

Speciaal verslag

Duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen: beperkte vooruitgang bij het meten en beperken van de risico's



EUROPESE
REKENKAMER

Inhoud

	Paragraaf
Samenvatting	I-X
Inleiding	01-08
EU-beleid inzake gewasbeschermingsmiddelen	01-08
Reikwijdte en aanpak van de controle	09-11
Opmerkingen	12-63
Het duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen werd gehinderd door een trage start	12-20
De eerste stappen voor de omzetting van de richtlijn in de praktijk liepen vertraging op	12-16
De Commissie heeft sinds 2016 haar maatregelen geïntensiveerd	17-20
EU-maatregelen bieden landbouwers weinig prikkels om geïntegreerde gewasbescherming toe te passen	21-43
De Commissie en de lidstaten bevorderen IPM, maar de handhaving ervan schiet tekort	21-27
Het gemeenschappelijk landbouwbeleid doet weinig om IPM te helpen handhaven	28-35
De niet-chemische methoden zijn in ontwikkeling, maar het aantal gewasbeschermingsmiddelen met een laag risico is klein	36-43
De Commissie heeft pas in 2019 een begin gemaakt met de berekening van de EU-brede risico-indicatoren voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen	44-63
De lidstaten monitoren de werkzame stoffen in water, maar er zijn geen gegevens over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de hele EU	44-52
Het nut van de EU-brede risico-indicatoren voor gewasbeschermingsmiddelen is beperkt	53-63
Conclusies en aanbevelingen	64-74

Bijlagen

**Bijlage I Belangrijkste EU-regels inzake
gewasbeschermingsmiddelen**

**Bijlage II Belangrijke stappen bij de beoordeling van de veiligheid
van gewasbeschermingsmiddelen in de EU**

**Bijlage III De algemene beginselen van IPM, zoals vastgesteld in
bijlage III bij de richtlijn**

Termen en afkortingen

Antwoorden van de Commissie

Controleteam

Tijdslijn

Samenvatting

I Gewasbeschermingsmiddelen zijn pesticiden die landbouwers gebruiken om gewassen te beschermen tegen schadelijke organismen (plaagorganismen), plagen en ziekten. In de EU bedraagt de jaarlijkse omzet van de werkzame stoffen die in gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt meer dan 350 000 ton.

Gewasbeschermingsmiddelen kunnen van invloed zijn op de water- en bodemkwaliteit, de biodiversiteit en de ecosystemen, en kunnen als residuen in levensmiddelen terechtkomen.

II De EU heeft sinds 1991 een wetgevingskader opgebouwd voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen, de bevordering van het duurzaam gebruik ervan en de beperking van het risico dat het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen voor de menselijke gezondheid en het milieu vormt. De Commissie keurt werkzame stoffen goed die kunnen worden gebruikt in gewasbeschermingsmiddelen die in de lidstaten toegelaten zijn en controleert of de lidstaten de desbetreffende EU-wetgeving uitvoeren. Zij bevordert ook geïntegreerde gewasbescherming om het gebruik van preventieve, natuurlijke of andere niet-chemische plaagbestrijdingsmethoden aan te moedigen voordat gewasbeschermingsmiddelen worden ingezet.

III De Commissie evalueert momenteel de wetgeving op dit beleidsterrein tegen een achtergrond van toenemende publieke en parlementaire bezorgdheid over de risico's die aan het gebruik van pesticiden zijn verbonden. Onze werkzaamheden waren bedoeld als aanvulling op dit proces.

IV Onze belangrijkste doelstelling was te beoordelen of EU-maatregelen het risico met betrekking tot het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen hebben beperkt. De Commissie en de lidstaten hebben maatregelen genomen om het duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen te bevorderen. Wij constateerden echter dat er beperkte vooruitgang is geboekt bij het meten en verminderen van de risico's van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Uit onze werkzaamheden is gebleken dat de EU-maatregelen voor een duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen traag van start zijn gegaan en ons in staat stelden tekortkomingen in het huidige EU-kader vast te stellen, zoals uiteengezet in dit verslag.

V Wij hebben onderzocht of de EU-wetgeving doeltreffende stimulansen bood om de afhankelijkheid van gewasbeschermingsmiddelen te verminderen. Volgens de EU-regels moeten landbouwers geïntegreerde gewasbescherming toepassen, wat betekent dat zij alleen gewasbeschermingsmiddelen zouden moeten inzetten indien preventie en andere methoden niet werken of niet doeltreffend zijn. Hoewel het voor landbouwers verplicht is om geïntegreerde gewasbescherming toe te passen, zijn zij niet verplicht een register bij te houden van de wijze waarop zij deze hebben toegepast, en is de handhaving ontoereikend.

VI Het gemeenschappelijk landbouwbeleid kan bijdragen tot de ondersteuning van het duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, bijvoorbeeld door middel van verplichte bedrijfsadviseringssystemen voor de landbouw en financiële steun voor maatregelen als biologische landbouw en milieuregelingen. De koppeling van betalingen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid aan de wettelijke vereisten kan helpen bij de handhaving van die regels, maar momenteel is het toepassen van geïntegreerde gewasbescherming geen voorwaarde om betalingen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid te ontvangen.

VII Als landbouwers toegang krijgen tot alternatieve methoden en producten met een lager risico, kan dit hen helpen bij de toepassing van geïntegreerde gewasbescherming. De EU heeft in 2009 een categorie “gewasbeschermingsmiddelen met een laag risico” in het leven geroepen, maar slechts enkele daarvan werden tot dusver vrijgegeven voor gebruik.

VIII Wij hebben onderzocht of de Commissie en de lidstaten de risico's en de milieueffecten van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen hebben gemeten en hebben vastgesteld dat de verzamelde en beschikbaar gestelde gegevens niet toereikend waren voor een doeltreffende monitoring. De beschikbare EU-statistieken over de verkoop van gewasbeschermingsmiddelen worden op een te hoog niveau samengevoegd om nuttig te zijn, en de statistieken over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de landbouw waren niet vergelijkbaar.

IX De Commissie publiceerde in november 2019 haar schatting van twee nieuwe geharmoniseerde risico-indicatoren. Uit deze beide indicatoren blijkt niet in hoeverre met de richtlijn de EU-doelstelling van duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen kon worden verwezenlijkt.

X Op basis van deze bevindingen bevelen wij aan dat de Commissie:

- 1) verifieert of de lidstaten de algemene beginselen van geïntegreerde gewasbescherming omzetten in praktische criteria en of zij deze op het niveau van de landbouwbedrijven controleren, zodat ze in de periode na 2020 kunnen worden gekoppeld aan betalingen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid;
- 2) de statistieken over gewasbeschermingsmiddelen verbetert bij de herziening van de wetgeving zodat deze toegankelijker, nuttiger en beter vergelijkbaar zijn, en
- 3) om de geboekte vooruitgang bij het verwezenlijken van de beleidsdoelstellingen te beoordelen, de geharmoniseerde risico-indicatoren verbetert of nieuwe ontwikkelt, waarbij rekening wordt gehouden met het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.

Inleiding

EU-beleid inzake gewasbeschermingsmiddelen

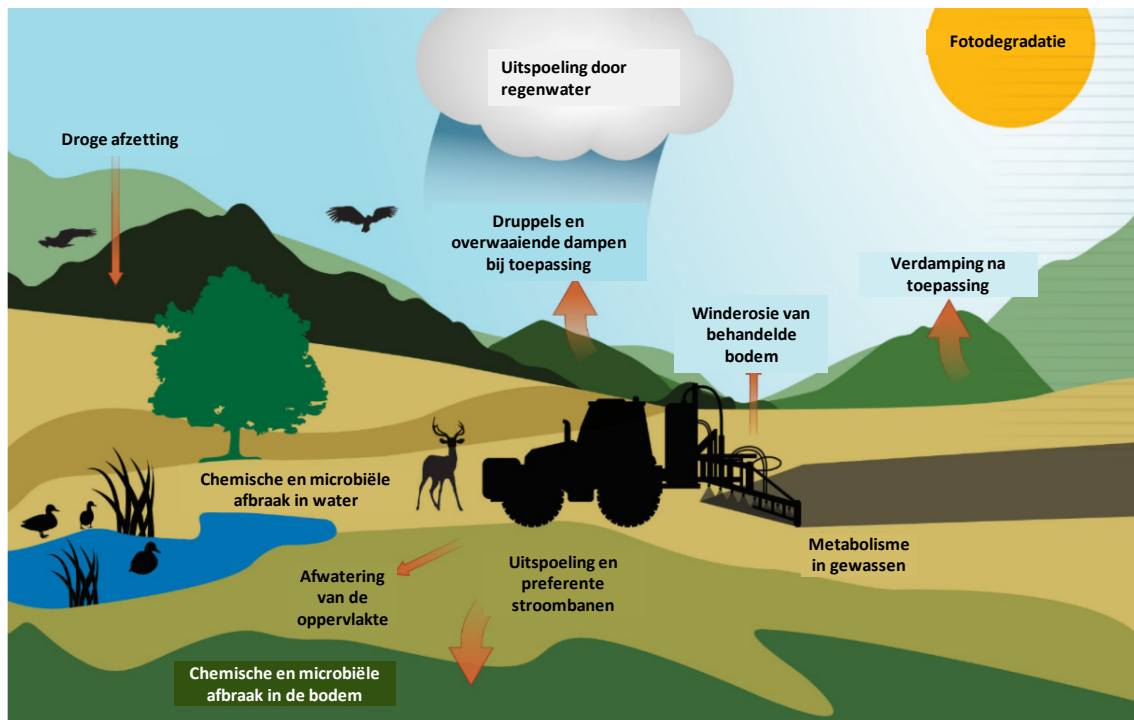
01 Gewasbeschermingsmiddelen zijn pesticiden die worden gebruikt om schadelijke organismen, plagen en ziekten te bestrijden, de levensprocessen van planten te beïnvloeden, plantaardige producten te bewaren, of ongewenste planten of delen van planten te vernietigen of hun groei te voorkomen. Gewasbeschermingsmiddelen omvatten insecticiden, fungiciden en herbiciden.

02 Het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen kan het milieu onder druk zetten en kan risico's met zich meebrengen voor de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater en de bodem, de biodiversiteit, ecosystemen en de menselijke gezondheid, onder meer door residuen in levensmiddelen. Gewasbeschermingsmiddelen die op het land worden gespreid, kunnen in de grond en het water eromheen terechtkomen (zie [figuur 1](#)). Gewasbeschermingsmiddelen zijn van invloed op planten en dieren en kunnen bijdragen tot het verlies van biodiversiteit¹, waaronder een vermindering van de insectenpopulatie. Zo heeft het intergouvernementeel platform voor wetenschap en beleid inzake biodiversiteit en ecosysteemdiensten (Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, IPBES) gewasbeschermingsmiddelen genoemd als een van de oorzaken van een afnemende populatie van bestuivende insecten².

¹ Geiger, F. et al, "Persistent negative effects of pesticides on biodiversity and biological control potential on European farmland", *Basic and Applied Ecology*, Elsevier GmbH, 2010, blz. 97-105.

² IPBES, "The assessment report of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services on pollinators, pollination and food production", Secretariat of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, Bonn, Duitsland, 2016.

Figuur 1 — Hoe gewasbeschermingsmiddelen het milieu onder druk kunnen zetten

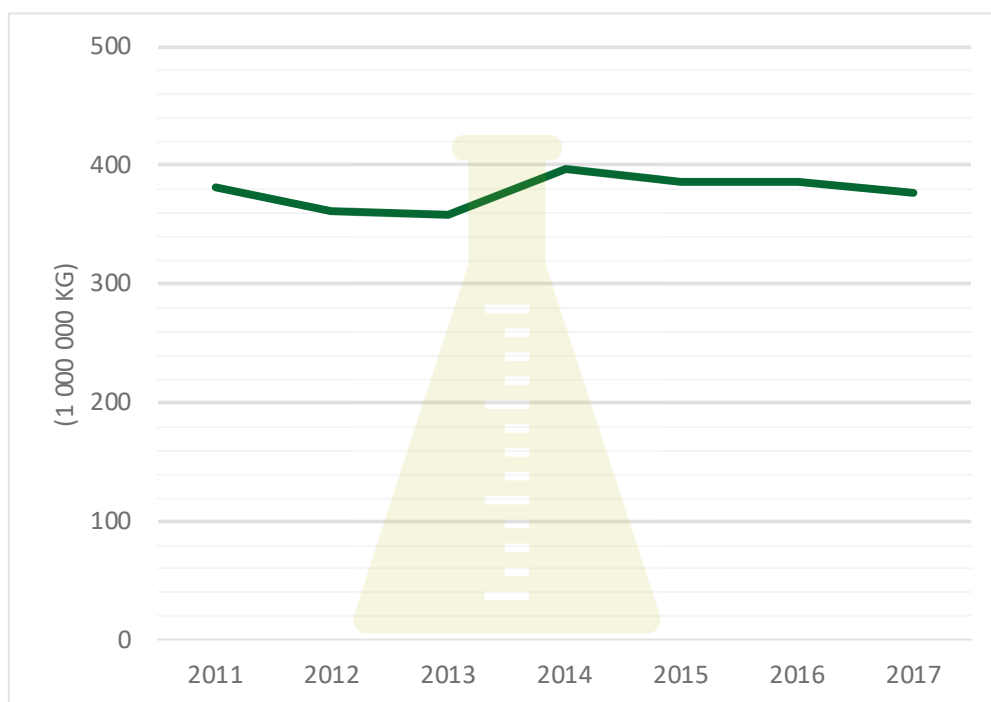


Bron: Clearwater, R. L., T. Martin en T. Hoppe (redacteurs), "Environmental Sustainability of Canadian Agriculture: Agri-Environmental Indicator Report Series — Report #4", Agriculture and Agri-Food Canada, Ottawa, 2016, blz. 155.

03 Sinds 1991 heeft de EU gemeenschappelijke regels voor de toelating en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen (de lidstaten hadden eerder hun eigen wetgeving). **Bijlage I** bevat de belangrijkste EU-wetgeving inzake gewasbeschermingsmiddelen. Alle gewasbeschermingsmiddelen worden onderworpen aan een procedure in twee fasen: eerst keurt de Commissie de werkzame stoffen goed, en daarna kunnen de lidstaten de commerciële vormen van gewasbeschermingsmiddelen toelaten die goedgekeurde werkzame stoffen bevatten (zie **bijlage II**). Volgens de EU-goedkeuringscriteria mogen gewasbeschermingsmiddelen geen schadelijke gevolgen voor de gezondheid van mens en dier en geen onaanvaardbare effecten op het milieu hebben.

04 De lidstaten verstrekken regelmatig statistieken over gewasbeschermingsmiddelen aan de Commissie en Eurostat publiceert jaarlijkse EU-statistieken over de werkzame stoffen in de verkochte gewasbeschermingsmiddelen³. Uit **figuur 2** blijkt dat de totale verkoop in de EU van de werkzame stoffen die in gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt de laatste jaren vrij stabiel is gebleven. Er bestaat echter geen rechtstreeks verband tussen de verkoop van gewasbeschermingsmiddelen en de risico's en effecten van het gebruik ervan. De risico's en effecten van gewasbeschermingsmiddelen variëren afhankelijk van hun werkzame stoffen, maar ook van hun samenstelling en waar, wanneer en hoe gebruikers ze in de praktijk toepassen.

Figuur 2 — Totale verkoop van werkzame stoffen die in gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt (EU 28)



Bron: ERK, op basis van de beschikbare gegevens op de website van Eurostat (dataset verkregen op 22 juli 2019). Deze gegevens bevatten geen vertrouwelijke informatie, die volgens schattingen van Eurostat < 3 % uitmaakt van de omzet in de volledige dataset.

³ In dit verslag wordt onder “verkocht” verstaan: “op de markt gebracht”, zoals gedefinieerd in artikel 3, lid 9, van 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.

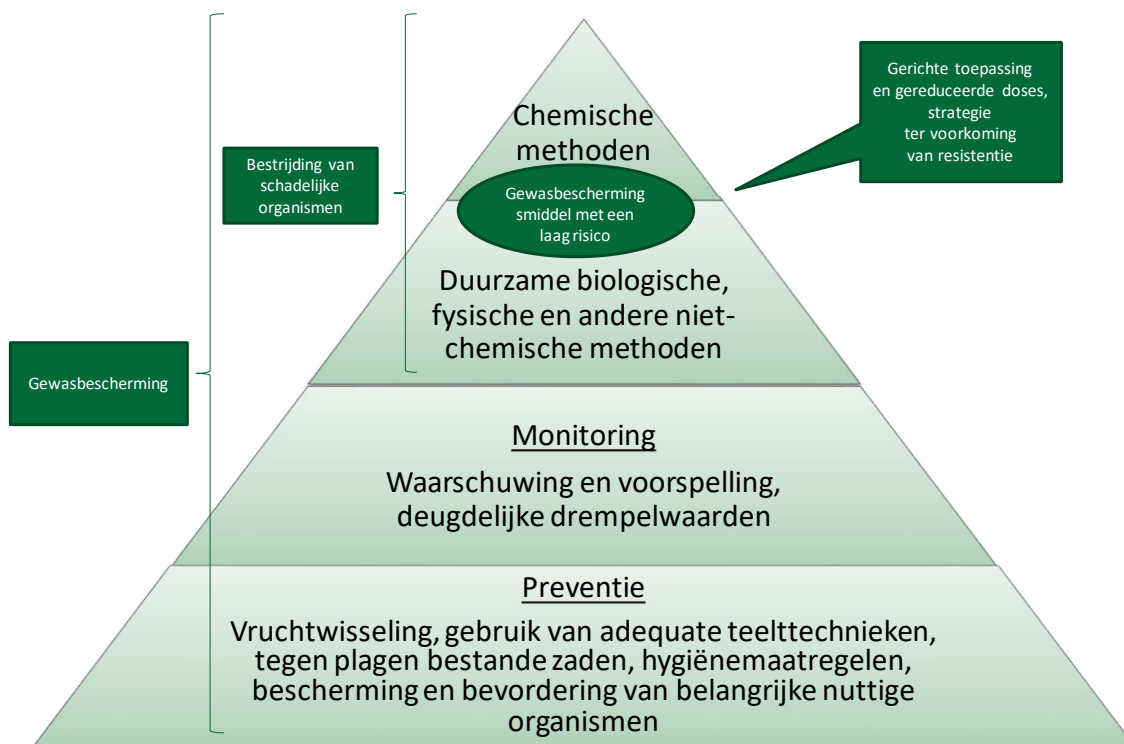
05 De richtlijn van 2009 betreffende het duurzaam gebruik van pesticiden⁴ (“de richtlijn”) stelt een kader vast om tot een duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen te komen door de risico’s en de effecten van het gebruik van pesticiden voor de menselijke gezondheid en het milieu te verminderen en geïntegreerde plaagbestrijding (integrated pest management, IPM) te bevorderen.

06 IPM is een concept uit de jaren 70 dat met name op plaagpreventie is gericht en waarbij gebruik wordt gemaakt van duurzame landbouwpraktijken zoals vruchtwisseling en het selecteren van tegen plagen bestende zaden. Het omvat ook de bewaking van plagen en het vaststellen van deugdelijke drempelwaarden die helpen om te beslissen of en wanneer bestrijding van schadelijke organismen nodig is. Vergeleken met de routinematige toepassing van gewasbeschermingsmiddelen is IPM een milieuvriendelijker benadering waarbij verschillende praktijken op basis van gezond verstand worden gecombineerd. IPM is een manier om de afhankelijkheid van gewasbeschermingsmiddelen te reduceren: bij de toepassing van IPM gebruiken landbouwers alleen chemische gewasbeschermingsmiddelen indien dit nodig is nadat alle preventieve, fysische, biologische of andere niet-chemische plaagbestrijdingsmethoden zijn uitgeput (zie [figuur 3](#)). IPM is een belangrijk onderdeel van het EU-beleid inzake gewasbeschermingsmiddelen en is sinds 2014 verplicht⁵.

⁴ 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.

⁵ Artikel 14, lid 4, van de richtlijn.

Figuur 3 — Beginselen van geïntegreerde gewasbescherming (IPM)



Bron: ERK, op basis van bijlage III bij Richtlijn 2009/128/EG.

07 Het faciliteren van het gebruik van alternatieve methoden en de toegang tot producten met een lager risico kan bijdragen tot de ondersteuning van duurzamere plaagbestrijding. Met de verordening inzake gewasbeschermingsmiddelen van 2009⁶ (“de verordening gewasbeschermingsmiddelen”) werd het concept van gewasbeschermingsmiddelen met een laag risico ingevoerd. Om als gewasbeschermingsmiddel met een laag risico te worden toegelaten, kan een gewasbeschermingsmiddel alleen werkzame stoffen bevatten die als werkzame stoffen met een laag risico zijn goedgekeurd⁷ en mag deze geen “tot bezorgdheid aanleiding gevende stoffen” bevatten. In september 2019 waren 16 werkzame stoffen goedgekeurd als stoffen met een laag risico (3 % van de goedgekeurde werkzame stoffen). Daarnaast werd met de verordening gewasbeschermingsmiddelen het concept “basisstoffen” ingevoerd; de EU heeft 20 van dergelijke stoffen goedgekeurd

⁶ 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.

⁷ In punt 5 van bijlage II bij de verordening gewasbeschermingsmiddelen zijn de EU-criteria voor stoffen met een laag risico vastgesteld.

die voornamelijk voor andere doeleinden dan gewasbescherming (bijv. in voedsel) worden gebruikt.

08 De Commissie, de lidstaten en de gebruikers van gewasbeschermingsmiddelen (bijv. landbouwers) spelen allemaal een rol in het EU-beleid inzake gewasbeschermingsmiddelen. **Figuur 4** bevat enkele van de belangrijkste verantwoordelijkheden die relevant zijn voor dit verslag.

Figuur 4 — Belangrijkste bevoegdheden inzake het EU-beleid inzake gewasbeschermingsmiddelen



Bron: ERK.

Reikwijdte en aanpak van de controle

09 Vanwege de toenemende belangstelling van het publiek en onze belanghebbenden (waaronder het Europees Parlement) hebben wij besloten een controle uit te voeren van het EU-beleid inzake gewasbeschermingsmiddelen. De Commissie evalueert momenteel de wetgeving op dit beleidsterrein en wij verwachten dat ons verslag deze evaluatie aanvult.

10 Onze belangrijkste doelstelling was te beoordelen of EU-maatregelen het risico met betrekking tot het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen hebben verminderd, met bijzondere aandacht voor de periode na de herziening in 2009 van het EU-kader voor gewasbeschermingsmiddelen (zie [bijlage I](#) voor een lijst van gerelateerde belangrijke EU-regels). Om deze vraag te beantwoorden, hebben wij onderzocht of:

- o het EU-kader stimulansen biedt om de afhankelijkheid van gewasbeschermingsmiddelen te verminderen, met inbegrip van de uitvoering van IPM en het ontmoedigen van het gebruik van “standaard”-gewasbeschermingsmiddelen en gewasbeschermingsmiddelen met een hoger risico;
- o de Commissie en de lidstaten de risico’s en de milieueffecten van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen hebben gemeten.

Het was niet onze bedoeling om de wetenschappelijke evaluaties van gewasbeschermingsmiddelen opnieuw te beoordelen.

11 Wij hebben de controle van februari tot en met september 2019 uitgevoerd. Onze controlewerkzaamheden omvatten gestructureerde interviews bij de Commissie (directoraat-generaal Gezondheid en Voedselveiligheid, directoraat-generaal Landbouw en Plattelandsontwikkeling, directoraat-generaal Milieu en Eurostat) en de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid, evaluaties van documenten en informatiebezoeken aan drie lidstaten (Frankrijk, Litouwen en Nederland). Wij hebben deze lidstaten geselecteerd op basis van geografische zones (Zuid, Noord en Centraal)⁸ die een afspiegeling zijn van de verschillen in landbouwpraktijken en -condities en de inspanningen om de risico's in verband met het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen te beperken (bevordering van IPM, onderzoek, financiële steun), en verschillen in het aantal toegelaten gewasbeschermingsmiddelen met een laag risico. Wij hebben Zwitserland bezocht teneinde te zien hoe een land buiten de EU de voorwaarden in verband met IPM aan rechtstreekse betalingen aan landbouwers koppelt. Wij evalueerden 18 nationale actieplannen⁹ van de lidstaten met betrekking tot het verminderen van de risico's van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en de programma's voor plattelandsontwikkeling betreffende de periode 2014-2020 voor maatregelen in verband met gewasbeschermingsmiddelen en IPM, en hebben in het kader van onze betrouwbaarheidsverklaring 33 willekeurig geselecteerde landbouwers geïnterviewd.

⁸ De geografische zones zijn in bijlage I bij de verordening gewasbeschermingsmiddelen gedefinieerd.

⁹ De 18 herziene nationale actieplannen die in juni 2019 bij de Commissie zijn ingediend: Oostenrijk, België, de Tsjechische Republiek, Cyprus, Denemarken, Estland, Finland, Frankrijk, Ierland, Litouwen, Luxemburg, Malta, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Spanje en Zweden.

Opmerkingen

Het duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen werd gehinderd door een trage start

De eerste stappen voor de omzetting van de richtlijn in de praktijk liepen vertraging op

12 De richtlijn van 2009 stelt een kader vast om tot duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen te komen en IPM te bevorderen, onder meer door gebruik te maken van alternatieve benaderingen en niet-chemische methoden. De lidstaten hadden twee jaar de tijd om de richtlijn in nationale wetgeving om te zetten¹⁰.

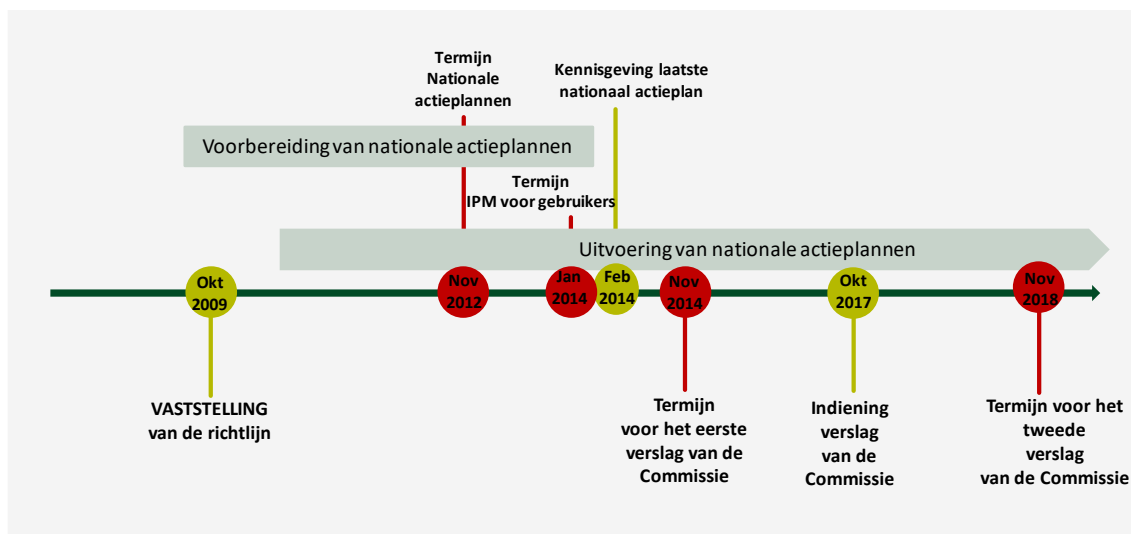
13 De Commissie controleerde of deze tijdig werd omgezet en leidde inbreukprocedures in tegen de twee lidstaten¹¹ die de richtlijn in 2012 nog niet hadden omgezet. De Commissie heeft de volledigheid of de juistheid van de omzetting door de lidstaten echter niet gecontroleerd. Wij hebben bijvoorbeeld vastgesteld dat Frankrijk weliswaar maatregelen heeft genomen om de richtlijn uit te voeren, met inbegrip van de bevordering van IPM, maar dat de IPM-vereisten niet in de Franse wetgeving waren omgezet.

14 Voor 26 november 2012 moesten de lidstaten nationale actieplannen hebben opgesteld waarin onder meer hun kwantitatieve doelstellingen, streefdoelen en termijnen voor het beperken van de risico's en de effecten van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen werden uiteengezet. *Figuur 5* geeft een overzicht van de belangrijkste gebeurtenissen en geeft het tijdschema voor het in de praktijk brengen van de richtlijn.

¹⁰ Artikel 23 van de richtlijn.

¹¹ Bulgarije en Luxemburg.

Figuur 5 — Termijnen en daadwerkelijk tijdpad van de belangrijke gebeurtenissen



Bron: ERK, op basis van de richtlijn en documenten van de Commissie.

15 Terwijl slechts een derde van de lidstaten hun nationale actieplannen met inachtneming van de uiterste termijn bij de Commissie had ingediend, was dit in februari 2014 door alle lidstaten gedaan. De Commissie heeft waarschuwbrieven naar alle lidstaten gestuurd waarin zij op de tekortkomingen in hun nationale actieplannen en probleemgebieden bij de omzetting van de richtlijn heeft gewezen. De Commissie heeft haar eerste verslag aan het Europees Parlement en de Raad¹², dat in november 2014 had moeten zijn ingediend, pas in oktober 2017 ingediend.

16 De lidstaten moeten hun nationale actieplannen om de vijf jaar evalueren en zo nodig actualiseren. De termijnen voor deze evaluatie zijn afhankelijk van het tijdpad voor de oorspronkelijke plannen en liggen tussen 2016 en 2019, aangezien de lidstaten hun oorspronkelijke nationale actieplannen op verschillende data bij de Commissie hebben ingediend. Gelet op hun individuele termijnen diende bijna driekwart van de lidstaten hun evaluatie te laat in (elf ervan waren meer dan een jaar te laat). Ten tijde van onze controle werkte de Commissie aan de voorbereidingen van haar tweede verslag (verwachte publicatie in november 2018) aan het Europees Parlement en de Raad.

¹² Het verslag van de Commissie (COM(2017) 587 final) kan van haar website worden gedownload: https://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/sustainable_use_pesticides_en.

De Commissie heeft sinds 2016 haar maatregelen geïntensiveerd

17 Sinds 2016 heeft de Commissie haar maatregelen geïntensiveerd om de uitvoering van de richtlijn te bevorderen en te handhaven. De initiatieven van de Commissie omvatten de beoordeling van de nationale actieplannen en de monitoring van de maatregelen van de lidstaten om de richtlijn in de praktijk te brengen.

18 De Commissie heeft de lidstaten een vragenlijst toegezonden en zes van hen bezocht om informatie over de uitvoering van de richtlijn te verzamelen. In een overzichtsverlag¹³ worden de belangrijkste bevindingen samengevat, worden voorbeelden gegeven van goede praktijken op het gebied van bijvoorbeeld waterbescherming, opleiding en IPM, en worden de belangrijkste belemmeringen voor de lidstaten bij de uitvoering van de richtlijn aangegeven. Verscheidene lidstaten meldten problemen met de controle van IPM en het gebrek aan financieel levensvatbare, doeltreffende, niet-chemische controletechnieken als belemmeringen voor het toepassen van IPM. In 2018 is de Commissie overgegaan van informatiebezoeken naar nalevingsgerichte controles en begon zij de lidstaten aanbevelingen te doen en hen te verzoeken om corrigerende maatregelen.

19 De Commissie nodigt de autoriteiten van de lidstaten regelmatig uit voor vergaderingen om de uitvoering van de richtlijn te bespreken. Zij heeft een webportaal opgezet voor het duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen dat essentiële informatie, nationale actieplannen en links naar de officiële websites van de lidstaten omvat¹⁴.

20 Onderzoeks- en innovatieactiviteiten zijn belangrijk om ervoor te zorgen dat alternatieve gewasbeschermingsmethoden en gewasbeschermingsmiddelen met een laag risico beschikbaar zijn voor de toepassing van IPM. De EU steunt onderzoek om economisch haalbare alternatieve methoden voor de bestrijding van schadelijke organismen beschikbaar te maken. Horizon 2020, het EU-onderzoeksprogramma, omvat oproepen voor projecten in verband met strategieën, instrumenten en technologieën voor duurzame onkruidbeheersing, voor alternatieven voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en voor IPM. Het Europees Partnerschap voor innovatie, voor de productiviteit en duurzaamheid in de landbouw is gericht op het integreren van verschillende financieringsstromen en het samenbrengen van landbouwers, adviseurs, onderzoekers, agrarische bedrijven, niet-gouvernementele

¹³ DG(SANTE) 2017-6291: "Overview Report Sustainable Use of Pesticides", http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/overview_reports/details.cfm?rep_id=114.

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

organisaties en andere actoren als partners op het gebied van landbouwinnovatie. Het hieruit ontstane netwerk verbindt grootschalige onderzoeks- en innovatieprojecten die in het kader van Horizon 2020 worden gefinancierd met kleinere operationele groepen op nationaal en regionaal niveau, teneinde de kloof tussen onderzoek en praktijk te dichten.

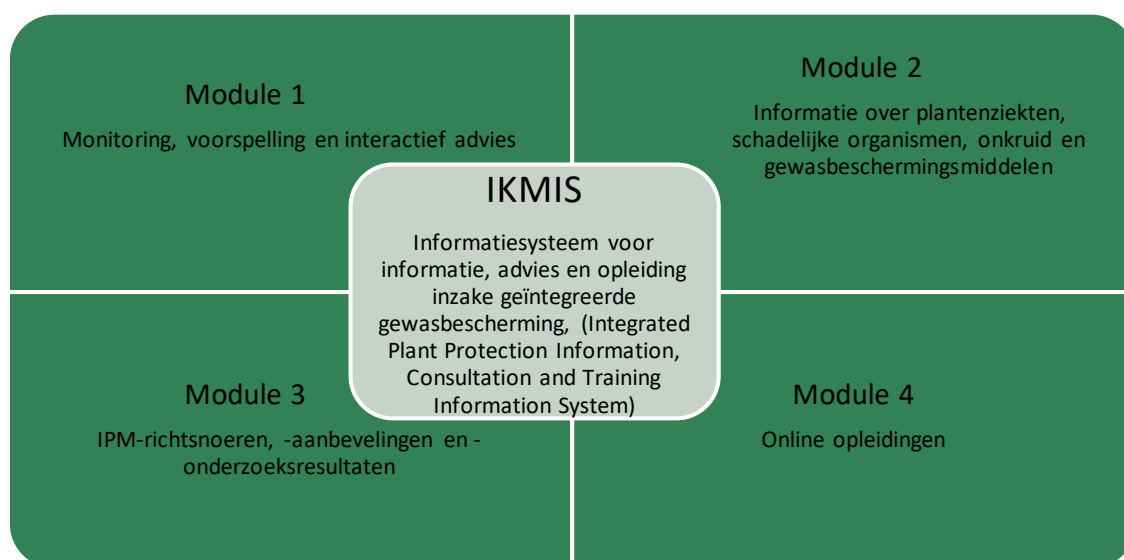
EU-maatregelen bieden landbouwers weinig prikkels om geïntegreerde gewasbescherming toe te passen

De Commissie en de lidstaten bevorderen IPM, maar de handhaving ervan schiet tekort

21 IPM is een belangrijke maatregel om tot duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen te komen. De EU-regels definiëren IPM als een reeks van acht algemene beginselen (zie [bijlage III](#)) die gericht zijn op het gebruik van andere preventieve, natuurlijke of minder schadelijke plaagbestrijdingsmethoden alvorens tot chemische gewasbeschermingsmiddelen over te gaan (zie ook [figuur 3](#)). De mogelijkheid om op etiketten van gewasbeschermingsmiddelen te verwijzen naar IPM is een manier om mensen hiervan bewuster te maken. Tijdens onze bezoeken aan de lidstaten troffen wij slechts één voorbeeld aan van aanwijzingen die rechtstreeks verband hielden met IPM: sommige etiketten in Litouwen bevatten instructies die moesten voorkomen dat schadelijke organismen resistent zouden worden tegen het desbetreffende gewasbeschermingsmiddel.

22 De Commissie en de lidstaten hebben maatregelen genomen om IPM te bevorderen en de kennis hiervan te verspreiden. Alle door ons geëvalueerde nationale actieplannen bevatten informatie over opleidingsactiviteiten, het delen van kennis en instrumenten voor de bewaking van schadelijke organismen en besluitvorming. Systemen voor de bewaking van schadelijke organismen en vroegtijdige waarschuwing maken bijvoorbeeld integrerend deel uit van IPM, omdat zij landbouwers helpen om preventieve en meer gerichte plaagbestrijdingsmaatregelen toe te passen. De Commissie stelde vast dat de meeste (24) lidstaten door de overheid gefinancierde systemen hadden opgezet voor voorspelling, waarschuwing en vroegdiagnose voor plaag- en ziektebestrijding. Zo heeft Litouwen een interactief IT-systeem ontwikkeld waarin verschillende aspecten van de ondersteuning van gebruikers van gewasbeschermingsmiddelen bij de toepassing van IPM worden gecombineerd (zie [figuur 6](#)).

Figuur 6 — Litouws IT-systeem ter ondersteuning van IPM en gewasbescherming



Bron: ERK, op basis van IKMIS.

23 Volgens de EU-regels moeten gebruikers van gewasbeschermingsmiddelen de algemene beginselen van IPM¹⁵ toepassen en de lidstaten moesten in hun nationale actieplannen beschrijven hoe zij ervoor zouden zorgen dat alle professionele gebruikers¹⁶ de IPM-beginselen uiterlijk in januari 2014 toepasten¹⁷. De Commissie merkte tekortkomingen op bij de waarborging van de toepassing van IPM in de oorspronkelijke nationale actieplannen en in haar verslag van 2017 aan het Europees Parlement en de Raad (zie paragraaf 15) gaf zij aan dat de lidstaten criteria zouden moeten ontwikkelen om te beoordelen of landbouwers IPM hadden toegepast. Uit onze evaluatie bleek in dat de meeste (12 van de 18) herziene nationale actieplannen niet werd beschreven hoe de lidstaten ervoor zorgen dat alle professionele gebruikers de algemene beginselen van IPM toepassen.

¹⁵ Artikel 55 van de verordening gewasbeschermingsmiddelen bepaalt dat het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in overeenstemming moet zijn met de richtlijn en met name met de algemene beginselen van IPM als bedoeld in artikel 14 van, en bijlage III bij de richtlijn.

¹⁶ In artikel 3, lid 1, van de richtlijn wordt een “professionele gebruiker” gedefinieerd als een persoon die in het kader van zijn beroepsactiviteiten pesticiden gebruikt.

¹⁷ Artikel 14, lid 4, van de richtlijn.

24 In 2009 heeft de Commissie gebruikgemaakt van een externe contractant voor het opstellen van richtsnoeren¹⁸ voor het vaststellen van IPM-beginselen. Het document was bedoeld als hulpmiddel voor de lidstaten bij het overwegen van IPM in hun nationale actieplannen en bood advies voor de monitoring van de naleving. Niettemin waren de nationale actieplannen voornamelijk gericht op opleiding, adviesverlening en bewustmaking om het begrip van IPM te vergroten. In de nationale actieplannen werden geen specifieke eisen gesteld om de algemene IPM-beginselen om te zetten in maatregelen die in de praktijk konden worden gecontroleerd.

25 Professionele gebruikers van gewasbeschermingsmiddelen moeten een register bijhouden van de producten die zij gedurende ten minste drie jaar gebruiken¹⁹. IPM-beginsel nr. 8 verplicht hen om het succes van hun beheersmaatregelen te controleren op basis van de registers betreffende het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en de bewaking van schadelijke organismen. Er is voor de gebruikers geen EU-verplichting om andere IPM-maatregelen bij te houden en de Commissie heeft de lidstaten aangemoedigd dergelijke verplichtingen in nationale wetgeving op te nemen. Slechts enkele lidstaten hebben dit gedaan (zie het voorbeeld in [tekstvak 1](#)).

Tekstvak 1

Ierse landbouwers houden een IPM-register bij

In Ierland moeten alle professionele gebruikers een register bijhouden om te bewijzen dat IPM wordt toegepast²⁰. De landbouwers registreren de reden voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, met inbegrip van informatie over bijvoorbeeld het type schadelijk organisme dat aanwezig is, de genomen preventieve maatregelen, resistentiebeheer, toegepaste drempels en schade aan gewassen.

¹⁸ Draft Guidance Document for establishing IPM principles (07.0307/2008/504015/ETU/B3).

¹⁹ Artikel 67 van de verordening gewasbeschermingsmiddelen.

²⁰ Artikel 14 van Statutory Instrument nr. 155 van 2012. Verordeningen van 2012, Europese Gemeenschappen (duurzaam gebruik van pesticiden).

26 De Commissie heeft de handhaving van IPM vastgesteld als een tekortkoming tijdens haar controles van de lidstaten in 2018 en 2019. De meeste (27 van de 33) landbouwers die wij interviewden, zeiden dat zij goed bekend waren met IPM en dat zij de beginselen op hun bedrijven toepasten, wat wijst op een grote bekendheid van het concept bij de landbouwers. De door ons bezochte lidstaten konden echter bevestigen welk aandeel van de gebruikers aan de IPM-beginselen voldoet, en zij controleren dit niet tijdens inspecties. De beoordeling van de naleving vereist deskundigheid en is moeilijk omdat deze afhankelijk is van het gewas, het bodemtype, de omvang van de landbouwbedrijven en externe factoren zoals het weer en het type schadelijk organisme.

27 De lidstaten zijn verplicht de regels inzake sancties voor inbreuken op de regels inzake gewasbeschermingsmiddelen te bepalen. Van de drie door ons bezochte lidstaten had alleen Nederland sancties met betrekking tot IPM vastgesteld. Uit de controles door de Commissie en onze bezoeken aan de lidstaten kwamen geen goede voorbeelden naar voren inzake de controle van de toepassing van de IPM-beginselen door landbouwers. Zie [tekstvak 2](#) voor voorbeelden uit de door ons bezochte lidstaten.

Tekstvak 2

Weinig lidstaten controleren de toepassing van de IPM-beginselen

In Frankrijk hebben de inspecties van gewasbeschermingsmiddelen betrekking op het gebruik van monitoringmethoden en -instrumenten en op de vraag of landbouwers biologische gewasbeschermingsmiddelen en methoden ter vermindering van het gebruik van chemische gewasbeschermingsmiddelen gebruiken, maar er zijn geen sancties vastgesteld voor gerelateerde gevallen van niet-naleving.

In Litouwen vullen de inspecteurs een IPM-vragenlijst in om informatie te verzamelen over de kennis van landbouwers inzake de praktische toepassing van IPM. De inspecteurs controleren de antwoorden met bewijsstukken en indien mogelijk ander bewijs. Zij beoordelen echter niet of de IPM-beginselen in acht zijn genomen en bijgevolg brengen zij geen inbreuken op IPM-vereisten aan het licht en passen zij geen sancties toe.

In Nederland gaan inspecteurs na of gebruikers van gewasbeschermingsmiddelen hun overwegingen met betrekking tot IPM hebben gedocumenteerd in een gewasbeschermingsmonitor, waarbij de gebruikers zelf mogen bepalen in welke vorm ze dat doen. De inspecteurs verifiëren de inhoud echter niet door onderliggende documenten te controleren. De Nederlandse regels voorzien in boetes voor het niet invullen van de gewasbeschermingsmonitor, maar in de praktijk legden de autoriteiten in 2017 geen boetes op, hoewel 20 % van de gebruikers die zij controleerden de voorschriften niet hadden nageleefd.

Het gemeenschappelijk landbouwbeleid doet weinig om IPM te helpen handhaven

28 Bij de Commissie is het directoraat-generaal Landbouw en Plattelandsontwikkeling verantwoordelijk voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB). Het GLB omvat instrumenten die het duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen door landbouwers kunnen ondersteunen. Enkele voorbeelden:

- De lidstaten moeten bedrijfsadviseringssystemen voor landbouwbedrijven opzetten om alle landbouwers advies te verlenen, onder meer over IPM.
- Landbouwers met meer dan 15 hectaren bouwland die rechtstreekse betalingen ontvangen, zouden op 5 % van hun bouwland ecologische aandachtsgebieden moeten aanhouden en mogen sinds 2018 op deze gebieden geen gewasbeschermingsmiddelen gebruiken.

- o Specifieke programma's voor de groenten- en fruitsector bevorderen de toepassing van IPM.

29 Daarnaast kunnen de lidstaten gebruikmaken van uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling gefinancierde GLB-maatregelen ter bevordering van een duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, waaronder IPM. Dergelijke maatregelen omvatten agromilieu- en klimaatverbintenissen, waarbij de lidstaten betalingen kunnen toekennen voor het beheer van productiemiddelen (gewasbeschermingsmiddelen en/of meststoffen) en duurzame landbouwpraktijken in de context van geïntegreerde landbouw. De lidstaten kunnen ook gebruikmaken van het GLB ter ondersteuning van biologische landbouw, waarnaar in de richtlijn wordt verwezen als een soort “bestrijding met lage pesticideninzet”²¹. Het areaal biologische landbouwgrond bedraagt 7 % van de totale landbouwgrond in de EU²². Andere relevante maatregelen zijn onder meer steun voor investeringen in bijvoorbeeld precisielandbouwtechnologie. De lidstaten plannen specifieke maatregelen in programma's voor plattelandsontwikkeling.

30 De meeste GLB-betalingen vallen onder “cross-compliance”²³. Cross-compliance is een mechanisme waarbij de GLB-betalingen worden gekoppeld aan de naleving door landbouwers van basisnormen op het gebied van milieu, voedselveiligheid, gezondheid van dieren en planten, dierenwelzijn en het vereiste van het in goede landbouw- en milieuconditie houden van grond. De koppeling van de GLB-betalingen aan wettelijke vereisten kan helpen bij de handhaving van deze regels.

31 De lidstaten moeten de naleving van de cross-complianceregels controleren en bezoeken ter plaatse uitvoeren aan ten minste 1 % van de landbouwers die GLB-betalingen ontvangen. Cross-compliance betekent niet dat de GLB-betalingen afhankelijk zijn van het voldoen aan deze basisnormen, maar de lidstaten leggen administratieve sancties op aan begunstigden die hier niet aan voldoen.

²¹ In artikel 14, lid 1, van de richtlijn wordt verwezen naar de biologische landbouw overeenkomstig Verordening (EG) nr. 834/2007 van de Raad van 28 juni 2007 inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten.

²² In 2017, gebaseerd op statistieken van Eurostat die beschikbaar zijn op https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Organic_farming_statistics.

²³ Voor 2014-2020 gelden de voorschriften betreffende de randvoorwaarden in artikel 93 en bijlage II van 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.

Administratieve sancties betekenen in de praktijk kortingen, met een maximum van 5 % wegens nalatigheid. Herhaalde inbreuken kunnen leiden tot hogere sancties en indien sprake is van opzettelijke niet-naleving kan de verlaging 20 % of meer bedragen²⁴.

32 In het kader van cross-compliance voor het GLB 2014-2020 moet de gebruiker van gewasbeschermingsmiddelen voldoen aan de op de etiketten gestelde voorwaarden en rekening houden met plaatselijke omstandigheden²⁵, maar de richtlijn en de toepassing van de IPM-beginselen zijn niet in het GLB opgenomen. Andere randvoorwaarden, zoals bufferstroken en bescherming van het grondwater, zijn ook relevant voor het duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Om in Zwitserland rechtstreekse betalingen te ontvangen, moeten landbouwers daarentegen een “bewijs van ecologische prestaties”²⁶ tonen dat vergelijkbaar is met de algemene beginselen van IPM zoals gedefinieerd in de richtlijn. Als onderdeel van hun inspecties controleren de Zwitserse autoriteiten de vereisten met betrekking tot de bescherming van de bodem en de bevordering van de biodiversiteit, de vaststelling en registratie van drempels voor schadelijke organismen, de geschikte keuze van gewasbeschermingsmiddelen en de rechtvaardiging van het gebruik ervan en, voor landbouwers met meer dan 3 hectaren bouwland, vruchtwisseling.

33 In overweging 35 van de verordening gewasbeschermingsmiddelen staat dat de IPM-beginselen in het kader van de cross-compliance moeten worden opgenomen. Aan het begin van de GLB-periode 2014-2020 heeft de wetgever²⁷ de Commissie verzocht om voor te stellen de regels van het GLB te wijzigen om de desbetreffende onderdelen van de richtlijn in het kader van de cross-compliance op te nemen zodra alle lidstaten de richtlijn hadden uitgevoerd en de rechtstreeks op de landbouwers

²⁴ De artikelen 91, 96 en 99 van 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.

²⁵ Uit de regelgeving voortvloeiende beheerseis 10 gewasbeschermingsmiddelen: artikel 55, eerste en tweede zin van de verordening gewasbeschermingsmiddelen.

²⁶ Vastgelegd in de artikelen 11-25 van het Zwitsers decreet inzake rechtstreekse betalingen (Ordonnance sur les paiements directs versés dans l’agriculture (Ordonnance sur les paiements directs, OPD; RS 910.13) van 23 oktober 2013).

²⁷ Gemeenschappelijke verklaring van het Europees Parlement en de Raad inzake het randvoorwaardensysteem, gehecht aan Verordening 1306/2013.

toepasselijke verplichtingen hadden vastgesteld. De Commissie heeft een dergelijk voorstel voor de GLB-periode 2014-2020 niet ingediend.

34 In het voorstel voor het GLB van de Commissie voor de periode na 2020 wordt de koppeling tussen de GLB-betalingen en de uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen (“conditionaliteit”²⁸) met betrekking tot gewasbeschermingsmiddelen uitgebreid. Dit zou gedeeltelijk betrekking hebben op duurzaam gebruik, maar daarbij zouden de IPM-beginselen niet worden overgenomen. De nieuwe uit de regelgeving voortvloeiende beheerseis 13 zou naar de richtlijn verwijzen en in verband met gewasbeschermingsmiddelen betrekking hebben op de invoering van certificeringssystemen, de controle van de uitrusting, de beperkingen op het gebruik in beschermde gebieden en de hantering en opslag. De voorgestelde “goede landbouw- en milieuconditie” 8 zou vruchtwisseling vereisen met het oog op het behoud van het bodempotentieel.

35 De voorgestelde “conditionaliteit”, betekent evenmin als het huidige mechanisme van “cross-compliance” dat de GLB-betalingen afhankelijk zijn van de naleving van deze regels. In plaats daarvan zouden de lidstaten administratieve sancties opleggen aan begunstigden die niet aan deze vereisten voldoen. De koppeling van GLB-betalingen aan de toepassing van IPM kan helpen waarborgen dat landbouwers IPM in de praktijk brengen.

De niet-chemische methoden zijn in ontwikkeling, maar het aantal gewasbeschermingsmiddelen met een laag risico is klein

36 Er is meer aandacht voor niet-chemische methoden, en veel lidstaten promoten concepten zoals biologische bestrijding (Frankrijk) en biopesticiden (Nederland). In de richtlijn staat dat IPM “natuurlijke plaagbestrijding aanmoedigt”²⁹ en dat de IPM-beginselen erop wijzen dat biologische methoden de voorkeur verdienen boven chemische methoden³⁰. Waar mogelijk moet prioriteit worden gegeven aan niet-chemische methoden³¹, gedefinieerd als alternatieve methoden, met inbegrip van

²⁸ Artikel 11 en bijlage III van het voorstel voor een verordening inzake het strategisch GLB-plan (COM(2018) 392).

²⁹ Artikel 3, lid 6, van de richtlijn.

³⁰ Beginsel nr. 4 van de algemene IPM-beginselen (zie *bijlage III*).

³¹ Artikel 14, lid 1, van de richtlijn.

biologische plaagbestrijding³². In de EU-wetgeving worden ook biologische producten genoemd³³, maar komt geen definitie van biologische plaagbestrijding of biologische producten voor.

37 Het EU-concept van gewasbeschermingsmiddelen met een laag risico is toegespitst op risico's, maar de aard van de werkzame stof maakt een verschil voor de goedkeuringsprocedure. Het beoordelen van micro-organismen vereist bijvoorbeeld andere gegevens dan de beoordeling van chemische stoffen. De EU-regels omvatten aparte gegevensvereisten en beoordelingsbeginselen voor micro-organismen³⁴, en de Commissie heeft een werkgroep opgericht om de gegevensvereisten en de beoordelingsbeginselen te beoordelen met het oog op de actualisering ervan.

38 Hoewel de meeste gewasbeschermingsmiddelen met een laag risico micro-organismen bevatten, worden veel "biologische" gewasbeschermingsmiddelen niet als gewasbeschermingsmiddelen met een laag risico ingedeeld. Zo werden in Frankrijk sinds juni 2019 481 gewasbeschermingsmiddelen toegelaten als gewasbeschermingsmiddelen voor biologische bestrijding en 23 als gewasbeschermingsmiddelen met een laag risico. Eén reden hiervoor is dat veel van de gewasbeschermingsmiddelen voor biologische bestrijding werkzame stoffen bevatten die werden goedgekeurd voordat het concept van producten met een laag risico werd ingevoerd in de EU-wetgeving³⁵, maar het goedkeuringsproces laat ook zien dat niet alle niet-chemische werkzame stoffen aan de criteria voor een laag risico voldoen.

³² Artikel 3, lid 8, van de richtlijn.

³³ Zo bepaalt artikel 77 van de verordening gewasbeschermingsmiddelen dat de Commissie richtsnoeren kan opstellen betreffende de inhoud van de aanvraag voor wat betreft micro-organismen, feromonen en biologische producten.

³⁴ Verordening (EU) nr. 283/2013 van de Commissie van 1 maart 2013 tot vaststelling van de gegevensvereisten voor werkzame stoffen en Verordening (EU) nr. 284/2013 van de Commissie van 1 maart 2013 tot vaststelling van de gegevensvereisten voor gewasbeschermingsmiddelen.

³⁵ Het concept van stoffen met een laag risico werd ingevoerd met de verordening gewasbeschermingsmiddelen en de eerste goedkeuring van een werkzame stof met een laag risico werd in 2015 verleend.

39 Sinds september 2019 zijn er 487³⁶ werkzame stoffen goedgekeurd voor gebruik in gewasbeschermingsmiddelen in de EU, maar slechts 16 (3 %) daarvan zijn goedgekeurd als stoffen met een laag risico. Van de goedgekeurde werkzame stoffen heeft de Commissie er 57 aangemerkt als stoffen met een potentieel laag risico³⁷, en gaf zij prioriteit aan de verlenging daarvan boven de verlenging van andere werkzame stoffen³⁸. De Commissie en veel lidstaten promoten gewasbeschermingsmiddelen met een laag risico. In Frankrijk zijn dergelijke stimuleringsmaatregelen (bijv. vrijstelling van het verbod op commerciële reclame) echter op biologische bestrijding in plaats van op gewasbeschermingsmiddelen met een laag risico gericht. Sommige landbouwers die wij interviewden (14 van de 33) hadden van gewasbeschermingsmiddelen met een laag risico gehoord, maar geen van hen had er gebruik van gemaakt. Daarentegen hadden alle geïnterviewde landbouwers gehoord van (of gebruikgemaakt van) biologische, fysische (mechanische) of andere niet-chemische plaagbestrijdingsmethoden.

40 Niet alle gewasbeschermingsmiddelen op basis van de 16 werkzame stoffen met een laag risico zijn zelf toegelaten als producten met een laag risico. Een van de redenen hiervoor is dat gewasbeschermingsmiddelen, naast werkzame stoffen, andere ingrediënten bevatten die bekend staan als “formuleringshulpstoffen”. Wil een gewasbeschermingsmiddel kunnen worden toegelaten als een product met een laag risico, dan moeten alle formuleringshulpstoffen “geen aanleiding tot bezorgdheid geven”. Een andere reden is dat sommige gewasbeschermingsmiddelen zijn onderworpen aan “specifieke risicobeperkende maatregelen”³⁹ die zijn aangemerkt als noodzakelijk in een risicobeoordeling. Risicobeperkende maatregelen zijn bedoeld om de blootstelling van mens en milieu aan een gewasbeschermingsmiddel zoveel mogelijk te beperken, bijvoorbeeld door het dragen van beschermende uitrusting zoals handschoenen of het in acht nemen van een niet-besproeide bufferzone. “Algemene risicobeperkende maatregelen” zijn de maatregelen die als normale voorzorgsmaatregelen worden beschouwd en die niet verhinderen dat gewasbeschermingsmiddelen als gewasbeschermingsmiddelen met een laag risico worden toegelaten.

³⁶ The EU Pesticides Database, gedownload op 9 september 2019.

³⁷ Mededeling van de Commissie betreffende een lijst van potentieel werkzame stoffen met een laag risico die zijn goedgekeurd voor gebruik in de gewasbescherming (2018/C 265/02).

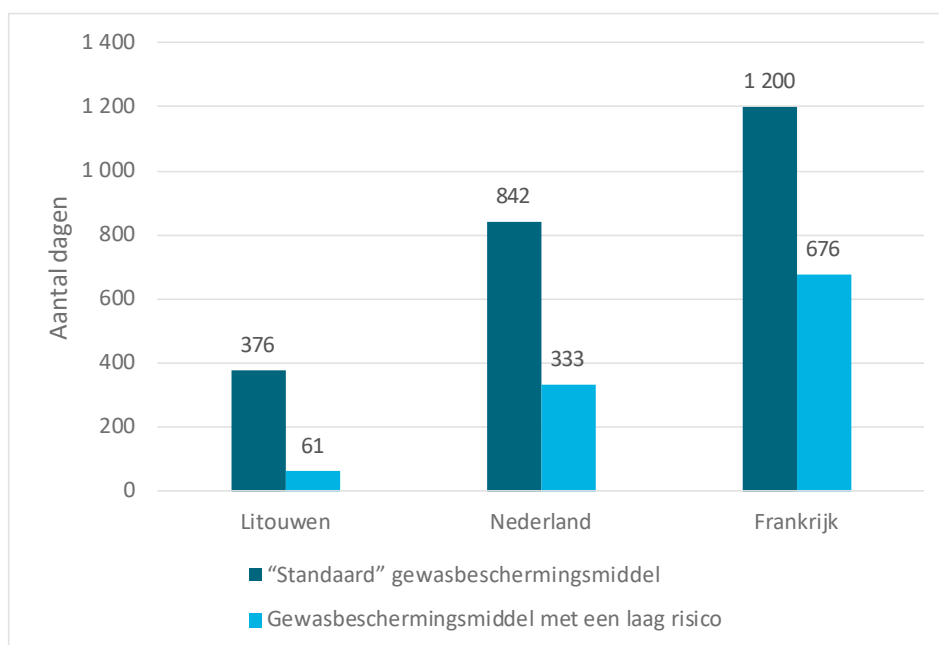
³⁸ Verlengingsprogramma AIR IV.

³⁹ Artikel 47 van de verordening gewasbeschermingsmiddelen.

41 Uit onze controlewerkzaamheden blijkt dat de bezochte lidstaten risicobeperkende maatregelen soms verschillend beoordelen. Zo werden in Nederland twee gewasbeschermingsmiddelen met de werkzame stof ijzerfosfaat, die een laag risico inhoudt, niet als producten met een laag risico toegelaten omdat het noodzakelijk werd geacht beschermende handschoenen te dragen. De Nederlandse autoriteiten waren van mening dat dit een specifieke risicobeperkende maatregel is. Frankrijk en Litouwen hebben beide gewasbeschermingsmiddelen toegelaten als gewasbeschermingsmiddelen met een laag risico. De etiketteringsvoorschriften omvatten het dragen van beschermende handschoenen, maar de autoriteiten van de lidstaten beschouwen dit als een normale voorzorgsmaatregel. De EU-regels bepalen niet wat als een “specifieke risicobeperkende maatregel” geldt (in tegenstelling tot een “algemene risicobeperkende maatregel”), en er zijn geen richtsnoeren ter zake.

42 De EU-regels bevatten een versneld tijdschema voor de goedkeuring van gewasbeschermingsmiddelen met een laag risico. Uit de gegevens van de drie door ons bezochte lidstaten blijkt dat de toelating van gewasbeschermingsmiddelen met een laag risico sneller verloopt dan de toelating van “standaard”-gewasbeschermingsmiddelen (zie [figuur 7](#)).

Figuur 7 — Gemiddelde duur toelatingsprocedure 2015-2018



NB: Het cijfer weerspiegelt het gemiddeld tijdsverloop tussen de datum van aanvraag en de datum van de toelating. Het is niet de bedoeling de inachtneming van de wettelijke termijnen weer te geven, aangezien deze termijnen voor bepaalde activiteiten tijdens de toelating niet gelden. De gegevens voor “standaard”-gewasbeschermingsmiddelen is gebaseerd op zonale toelatingsprocedures waarbij de lidstaat verantwoordelijk was (“lidstaat-rapporteur”).

Bron: ERK, gebaseerd op gegevens van de lidstaten voor 2015-2018.

43 Om landbouwers te helpen toegang te krijgen tot gewasbeschermingsmiddelen met een laag risico en om IPM te promoten, heeft de Raad in 2016 zijn goedkeuring gehecht aan een “uitvoeringsplan om de beschikbaarheid van gewasbeschermingsmiddelen met een laag risico te vergroten en de toepassing van geïntegreerde gewasbestrijding in de lidstaten te versnellen”. Het plan voorziet in 40 maatregelen voor de Commissie, de lidstaten en externe belanghebbenden. De maatregelen voor gewasbeschermingsmiddelen met een laag risico waren gericht op het versnellen van de toelatingsprocedure, het overwegen van lagere vergoedingen en het verstrekken van richtsnoeren. De deskundigengroep duurzame gewasbescherming heeft de status van de genomen maatregelen in een voortgangsverslag gepresenteerd⁴⁰. Het uitvoeringsplan heeft het bewustzijn van het concept van producten met een laag risico bij de lidstaten, de Commissie en de belanghebbenden vergroot, maar het aantal gewasbeschermingsmiddelen met een laag risico blijft gering.

De Commissie heeft pas in 2019 een begin gemaakt met de berekening van de EU-brede risico-indicatoren voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen

De lidstaten monitoren de werkzame stoffen in water, maar er zijn geen gegevens over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de hele EU

44 Milieumonitoring is noodzakelijk om te bevestigen dat er geen onaanvaardbare effecten of risico's zijn voor het milieu als gevolg van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Milieumonitoring voorziet in een waarschuwingssysteem en vormt een aanvulling op de risicobeoordeling die tijdens de toelatingsprocedure is uitgevoerd⁴¹.

⁴⁰ Voortgangsverslag over het uitvoeringsplan om de beschikbaarheid van producten met een laag risico te vergroten en de uitvoering van geïntegreerde gewasbescherming in de lidstaten te versnellen, maart 2019.

⁴¹ Mededeling van de Commissie van 10.10.2017. Leidraad over toezicht op en onderzoek naar gevolgen van pesticidengebruik voor de menselijke gezondheid en het milieu overeenkomstig artikel 7, lid 3, van Richtlijn 2009/128/EG tot vaststelling van een kader voor communautaire actie ter verwezenlijking van een duurzaam gebruik van pesticiden (bekend als de richtlijn duurzaam gebruik).

45 De lidstaten kunnen van de producenten van gewasbeschermingsmiddelen verlangen dat zij toezicht uitoefenen op de effecten van toegelaten bewasbeschermingsmiddelen⁴². De Commissie heeft geen overzicht van dit toezicht. In de praktijk verrichten de lidstaten hoofdzakelijk milieumonitoring in het kader van andere wetgeving, waaronder de EU-regels inzake de monitoring van water⁴³. De lidstaten moeten verscheidene werkzame stoffen en relevante residuen in de bodem en in het oppervlakte- en drinkwater monitoren.

46 Voor oppervlaktewater definieert de EU stoffen die door de lidstaten moeten worden gemonitord; 36 daarvan zijn werkzame stoffen waarvan er momenteel tien zijn goedgekeurd voor gebruik in gewasbeschermingsmiddelen⁴⁴. Naast de door de EU-wetgeving bepaalde stoffen moeten de lidstaten aanvullende stoffen monitoren indien deze in aanzienlijke hoeveelheden worden uitgestoten. Nederland heeft bijvoorbeeld een uitgebreid watermonitoringsysteem en vult de monitoring van de door de EU gedefinieerde stoffen aan met nog eens 16 werkzame stoffen die het problematisch acht voor zijn oppervlaktewater (12 hiervan zijn momenteel goedgekeurd voor gebruik in gewasbeschermingsmiddelen in de EU).

⁴² Artikel 67, lid 2, van de verordening gewasbeschermingsmiddelen.

⁴³ 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, Richtlijn 2008/105/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 inzake milieukwaliteitsnormen op het gebied van het waterbeleid, 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 en Richtlijn 98/83/EG van de Raad van 3 november 1998 betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water.

⁴⁴ Voor 29 van deze stoffen moeten de lidstaten ook voldoen aan de milieukwaliteitsnormen die zijn vastgesteld in bijlage I bij Richtlijn 2008/105/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 inzake milieukwaliteitsnormen op het gebied van het waterbeleid, zoals gewijzigd bij Richtlijn 2013/39/EU van het Europees Parlement en de Raad van 12 augustus 2013 wat betreft prioritaire stoffen op het gebied van het waterbeleid. De overige zeven stoffen zijn gedefinieerd in de bijlage bij Uitvoeringsbesluit (EU) nr. 2018/840 van de Commissie van 5 juni 2018 tot vaststelling van een aandachtstoffenlijst van in de hele Unie te monitoren stoffen op het gebied van het waterbeleid ("aandachtstoffenlijst").

47 De EU-regels definiëren geen werkzame stoffen om in de bodem te monitoren⁴⁵; de Commissie heeft onlangs echter bodemonsters verzameld als onderdeel van een enquête naar het bodemgebruik. Het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek zal deze monsters analyseren⁴⁶.

48 De lidstaten verzamelen statistieken over de verkoop en het gebruik in de landbouw van gewasbeschermingsmiddelen. Volgens de EU-wetgeving moeten zij jaarlijks gegevens verzamelen over de werkzame stoffen in verkochte gewasbeschermingsmiddelen en moeten zij om de vijf jaar gedurende een referentieperiode statistieken over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in geselecteerde gewassen in de landbouw verzamelen⁴⁷. De lidstaten verstrekken statistieken aan Eurostat over elke werkzame stof. Volgens de EU-regels inzake statistische geheimhouding mogen vertrouwelijke gegevens alleen voor statistische doeleinden worden gebruikt⁴⁸ en mogen gedetailleerde statistieken de identiteit van “statistische eenheden” (in dit geval: individuele producenten of gebruikers van gewasbeschermingsmiddelen) niet onthullen. Met betrekking tot gewasbeschermingsmiddelen is de EU-wetgeving echter nog restrictiever, wat betekent dat Eurostat vóór publicatie⁴⁹ verplicht is om werkzame stoffen op een specifieke manier te aggregeren en te verhinderen dat gedetailleerde statistieken worden gepubliceerd of gedeeld met andere directoraten-generaal.

49 De openbaar beschikbare statistieken over gewasbeschermingsmiddelen van de EU hebben betrekking op de werkzame stoffen in de verkochte gewasbeschermingsmiddelen. Deze worden geaggregeerd tot grote groepen, zoals insecticiden, fungiciden en herbiciden, op basis van de bovenbedoelde EU-wetgeving. Dit betekent bijvoorbeeld dat de Commissie geen informatie mag publiceren over

⁴⁵ In Richtlijn 86/278/EEG van de Raad van 12 juni 1986 betreffende de bescherming van het milieu, in het bijzonder de bodem, bij het gebruik van zuiveringsslib in de landbouw (artikelen 5 en 9 en bijlagen I A en II B) wordt de monitoring van zware metalen, met inbegrip van koper, gespecificeerd. Verscheidene werkzame stoffen in gewasbeschermingsmiddelen bevatten koper.

⁴⁶ LUCAS 2018; de resultaten van de bodemanalyse worden in 2021 verwacht.

⁴⁷ Artikel 3 van Verordening (EG) nr. 1185/2009.

⁴⁸ Verordening (EG) nr. 223/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2009 betreffende de Europese statistiek.

⁴⁹ Op grond van artikel 3, lid 4, van Verordening (EG) nr. 1185/2009 moet de Commissie gegevens vóór publicatie in vooraf gedefinieerde groepen en categorieën aggregeren.

afzonderlijke werkzame stoffen of over het aandeel van stoffen die als laag risico inhoudend zijn goedgekeurd.

50 In sommige landen (bijv. Frankrijk) zijn verkoopgegevens voor afzonderlijke werkzame stoffen openbaar. De Commissie steunt de publicatie van verkoopcijfers over alle afzonderlijke werkzame stoffen die niet door statistische geheimhouding worden beschermd⁵⁰.

51 Eurostat heeft tot nu toe geen EU-brede statistieken over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen gepubliceerd die door elk van de lidstaten zijn opgesteld. Vanaf 2015 zenden de lidstaten de Commissie (Eurostat) om de vijf jaar statistieken over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de landbouw⁵¹. De lidstaten moeten statistieken over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de landbouw verzamelen voor een referentieperiode van maximaal twaalf maanden die de lidstaat op elk moment binnen een periode van vijf jaar kan kiezen. De lidstaten selecteren ook de te monitoren gewassen, waardoor de gegevens niet kunnen worden vergeleken tussen de lidstaten. Door de grote verscheidenheid aan gewassen en referentieperioden die de lidstaten voor hun gebruiksstatieken hebben gekozen, kan Eurostat de gegevens niet op nuttige wijze combineren en vergelijken, en daarom heeft het ervoor gekozen om alleen een selectie van de gebruiksgegevens te publiceren⁵².

52 Verkoopgegevens per werkzame stof (in plaats van geaggregeerd tot groepen zoals momenteel door de EU-regels wordt voorgeschreven) zouden kunnen helpen bij de selectie van stoffen voor monitoring en bij de gerichte inzet van milieumonitoring. Betere statistieken over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen zouden nuttig kunnen zijn bij de interpretatie van de monitoringresultaten en deze resultaten zouden zinvoller zijn bij de beoordeling van risico's van het gebruik van toegelaten gewasbeschermingsmiddelen. Meer gedetailleerde statistieken zouden het directoraat-generaal Gezondheid en Voedselveiligheid helpen bij het volgen van marktontwikkelingen en de analyse van de mogelijke gevolgen van goedkeuringsbesluiten. Het kan ook helpen bij de ontwikkeling van nuttigere

⁵⁰ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de uitvoering van Verordening (EG) nr. 1185/2009 (COM(2017) 109).

⁵¹ Bijlage II bij Verordening (EG) nr. 1185/2009.

⁵² Onderzoekspaper Eurostat (2019): Statistieken over het gebruik van pesticiden in de landbouw in de Europese Unie (ESTAT E1/AES/2019/RP/1).

beoordelingen van de algemene risico's die aan het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen zijn verbonden.

Het nut van de EU-brede risico-indicatoren voor gewasbeschermingsmiddelen is beperkt

53 Het EU-beleidskader is gericht op “de totstandbrenging van een duurzaam gebruik van pesticiden door vermindering van de risico's en de effecten van pesticidengebruik op de menselijke gezondheid en het milieu”. Het geeft echter geen definitie van “duurzaam gebruik”, en het doel om “de risico's en de effecten van het gebruik van pesticiden te beperken” wordt niet naar een specifiek gekwantificeerd EU-streefdoel overgebracht. Het vaststellen van specifieke en meetbare doelstellingen en streefdoelen is nuttig om de prestaties van beleid ten opzichte van het gewenste resultaat te beoordelen.

54 De lidstaten moeten in hun nationale actieplannen kwantitatieve doelstellingen en streefdoelen opnemen om de doelstellingen van de richtlijn te verwezenlijken. De Commissie constateerde tijdens haar beoordeling een grote variatie in de kwaliteit van de oorspronkelijke nationale actieplannen en tekortkomingen bij de vaststelling van meetbare doelstellingen. Uit onze evaluatie van 18 herziene nationale actieplannen bleek dat 12 hiervan actiegerichte of op naleving gebaseerde kwantitatieve doelstellingen en streefdoelen omvatten. Slechts enkele ervan (2 van de 18) hebben algemene doelstellingen of streefdoelen gekwantificeerd voor het verminderen van het gebruik of de risico's van gewasbeschermingsmiddelen.

55 EU-brede risico-indicatoren zijn noodzakelijk voor het meten van de geboekte vooruitgang bij het verwezenlijken van de belangrijkste doelstelling van de richtlijn: de vermindering van de risico's en de effecten van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Het meten van risico's is complex, aangezien de risico's van gewasbeschermingsmiddelen variëren naar gelang van verschillende factoren, met name de werkzame stoffen, maar ook de samenstelling en dosering (d.w.z. hoeveelheid per hectare en frequentie) ervan, en waar, wanneer en hoe gebruikers deze in de praktijk toepassen. De EU-brede risico-indicatoren moeten worden geharmoniseerd om vergelijkingen tussen de lidstaten en een zinvolle beoordeling van het EU-beleid mogelijk te maken.

56 De richtlijn verplicht de lidstaten om geharmoniseerde risico-indicatoren te berekenen, trends in het gebruik van bepaalde werkzame stoffen te signaleren en prioriteiten aan te wijzen die bijzondere aandacht vereisen. In de richtlijn zelf werden dergelijke geharmoniseerde risico-indicatoren echter niet vastgesteld; de wetgever

heeft deze in 2009 met een lege bijlage vastgesteld (“bijlage IV — Geharmoniseerde risico-indicatoren”).

57 Sommige lidstaten hebben nationale indicatoren ontwikkeld voor het meten van risico's en gevolgen. Dergelijke nationale indicatoren zijn nuttig om de vooruitgang in de richting van de doelstellingen en streefdoelen van de lidstaten te meten, maar kunnen niet tussen de lidstaten worden vergeleken; geharmoniseerde risico-indicatoren zijn daarom nuttig om het risico en de gevolgen in de hele EU te meten.

58 De oorspronkelijke pogingen van de Commissie om indicatoren te ontwikkelen hebben geen resultaat opgeleverd wegens het gebrek aan gegevens. Eind 2018 heeft de Commissie twee geharmoniseerde risico-indicatoren vastgesteld, die in juni 2019 in werking zijn getreden⁵³. De twee indicatoren zijn gericht op het schatten van de trends in het totale risico van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, voor elke lidstaat en voor de hele EU. In november 2019 publiceerde de Commissie de retrospectieve berekeningen van de risico-indicatoren vanaf 2011 op haar website⁵⁴. Dit betekent dat de Commissie tien jaar na de vaststelling van de richtlijn de eerste raming van de EU-brede risico's van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen maakte.

59 Geen van de indicatoren houdt rekening met de vraag hoe, waar en wanneer deze gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt omdat de Commissie niet over deze informatie beschikt. Een van de indicatoren is gebaseerd op de verkoopstatistieken van gewasbeschermingsmiddelen en de andere is gebaseerd op het aantal noodtoelatingen. De lidstaten kunnen noodtoelatingen verlenen zonder de standaardprocedure voor toelating uit te voeren indien schadelijke organismen gevaar opleveren dat redelijkerwijs niet op een andere manier kan worden teruggedrongen. De noodtoelatingen kunnen betrekking hebben op gewasbeschermingsmiddelen die al zijn toegelaten voor andere toepassingen of op gewasbeschermingsmiddelen die goedgekeurde werkzame stoffen bevatten die nog niet zijn toegelaten in de specifieke lidstaat die de noodtoelating afgeeft.

⁵³ Richtlijn (EU) 2019/782 van de Commissie van 15 mei 2019 tot wijziging van Richtlijn 2009/128/EG van het Europees Parlement en de Raad wat de vaststelling van geharmoniseerde risico-indicatoren betreft.

⁵⁴ https://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/sustainable_use_pesticides/harmonised-risk-indicators/trends-hri-eu_en.

60 Voor beide indicatoren worden werkzame stoffen op basis van de verordening gewasbeschermingsmiddelen ingedeeld in vier groepen (“laag risico”, “standaard”, “stoffen die in aanmerking komen voor vervanging” en “niet goedgekeurd”) met verschillende wegingsfactoren (zie de illustratie in [figuur 8](#)). De lidstaten moeten voor gewasbeschermingsmiddelen die werkzame stoffen bevatten die “in aanmerking komen voor vervanging” de toelating weigeren of beperken indien er minder schadelijke alternatieven bestaan⁵⁵. Het doel is minder schadelijke stoffen te bevorderen en het bedrijfsleven te stimuleren om minder gevaarlijke alternatieven te ontwikkelen.

61 De weging is bedoeld om de beleidskeuzen te weerspiegelen en de doelstelling van de richtlijn te ondersteunen om de risico’s en de effecten van gewasbeschermingsmiddelen te beperken. Sommige lidstaten uitten hun bezorgdheid over de rechtvaardiging van deze wegingsfactoren. Zij trokken de wetenschappelijke onderbouwing ervan in twijfel. Een andere wegingsfactor zou het resultaat van de indicatoren veranderen.

Figuur 8 — De twee geharmoniseerde risico-indicatoren



Bron: ERK, op basis van Richtlijn (EU) 2019/782 van de Commissie.

⁵⁵ Artikel 50 van de verordening gewasbeschermingsmiddelen.

62 De geharmoniseerde risico-indicatoren worden gepresenteerd als indices (referentiewaarde: 100) om het mogelijk te maken de trends in de risico's vanaf 2011 te volgen en vertrouwelijke gegevens te beschermen. De grafiek van de Commissie voor de geharmoniseerde risico-indicator op basis van de verkoop toont een afname van het risico die voornamelijk het resultaat is van een daling van de verkoop van de stoffen in de categorie "niet goedgekeurd". De geraamde risicovermindering die het resultaat is van een daling van de verkoop van de stoffen met een hoger risico wordt groter door de gekozen wegingsfactoren. Uit deze indicatoren blijkt niet in hoeverre het is gelukt om met de richtlijn de EU-doelstelling van duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen te verwezenlijken.

63 De Commissie heeft ons meegedeeld dat zij voornemens is de risico-indicatoren te verbeteren; de toegang tot betere statistieken en gegevens over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen zou hierbij kunnen helpen.

Conclusies en aanbevelingen

64 De Commissie en de lidstaten hebben maatregelen genomen om het duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen te bevorderen. Wij constateerden echter dat er beperkte vooruitgang is geboekt bij het meten en verminderen van de risico's van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. De uitvoering van het onderdeel “duurzaam gebruik” van het EU-beleid inzake gewasbeschermingsmiddelen ging traag van start. De Commissie heeft niet gecontroleerd of de richtlijn op de juiste wijze is omgezet door de lidstaten (zie de paragrafen [12-16](#)).

65 De afgelopen jaren hebben zowel de Commissie als de lidstaten meer maatregelen genomen om het risico in verband met het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen te verminderen en inspanningen geleverd om IPM in de praktijk te brengen (zie de paragrafen [17-20](#)).

66 De toepassing van de IPM-beginselen is verplicht voor de gebruikers, maar de nalevingsgericht controles van de lidstaten hebben een beperkte reikwijdte. Een reden voor het gebrek aan handhaving is dat er geen duidelijke criteria zijn voor de wijze waarop gebruikers de algemene beginselen van IPM zouden moeten toepassen of de autoriteiten de naleving zouden moeten beoordelen (zie de paragrafen [21-27](#)).

67 Verschillende GLB-maatregelen kunnen bijdragen tot de uitvoering van de richtlijn, bijvoorbeeld door de bevordering van IPM en biologische landbouw. De GLB-regels verplichten de lidstaten ook tot het opzetten van bedrijfsadviseringssystemen voor de landbouw en het verstrekken van advies over IPM aan alle landbouwers. De IPM-beginselen zijn weliswaar verplicht voor landbouwers, maar zij zijn niet in de voorwaarden voor GLB-betalingen opgenomen. Hoewel duurzamere landbouwpraktijken worden gestimuleerd, zijn er weinig maatregelen die landbouwers ontmoedigen om “standaard” gewasbeschermingsmiddelen te gebruiken in plaats van niet-chemische gewasbeschermingsmiddelen of alternatieve methoden (zie de paragrafen [28-35](#)).

Aanbeveling 1 — Zorg voor de handhaving van IPM

De Commissie moet

- a) controleren of de lidstaten de algemene IPM-beginselen omzetten in praktische en meetbare criteria en of zij deze criteria op het niveau van het landbouwbedrijf verifiëren, en
- b) deze meetbare IPM-criteria in het GLB na 2020 integreren in de “conditionaliteit” en de handhaving ervan waarborgen.

Tijdpad: 2022

68 Bij de toepassing van IPM zouden de gebruikers alleen een beroep op gewasbeschermingsmiddelen moeten doen indien preventie en andere methoden falen of niet doeltreffend zijn. Als uit de bewaking van schadelijke organismen blijkt dat er behoefte is aan controlemaatregelen, moet volgens de EU-regels de voorkeur worden gegeven aan biologische, fysische en andere niet-chemische methoden boven chemische methoden. De EU-wetgeving noemt ook biologische bestrijding van schadelijke organismen en biologische productconcepten, maar definieert deze niet. Het concept van gewasbeschermingsmiddelen met een laag risico werd in 2009 ingevoerd, maar tot dusver worden slechts weinig werkzame stoffen als stoffen met een laag risico goedgekeurd. De Commissie en de lidstaten nemen maatregelen om de beschikbaarheid van gewasbeschermingsmiddelen met een laag risico te vergroten, maar er is behoefte aan verdere inspanningen om te voldoen aan de voor de toelating vastgestelde termijnen (zie de paragrafen [36-40](#)).

69 Milieumonitoring is belangrijk om te bevestigen dat er geen onaanvaardbare effecten of risico's voor het milieu zijn als gevolg van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. De EU-monitoring van gewasbeschermingsmiddelen in het milieu is vooral gericht op water (zie de paragrafen [44-47](#)).

70 De door Eurostat gepubliceerde statistieken over gewasbeschermingsmiddelen hebben betrekking op werkzame stoffen in verkochte gewasbeschermingsmiddelen die zijn gegroepeerd op een in de EU-wetgeving specifiek vastgestelde wijze. Dit beperkt de informatie die Eurostat kan publiceren of zelfs kan delen met andere directoraten-generaal van de Commissie in grotere mate dan alleen door statistische geheimhouding kan worden gerechtvaardigd. De statistieken die zijn verzameld over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de landbouw in het kader van de huidige EU-wetgeving zijn niet vergelijkbaar en Eurostat heeft tot nu toe geen EU-brede gebruiksstatistieken kunnen publiceren (zie de paragrafen [48-51](#)).

71 Betere gegevens over de verkoop en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, met inbegrip van meer geografische informatie, zouden kunnen worden gebruikt om de meting van de daaraan gerelateerde milieurisico's en -effecten te verbeteren, onder meer in waterlichamen die voor de winning van drinkwater worden gebruikt. Toegang tot meer monitoringgegevens zou kunnen helpen om de activiteiten te richten op de aanpak van de milieueffecten van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen (zie paragraaf 52).

Aanbeveling 2 — Verbeter de toegang tot statistieken over gewasbeschermingsmiddelen

Om de statistieken en de milieumonitoring te verbeteren, moet de Commissie de volgende kwesties aanpakken bij de herziening van de verordening inzake statistieken over gewasbeschermingsmiddelen:

- a) het schrappen van de beperkingen voor de aggregatievereisten voor de statistieken over gewasbeschermingsmiddelen (artikel 3, lid 4) om de publicatie van nuttiger statistieken mogelijk te maken (bijv. gewasbeschermingsmiddelen met een laag risico en werkzame stoffen met specifieke eigenschappen), en
- b) het verduidelijken, verbeteren en harmoniseren van de vereisten voor EU-statistieken over het gebruik in de landbouw van gewasbeschermingsmiddelen in de EU (bijlage II) om deze beschikbaar, vergelijkbaar en nuttiger te maken.

Tijdpad: 2023

72 De doelstelling van de richtlijn is het beperken van de risico's en effecten van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. In november 2019 publiceerde de Commissie haar raming van de EU-brede risico's en effecten in verband met het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen door de berekening van twee onlangs aangenomen geharmoniseerde risico-indicatoren (zie de paragrafen 53-58). Uit geen van beide indicatoren blijkt echter in hoeverre het is gelukt om met de richtlijn de EU-doelstelling van duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen te verwezenlijken.

73 Het feit dat geen rekening wordt gehouden met de vraag hoe, wanneer en waar gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt, beperkt het nut van de eerste indicator (waarbij gebruik wordt gemaakt van de verkoopstatistieken voor de werkzame stoffen in gewasbeschermingsmiddelen als basis). Ook de regels inzake vertrouwelijkheid vormen een beperking voor gedetailleerdere en nuttiger analyse.

74 De tweede indicator is gebaseerd op het aantal door de lidstaten verstrekte noodtoelatingen. Het verzamelen van gegevens over het aantal noodtoelatingen kan weliswaar waardevol zijn, maar het aantal toelatingen zegt niets over het gebruik of de daaraan verbonden risico's (zie de paragrafen [59-63](#)).

Aanbeveling 3 — Ontwikkel betere risico-indicatoren

Om de geboekte vooruitgang bij het verwezenlijken van de beleidsdoelstellingen te beoordelen, moet de Commissie de geharmoniseerde risico-indicatoren verbeteren of nieuwe ontwikkelen, zodat bij geharmoniseerde risico-indicator II rekening wordt gehouden met landbouwarealen of hoeveelheden werkzame stoffen, en bij risico-indicator I met de manier waarop gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt.

Tijdpad: 2023

Dit verslag werd door kamer I onder leiding van de heer Nikolaos Milionis, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 8 januari 2020.

Voor de Rekenkamer

Klaus-Heiner Lehne
President

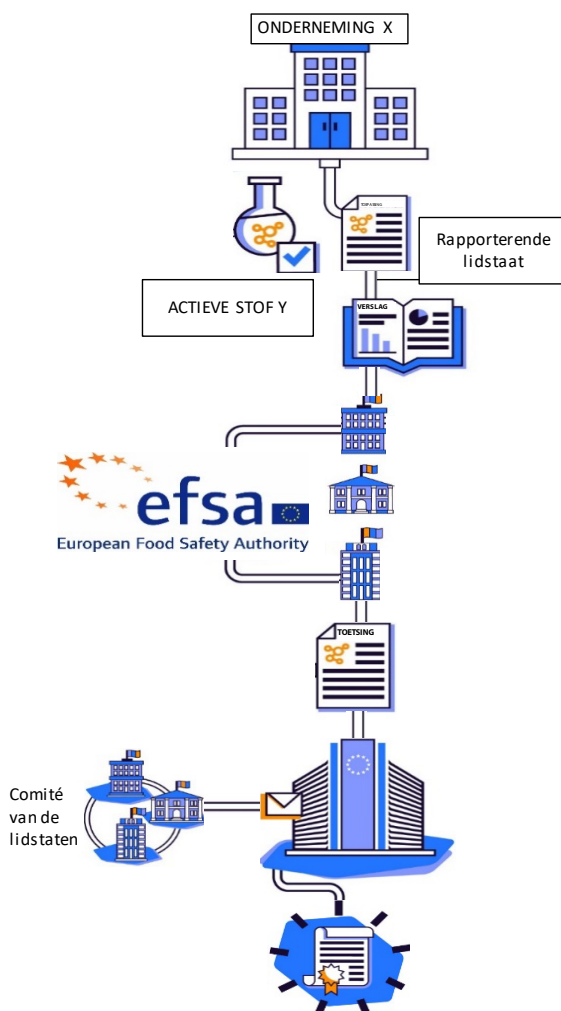
Bijlagen

Bijlage I Belangrijkste EU-regels inzake gewasbeschermingsmiddelen

- 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.
- 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.
- Richtlijn 2009/127/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot wijziging van Richtlijn 2006/42/EG met betrekking tot machines voor de toepassing van pesticiden.
- 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.
- Verordening (EG) nr. 1185/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 betreffende statistieken over pesticiden.

Bijlage II Belangrijke stappen bij de beoordeling van de veiligheid van gewasbeschermingsmiddelen in de EU

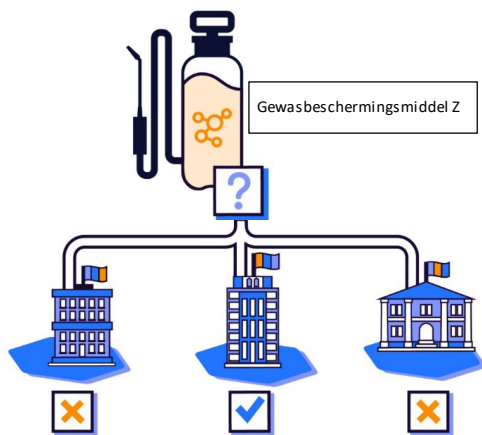
Goedkeuring door de EU van de werkzame stof



1 Onderneming X dient een aanvraag voor de goedkeuring van de werkzame stof Y in bij een EU-lidstaat met de bedoeling die stof op te nemen in het gewasbeschermingsmiddel Z. De lidstaat-rapporteur beoordeelt de werkzame stof uit wetenschappelijk en technisch oogpunt en stelt een beoordelingsverslag op.

2 De Europese Autoriteit voor voedselveiligheid (EFSA) is verantwoordelijk voor de risicobeoordeling. EFSA voert een openbare raadpleging uit en verricht samen met de EU-lidstaten een collegiale toetsing van het beoordelingsverslag dat is opgesteld door de rapporterende lidstaat. De EFSA stuurt zijn conclusies naar de Europese Commissie.

3 De Commissie is verantwoordelijk voor het risicobeheer. Op basis van de conclusies van de EFSA doet zij een voorstel aan een regelgevend comité bestaande uit vertegenwoordigers van de lidstaten om de stof Y al dan niet goed te keuren. Het comité stemt en brengt advies uit over het voorstel, waarna de Commissie een verordening vaststelt tot goedkeuring of weigering van goedkeuring van de werkzame stof Y.



Toelating van gewasbeschermingsmiddelen door de lidstaten

4

De lidstaten besluiten of het gebruik van gewasbeschermingsmiddel Z (en andere gewasbeschermingsmiddelen) die de goedgekeurde werkzame stof Y bevat(ten), wordt toegestaan, rekening houdend met de landbouw- en milieuomstandigheden op hun grondgebied. De houder van een toelating in een lidstaat kan (na een plaatselijke toetsing) in een andere lidstaat een toelating verkrijgen voor hetzelfde gewasbeschermingsmiddel Z dat onder vergelijkbare omstandigheden wordt gebruikt (beginsel van wederzijdse erkenning).

NB: Zie voor nadere gegevens over de goedkeuring van werkzame stoffen: https://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/approval_active_substances_en. Zie voor nadere gegevens over de toelating van gewasbeschermingsmiddelen: https://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/authorisation_of_ppp_en.

Bron: ERK, op basis van door de Commissie verstrekte informatie.

Bijlage III De algemene beginselen van IPM, zoals vastgesteld in bijlage III bij de richtlijn

- 1) De voorkoming en/of vernietiging van schadelijke organismen moet worden verwezenlijkt of in de hand gewerkt onder meer en met name door:
 - gewasrotatie;
 - gebruik van adequate teelttechnieken (bijvoorbeeld vals-zaaibedtechniek, zaaitijd en -dichtheid, onderzaaien, conserverende bodembewerking, snoeien en direct inzaaien);
 - gebruik, waar passend, van resistente/tolerante cultivars en standaard-/gecertificeerd zaai- en plantgoed;
 - gebruik van evenwichtige bemesting, kalkbemesting en irrigatie-/drainagepraktijken;
 - het voorkomen van de verspreiding van schadelijke organismen door middel van hygiënemaatregelen (bijvoorbeeld door een regelmatige reiniging van machines en apparatuur);
 - bescherming en bevordering van belangrijke nuttige organismen, bijvoorbeeld door adequate beheersmaatregelen of het gebruik van ecologische infrastructuur in en buiten de productiegebieden.
- 2) Schadelijke organismen moeten worden gemonitord met passende methoden en instrumenten, indien beschikbaar. Tot deze instrumenten behoren, waar mogelijk, veldobservaties en wetenschappelijk verantwoorde waarschuwings-, voorspellings- en vroegdiagnosesystemen, alsmede het ter harte nemen van advies van gekwalificeerde beroepsadviseurs.
- 3) Op grond van de resultaten van de monitoring moet de professionele gebruiker besluiten of en wanneer hij beheersmaatregelen treft. Strengere en wetenschappelijk verantwoorde drempelwaarden zijn essentiële componenten bij de besluitvorming. Waar mogelijk, moet vóór de behandeling van schadelijke organismen rekening worden gehouden met voor de regio, specifieke gebieden, gewassen en bijzondere klimatologische omstandigheden vastgestelde drempelwaarden.
- 4) Duurzame biologische, fysische, en andere niet-chemische methoden verdienen de voorkeur boven chemische methoden indien hiermee de schadelijke organismen op bevredigende wijze worden bestreden.

- 5) De gebruikte pesticiden moeten zo doelgericht mogelijk zijn en zo min mogelijk neveneffecten hebben voor de menselijke gezondheid, niet-doelwitorganismen en het milieu.
- 6) De professionele gebruiker moet het gebruik van pesticiden en andere vormen van ingrijpen beperken tot een noodzakelijk niveau, bijvoorbeeld door kleinere doses, een lagere toepassingsfrequentie of gedeeltelijke toepassingen, op grond van de overweging dat het risico voor de gewassen aanvaardbaar is en de pesticiden de kans op resistentie van de populaties schadelijke organismen niet verhogen.
- 7) Wanneer het risico op resistentie tegen een beheersmaatregel bekend is en wanneer het niveau van schadelijke organismen dusdanig is dat meerdere toepassingen van pesticiden op de gewassen noodzakelijk zijn, moeten de beschikbare strategieën ter voorkoming van resistentie worden uitgevoerd om de werking van de producten te behouden. Dit kan het gebruik van diverse pesticiden met verschillende werking inhouden.
- 8) Op basis van de registers over het gebruik van pesticiden en van de monitoring van schadelijke organismen moet de professionele gebruiker zich een oordeel vormen over het succes van de toegepaste beheersmaatregelen.

Termen en afkortingen

Geïntegreerde gewasbescherming (integrated pest management, IPM): de zorgvuldige afweging van alle beschikbare gewasbeschermingsmethoden om vervolgens voor een passende combinatie van maatregelen te kiezen die de ontwikkeling van populaties schadelijke organismen ontmoedigt en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en andere vormen van interventie op niveaus houdt die economisch en ecologisch gerechtvaardigd zijn en de risico's voor de menselijke gezondheid en het milieu verminderen of tot een minimum beperken. Bij geïntegreerde gewasbescherming ligt de nadruk op de groei van gezonde gewassen, waarbij de landbouwecosystemen zo weinig mogelijk worden verstoord en natuurlijke plaagbestrijding wordt aangemoedigd.

Gewasbeschermingsmiddelen met een laag risico: producten met werkzame stoffen die als laag risico inhoudend zijn goedgekeurd, kunnen worden toegelaten als gewasbeschermingsmiddelen met een laag risico. Een werkzame stof kan als stof met een laag risico worden goedgekeurd als deze voldoet aan de gebruikelijke goedkeuringscriteria en bovendien voldoet aan de criteria voor stoffen met een laag risico zoals omschreven in bijlage II, punt 5, van Verordening (EG) nr. 1107/2009.

Gewasbeschermingsmiddelen: producten die bestaan uit werkzame stoffen of deze bevatten, die bedoeld zijn om planten of plantaardige producten tegen schadelijke organismen te beschermen of de werking van dergelijke organismen te voorkomen, om de levensprocessen van planten te beïnvloeden, plantaardige producten te bewaren, ongewenste planten of delen van planten te vernietigen of hun groei te voorkomen.

GLB: gemeenschappelijk landbouwbeleid

Pesticiden: gewasbeschermingsmiddelen en biociden

Stoffen die in aanmerking komen om te worden vervangen: werkzame stoffen met bepaalde eigenschappen waarvoor de EU-landen moeten beoordelen of ze door andere geschikte oplossingen (chemische en niet-chemische methoden) kunnen worden vervangen.

Werkzame stoffen: de werkzame bestanddelen tegen schadelijke organismen of plantenziekten in een gewasbeschermingsmiddel

**ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP HET SPECIAAL VERSLAG VAN DE
EUROPESE REKENKAMER
“DUURZAAM GEBRUIK VAN GEWASBESCHERMINGSMIDDELEN: BEPERKTE
VOORUITGANG BIJ HET METEN EN BEPERKEN VAN DE RISICO’S”**

SAMENVATTING

I. De Commissie heeft aanzienlijke inspanningen geleverd om de uitvoering van de richtlijn duurzaam gebruik, met inbegrip van de ontwikkeling van geharmoniseerde risico-indicatoren, in werking te zetten. Hoewel geharmoniseerde risico-indicator 1 — berekend op basis van de hoeveelheden werkzame stoffen die op de markt zijn gebracht — sinds de inwerkingtreding van de richtlijn duurzaam gebruik een risicobeperking laat zien, is er nog een aanzienlijk potentieel voor verdere risicobeperking door een betere uitvoering van de richtlijn duurzaam gebruik en, in het bijzonder, een bredere toepassing van geïntegreerde gewasbescherming (integrated pest management, IPM) en een meer wijdverbreide toepassing van niet-chemische plaagbestrijdingstechnieken.

II. Naast IPM is ook de biologische landbouw essentieel om tot een duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen te komen¹. Sinds 1991 bestaat daarom in een EU-regelgevingskader met specifieke vereisten voor biologische productie waarin vooral het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen wordt beperkt en het gebruik van synthetische chemicaliën vrijwel wordt uitgesloten.

IV. De Commissie is van mening dat EU-maatregelen heeft geleid tot een beperking van aan het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen gerelateerde risico's. Ondanks een trage start heeft de Commissie aanzienlijke inspanningen geleverd om de uitvoering van Richtlijn 2009/128/EG door de lidstaten te verbeteren. De Commissie heeft aan de hand van geharmoniseerde risico-indicator 1 een risicobeperking van 20 % berekend voor de periode 2011-2017.

V. De Commissie heeft in verscheidene lidstaten goede voorbeelden van de toepassing en bevordering van geïntegreerde gewasbescherming (IPM) aangetroffen². De handhaving van IPM in de lidstaten moet nog worden verbeterd, zoals blijkt uit het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad van 2017 en de afzonderlijke verslagen van de in 2018 en 2019 uitgevoerde audits in de lidstaten, die op de website van DG Gezondheid en Voedselveiligheid zijn gepubliceerd³.

VI. De Commissie deelt de opvatting dat het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) ter ondersteuning van het duurzame gebruik van gewasbeschermingsmiddelen kan worden aangewend en is van mening dat veel vereisten voor duurzaam gebruik reeds in het GLB aanwezig zijn. Toch kan nog meer aansluiting met het wetgevingskader worden gezocht; het voorstel voor een toekomstig GLB bevat relevante en controleerbare elementen van de richtlijn, onder meer op het gebied van geïntegreerde gewasbescherming.

VIII. De Commissie wordt gehinderd door de geldende statistiekwetgeving wat vertrouwelijkheid en aggregatie van statistische gegevens betreft. De Commissie heeft de tekortkomingen in verband met

¹ In artikel 14, lid 1, van Richtlijn 2009/128/EG is bepaald dat de lidstaten alle nodige maatregelen moeten nemen om bestrijding met lage pesticideninzet te bevorderen, waarbij zij waar mogelijk voorrang geven aan niet-chemische methoden; daarbij wordt verwezen naar IPM en naar biologische landbouw overeenkomstig Verordening (EG) nr. 834/2007 van de Raad van 28 juni 2007 inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten, vervangen door de nieuwe Verordening (EU) nr. 848/2018 van 30 mei 2018.

² Overzichtsverslag inzake duurzaam gebruik van pesticiden (DG(SANTE)/2017-6792) (in het Engels, met Nederlandse samenvatting), http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/overview_reports/details.cfm?rep_id=114

³ http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit_reports/index.cfm

de beschikbaarheid van statistieken in haar verslag van 2017 meegedeeld aan het Europees Parlement en de Raad⁴. De Commissie deelt de opvatting dat de beschikbaarheid van statistieken over de verkoop en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de EU moet worden verbeterd en is begonnen te onderzoeken wat mogelijk is om de wetgeving in dit opzicht te verbeteren.

X. Eerste streepje: de Commissie aanvaardt het eerste deel van de aanbeveling en aanvaardt het tweede deel van de aanbeveling betreffende het gemeenschappelijk landbouwbeleid gedeeltelijk. In het wetgevingsvoorstel voor een toekomstig GLB van de Commissie zijn die algemene IPM-beginselen verwerkt die aansluiten bij meetbare vereisten die in de landbouwbedrijven zelf kunnen worden gecontroleerd. Het is echter de verantwoordelijkheid van de lidstaten om verplichtingen voor de individuele landbouwbedrijven in het kader van het conditionaliteitssysteem vast te stellen op basis van de EU-wetgeving, inclusief de IPM-gerelateerde bepalingen.

Tweede streepje: de Commissie aanvaardt de aanbeveling. De Commissie onderzoekt in dit verband wat mogelijk is om de wetgeving te verbeteren. Of wetgeving zal worden voorgesteld, is bij het opstellen van dit verslag echter niet bekend.

Derde streepje: de Commissie aanvaardt aanbeveling 3 gedeeltelijk. Zij zal de aanbevolen maatregelen nemen. De Commissie is echter van mening dat het voorgestelde tijdschema alleen kan worden gerealiseerd indien de lidstaten instemmen met het verstrekken van de relevante gegevens.

OPMERKINGEN

13. Ten tijde van de omzetting in 2010-2011 heeft de Commissie de volledigheid of juistheid van de wetteksten waarmee de lidstaten de richtlijn duurzaam gebruik hebben omgezet niet aan een diepgaande, systematische controle onderworpen; wel heeft zij middels verschillende onderzoeken en studies gecontroleerd dat de omzetting had plaatsgevonden. Verder heeft de Commissie besprekingen gevoerd met de lidstaten in de werkgroep over de richtlijn duurzaam gebruik, de nationale actieplannen geëvalueerd en opleidingen, workshops en projecten georganiseerd, in het kader waarvan met deskundigen uit de lidstaten van gedachten gewisseld kon worden over de wijze waarop sommige bepalingen van de richtlijn duurzaam gebruik waren omgezet en uitgevoerd. Sindsdien zijn verschillende maatregelen genomen om te zorgen voor een geharmoniseerde uitvoering, en middels de audits en onderzoeksmissies van het directoraat-generaal Gezondheid en Voedselveiligheid wordt gecontroleerd of door omzettingsproblemen tekortkomingen ontstaan.

Gezamenlijk antwoord op de paragrafen 15 en 16. Ondanks de trage start is het duurzame gebruik van gewasbeschermingsmiddelen sinds 2016 toegenomen.

16. In het kader van het tweede verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad heeft de Commissie de herziene nationale actieplannen van de lidstaten, die tegen eind februari 2019 zijn ingediend, geëvalueerd.

20. Ook in het kader van Horizon Europa, de opvolger van Horizon 2020 en het volgende kaderprogramma voor onderzoek en innovatie, kunnen IPM-gerelateerde activiteiten op ondersteuning rekenen. Horizon 2020 faciliteert de samenwerking in onderzoeksprojecten met meerdere actoren en in innovatieprojecten van operationele groepen in het kader van het EIP (GLB), waarbinnen eindgebruikers de oplossingen en kennisstromen op het gebied van IPM-praktijken mede vormgeven in een uitwisseling tussen de actoren in de kennis- en innovatiesystemen voor de landbouw (AKIS). Op deze manier wordt de praktische toepassing van deze innovaties gestimuleerd.

⁴ COM(2017) 109 final: 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.

21. Duurzame, biologische, fysische, en andere niet-chemische methoden verdienen de voorkeur boven chemische methoden indien hiermee de schadelijke organismen op bevredigende wijze worden bestreden.

24. De Commissie heeft veel tijd en middelen gestoken in het opzetten van het opleidingsprogramma “Betere opleiding voor veiliger voedsel” (BTSF) waarbinnen opleidingen over IPM worden aangeboden. Daarnaast heeft de Commissie de praktische toepassing van IPM gestimuleerd door in mei 2019 een workshop voor de lidstaten te organiseren.

Bij de audits in de lidstaten is de toepassing van IPM en de handhaving op dit gebied een punt dat systematisch aan de orde wordt gesteld. Bij eventuele tekortkomingen worden de autoriteiten van de lidstaten van aanbevelingen voorzien, die systematisch worden opgevolgd om ervoor te zorgen dat de autoriteiten passende corrigerende maatregelen nemen.

26. Sinds 1 januari 2014 moeten professionele gebruikers van gewasbeschermingsmiddelen de in bijlage III bij de richtlijn duurzaam gebruik opgenomen algemene beginselen van geïntegreerde gewasbescherming toepassen. De autoriteiten hebben belang bij beoordelingscriteria die bij inspecties van landbouwbedrijven kunnen worden gebruikt om de toepassing van IPM en de naleving van de voorschriften te kunnen beoordelen. In haar verslag van 2017 aan het Europees Parlement en de Raad⁵ wees de Commissie erop dat de handhaving van IPM in de lidstaten nog moet worden verbeterd.

Bij de audits in de lidstaten is de toepassing van IPM en de handhaving op dit gebied een punt dat systematisch aan de orde wordt gesteld. Bij eventuele tekortkomingen worden de autoriteiten van de lidstaten van aanbevelingen voorzien, die systematisch worden opgevolgd om ervoor te zorgen dat de autoriteiten passende corrigerende maatregelen nemen.

Gezamenlijk antwoord op de paragrafen 28 tot en met 31.

De Commissie is van mening dat het huidige GLB niet weinig effectief is, maar juist bijdraagt aan de handhaving van IPM op het niveau van de landbouwbedrijven. De door de Europese Rekenkamer aangehaalde instrumenten en een aantal andere instrumenten waarover de lidstaten beschikken, zijn nu en in de toekomst relevant en doeltreffend voor duurzaam gebruik van pesticiden en het toepassen van IPM.

In het kader van de rechtstreekse betalingen wordt middels de “vergroeningsregeling” van het GLB een minimumaandeel van het landbouwareaal ter bescherming van de biodiversiteit aangewend en gewasdiversificatie nagestreefd; beide zijn ook binnen IPM van belang. Ook in het plattelandsontwikkelingsbeleid wordt, in dit geval aan de hand van de uitvoering van de kaderrichtlijn water, op beperkingen voor pesticiden aangestuurd. Het GLB biedt naast steun voor investeringen in de benodigde uitrusting ook ondersteuning voor initiatieven op het gebied van kennisoverdracht, voorlichting en bedrijfsadviesdiensten, waaronder ter bevordering van IPM. De samenwerking tussen landbouwers, onderzoekers en adviesdiensten, die wordt bevorderd via het Europees Innovatiepartnerschap (EIP AGRI), is eveneens van belang en kan innovatieve manieren om het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen te beperken en IPM toe te passen, aan het licht brengen.

Het GLB omvat ook het regelgevingskader voor biologische landbouw (12,6 miljoen hectare in 2017), met mogelijkheden voor financiële steun in het kader van de plattelandsontwikkeling. Bij biologische productie worden specifieke beginselen toegepast en vereisten gesteld die verder gaan dan de beginselen van IPM, onder meer wat betreft vruchtwisseling en het zeer beperkt toestaan van gewasbeschermingsmiddelen. Bedrijfsadviesdiensten kunnen ook op het gebied van biologische landbouw adviseren.

In aanvulling op het GLB is voor de ontwikkeling van IPM verder onderzoek van groot belang. Zie het antwoord op paragraaf 20.

Deze bijdragen betreffende het duurzame gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en IPM komen samen in het voorstel voor een toekomstig GLB. Daarin wordt ook voorgesteld de relevantste delen van de IPM-beginselen, met name de vruchtwisseling en de vereisten voor gebieden voor biodiversiteit, en de andere relevante bepalingen van de richtlijn duurzaam gebruik in het toekomstige conditionaliteitssysteem op te nemen. De Commissie vindt betere integratie van het adviseringssysteem voor landbouwers en betere integratie ten aanzien van onderzoek en kennisoverdracht van de GLB-netwerken daarbij een belangrijke aanvulling. De ecoregelingen van pijler I en de beheersverbintenissen van pijler II zullen de lidstaten ook veel meer flexibiliteit geven om de ondersteuning voor duurzaam gebruik van pesticiden en IPM beter op hun eigen behoeftenanalyses af te stemmen dan in de huidige periode 2014-2020 mogelijk is.

32. Veel IPM-gerelateerde praktijken vallen onder de huidige EU-vereisten en de bijbehorende inspecties. Het randvoorwaardensysteem (“cross-compliance”) omvat onder meer voorschriften ter bescherming van de bodem en ter bevordering van de biodiversiteit en voor een juist gebruik van pesticiden. De huidige vergroeningsvereisten betreffen onder meer gewasdiversificatie (net als in Zwitserland) en gebieden die voor de bevordering van de biodiversiteit worden aangewend.

33. De verklaring van de wetgever met het verzoek om waar passend de relevante onderdelen van de richtlijn in het randvoorwaardensysteem op te nemen, is in de vaststellingsfase van de wetgeving voor de periode 2014-2020 afgegeven. De Commissie kon deze wijziging daardoor niet meer met ingang van het GLB voor 2014-2020 meenemen. De Commissie meende vervolgens dat het beter zou zijn het voorstel bij de volgende GLB-hervorming in te dienen en het niet nog in de periode 2014-2020 te verwerken.

34. De Commissie is van mening dat het toekomstige conditionaliteitskader algemene beginselen van geïntegreerde gewasbescherming bevat die in het conditionaliteitssysteem goed zouden passen. Het toekomstige kader van normen voor een goede landbouw- en milieueconditie van de grond (GLMC's) zal onder meer verplichte vruchtwisseling (GLMC 8) en biodiversiteitsgebieden (GLMC 9) omvatten, beide belangrijke elementen onder algemeen beginsel 1. De lidstaten kunnen voor de in dit algemene beginsel 1 genoemde voorbeelden ook gebruikmaken van GLMC 1 (instandhouding van blijvend grasland), GLMC 2 (bescherming van veengebieden en wetlands), GLMC 3 (bufferstroken), GLMC 5 (landbouwbedrijfsduurzaamheidsinstrument voor nutriënten), GLMC 6 (bodembewerkingsbeheer) en GLMC 7 (geen kale grond). In het toekomstige conditionaliteitskader zullen de voorwaarden voor een juist gebruik van gewasbeschermingsmiddelen vallen onder de uit de regelgeving voortvloeiende beheerseis RBE 12, die het rechtskader vormt voor de algemene beginselen van geïntegreerde gewasbescherming nrs. 5, 6 en 7. Dit houdt onder meer in dat de gewasbeschermingsmiddelen voor het juiste gewas, in de juiste dosis en met de juiste frequentie, op het juiste moment moeten worden gebruikt, rekening houdend met de milieueffecten en de resistentie. De andere algemene beginselen van geïntegreerde gewasbescherming (beginselen 2, 3 en 8) betreffen algemene benaderingswijzen die de landbouwer in acht moet nemen, en zijn daardoor niet geschikt voor een conditionaliteitssysteem. Toch zullen de bedrijfsadviesdiensten, een essentieel instrument om de toepassing van IPM te garanderen, zich ook in het toekomstige GLB op alle algemene beginselen van geïntegreerde gewasbescherming blijven richten.

37. De Commissie heeft een werkgroep opgericht om de gegevensvereisten en de beoordelingsbeginselen te beoordelen en waar nodig te actualiseren om de goedkeuring van deze werkzame stoffen te vergemakkelijken.

38. Een andere reden is dat dergelijke gewasbeschermingsmiddelen formuleringshulpstoffen bevatten die voldoen aan de definitie van een tot bezorgdheid aanleiding gevende stof, wat betekent dat deze gewasbeschermingsmiddelen niet kunnen worden beschouwd als stoffen met een laag risico.

42. De Commissie merkt op dat figuur 7 laat zien dat de in de verordening gewasbeschermingsmiddelen vastgestelde termijnen in Nederland en Frankrijk niet worden nageleefd.

43. Er bestaan aanzienlijke verschillen tussen de lidstaten, en de Commissie heeft alle acties die haar in het uitvoeringsplan waren toebedeeld, voltooid. Dit wordt aangetoond in het voortgangsverslag dat in juli 2019 bij de Raad Landbouw en Visserij werd ingediend.

46. Verscheidene van de stoffen die niet langer zijn goedgekeurd voor gebruik in gewasbeschermingsmiddelen en die toch nog moeten worden gemonitord in het oppervlaktewater zijn pas sinds kort niet meer toegestaan en/of worden nog steeds aangetroffen vanwege de persistentie, het illegaal gebruik, de neerslag uit de atmosfeer of het uitlogen uit stortplaatsen van de desbetreffende stoffen. Enkele stoffen worden nog steeds in of voor andere, bijvoorbeeld industriële, processen geproduceerd in of gebruikt.

De lidstaten zijn verplicht het grondwater te monitoren op alle relevante werkzame stoffen in pesticiden, inclusief hun metabolieten, afbraak- en reactieproducten, en de concentraties moeten met de kwaliteitsnormen voor zowel de afzonderlijke bestrijdingsmiddelen als het totaal van de bestrijdingsmiddelen worden vergeleken. De kwaliteitsnormen voor de afzonderlijke bestrijdingsmiddelen en het totaal van de bestrijdingsmiddelen van de grondwaterrichtlijn komen ook in de drinkwaterrichtlijn terug. De controles uit hoofde van die richtlijn kunnen ook informatie over de milieueffecten van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen verschaffen.

48. De Commissie wordt gehinderd door de geldende statistiekwetgeving wat vertrouwelijkheid en aggregatie van statistische gegevens betreft.

De Commissie heeft de tekortkomingen in verband met de beschikbaarheid van statistieken in haar verslag van 2017 meegedeeld aan het Europees Parlement en de Raad⁶.

58. Meteen na de vaststelling van de richtlijn in 2009 is al geprobeerd verschillende indicatoren te ontwikkelen. Zo waren er door de EU gefinancierde projecten zoals het project inzake geharmoniseerde milieu-indicatoren voor het risico van pesticiden (HAIR), gericht op het ontwikkelen van EU-brede indicatoren met behulp waarvan de risico's en de effecten van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen konden worden gemeten. Deze inspanningen leverden echter weinig resultaat op omdat de vereiste gegevens niet beschikbaar waren.

61. In de eerste fasen van het overleg met de lidstaten (in een afzonderlijke werkgroep en in de werkgroep richtlijn duurzaam gebruik) hebben sommige lidstaten hun bedenkingen over de gevarencoëfficiënten geuit. Toch zijn bij de bredere raadpleging via het feedbackmechanisme geen inhoudelijke bezwaren geuit en bij de stemming konden de voorgestelde gevarencoëfficiënten op een duidelijke gekwalificeerde meerderheid rekenen, want slechts twee lidstaten stemden tegen. In de daaropvolgende controleperiode hebben de Raad en het Parlement geen bezwaren tegen de voorgestelde gevarencoëfficiënten ingediend.

62. Bepaalde stoffen zijn niet langer goedgekeurd voor gebruik vanwege het in een wetenschappelijke beoordeling (door de lidstaten en de EFSA) vastgestelde risico voor de gezondheid en/of het milieu. De niet-goedkeuring en de daaropvolgende stopzetting van het gebruik van deze stoffen draagt reëel bij aan het terugdringen van de risico's. Daarom is de bewuste beleidskeuze gemaakt om deze stoffen in de hoge categorie te plaatsen.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

64. De Commissie is van mening dat het optreden van de EU heeft geleid tot een beperking van aan het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen gerelateerde risico's. Ondanks een trage start heeft de

⁶ COM(2017) 109 final: 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.

Commissie aanzienlijke inspanningen geleverd om de uitvoering van Richtlijn 2009/128/EG door de lidstaten te verbeteren. De Commissie heeft aan de hand van geharmoniseerde risico-indicator 1 een risicobeperking van 20 % berekend voor de periode 2011-2017.

66. De autoriteiten van de lidstaten zorgen ervoor dat professionele gebruikers aan deze vereiste voldoen. Zij moeten duidelijke beoordelingscriteria hebben om over naleving of niet-naleving te kunnen oordelen.

In overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel is het omzetten van algemene beginselen voor geïntegreerde gewasbescherming in praktische criteria de verantwoordelijkheid van de lidstaten, en de Commissie zal de lidstaten in dit verband blijven ondersteunen.

67. Het huidige GLB draagt bij tot de uitvoering van de richtlijn. Het randvoorwaardensysteem, bedrijfsadviseringssystemen, vergroening van de rechtstreekse betalingen, operationele programma's voor groenten en fruit, biologische productie, agromilieu- en klimaatmaatregelen, investeringen, ondersteuning van onderzoek, kennisuitwisseling en advies kunnen in deze context allemaal van nut zijn.

Het toekomstige GLB zal, in de vorm zoals de Commissie het heeft voorgesteld, deze bijdrage verder vergroten. Het toekomstige conditionaliteitsmechanisme zal nu ook de daarvoor geschikt bevonden bepalingen van de richtlijn bestrijken — waaronder de algemene beginselen voor geïntegreerde gewasbescherming. Het conditionaliteitsmechanisme en het risico van een verlaging van de GLB-betalingen zal landbouwers bewuster van deze praktijken maken en ze mogelijk overhalen deze werkwijzen over te nemen. In aanvulling daarop zullen de lidstaten vrijwillige steunmaatregelen voor landbouwers ontwikkelen (bijvoorbeeld ecoregelingen, milieu- of klimaatgerelateerde beheersverbintenissen, enz.) die op consistente wijze in de GLB-plannen worden verwerkt en daarna door de Commissie worden goedgekeurd. Op deze manier kunnen GLB-regelingen ter ondersteuning van een duurzaam gebruik van pesticiden worden ontwikkeld die het puur wettelijke kader overstijgen en aansluiten op de behoeften van de lidstaten.

Aanbeveling 1 — Zorg voor de handhaving van IPM

De Commissie aanvaardt aanbeveling 1 a).

De Commissie aanvaardt aanbeveling 1 b) gedeeltelijk. Het wetgevingsvoorstel van de Commissie voor een toekomstig GLB omvat de algemene IPM-beginselen die aansluiten bij meetbare voorschriften die op het niveau van het landbouwbedrijf kunnen worden gecontroleerd (zie het antwoord op paragraaf 34). Het is echter de verantwoordelijkheid van de lidstaten om verplichtingen voor de individuele landbouwbedrijven in het kader van het conditionaliteitssysteem vast te stellen op basis van de EU-wetgeving, inclusief de IPM-gerelateerde bepalingen. Aan de mate waarin de Commissie de toepassing van deze criteria door de landbouwers zal controleren, zal in het kader van het toekomstige GLB nadere invulling worden gegeven.

Aanbeveling 2 — Verbeter de toegang tot PPP-statistieken

De Commissie aanvaardt de aanbevelingen 2 a) en 2 b).

De Commissie onderzoekt in dit verband wat mogelijk is om de wetgeving te verbeteren. Of wetgeving zal worden voorgesteld, is bij het opstellen van dit verslag echter niet bekend.

72. De gepubliceerde geharmoniseerde risico-indicator 1 laat voor de periode 2011-2017 een beperking van 20 % zien.

73. De Commissie is van mening dat naast statistieken andere relevante gegevens nodig zijn, zodat rekening kan worden gehouden met gedetailleerde informatie over “hoe, wanneer en waar” pesticiden worden gebruikt. Alleen meer gericht toezicht, of onderzoek, kan dit soort details naar boven brengen.

Aanbeveling 3 — Ontwikkel betere risico-indicatoren

De Commissie aanvaardt aanbeveling 3 gedeeltelijk. Zij zal de aanbevolen maatregelen nemen. De Commissie is echter van mening dat het voorgestelde tijdschema alleen kan worden gerealiseerd indien de lidstaten instemmen met het verstrekken van de relevante gegevens.

Controleteam

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar controles van EU-beleid en -programma's of beheerst thema's met betrekking tot specifieke begrotingsterreinen uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de prestaties of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen en de politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer I “Duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen”, die onder leiding staat van ERK-lid Nikolaos Milionis. De controle werd geleid door ERK-lid Samo Jereb, ondersteund door Kathrine Henderson, kabinetschef; Robert Markus, hoofdmanager; Charlotta Törnelling, taakleider; Päivi Piki, plaatsvervangend taakleider; Greta Kapustaitė, Antonella Stasia, Paulo Oliveira en Dainora Venckevičienė, controleurs. Michael Pyper verleende taalkundige ondersteuning.



Van links naar rechts: Antonella Stasia, Michael Pyper, Kathrine Henderson, Samo Jereb, Charlotta Törnelling, Paulo Oliveira, Päivi Piki, Dainora Venckevičienė.

Tijdslijn

Gebeurtenis	Datum
Vaststelling van het controleplan (APM) / aanvang van de controle	23.1.2019
Ontwerpverslag officieel verzonden aan de Commissie (of andere gecontroleerde)	11.10.2019
Vaststelling van het definitieve verslag na de contradictoire procedure	4.12.2019
Officiële antwoorden in alle talen ontvangen van de Commissie (of andere gecontroleerde)	21.1.2020

AUTEURSRECHT

© Europese Unie, 2020.

Het beleid van de Europese Rekenkamer (ERK) inzake hergebruik is geregeld bij [Besluit nr. 6-2019 van de Europese Rekenkamer](#) over het opendatabeleid en het hergebruik van documenten.

Tenzij anders aangegeven (bv. in afzonderlijke auteursrechtelijke mededelingen), wordt voor de inhoud van de ERK die eigendom is van de EU een licentie verleend in het kader van de [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)-licentie](#). Dit betekent dat hergebruik is toegestaan, mits de bron correct wordt aangegeven en wijzigingen worden aangegeven. De hergebruiker mag de oorspronkelijke betekenis of boodschap van de documenten niet wijzigen. De ERK is niet aansprakelijk voor mogelijke gevolgen van hergebruik.

U moet aanvullende rechten verwerven indien specifieke inhoud personen herkenbaar in beeld brengt, bijvoorbeeld op foto's van personeel van de ERK, of werken van derden bevat. Indien toestemming wordt verkregen, wordt hiermee de bovengenoemde algemene toestemming opgeheven en zullen beperkingen van het gebruik daarin duidelijk worden aangegeven.

Wilt u inhoud gebruiken of reproduceren die geen eigendom van de EU is, dan moet u de houders van het auteursrecht mogelijk rechtstreeks om toestemming vragen:

Figuur 1: © Agriculture and Agri Food Canada (AAFC), [Open Government Licence- Canada \(OGL-Canada\)](#)

Software of documenten waarop industriële-eigendomsrechten rusten, zoals octrooien, handelsmerken, geregistreerde ontwerpen, logo's en namen, zijn uitgesloten van het beleid inzake hergebruik van de ERK; hiervoor wordt u ook geen licentie verleend.

De groep institutionele websites van de Europese Unie met de domeinnaam "europa.eu" bevat links naar sites van derden. Aangezien de ERK geen controle heeft over deze sites, wordt u aangeraden kennis te nemen van hun privacy- en auteursrechtbeleid.

Gebruik van het logo van de Europese Rekenkamer

Het logo van de Europese Rekenkamer mag niet worden gebruikt zonder voorafgaande toestemming van de Europese Rekenkamer.

PDF	ISBN: 978-92-847-4194-6	ISSN:1977-575X	doi:10.2865/4	QJ-AB-19-026-NL-N
HTML	ISBN: 978-92-847-4208-0	ISSN:1977-575X	doi:10.2865/471670	QJ-AB-19-026-NL-Q

Gewasbeschermingsmiddelen zijn pesticiden die worden gebruikt ter bescherming van gewassen. Het EU-kader heeft tot doel het duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen te bewerkstelligen door de risico's en de effecten op de menselijke gezondheid en het milieu te verminderen en door geïntegreerde gewasbescherming te bevorderen. We constateerden dat de Commissie en de lidstaten maatregelen hebben genomen om het duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen te bevorderen, maar dat er beperkte vooruitgang is geboekt bij het meten en verminderen van de risico's die hieraan zijn verbonden. Het toepassen van geïntegreerde gewasbescherming is verplicht voor landbouwers, maar het is geen voorwaarde om betalingen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid te ontvangen en de handhaving ervan is ontoereikend. De beschikbare EU-statistieken en nieuwe risico-indicatoren geven niet weer in hoeverre het is gelukt om met het beleid een duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen tot stand te brengen. We doen aanbevelingen met betrekking tot de verificatie van geïntegreerde gewasbescherming op het niveau van de landbouwbedrijven, de verbetering van statistieken over gewasbeschermingsmiddelen en de ontwikkeling van betere risico-indicatoren.

Speciaal verslag van de ERK, uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU.



EUROPESE
REKENKAMER



Bureau voor publicaties
van de Europese Unie

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors