EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 20.5.2020
COM(2020) 204 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

jäsenvaltioiden kokemuksista niiden kansallisissa toimintasuunnitelmissa asetettujen kansallisten tavoitteiden täytäntöönpanossa ja torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskevan direktiivin täytäntöönpanon edistymisestä

1. JOHDANTO

Euroopan unionilla on yksi maailman tiukimmista, ehkä jopa tiukin, torjunta-aineiden[1] käytön lupa- ja valvontajärjestelmistä. Torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskeva direktiivi 2009/128/EC[2], asetus (EY) N:o 1107/2009[3], asetus (EY) N:o 396/2005[4], asetus (EU) 2017/625[5] ja asetus (EY) N:o 1185/2009[6] muodostavat oikeusperustan torjunta-aineiden turvalliselle ja kestävälle käytölle Euroopan unionissa.

jäsenvaltioiden kokemuksista niiden kansallisissa toimintasuunnitelmissa asetettujen kansallisten tavoitteiden täytäntöönpanossa ja torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskevan direktiivin täytäntöönpanon edistymisestä

Torjunta-aineita koskevien puitteiden tavoitteena on minimoida torjunta-aineiden vaikutukset ihmisten terveyteen ja ympäristöön vähentämällä riippuvuutta niistä ja lisäämällä vähäriskisten ja muiden kuin kemiallisten torjunta-aineiden käyttöä.

Torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskevassa direktiivissä säädetään erinäisistä toimista, joiden avulla torjunta-aineita voidaan käyttää kestävästi vähentämällä niiden käytöstä ihmisten terveydelle ja ympäristölle aiheutuvia riskejä ja vaikutuksia. Yksi sen keskeisistä kohdista on integroidun torjunnan käyttöönotto ja vaihtoehtoisten toimintatapojen ja tekniikoiden edistäminen, jotta voidaan vähentää riippuvuutta torjunta-aineista. Nykyiseen ja

[1] Käsitteellä ’torjunta-aine’ viitataan tässä kertomuksessa kasvinsuojeluaineisiin sellaisena kuin ne on määritelty direktiivin 2009/128/EY 3 artiklan 10 kohdan a alakohdassa.

[2] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/128/EY, annettu 21 päivänä lokakuuta 2009, yhteisön politiikan puitteista torjunta-aineiden kestävän käytön aikaansaamiseksi (EUVL L 309, 24.11.2009, s. 71–86).

[3] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1107/2009, annettu 21 päivänä lokakuuta 2009, kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamisesta sekä neuvoston direktiivien 79/117/ETY ja 91/414/ETY kumoamisesta *(EUVL L 309, 24.11.2009, s. 1–50).*

[4] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 396/2005, annettu 23 päivänä helmikuuta 2005, torjunta-ainejäämien enimmäismääristä kasvi- ja eläinperäisissä elintarvikkeissa ja rehuissa tai niiden pinnalla sekä neuvoston direktiivin 91/414/ETY muuttamisesta *(EUVL L 70, 16.3.2005, s. 1–16).*

[5] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/625, annettu 15 päivänä maaliskuuta 2017, virallisesta valvonnasta ja muista virallisista toimista, jotka suoritetaan elintarvike- ja rehulainsäädännön ja eläinten terveyttä ja hyvinvointia, kasvien terveyttä ja kasvinsuojeluaineita koskevien sääntöjen soveltamisen varmistamiseksi, sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) N:o 999/2001, (EY) N:o 396/2005, (EY) N:o 1069/2009, (EY) N:o 1107/2009, (EU) N:o 1151/2012, (EU) N:o 652/2014, (EU) 2016/429 ja (EU) 2016/2031, neuvoston asetusten (EY) N:o 1/2005 ja (EY) N:o 1099/2009 ja neuvoston direktiivien 98/58/EY, 1999/74/EY, 2007/43/EY, 2008/119/EY ja 2008/120/EY muuttamisesta ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) N:o 854/2004 ja (EY) N:o 882/2004, neuvoston direktiivien 89/608/ETY, 89/662/ETY, 90/425/ETY, 91/496/ETY, 96/23/EY, 96/93/EY ja 97/78/EY ja neuvoston päätöksen 92/438/ETY kumoamisesta (virallista valvontaa koskeva asetus) *(EUVL L 95, 7.4.2017, s. 1–142).*

[6] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1185/2009, annettu 25 päivänä marraskuuta 2009, torjunta-aineita koskevista tilastoista *(EUVL L 324, 10.12.2009, s. 1–22).*

tulevaan yhteiseen maatalouspolitiikkaan sisältyy useita välineitä, joilla tuetaan käyttäjiä integroidun torjunnan käyttöön ottamisessa[7].
Koska maatalous on erilaista eri puolilla EU:ta, torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskeva direktiivi perustuu suurelta osin jäsenvaltioiden tasolla toteutettaviin toimiin. Tämä edellyttää jäsenvaltioilta kansallisia toimintasuunnitelmia, joissa vahvistetaan niiden määrälliset tavoitteet, toimenpiteet ja aikataulut. Torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskevan direktiivin kattava täytäntöönpano vähentäisi ihmisten terveydelle ja ympäristölle aiheutuvia riskejä sekä riippuvuutta torjunta-aineista.

Komissio toimittaa torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskevan direktiivin 4 artiklan 3 kohdan nojalla Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen jäsenvaltioiden kokemuksista, jotka on saatu kansallisissa toimintasuunnitelmissa vahvistettujen tavoitteiden täytäntöönpanossa pyrittäessä täyttämään direktiivin tavoitteet. Lisäksi komissio laatii sen 16 artiklan nojalla Euroopan parlamentille ja neuvostolle säännöllisesti kertomuksen direktiivin täytäntöönpanon edistymisestä. Tällä kertomuksella täytetään kyseiset raportointivaatimukset.

Yhteiskunnallinen tietoisuus elintarviketuotannon kestävyydestä lisääntyy koko ajan, ja tältä osin torjunta-aineiden kestävä käyttö on tärkeä osatekijä, kuten Yhdistyneiden kansakuntien kestävän kehityksen Agenda 2030 -toimintaohjelmassa[8] ja Euroopan komission pohdinta-asiakirjassa ”Kohti kestävää Eurooppaa vuoteen 2030 mennessä”[9] todetaan. Tämä tietoisuus tuli esiin vuonna 2017 eurooppalaisessa kansalaisaloitteessa[10], jossa peräänkuulutettiin komissiota muun muassa asettamaan unionin laajuisia pakollisia tavoitteita torjunta-aineiden käytön vähentämiseksi. Kansalaisaloitteeseen antamassaan vastauksessa[11] komissio lupasi hyödyntää käsillä olevaa kertomusta arvioidakseen, onko torjunta-aineisiin liittyvien riskien vähentämisessä edistytty riittävästi. Jos riittävää edistystä ei ole tapahtunut, komissio lupasi harkita unionin laajuisen pakollisen tavoitteen asettamista torjunta-aineista aiheutuvien riskien vähentämiseksi.

---

7 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1303/2013 Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä sekä Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä.
Asetus (EY) N:o 1305/2013 Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahaston) tuesta maaseudun kehittämiseen.
Asetus (EU) N:o 1306/2013 yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta.
COM(2018) 392 Ehdotus asetukseksi jäsenvaltioiden yhteisen maatalouspolitiikan nojalla laatimien strategiasuunnitelmien (YMP:n strategiasuunnitelmat) tukea koskevista säännöistä.

8 Saatavilla osoitteessa: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E

9 Saatavilla osoitteessa: https://ec.europa.eu/commission/files/reflection-paper-towards-sustainable-europe_en

10 Saatavilla osoitteessa: https://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/2017/000002

11 Saatavilla osoitteessa: https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2017/EN/C-2017-8414-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF

Lisäksi tilintarkastustuomioistuin on äskettäin julkaissut kasvinsuojeluaineiden kestävää käyttöä koskevan kertomuksen ”Sustainable use of plant protection products”[12], jossa arvioitiin, ovatko komission ja jäsenvaltioiden toimet vähentäneet torjunta-aineiden käyttöön liittyviä riskejä ja tarjoaako asiaa koskeva lainsäädäntö tehokkaita kannustimia torjunta-aineriippuvuuden vähentämiseksi. Kertomuksessa esitetään komissiolle useita suosituksia, joita ovat muun muassa integroidun torjunnan periaatteiden muuttaminen käytännön kriteereiksi ja torjunta-aineita koskevien tilastojen ja yhdenmukaistettujen indikaattoreiden parantaminen.

Maatalouden ekosysteemien biologinen monimuotoisuus on vähentynyt huomattavasti, mikä näkyy viljelysmaiden lintujen määrän vähenemisenä ja hyönteispopulaatioiden häviämisenä osissa EU:ta. Muiden tekijöiden ohessa torjunta-aineiden käytöllä on todettu olevan tärkeä merkitys tässä kehityksessä.

Komissio käsittelee kestävyyteen liittyviä yhteiskunnallisia näkökohtia Euroopan vihreän kehityksen ohjelmassa[13] ja etenkin Pellolta pöytään -strategiassa ja biodiversiteettistrategiassa. Näillä aloitteilla edistetään terveitä ekosysteemejä ja biologista monimuotoisuutta, kestävämpiä elintarvikkeiden tuotantojärjestelmiä ja terveellisempiä ruokavalioita samalla, kun varmistetaan maanviljelijöille kestävä toimeentulo ja kuluttajille laadukkaiden ja ravitsevien elintarvikkeiden saatavuus. Näiden tavoitteiden saavuttamisen tunnustetaan edellyttävän innovatiivisia tekniikoita.

Tämä kertomus perustuu seuraaviin tietolähteisiin:

- komissiolle 31. maaliskuuta 2019 mennessä toimitetut 15 tarkistettua kansallista toimintasuunnitelmaa[14], jotka ovat saatavilla englanniksi
- vastaukset jäsenvaltioille lokakuussa 2017 lähetettyyn komission kirjeeseen, jossa käsitellään niiden alkuperäisten kansallisten toimintasuunnitelmien tiettyjä puutteita
- neljässä jäsenvaltiossa[15] vuonna 2018 ja seitsemässä jäsenvaltiossa[16] vuonna 2019 tehdyt komission tarkastukset, joissa tarkasteltiin torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskevan direktiivin täytäntöönpanon yleistä edistymistä
- vastaukset neljälle jäsenvaltiolle[17] lokakuussa 2018 lähetettyyn komission kirjeeseen, jossa tarkennetaan niiden alkuperäisten kansallisten toimintasuunnitelmien tiettyjä puutteita
- 24 jäsenvaltion[18] vastaukset joulukuussa 2018 tehtyyn komission selvitykseen niiden alkuperäisten kansallisten toimintasuunnitelmien tarkastelusta

---

12 Saatavilla osoitteessa: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20_05/SR_Pesticides_EN.pdf
13 COM(2019) 640 final Euroopan vihreän kehityksen ohjelma.
14 Belgia, Espanja, Irlanti, Itävalta, Kypros, Liettua, Luxemburg, Malta, Portugali, Puola, Ranska, Slovenia, Suomi, Tanska ja Tšekki.
15 Bulgaria, Espanja, Ranska ja Unkari.
16 Irlanti, Itävalta, Kreikka, Kypros, Liettua, Portugali ja Romania.
17 Kypros, Luxemburg, Malta ja Romania.

- tiedot, jotka jäsenvaltiot ovat toimittaneet komission järjestämissä torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskevaa direktiiviä käsittelevän työryhmän kokouksissa
- vaatimustenmukaisuuden seurantaindeksin tulokset (komission kehittämä indeksi, jolla saadaan määrällistä tietoa jäsenvaltioiden edistymisestä torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskevan direktiivin artiklojen täytäntöönpanossa) (liite). Vaatimustenmukaisuuden seurantaindeksillä voidaan mitata torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskevan direktiivin artiklojen täytäntöönpanon noudattamista edellä mainittujen tietolähteiden pohjalta ja pitämällä suoraan yhteyttä jäsenvaltioihin.

Torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskevaan direktiiviin liittyvä komission verkkoportaali, josta löytyvät kaikki kansalliset toimintasuunnitelmat (sekä alkuperäiset että tarkistetut) https://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/sustainable_use_pesticides/nap_en). Kaikki tarkastuskertomukset ovat saatavilla osoitteessa: http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit_reports/.

2. KANSALLISET TOIMINTASUUNNITELMAT

Torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskevan direktiivin 4 artiklan mukaisesti jäsenvaltioiden oli toimitettava kansalliset toimintasuunnitelmansa komissiolle ja muille jäsenvaltioille viimeistään 26. marraskuuta 2012. Kansallisissa toimintasuunnitelmissa on tarkoitus esittää määrälliset tavoitteet, toimenpiteet ja aikataulut, joiden avulla torjunta-aineiden käytöstä ihmisten terveydelle ja ympäristölle aiheutuvia riskejä ja vaikutuksia voidaan vähentää. Lisäksi edellytetään, että jäsenvaltioiden on tarkistettava kansalliset toimintasuunnitelmansa vähintään joka viides vuosi.

Yli kaksi kolmasosaa jäsenvaltioista ei saanut alkuperäisen toimintasuunnitelmansa tarkistusta päätökseen säädetyssä viiden vuoden määräajassa.

Alkuperäisen toimintasuunnitelmansa tarkisti viiden vuoden määräajassa kahdeksan jäsenvaltiota[19]. Seitsemän jäsenvaltiota hyväksyi tarkistuksen jälkeen uuden kansallisen toimintasuunnitelman, kun taas Saksa ei tehnyt merkittäviä muutoksia, koska se katsoi, että sen alkuperäinen kansallinen toimintasuunnitelma oli riittävän joustava. Tämän kertomuksen julkaisuajankohtana 13 muuta jäsenvaltiota[20] oli tarkistanut alkuperäisen toimintasuunnitelmansa noudattamatta kuitenkaan viiden vuoden määräaikaa. Loput seitsemän jäsenvaltiota eivät olleet saattaneet alkuperäisen toimintasuunnitelmansa tarkistusta päätökseen.

---

[18] Alankomaat, Bulgaria, Irlanti, Italia, Itävalta, Kroatia, Latvia, Liettua, Luxemburg, Malta, Portugali, Puola, Ranska, Romania, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Slovenia, Suomi, Tanska, Tšekki, Unkari, Viro ja Yhdistynyt kuningaskunta.

[19] Belgia, Espanja, Itävalta, Liettua, Luxemburg, Ranska, Saksa ja Tanska.

[20] Irlanti, Kypros, Latvia, Malta, Portugali, Puola, Romania, Ruotsi, Slovenia, Suomi, Tšekki, Unkari ja Viro.

Vain harva jäsenvaltio esitti alkuperäisen kansallisen toimintasuunnitelmansa tarkistuksen perusteella esimerkkejä hyödyllisistä tavoitteista ja indikaattoreista.

Kolme jäsenvaltiota[21] määritti alkuperäisen kansallisen toimintasuunnitelmansa tarkistuksen perusteella hyödyllisiä tavoitteita. Saksa asetti tavoitteekseen vähentää ympäristölle aiheutuvia potentiaalisia riskejä 30 prosentilla vuoteen 2023 mennessä verrattuna vuosien 1996–2005 keskiarvoon. Tanska asetti tavoitteekseen alentaa 40 prosentilla torjunta-aineiden kuormitusindikaattorin (PLI)[22] arvoa ja 40 prosentilla erityistä huolta aiheuttavien aineiden aiheuttamaa kuormitusta vuoden 2015 loppuun mennessä verrattuna vuoteen 2011. Lisäksi Ranska asetti tavoitteekseen kasvinsuojeluaineiden käytön vähentämisen 25 prosentilla vuoteen 2020 mennessä ja 50 prosentilla vuoteen 2025 mennessä verrattuna vuoteen 2015.

Jotkin jäsenvaltiot pitivät alkuperäisissä toimintasuunnitelmissaan toimijoiden koulutukseen ja torjunta-aineiden levityskaluston testaukseen, jäljempänä ’vaatimusten noudattamiseen perustuvat tavoitteet’, liittyviä tavoitteita hyödyllisinä. Vaikka nämä ovat lakisääteisiä vaatimuksia, jäsenvaltiot katsoivat, että tavoitteen asettaminen kansallisessa toimintasuunnitelmassa korosti torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskevan direktiivin noudattamisen merkitystä näiltä osin.

Kolme jäsenvaltiota[23] toi alkuperäisen kansallisen toimintasuunnitelmansa tarkistuksen perusteella esille hyödyllisiä riskien vähentämiseen liittyviä indikaattoreita. Nämä indikaattorit olivat SYNOPS-riskianalyysi[24] Saksassa, PLI Tanskassa ja terveyden ja ympäristön riski-indeksi[25] Ruotsissa. Muut jäsenvaltiot toivat esiin hyödyllisinä pitämiään toimenpiteitä, ei niinkään indikaattoreita. Tällaisia toimenpiteitä olivat yksikköannosten määrä (NODU)[26], tehoaineiden jäämät elintarvikkeissa, tehoainehavainnot vedessä, koulutettujen henkilöiden lukumäärä ja markkinoille saatettujen kasvinsuojeluaineiden määrät.

Useimmat jäsenvaltiot eivät ole korjanneet tarkistetuissa kansallisissa toimintasuunnitelmissaan puutteita, jotka komissio havaitsi niiden alkuperäisissä toimintasuunnitelmissa, minkä vuoksi useimmat niistä eivät ole kovin kunnianhimoisia eikä niissä määritellä korkean tason tulosperusteisia tavoitteita kasvinsuojeluaineisiin liittyvien riskien ja kasvinsuojeluaineriippuvuuden vähentämiseksi.

[21] Ranska, Saksa ja Tanska.

[22] Tanskan kansallisessa toimintasuunnitelmassa PLI määritetään terveyteen ja ympäristöön kohdistuvan mahdollisen kokonaiskuormituksen indikaattoriksi, joka perustuu myyntitietoihin perustuviin torjunta-aineiden ympäristöön ja terveyteen liittyviin ominaispiirteisiin.

[23] Ruotsi, Saksa ja Tanska.

[24] SYNOPS-riskianalyysi on malli, jolla arvioidaan kasvinsuojeluaineiden mahdollista riskiä ympäristössä https://www.nap-pflanzenschutz.de/en/practice/assessment-of-pesticide-use/risk-analysis-synops/

[25] Indikaattori kuvataan Ruotsin kansallisessa toimintasuunnitelmassa, joka on saatavilla osoitteessa: https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/plant/docs/pesticides_sup_nap_swe_en.pdf

[26] NODU lasketaan myyntitietojen perusteella, ja se vastaa kaikkien viljelykasvien vuosittaisia keskimääräisiä käsittelykertoja kansallisella tasolla Ranskassa https://agriculture.gouv.fr/quest-ce-que-le-nodu

Komissiolle 31. maaliskuuta 2019 mennessä toimitetuista 15 tarkistetusta kansallisesta toimintasuunnitelmasta 13:ssa[27] keskitytään riskien vähentämiseen, kun taas Ranskan ja Luxemburgin suunnitelmissa keskitytään yleisesti käytön vähentämiseen ja riskien vähentämiseen sitä kautta.

Vain kolme jäsenvaltiota[28] asetti selkeästi määritellyt korkean tason tulosperusteiset tavoitteet torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskevan direktiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Tanska asetti PLI:lle tavoitteeksi 1,96 ja säilytti siten alkuperäisessä kansallisessa toimintasuunnitelmassa asetetun tavoitetason. Ranska asetti tavoitteekseen vähentää kasvinsuojeluaineiden käyttöä 25 prosentilla vuoteen 2020 mennessä ja 50 prosentilla vuoteen 2025 mennessä ilman negatiivisia vaikutuksia maataloustuloon. Luxemburg puolestaan asetti kunnianhimoiseksi tavoitteekseen vähentää kasvinsuojeluaineiden käyttöä 50 prosentilla vuoteen 2030 mennessä.

Muiden jäsenvaltioiden tavoitteet ovat joko toiminta- tai noudattamisperusteisia. Puola on ottanut käyttöön indikaattorin[29], joka perustuu asetuksen (EY) N:o 1107/2009 (esimerkiksi hyväksyttyjen kasvinsuojeluaineiden käyttö) ja torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskevan direktiivin (esimerkiksi ammattikäyttäjiä koskevan koulutusvaatimuksen täyttäminen) tiettyjen kohtien noudattamistasoihin, ja asettanut tämän indikaattorin tulokseen liittyvän korkean tason tavoitteen. Espanja ja Belgia ovat molemmat asettaneet selkeät tavoitteet, jotka ovat alakohtaisia ja liittyvät tiettyihin toimiin, kuten tiedotuskampanjoiden määrään vuodessa tai perustettavien mallitilojen määrään, eivätkä niinkään mitattavissa oleviin vaikutuksiin, kuten integroitua torjuntaa käyttävien ammattikäyttäjien määrään. Slovenia ja Suomi ovat asettaneet tavoitteita, jotka vastaavat voimassa olevia lakisääteisiä vaatimuksia, joiden mukaan esimerkiksi kaikki asiaankuuluvat toimijat on koulutettava eikä tarkastusten yhteydessä saa löytyä sellaisia kasvisuojeluaineita, joiden lupa ei ole enää voimassa.

Kansallisen toimintasuunnitelman yleistavoitteen olisi oltava kohtuullisen kunnianhimoinen, mikä ei kuitenkaan pidä paikkaansa useimpien tarkistettujen suunnitelmien osalta. Esimerkiksi Kyproksen tavoitteena on vähentää torjunta-ainejäämien enimmäismäärien rikkomiset kolmeen prosenttiin Kyproksessa tuotettujen elintarvikkeiden osalta ja Espanja, jossa on lähes miljoona maatilaa[30], asetti tavoitteekseen vähintään kaksi pilottitilaa integroidun torjunnan edistämiseksi.

---

[27] Belgia, Espanja, Irlanti, Itävalta, Kypros, Liettua, Malta, Portugali, Puola, Slovenia, Suomi, Tanska ja Tšekki.

[28] Luxemburg, Ranska ja Tanska.

[29] Saatavilla osoitteessa: https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/plant/docs/pesticides_sup_nap_pol-rev-2018_en.pdf

[30] Saatavilla osoitteessa: https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ef_m_farmleg&lang=en

Vain puolessa tarkistetuista kansallisista toimintasuunnitelmista määritettiin ensisijaiset asiat tai hyvät toimintatavat ja vain yhdessä yksilöitiin erityisesti tarkkailtavia tehoaineita.

Torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskevan direktiivin 15 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaisesti jäsenvaltioiden on määritettävä toimintasuunnitelmissaan ensisijaiset asiat tai hyvät toimintatavat. Ensisijaisia asioita ovat esimerkiksi tehoaineet, viljelykasvit, alueet tai käyttötavat, jotka vaativat erityistä huomiota. Viisi jäsenvaltiota[31] määritti tarkistetuissa toimintasuunnitelmissaan ensisijaiset tehoaineet. Jotkin jäsenvaltiot, kuten Ranska, Espanja ja Puola, määrittivät ensisijaiseksi asiaksi pienialaiset viljelykasvit ja niihin käytettävien tuholaistorjuntamenetelmien valikoiman laajentamisen. Yhdessäkään tarkistetussa kansallisessa toimintasuunnitelmassa ei nimenomaisesti määritetty ensisijaisia alueita tai hyviä toimintatapoja.

Torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskevan direktiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaisesti kansallisiin toimintasuunnitelmiin on sisällyttävä indikaattoreita, joilla seurataan erityisesti tarkkailtavia tehoaineita sisältävien kasvinsuojeluaineiden käyttöä. Ranska on ainoa jäsenvaltio, jonka toimintasuunnitelmassa otetaan huomioon tällaisten tehoaineiden käytön seuranta. Se seuraa syöpää aiheuttaviksi, perimää vaurioittaviksi ja lisääntymiselle vaarallisiksi luokiteltujen tehoaineiden vuosittaisia myyntimääriä.

Vaikka yhdessäkään tarkistetussa kansallisessa toimintasuunnitelmassa ei virallisesti yksilöidä hyviä toimintatapoja torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskevan direktiivin 15 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaisesti, ne kaikki sisältävät joitakin toimia, jotka voidaan katsoa hyviksi toimintatavoiksi. Komission tarkastusten aikana on tullut esiin useita esimerkkejä siitä, että jäsenvaltiot ovat menneet torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskevan direktiivin vähimmäisvaatimuksia pidemmälle. Esimerkkejä tästä ovat muun muassa seuraavat:

- Tanska, Luxemburg ja Irlanti edellyttävät, että harrastelijoille tarkoitettujen kasvinsuojeluaineiden myynnin yhteydessä on tarjottava mahdollisuus saada neuvontaa koulutetulta ja sertifioidulta henkilöltä, ja Ranska on kieltänyt harrastelijoille tarkoitettujen kasvinsuojeluaineiden itsepalvelumyynnin.
- Belgia aikoo kieltää kaikkien kemiallisten kasvinsuojeluaineiden myynnin harrastelijoille perusaineita ja vähäriskisiä aineita lukuun ottamatta sekä harrastelijoille tarkoitettujen kasvinsuojeluaineiden mainonnan.
- Tšekki suunnittelee ammattikäyttäjien tekemien kasvinsuojeluaineita koskevien hakemusten pakollista verkkopohjaista kirjaamista vuoteen 2022 mennessä, jotta veden seuranta voidaan kohdentaa tarkemmin.
- Espanja suunnittelee kehittävänsä tietotekniikkasovelluksen, jonka avulla kaikki kasvinsuojeluaineita koskevat liiketoimet voidaan kirjata sähköisesti, ja asettaa

[31] Belgia, Luxemburg, Ranska, Slovenia ja Tanska.

tavoitteekseen, että vähintään 50 prosenttia jakelijoista alkaa käyttää järjestelmää nykyisen toimintasuunnitelman voimassaolon aikana.

- Espanja vaatii urakoitsijoille kuuluvan torjunta-aineiden levityskaluston tiheämpää testausta, koska kalustoa tullaan todennäköisesti käyttämään useammin ja laajemmalla alueella.
- Slovenia edellyttää uuden torjunta-aineiden levityskaluston pakollista kirjaamista ja puuttumista mahdollisiin puutteisiin kyseisenä ajankohtana sen sijaan, että ne havaitaan ensimmäisessä pakollisessa tarkastuksessa viisi vuotta myöhemmin.
- Belgia on asettanut tavoitteekseen, että 100 prosenttia torjunta-aineiden levityskalustosta on varustettu matalapainesuuttimilla nykyisen toimintasuunnitelman voimassaolon päättyessä.
- Irlannilla on integroitu julkisrahoitteinen maatalouden koulutus-, tutkimus- ja neuvontajärjestelmä, jonka avulla voidaan varmistaa, että viljelijät saavat ajantasaista ja asiaankuuluvaa tietoa integroidusta torjunnasta.
- Tanska aikoo perustaa levitys- ja tarkkuusteknologiaan liittyvän kumppanuuden, jolla edistetään eri välineiden, kuten GPS-paikannusjärjestelmien ja droonien, käyttöönottoa. Tämä on hyvä esimerkki sidosryhmien välisestä yhteistyöstä torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskevan direktiivin tavoitteiden saavuttamiseksi.

3. YHDENMUKAISTETUT RISKI-INDIKAATTORIT

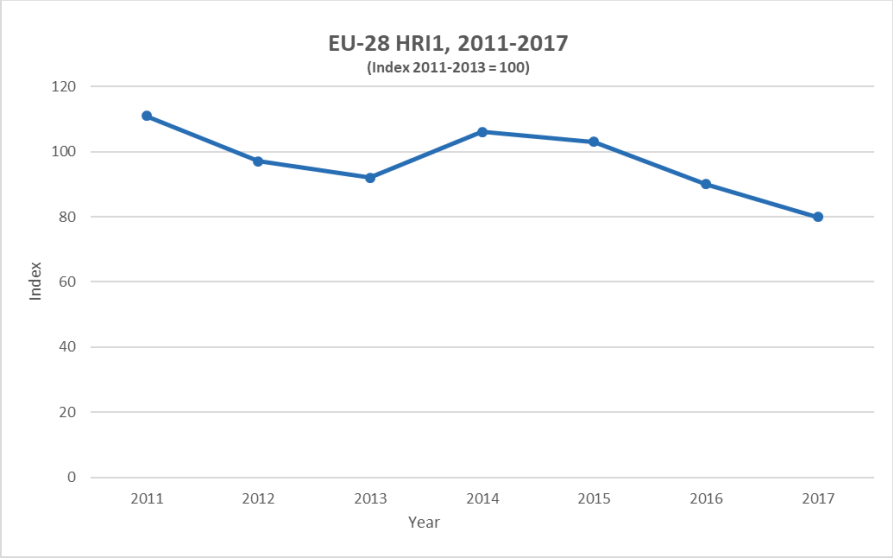
Komissio on kehittänyt kaksi yhdenmukaistettua riski-indikaattoria, jotka osoittavat, että vaikka myydyistä kasvinsuojeluaineista aiheutuva riski on vähentynyt, hätätilanteissa myönnettäviin lupiin perustuva indikaattori on osoittanut merkittävää kasvua torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskevan direktiivin voimaantulon jälkeen.

Yhdenmukaistetut riski-indikaattorit vahvistettiin komission direktiivillä 2019/782[32] torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskevan direktiivin 15 artiklan 1 kohdassa säädettyjen velvoitteiden täyttämiseksi. Tämä vastasi myös sitoumusta, joka annettiin vastauksena eurooppalaiseen kansalaisaloitteeseen ”Kielletään glyfosaatti ja suojellaan ihmisiä ja ympäristöä myrkyllisiltä torjunta-aineilta”. Näillä indikaattoreilla komissio voi ilmaista määrällisesti kasvinsuojeluaineisiin liittyvien riskien vähentämisessä saavutetun kokonaisedistymisen torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskevan direktiivin puitteissa.

[32] Komission direktiivi (EU) 2019/782, annettu 15 päivänä toukokuuta 2019, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/128/EY muuttamisesta yhdenmukaistettujen riski-indikaattoreiden vahvistamisen osalta C/2019/3580 *(EUVL L 127, 16.5.2019, s. 4–10)*.

Ensimmäinen yhdenmukaistettu riski-indikaattori perustuu kussakin jäsenvaltiossa markkinoille saatettujen (myytyjen) kasvinsuojeluaineiden määriin ja toinen asetuksen (EY) N:o 1107/2009 53 artiklan mukaisesti hätätilanteissa myönnettävien lupien määrään. Molempiin indikaattoreihin sisältyy painotus, jotta voidaan ottaa huomioon kasvinsuojeluaineiden sisältämien tehoaineiden luontaiset vaaralliset ominaisuudet. Indikaattoreiden laskemisessa on aiheellista käyttää kolmen vuoden perustasoa, sillä kasvinsuojeluaineiden käytön määrä ja luonne vaihtelevat eri vuosina riippuen tuhoojien esiintymisen laajuudesta ja vakavuudesta kunakin vuonna.

Kuvio 1. Yhdenmukaistetun riski-indikaattorin 1 (HRI 1) suuntaus, perustaso = 100, vuosien 2011, 2012 ja 2013 keskiarvon perusteella

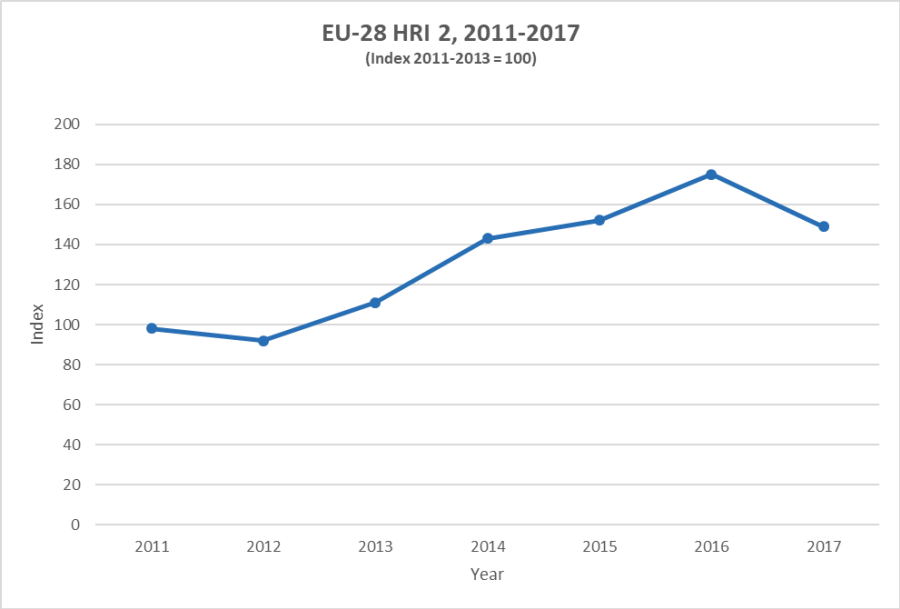


Lähde: Euroopan komissio

Yhdenmukaistettu riski-indikaattori 1 osoittaa riskin vähentyneen 20 prosentilla perustason ja vuoden 2017 välillä, vaikka markkinoille saatettujen kasvinsuojeluaineiden määrä pysyi kyseisenä ajanjaksona suhteellisen vakaana[33]. Tämä viittaa siirtymiseen vähemmän vaarallisten aineiden käyttöön. Riskejä ja käyttöä voidaan kuitenkin edelleen vähentää tehostamalla torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskevan direktiivin täytäntöönpanoa ja lisäämällä integroidun torjunnan käyttöönottoa esimerkiksi lisäämällä muiden kuin kemiallisten tuholaistorjuntamenetelmien käyttöä.

[33] Saatavilla osoitteessa: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=aei_fm_salpest09&lang=en

Kuvio 2. Yhdenmukaistetun riski-indikaattorin 2 (HRI 2) suuntaus, perustaso = 100, vuosien 2011, 2012 ja 2013 keskiarvon perusteella



Lähde: Euroopan komissio

Yhdenmukaistettu riski-indikaattori 2 osoittaa 50 prosentin kasvua perustason ja vuoden 2017 välillä. Tämä indikaattori perustuu hätätilanteissa myönnettävien lupien määrään painotettuna kasvinsuojeluaineiden sisältämien tehoaineiden luontaisilla vaarallisilla ominaisuuksilla. Yksittäisten hätätilanteissa myönnettävien lupien (ja sen myötä käytettyjen kasvinsuojeluaineiden määrä) mittakaava vaihtelee kuitenkin suuresti muutamasta hehtaarista hyvin pienialaisten viljelykasvien osalta laajamittaiseen käyttöön peltokasvien viljelyssä. Tarkemman indikaattorin kehittäminen ei ollut mahdollista, koska käytettyjen kasvinsuojeluaineiden määriä ja niihin liittyviä tietoja ei ole kirjattu samalla tavalla kaikissa niissä jäsenvaltioissa, jotka myönsivät lupia hätätilanteissa vuosien 2011–2017 välisellä ajanjaksolla.

Tällaisia lupia myönnetään monista eri syistä, mukaan lukien kiireelliset kasvien terveyteen liittyvät asiat ja vähäinen käyttö, sellaisena kuin se on määriteltynä asetuksen (EY) N:o 1107/2009 3 artiklan 26 kohdassa. Joissakin tapauksissa ne voivat olla tärkeä osa Euroopan unionin strategiaa uusien tuhoojien leviämisen estämiseksi, sillä jäsenvaltiot voivat myöntää luvat suhteellisen nopeasti tuhoojan havaitsemisen jälkeen. Tällaisten lupien määrän huomattava kasvu voi kuitenkin johtua siitä, että jäsenvaltiot eivät ole onnistuneet panemaan torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskevaa direktiiviä ja asetusta (EY) N:o 1107/2009 täysimääräisesti täytäntöön jäljempänä esitetyistä syistä.

Yhdenmukaistetun riski-indikaattorin 2 suuntaus osoittaa, että vaihtoehtoisia tekniikoita tuhoojien esiintymisen estämiseksi ja kasvinsuojeluaineriippuvuuden vähentämiseksi joko ei ole vielä saatavilla tai niitä ei hyödynnetä riittävästi. Se osoittaa myös sitä, että jäsenvaltioiden olisi syytä noudattaa asetuksen (EY) N:o 1107/2009 mukaisia oikeudellisia velvoitteitaan ja

tehdä kasvinsuojeluaineiden hyväksymistä koskevat päätökset määräaikojen puitteissa sekä hyödyntää mainitun asetuksen 51 artiklassa säädettyjä vähäisiin käyttötarkoituksiin liittyviä mahdollisuuksia (lupien voimassaolon laajentaminen koskemaan vähäisiä käyttötarkoituksia). Näin voitaisiin lisätä viljelijöiden saatavilla olevaa, säännönmukaisesti luvan saaneiden kasvinsuojeluaineiden valikoimaa, kuten torjunta-aineita ja torjunta-ainejäämiä (asetukset (EY) N:o 396/2005 ja (EY) N:o 1107/2009) koskevan Euroopan unionin lainsäädännön REFIT-arvioinnissa[34] todetaan.

Jäsenvaltioiden on laskettava sekä yhdenmukaistettu riski-indikaattori 1 että riski-indikaattori 2, jotta ne voivat määrittää tiettyjen tehoaineiden käytön suuntaukset ja ensisijaiset asiat, kuten tehoaineet, viljelykasvit, alueet tai käyttötavat, jotka vaativat erityistä huomiota, sekä hyvät toimintatavat. Niiden on myös toimitettava näiden arviointien tulokset komissiolle ja muille jäsenvaltioille ja saatettava tiedot julkisesti saataville. Tähän mennessä 20 jäsenvaltiota on laskenut ja julkaissut yhdenmukaistetut riski-indikaattorit 1 ja 2, mutta vain muutamat jäsenvaltiot ovat yksilöineet tiettyjen tehoaineiden käytön suuntaukset, ensisijaiset asiat tai hyvät toimintatavat[35].

Sekä yhdenmukaistettu riski-indikaattori 1 että riski-indikaattori 2 ovat korkean tason indikaattoreita. Torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskevan direktiivin 15 artiklan mukaisesti jäsenvaltiot voivat edelleen käyttää myös olemassa olevia kansallisia indikaattoreita tai hyväksyä niiden lisäksi muita asianmukaisia indikaattoreita, jotka kuvastavat paremmin niiden alueen kannalta merkittävien riskien suuntauksia.

Komissio on myös sitoutunut kehittämään yhdessä jäsenvaltioiden kanssa uusia yhdenmukaistettuja riski-indikaattoreita, joissa otetaan huomioon uudet tietolähteet ja joilla voidaan paremmin mitata kasvinsuojeluaineiden käyttöön liittyvien riskien kehitystä ja riippuvuutta niistä. Komissio on erityisesti todennut, että ensisijaisena tavoitteena tällä alalla on tarpeen kehittää vaihtoehto yhdenmukaistetulle riski-indikaattorille 2, jotta voidaan ottaa paremmin huomioon hätätilanteissa myönnettäviin lupiin liittyvät riskit. Olisi kehitettävä tällaisten lupien määrään, yksittäisistä luvista johtuvaan käyttöasteeseen (kuten käsiteltyjen hehtaarien määrään) ja käytettyjen kasvinsuojeluaineiden ominaisuuksiin perustuva uusi indikaattori, joka kuvastaisi paremmin hätätilanteissa myönnetyistä luvista aiheutuvia riskejä.

Yhdenmukaistettujen riski-indikaattoreiden tarkempi analyysi on saatavilla osoitteessa: https://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/sustainable_use_pesticides/harmonised-risk-indicators_en.

[34] Saatavilla osoitteessa: https://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/refit_en

[35] Kunkin jäsenvaltion oleelliset tiedot ovat saatavilla osoitteessa: https://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/sustainable_use_pesticides/harmonised-risk-indicators/trends-hri-ms_en

4. DIREKTIIVIN YLEINEN TÄYTÄNTÖÖNPANO

Vaikka kansallisten toimintasuunnitelmien tarkistuksessa esiintyi laajalti viiveitä eikä useimmissa niissä ole asetettu korkean tason tulosperusteisia tavoitteita, jäsenvaltiot ovat edistyneet torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskevan direktiivin täytäntöönpanossa kahden viime vuoden aikana. Komissio harkitsee parhaillaan erilaisia toimia, myös rikkomusmenettelyitä, niissä tapauksissa, joissa edistyminen ei ole ollut tyydyttävää.

Vuonna 2017 antamassaan kertomuksessa[36] komissio totesi, että huomattavaa kehitystä oli tapahtunut mutta jäsenvaltioiden on toteutettava lisätoimia torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskevan direktiivin täytäntöön panemiseksi, jotta saavutetaan toivotut ympäristölliset ja terveyteen liittyvät parannukset. Kertomuksessa yksilöitiin parannusta vaativiksi aloiksi etenkin torjunta-aineiden levityskaluston tarkastukset, kasvinsuojeluaineista johtuvia myrkytyksiä koskeva tiedotus ja integroidun torjunnan täytäntöönpanon arviointi.

Siinä todettiin, että jäsenvaltioiden on tarkistettava kansalliset toimintasuunnitelmansa ja parannettava niiden laatua vahvistamalla erityisiä mitattavissa olevia tavoitteita ja indikaattoreita osana pitkän aikavälin strategiaa torjunta-aineiden käytöstä johtuvien riskien ja vaikutusten vähentämiseksi. Tällaisten tavoitteiden avulla jäsenvaltiot voivat seurata edistymistään torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskevan direktiivin täytäntöönpanossa ja tarvittaessa mukauttaa strategiaansa.

Komissio on käsitellyt jäsenvaltioiden täytäntöönpanovaikeuksia monelta kannalta. Komissio lähetti kullekin jäsenvaltiolle lokakuussa 2017 kirjeen, jossa tarkasteltiin yksityiskohtaisesti kyseisen jäsenvaltion alkuperäistä kansallista toimintasuunnitelmaa ja tuotiin esille niissä havaitut puutteet. Jäsenvaltioita kehotettiin tarkastelemaan näitä kysymyksiä toimintasuunnitelman mahdollista tarkistamista varten.

Kirjeisiin saatujen vastausten perusteella komissio suoritti kohdennettuja tarkastuksia ja arvioi torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskevan direktiivin täytäntöönpanoa 11 jäsenvaltiossa sekä lähetti vielä kirjeen neljälle jäsenvaltiolle selventääkseen tiettyjä torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskevan direktiivin täytäntöönpanoon liittyviä näkökohtia.

Komissio myös laati vaatimustenmukaisuuden seurantaindeksin, jolla voidaan koota yhteen jäsenvaltioiden edistyminen torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskevan direktiivin kunkin artiklan täytäntöönpanossa. Indeksin mukaan direktiivin yleinen täytäntöönpano on parantunut 10 prosenttia vuosien 2017 ja 2019 välisenä ajanjaksona, kuten liitteessä esitetään.

[36] Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle jäsenvaltioiden kansallisista toimintasuunnitelmista ja torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskevan direktiivin 2009/128/EY täytäntöönpanon edistymisestä, COM(2017) 587 final, saatavissa osoitteessa: https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/plant/docs/pesticides_sup_report-overview_fi.pdf

Mainittuihin kahdenlaisiin kirjeisiin saatujen vastausten, tarkastusten tulosten ja indikaattorin osoittaman edistymisen perusteella komissio toteaa, että vuoden 2017 jälkeen torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskevan direktiivin täytäntöönpanossa on tapahtunut edistymistä. Esimerkiksi lentolevityksellä käsiteltyjen alueiden määrä vähenee koko ajan ja suurin osa jäsenvaltioista on ottanut käyttöön kattavia järjestelmiä toimijoiden koulutusta ja sertifiointia sekä torjunta-aineiden levityskaluston testausta varten sekä toteuttanut toimenpiteitä vesiympäristön suojelemiseksi ja sen varmistamiseksi, että torjunta-aineet varastoidaan ja niitä käsitellään turvallisesti.

Joissakin jäsenvaltioissa esiintyy kuitenkin edelleen puutteita torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskevan direktiivin tiettyjen näkökohtien täytäntöönpanossa. Suurin osa ongelmista koskee kansallisten toimintasuunnitelmien tarkistamisen viivästymistä, torjunta-aineiden levityskaluston testaamiseen liittyviä viiveitä ja puutteita siinä, miten jäsenvaltiot valvovat direktiivin täytäntöönpanon arviointia esimerkiksi integroidun torjunnan osalta. Komissio harkitsee parhaillaan erilaisia toimia, myös rikkomusmenettelyitä, niissä tapauksissa, joissa edistyminen ei ole ollut tyydyttävää.

4.1 INTEGROITU TORJUNTA

Torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskevan direktiivin täytäntöönpanon yleisin ongelma on sen arvioiminen, missä määrin jäsenvaltiot toteuttavat integroitua torjuntaa.

Torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskevan direktiivin 3 artiklan ensimmäisen kohdan 6 alakohdassa määritellään, että integroidulla torjunnalla ”tarkoitetaan kaikkien käytettävissä olevien kasvinsuojelumenetelmien huolellista harkintaa ja sellaisten soveltuvien toimenpiteiden käyttöönottoa, joilla ehkäistään haitallisten organismien populaatioiden kehittymistä ja pidetään kasvinsuojeluaineiden ja muiden käsittelymuotojen käyttö tasoilla, jotka ovat taloudellisesti ja ympäristön kannalta perusteltuja ja joilla vähennetään ihmisten terveydelle ja ympäristölle aiheutuvia riskejä tai minimoidaan ne”. Komissio pitää integroitua torjuntaa yhtenä torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskevan direktiivin kulmakivistä ja katsoo, että sen täysimääräinen täytäntöönpano on välttämätöntä torjunta-aineriippuvuuden vähentämiseksi.

Integroidun torjunnan kahdeksan yleistä periaatetta luetellaan torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskevan direktiivin liitteessä III, mutta direktiivissä ei määritellä, miten näitä periaatteita on sovellettava käytännössä. Määrittely jätetään jäsenvaltioiden tehtäväksi. Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti kriteerit on määriteltävä kansallisella tai jopa sitä alemmalla tasolla, koska maatalouden muoto vaihtelee jäsenvaltioittain ja jopa niiden sisällä ilmaston, viljeltyjen kasvien ja tuotantotekniikoiden osalta. Jäsenvaltiot eivät kuitenkaan ole muuttaneet integroidun torjunnan yleisiä periaatteita sitoviksi ja arviointikelpoisiksi kriteereiksi, joita käyttäjien on sovellettava. Sen vuoksi toimivaltaisilla viranomaisilla ei ole

sitovia ja arviointikelpoisia kriteerejä, joilla voidaan arvioida, noudatetaanko integroitua torjuntaa. Sen vuoksi on olemassa rajoitetusti näyttöä siitä, että integroitua torjuntaa sovelletaan järjestelmällisesti.

Nykyisessä ja ehdotetussa tulevassa YMP-lainsäädännössä edellytetään, että jäsenvaltiot perustavat järjestelmän, jonka avulla tuensaajille annetaan maanhoitoa ja tilanhoitoa sekä etenkin torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskevan direktiivin 14 artiklassa tarkoitettua integroitua torjuntaa koskevaa neuvontaa. Järjestelmän kautta tuensaajat ja viljelijät saavat halutessaan neuvoja hyvistä viljelykäytännöistä, myös integroidusta torjunnasta.

Kaikki jäsenvaltiot toteuttavat joitakin toimia integroidun torjunnan edistämiseksi, mutta julkinen rahoitus tutkimuksen soveltamiseksi maatalouteen vaihtelee huomattavasti jäsenvaltioiden välillä. Monissa jäsenvaltioissa yhteydet tutkijoiden ja maanviljelijöiden välillä ovat huonot, ja ne tukevat heikosti maanviljelijöiden tarvitsemien käytännön neuvojen välittämistä heille.

Komissio toi vuonna 2017 antamassaan kertomuksessa esille integroidun torjunnan täytäntöönpanon arvioinnin ongelmia ja järjesti niiden ratkaisemiseksi useita BTSF-kursseja sekä yksipäiväisen integroidun torjunnan seminaarin. Tarkoituksena oli tarjota jäsenvaltioille kehys, jonka avulla ne voisivat vahvistaa sitovat ja arviointikelpoiset kriteerit, joita voitaisiin käyttää integroidun torjunnan täytäntöönpanon arvioinnissa.

Vaikka jäsenvaltioilta on saatu hyviä esimerkkejä integroitua torjuntaa koskevasta tutkimuksesta ja sen edistämisestä, integroidun torjunnan täytäntöönpanon arviointi on edelleen yleisin ongelma torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskevan direktiivin täytäntöönpanossa. Näin ollen jäsenvaltiot eivät ole pystyneet hyödyntämään integroidun torjunnan laajempaan soveltamiseen liittyvää merkittävää potentiaalia, mukaan lukien muiden kuin kemiallisten tuholaistorjuntamenetelmien laajempi hyödyntäminen.

5. KOMISSION TOIMET DIREKTIIVIN TÄYTÄNTÖÖNPANON TUKEMISEKSI

Tässä jaksossa kuvataan toimia, joita komissio on toteuttanut direktiivin täytäntöönpanon tukemiseksi, mukaan lukien vastaukset parlamentin pyyntöihin.

Ministerit ovat tunnustaneet torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskevan direktiivin tavoitteiden saavuttamisen tärkeyden ja vauhdittaneet integroidun torjunnan periaatteiden täytäntöönpanoa sen jälkeen, kun komission vuonna 2017 antama kertomus esiteltiin maatalous- ja kalastusneuvoston kokouksessa[37] 6. marraskuuta 2017. He määrittivät integroidun torjunnan periaatteiden täytäntöönpanon parantamisen kannalta tärkeiksi alueiksi

[37] Saatavilla osoitteessa: https://www.consilium.europa.eu/fi/meetings/agrifish/2017/11/06/

vähäriskiset kasvinsuojeluaineet, tuholaisten seurantajärjestelmät, taloudellisen tuen, muut kuin kemialliset torjuntamenetelmät ja yhdenmukaistetut riski-indikaattorit.

Euroopan parlamentti hyväksyi sittemmin helmikuussa 2019 päätöslauselman[38], joka ei liity lainsäädäntöön, torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskevan direktiivin täytäntöönpanosta. Siinä pidettiin valitettavana sitä, että yleinen täytäntöönpanotaso jäsenvaltioissa ei ole riittävä torjunta-aineiden käytöstä aiheutuvien riskien ja torjunta-aineriippuvuuden vähentämiseksi. Siinä kehotetaan keskittymään enemmän riskien vähentämiseen ja korostetaan, että integroidun torjunnan käytäntöjen täytäntöönpanolla, kuten muilla kuin kemiallisilla vaihtoehdoilla ja vähäriskisillä kasvinsuojeluaineilla, on merkittävä rooli pyrittäessä panemaan torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskeva direktiivi täysimääräisesti täytäntöön. Lopuksi siinä kehotetaan komissiota ja jäsenvaltioita toteuttamaan erinäisiä toimia torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskevan direktiivin täytäntöönpanon parantamiseksi. Tällaisia toimia ovat muun muassa integroidun torjunnan täytäntöönpanon arviointia koskevien ohjeiden laatiminen, heikossa asemassa olevien ryhmien ja suuren yleisön suojeleminen, suuremman painoarvon antaminen torjunta-aineiden vähäriskisten vaihtoehtojen kehittämiselle ja täsmäviljelyn ja digitaalisen viljelyn edistäminen keinona vähentää torjunta-aineista aiheutuvia riskejä.

5.1 KOULUTUKSEN PARANTAMINEN ELINTARVIKKEIDEN TURVALLISUUDEN LISÄÄMISEKSI (BTSF)[39]

Komissio on tukenut jäsenvaltioita torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskevan direktiivin täytäntöönpanossa BTSF-kursseilla.

Komissio järjesti torjunta-aineiden levityskalustoon liittyvän 12 BTSF-kurssin sarjan vuosina 2015–2018. Kursseille osallistui yli 200 virkamiestä kaikista 28 jäsenvaltiosta. Kursseilla annettiin jäsenvaltioille tietoa torjunta-aineiden levityskaluston testaamiseen liittyvien velvoitteiden täyttämisestä.

Komissio järjesti myös toisen torjunta-aineiden levityskaluston testaamiseen liittyvän BTSF-kurssien sarjan, joka käynnistyi vuoden 2019 kolmannella neljänneksellä. Näillä kuudella kurssilla keskitytään tarkastus- ja kalibrointitekniikoihin. Niihin odotetaan 120:tä osallistujaa.

[38] Euroopan parlamentin päätöslauselma, 12. helmikuuta 2019, torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskevan direktiivin 2009/128/EY täytäntöönpanosta (2017/2284(INI)), saatavilla osoitteessa: https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2019-0082+0+DOC+XML+V0//FI

[39] Koulutuksen parantaminen elintarvikkeiden turvallisuuden lisäämiseksi -ohjelma (BTSF) on komission koulutusaloite, joka kattaa elintarvike- ja rehulainsäädännön ja eläinten terveyttä ja hyvinvointia sekä kasvien terveyttä koskevat säännöt. Lisätietoja saatavilla osoitteessa: https://ec.europa.eu/food/safety/btsf_en

Komissio on myös järjestänyt BTSF-kurssien sarjan integroidun torjunnan täytäntöönpanosta. Nämä 14 kurssia käynnistyivät vuonna 2018, ja ne jatkuvat vuoteen 2020. Kurssit on räätälöity niin, että niissä otetaan huomioon eri viljelykasvit ja erilaiset maatalouskäytännöt ympäri Euroopan unionia. Näillä kursseilla saadun tietämyksen pitäisi antaa jäsenvaltioille välineet, joita tarvitaan integroidun torjunnan täytäntöönpanon arviointiin tilatasolla.

5.2 TEHOAINEIDEN HYVÄKSYMINEN

Muiden kuin kemiallisten ja vähäriskisten tehoaineiden sekä perustehoaineiden hyväksyntöjen määrä kasvaa jatkuvasti.

Komissio on toteuttanut useita toimia nopeuttaakseen menettelyjä vähäriskisten kasvinsuojeluaineiden saattamiseksi markkinoille. Tällaisia toimia ovat muun muassa mikro-organismeja koskevien tietovaatimusten ja arviointimenetelmien päivittäminen vuoden 2020 loppuun mennessä ja BTSF-koulutuksen käynnistäminen vuonna 2020 jäsenvaltioiden asiantuntemuksen vahvistamiseksi mikro-organismeja ja muita biologisia torjunta-aineita koskevien hakemusten arvioinnissa.

Muiden kuin kemiallisten ja vähäriskisten tehoaineiden sekä perustehoaineiden hyväksyntöjen määrä kasvaa jatkuvasti. Vuonna 2009 lupia oli alle 60 ja vuonna 2019 jo lähes 120. Nämä tehoaineet antavat viljelijöille välineet torjua tuhoojia mutta vähentää samalla kasvinsuojeluaineisiin liittyviä riskejä.

Lisäksi vaarallisimmat tehoaineet poistetaan kasvinsuojeluvälineistä, kuten kasvinsuojeluaineita ja torjunta-ainejäämiä (asetukset (EY) N:o 396/2005 ja (EY) N:o 1107/2009) koskevan Euroopan unionin lainsäädännön REFIT-arvioinnissa todetaan.

Jotta voidaan lisätä viljelijöiden käytettävissä olevia torjuntavaihtoehtoja ja vähentää heidän riippuvuuttaan vaarallisimmista tehoaineista, on kuitenkin tarpeen laajentaa hyväksyttyjen muiden kuin kemiallisten ja vähäriskisten tehoaineiden sekä perustehoaineiden valikoimaa.

5.3 TUTKIMUS JA INNOVOINTI

Komissio tukee useita tutkimushankkeita, joilla pyritään laajentamaan vaihtoehtoisten tuholaistorjuntastrategioiden, -välineiden ja -teknologioiden valikoimaa ja määrittämään torjunta-aineiden käytön vaikutuksia ympäristöön ja ihmisten terveyteen.

Tutkimuksen ja innovoinnin puiteohjelman Horisontti 2020 kautta komissio tukee tutkimusta ja innovointia, joilla kehitetään kestäviä tuholaistorjuntastrategioita, -välineitä ja -teknologioita integroidun torjunnan edistämistä varten. Tällaisia ovat muun muassa uudet vähäriskiset tuotteet ja biologinen torjunta sekä päätös tukea välineitä ja määrittää torjunta-

aineiden käytön vaikutukset ympäristöön ja ihmisten terveyteen[40].

Yhteiskunnallinen haaste 2:n työohjelman kautta komissio on myöntänyt integroitua torjuntaa, kasvien terveyteen kohdistuvia kehittymässä olevia riskejä, kemiallisten torjunta-aineiden vaihtoehtoja ja päätöstukijärjestelmiä koskevan tutkimuksen tukemiseen 159 miljoonaa euroa[41]. Lisäksi kyseisestä työohjelmasta aiotaan rahoittaa vuonna 2020 integroidun torjunnan mallitilojen Euroopan laajuisen verkoston koordinointi- ja tukitoimia 6 miljoonalla eurolla[42]. Integroidun torjunnan ja kasvien terveyden lisäksi komissio tukee myös ekologisia toimintatapoja ja luonnonmukaista maataloutta koskevaa tutkimusta maatalouden selviytymiskyvyn parantamiseksi[43].

Lisäksi maatalouden tuottavuutta ja kestävyyttä koskeva eurooppalainen innovaatiokumppanuus[44] (EIP-AGRI) tuo Horisontti 2020 -puiteohjelmasta rahoitettavia eurooppalaisia tutkimus- ja innovaatiohankkeita pienempien toimijaryhmien[45] ulottuville kansallisella ja alueellisella tasolla maaseudun kehittämispolitiikan puitteissa. EIP-AGRIn edistämällä interaktiivinen innovaatiomallilla, joka perustuu niin kutsuttuun useiden toimijoiden malliin, rohkaistaan yhteistyötä erilaista mutta toisiaan täydentävää tietämystä omaavien toimijoiden välillä (tutkijat, maanviljelijät, neuvonantajat, yritykset, kansalaisjärjestöt ja muut) ja autetaan siten kaventamaan tutkimuksen ja käytännön välistä kuilua ja edistetään innovaatioiden käyttöönottoa käytännössä, erityisesti kasvinsuojelussa ja integroidussa torjunnassa.

5.4 Torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskevaa direktiiviä käsittelevä työryhmä

Komission järjestämät torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskevaa direktiiviä käsittelevän työryhmän kokoukset tarjoavat jäsenvaltioille mahdollisuuden keskustella direktiivin täytäntöönpanosta ja vaihtaa parhaita käytäntöjä.

Komissio järjestää kaksi kertaa vuodessa jäsenvaltioiden torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskevaa direktiiviä käsittelevän työryhmän kokouksen, jossa keskustellaan direktiivin

[40] Saatavilla osoitteessa: Yhteiskunnallinen haaste 2:n työohjelma 2016–2017 https://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/wp/2016_2017/main/h2020-wp1617-food_en.pdf ja yhteiskunnallinen haaste 2:n työohjelma 2018–2020 (SFS-04, SFS-05 ja SFS-6) https://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/wp/2018-2020/main/h2020-wp1820-food_en.pdf

[41] Saatavilla osoitteessa: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/factsheet-agri-plant-health_en.pdf

[42] Saatavilla osoitteessa: SFS-6-2018-2020 in https://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/wp/2018-2020/main/h2020-wp1820-food_en.pdf

[43] Saatavilla osoitteessa: https://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2018-18/agri_factsheets_07_ecological-approaches_ok_1545C778-C5D7-AA24-163D1DD06A4CDF2F_51894.pdf `

[44] Saatavilla osoitteessa: https://ec.europa.eu/eip/agriculture/en

[45] Saatavilla osoitteessa: https://ec.europa.eu/eip/agriculture/en/about/operational-groups

täytäntöönpanosta ja vaihdetaan parhaita käytäntöjä. Lisäksi asianomaiset sidosryhmät, kuten Pesticide Action Network Europe (PAN Europe), Euroopan kasvinsuojelujärjestö (ECPA) ja SPISE-ryhmä (Standardised Procedure for the Inspection of Sprayers in Europe), ovat esitelleet työtään työryhmän viimeaikaisissa kokouksissa.

Komissio järjesti toukokuussa 2019 torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskevaa direktiiviä käsittelevän työryhmän ja kasvinsuojeluaineita käsittelevän täytäntöönpanotyöryhmän yhteisen kokouksen, jossa käsiteltiin niitä molempia huolestuttavia kysymyksiä integroitua torjuntaa käsitelleen seminaarin yhteydessä. Seminaarin tavoitteena oli auttaa jäsenvaltioita arvioimaan integroidun torjunnan täytäntöönpanoa tilatasolla integroitua torjuntaa koskevista BTSF-kursseista saatujen kokemusten pohjalta.

Torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskevaa direktiiviä käsittelevän työryhmän viimeisin kokous oli marraskuussa 2019 pidetty yhteinen kokous maatalouden ympäristötilastoja käsittelevän työryhmän kanssa. Kokouksessa käsiteltiin niitä molempia huolestuttavia kysymyksiä ja etenkin hyödyllisempien yhdenmukaistettujen riski-indikaattoreiden kehittämistä.

5.5 Torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskevan direktiivin verkkoportaali

Torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskevan direktiivin verkkoportaalilla helpotetaan torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskevaan direktiiviin ja integroituun torjuntaan liittyvien tärkeiden tietojen vaihtoa jäsenvaltioiden ja muiden sidosryhmien välillä.

Alankomaiden puheenjohtajakaudella vuonna 2016 perustetun kestävää kasvinsuojelua käsittelevän asiantuntijaryhmän ehdotuksesta komissio perusti vuonna 2017 torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskevan verkkoportaalin https://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/sustainable_use_pesticides_en, jolla helpotetaan torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskevaan direktiiviin ja integroituun torjuntaan liittyvien tärkeiden tietojen vaihtoa.

Verkkosivustolla olevista 27 jäsenvaltion[46] toimittamasta 240 linkistä voidaan hakea tietoja aihealueen tai jäsenvaltion mukaan, mikä helpottaa tärkeiden tietojen jakamista asianomaisten osapuolten kesken.

[46] Bulgaria ei ole toimittanut portaaliin vielä yhtään linkkiä.

5.6 TORJUNTA-AINEIDEN KESTÄVÄ KÄYTTÖ NYKYISESSÄ JA TULEVASSA YHTEISESSÄ MAATALOUSPOLITIIKASSA

Nykyisellä yhteisellä maatalouspolitiikalla (YMP) tuetaan monia torjunta-aineiden kestävän käytön näkökohtia ja niiden tukemista jatketaan myös YMP:n tulevissa strategisissa suunnitelmissa.

Nykyinen YMP käsittää useita välineitä, jotka ovat ja tulevat olemaan tulevaisuudessa entistäkin tärkeämpiä ja tehokkaampia torjunta-aineiden kestävän käytön ja integroidun torjunnan kannalta. YMP:llä on muun muassa edistetty luonnonmukaisen maatalouden huomattavaa kasvua: vuonna 2018 käytössä olevasta maatalousmaasta 7,5 prosenttia oli luonnonmukaisessa tuotantojärjestelmässä, kun vastaava osuus vuonna 2000 oli 2 prosenttia[47].

Ehdotettu tuleva ehdollisuusjärjestelmä[48] sisältää integroidun torjunnan periaatteiden tärkeimmät osat, muun muassa vuoroviljelyn ja vaatimuksen muuna kuin tuottavana kohteena käytettävän maatalousmaan vähimmäisosuudesta sekä muut torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskevan direktiivin asiaankuuluvat säännökset. Komissio ehdottaa myös viljelijöiden neuvontajärjestelmän sekä tutkimuksen ja YMP:n verkostojen tietämyksen siirron parempaa integrointia. Ehdotuksessa säilytetään nykyiset maatalouden ympäristö- ja ilmastotuet, joilla viljelijöitä kannustetaan ottamaan käyttöön vaihtoehtoisia (esimerkiksi biologisia) tuholaistorjuntamenetelmiä. Nykyiseen YMP:hen sisältyy viherryttämiskäytäntöjä, joita tuetaan viljelijöille maksettavilla suorilla tuilla. Tulevaisuudessa jäsenvaltioilla on enemmän liikkumavaraa ns. ekojärjestelmien määrittelyssä, mukaan lukien torjunta-aineiden vaihtoehtojen edistäminen. Integroidun torjunnan pakollisten periaatteiden selkeä määrittely on keskeistä näiden kannustinmaksujen kannalta, jotka menevät pakollisia vaatimuksia pidemmälle.

Uusissa YMP:n strategiasuunnitelmissaan jäsenvaltioiden on osoitettava, miten kyseiset suunnitelmat edistävät ympäristö- ja ilmastolainsäädännössä, mukaan lukien torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskeva direktiivi, asetettujen pitkän aikavälin kansallisten tavoitteiden saavuttamista. Tämä käsittää torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskevan direktiivin mukaiset kansalliset toimintasuunnitelmat ja niiden määrälliset tavoitteet, toimenpiteet, aikataulut ja indikaattorit, joilla pyritään vähentämään torjunta-aineiden käytöstä ihmisten terveydelle ja ympäristölle aiheutuvia riskejä ja vaikutuksia. Jäsenvaltioiden YMP-suunnitelmien täytäntöönpanon tuloksia seurataan ja vaikutusta mitataan vakiintuneilla indikaattoreilla. Näin varmistetaan komission valvonnassa, että YMP:llä tuetaan torjunta-aineiden kestävää käyttöä edistäviä maatalouskäytäntöjä tarpeiden ja vihreän kehityksen ohjelman mukaisesti.

[47] Saatavilla osoitteessa: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Organic_farming_statistics

[48] Nykyisten täydentävien ehtojen ja uusien ehdotettujen ehdollisuusjärjestelmien kautta viljelijöiden YMP:stä saaman täyden tuen ja ympäristöä ja kansanterveyttä koskevien perussääntöjen noudattamisen välillä on yhteys.

5.7 DIREKTIIVIN UUDELLEENTARKASTELU

Koska direktiivin täytäntöönpanossa on todettu puutteita ja sidosryhmät ovat olleet hyvin huolissaan torjunta-aineiden käytöstä, komissio aikoo arvioida, missä määrin direktiivissä asetetut tavoitteet on saavutettu. Kyseisen arvioinnin tuloksia hyödynnetään tulevissa toimissa, joita toteutetaan kemiallisten torjunta-aineiden käytön ja niiden aiheuttaman riskin vähentämiseksi Pellolta pöytään -strategian ja biodiversiteettistrategian puitteissa, ja niitä käytetään näyttöpohjana määritettäessä ja tuettaessa tulevia toimintavaihtoehtoja, joihin kuuluu torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskevan direktiivin tarkistaminen.

6. PÄÄTELMÄT

Alle kolmasosa jäsenvaltioista sai kansallisen toimintasuunnitelmansa tarkistuksen päätökseen säädetyssä viiden vuoden määräajassa. Toimintasuunnitelmansa tarkistaneista jäsenvaltioista suurin osa ei ole korjannut puutteita, jotka komissio havaitsi niiden alkuperäisissä kansallisissa toimintasuunnitelmissa, ja vain 20 prosentissa tarkistetuista kansallisista toimintasuunnitelmista asetetaan korkean tason tulosperusteisia tavoitteita osana pitkän aikavälin strategiaa torjunta-aineiden käytön riskien ja vaikutusten vähentämiseksi. Kansallisten toimintasuunnitelmiensa puutteista huolimatta jäsenvaltiot ovat edistyneet torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskevan direktiivin täytäntöönpanossa. Suurin osa jäsenvaltioista on ottanut käyttöön kattavia järjestelmiä toimijoiden koulutusta ja sertifiointia varten ja toteuttanut erinäisiä toimia vesien suojelemiseksi ja torjunta-aineiden turvallisen käsittelyn ja varastoinnin varmistamiseksi. Toisaalta integroidun torjunnan täytäntöönpano on vähäistä, ja on olemassa rajoitetusti näyttöä siitä, että integroidun torjunnan periaatteita sovelletaan järjestelmällisesti.

Yhdenmukaistettu riski-indikaattori 1 osoittaa yhtäältä, että Euroopan unionissa myytävistä kasvinsuojeluaineista ihmisten terveydelle ja ympäristölle aiheutuva riski on pienentynyt torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskevan direktiivin voimaantulon jälkeen. Riski on pienentynyt, vaikka kasvinsuojeluaineiden myynti- ja käyttömäärät ovat pysyneet suhteellisen vakaina, mikä tarkoittaa, että Euroopan unionissa myytyjen ja käytettyjen torjunta-aineiden profiili on muuttunut. Toisaalta samaan aikaan yhdenmukaistettu riski-indikaattori 2 osoittaa, että hätätilanteissa myönnettävien lupien määrä on kasvanut. Riskejä voidaan kuitenkin edelleen vähentää merkittävästi panemalla torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskeva direktiivi täysimääräisesti täytäntöön ja etenkin lisäämällä integroidun torjunnan käyttöönottoa esimerkiksi lisäämällä muiden kuin kemiallisten tuholaistorjuntamenetelmien käyttöä. Tilintarkastustuomioistuimen äskettäisten suositusten mukaisesti komissio on myös sitoutunut kehittämään indikaattoreita, jotta ne kuvastavat paremmin torjunta-aineiden käytön kehitystä ja niihin liittyviä riskejä, varsinkin hätätilanteissa myönnettävien lupien osalta.

Edellä kuvattujen toimien ja tarkastusten, seurannan ja koulutuksen kautta tehdyllä komission työllä, joka jatkuu edelleen, on onnistuttu varmistamaan, että torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskevan direktiivin täytäntöönpano on edistynyt, vaikka kansallisten toimintasuunnitelmien laatu ei olekaan parantunut. Sellaisissa tapauksissa, joissa jäsenvaltiot eivät ole pystyneet täyttämään torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskevan direktiivin mukaisia velvoitteitaan, komissio harkitsee parhaillaan lisätoimia, myös mahdollisia rikkomusmenettelyjä. Arvioinnin yhteydessä komissio laatii lainsäädäntöehdotuksen torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskevan direktiivin tarkistamiseksi.

Pellolta pöytään -strategian ja biodiversiteettistrategian puitteissa komissio aikoo toteuttaa toimia, joilla vähennetään kemiallisten torjunta-aineiden käyttöä ja niistä aiheutuvia riskejä 50 prosentilla vuoteen 2030 mennessä ja vaarallisempien torjunta-aineiden käyttöä 50 prosentilla vuoteen 2030 mennessä. Tätä varten komissio aikoo tarkistaa torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskevan direktiivin, tehostaa integroitua torjuntaa koskevia säännöksiä ja edistää vaihtoehtoisia keinoja satojen suojelemiseksi tuholaisilta ja taudeilta.