesticiden is hun website. Naast deze nationale websites is er een website van de Commissie over dit onderwerp die momenteel wordt geüpgraded naar een webportaal met links naar de websites van alle lidstaten en andere informatiebronnen. Dit portaal wordt een middel om informatie te delen binnen en tussen de betrokken instanties over tal van onderwerpen, zoals richtsnoeren over geïntegreerde gewasbescherming en ondersteuningssystemen voor besluitvorming.

In hun antwoord op de vragenlijst van 2016 hebben zes lidstaten[33] aan de Commissie nationale bepalingen gemeld op grond waarvan landbouwers hun buren en plaatselijke bewoners moeten informeren voordat zij pesticiden toepassen, en dit minstens op verzoek. Zo moeten in Zweden en Nederland personen die van plan zijn pesticiden te gebruiken in gebieden die toegankelijk zijn voor het brede publiek ten minste een week voor de toepassing van de pesticiden een bord met gedetailleerde informatie plaatsen. In het kader van de onderzoeksmissies van de Commissie in 2017 hebben lidstaten voorbeelden gegeven van gerichte voorlichtingscampagnes, waaronder bewustmakingscampagnes om tuiniers te informeren over de risico's van pesticiden in Denemarken, Polen en Zweden, en wedstrijden over de risico's van pesticiden bij schoolkinderen in Polen en Italië.

3.6. AQUATISCH MILIEU EN DRINKWATER

Artikel 11 van de richtlijn vereist dat de lidstaten er zorg voor dragen dat passende maatregelen worden vastgesteld om het aquatische milieu en de voorziening van drinkwater te beschermen tegen het effect van pesticiden.

De lidstaten hebben een reeks maatregelen genomen om het aquatische milieu te beschermen tegen het gebruik van pesticiden, maar door het ontbreken van meetbare

[33] Spanje, Kroatië, Zweden, Nederland, Hongarije, Malta.

streefcijfers in de meeste NAP's is het moeilijk de geboekte vooruitgang te beoordelen.

In 27 NAP's zijn gedetailleerde gegevens hierover opgenomen; alleen Frankrijk vermeldt dit thema niet. De voorgestelde acties hebben betrekking op verschillende gebieden. Wat de toepassing van pesticiden betreft, zijn er maatregelen over het gebruik van technologie om verwaaiende sproeinevel te verminderen en het verbod om sproeiers met water uit waterlopen te vullen. Er zijn financiële stimuli beschikbaar, onder meer voor bufferzones langs waterlopen in milieuplannen voor de landbouw, kapitaalsubsidies voor de aankoop van spuitdoppen die verwaaiing tegengaan, en de aanleg van biobedden om reinigingswater van spuitmachines op te vangen. De oppervlakte die door deze maatregelen wordt bestreken, is in de meeste lidstaten echter erg beperkt. Andere maatregelen hebben betrekking op onderwijs en kennisoverdracht. Hoewel de lidstaten tal van maatregelen op dit gebied hebben getroffen, zoals hierboven vermeld, verwijzen de vastgelegde streefcijfers en tijdschema's ofwel naar de behaalde resultaten, bv. bufferzones langs waterlopen, ofwel — in sommige lidstaten — naar het voldoen aan de bestaande waterkwaliteitsnormen die in andere wetgeving is vastgesteld.

Zoals wordt benadrukt in het werkdocument van de diensten van de Commissie over landbouw en duurzaam waterbeheer in Europa[34], is de richtlijn betreffende een duurzaam gebruik van pesticiden een belangrijk instrument om aan de doelstellingen van een goede watertoestand, zoals bepaald in de Kaderrichtlijn water 2000/60/EG, te voldoen[35]. De streefcijfers en tijdschema's van de lidstaten om het aquatische milieu te beschermen, houden echter niet altijd duidelijk verband met de milieudoelstellingen van Richtlijn 2000/60/EG. De lidstaten hebben milieumonitoringprogramma's uitgevoerd in het kader van Richtlijn 2000/60/EG, Richtlijn 2006/118/EG[36] betreffende grondwater, Richtlijn 2008/105/EG[37] inzake milieukwaliteitsnormen in oppervlaktewater en Richtlijn 1998/83/EG betreffende drinkwater[38]. De monitoringprogramma's en bijbehorende indicatoren en streefcijfers moeten verschillende onderdelen betreffen, waaronder biota en/of sediment, om het risico van verbindingen die bioaccumuleerbaar zijn voldoende in kaart te brengen. De resultaten van watermonitoring tonen aan dat pesticiden van verschillende bronnen bijdragen aan de slechte toestand van de waterlichamen in 16 lidstaten: 20 % van het grondwater en 16 % van de rivieren en overgangswateren zijn geclassificeerd als "in slechte chemische toestand" volgens EEA-verslag nr. 8/2012 "European waters — assessment of status and pressures"[39,40].

[34] SWD(2017) 153 final:, https://circabc.europa.eu/sd/a/abff972e-203a-4b4e-b42e-a0f291d3fdf9/SWD_2017_EN_V4_P1_885057.pdf

[35] Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid, PB L 327 van 22.12.2000, blz. 1-73.

[36] Richtlijn 2006/118/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging en achteruitgang van de toestand, PB L 372 van 27.12.2006, blz. 19-31.

[37] Richtlijn 2008/105/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 inzake milieukwaliteitsnormen op het gebied van het waterbeleid tot wijziging en vervolgens intrekking van de Richtlijnen 82/176/EEG, 83/513/EEG, 84/156/EEG, 84/491/EEG en 86/280/EEG van de Raad, en tot wijziging van Richtlijn 2000/60/EG (PB L 348 van 24.12.2008, blz. 84-97).

[38] Richtlijn 98/83/EG van de Raad van 3 november 1998 betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water (PB L 330 van 5.12.1998, blz. 32-54).

[39] https://www.eea.europa.eu/publications/european-waters-assessment-2012

[40] Deze cijfers zijn, als gevolg van de manier waarop voor het eerst verslag is uitgebracht over de stroomgebiedbeheersplannen, waarschijnlijk een onderschatting van het aantal rivieren en overgangswateren dat door pesticiden een risico loopt. Het was toen immers onmogelijk om te bepalen hoeveel waterlichamen nu precies een risico lopen door pesticiden die als een specifieke verontreinigende stof worden beschouwd. De Commissie beoordeelt momenteel de tweede stroomgebiedbeheersplannen (2016-2021) en in de loop van 2018 zullen bijgewerkte cijfers beschikbaar zijn.

Op de vragenlijst van 2016 hebben de lidstaten de Commissie geantwoord dat meer dan een miljoen watermonsters zijn getest op residuen van pesticiden in de periode 2014-2015. Ter vergelijking: in 2015 zijn 84 000 officiële monsters van levensmiddelen geanalyseerd om pesticidenresiduen op te sporen. De watermonsters waren genomen van oppervlakte-, grond- en drinkwater. De meeste monsters waren van drinkwater genomen en daaruit bleek dat de wettelijke drempelwaarde van de EU die is vastgesteld in Richtlijn 98/83/EG erg goed wordt aangehouden (99 %). De monsters worden echter genomen na een eventuele noodzakelijke behandeling ter verwijdering van pesticiden.

De soorten pesticiden die in de milieumonitoringprogramma's zijn geanalyseerd, variëren sterk binnen en tussen de lidstaten die in 2017 zijn bezocht. Duitsland, Nederland en Denemarken hadden duidelijke streefcijfers vastgesteld om aan deze bepalingen te voldoen. Daardoor was het gemakkelijker voor de autoriteiten om de vooruitgang te beoordelen en aan te tonen. In tal van Italiaanse regio's zijn naast de prioritaire stoffen die zijn vermeld in de Kaderrichtlijn water ook andere stoffen gemonitord. Anderzijds bevatte de lijst van gemonitorde pesticiden in Polen enkel de prioritaire stoffen van de EU. In zowel Duitsland als Denemarken werden in het grondwater voornamelijk persistente pesticiden gevonden die niet langer in de EU zijn toegelaten, op de markt worden gebracht of worden gebruikt.

3.7. VERMINDERING VAN HET PESTICIDENGEBRUIK IN SPECIFIEKE GEBIEDEN

Artikel 12 van de richtlijn vereist dat de lidstaten ervoor zorgen dat het gebruik van pesticiden in bepaalde specifieke gebieden wordt geminimaliseerd of verboden. Het gaat om gebieden die door het brede publiek of door kwetsbare groepen worden gebruikt, beschermde gebieden en recentelijk behandelde gebieden die door werknemers in de landbouw worden gebruikt. Er worden passende risicobeheersmaatregelen genomen en in eerste instantie wordt het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen met een laag risico en biologische pesticiden overwogen.

De Commissie erkent de uitgebreide maatregelen die de lidstaten hebben genomen om het gebruik van pesticiden in specifieke gebieden te verminderen en de positieve impact daarvan, maar merkt op dat de meeste lidstaten geen meetbare streefcijfers hebben vastgesteld.

26 lidstaten[41] hebben in hun NAP's maatregelen beschreven om het gebruik van pesticiden op openbare plaatsen te beperken, maar de meeste hebben geen specifieke gebruiksbeperkingsdoelstellingen voor openbare plaatsen vastgesteld. Desondanks is kennis genomen van goede praktijken; zo heeft Denemarken een algemeen streefcijfer voor de vermindering van het gebruik en ook afzonderlijke pesticidenquota per golfbaan vastgelegd. Doel is om op andere openbare plaatsen het gebruik van pesticiden uit te faseren. Enkel de NAP's van Letland, Malta, Spanje en Italië bevatten specifieke maatregelen voor recentelijk behandelde gebieden om de werknemers in de landbouw te beschermen.

In hun antwoorden op de vragenlijst van 2016 hebben 26 lidstaten[42] gemeld dat zij het gebruik van pesticiden in beschermde gebieden (zoals gedefinieerd in Richtlijn 2000/60/EG) en

[41] De plannen van Roemenië en Portugal vermelden dergelijke maatregelen niet.
[42] Ierland en het VK hebben geen antwoord gegeven.

beschermingsgebieden (zoals gedefinieerd in Richtlijn 79/409/EEG[43] en Richtlijn 92/43/EEG[44]) verbieden of beperken. In het kader van de onderzoeksmissies van 2017 heeft de Commissie voorbeelden gezien van beperkingen die in de lidstaten worden toegepast: Polen verbiedt het gebruik van schadelijke, giftige of zeer giftige pesticiden op openbare plaatsen zoals speelplaatsen, basis- en kleuterscholen, en afwijkingen zijn niet mogelijk. Andere lidstaten hebben pesticiden met glyfosaat verboden in niet-landbouwgebieden (bijvoorbeeld Italië), nationale parken of natuurreservaten (bijvoorbeeld Duitsland). In Duitsland zijn slechts 17 afwijkingen toegelaten over twee jaar voor het gebruik van pesticiden op openbare plaatsen. Denemarken heeft gemeld dat het gebruik van pesticiden op openbare plaatsen met 90 % is gedaald ten opzichte van 1995.

3.8. HANTERING EN OPSLAG VAN PESTICIDEN

Artikel 13 van de richtlijn vereist dat de lidstaten verzekeren dat de hantering en opslag van pesticiden en de hantering van verpakkingen en restanten van pesticiden de menselijke gezondheid of het milieu niet in gevaar brengen.

Hoewel er in bijna alle lidstaten controlesystemen voor de hantering en opslag van pesticiden zijn opgezet, kan hun doeltreffendheid niet altijd worden beoordeeld door het ontbreken van meetbare streefcijfers.

In het algemeen behandelden de NAP's dit thema, maar enkel Italië beschreef in zijn plan specifiek alle vereisten van de richtlijn: de opslag, hantering, verdunning en vermenging van pesticiden vóór de toepassing ervan; de hantering van verpakkingen; de verwijdering van restanten en tankmengsels; en het schoonmaken van de gebruikte apparatuur. Voor de verwijdering van lege houders van pesticiden worden in 18 NAP's initiatieven beschreven; dat is daarmee de meest voorkomende actie die op dit gebied wordt voorgesteld. Negen plannen verwijzen naar normen voor opslag. Andere in de NAP's vermelde acties zijn herziene normen voor opslag, schoonmaken van toepassingsapparatuur en veilige verwijdering van oude niet-geregistreerde pesticiden/restanten.

In het kader van de audits van de Commissie in 19 lidstaten in de periode 2012-2014 werd de uitvoering van deze vereisten beoordeeld. Ten tijde van de audits hadden 15 lidstaten maatregelen aangenomen voor de hantering en opslag van pesticiden, waaronder de terugwinning en verwijdering van de verpakkingen en restanten ervan. De inzameling, het vervoer en de veilige verwijdering van zowel verpakkingen als restanten werd uitgevoerd door erkende bedrijven — in vier lidstaten via een samenwerkingsverband tussen de autoriteiten en de pesticidensector. De lidstaten organiseerden naast de uitvoering van de nationale wetgeving voor de veilige hantering en opslag van pesticiden ook controles bij opslagfaciliteiten.

[43] Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PB L 103 van 25.4.1979, blz. 1-18).

[44] Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB L 206 van 22.7.1992, blz. 7-50).

In hun antwoord op de vragenlijst van 2016 hebben 25 lidstaten[45] gemeld dat zij systemen hebben opgezet voor de inzameling en veilige verwijdering van lege containers en verpakkingen van gewasbeschermingsmiddelen. In 21 lidstaten omvatten deze systemen ook de inzameling en veilige opslag van verouderde en vervallen pesticiden en de restanten ervan. Vijftien lidstaten hebben systemen opgezet om opslagfaciliteiten voor pesticiden bij fabrikanten en distributeurs goed te keuren.

3.9. GEÏNTEGREERDE GEWASBESCHERMING

Artikel 3 van de richtlijn geeft een definitie van geïntegreerde gewasbescherming en artikel 14, lid 4, vereist dat de lidstaten in hun nationale actieplan beschrijven hoe zij ervoor zorgen dat de algemene beginselen van geïntegreerde gewasbescherming uiterlijk op 1 januari 2014 door alle professionele gebruikers van pesticiden zullen worden toegepast. Ook artikel 55 van Verordening (EG) nr. 1107/2009 bepaalt dat voor een juist gebruik van pesticiden wordt voldaan aan de bepalingen van de richtlijn en met name aan de algemene beginselen van een geïntegreerde gewasbescherming.

Wat is geïntegreerde gewasbescherming?

- Naast de bevordering van de biologische landbouw is geïntegreerde gewasbescherming een instrument voor plaagbestrijding met lage pesticideninzet.
- Geïntegreerde gewasbescherming is een geïntegreerde aanpak om organismen die planten aantasten te voorkomen en/of te bestrijden door alle beschikbare informatie, instrumenten en gewasbeschermingsmethoden in te zetten.
- Geïntegreerde gewasbescherming heeft tot doel het gebruik van pesticiden en andere vormen van interventie tot economisch en ecologisch verantwoorde niveaus beperkt te houden en het risico voor de gezondheid van de mens en voor het milieu tot een minimum te beperken.
- Duurzame biologische, fysische, en andere niet-chemische methoden verdienen de voorkeur boven chemische methoden indien hiermee de schadelijke organismen op bevredigende wijze worden bestreden.

De lidstaten moeten duidelijk omschreven criteria ontwikkelen zodat zij systematisch kunnen beoordelen of de acht beginselen van geïntegreerde gewasbescherming zijn toegepast en moeten passende handhavingsmaatregelen nemen indien dit niet het geval is. Dergelijke instrumenten kunnen aantonen dat het in de richtlijn vastgestelde doel van geïntegreerde gewasbescherming, met name de beperking van de afhankelijkheid van het gebruik van pesticiden, is bereikt.

De acht algemene beginselen van geïntegreerde gewasbescherming zijn beschreven in bijlage III bij de richtlijn. Hoe deze beginselen in de praktijk moeten worden toegepast, is echter niet concreet gedefinieerd. Deels door de diversiteit van de landbouw in de EU wat betreft klimaat, geteelde gewassen en productietechnieken alsook het subsidiariteitsbeginsel, voeren de professionele gebruikers van pesticiden in de EU de acht beginselen van

[45] In Griekenland is er geen systeem voor de inzameling van lege verpakkingen en containers, en Bulgarije en het VK hebben geen gegevens verstrekt.

geïntegreerde gewasbescherming op verschillende manieren uit. De lidstaten steunen de biologische landbouw nog steeds als een systeem met lage pesticideninzet en het aantal bioboerderijen blijft dan ook toenemen. In 2015 bedroeg de oppervlakte van de biologische landbouw 6,2 % van de totale landbouwoppervlakte van de EU.

In hun NAP's hebben alle lidstaten aangegeven dat zij tal van uitgebreide maatregelen hebben genomen om de uitvoering van geïntegreerde gewasbescherming te bevorderen. In 24 lidstaten[46] zijn door de overheid gesubsidieerde waarschuwings-, voorspellings- en vroegdiagnosesystemen opgezet voor plaag- en ziektebestrijding en zijn economische drempelwaarden vastgesteld voor grote plagen om landbouwers bij hun besluitvorming te helpen. Op officiële websites zijn daarvoor IT-tools ter beschikking gesteld. Twaalf lidstaten hebben netwerken van modelboerderijen voor geïntegreerde gewasbescherming opgezet om desbetreffende technieken op basis van plaatselijke klimaatomstandigheden en geteelde gewassen te ontwikkelen en verspreiden. Bovendien hebben professionele gebruikers toegang tot tal van richtsnoeren over geïntegreerde gewasbescherming die door officiële diensten en beroepsorganisaties zijn opgesteld. De lidstaten moeten de algemene beginselen van geïntegreerde gewasbescherming opnemen in hun bedrijfsadviseringssysteem in overeenstemming met artikel 12, lid 2, onder e), van Verordening (EU) nr. 1306/2013[47]. De lidstaten hebben erop gewezen dat officiële adviesdiensten zonder commerciële belangen erg belangrijk zijn voor de uitvoering van geïntegreerde gewasbescherming.

De Commissie en de lidstaten hebben het Endure-netwerk[48] medegefinancierd, dat tot doel heeft landbouwonderzoek, onderwijs en kennisoverdracht in het bijzonder gericht op geïntegreerde gewasbescherming te bundelen. De Commissie heeft in het kader van het zevende kaderprogramma van de Europese Unie het project C-IPM[49] gesteund om een forum voor onderzoek naar geïntegreerde gewasbescherming en de ontwikkeling van prioriteiten op te richten om bestaande onderzoeksinitiatieven te verbinden en nieuw onderzoek voor te stellen. De Commissie heeft tal van aanvullende onderzoeksprojecten gefinancierd[50]. In 2014 en 2016 heeft de EU in samenwerking met de Duitse autoriteiten twee seminars over geïntegreerde gewasbescherming georganiseerd in Duitsland. Via het programma "Betere opleiding voor veiliger voedsel" zal de Commissie vanaf 2018 voor deskundigen uit de lidstaten een reeks opleidingscursussen over de uitvoering van geïntegreerde gewasbescherming organiseren.

De lidstaten hebben de beginselen van geïntegreerde gewasbescherming niet omgezet in voorgeschreven en beoordeelbare criteria. Ze beschouwen geïntegreerde gewasbescherming voornamelijk als een opleidingsinstrument voor landbouwers en hebben geen methoden ontwikkeld om de naleving van de desbetreffende beginselen te beoordelen. Hoewel de lidstaten maatregelen nemen om het gebruik van geïntegreerde gewasbescherming te bevorderen, zorgt dit er niet noodzakelijk voor dat de desbetreffende technieken effectief door

[46] Het VK heeft geen gegevens verstrekt en er waren geen door de overheid gefinancierde systemen in Nederland, Cyprus en Malta.

[47] Verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van Verordeningen (EEG) nr. 352/78, (EG) nr. 165/94, (EG) nr. 2799/98, (EG) nr. 814/2000, (EG) nr. 1290/2005 en (EG) nr. 485/2008 van de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 549-607).

[48] http://www.endure-network.eu/endure

[49] http://c-ipm.org/

[50] Zevende kaderprogramma: CO-FREE, TEAMPEST, BIOCOMES, SharCo, DROPSA, Fruit Breedomics, EU-Berry, INNOVINE, MARS EUPHOROS, VALORAM, PRATIQUE, ISEFOR, QBOL, Q-Detect, TESTA; Horizon 2020: EUCLID, EMPHASIS, BLOSTER: http://cordis.europa.eu/projects/home_en.html

de gebruikers worden toegepast. Landbouwers zijn ondernemers, en hoewel technieken van geïntegreerde gewasbescherming op lange termijn duurzaam zijn, kunnen zij een hoger economisch risico inhouden op korte termijn. Door economische redenen kan de voorkeur bijvoorbeeld uitgaan naar de teelt van mais of tarwe in monocultuur. Deze kortetermijnbenadering voor grondbeheer houdt echter een aanzienlijk risico in voor kosten op lange termijn, bijvoorbeeld als gevolg toenemende plagen of onkruid in monoculturen. Monocultuur kan uiteindelijk leiden tot een verlies aan biodiversiteit, bodemerosie en zelfs woestijnvorming. Een voorbeeld van een kortetermijnbenadering zijn de noodvergunningen die Roemenië toekende om neonicotinoïden te gebruiken om zaden te behandelen in een onbepaalde oppervlakte mais, zonder de mogelijkheid van gewasrotatie als alternatief te onderzoeken.

In het kader van de onderzoeksmissies in de lidstaten in 2017 heeft de Commissie voorbeelden vastgesteld van hoe de uitvoering van geïntegreerde gewasbescherming wordt beoordeeld. Vaak was de beoordeling gebaseerd op een zelfevaluatie van de landbouwers. Hieruit bleek dat geïntegreerde gewasbescherming meer werd toegepast bij de teelt van groenten, in broeikassen en in kwekerijen dan op akkerland. Bovendien wordt de uitvoering van geïntegreerde gewasbescherming gecontroleerd voor vrijwillige systemen en voor certificering door privé-instanties voor normen inzake goede landbouwpraktijken.

In de zes bezochte lidstaten meldden de autoriteiten dat sommige technieken voor geïntegreerde gewasbescherming, zoals gewasrotatie, de juiste keuze van zaai- en plantgoed en de toepassing van geschikte teelttechnieken, volgens hen op bredere schaal zouden kunnen worden toegepast. Een onderzoek in Denemarken bevestigde dit standpunt, aangezien bleek dat de kennis van technieken voor geïntegreerde gewasbescherming bij landbouwers was toegenomen, maar het werkelijke uitvoeringsniveau slechts minimaal was gestegen. Een analyse van Nederland toonde aan dat landbouwers de beginselen van geïntegreerde gewasbescherming over het algemeen uitvoeren, maar dat geen enkele van de algemene beginselen van geïntegreerde gewasbescherming zijn potentieel heeft bereikt.

De lidstaten wezen erop dat pesticiden met een laag risico en niet-chemische pesticiden onvoldoende beschikbaar zijn om geïntegreerde gewasbescherming verder te ontwikkelen. Stimulansen voor de registratie van laagrisico- en niet-chemische producten zijn echter slechts in enkele NAP's vermeld. Daarom is de toelating en bevordering van pesticiden met een laag risico en niet-chemische pesticiden nog een belangrijke maatregel om plaagbestrijding met lage pesticideninzet te ondersteunen. In drie lidstaten[51] was het aandeel van werkzame niet-chemische stoffen in pesticiden hoog ten opzichte van alle werkzame stoffen in toegelaten pesticiden: meer dan 10 % in 2015.

3.10. RISICO-INDICATOREN

Om de vooruitgang te meten die op het stuk van vermindering van de risico's en de schadelijke effecten van pesticidengebruik op de menselijke gezondheid en het milieu wordt geboekt, vereist artikel 15 van de richtlijn dat geharmoniseerde risico-indicatoren worden vastgesteld. Het artikel bepaalt ook dat de lidstaten bestaande nationale indicatoren mogen blijven gebruiken of andere passende indicatoren mogen aannemen.

De Commissie heeft de lidstaten laten weten dat zij gesprekken zal opstarten om te bekijken

[51] Oostenrijk, Italië en Zweden.

of een consensus mogelijk is wat betreft de ontwikkeling van geharmoniseerde risico-indicatoren die naast de nationale indicatoren zouden kunnen worden toegepast.

De Commissie heeft tot nu toe geen Europese geharmoniseerde risico-indicatoren vastgelegd. Hoewel de Commissie recentelijk bepaalde tekortkomingen heeft vastgesteld met betrekking tot de beschikbaarheid en kwaliteit van statistieken over pesticiden[52], waarvan een groot aantal momenteel niet kan worden gebruikt door de vertrouwelijke aard ervan en beperkingen die door de wetgeving zijn opgelegd, blijkt uit de opgedane ervaring dat de meting van risico's complex is en, gezien de beschikbare gegevens op EU-niveau, deze meting onmogelijk is door enkel te kijken naar de totale verkoop van gewasbeschermingsmiddelen. Dit komt doordat de risico's van pesticiden variëren afhankelijk van een aantal factoren, in het bijzonder de samenstellende werkzame stoffen, maar ook van de manier waarop de pesticiden worden gebruikt.

Zonder geharmoniseerde risico-indicatoren blijven de lidstaten hun bestaande risico-indicatoren die in hun NAP's zijn beschreven, gebruiken. Denemarken heeft bijvoorbeeld een "indicator voor pesticidenbelasting" ontwikkeld waarmee de mogelijke belasting voor het milieu en de menselijke gezondheid van afzonderlijke pesticiden op de markt wordt berekend op basis van hun toxicologische classificatie.

3.11. PRODUCTEN MET EEN LAAG RISICO

Artikel 14 van de richtlijn bepaalt dat de lidstaten alle nodige maatregelen nemen om bestrijding met lage pesticideninzet te bevorderen, waarbij zij waar mogelijk voorrang geven aan niet-chemische methoden, zodat professionele gebruikers van pesticiden overschakelen op praktijken en producten die het laagste risico voor de gezondheid van de mens en het milieu opleveren.

De Commissie neemt maatregelen om pesticiden met een laag risico sneller ter beschikking te stellen.

Wanneer een stof wordt aangemerkt als een stof met een laag risico kunnen de desbetreffende stimulansen uit Verordening (EG) nr. 1107/2009 worden toegepast, zoals een goedkeuringsperiode van 15 jaar (ten opzichte van de standaardperiode van 10 jaar), een langere gegevensbeschermingsperiode en de versnelde toelatingsprocedure voor gewasbeschermingsmiddelen met een laag risico (120 dagen in plaats van een jaar).

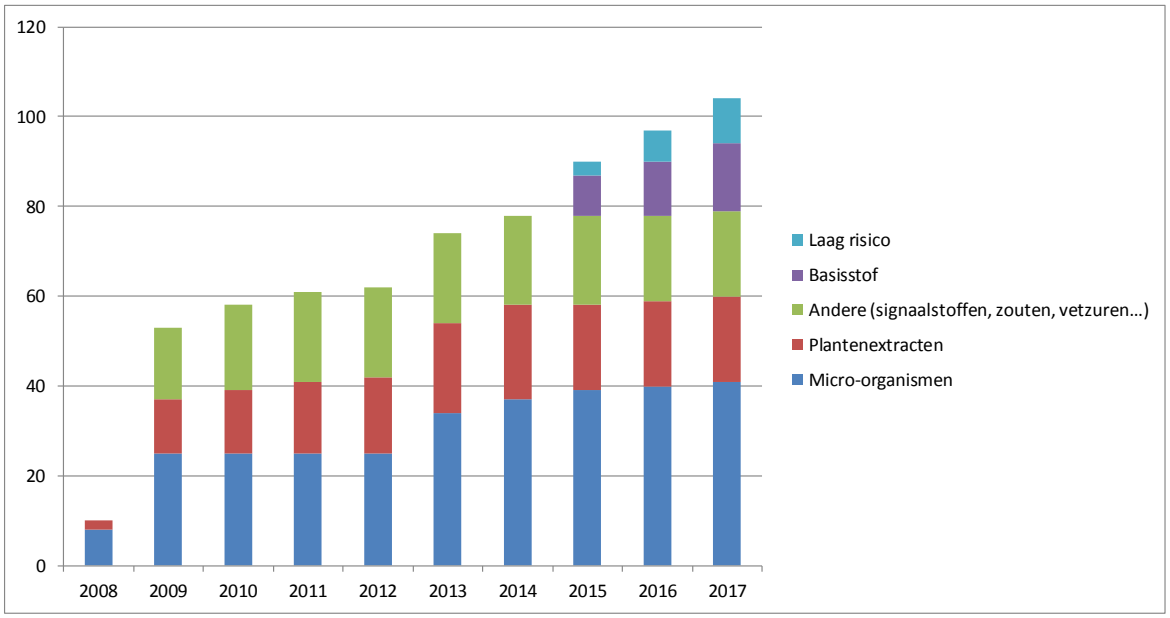
Om meer stoffen met een laag risico beschikbaar te maken, heeft de Commissie de beoordeling van mogelijke werkzame stoffen met een laag risico prioritair behandeld in het lopende herzieningsprogramma[53]. Door de vaststelling van Verordening (EU) 2017/1432 heeft de Commissie de bestaande criteria voor de identificatie en goedkeuring van stoffen met

[52] Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de uitvoering van Verordening (EG) nr. 1185/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 betreffende statistieken over pesticiden, COM(2017) 109 final.

[53] Uitvoeringsbesluit van de Commissie van 28 september 2016 tot vaststelling van een werkprogramma voor de beoordeling van aanvragen voor de verlenging van goedkeuringen van werkzame stoffen die verstrijken in 2019, 2020 en 2021, overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad (PB C 357 van 29.9.2016, blz. 9-11).

een laag risico verduidelijkt[54]. Momenteel zijn slechts 10 van de bijna 500 stoffen goedgekeurd als stoffen met een laag risico. Naar verwachting zouden van de stoffen die in het kader van Richtlijn 91/414/EEG al zijn goedgekeurd, echter meer dan 70 aan de onlangs vastgestelde criteria voor laag risico voldoen. De volgende drie jaar worden deze stoffen opnieuw beoordeeld met het oog op de verlenging van hun goedkeuring, wat ertoe zou kunnen leiden dat het totale aantal werkzame stoffen met een laag risico toeneemt.

Verordening (EG) nr. 1107/2009 bevat naast de bepalingen voor producten met een laag risico ook specifieke bepalingen voor basisstoffen. Dit zijn stoffen, zoals samengestelde levensmiddelen, die doorgaans voor andere doelen dan gewasbescherming worden gebruikt, bv. azijn. Ze zijn voornamelijk van biologische/organische oorsprong en worden vaak traditioneel gebruikt bij biolandbouw. Momenteel zijn 15 basisstoffen goedgekeurd, en de Commissie en de lidstaten zijn actief betrokken bij het uitbreiden van het goedgekeurde aantal stoffen. Andere zogenoemde "biologische bestrijdingsmiddelen", zoals nuttige insecten of draadwormen, kunnen worden ingezet als alternatieve bestrijdingstechnieken. Zij vallen echter buiten het toepassingsgebied van Verordening (EG) nr. 1107/2009.



Figuur 2: Toename aantal alternatieve stoffen die door de EU zijn goedgekeurd

Tot slot blijft de Commissie via haar onderzoeks- en innovatieprogramma's steun verlenen aan het uitgebreide onderzoeksveld van gewasbescherming om nieuwe producten met een laag risico en biologische bestrijdingstechnieken te ontdekken[55].

[54] Verordening (EU) 2017/1432 van de Commissie van 7 augustus 2017 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen wat de criteria voor de goedkeuring van werkzame stoffen met een laag risico betreft (PB L 205 van 8.8.2017, blz. 59–62).

[55] Zo vallen de volgende projecten onder het zevende kaderprogramma:
AGROCOS (http://cordis.europa.eu/project/rcn/94701_en.html),
PURE (http://cordis.europa.eu/project/rcn/98869_en.html),
CO-FREE (http://cordis.europa.eu/project/rcn/101750_en.html),
BIOCOMES (http://cordis.europa.eu/project/rcn/111189_en.html),
Prolarix (http://cordis.europa.eu/project/rcn/110948_en.html).

4. CONCLUSIES

Er bestaan al meer dan twintig jaar uitgebreide wetgeving en steunmaatregelen in de Europese Unie om te zorgen voor een veilig, beperkt en nauwkeuriger gebruik van pesticiden in de landbouw. De richtlijn heeft het potentieel om de risico's die voortvloeien uit het gebruik van pesticiden aanzienlijk te verminderen. De verbeteringen zullen echter beperkt blijven en in ieder geval ontoereikend om de milieu- en gezondheidsdoelstellingen die de richtlijn vooropstelt te behalen, zolang de lidstaten de richtlijn niet nauwkeuriger uitvoeren. Met NAP's met duidelijk meetbare streefcijfers kunnen de lidstaten de burgers tonen dat zij de richtlijn naar behoren uitvoeren en zelfs verder gaan door innovatieve methoden voor te stellen om de risico's van pesticiden verder terug te dringen.

4.1 Nationale actieplannen en uitvoering van de richtlijn

De NAP's zijn het middel waarmee de lidstaten streefcijfers en acties vaststellen om de doelstelling van de richtlijn te bereiken. Ze kunnen worden beschouwd als een belangrijke stap naar het duurzame gebruik van pesticiden. De lidstaten herzien momenteel hun eerste plan. Het is pas na deze herziening dat duidelijk zal worden in welke mate de richtlijn is uitgevoerd.

Ondanks deze cruciale vooruitgang wordt in dit verslag vastgesteld dat er in de plannen belangrijke hiaten op verschillende gebieden te vinden zijn, bv. voor spuiten vanuit de lucht, de voorlichting van het publiek, de verzameling van informatie over incidenten met pesticidenvergiftiging en maatregelen om het aquatische milieu te beschermen. Geïntegreerde gewasbescherming is een hoeksteen van de richtlijn en het is dan ook bijzonder problematisch dat de lidstaten nog geen duidelijke streefcijfers hebben vastgesteld en uitgevoerd, zo ook voor de ruimere toepassing van bodembeheertechnieken zoals gewasrotatie. De lidstaten moeten de kwaliteit van hun plan verbeteren, in eerste instantie door, in het kader van een strategie op lange termijn ter beperking van de risico's en effecten van het gebruik van pesticiden, specifieke en meetbare streefcijfers en indicatoren vast te stellen. Deze verbeteringen moeten in de herziene actieplannen worden opgenomen, zodat de lidstaten de vooruitgang van de uitvoering voortdurend kunnen opvolgen en de strategie waar nodig kunnen bijsturen.

De Commissie heeft de lidstaten bij wie tekortkomingen in het plan of de uitvoering ervan zijn vastgesteld, schriftelijk herinnerd aan hun verplichtingen en het belang van de uitvoering van deze richtlijn. In navolging van de zes onderzoeksmissies in de lidstaten in 2017, zal de Commissie de NAP's blijven evalueren en de uitvoering van de richtlijn door de lidstaten blijven opvolgen aan de hand van audits, andere acties en follow-upactiviteiten, om te verzekeren dat de doelstellingen van de richtlijn worden behaald. Indien nodig zal de Commissie inbreukprocedures in overweging nemen.

4.2 Activiteiten van de Commissie ter ondersteuning van de lidstaten

De Deskundigengroep duurzame gewasbescherming die is opgericht tijdens het Nederlandse voorzitterschap heeft in zijn verslag aan de Raad een uitvoeringsplan voorgesteld om de beschikbaarheid van gewasbeschermingsmiddelen met een laag risico te verhogen en de

uitvoering van geïntegreerde gewasbescherming in de lidstaten te versnellen[56]. De Raad heeft dit plan in juni 2016 goedgekeurd. Een van de voorgestelde aanvullende acties was dat de Commissie de bestaande website over de richtlijn moet omvormen tot een webportaal met links naar de huidige beschikbare relevante informatie over geïntegreerde gewasbescherming op het niveau van de EU en de lidstaten. Dit voorstel wordt momenteel uitgewerkt en is al in een gevorderd stadium. Het komende overzichtsverslag van de Commissie over de zes onderzoeksmissies in verband met de uitvoering van de richtlijn wordt ook op die site bekendgemaakt.

Hoewel de lidstaten meestal wel een systeem hebben om informatie te verzamelen over incidenten van acute pesticidenvergiftiging, moeten zij de nauwkeurigheid van de ontvangen gegevens verbeteren. Systemen om dergelijke informatie te verzamelen over chronische vergiftiging zijn zeldzaam. Het is cruciaal dat de lidstaten een werkend toezichtssysteem voor pesticidenvergiftiging op het werk ontwikkelen en onderhouden als basis voor passende preventieve acties. De Commissie zal de leidraad over toezicht op en onderzoek naar gevolgen van pesticidengebruik voor de menselijke gezondheid en het milieu afwerken tegen eind 2017 en met de lidstaten onderzoeken hoe dergelijke systemen verder kunnen worden ontwikkeld. Daarnaast zal de Commissie overwegen om systemen op te zetten om informatie over vermoedelijke vergiftigingen met gewasbeschermingsmiddelen te verzamelen, in overeenstemming met artikel 24, lid 4, onder b), van Verordening (EU) 2017/625.

Zodra deze richtlijn in alle lidstaten is uitgevoerd en geconstateerd is welke verplichtingen rechtstreeks op de landbouwers van toepassing zijn, zal de Commissie gehoor geven aan de gezamenlijke verklaring van het Europees Parlement en de Raad in Verordening (EU) nr. 1306/2013[57], die de Commissie uitnodigt de toepasselijke onderdelen van de richtlijn in het randvoorwaardensysteem op te nemen. Bovendien zal de Commissie ondertussen de lidstaten ondersteunen bij de ontwikkeling van methoden om de naleving van de acht beginselen van geïntegreerde gewasbescherming te beoordelen, rekening houdend met de diversiteit van de landbouw in de EU en het subsidiariteitsbeginsel.

Om de geboekte vooruitgang met betrekking tot de beperking van risico's en schadelijke effecten van pesticiden voor de menselijke gezondheid en het milieu te meten, zal de Commissie tijdens de tweede helft van 2017 met de lidstaten beginnen werken aan een consensus over de ontwikkeling van geharmoniseerde risico-indicatoren.

De Commissie blijft ook met de lidstaten samenwerken om voorbeelden van goede uitvoeringspraktijken te verspreiden via werkgroepen en opleiding, in eerste instantie via het programma "Betere opleiding voor veiliger voedsel", om de lidstaten beter te informeren over de beginselen van duurzaam gebruik en hen te helpen bij de uitvoering ervan.

[56] http://www.consilium.europa.eu/register/en/content/out/?&typ=ENTRY&i=ADV&DOC_ID=ST-10041-2016-ADD-1

[57] Verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van Verordeningen (EEG) nr. 352/78, (EG) nr. 165/94, (EG) nr. 2799/98, (EG) nr. 814/2000, (EG) nr. 1290/2005 en (EG) nr. 485/2008 van de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 549).

Na de goedkeuring van de herziene NAP's en met de bijgewerkte informatie die de Commissie ter beschikking heeft, zal zij een aanvullend verslag opstellen voor een uitgebreidere beoordeling van de stand van zaken wat betreft de uitvoering van de richtlijn.