



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 1.7.2002
KOM(2002) 349 lopullinen

**KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE, EUROOPAN PARLAMENTILLE
SEKÄ TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE**

**KOHTI TORJUNTA-AINEIDEN KESTÄVÄN KÄYTÖN
TEEMAKOHTAISTA STRATEGIAA**

TIIVISTELMÄ.....	4
I Johdanto	6
II Teemakohtaisen strategian tavoitteet.....	8
III Katsaus taustaan ja nykytilanteeseen ja tilannearviointi	9
1. Tausta ja soveltamisala	9
1.1. Määritelmät	9
1.2. Tiedonannon soveltamisala	9
1.3. Kasvinsuojeluaineiden käyttö: määrät, hyödyt, kustannukset ja riskit käytössä.....	10
1.3.1 EU:ssa käytettyjen kasvinsuojeluaineiden määrä	10
1.3.2. Kasvinsuojeluaineiden käytön hyödyt	11
1.3.3. Kasvinsuojeluaineiden käyttöön liittyvät riskit ja kustannukset	12
1.3.4. Kasvinsuojeluaineiden käyttöön liittyvien riskien vähentäminen.....	14
2. Katsaus käytössä oleviin yhteisön välineisiin ja jäsenvaltioiden aloitteisiin.....	15
2.1. Yhteisön välineet, jotka vaikuttavat suoraan kasvinsuojeluaineiden käyttöön	15
2.1.1. Direktiivit, joilla säännellään kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamista	15
2.1.2. Direktiivit, joissa vahvistetaan torjunta-ainejäämien enimmäismäärät.....	17
2.1.3. Direktiivit, joilla valvotaan veden laatua yhteisössä.....	18
2.2. Muut yhteisön välineet, jotka vaikuttavat epäsuorasti kasvinsuojeluaineiden käyttöön...	19
2.2.1. Yhteinen maatalouspolitiikka (YMP)	19
2.2.2. Työturvallisuuden ja -terveyden parantamista koskevat direktiivit	21
2.2.3. Geneettisesti muunnetut organismit (GMO)	21
2.2.4. Yhteisön tutkimus	21
2.3. Muut yhteisön aloitteet, jotka voivat edistää torjunta-aineiden kestäväää käyttöä.....	22
2.4. Kansalliset tavoitteet, jotka vähentävät kasvinsuojeluaineista aiheutuvia riskejä	23
2.5. Seurantavälineet: kasvinsuojeluaineiden käyttötilastot ja indikaattorit	24
3. Tilannearvio	26
IV EY:n aloitteiden vaikutukset ehdokasmaiden kannalta	27
V Kansainväliset näkökohdat ja alueellinen yhteistyö.....	28
VI Torjunta-aineiden kestäväää käyttöä koskevan eurooppalaisen strategian mahdolliset osatekijät	30

1. Torjunta-aineiden käytöstä terveydelle ja ympäristölle aiheutuvien vaarojen ja riskien vähentäminen mahdollisimman täydellisesti	31
2. Torjunta-aineiden käytön ja jakelun valvonnan parantaminen	33
3. Haitallisen tehoainejäämien tason pienentäminen korvaamalla vaarallisimmat aineet turvallisemmilla vaihtoehdoilla, myös muilla kuin kemikaaleilla	34
4. Vähän torjunta-aineita käyttävän tai torjunta-aineettoman viljelyn edistäminen erityisesti valistamalla käyttäjiä, edistämällä hyvien käytäntöjen soveltamista ja harkitsemalla mahdollista taloudellisten välineiden käyttöä	34
5. Avoimen järjestelmän kehittäminen raportointiin ja strategian tavoitteiden toteuttamisessa saavutetun edistyksen seurantaan, mukaan luettuna sopivien indikaattorien kehittäminen	37
6. Ehdokasmaat	37
7. Kansainväliset näkökohdat	38
VII Päätelmät ja jatkotoimet	39
Liite 1: Kasvinsuojeluaineiden kestäväää käyttöä koskevassa hankkeessa tehdyt tutkimukset	41
Liite 2: Määritelmät	42

TIIVISTELMÄ

Euroopan parlamentin ja neuvoston hyväksymässä kuudennessa ympäristöä koskevassa toimintaohjelmassa¹ määrätään, että on kehitettävä *torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskeva teemakohtainen strategia*, jonka tavoitteena on vähentää torjunta-aineiden vaikutuksia ihmisten terveyteen ja ympäristöön sekä yleisemmin kehittää torjunta-aineiden käyttöä ympäristön kannalta kestävämpää käyttöä kohti ja vähentää kaiken kaikkiaan riskejä samalla kun viljelykasveja suojellaan riittävästi.

Kuudennessa ympäristötoimintaohjelmassa määritelty voimassa oleva lainsäädäntö, erityisesti direktiivi 91/414/ETY sekä elintarvikkeissa esiintyviä jämiä koskevat direktiivit keskittyvät pääasiassa torjunta-aineiden elinkaaren alkuun ja loppuun, ts. luvan myöntämiseen kasvinsuojeluvalmisteissa käytettäville aineille ennen markkinoille saattamista (vaikutusten ehkäisemiseksi lähteellä) sekä elintarvikkeissa ja rehuissa olevien jämien enimmäistasoihin. Näiden direktiivien muutostyö on parhaillaan meneillään. Teemakohtaisessa strategiassa puolestaan keskitytään kasvinsuojeluaineiden varsinaiseen käyttövaiheeseen.

Tämä tiedonanto on tärkeä vaihe valmisteltaessa teemakohtaista strategiaa torjunta-aineiden kestävää käyttöä varten. Teemakohtaisen strategian päätavoitteet ovat:

- torjunta-aineiden käytöstä terveydelle ja ympäristölle aiheutuvien vaarojen ja riskien vähentäminen mahdollisimman täydellisesti
- torjunta-aineiden käytön ja jakelun valvonnan parantaminen
- haitallisen tehoainejäämien tason pienentäminen erityisesti korvaamalla haitallisimmat aineet turvallisemmilla vaihtoehdoilla, myös muilla kuin kemikaaleilla
- vähän torjunta-aineita käyttävän tai torjunta-aineettoman viljelyn edistäminen
- avoimen järjestelmän kehittäminen raportointiin ja edistyksen seurantaan, mukaan luettuna sopivien indikaattorien kehittäminen.

Tiedonannossa esitetään yhteisön ja jäsenvaltioiden tämänhetkinen tilanne käytössä olevien alustavien selvitysten pohjalta. Mm. kasvinsuojeluaineiden määrät sekä niistä saadut hyödyt, aiheutuneet kustannukset ja käyttöön liittyvät riskit on selvitetty. Lisäksi tiedonannossa luodaan katsaus yhteisön säännöstöön (direktiivi 91/414/ETY, elintarvikkeiden torjunta-ainejäämien enimmäismäärien vahvistamisesta annetut direktiivit sekä direktiivi 2000/60/EY (vesipolitiikan puitedirektiivi)).

Sen jälkeen tiedonannossa tarkastellaan teemakohtaisen strategian ja muiden yhteisöpolitiikkojen, kuten yhteisen maatalouspolitiikan (erityisesti maatalouden ympäristötoimenpiteiden), terveys- ja kuluttajansuojapolitiikan, uuden kemikaalipolitiikan ja muiden kuudennessa ympäristöä koskevassa toimintaohjelmassa edellytettyjen teemakohtaisten strategioiden (maaperän suojele) välisiä yhtymäkohtia.

Tiedonannossa esitetään myös lyhyt tiivistelmä jäsenvaltioissa jo toteutetuista politiikoista ja aloitteista, joita ei toistaiseksi ole koordinoitu. Siinä tarkastellaan myös käytettävissä olevien tilastojen ja indikaattorien tilannetta. Sovittujen ja yhdenmukaisten indikaattorien puute vaikeuttaa määrällisen edistyksen seurantaan tutkittaessa torjunta-aineiden kestävää käyttöä.

¹ Lähdeviite annetaan, kun se on saatavana.

Tiedonannossa kuvataan myös strategian merkitystä laajentumiselle ja yhteisön kansainvälisille velvollisuuksille.

Tiedonannon tärkeimmässä osassa ehdotetaan useita mahdollisia toimenpiteitä, jotka koskevat edellä mainittuja viittä tavoitetta ja jotka voisivat olla osa teemakohtaista strategiaa. Kyseisessä osassa esitetään myös, mitä toimenpiteitä komission mielestä pitäisi ehdottaa.

Tiedonannon tavoitteena on käynnistää laaja konsultointi, joka koskisi kaikkia sidosryhmiä, kuten maanviljelijöitä, valtioiden ulkopuolisia järjestöjä, teollisuutta, muita yhteiskunnan eturyhmiä ja viranomaisia. Vuoden 2002 viimeisellä neljänneksellä järjestetään erityinen kaikille sidosryhmille avoin konferenssi, ja sen lisäksi yleisö voi osallistua keskusteluun Internetin kautta. Ilman muuta on selvää, että neuvoston ja Euroopan parlamentin kannat ohjaavat komissiota.

Konsultaation jälkeen komissio laatii vuoden 2003 kuluessa teemakohtaisen strategian, jossa täsmennetään ehdotetut toimenpiteet ja joka esitetään neuvostolle ja Euroopan parlamentille vuoden 2004 alussa.

I JOHDANTO

Torjunta-aineiden kestävä käyttö on yksi viidennen ympäristöä koskevan toimintaohjelman² ja sen tarkistusten³ tavoitteita. Maanviljelyä ja vesivarojen hallintaa koskevissa luvuissa edellytetään, että

"on tärkeää kehittää edelleen toimia maataloudessa ja muualla käytettävien torjunta-aineiden osalta aineiden kestävä käytön varmistamiseksi" ja "vähentää kemikaalien käyttöä niin paljon, etteivät ne vaikuta luonnon perusprosesseihin".

Komissio aloitti Alankomaiden viranomaisten kanssa vuoden 1992 keskivaiheilla selvityshankkeen, joka koski kasvinsuojeluaineiden tulevaisuuden strategioiden kehittämistä ja arviointia. Hanketta johti ohjausryhmä, jossa olivat edustettuina kaikki asiaa käsittelevät komission yksiköt ja Alankomaiden asunto-, yhdyskuntasuunnittelu- ja ympäristöministeriö sekä maatalous-, luonnonsuojelu- ja kalastusministeriö.

Hanke jaettiin kahteen vaiheeseen. Kesäkuussa 1994 pidettiin välivaiheen työpaja ja toukokuussa 1998 lopullinen. Mukana oli edustajia kaikista jäsenvaltioista ja muista sidosryhmistä (maanviljelijät, teollisuus sekä ympäristö- ja kuluttajaryhmät). Hankkeessa laadittiin useita raportteja torjunta-aineiden käytöstä ja politiikkavaihtoehdoista⁴, ja työpajan tuloksena annettiin useita suosituksia.

Tuloksena oli yhteisymmärrys siitä, että Euroopan yhteisö tarvitsee lisää poliittisia välineitä kasvinsuojeluaineista aiheutuvien riskien torjuntaan. *Näillä poliittisilla välineillä on oltava yhteiset päämäärät, ja ne on räätälöitävä vastaamaan EU:n tason sekä jäsenvaltioiden ja paikallistason tarpeita.*

Cardiffissa pidetyssä maatalousministerien neuvostossa vuonna 1999 vahvistettiin joitakin erityisesti maatalouskemikaaleja koskevia tavoitteita asiakirjassa "Neuvoston strategia ympäristönäkökohtien sisällyttämisestä ja kestävästä kehityksestä yhteisessä maatalouspolitiikassa"⁵, jossa todetaan seuraavaa:

"Herkille alueille tulisi kehittää lisätoimia, joilla täydennetään maataloudessa käytettävien torjunta-aineiden enimmäismäärien valvontaa ja torjunta-aineiden käytön ympäristöriskien (vesien saastuminen, biologisen monimuotoisuuden köyhtyminen jne.) vähentämiseksi toteutettavien toimenpiteiden valvontaa koskevia EU:n sääntöjä."

"Kasvinsuojeluaineita ja biosideja tulisi käyttää ainoastaan tarpeen vaatiessa ja hyvän kasvinsuojelukäytännön periaatteita noudattaen."

"Lisäksi on tarpeen vähentää kasvinsuojeluaineiden ja biosidien käytöstä aiheutuvia ympäristöriskejä ja edelleen varmistaa, että niiden käytöstä ei ole vaaraa terveydelle."

Komissio hyväksyi 24. tammikuuta 2001 ympäristöä koskevaa kuudetta toimintaohjelmaa koskevan tiedonannon ja sen kanssa ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston

² EYVL C 138, 17.5.1993.

³ EYVL L 275, 10.10.1998.

⁴ Viitteet annetaan liitteessä 1. Tekstit ovat kokonaisuudessaan saatavilla Internet-osoitteessa <http://europa.eu.int/comm/environment/smap/home.htm>.

⁵ Maatalousneuvosto, liite 13078/99/Apri184/Env 398.

päätökseksi⁶. Päätös tehtiin XXX⁷, ja sen 7 artiklan 1 kohdan mukaan tavoitteena on, että "vähennetään torjunta-aineiden vaikutuksia ihmisten terveyteen ja ympäristöön sekä pyritään yleisesti torjunta-aineiden kestävämpään käyttöön sekä niiden käytön ja käytöstä aiheutuvien riskien huomattavaan vähentämiseen, täyttäen kuitenkin asianmukaisen kasvinsuojelun vaatimukset". Päätöksen 7 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaan tämä toteutetaan seuraavasti:

- *pannaan täysimääräisesti täytäntöön asiaa koskeva lainsäädäntö ja tarkistetaan sen tehokkuus suojelun korkean tason varmistamiseksi sitä muutettaessa. Tähän tarkistukseen voi kuulua tarvittaessa vertaileva arviointi ja markkinoille saattamista koskevien yhteisön lupamenettelyjen kehittäminen,*
- *laaditaan torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskeva aihekohtainen strategia.*

Lisäksi päätöksen 7 artiklan 2 kohdan d alakohdassa edellytetään seuraavia torjunta-aineita koskevia toimenpiteitä:

- *pyritään ratifioimaan nopeasti Rotterdamin yleissopimus kansainvälisen kaupan kohteina olevia tiettyjä vaarallisia kemikaaleja ja torjunta-aineita koskevan ilmoitetun ennakosuostumuksen menettelystä sekä Tukholman yleissopimus hitaasti hajoavista orgaanisista yhdisteistä,*
- *muutetaan tiettyjen vaarallisten kemikaalien viennistä ja tuonnista annettua yhteisön asetusta N:o (ETY) 2455/92⁸ siten, että se on Rotterdamin yleissopimuksen mukainen; lisäksi parannetaan joitakin asetuksessa tarkoitettuja menettelyjä ja tietojen toimittamista kehitysmaille,*
- *tuetaan kemikaalien ja torjunta-aineiden hallinnan parantamista kehitysmaissa ja ehdokasmaissa, vanhentuneiden torjunta-ainevarastojen hävittäminen mukaan luettuna, muun muassa tukemalla tällaiseen hävittämiseen tähtäviä hankkeita,*
- *osallistutaan kansainvälisiin pyrkimyksiin kehittää strateginen lähestymistapa kansainväliseen kemikaalien hallintaan.*

Teemakohtaisen strategian laatiminen vaatii 4 artiklan mukaisesti laajaa lähestymistapaa. Se pitäisi kehittää ja panna täytäntöön tiiviissä yhteistyössä asianomaisten osapuolten, kuten maanviljelijöiden, valtiosta riippumattomien järjestöjen, teollisuuden, muiden yhteiskunnan sidosryhmien, tiedeyhteisön ja viranomaisten kanssa. Samalla on tapauksen mukaan kuultava ehdokasmaita. Teemakohtaisia strategioita olisi esitettävä Euroopan parlamentille ja neuvostolle kolmen vuoden kuluttua kuudennen ympäristöä koskevan toimintaohjelman vahvistamisesta.

Tämä tiedonanto on tärkeä vaihe valmisteltaessa **teemakohtaista strategiaa torjunta-aineiden kestävää käyttöä varten**. Tiedonannossa tehdään analyysi nykytilanteesta ja toimenpiteistä, jotka voitaisiin toteuttaa osana teemakohtaista strategiaa. Tiedonannon tarkoituksena on käynnistää kaikkien sidosryhmien ja erityisesti Euroopan parlamentin ja neuvoston kuuleminen. Komissio aikoo kuulemisen jälkeen ja saamiensa kommenttien pohjalta esittää Euroopan parlamentille ja neuvostolle teemakohtaisen strategian, jossa toimenpiteet eritellään yksityiskohtaisesti.

⁶ KOM(2001) 31 lopullinen.

⁷ Päätös on tarkoitus tehdä kesäkuussa 2002.

⁸ EYVL L 251, 29.8.1992, s. 13. Asetus sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna asetuksella (EY) N:o 2247/98 (EYVL L 282, 20.10. 1998, s.12).

II TEEMAKOHTAISEN STRATEGIAN TAVOITTEET

Kuudennesta ympäristötoimintaohjelmasta tehdyn päätöksen 7 artiklan 1 kohdan mukaan teemakohtaisen strategian päätavoitteena on, että "vähennetään torjunta-aineiden vaikutuksia ihmisten terveyteen ja ympäristöön sekä pyritään yleisesti torjunta-aineiden kestävämpään käyttöön sekä niiden käytön ja käytöstä aiheutuvien riskien huomattavaan vähentämiseen, täyttäen kuitenkin asianmukaisen kasvinsuojelun vaatimukset".

Kuudennen ympäristötoimintaohjelman osana teemakohtaisen strategian pitäisi myös edistää yleisiä tavoitteita ja vastata ohjelman periaatteita, jotka määritellään siitä tehdyn päätöksen 2 artiklassa. Tämä edellyttää mm., että strategia:

varmistaa osaltaan ympäristön ja ihmisten terveyden suojelun korkean tason ottaen huomioon erityisesti lasten ja ympäristön erityistarpeet

edistää talouskasvun irrottamista ympäristöpaineista

tukee kemikaalien ja torjunta-aineiden hallinnan parantamista kehitysmaissa ja ehdokasmaissa, vanhentuneiden torjunta-ainevarastojen hävittäminen mukaan luettuna (mm. tukemalla tällaiseen hävittämiseen tähtääviä hankkeita), sekä torjunta-ainepolitiikan tehostamista EY:n kehitysyhteistyöpolitiikan yhteydessä⁹

ottaa huomioon toissijaisuusperiaatteen ja erilaiset olosuhteet yhteisön eri alueilla

edistää sellaista kasvinsuojelukäytäntöä, joka soveltuu kestäväen maatalouden käsitteeseen mm. yhteiskunnallisessa ja taloudellisessa mielessä.

Teemakohtaisen strategian erityisinä tavoitteina tulisi olla:

- i) vähentää torjunta-aineiden käytöstä terveydelle ja ympäristölle aiheutuvia vaaroja ja riskejä mahdollisimman täydellisesti
- ii) parantaa torjunta-aineiden käytön ja jakelun valvontaa
- iii) pienentää haitallisten tehoainejäämien tasoja mm. korvaamalla vaarallisimmat aineet turvallisemmilla vaihtoehdoilla, myös muilla kuin kemikaaleilla
- iv) edistää vähän torjunta-aineita käyttävää tai torjunta-aineetonta viljelyä erityisesti valistamalla käyttäjiä, edistämällä hyvien käytäntöjen soveltamista ja harkitsemalla mahdollista taloudellisten välineiden käyttöä,
- v) kehittää avoin järjestelmä raportointiin ja strategian tavoitteiden toteuttamisessa saavutetun edistyksen seurantaan, mukaan luettuna sopivien indikaattorien kehittäminen.

⁹ KOM(2000) 212.

III KATSAUS TAUSTAAN JA NYKYTILANTEeseen JA TILANNEARVIOINTI

1. Tausta ja soveltamisala

1.1. Määritelmät

Termi 'torjunta-aine' on yleisnimitys, joka kattaa kaikki tuholaisia tappavat aineet ja tuotteet. Torjunta-aineita käytetään maataloudessa tai muihin tarkoituksiin.

Kasvinsuojeluaineet ovat tehoaineita ja yhtä tai useampaa tehoainetta sisältäviä valmisteita, joita käytetään suojelemaan kasveja tai kasveista saatavia tuotteita haitallisilta organismeilta (tuholaisilta) tai estämään tällaisten tuholaisten toiminta. Ne voivat toimia eri tavoin esim. tappamalla tuholaisia (jolloin ne ovat torjunta-aineita) mutta myös esim. fyysisinä esteinä, karkotteina, houkuttelemalla tuholaisia pois kasveista, säätelemällä kasvien kasvua jne. Kasvinsuojeluaineita käytetään useisiin tarkoituksiin esim. maataloudessa, maisemasuunnittelussa ja liikenneväylien varsilla. Lisäksi niitä käytetään jossain määrin metsätaloudessa ja puutarhanhoidossa.

Biosidit ovat tehoaineita ja yhtä tai useampaa tehoainetta sisältäviä valmisteita, joita käytetään tuhoamaan, karkottamaan, tekemään vaarattomiksi, estämään toimimasta tai muulla tavalla kontrolloimaan ei-toivottuja tai haitallisia organismeja (tuholaisia). Niitä käytetään maatalouden ulkopuolella esim. puunsuoja- tai desinfiointiaineina, kotitalouskäytössä jne. Kasvinsuojeluaineiden ja biosidien välillä tehtävää eroa on hiljattain selvennetty ja ohjeistettu asiakirjoin¹⁰.

Useimmat tärkeistä kasvinsuojeluaineista ja biosideista ovat varta vasten suunniteltuja kemiallisia yhdisteitä, joilla on torjunta-ainevaikutuksia. Mutta kasvinsuojeluaineet voivat olla myös kulutuskemikaaleja (rasvahappoja, aminohappoja tai muita yleisiä kemikaaleja), kasvi- tai eläinuutteita (kasvi- tai eläinöljyt, gelatiini jne.), kasvien metaboliatuotteiden johdannaisia tai muita aineita.

1.2. Tiedonannon soveltamisala

Torjunta-aineiden erikoiskäytön vuoksi – tarkoituksellinen päästäminen ympäristöön riskitekijöistä huolimatta – ne ovat olleet jo pitkään sääntelyn alaisia useimmissa jäsenvaltioissa sekä yhteisön tasolla¹¹. Yhteisön lainsäädäntö on enimmäkseen keskittynyt luvan myöntämiseen kasvinsuojeluvalmisteissa käytettäville aineille ennen markkinoille saattamista (vaikutusten ehkäisemiseksi lähteellä) sekä elintarvikkeiden ja rehujen suurimpiin sallittuihin jäämätasoihin (jolloin toimenpiteet kohdistuvat torjunta-aineiden elinkaaren loppuun).

Vuosien mittaan on kehitetty hyvin yksityiskohtainen järjestelmä kasvinsuojeluaineiden terveys- ja ympäristöriskien arvioimiseksi, ja direktiivin 91/414/EY antamisen myötä yhteisö käynnisti vuonna 1993 kaikkien markkinoilla olevien kasvinsuojeluaineiden uudelleenarvioinnin (ks. seuraava luku). Vastaava biosidien arviointijärjestelmä otettiin käyttöön vasta hiljattain direktiivillä 98/8/EY¹², joka velvoitti useat jäsenvaltion ottamaan

¹⁰ Komission yksiköiden ja jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten välinen ohjeasiakirja, joka koskee biosidituotedirektiiviä 98/8/EY ja kasvinsuojeluainedirektiiviä 91/414/EY (http://www.europa.eu.int/comm/food/fs/ph_ps/pro/wrkdoc/wrkdoc17_en.html).

¹¹ Ensimmäiset yhteisön direktiivit, joilla kasvinsuojelua säännellään, annettiin vuonna 1979.

¹² EYVL L 123, 24.4.1998, s. 1.

ensimmäistä kertaa käyttöön biosidilainsäädäntöä. Tämän suhteellisen tuoreen lainsäädännön vaikutukset alkavat näkyä vasta jonkin aikaa vuoden 2006 jälkeen, kun biosidituotteissa käytettävien tehoaineiden ensimmäiset arvioinnit saatetaan päätökseen. Siksi komissiolla enempää kuin useimmilla jäsenvaltioilla ei ole tällä hetkellä riittävästi tietoa tai kokemusta, jotta voitaisiin ehdottaa lisätoimenpiteitä biosidien suhteen.

Lisäksi kuudetta ympäristötoimintaohjelmaa koskevasta Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksestä käy ilmi, että termin 'torjunta-aine' käytöstä huolimatta päähuolenaiheet liittyvät kasvinsuojeluaineisiin. Tämä käy selväksi 7 artiklan 1 kohdan viidennestä luetelmakohdasta, jonka mukaan on pyrittävä torjunta-aineiden "käytön ja käytöstä aiheutuvien riskien huomattavaan vähentämiseen, täyttäen kuitenkin asianmukaisen kasvinsuojelun vaatimukset", ja 7 artiklan 2 kohdan c alakohdasta, jossa yksilöidään direktiivi 91/414/ETY sovellettavaksi lainsäädännöksi, jota teemakohtainen strategia täydentää.

Tämä tiedonanto keskittyy näin ollen kasvinsuojeluaineiden käyttöön ja on tärkeä askel kuudennessa ympäristötoimintaohjelmassa edellytetyn teemakohtaisen strategian laadinnassa. Jos biosidien katsotaan tulevaisuudessa edellyttävän vastaavia toimia, ne sisällytetään tarvittaessa samaan teemakohtaiseen strategiaan.

1.3. Kasvinsuojeluaineiden käyttö: määrät, hyödyt, kustannukset ja riskit käytössä

1.3.1 EU:ssa käytettyjen kasvinsuojeluaineiden määrä

Maatalous on ylivoimaisesti suurin kasvinsuojeluaineiden käyttäjä¹³. Tehoaineita myydään EU:ssa noin 320 000 tonnia¹⁴ vuodessa, mikä on tällä hetkellä neljäsosa kasvinsuojeluaineiden maailmanmarkkinoista. Päätuotetyypit ovat fungisidit (noin 43 % markkinoista), rikkakasvien torjunta-aineet (36 %) hyönteistorjunta-aineet (12 %) ja muut torjunta-aineet (9 %).

Kasvinsuojelumarkkinoiden arvoksi arvioidaan Euroopan unionissa yli 6 miljardia euroa. Rahassa mitattuna kasvinsuojeluaineiden myynti kasvoi vuosittain vuoteen 1999, mutta käytön volyymin kehitys on vaihdellut.

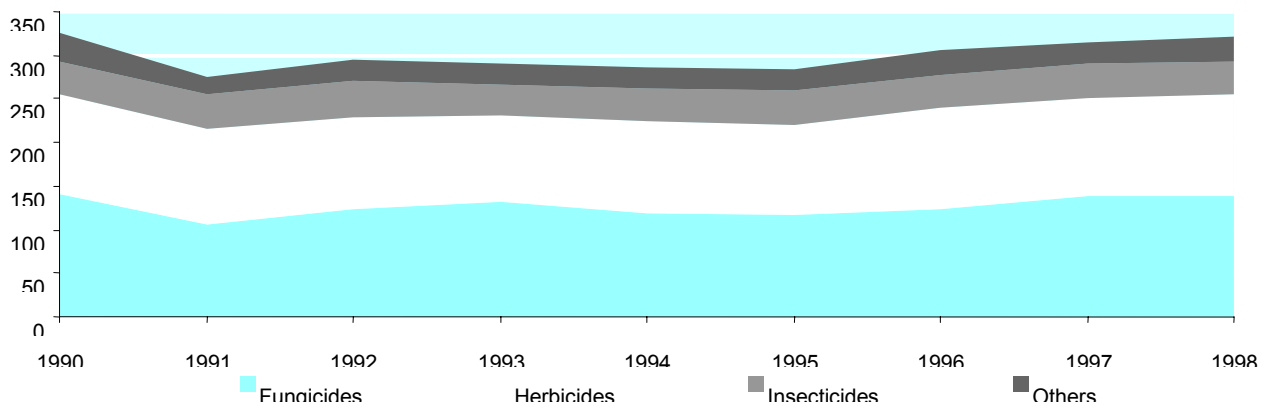
Kaaviosta 1 näkyy¹⁵, että vuonna 1991 ja vuosina 1993-1995 torjunta-aineiden käyttö (volyymit) supistui, mikä johtui osittain yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksista vuonna 1992 (esim. kesannointi ja suorat maksut). Suuntaus näyttää kuitenkin kääntyneen tämän jälkeen ja kulutus on jälleen nousussa.

¹³ Maatalouden ulkopuolisen käytön (esim. kotipuutarhat) osuuden arvioidaan olevan vain 2 % torjunta-aineiden kokonaiskäytöstä (Environmental Pressure Indicators for the EU, kesäkuu 2001, Eurostat).

¹⁴ Eurostat ja European Crop Protection Association, 1999.

¹⁵ Agriculture, Environment, Rural Development: Facts and Figures – A Challenge for Agriculture, 1999.

Kaavio 1: Torjunta-aineiden kokonaismyynti EU:ssa (tuhatta tonnia tehoainetta)



Huomattakoon, että EU:ssa myytyjen tai käytettyjen torjunta-aineiden kokonaisvolyymia (tai -arvoa) koskevia tilastoja tulisi tulkita varoen, koska ne eivät kerro käytettyjen tehoaineiden laadusta eivätkä näin ollen niiden käyttöön liittyvistä haittavaikutusriskeistä. Myytyjen tai käytettyjen torjunta-aineiden kokonaisvolyymien lisäys (tai vähennys) ei välttämättä vastaa niiden käyttöön liittyvien riskien lisääntymistä (tai vähentymistä). Esim. myytyjen torjunta-aineiden volyymin lisäys voi johtua vähemmän toksisten ja helpommin hajoavien ja vaikutuksiltaan kohdennetumpien torjunta-aineiden käytön kasvusta, mikä loppujen lopuksi voi vähentää ympäristövahinkojen riskejä.

Torjunta-aineiden käyttö vaihtelee (sekä aineen laadun että käytetyn kokonaisvolyymien osalta) maataloustuotteiden mukaan – suurimmat torjunta-ainemäärät käytetään viinin, viljan, vihannesten ja perunan viljelyssä – sekä useiden muiden tekijöiden perusteella (esim. kasvitautien puhkeamiset tai hyönteisvitsaukset). Lukuihin vaikuttavat vuodesta toiseen myös muut tekijät, kuten sää, kausivaihtelut, torjunta-aineiden hinnat ja kesantovelvoitteet. Lisäksi kenttätutkimukset ovat osoittaneet, että samaan kasviin samalla alueella ja samalla kasvukaudella käytetty tehoainemäärä saattaa vaihdella huomattavasti.

Viljelyhehtaaria kohti käytetty torjunta-ainemäärä vaihtelee Euroopassa selvästi myös maittain. 1980- ja 1990-luvuilla käyttö oli vähäisintä Pohjoismaissa ja suurinta Etelä- ja Keski-Euroopassa. Ylivoimaisesti suurimmat käyttömäärät todettiin Alankomaissa. Pohjois- ja Keski-Euroopan maissa käytetään eniten rikkakasvien torjunta-aineita, kun taas Etelä-Euroopassa ja läntisimmän Euroopan maissa hallitsevassa asemassa ovat hyönteistorjunta-aineet ja fungisidit.

1.3.2. Kasvinsuojeluaineiden käytön hyödyt

Kasvinsuojeluaineiden käyttöön liittyy merkittäviä taloudellisia hyötyjä. Maanviljelijät käyttävät kasvinsuojeluaineita parantaakseen satoa tai turvatakseen sen eliminoimalla tai vähentämällä rikkakasvien aikaansaamaa kilpailua ja tuholaiten esiintymistä, suojellakseen kasveista saatavia tuotteita haitallisilta organismeilta, parantaakseen tai suojataakseen tuotteiden laatua ja minimoidakseen työn tarvetta. Kasvinsuojeluaineilla on myös olennainen merkitys varmistettaessa maataloustuotteiden saannin luotettavuus joka vuosi, koska niiden avulla voidaan välttää vuosittaisia vaihteluja sadon määrässä. Lisäksi kasvinsuojeluaineiden vastuullinen käyttö varmistaa osaltaan kohtuuhintaisten hedelmien ja vihannesten saatavuuden, minkä vuoksi kaikilla kuluttajilla on varaa niihin.

Joidenkin lähteiden mukaan fungisidien käyttö auttaa myös vähentämään elintarvikkeissa olevien mykotoksiineja, kuten aflatoksiinia tai ergotamiinia. Kasveja käsittelevä tiedekomitea on tarkastellut sitä, miten kasvinsuojeluaineiden käyttö ruokakasveissa kytkeytyy mykotoksiinien esiintymiseen elintarvikkeissa¹⁶

Komitean päätelmien mukaan ei ole olemassa riittävää näyttöä siitä, että torjunta-aineilla on merkittävä ja selkeä vaikutus, joka estää tai ehkäisee toksigeenisia sieniä tuottamasta mykotoksiineja. Kenttätutkimuksista saatuja tietoja on vaikea tulkita, ja kasveja käsittelevä tiedekomitea suosittikin lisätutkimuksia.

Kasvinsuojeluaineiden käyttö vähentää elintarviketuotantoon käytettävän maan tarvetta¹⁷ ja mahdollistaa useampien elintarvikkeiden alueellisen tuotannon, mikä voi puolestaan supistaa kuljetuskustannuksia ja jättää enemmän maata käytettäväksi muihin tarkoituksiin (esim. virkistyskäyttö, luonnonpuistot, biodiversiteetin suojeleminen).

Eroosiota vähentävä maanmuokkaus ja minimaalinen maanmuokkaus, jotka vähentävät fossiilisen energian kysyntää maataloudessa ja ravinteiden huuhtoutumista, ovat nekin osittain riippuvaisia rikkakasvimyrkköjen käytöstä.

Näiden hyötyjen arvioimiseksi ei kuitenkaan ole käytössä lukuja, jotka koskisivat koko EU:ta.

Euroopan kasvinsuojeluteollisuus on tärkeä toimija maailmanmarkkinoilla ja merkittävä työllistäjä Euroopassa (n. 35 000 työntekijää). Alan viidestä suurimmasta yhtiöstä kolme on sijoittautunut Eurooppaan.

1.3.3. Kasvinsuojeluaineiden käyttöön liittyvät riskit ja kustannukset

Torjunta-aineet ovat kemikaaleja, joihin on kiinnitettävä erityistä huomiota, koska useimmilla niistä on luontaisia ominaisuuksia, jotka tekevät niistä vaarallisia terveydelle ja ympäristölle¹⁸. Niitä päästetään tarkoituksellisesti ympäristöön erityisesti maataloudessa, mistä aiheutuvat riskit (ja kustannukset) yhteiskunta hyväksyy, koska torjunta-aineiden käyttöön liittyy merkittäviä taloudellisia hyötyjä (ks. edellä).

Terveysriskit voivat johtua suorasta altistuksesta (torjunta-aineteollisuudessa työskentelevät ja torjunta-aineita työkseen käyttävät) tai epäsuorasta altistuksesta (kuluttajat ja sivulliset). Euroopan maataloustyöntekijöiden keskusliiton EFA:n tekemän selvityksen mukaan yleisimmät haitat, joita torjunta-aineista on todettu aiheutuvan niiden parissa työskenteleville, ovat päänsäryt, pahoinvointi, vatsakivut ja ripuli, joiden syynä on altistus käytön (39 % ilmoitetuista tapauksista), valmistuksen tai sekoituksen (28 % ilmoitetuista tapauksista) ja säiliöiden käsittelyn (6 % ilmoitetuista tapauksista) aikana¹⁹. Yhdistyneen kuningaskunnan työterveys- ja työturvallisuusviranomainen (*Health and Safety Executive*) raportoi vuosilta

¹⁶ Kasveja käsittelevän tiedekomitean lausunto 24. syyskuuta 1999, saatavissa osoitteesta http://www.europa.eu.int/comm/food/fs/sc/scp/out56_en.html

¹⁷ Oppenheimer, Wolf ja Donnelly, 1998. Possibilities for future EU environmental policy on plant protection products, Synthesis report of six sub-reports in PES-A/phase 2.

¹⁸ Suurin osa kasvinsuojeluaineista on ns. vaarallisia aineita. Noin 500 kasvinsuojeluainetta sisältyy vaarallisten aineiden luokitusta, pakkaamista ja merkintöjä koskevan direktiivin 67/548/ETY liitteeseen I.

¹⁹ Yhteenveto EFA:n suorittamasta kyselystä, joka koski torjunta-aineiden terveysvaikutuksia ja turvallisuutta (EFA:n torjunta-aineseminaari 6.–8.3.1997). Kyselyyn vastasi 2 160 työntekijää kaikista jäsenvaltioista. Noin 20 % heistä ilmoitti kärsineensä näistä haitoista.

2000-2001 yhteensä 170:stä torjunta-aineiden käyttöön liittyvästä tapauksesta, joista 71:n väitettiin aiheuttaneen terveyshaittoja²⁰.

Kuluttajat ja sivulliset voivat altistua epäsuorasti maataloustuotteissa jääminä esiintyvillä kasvinsuojeluaineilla. Jäsenvaltioiden ja yhteisön viranomaiset sekä torjunta-ainejäämiä käsittelevä WHO:n, FAO:n ja Codex Alimentariuksen yhteinen komitea ovat arvioineet tätä altistusta. Torjunta-ainejäämien enimmäismäärät on vahvistettu useille kasvinsuojeluaine-hyödyke-yhdistelmille, ja toteutusvaiheessa on kansallisia ja koordinoituja yhteisön ohjelmia kasvinsuojeluaineiden valvomiseksi elintarvikkeissa²¹.

Erityistä huomiota on kiinnitettävä erityisen altistusherkkiin väestöryhmiin, kuten lapsiin (fysiologiaan ja kehitykseen liittyvien erityistekijöiden vuoksi), ikääntyneisiin (mahdollisesti heikentyneen aineenvaihduntakapasiteetin vuoksi) ja muihin erityisiin riskiryhmiin (immunologisista haitoista kärsivät, kroonisesti sairaat jne.) sekä työntekijöihin (mahdollisen voimakkaan altistumisen vuoksi). Tiedeyhteisön mukaan tämänhetkiset aukot tietämyksessä liittyvät lapsiin, jotka ovat myös todennäköisesti alttein ryhmä arvelluille "cocktail-vaikutuksille" (useiden aineiden yhdistelmät)²².

Juomaveden välityksellä tapahtuvaa altistumista on jatkuvasti seurattava, vaikka EU:n juomavesidirektiivillä rajoitetaan sitä tiukasti. Lisäksi sääntelyprosessissa edellytetään huolellista tarkastelua, kun otetaan huomioon saastumisen ja korjaavien toimenpiteiden pitkä aikaskaala.

Sivullisten ja asukkaiden altistuminen torjunta-aineille ilman välityksellä voi olla altistusreitti, joka vaatii tarkempaa huomiota tutkimuksessa ja mahdollisesti myös sääntelytoimenpiteitä.

Terveys- ja ympäristöriskit muodostuvat akuuteista ja/tai kroonisista vaikutuksista, jotka kohdistuvat ihmisiin ja muihin kuin kohdelajeihin. Akuutit vaikutukset johtuvat pääasiassa tiettyjen kasvinsuojeluaineiden merkittävästä toksisuudesta. Krooniset vaikutukset, jotka voivat myös vaikuttaa altistuneiden populaatioiden kelpoisuuteen, voivat olla aineiden kertymisestä ja pysyvyydestä johtuvia vaikutuksia, pysyviin vaurioihin johtavia vaikutuksia (esim. karsinogeenisuus, mutageenisuus ja genotoksisuus) taikka nisäkkäiden, kalojen tai lintujen immuuni- ja hormonijärjestelmään kohdistuvia haittavaikutuksia. Huomattakoon, että yhtäkään tehoainetta, joka luokitellaan luokkaan I jonkin kyseisen vaikutuksen osalta, ei ole toistaiseksi sisällytetty direktiivin 91/414/ETY liitteeseen I varsinkaan silloin, kun näitä vaikutuksia on odotettavissa niillä pitoisuuksilla ja niissä altistusolosuhteissa, joissa tehoaine esiintyy ympäristössä.

Kulkeutuminen tuulen mukana, huuhtoutuminen tai valuminen ovat hajakuormituslähteitä, joiden kautta kasvinsuojeluaineet leviävät kontrolloimattomasti ympäristöön, mikä johtaa

²⁰ Health and Safety Executive; Agriculture and Wood Sector. Pesticide Incidents Report 2000/01. Saatavissa Internetissä osoitteesta www.hse.gov.uk

²¹ Viimeisin valvontaohjelma hyväksyttiin yhteensovitetusta yhteisön valvontaohjelmasta vuodeksi 2002 viljojen sekä tiettyjen muiden kasvipäristöjen tuotteiden torjunta-ainejäämien enimmäismäärien noudattamisen varmistamiseksi 27. joulukuuta 2001 annetulla komission suosituksella 2002/1/EY (EYVL L 2, 4.1.2002, s. 8).

²² *Children's Health and Environment: a review of evidence*. Euroopan ympäristökeskus, WHO:n Euroopan aluetuotoimisto, Tamburlini *et al* (2002) (http://org.eea.eu.int/documents/newsreleases/our_childrens_health-en)

maaperän ja veden (pinta- ja pohjaveden²³) saastumiseen. Tätä leviämistä voidaan minimoida ennaltaehkäisyllä ja hyvien käytäntöjen noudattamisella. Ympäristön pilaantuminen voi tapahtua myös ko. aineiden käytön, laitteiden puhdistuksen taikka kasvinsuojeluaineiden tai niiden säiliöiden valvomattoman ja laittoman loppusijoituksen aikana ja sen jälkeen (hajakuormituslähteet).

Kasvinsuojeluaineiden käytöstä voi olla myös muita välillisiä vaikutuksia ekosysteemiin, esim. eliölajien määrän väheneminen. Jos rikkakasveja torjutaan vähemmän järjestelmällisesti, hyönteispopulaatiot kasvavat, mikä puolestaan hyödyttää hyönteissyöjälintujen populaatioita²⁴. Ylitehokas rikkakasvien torjunta merkitsee sitä, että nämä linnut saattavat kärsiä ruuanpuutteesta. Biodiversiteettiin vaikuttavat kuitenkin myös useat muut tekijät, kuten maatalouskäytännöt, viljelyalan koko, viljeltävät kasvit jne.

Uudentyyppinen riski eli hormonitoiminnan häiriöt on viime vuosina antanut pontta keskustelulle terveyden ja ympäristön suojelusta. Hormonaaliset haitta-aineet (useat niistä torjunta-aineita) ovat aineita, joiden oletetaan vaikuttavat ihmisten ja luonnonvaraisten eläinten hormonijärjestelmään ja jotka voivat aiheuttaa kielteisiä terveysvaikutuksia, kuten syöpää, muutoksia käyttäytymisessä ja lisääntymishäiriöitä, vaikka altistus olisi hyvin vähäinen. Komissio on äskettäin antamassaan tiedonannossa²⁵ kuvannut hormonaalisiin haitta-aineisiin liittyvän ongelman, sen syyt ja seuraukset sekä yksilöinyt tarvittavat poliittiset toimenpiteet, jotka perustuvat ennalta varautumisen periaatteeseen.

Kehitysmaissa riskit ovat selvästi suuremmat. Tämä johtuu useista tekijöistä, kuten siitä, että vanhempia ja toksisempia tuotteita on edelleen käytössä, infrastruktuurit ovat huomattavasti kehittymättömämpiä, mahdollisuudet testata (paikallisissa olosuhteissa), arvioida, luvallistaa ja valvoa torjunta-aineiden käyttöä ja loppusijoitusta ovat huonommat ja ehkäisytöimenpiteitä (esim. suojavarusteita) ei ole käytettävissä. Useista myrkytys- ja jopa kuolemantapauksista on ilmoitettu²⁶.

Useita niistä tosiasiallisista haittavaikutuksista, joita torjunta-aineiden käytöstä aiheutuu, on käytännössä hyvin vaikea kvantifioida, ja vielä vaikeampaa on liittää niihin rahallista arvoa, koska ei ole yleisesti sovittuja arvoja, jotka voitaisiin liittää ns. ulkoisiin vaikutuksiin, kuten ympäristövaikutuksiin. Siksi torjunta-aineiden käytön yleisistä kustannuksista EU:ssa sen enempää kuin hyödyistäkään ei ole mahdollista antaa lukuja.

1.3.4. Kasvinsuojeluaineiden käyttöön liittyvien riskien vähentäminen

Kasvinsuojeluaineiden käytön potentiaalisia hyötyjä on punnittava suhteessa haitallisten terveys- ja ympäristövaikutusten riskeihin. Torjunta-aineiden käyttö on välttämätöntä viljelykasvien suojelemiseksi, mutta tähän käyttöön liittyviä riskejä on vähennettävä.

Lisäksi vallitsee laajalti se käsitys, että ne, jotka saavat torjunta-aineiden käytöstä hyödyn (joka liittyy erityisesti alhaisempiin kustannuksiin, jotka lisäävät maatalouden ja teollisuuden kilpailukykyä, sekä alhaisempiin kuluttajahintoihin) eivät välttämättä ole samoja, joiden

²³ Yleisimmät pohjavedessä esiintyvät torjunta-aineet ovat atrasiini ja simatsiini. Ne ovat laajavaikutteisia suurina määrinä käytettyjä rikkakasvimyrkkyjä (Lähde: Europe's environment: the Second Assessment (European Environment Agency, 1998)).

²⁴ Assessment of the Benefits of Plant Protection Products, Saub-Report, Eyre Associates, 1997.

²⁵ Komission tiedonanto hormonaalisia haitta-aineita koskevasta yhteisön strategiasta KOM(1999) 706.

²⁶ Eräs äskettäinen tapaus huomioitiin kansainvälisesti, kun Rotterdamin yleissopimuksen nojalla perustettu kemikaalien arviointikomitea käsittelee sitä 3. kokouksessaan helmikuussa 2002.

maksettaviksi haittoihin (ennen muuta ympäristövaikutuksiin) liittyvät ulkoiset kustannukset lankeavat.

Käytännössä eri kasvinsuojeluaineet aiheuttavat erityyppisiä ja -tasoisia riskejä riippuen useista tekijöistä, joihin riskit perustuvat²⁷. On selvää, että käytön volyymi on vain yksi niistä tekijöistä, joihin torjunta-aineiden käyttöön liittyvät riskit perustuvat. Parhaita riskinvähentämiskeinoja valittaessa on kiinnitettävä huomiota kaikkiin näihin tekijöihin sekä torjunta-aineiden elinkaaren eri vaiheisiin (saattaminen markkinoille, jakelu, käyttö kasvinsuojelutarkoituksiin sekä elinkaaren loppu eli jätehuolto ja jäämät).

2. Katsaus käytössä oleviin yhteisön välineisiin ja jäsenvaltioiden aloitteisiin

2.1. Yhteisön välineet, jotka vaikuttavat suoraan kasvinsuojeluaineiden käyttöön

2.1.1. Direktiivit, joilla säännellään kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamista

Yhteisön torjunta-ainelainsäädännössä tehdään ero *tehoaineiden* ja *kasvinsuojeluaineiden* välillä. Tehoaine on ainesosa, joka saa aikaan biologisen vaikutuksen. Kasvinsuojeluaine on se tuote, jonka muodossa tehoaine saatetaan markkinoille. Muut ainesosat voivat parantaa aineen pysymistä kasvin pinnassa tai auttaa sitä muodostamaan homogeenisen ja stabiilin seoksen veden kanssa sumutesäiliössä. Usein yhdessä kasvinsuojeluaineessa käytetään useita tehoaineita ja säiliöseoksessa useita kasvinsuojeluaineita.

Kaksi keskeistä yhteisön oikeudellista välinettä ovat kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamisesta annettu neuvoston direktiivi 91/414/ETY ja tiettyjä tehoaineita sisältävien torjunta-aineiden markkinoille saattamisen ja käytön kieltämisestä annettu neuvoston direktiivi 79/117/ETY.

Neuvoston direktiivin 91/414/ETY päätavoitteena on varmistaa, ettei yhteisössä markkinoille saatetuilla yksittäisillä kasvinsuojeluaineilla ole haitallisia vaikutuksia ihmisten ja eläinten terveyteen tai kohtuuttomia haittavaikutuksia ympäristöön. Direktiivin tarkoituksena oli yhdenmukaistaa useimmissa jäsenvaltioissa jo voimassa olleet säännökset, jotka koskivat kasvinsuojeluaineille myönnettävien lupien ehtoja ja lupamenettelyjä.

Direktiivissä säädetään kaksivaiheisesta menettelystä: tehoaineet, joilla arvioinnin perusteella on voitu osoittaa olevan käyttökohteita, joista ei aiheudu kohtuuttomia riskejä, sisällytetään direktiivin liitteeseen I. Vain tällaisia tehoaineita voidaan sitten käyttää kasvinsuojeluaineissa, joille tarvitaan kullekin erillinen jäsenvaltion hyväksyminen. Tehoaineet, joiden osalta puuttuu näyttö, ettei niiden käyttö aiheuta kohtuuttomia riskejä ihmisten ja eläinten terveydelle tai ympäristölle, on vedettävä pois markkinoilta. Direktiivissä säädetään myös kasvinsuojeluaineiden riskinarviointijärjestelmästä, jota jäsenvaltiot käyttävät hyväksymisestä päättäessään (liitteessä VI asetetut yhdenmukaiset periaatteet). Lisäksi direktiivissä säädetään mahdollisuudesta rajoittaa lupa koskemaan vain tiettyjä käyttötarkoituksia tai asettaa erityisiä

²⁷ Yksittäisten torjunta-aineiden riskit johtuvat haittavaikutuksista, joita tehoaine voi luonnostaan aiheuttaa (ns. vaarat, joihin toksikologinen luokittelu perustuu) ja ihmispopulaatioiden ja ympäristön osien (kuten vesistöjen, maaperän ja ilman) todennäköisestä altistumisesta, joka riippuu mm. altistusreiteistä ja aineen liikkumisnopeudesta ja sen muunnos- tai hajoamistuotteista käytön jälkeen. Riskinarvioinnista ja sen rajoituksista saa lisätietoja esim. ennalta varautumisen periaatetta koskevasta komission tiedonannosta KOM(2000) 1 lopullinen.

käyttövaatimuksia, jotka voivat liittyä esim. käyttäjän turvallisuuteen tai vesistöjen suojeluun²⁸.

Direktiivillä pantiin alulle 12-vuotinen ohjelma, jossa tarkastellaan uudelleen kaikkia direktiivin voimaantulopäivänä markkinoilla olleita tehoaineita. Tämä prosessi on kuitenkin hidas ja vaatii paljon voimavaroja, koska sen edellyttämä tieteellinen ja hallinnollinen työ on monimutkaista (esittelijänä toimiva jäsenvaltio laatii monografian, tehdään tieteellinen vertaisarviointi, keskustellaan asiantuntijoiden arviointikokouksissa, kuullaan kasveja käsittelevää tiedekomiteaa, äänestetään elintarvikeketjua ja eläinten terveyttä käsittelevässä pysyvässä komiteassa). Komissio on hiljattain julkaissut raportin direktiivin toiminnasta sen antamista seuranneen kymmenvuotiskauden aikana²⁹. Raportissa ehdotetaan muun muassa, että määäääaika, johon mennessä uudelleentarkastelu on saatettava päätökseen, siirretään heinäkuuhun 2008.

Direktiivissä 91/414/ETY on merkittävänä puutteena, että se perustuu pääasiassa yksittäisten yhdisteiden vaikutusten arviointiin ja useita tehoaineita sisältävien seosten mahdolliset additiiviset ja synergistiset vaikutukset arvioidaan vain hyvin suppeasti. Lisäksi direktiivissä ei nimenomaisesti säädetä yhteisön tason valtuuksista tarkistaa, ovatko jäsenvaltiot panneet täytäntöön kaikki direktiivistä seuraavat vaatimukset³⁰.

Kuudennen ympäristötoimintaohjelman mukaan on keskeisen tärkeää soveltaa direktiiviä täysimääräisesti ja arvioida sen toimivuus, jotta voitaisiin taata ihmisten ja eläinten terveyden ja ympäristön suojelun korkea taso. Toimintaohjelmassa kehoitetaan parantamaan lupajärjestelmää erityisesti siten, että tehdään tarpeen mukaan tehoaineiden vertailuarviointi ja kehitetään markkinoilla saattamisessa noudatettavia yhteisön lupamenettelyjä.

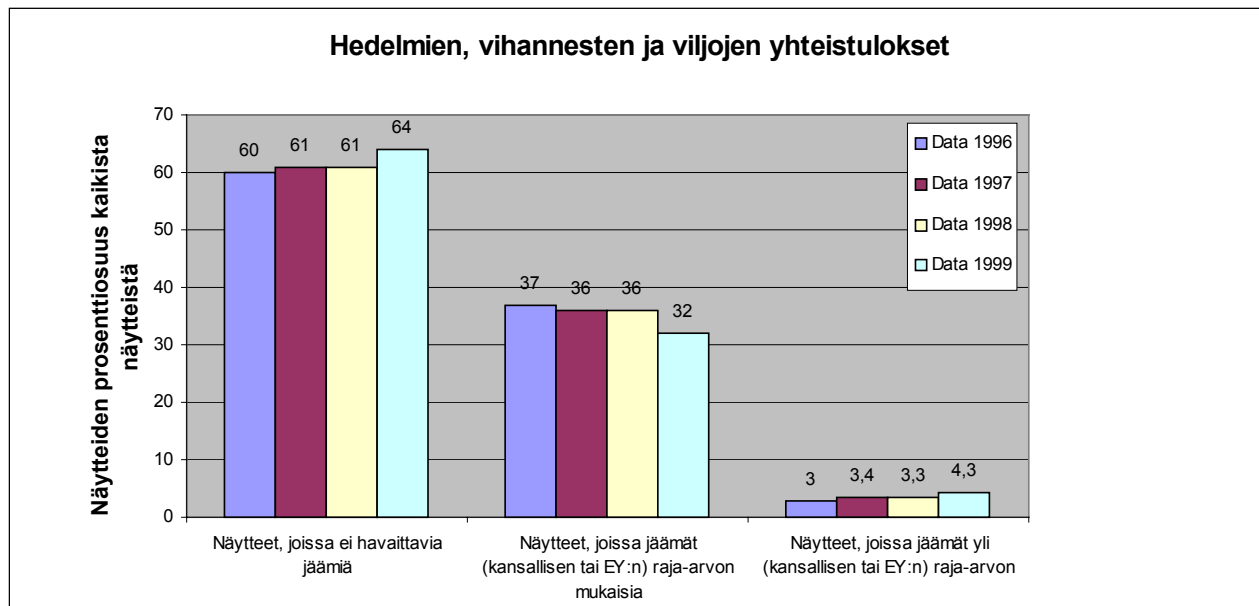
Kymmenvuotisraporttiin tekemissään kannanotoissa neuvosto ja Euroopan parlamentti olivat yhtä mieltä uudelleentarkasteluprosessin pidentämisestä sekä painottivat tarvetta tarkistaa direktiiviä ja toivat esille useita kysymyksiä, jotka komission olisi otettava huomioon³¹.

²⁸ Direktiivissä 91/414/ETY on myös säännöksiä, jotka koskevat erityisesti kasvinsuojeluaineiden pakkauksia ja merkintöjä. Merkinnoista direktiivissä säädetään erityisesti, että niissä on ilmoitettava käyttötarkoitukset, joihin kasvinsuojeluaine on hyväksytty, erityiset olosuhteet, joissa sitä saa käyttää, sekä käyttö- ja annostusohjeet kullekin käyttötarkoitukselle, joka luvassa sallitaan. Lisäksi jäsenvaltioiden on säädettävä, että kasvinsuojeluaineita käytetään asianmukaisesti. Asianmukainen käyttö sisältää direktiivin mukaisesti hyväksytyjen, pakattujen ja merkittyjen kasvinsuojeluaineiden käytön sallittuihin käyttötarkoituksiin sekä lisäksi etiketeissä mainittujen edellytysten noudattamisen ja hyvän kasvinsuojelukäytännön periaatteiden sekä mahdollisuuksien mukaan integroidun tuholaiistorjunnan periaatteiden soveltamisen.

²⁹ Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle kasvinsuojeluaineiden tehoaineiden arvioinnista. KOM(2001) 444 lopullinen, 25.7.2001.

³⁰ Direktiivin 17 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen tarkastamiseksi, että kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattaminen, jakelu ja käyttö täyttävät direktiivin vaatimukset. Tämä säännös on kuitenkin melko yleisluonteinen.

³¹ Neuvoston päätelmät, 12. joulukuuta 2001 (pöytäkirjaluonnoksen liite III, 29. joulukuuta 2002 (asiakirja 15287/01)), saatavissa osoitteesta <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/01/st15/15287en1.pdf>. Euroopan parlamentin päätöslauselma komission raportista – asiakirja P5 (2002)0276, 30. toukokuuta 2002.



Kaavio 2: Seurantatulokset (1996-1999): hedelmät, vihannekset ja viljat

2.1.2. Direktiivit, joissa vahvistetaan torjunta-ainejäämien enimmäismäärät

Voimassa on useita direktiivejä, joissa vahvistetaan torjunta-ainejäämien sallitut enimmäismäärät elintarvikkeissa³². Direktiiveissä vahvistetaan torjunta-ainejäämien enimmäismäärät kasvinsuojeluaine-hyödyke-yhdistelmille hyvien viljelykäytäntöjen (GAP) perusteella ja ottaen huomioon hyväksyttävä päiväsaanti (ADI-arvo). Torjunta-ainejäämien enimmäismäärillä on tarkoitus taata, että todennäköinen altistuminen kasvinsuojeluaineille on toksikologisesti hyväksyttävää. Enimmäismääriä tarkastellaan jatkuvasti uudelleen. Tulevaisuudessa enimmäismääriä voitaisiin tarkentaa arvioimalla eri kasvinsuojeluaineiden mahdolliset kumulatiiviset vaikutukset, joita ei tällä hetkellä aina oteta huomioon enimmäisrajoja asetettaessa.

Markkinoilla olevien kasviperäisten tuotteiden jäämien seuranta koskeva hiljattainen selvitys³³ osoitti, että sellaisten näytteiden, joista ei löydetty havaittavissa olevia jäämiä, prosenttiosuus on noussut 60 prosentista (vuonna 1996) 64 prosenttiin (vuonna 1999). Torjunta-aineiden enimmäismäärät ylittyivät noin 4 prosentissa vuonna 1999 otetuista näytteistä, mikä on niin ikään hieman enemmän kuin edellisvuosina (ks. kaavio 2). Myös moniainejäämiä sisältävien näytteiden määrä kasvoi hieman (13,1 prosentista 14,1 prosenttiin).

Tapaukset, joissa torjunta-aineiden enimmäismäärät ylittyivät, johtuivat kuitenkin suureksi osaksi tahallisuudesta tai tahattomasta väärinkäytöstä. Lisäksi kuluttajien tosiasiallinen altistus torjunta-ainejäämille alittaa edelleen selvästi hyväksyttävän päiväsaannin rajat, vaikka torjunta-aineiden pitoisuudet ylittävät raja-arvot suhteellisen pienessä osassa tuotteita, joista on otettu näytteitä.

Torjunta-ainejäämien enimmäistasojen vahvistamista koskevien direktiivien täytäntöönpano ei ole tapahtunut ennakoitussa tahdissa ja yhteisönlaajuiset raja-arvot on vahvistettu vasta joillekin aineille³⁴. Komissio aikoo lähitulevaisuudessa antaa ehdotuksen jäämiin liittyvän

³² Neuvoston direktiivit 76/895/ETY, 86/362/ETY (sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna direktiivillä 2001/48/EY), 86/363/ETY (sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna direktiivillä 2001/39/EY) ja 90/642/ETY (sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna direktiivillä 2001/48/EY).

³³ Monitoring of Pesticide Residues in Products of Plant Origin in the European Union, Norway and Iceland. 1999 Report (SANCO/397/01 lopullinen).

³⁴ Yhteisönlaajuiset torjunta-ainejäämien enimmäistasot on vahvistettu 130:lle yleisimmin käytetylle aineelle ja monille eri maataloushyödykkeille, ja näitä enimmäisrajoja on yhteensä 17 000.

lainsäädännön konsolidoimiseksi ja parantamiseksi. Uuden asetuksen ajattelutapana olisi, että kuluttajien kaikki tarpeeton altistuminen jäämille ravinnon kautta tulisi ehkäistä parhailla käytettävissä olevilla maatalousmenetelmillä. Uudella asetuksella pitäisi myös voida varmistaa, että torjunta-ainejäämien enimmäistasojen, joilla taataan eurooppalaisille kuluttajille korkein suojelun taso, vahvistaminen ei muodosta tarpeetonta teknistä estettä hyödykkeiden kansainväliselle kaupalle etenkin kehitysmaista tulevassa tuonnissa.

2.1.3. Direktiivit, joilla valvotaan veden laatua yhteisössä

Uusi vesipolitiikan puitedirektiivi³⁵ on käännekohta yhteisön vesipolitiikassa. Siinä kehitellään sellaista johdonmukaista ja integroitua toimintakehystä, joissa kaikkia pinta- ja pohjavesiä arvioidaan, seurataan ja hoidetaan niiden ekologisen ja kemiallisen tilan perusteella. Direktiivissä 91/414/ETY torjunta-aineille asetetut tavoitteet ja periaatteet otettiin vesidirektiivissä huomioon kaikkia vesistöjä koskevin tavoitteina, jotka on määrä toteuttaa vesistöalueen (vesipiirin) tasolla. Vesipolitiikan puitedirektiivin myötä yhteisön vesipolitiikka perustuu vakaasti ennalta varautumisen periaatteeseen ja vesistöjen kestävään käyttöön.

Nykyisen pintavesidirektiivin (75/440/ETY), vaarallisten aineiden päästöjä koskevan direktiivin (76/464/ETY) ja pohjavesidirektiivin (80/68/ETY) päivitetty ympäristövaatimukset on sisällytetty vesipolitiikan puitedirektiiviin. Mainitut direktiivit on määrä kumota vuonna 2013, kun vesipolitiikan puitedirektiiviä sovelletaan kaikilta osin.

Pintavesien suojelua varten puitedirektiivissä otetaan käyttöön kriteerit luetteloiden laatimiseksi prioriteettiaineista ja vaarallisista prioriteettiaineista, joiden suhteen on toteutettava erityistoimenpiteitä (esim. laatustandardit ja päästöjen rajoittaminen) päästöjen ja häviöiden vähentämiseksi tai lopettamiseksi. Vuonna 2001 hyväksyttiin 33 prioriteettiaineen luettelo³⁶. Näistä kolmeatoista käytetään kasvinsuojeluaineissa. Yhteisö aikoo ehdottaa prioriteettiaineita koskevia toimenpiteitä vuoden 2003 loppuun mennessä, ja jäsenvaltioiden on laadittava vuoteen 2009 mennessä vesipiirin hoitosuunnitelmissa kattavat toimenpideohjelmat, joissa määrätään mm. toimenpiteistä torjunta-aineiden aiheuttaman pilaantumisen torjumiseksi.

Pohjaveden hyvän tilan saavuttamiseksi komissio aikoo ehdottaa vuoden 2002 loppuun mennessä kriteerejä, joiden avulla voidaan arvioida kaikkien epäpuhtauksien kemiallinen tila ja se, miten on onnistuttu kääntämään laskeviksi epäpuhtauksien pitoisuuksien nousevat muutossuunnat. Torjunta-aineissa käytettävien tehoaineiden (ja niiden metaboliittien) nykyinen raja-arvo (0,1 µg/l), joka on luvan hylkäämisperusteena, katsotaan suurimmaksi sallituksi pitoisuudeksi, jotta pohjaveden kemiallinen tila olisi hyvä.

Vesipolitiikan puitedirektiivin täysimääräisen soveltamisen odotetaan edistävän merkittävästi kasvinsuojeluaineiden riskien vähentämistä vesiympäristössä. Täytäntöönpanoprosessia on kuitenkin tuettava ja täydennettävä torjunta-aineisiin liittyvillä erityisillä aloitteilla. Näiden aloitteiden tulisi olla johdonmukaisia ja tiiviisti vesipolitiikkaan liittyviä, koska torjunta-aineiden kestävä käyttö Euroopan vesistöalueilla on ennakkoehto direktiivin tavoitteiden saavuttamiselle.

³⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EY, annettu 23. lokakuuta 2000, yhteisön vesipolitiikan puitteista. EYVL L 327, 22.12.2000, s. 1.

³⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 2455/2001/EY. EYVL L 331, 15.12.2001, s. 1.

2.2. Muut yhteisön välineet, jotka vaikuttavat epäsuorasti kasvinsuojeluaineiden käyttöön

2.2.1. Yhteinen maatalouspolitiikka (YMP)

Maatalouden pääasiallinen tarkoitus on tuotanto. Tuoton maksimointi ja kustannusten minimointi ovat enenevässä määrin tehostaneet maataloutta viimeisten 40 vuoden aikana. YMP on kiistatta lisännyt tuotannon intensiteettiä (erityisesti ennen vuoden 1992 reformia), mikä näkyy myös kasvinsuojeluaineiden käytön merkittävänä kasvuna.

Ympäristönäkökohtia alettiin ensimmäisen kerran ottaa huomioon YMP:ssa 1980-luvun puolivälissä, kun YMP:ssa otettiin periaatteeksi edistää ympäristömyönteisiä maatalouskäytäntöjä. Lisäksi vuoden 1992 reformissa otettiin käyttöön joitain uudistuksia, joilla on myönteisiä seurannaisvaikutuksia. Virallisten hintojen alennukset yhdessä suorien maksujen ja kesannoinnin kanssa ovat vähentäneet kannustimia kasvattaa tuotannon intensiteettiä ja sen vuoksi supistaneet osaltaan kasvinsuojeluaineiden käyttöä reformia seuranneina vuosina. Toinen tärkeä väline tuotantointensiteetin pienentämisessä on neuvoston asetus (ETY) N:o 2078/92 ympäristönsuojelun vaatimusten ja maaseutuympäristön hoidon vaatimusten kanssa sopusointuisista maatalouden tuotantomenetelmistä.

Vuonna 1998 tehty tutkimus³⁷ viittasi siihen, että 20 % kasvinsuojeluaineiden käytön muutoksista johtuu YMP:n vaikutuksesta. Tämä prosenttiosuus voi olla suurempi sellaisilla sektoreilla (esim. puuvilla ja tupakka), jotka nojautuvat vahvasti torjunta-aineiden käyttöön ja suuriin YMP:n maksuihin.

Komissio on tiedonannossaan "Kohti kestäväää maataloutta"³⁸ kuvannut yksityiskohtaisesti Euroopan maatalouden yleiset kehityssuuntaukset, kuten tehostumis-, erikoistumis-, syrjäytymis- ja luomuviljelykehityksen.

YMP:n viimeisin, Agenda 2000:n mukainen reformi on suunniteltu siten, että sen avulla voidaan kohentaa kilpailukykyä ja edetä ympäristövaatimusten sisällyttämisessä YMP:aan. Tähän pyritään vähentämällä markkinatukea edelleen ja lujittamalla maaseudun kehittämisspolitiikkaa. Ympäristöä suojelevien ja maaseutua säilyttävien maatalouskäytäntöjen varmistaminen on kiinteä osa sovittua toimenpidepakettia. Ympäristöä suojelevat maatalouskäytännöt otetaan huomioon yhteisen maatalouspolitiikan mukaisia suoran tuen järjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä annetussa neuvoston asetuksessa (EY) 1259/1999 ja Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tuesta maaseudun kehittämiseen ja tiettyjen asetusten muuttamisesta ja kumoamisesta annetussa neuvoston asetuksessa 1257/1999³⁹.

Asetuksessa 1259/1999 ympäristönsuojeluvaatimukset kytketään tuottajille maksettavaan YMP:n mukaiseen suoraan tukeen. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarkoituksenmukaisiksi katsomansa ympäristötoimenpiteet. Toimenpiteisiin voi sisältyä

- tuen myöntäminen maatalouden ympäristösitoumuksia vastaan
- yleisiä pakollisia ympäristövaatimuksia
- suoran tuen edellytyksenä olevia erityisiä ympäristövaatimuksia.

Kahden viimeksi mainitun vaihtoehdon osalta jäsenvaltioilla on lupa käyttää sanktiona suoran tuen vähennyksiä ympäristövaatimusten täytäntöönpanoa edistämiseksi. Asetuksen

³⁷ Ks. alaviite 17.

³⁸ KOM(1999) 22 lopullinen.

³⁹ EYVL L 160, 26.6.1999, s. 80 ja 113.

täytäntöönpanoasetuksen (EY) 963/2001 mukaan jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle vuosikertomukset toimenpiteiden ja seuraamusten toteuttamisesta⁴⁰. Ensimmäinen näistä vuosikertomuksista oli toimitettava viimeistään huhtikuussa 2002. Komissio arvio parhaillaan tuloksia.

Maaseudun kehittämistukea koskevassa neuvoston asetuksessa 1257/1999 jäsenvaltioita pyydetään kehittämään maaseutualueiden kestäväan kehitykseen tähtääviä yhdennettyjä ohjelmia alueellisella tasolla. Useissa toimenpiteissä (esim. maatalouden ympäristötoimenpiteissä ja epäsuotuisien alueiden tuessa) tuen saamisen vähimmäisvaatimuksena on, että maanviljelijät noudattavat hyvää maatalouskäytäntöä, joka on se viljelytapa, jota vastuuntuntoinen maanviljelijä noudattaisi alueellaan välttääkseen haitalliset ympäristövaikutukset. Se edellyttää joka tapauksessa pakollisen ympäristölainsäädännön noudattamista. Tällaiset hyvät maatalouskäytännöt sisällytetään kansallisiin tai alueellisiin maaseudun kehittämissuunnitelmiin. Torjunta-aineiden kannalta tärkeitä ovat myös maatalouden ympäristötoimenpiteet, joiden kautta maanviljelijöille maksetaan sellaisesta ympäristöä hyödyttävästä toiminnasta, joka ylittää hyvissä maatalouskäytännöissä vaaditun. Torjunta-aineiden käytön osalta tässä toiminnassa on kyse esim. torjunta-aineiden vuosittaista käyttöä koskevasta raportoinnista, torjunta-aineiden käytön vähentämisestä maaperän, veden, ilman ja biodiversiteetin suojelemiseksi, IPM-menetelmien käyttämisestä tai siirtymisestä luomuviljelyyn.

Erityisesti pilaantumisherkillä alueilla on odotettavissa myönteisiä vaikutuksia myös erityissäännöksestä, joka koskee alueellisten kehittämissuunnitelmien piiriin kuuluvia "epäsuotuisia alueita" ja ympäristörajoitteisia alueita. Näissä toimenpiteissä maanviljelijöille suoritettavien maksujen ehtona on edellä mainittujen hyvien maatalouskäytäntöjen noudattaminen.

Maatalouden ympäristötoimenpiteet ovat jo vaikuttaneet suoraan kasvinsuojeluaineiden käyttöön esim. edistämällä integroidun tuholaistorjunnan (IPM) ja integroidun viljelyn (ICM) menetelmiä sekä luomuviljelyä. Huolimatta siitä, että maatalouden ympäristötoimenpiteiden osuus on alle 3,5 % YMP:n kokonaismenoista, nämä toimenpiteet vaikuttavat yli 20 prosenttiin EU:n koko viljelypinta-alasta. Kasvinsuojeluaineiden käytön vähentämisestä on saatu erittäin hyviä tuloksia yksittäisillä alueilla, joilla on toteutettu erityisohjelmia, esim. Emilia Romagnassa (Italia): kasvinsuojeluaineiden käyttö on vähentynyt jopa 55 % tuotantotyyppistä riippuen⁴¹.

Luomuviljely, jota säännellään neuvosto asetuksella (ETY) 2092/91⁴² ja tuetaan maatalouden ympäristötoimenpiteillä, selkeästi vähentää torjunta-aineiden käyttöä. Jotkin kasvinsuojeluaineet, jotka katsotaan perinteisiksi luomuviljelyssä, ovat edelleen sallittuja erityisiin käyttötarkoituksiin (kiistellyimpiä ovat tietyt vesiympäristölle myrkylliset kuparisuolat). Niitä käytetään myös tavanomaisessa viljelyssä, mutta luomuviljelyssä niiden käyttöä on onnistuttu rajoittamaan hyvin.

Hedelmä- ja vihannestuotannon yhteisen markkinajärjestelyn yhteydessä tuottaja-organisaatioille myönnetään tukea ohjelmiin, joihin on sisällytettävä ympäristötoimenpiteitä (jotka menevät yli hyvissä maatalouskäytännöissä vaaditun), kuten kasvinsuojeluaineiden

⁴⁰ EYVL L 136, 18.5.2001, s. 4.

⁴¹ Valmistelusiakirja *State of the application of Regulation (EEC) No 2078/92: Evaluation of Agri-Environment Programmes* (asiakirja VI/7655/98), s. 40 ja seur. sivut., saatavilla osoitteesta: http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/envir/programs/index_en.htm

⁴² EYVL L 198, 22.7.1991, s. 1.

käytön vähentämiseen tähtääviä, esim. luomuviljelyä ja integroitua tuotantoa kehittäviä toimenpiteitä.

Vaikka mainittujen toimenpiteiden ansiosta on tiettyssä mitassa päästy siihen, ettei sadon lisääminen enää kytkeydy torjunta-aineiden käyttöön, ei ole merkkejä siitä, että riippuvuus kasvinsuojeluaineista olisi yleensä selvästi vähenemässä maataloudessa (ks. kaavio 1). Agenda 2000:n mukainen YMP:n väliarviointi tarjoaa kuitenkin uuden mahdollisuuden ottaa ympäristönäkökohdat laajemmin huomioon mm. kasvinsuojeluaineiden käytössä.

2.2.2. Työturvallisuuden ja -terveyden parantamista koskevat direktiivit

Neuvoston direktiivi 89/391/ETY toimenpiteistä työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamisen edistämiseksi työssä⁴³, neuvoston direktiivi 98/24/EY⁴⁴ työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden suojelemisesta työpaikalla esiintyviin kemiallisiin tekijöihin liittyviltä riskeiltä, ja neuvoston direktiivi 89/656/ETY⁴⁵ työntekijöiden työpaikalla käyttämille henkilönsuojaimille turvallisuutta ja terveyttä varten asetettavista vähimmäisvaatimuksista ovat luoneet edellytykset parantaa torjunta-aineiden valmistuksessa tai käytössä työskentelevien turvallisuutta. Näissä direktiiveissä määritellään vain vähimmäisvaatimukset ja jätetään yksittäisille jäsenvaltioille mahdollisuus määrätä tiukemmasta suojelusta.

Käyttäjien turvallisuus on toinen hyvin tärkeä osatekijä direktiivin 91/414/ETY mukaisessa arviointiprosessissa ja usein syy siihen, miksi tehoainetta ei sisällytetä direktiivin liitteeseen I. Ennen tehoaineen sisällyttämistä direktiivin liitteeseen I on määriteltävä tarvittaessa ehdot, joilla varmistetaan käyttäjien riittävä suojelu.

2.2.3. Geneettisesti muunnetut organismit (GMO)

Uusi kasvinsuojeluaineiden käyttöön vaikuttava tekijä on sellaisten geneettisesti muunnettujen kasvien (GMO) viljely, jotka sietävät rikkakasvien torjunta-aineita ja tuholaisia. GMO:iden laajan käytön haittavaikutuksista käydään keskustelua, ja ne otetaan huomioon geneettisesti muunnettujen organismien tarkoituksellisesta levittämisestä ympäristöön annetussa direktiivissä 2001/18/EY⁴⁶.

Parhaillaan arvioidaan, johtaako GMO:n viljely kasvinsuojeluaineiden käytön riskien vähenemiseen: jäsenvaltiot ovat suorittamassa laajoja kenttätutkimuksia GMO:n viljelyn ympäristövaikutuksista. Komissio on hiljattain perustanut direktiivin 90/220/ETY⁴⁷ nojalla rikkakasvien torjunta-aineille sietokykyisiä kasveja käsittelevän työryhmän, jonka tehtävänä on mm. tarkastella rikkakasvien torjunta-aineiden käyttöä tällaisten kasvien viljelyssä. Yksi pääongelmista on se mahdollisuus, että resistenssigeenit siirtyvät kontrolloimattomasti rikkakasveihin, minkä on jo todettu tapahtuneen rapsin ja juurikkaiden osalta. Komissio on

⁴³ EYVL L 183, 29.6.1989, s. 1.

⁴⁴ EY VL L 131, 5.5.1998, s. 11

⁴⁵ EYVL L 393, 30.12.1989, s. 18.

⁴⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/18/EY, annettu 12. maaliskuuta 2001, geneettisesti muunnettujen organismien tarkoituksellisesta levittämisestä ympäristöön ja neuvoston direktiivin 90/220/ETY kumoamisesta. Komission julistus. EYVL L 106, 17.4.2001, s. 1.

⁴⁷ EYVL L 117, 8.5.1990, s. 15. Direktiivi on kumottu direktiivillä 2001/18/EY, ja kumoaminen tulee voimaan 17. lokakuuta 2002. Työryhmän ensimmäinen kokous pidettiin 4. joulukuuta 2001.

äskoisessä tiedonannossaan "Biotieteet ja biotekniikka"⁴⁸ julkistanut toimintasuunnitelman, jolla aiotaan mm. tehostaa GMO:iden mahdollisten pitkäaikaisten vaikutusten seurantaa.

2.2.4. Yhteisön tutkimus

Yhteisö tukee torjunta-aineiden käytön vähentämiseen ja kestäväan käyttöön tähtääviä tutkimustoimia. Yhteisön viidennessä tutkimuksen ja kehittämisen puiteohjelmassa on rahoitettu yli kahtasataa torjunta-aineisiin liittyvää hanketta. Tämänhetkisessä puiteohjelmassa useimmat näistä hankkeista kuuluvat erityisohjelmiin "Elämänlaatu" tai "Energia, ympäristö ja kestävä kehitys" ja koskevat erityisesti elintarvikkeita, ravitsemusta ja terveyttä, ympäristön ja terveyden välisiä yhteyksiä sekä kestäväa maataloutta, maaperää ja vesivaroja.

2.3. Muut yhteisön aloitteet, jotka voivat edistää torjunta-aineiden kestäväa käyttöä

Komissio on jo käynnistänyt ja valmistelee useita uusia aloitteita tai aikoo tarkastella uudelleen lainsäädäntöä muilla osa-alueilla, joilla voitaisiin suoraan tai epäsuorasti edistää kasvinsuojeluaineiden kestävämpää käyttöä.

Lisäksi komissio on antanut kuudennen ympäristötoimintaohjelman yhteydessä tiedonannon maaperän suojelusta⁴⁹, jossa käsitellään mm. pilaantumista maaperää uhkaavana tekijänä. Kasvinsuojeluaineiden käyttö voi lisätä maaperän pilaantumista, mutta toisaalta (erityisesti rikkakasvien) torjunta-aineiden käytön vähentämistoimenpiteet voisivat lisätä rikkakasvien mekaanisten torjuntakeinojen tarvetta. Tämä voisi puolestaan lisätä eroosion mahdollisuutta, joka niin ikään on uhka maaperälle, ja fossiilisen energian kulutusta maataloudessa. On selvää, että näitä kahta teemakohtaista strategiaa on koordinoitava keskenään tiiviisti.

Komissio on laatimassa myös yhteisön ympäristö- ja terveysstrategiaa, jonka tavoitteena on vähentää ihmisten altistumista ympäristöön liittyville vaaratekijöille, etenkin erilaisista lähteistä peräisin oleville vaarallisille kemikaaleille, sekä saattaa tämä altistus hyväksyttävälle tasolle. Erityistä huomiota kiinnitetään herkkiin väestöryhmiin, kuten lapsiin, sekä asianmukaisten seurantaohjelmien kehittämiseen. Kuluttajat altistuvat kasvinsuojeluaineille pääasiassa ravinnon kautta erityisesti elintarvikkeissa ja vedessä oleville jäämille. Torjunta-aineiden kestäväa käyttöä koskevassa teemakohtaisessa strategiassa on otettava täysin huomioon ympäristö- ja terveysstrategiassa yksilöidyt tarpeen ja toimet sekä uusi tieteellinen näyttö.

Lisäksi komissio kehittää paraikaa tarvittavia toimenpiteitä tarkistaakseen yhteisön yleistä kemikaalilainsäädäntöä perinpohjaisesti⁵⁰. Koska useimmat torjunta-aineet ovat kemiallisia aineita, on selvää, että uuden kemikaalipolitiikan (esim. pysyvyyteen liittyvillä) vaatimuksilla ja kriteereillä on välitön vaikutus kasvinsuojeluaineiden käyttöön. Neuvosto ja Euroopan parlamentti ovat toistuvasti edellyttäneet, että yhteisön yleisen kemikaalipolitiikan ja torjunta-ainepolitiikan on oltava keskenään täysin johdonmukaisia.

Komissio antoi tammikuussa 2002 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ympäristövastuusta⁵¹. Parhaillaan Euroopan parlamentin ja neuvoston

⁴⁸ KOM(2002) 27 lopullinen.

⁴⁹ KOM(2002) 179 lopullinen.

⁵⁰ Valmistelutyönä laadittiin valkoinen kirja "Tulevaa kemikaalipolitiikkaa koskeva strategia" (KOM(2001) 88 lopullinen).

⁵¹ KOM(2002) 17 lopullinen.

käsiteltävänä olevan ehdotuksen tavoitteena on luoda ympäristövastuujärjestelmä, jolla ympäristövahinkoja voidaan ehkäistä ennalta ja korjata. Se kattaa vesistöjen pilaantumisen, biodiversiteetille aiheutuvat vahingot ja maaperän saastumisen. Ehdotetun direktiivin soveltamisalaan kuuluvat kasvinsuojeluaineiden valmistus, käyttö, varastointi, kuljetus ja päästö ympäristöön.

2.4. Kansalliset tavoitteet, jotka vähentävät kasvinsuojeluaineista aiheutuvia riskejä

Komissio valmisteli EU:n tulevaa kasvinsuojeluainepolitiikkaa teettämällä selvityksen⁵², joka koski kuutta jäsenvaltiota. Siinä yksilöitiin seuraavat kymmenen merkittävintä huolenaihetta, jotka liittyvät kasvinsuojeluaineiden käyttöön jäsenvaltioissa:

juomavesivarojen saastuminen

mahdolliset ekologiset haittavaikutukset (esim. muissa kuin kohdelajeissa)

elintarvikkeissa olevista jäämistä kuluttajille aiheutuvat riskit

vedessä, maaperässä ja ilmassa olevilla jäämillä altistuminen

pintaveden tai meriympäristöjen saastuminen

maatalouskemikaalien käyttäjille aiheutuvat riskit

kasvinsuojeluaineiden väärinkäyttö käyttäjien tiedonpuutteen vuoksi

tiettyyn ekosysteemin osaan kohdistuvat erityiset haitat

maatalouden riippuvuus tuholaistorjuntakemikaaleista

kasvinsuojeluaineiden usein toistuva ja laajamittainen käyttö

Nämä huolenaiheet ovat johtaneet useisiin kansallisiin poliittisiin aloitteisiin, joista yleisimpiä ovat seuraavat:

vesistöjen suojeleminen erityisesti pilaantumisalttiilla alueilla seurannan avulla ja kieltämällä tiettyjen tuotteiden käyttö valuma-alueilla

koulutusohjelmat kasvinsuojeluaineiden parissa työskenteleville ja muille käyttäjille

kansalliset käytön vähentämissuunnitelmat, jollaisia on laadittu ja pantu täytäntöön Ruotsissa, Tanskassa, Suomessa ja Alankomaissa

levityskaluston tekniset tarkastukset ja sertifiointi, jotka on otettu käyttöön useissa jäsenvaltioissa rohkaisevin tuloksin

integroidun tuholaistorjunnan (IPM) lisääminen, tuholaissuunnustukset ja biologiset torjuntakeinot

lentolevityksen kieltäminen herkkien lajien ja luontotyyppien suojelemiseksi kohdennetusti sekä vesien suojelemiseksi yleisesti

⁵² Ks. alaviite 17.

pakkausten ja käyttämättömien tuotteiden pakollinen tai vapaaehtoinen keräys, jotta ne voidaan hävittää turvallisesti.

Useat jäsenvaltiot (esim. Ruotsi, Tanska ja Belgia) ovat ottaneet käyttöön kasvinsuojeluaineiden veron edistääkseen niiden järkevää käyttöä. Ruotsissa vero lasketaan kiinteämääräisesti tehoainekilogrammaa kohti kasvinsuojeluaineen tyypistä riippumatta. Tanskassa on vahvistettu kiinteät prosenttimäärät hyönteistorjunta-aineille (37 % vähittäismyyntihinnasta), fungisideille, rikkakasvien torjunta-aineille ja kasvunsäätelijöille (25 %) sekä mikrobiologisille valmisteille (3 %). Kummassakin maassa⁵³ torjunta-aineiden käyttö on vähentynyt, mutta odotettua vähemmän. Ei myöskään ole ollut mahdollista osoittaa, onko käytön vähentyminen johtunut verosta vaiko muista torjunta-aineiden vähentämissuunnitelmista, joita kumpikin maa toteutti samaan aikaan⁵⁴.

Jotkin jäsenvaltiot ovat kehittäneet strategioita luomuviljelyn edistämiseksi. Lisäksi jotkin jäsenvaltiot ovat asetuksen 1257/1999 mukaisiin maaseudun kehittämisohjelmiin sisältyvissä todennettavissa hyvissä maatalouskäytännöissä ottaneet huomioon torjunta-aineiden turvallisen käytön ja siihen liittyvät hyvät käytännöt. Joissain jäsenvaltioissa tuottajaryhmät ja elintarvikekauppiat ovat kehittämässä kasvinsuojeluaineiden käyttöön liittyviä kirjanpitojärjestelmiä.

2.5. Seurantavälineet: kasvinsuojeluaineiden käyttötilastot ja indikaattorit

Useimmat jäsenvaltiot kokoavat vuosittain kasvinsuojeluaineiden myyntiä koskevat tilastot ja toimittavat ne Eurostatille. Tilastot kootaan neljässä ryhmässä (rikkakasvien torjunta-aineet, fungisidit, hyönteistorjunta-aineet ja muut torjunta-aineet) ja ilmaistaan tehoainetonneina (ks. kaavio 1). Tilastot ovat saatavilla vuosilta 1990-1999, mutta niissä on aukkoja tietojen puuttuessa joiltain vuosilta tai joidenkin jäsenvaltioiden osalta. Näiden tietojen perusteella on koottu torjunta-aineiden kulutusta koskevat tilastot. Luvut ilmaistaan tehoainekilogrammoina viljelyhehtaaria kohti, ja niissäkin on vastaavia aukkoja. Lisäksi myyntiluvut koskevat joissain jäsenvaltioissa myös muita kuin maatalouden tarkoituksiin myytyjä torjunta-aineita.

Valitettavasti vain harvat jäsenvaltiot kokoavat säännöllisiä tilastoja maataloilla käytettyjen yksittäisten tehoaineiden määristä. Tästä syystä komissio on kehottanut jäsenvaltioita luomaan erityiset kasvinsuojeluaineiden käyttöön liittyvät tiedonkeruujärjestelmät, ja komission maatalouspääosasto on Eurostatin kautta tukenut taloudellisesti jäsenvaltioita, jotka haluavat toteuttaa kasvinsuojeluaineiden käyttötilastojen keruuseen liittyviä pilottitutkimuksia⁵⁵. Toistaiseksi ainoat yksityiskohtaiset tiedot on saatu teollisuudelta Eurostatin toimeksiannosta⁵⁶. Osa tehoaineista koskevista tiedoista on luottamuksellisia, joten

⁵³ Belgian järjestelmässä vero ei alun perin koskenut torjunta-aineiden käyttöä maataloudessa.

⁵⁴ Kumpaakin järjestelmää analysoidaan yksityiskohtaisesti komission rahoittamassa selvityksessä "Study on the Economic and Environmental Implications of the Use of Environmental Taxes and Charges in the EU and its Member States": .

⁵⁵ Tukea myönnettiin vuosien 1999 ja 2000 TAPAS-ohjelmissa (*Technical Action Plan for Agriculture Statistics*).

⁵⁶ ECPA:n (European Crop Protection Association) jäsenet sitoutuivat toimittamaan Eurostatille torjunta-aineiden käyttöä koskevat tietonsa (tehoaineet) jaoteltuina EU:n tärkeimpien viljelykasviryhmiä mukaan. Vuosien 1992-1996 tiedot on julkaistu noudattaen yksittäisten ainesosien volyymeihin ja käyttötarkoituksiin liittyvää salassapitovelvoitetta, mutta ne tarjoavat silti hyödyllistä tietoa. Vastaavia vuosien 1997-1999 tietoja kootaan parhaillaan julkaistavaksi kesällä 2002.

niitä on käsiteltävä tilastotietojen salassapitoa koskevan neuvoston asetuksen (ETY) 1588/90⁵⁷ säännösten mukaisesti.

Tilastojen analyysi osoittaa, että maat, joissa viljelypinta-ala on suurin (Ranska, Italia, Espanja ja Saksa) kuluttavat eniten torjunta-aineita absoluuttisina määrinä mitaten. Tarkasteltaessa torjunta-aineiden käyttöä hehtaaria kohti, Italia, Ranska, Alankomaat ja Belgia ovat merkittäviä käyttäjiä, mikä ilmentää näissä maissa harjoitettavaa luonteeltaan intensiivistä maataloutta ja/tai viljelykasvien (esim. rypäleet ja hedelmät) erikoisominaisuuksia, jotka edellyttävät tavallista enemmän käsittelyä. Kasvinsuojeluaineiden ympäristöseurantaa ei tällä hetkellä harjoiteta yhdenmukaisesti kaikissa jäsenvaltioissa. Tietyissä jäsenvaltioissa on seurattu esim. veden saastumista, mutta sen enempää viljely- kuin metsämaaperää ei seurata säännöllisesti ja yhdenmukaisesti koko yhteisössä.

Cardiffissa ja Wienissä kokoontuneet Eurooppa-neuvostot painottivat, että on tärkeää kehittää ympäristöindikaattoreja sen arvioimiseksi, miten ympäristönäkökohdat otetaan huomioon muissa politiikoissa, kuten maatalouspolitiikassa. Tiedonannossa "Ympäristöasioiden yhdentämistä yhteiseen maatalouspolitiikkaan koskevat indikaattorit"⁵⁸ tarkastellaan maatalouden ympäristöindikaattoreja ja yksilöidään keskeisimmät indikaattorit sekä ne osa-alueet, joilla indikaattoreja on kehitettävä pidemmälle. Joukossa on monia, jotka liittyvät kasvinsuojeluaineiden ympäristöriskeihin. Tärkeimmät ovat:

- torjunta-aineiden kulutus: torjunta-aineiden aiheuttamat riskit vaihtelevat kuitenkin huomattavasti riippuen tehoaineiden erityisominaisuuksista (esim. toksisuudesta, pysyvyydestä) ja torjunta-aineen käyttötavasta (esim. käytetyistä volyymeista, käyttöajasta, menetelmästä, kohdekasvin tyypistä, maaperätyypistä). Kyseeseen voi tulla kaksi toisiaan täydentävää indikaattoria: 1) torjunta-aineiden käytön indeksi, joka painotetaan ottamalla huomioon eri toksisuustyyppit ja käyttötavat, ja 2) torjunta-aineiden käyttö luokiteltuna luontaisten ominaisuuksien mukaan (esim. toksisuus muille kuin kohdelajeille, pitkäaikaiset vaikutukset, pysyvyys ympäristössä jne.)
- maaperän saastuminen: missä määrin torjunta-ainejäämät tai metaboliitit kertyvät maaperään
- veden saastuminen: pinta- ja pohjavedessä olevien torjunta-ainepitoisuuksien kehitys.

Toisessa komission tiedonannossa on määritelty, mitä tilastoja varten kyseisiä indikaattoreja on kehitettävä⁵⁹.

Monet indikaattorit katsottiin (osittain) hyödyllisiksi kasvinsuojelun *kestävän kehityksen mukaisuuden* arvioimiseksi jäsenvaltioissa. Myynti (kg/hehtaari) oli pääasiallinen indikaattori, jota käytettiin niissä jäsenvaltioissa, joilla oli kansallinen suunnitelma *käytön* vähentämiseksi. Kaikki jäsenvaltiot eivät hyväksyneet tätä indikaattoria, koska se ei suoraan liity *riskien* vähentymiseen: myynnin lasku voi liittyä siihen, että tehokkaampien ja mahdollisesti suuremman riskin omaavien aineiden käyttö on kasvanut. Käytön taajuus katsotaan paremmaksi yleiseksi indikaattoriksi (tällä kannalla ovat etupäässä kansalaisjärjestöt ja pohjoiset jäsenvaltiot).

⁵⁷ Neuvoston asetus (Euratom, EY) N:o 1588/90, annettu 11. kesäkuuta 1990, salassapidettävien tilastotietojen luovuttamisesta Euroopan yhteisöjen tilastotoimistolle. EYVL L 151, 15.6.1990, s. 1.

⁵⁸ KOM(2000) 20 lopullinen.

⁵⁹ Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille "Ympäristökysymysten integroimista yhteiseen maatalouspolitiikkaan koskeviin indikaattoreihin tarvittavat tilastotiedot". KOM (2001) 144 lopullinen, 20.3.2001.

OECD:ssa on hiljattain alettu kehittää riskien vähentämiseen liittyviä indikaattoreita, jotka perustuvat yksittäisten kasvinsuojeluaineiden luontaisiin ominaisuuksiin. Työn tarkoituksena on antaa käyttäjien ja poliittisten päättäjien käyttöön väline, jonka avulla he voivat arvioida suuntaa-antavasti kasvinsuojeluaineiden käytön ympäristöriskejä. Sen ei ole määrä tarjota absoluuttista mittapuuta yksittäiseen kasvinsuojeluaineeseen liittyville riskeille tai sen vaikutuksille tietyissä käyttöoloissa. Työ on toistaiseksi enimmäkseen keskittynyt vesiympäristölle aiheutuvien riskien indikaattoreihin. Vuonna 2001 saatettiin päätökseen pilottihanke, johon osallistui kuusi OECD:n jäsenmaata ja jossa kokeiltiin kolme aiemmassa hankkeessa kehitettyä indikaattoria sekä useita kansallisia indikaattoreita. Hankkeesta aiotaan julkistaa tekninen raportti. OECD:n sihteeristö avasi vuoden 2002 alussa erityisen torjunta-aineiden riskien indikaattoreita koskevan verkkosivuston, jolta löytyvät kaikki hanketta koskevat asiakirjat ja linkkejä muille asiaan liittyville sivuille. Maaympäristön indikaattoreita koskeva hanke on äskettäin käynnistynyt.

Euroopan komission elintarvike- ja eläinlääkintätoimisto tekee tarkastuksia jäsenvaltioissa, raportoi havainnoistaan ja antaa suosituksia, jotka koskevat torjunta-ainejäämien seurantaan elintarvikkeissa sekä direktiivin 91/414/ETY 17 artiklan ja direktiivin 96/23/EY⁶⁰ soveltamista. Se myös kokoaa yhteen jäsenvaltioiden toimittamat tiedot, jotka koskevat niiden kansallista ja EU:n laajuista torjunta-ainejäämien seuranta⁶¹. Jäsenvaltiot ovat kehittäneet kansallisia torjunta-ainejäämien seurantaohjelmia (mm. hedelmissä, vihanneksissa, viljoissa ja eläinperäisissä elintarvikkeissa oleville jäämille).

Pidemmälle kehitettyinä ja hyvin koordinoituina kaikkien näiden aloitteiden pitäisi parantaa käsitystä tilanteesta. Tämä pätee erityisesti, kun niiden tuloksia tarkastellaan yhdessä jäsenvaltioita koskevien varsinaisten seurantatietojen kanssa. Ne koostuvat mm. seuraavista tekijöistä:

- niiden maatilojen prosenttiosuus, joilla käytetään integroitua tuholaiсторjuntaa ja/tai harjoitetaan maataloutta ilman torjunta-aineita
- tuholaisennustejärjestelmiä käyttävien prosenttiosuus
- kerättyjen tyhjien pakkausten määrä verrattuna myytyyn määrään (pakkausten määrä)
- jäämien seuranta, torjunta-ainejäämien enimmäismäärien noudattaminen
- torjunta-aineista aiheutuvan maaperän saastumisen seuranta
- veden laadun seuranta, pinta- ja pohjaveden suojelun raja-arvojen noudattaminen
- niiden henkilöiden määrä, jotka kärsivät torjunta-aineiden aiheuttamasta vahingosta (tietoja ei yleensä ole saatavilla)
- sumutuslaitteiden tehokkuus ja asiaa koskevien standardien mukaisuus.

3. Tilannearvio

Edellä luodussa katsauksessa kasvinsuojeluaineiden riskien vähentämisen nykytilanteeseen todetaan ne myönteisen vaikutukset, joita on jo nähtävissä sekä kansallisen että yhteisön tason työn tuloksena. Tähän mennessä tehdyt aloitteet ovat rohkaisevia, mutta niiden pitäisi olla keskenään johdonmukaisempia ja niitä olisi sovellettava täysimääräisemmin, jotta niillä voitaisiin vähentää lisää kasvinsuojeluaineiden riskejä.

⁶⁰ Neuvoston direktiivi 96/23/EY, annettu 29. huhtikuuta 1996, elävissä eläimissä ja niistä saatavissa tuotteissa olevien tiettyjen aineiden ja niiden jäämien osalta suoritettavista tarkastustoimenpiteistä. EYVL L 125, 23.5.1996, s. 1.

⁶¹ *Annual EU-wide Pesticide Residues Monitoring Reports*. Toistaiseksi näitä raportteja on saatavilla viisi, vuosilta 1996, 1997, 1998, 1999 ja 2000.

Nykyisissä välineissä on kuitenkin parantamisen varaa erityisesti mitä tulee kasvinsuojeluaineiden mahdollisiin synergistisiin tai kumuloituviin vaikutuksiin, meriympäristölle aiheutuviin pitkän aikavälin riskeihin, kannustimiin korvata vaarallisten tehoaineiden käyttöä ja siirtyä käyttämään turvallisempia vaihtoehtoja, täytöntöönpanon valvontaa koskeviin säännöksiin ja kasvinsuojeluaineiden jakelun tai myynnin valvonnan parantamiseen, käyttäjien koulutusvaatimuksiin sekä levityskaluston teknisiin vaatimuksiin.

Jo se, että voimassa olevat oikeudelliset välineet – mm. jäsenvaltioille YMP:n puitteissa jo annetut valtuudet – pantaisiin koordinoitusti ja yhdenmukaisesti täytöntöön, voisi tuntuvasti vähentää kasvinsuojeluaineiden käytön riskejä.

Tarvitaan kuitenkin uusia (esim. luvussa VI kuvatun kaltaisia) aloitteita, jotta käyttäjät pysyisivät edelleen tietoisina riskeistä ja jotta kasvinsuojeluaineiden käyttöön liittyviä riskejä voitaisiin edelleen vähentää koko yhteisössä.

IV EY:N ALOITTEIDEN VAIKUTUKSET EHDOKASMAIDEN KANNALTA

Kuudennen ympäristötoimintaohjelman voimassaoloaika (2002–2011) merkitsee sitä, että kaikessa torjunta-aineisiin liittyvissä toimissa on otettava huomioon Euroopan yhteisön laajentuminen. Laajentumisella on suuria vaikutuksia ehdokasmaissa, koska niiden on noudatettava liittymisajankohtana voimassa olevaa politiikkaa. Ehdokasmaiden olisi siksi välittömästi oltava mukana prosessissa tahoina, joita konsultoidaan suoraan, ja niiden on osallistuttava teemakohtaisen strategian kansainvälisiin näkökohtiin.

Tärkeänä toimenpiteenä on parantaa kemikaalien ja torjunta-aineiden hallintaa ehdokasmaissa, mukaan lukien käytöstä poistetuista torjunta-aineista huolehtiminen jätteenä. Tällaisia torjunta-aineiden varastoja on runsaasti, useita satojatuhansia tonneja⁶², ja niistä huolehtiminen edellyttää jätepolitiikan kehityksen huomioon ottamista.

Monien ehdokasmaiden hallituksia on tuettava teknisesti, taloudellisesti ja logistiikan tasolla, jotta ne voisivat puuttua tähän ongelmaan. Tätä voitaisiin parhaiten käsitellä järjestelmällisissä kansallisissa toimintasuunnitelmissa liittymistä edeltävän vaiheen aikana. Tällaisten suunnitelmia laatimista pitäisi tukea kohdennetusti. Suunnitelmissa olisi selostettava strategiat

- käytöstä poistettujen torjunta-aineiden varastojen inventoimiseksi maanlaajuisesti
- jätteiden käsittely- tai loppusijoitusmenetelmiä varten
- uusien varastojen kertymisen estämiseksi.

Monet kansainväliset organisaatiot sekä teollisuus ja kansalaisjärjestöt työskentelevät jo ongelman parissa. Lisäksi jotkin jäsenvaltiot tukevat hankkeita suoraan. Näiden avunantajien välinen yhteistyö on tärkeää samoin kuin asianomaisten maiden välinen alueellinen yhteistyö.

Yhteisön tuesta maataloutta ja maaseudun kehittämistä koskeville liittymistä valmisteleville toimenpiteille annetussa asetuksessa (EY) N:o 1268/1999⁶³ (SAPARD-asetuksessa) vahvistetaan yhteisön puitteet kestäväen maatalouden ja maaseudun kehittämisen tuelle. Siinä

⁶² Tšekin tasavallan ympäristökemian ja -toksikologian tutkimuskeskuksen ilmoittama luku (6th International HCH & Pesticides Forum, Poznan, Puola, 20.–22. maalikuuta 2001). Koko raportti on saatavissa osoitteesta <http://www.recetox.muni.cz/PBTs/content.htm>

⁶³ EYVL L 161, 26.6.1999, s. 87.

säädetään maatalouden ympäristötoimenpiteiden käynnistämisestä pilottihankkein. Toimenpiteet on suunniteltava sopivimmalla maantieteellisellä tasolla, ja yhteisön rahoitusosuus on useimmissa toimenpiteissä 75 % tukikelpoisista julkisista kokonaismenoista. On myös huomattava, että tuensajien kaikissa kymmenessä SAPARD-maassa on noudatettava yhteisön lainsäädännön taseisia ympäristönormeja ja investointien on vastattava yhteisön vaatimuksia. Nämä velvoitteet ovat tärkeä osa SAPARD-ohjelmaa, jota toteutetaan osana yhteisön säännösten täytäntöönpanoa ehdokasmaissa.

Monilla ehdokasmaiden maaseutualueilla maataloustuotannon intensiteetti ja torjunta-aineiden käyttö on hyvin pientä, joten merkittäviä ympäristövaikutuksia ei sikäli ole odotettavissa. Maatalouden ympäristötoimenpiteiden kehittämisellä ja käynnistämällä on kuitenkin joillain näiden maiden maaseutualueilla keskeinen merkitys vähennettäessä torjunta-aineiden ympäristö- ja terveysvaikutuksia. Tärkeitä ovat myös tutkimus- ja kehittämistoimet, joilla tuetaan integroitua tuholaiistorjuntaa ja luomutuotantoa.

V KANSAINVÄLISET NÄKÖKOHDAT JA ALUEELLINEN YHTEISTYÖ

Kaikessa torjunta-aineisiin liittyvässä yhteisön toiminnassa on otettava huomioon kansainvälinen työ tällä alalla. Toisaalta yhteisön asema merkittävänä toimijana kansainvälisillä foorumeilla merkitsee sitä, että se voi vaikuttaa kansainväliseen politiikkaan omien tavoitteiden mukaisesti. Hallitustenvälisellä kemikaalifoorumilla IFCS⁶⁴, joka vastaa Agenda 21:n "kemikaaliluvun" täytäntöönpanosta, on ohjelmassaan useita toimia ja joitain keskeisiä toiminnallisia päämääriä, jotka liittyvät välittömästi torjunta-aineisiin. Näitä ovat erityisesti kapasiteetin luominen, tiedonvaihto, verkottuminen, riskien vähentäminen, laittoman kaupan torjunta sekä muut.

Pysyvät orgaaniset yhdisteet (POP-yhdisteet) ovat eliöihin kertyviä orgaanisia kemikaaleja, jotka usein kulkeutuvat kauas ja esiintyvät laskeumissa. Yli 90 maata allekirjoitti toukokuussa 2001 Tukholmassa kansainvälisen yleissopimuksen, jonka tarkoituksena on mahdollisuuksien mukaan eliminoida 12 yksittäisen POP-yhdisteen (joista yhdeksän on torjunta-aineita) päästöt sekä tunnistaa muita tällaisia yhdisteitä. Yhteisö ja sen jäsenvaltiot ovat allekirjoittajien joukossa ja niiden on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet (mm. tuotantokiellot) yleissopimuksen panemiseksi täytäntöön⁶⁵. Tässä yhteydessä on erityisenä huolenaiheena DDT, joka on yksi Tukholman yleissopimuksella (POP-yhdisteet) säänneltävistä torjunta-aineista mutta jota käytetään edelleen laajalti kehitysmaissa malarian torjumiseksi. Yleissopimuksessa sallitaan tämä, jos asianomaiset maat pyytävät tällaista poikkeusta.

Useiden meriympäristön suojelua koskevien yleissopimusten (**OSPAR-yleissopimuksen ja Helsingin ja Barcelonan yleissopimusten**⁶⁶) keskeisenä tavoitteena on saada vaarallisten aineiden päästöt ja häviöt loppumaan vuoteen 2020 mennessä. Vaaralliset aineet määritellään pysyvyyttä, toksisuutta ja kertyvyyttä koskevin kriteerein. OSPAR-yleissopimuksen mukaisiin luetteluihin ensisijaisia toimenpiteitä vaativista kemikaaleista ja mahdollisista huolta aiheuttavista aineista sisältyy useita torjunta-aineita.

Monissa kehitysmaissa ja uusissa itsenäisissä valtioissa ei ole riittävää lainsäädäntöä eikä infrastruktuuria kemikaalien turvallisen käytön varmistamiseksi. Tätä ongelmaa pyritään

⁶⁴ <http://www.who.int/ifcs/>, erityisesti IFCS III kokouksessa lokakuussa 2000 annettu Bahian julistus.

⁶⁵ Huomattakoon, että kaikkien näiden torjunta-aineiden käyttö on jo kielletty EU:ssa.

⁶⁶ Oslon ja Pariisin yleissopimus koskee Koillis-Atlanttia, Helsingin yleissopimus Itämeren ja Barcelonan yleissopimus Välimeren.

hoitamaan kansainvälisen kaupan kohteina olevia tiettyjä vaarallisia kemikaaleja ja torjunta-aineita koskevan *ilmoitetun ennakkosuostumuksen menettelystä (PIC)* vuonna 1998 tehdyllä Rotterdamin yleissopimuksella, joka pannaan yhteisössä täytäntöön muuttamalla asetusta 2455/92. Tämä yleissopimus mm. velvoittaa PIC-luettelossa olevien kemikaalien viejät hankkimaan vastaanottajamaan hyväksynnän ennen toimitusta ja varmistamaan, että viedyissä kemikaaleissa on asianmukaiset merkinnät. Lisäksi sillä luodaan kemiallisia riskejä koskeva tiedonvaihtojärjestelmä. Yleissopimus antaa myös kehitysmaille mahdollisuuden ehdottaa luetteloon vakavasti vaarallisia torjunta-ainevalmisteita, jotka aiheuttavat ongelmia kyseisen kehitysmaan erityisissä käyttöolosuhteissa. PIC-luettelossa on tällä hetkellä 31 ainetta, joista 26 on torjunta-aineita.

Torjunta-aineiden riskien vähentämiseen liittyvä OECD:n hanke käynnistyi vuonna 1994, ja sen tarkoituksena on auttaa OECD-maita vähentämään torjunta-aineiden käyttöön liittyviä riskejä. Hankkeessa toteutetaan kolmenlaisia toimia:

- kerätään ja julkaistaan tietoa riskien vähentämiseen tähtäävistä toimista
- järjestetään työryhmätapaamisia, joissa viranomaiset ja muut sidosryhmät voivat vaihtaa tietoa ja yksilöidä kysymykset, joita ne haluaisivat käsitellä yhteistyössä
- kehitetään indikaattoreja, joilla voidaan mitata riskien vähentämisessä tapahtunutta edistystä.

Kokemusten jakaminen muiden OECD-maiden kanssa on tärkeää yhteisölle, jotta se voisi edistää torjunta-aineiden käyttöön liittyvien riskien vähentämistä ja erityisesti sopia yhdenmukaisista indikaattoreista edistyksen seuraamiseksi.

Codex Alimentarius vaikuttaa torjunta-aineiden käyttöön koko maailmassa, sillä se sisältää suosituksia torjunta-ainejäämien enimmäistasoista elintarvikkeissa. Codex Alimentarius on erityisen tärkeä kansainvälisen elintarvikekaupan kannalta. Codexin suositukset toimivat vertailuarvoina, joihin nähden kansallisia elintarvikealan toimenpiteitä ja säädöksiä arvioidaan WTO:ssa. Koska Codexin torjunta-ainejäämien enimmäisraajat eivät välttämättä tarjoa kaikkein suurinta suojaa, paineet ovat lisääntymässä EU:ssa omien enimmäisrajojen asettamiseksi. Ellei tällaisia EU:n omia raja-arvoja voida perustella puolueettomasti, kehitysmaat voivat pitää niitä protektionistisena kaupan esteenä, koska näillä mailla ei välttämättä ole teknisiä mahdollisuuksia todistaa, että niiden tuotteet täyttävät EU:n vaatimukset. EU:n raja-arvot torjunta-aineille, joille ei ole myönnetty lupaa, asetetaan tavallisesti analyysiherkkyyden alarajaan, mikä voi muodostaa ongelman kehitysmaille, joissa tällaisia torjunta-aineita saattaa yhä olla käytössä kohtuuhintaisten vaihtoehtojen puuttuessa.

Neuvosto ja komissio hyväksyivät marraskuussa 2000 **kehitysyhteistyöpolitiikkaa koskevan julkilausuman**⁶⁷, jossa ympäristö katsottiin kysymykseksi, joka on otettava huomioon kaikilla politiikan osa-alueilla. Komissio julkaisi huhtikuussa 2001 osana Cardiffin prosessia valmisteluasiakirjan⁶⁸ edistääkseen synergioiden etsintää ympäristönsuojelun ja köyhyyden poistamisen välillä ja tuodakseen esiin mahdollisuuksia sisällyttää ympäristönäkökohdat EY:n kehitysyhteistyöpolitiikan kuuteen ensisijaiseen alaan. Tavoitteena on tehdä kehityksestä kestävä. Kehitysyhteistyöohjelmissa on rahoitettu ja rahoitetaan paraikaa useita erilaisia torjunta-aineisiin liittyviä hankkeita. Ne koskevat mm. integroidun tuholaiistorjunnan teknikoiden edistämistä ja soveltamista, käytöstä poistettujen torjunta-aineiden varastojen

⁶⁷ Neuvoston asiakirja 13458/00.

⁶⁸ Commission Staff Working Paper "Integrating the environment into EC economic and development co-operation", 10.4.2001, SEC (2001) 609.

hävitystä⁶⁹, tuholaiсторjuntaa ja elintarvikevarmuutta, kapasiteetin kehittämistä kemikaali- tai torjunta-ainehallintoa varten⁷⁰, tiedotusta EY:n tasolla asetetuista torjunta-ainejäämien enimmäistasoista⁷¹.

Komission kehittämällä politiikalla on vuorovaikutusta myös monien muiden kansainvälisten toimien kanssa erityisesti torjunta-ainejäämien enimmäismäärien ja niiden täytäntöönpanon osalta. Nämä toimet liittyvät mm. *ATK-maihin*, EPPOon (Euroopan ja Välimeren maiden kasvinuojelujärjestö) tai FAOon (esim. torjunta-aineiden jakelua ja käyttöä koskevat FAO:n kansainväliset menettelysäännöt).

VI TORJUNTA-AINEIDEN KESTÄVÄÄ KÄYTTÖÄ KOSKEVAN EUROOPPALAISEN STRATEGIAN MAHDOLLISET OSATEKIJÄT

Tätä tiedonantoa laadittaessa on otettu huomioon kaikki nykyiset yhteisön ja jäsenvaltioiden välineet ja aloitteet sekä suuri määrä jo tehtyjä taustaselvityksiä ja pohjustuksia⁷².

Koska

- monet torjunta-aineiden käyttöön liittyvät riskit ovat samanlaisia kaikissa jäsenvaltioissa,
- erityisesti veden ja ilman pilaantumiseen liittyvät riskit esiintyvät myös valtioiden rajojen toisella puolella,
- monet jäsenvaltiot ovat jo käynnistäneet omia ohjelmiaan, joilla riskejä pyritään pienentämään, ja tällaiset vain yhtä jäsenvaltiota sitovat toimet asettavat eri jäsenvaltioiden viljelijät epätasa-arvoiseen asemaan sisämarkkinoilla ja johtavat siihen, että terveyden ja ympäristön suojelun taso vaihtelee yhteisössä,

näyttää ensinnäkin välttämättömältä, että kaikki nykyiset jo käytössä olevat välineet ja käynnistetyt aloitteet yhdenmukaistetaan keskenään ja toteutetaan koordinoitusti. Yhteisön tason toiminnasta olisi välittömänä hyötynä se, että riskien vähentämisestä saatuja kokemuksia voitaisiin vaihtaa paremmin ja edistää torjunta-aineiden ja kasviperäisten tuotteiden sisämarkkinoiden asianmukaista toimintaa sekä tervettä kilpailua kasvinuojeluaineiden käyttäjien, pääasiassa maanviljelijöiden välillä jäsenvaltioissa.

Lisäksi on kehitettävä uusia välineitä ja aloitteita, joilla voidaan puuttua kasvinuojeluaineiden käytön aiheuttamiin riskeihin. Näillä välineillä ja aloitteilla on oltava yhteiset päämäärät, ja ne on räätälöitävä vastaamaan kansainvälisen tason, EU:n tason, jäsenvaltioiden ja paikallistason tarpeita.

Komissio aikoo ehdottaa teemakohtaista strategiaa, jolla pyritään torjunta-aineiden kestävään käyttöön. Strategia täydentää sääntelyjärjestelmän (erityisesti direktiivin 91/414/ETY) tarkistusta, joka on jo käynnistynyt.

⁶⁹ Kehityksissa, etenkin Afrikassa, on varastoissa tuhansia tonneja käytöstä poistettuja torjunta-aineita <http://www.fao.org/ag/AGP/AGPP/Pesticid/Disposal/>

⁷⁰ Maakohtaisten selvitysten (*National Profiles*) avulla: <http://www.unitar.org/cwm/nationalprofiles/index.htm>

⁷¹ "Pesticides Initiative Programme": <http://www.coleacp.org>

⁷² Ks. <http://europa.eu.int/comm/environment/ppps/home.htm>

Tämän tiedonannon avulla on tarkoitus kuulla kaikkia sidosryhmiä mahdollisista toimenpiteistä, jotka esitetään seuraavassa. Toimenpiteet on luokiteltu neuvoston ja parlamentin päätöksessä xxxx määriteltyjen pääotsikoiden mukaisesti.

1. Torjunta-aineiden käytöstä terveydelle ja ympäristölle aiheutuvien vaarojen ja riskien vähentäminen mahdollisimman täydellisesti

- a) Laaditaan kansalliset suunnitelmat, joiden mukaisesti vähennetään vaaroja, riskejä ja riippuvuutta torjuntakemikaaleista

Jäsenvaltioissa saadut kokemukset ovat osoittaneet riskien tai käytön vähentämiseen tähtäävien suunnitelmien tehokkuuden. Ohjelmat on räätälöitävä paikallisiin olosuhteisiin. Eri alueiden olisi kartoitettava erityistarpeensa, kuten erityiset paineet ja vaikutukset valuma-alueilla.

Erityisohjelmia, tavoitteita ja aikatauluja suunniteltaessa olisi edistettävä yhteiskunnan kaikkien sidosryhmien ja erityisesti maanviljelijöiden, heidän liittojensa, neuvojen ja viranomaisten laajaa osallistumista. Suunnitelmat voivat edellyttää esitutkimuksia eri skenaarioiden ja niiden seurausten arvioimiseksi. Näiden kansallisten suunnitelmien tulokset on säännöllisesti ilmoitettava ja arvioitava.

Komissio ehdottaa, että kaikki jäsenvaltiot laativat tällaiset suunnitelmat kahden vuoden kuluessa ja raportoivat niistä säännöllisesti. Suunnitelmissa olisi erityisesti ehdotettava vähentämistoimenpiteitä kaikilla osa-alueilla, jotka kuuluvat viranomaisten toimivaltaan. Suunnitelmat olisi koordinoitava tiiviisti tai yhdenmukaistettava vastaaviin toimiin, joiden perustana on muu yhteisöläinsäädäntö, kuten vesipolitiikan puitesäädöksiin mukaisesti vesipiirien hoitosuunnitelmiin tai YMP:n mukaisesti maaseudun kehittämissuunnitelmiin.

- b) Vähennetään erityisiä riskejä, joita ovat

1. vesistöjen, ojen ja valuma-alueiden saastuminen haja- ja pistekuormituksen takia

Komissio aikoo kaikilta osin edistää vesipolitiikan puitesäädöksiin täytäntöönpanoa, joka takaa meriympäristön suojelun korkean tason torjunta-aineiden aiheuttaman saastumisen varalta. Komissio aikoo vesipolitiikan puitesäädöksiin yhteisessä täytäntöönpanostrategiassa⁷³ ottaa käyttöön vesipiirien hoidon parhaat käytännöt, kuten pakollisten suojakaistojen käytön tai vesiyhtiöiden ja maanviljelijöiden välillä tehtävät erityiset sopimukset.

2. kemialliset torjuntatoimet pilaantumisaltille alueilla, jotka määrittävät esim. NATURA-direktiivissä 92/43/ETY, jonka 6 artiklassa 2 kohdassa edellytetään toimenpiteitä luontotyyppien heikentymisen ja lajeja koskevien häiriöiden estämiseksi ja jolla edistetään myönteisiä toimenpiteitä, kuten ympäristöä säästäviä viljelymenetelmiä.

Komissio ehdottaa, että jäsenvaltiot toteuttavat toimenpiteitä, joilla tehostetaan tällaisten alueiden suojelua vähentämällä kasvinsuojeluaineiden käyttöä yleensä ja määrittelemällä alueet, joilla kasvinsuojeluaineiden käyttö on kielletty.

3. lentolevitys

Komissio ehdottaa lentolevityksen yleistä kieltämistä. Jäsenvaltioiden kansalliset viranomaiset saavat myöntää erityisen poikkeusluvan

⁷³ Ks. <http://europa.eu.int/comm/environment/water/water-framework/implementation.html>

lentolevitykseen, jos lentolevityksestä on selvästi etua ja myös ympäristöhyötyjä verrattuna muihin levitysmenetelmiin.

c) Parannetaan tietämystä riskeistä

1. seuraamalla niiden työntekijöiden terveyttä, joihin kohdistuu erityisen suuri riski, kuten maataloudessa työskenteleviä ja tavallista herkempiä kuluttajia (epidemiologinen tutkimus). Jäsenvaltioiden olisi tehtävä pitkän aikavälin tutkimusta eri tilanteista, joihin liittyy suuri riski (mm. pitämällä rekisteriä käytössä olevista torjunta-aineista), ja julkaistava säännöllisesti selvitykset elintarvikkeissa olevista jäämistä, mm. tekemällä arviointi kuluttajien kokonaisruokavaliosta, jolloin painotetaan erityisesti herkkiä väestöryhmiä, kuten lapsia.

Tämänhetkisiä jäämien seurantaohjelmia on tehostettava ja laajennettava (koskemaan useampia elintarvikkeita ja rehuja) ja koordinoitava paremmin jäsenvaltioiden välillä (kaikki asianomaiset ministeriöt ja virastot), ja samalla on lisättävä Euroopan komission elintarvike- ja eläinlääkintätoimiston antamaa tukea. Seurantaohjelmien ja tiedonvaihdon osalta voitaisiin ehdottaa lisätoimenpiteitä osana ympäristö- ja terveysstrategiaa.

Komissio ehdottaa, että jäsenvaltiot käynnistävät (mm. mahdollisissa komission rahoittamissa tutkimusohjelmissa) keskipitkän tai pitkän aikavälin epidemiologisia tutkimuksia, joiden kohteena ovat riskiryhmiin kuuluvat kasvinsuojeluaineiden käyttäjät, ja laajamittaisia selvityksiä ja seurantaohjelmia kuluttajien torjunta-ainejäämätasosta ja painottavat tällöin erityisen riskialttiita väestöryhmiä. Kansallisia seurantatoimia olisi koordinoitava niiden tehostamiseksi, ja elintarvike- ja eläinlääkintätoimiston antamaa tukea olisi lisättävä.

2. keräämällä tietoja tapauksista, jotka ovat vaikuttaneet työntekijöiden ja yksittäisten käyttäjien terveyteen ja ympäristöön (tietojen keskitetty tallentaminen ja analyysi)

Komissio ehdottaa, että jäsenvaltiot mukauttavat jo käytössä olevia raportointijärjestelmiä tai tarvittaessa luovat uusia järjestelmiä, joita olisi tämän jälkeen koordinoitava. Tiedot olisi koottava keskitetysti ja arvioitava koko yhteisön osalta.

3. keräämällä ja analysoimalla taloudellisia tietoja kasvinsuojeluaineiden käytöstä (hyödyistä ja kustannuksista) ja niiden vaihtoehtoista

Luotettavat luvut torjunta-aineiden käytön ja niiden vaihtoehtojen tosiasiallisista kustannuksista (myös ulkoisista kustannuksista) auttaisivat arvioimaan hyötyjä verrattuna torjuntamenetelmiin, joissa ei käytetä kemikaaleja.

Komissio ehdottaa, että komissio ja jäsenvaltiot tukevat tämän aiheen tutkimista tarkemmin kansallisella ja kansainvälisellä tasolla (esim. OECD:ssä).

d) Jatketaan tutkimus- ja kehittämistyötä, jonka kohteena ovat

1. kasvinsuojeluaineiden vaarattomammat käyttö- ja käsittelymenetelmät, kuten
 - täsmälevitys, paremmat pinnoitus- ja pakkaustekniikat (uudet hajoavat pakkaukset ja pakkaukset, joihin jää vähemmän jäämiä, kun ne on tyhjennetty)
 - suojavaatetuksen käytön kehittäminen.
2. IPM-menetelmät osana ICM:ää, esim. tuholaisten varhaisvaroitusjärjestelmät, tautiennusteet jne.

3. sadonmenetystä korvaavien vakuutusjärjestelmien parantaminen, jotta ennaltaehkäisevä torjunta-aineiden käyttö voitaisiin minimoida
 4. kasvinsuojeluaineiden mahdolliset synergistiset ja antagonistiset vaikutukset erityisesti usein käytetyissä tehoaineyhdistelmissä
 5. pistekuormituksen kvantifiointi ja käytännön ratkaisut siihen liittyvien ongelmien käsittelemiseksi.
 6. paremmat menetelmät, joilla arvioidaan torjunta-aineista imeväisille ja lapsille aiheutuvat krooniset ja akuutit riskit määritettäessä torjunta-ainejäämien enimmäisrajoja näiden väestöryhmien terveyden suojaamiseksi.
- Komissio ehdottaa, että komissio ja jäsenvaltiot tukevat tai kehittävät tutkimushankkeita, ja pyytää teollisuutta osallistumaan näihin toimiin.*

2. Torjunta-aineiden käytön ja jakelun valvonnan parantaminen

- a) Edellytetään, että tuottajat ja jakelijat raportoivat kasvinsuojeluaineiden tuotannon, tuonnin ja viennin määristä kansallisille viranomaisille. Kansalliset viranomaiset raportoisivat lain sallimissa puitteissa yhteisölle, joka sitten laatisi (Eurostatin kautta) vuosiraportin ja analysoisi tietoa koonnetusti. Tietoja käytettäessä, koottaessa tai levitettäessä luottamukselliset tiedot olisi suojattava tarvittavilta osin. Tietojen olisi oltava mahdollisimman yksityiskohtaisia, jotta niistä olisi apua myös Rotterdamin yleissopimuksen (PIC-menettely) täytäntöönpanon seurannassa.
- b) Tehostetaan käyttöä koskevien tietojen keruuta (käytettyjen kasvinsuojeluaineiden määrät kasvia, tuotetta, aluetta, käyttöajankohtaa jne. kohti). Jos levityksestä pidettäisiin paremmin kirjaa ja kerättäisiin tietoja käsittelystä ja käsittelyolosuhteista ja käytettyjen torjunta-aineiden laadusta ja määrästä, saattaisi käyttäjien tietoisuus parantua ja tosiasiallisten käyttötapojen valvonta helpottua. Tietämys todellisista käyttötavoista auttaisi kohtuuttomien riskien määrittelyssä.
- c) Tehostetaan koordinoitusti direktiivin 91/414/ETY 17 artiklaan perustuvaa järjestelmää (kasvinsuojeluaineiden käyttöä ja jakelua koskevat tarkastukset ja seuranta, joiden kohteena ovat tukku- ja vähittäiskauppiat ja maanviljelijät).
- d) Otetaan käyttöön järjestelmä, jossa kasvinsuojeluaineiden pakkaukset sekä käyttämättömät tuotteet kerätään turvallisesti, mahdollisuuksien mukaan käytetään uudelleen ja lopulta hävitetään kontrolloidusti.
- e) Otetaan käyttöön levityskaluston säännölliset tekniset tarkastukset.⁷⁴
- f) Tehdään koulutus, valistus ja sertifiointi pakolliseksi kaikille kasvinsuojeluaineiden käyttäjille (maanviljelijät, paikallisviranomaiset, työntekijät, jakelijat, kauppiat ja neuvojat). Koulutuksessa tulisi painottaa ihmisten terveyden ja ympäristön kannalta turvallista käyttöä. Se myös edistäisi työntekijöiden vapaata liikkuvuutta yhteisten ja tunnustettujen koulutusvaatimusten ansiosta. Koulutuksen olennaisia osia varten olisi laadittava suuntaviivat parhaista käytännöistä. Tämä voitaisiin tehdä neuvoston asetuksen (EY) 1257/99 III luvun 9 artiklan mukaisten koulutusohjelmien mukaisesti.

⁷⁴ Ovat jo käytössä useissa jäsenvaltioissa. Kokemus on osoittanut, että pakolliset järjestelmät ovat tehokkaampia kuin vapaaehtoiset.

Komissio aikoo ehdottaa kaikkia näitä kohtia varten asianmukaisia pakollisia vaatimuksia kahden vuoden kuluessa teemakohtaisen strategian vahvistamisesta. Vaatimustenmukaisuus on varmistettava riittävien seurantaohjelmien avulla. Vaatimusten noudattaminen on tarvittaessa asetettava ehdoksi maanviljelijöille maksettavalle YMP:n mukaiselle tuelle.

3. Haitallisen tehoainejäämien tason pienentäminen korvaamalla vaarallisimmat aineet turvallisemmilla vaihtoehtoilla, myös muilla kuin kemikaaleilla

Tämä päämäärä saavutetaan pääasiallisesti nopeuttamalla direktiivin 91/414/ETY ja sen muutosten täytäntöönpanoa lähitulevaisuudessa. Valmistelutyö on jo meneillään.

Käytännössä olisi kyse siitä, että arvioidaan systemaattisesti mahdollisuudet korvata yksittäinen tehoaine⁷⁵, jonka osalta arviointiprosessi ei ole poistanut kaikkia huolenaiheita, joko toisella aineella (tehoaineiden luettelon perusteella, kun tiettyyn erityistarkoitukseen on käytettävissä vaihtoehto) tai muulla menetelmällä kuin torjunta-aineella. Direktiivin 91/414/ETY kymmenvuotisarvioinnissa suositetaan, että pitäisi tarkastella mahdollisuutta ottaa tämä periaate käyttöön yhteisön tasolla. Neuvosto ja Euroopan parlamentti ovat painottaneet tätä suositusta arviointiraportista antamissaan päätelmissä.

Komissio ehdottaa direktiivin 91/414/ETY muuttamista mm. siten, että otetaan käyttöön kyseinen korvaamisperiaate. Komissio aikoo tutkia periaatteen käytännön soveltamisen mahdollisuuksia ja mahdollisia menetelmiä. Esittelijäjäsenvaltioiden olisi sitten tehoaineiden arviointia suorittaessaan tehtävä vertailuarvioinnit asianmukaisissa olosuhteissa (jotka on määriteltävä) ja otettava tällöin kaikilta osin huomioon mahdolliset resistenssiongelmat. Direktiivin tarkistuksessa otetaan huomioon myös useita muita kysymyksiä, jotka tuotiin esille direktiivin 91/414/ETY täytäntöönpanoa koskevasta kymmenvuotisarviointista annetuissa neuvoston päätelmissä ja Euroopan parlamentin lausunnossa⁷⁶.

4. Vähän torjunta-aineita käyttävän tai torjunta-aineettoman viljelyn edistäminen erityisesti valistamalla käyttäjiä, edistämällä hyvien käytäntöjen soveltamista ja harkitsemalla mahdollista taloudellisten välineiden käyttöä

- a) Edistetään ja kehitetään kemiallisille torjuntakeinoille vaihtoehtoisia ratkaisuja IPM-maatalouden ja luomuviljelyn keinoin sekä biologisia torjuntakeinoja erityisiin käyttötarkoituksiin esim. kasvihuoneissa. Tarkastellaan mahdollista geenitekniikan käyttöä, kun sen käyttö katsotaan turvalliseksi terveydelle ja ympäristölle.

Edistetään hyviä käytäntöjä kehittämällä pidemmälle hyviä maatalouskäytäntöjä ja sisällyttämällä niihin IPM:n periaatteita.

Jäsenvaltioita kannustetaan osoittamaan lisävaroja. Maanviljelijöitä kannustetaan toteuttamaan maaseudun kehittämistoimia ja erityisesti maatalouden ympäristötoimenpiteitä, joilla edistetään hyvän maatalouskäytännön vaatimukset ylittävää vähemmän torjunta-aineita käyttävää maataloutta (luomuviljelyä, ICM:ää ja erityistoimia torjunta-aineiden käytön vähentämiseksi). Näihin päämääriin pyritään myös koulutuksella ja muilla aiheellisilla toimenpiteillä.

⁷⁵ Tämä mahdollisuus sisältyy jo biosididirektiiviin 98/8/EY.

⁷⁶ Ks. alaviite 31.

- b) Seuraamusten asettaminen käyttäjille siten, että vähennetään tai peruutetaan tukijärjestelmistä saatavia etuja

Jäsenvaltioiden olisi käytettävä täysimääräisemmin mahdollisuutta määrätä seuraamuksia, joilla peruutetaan tai vähennetään neuvoston asetuksen 1259/1999 soveltamisalaan kuuluvia etuja, jos ei ole noudatettu ympäristövaatimuksia, jotka jäsenvaltiot ovat katsoneet tarkoituksenmukaisiksi käytetyn viljelymaan tilanteen tai kyseisen tuotannon kannalta. Jos tällaisia vaatimuksia ei vielä ole, ne olisi määritettävä.

Komissio ehdottaa sekä kohdan a) että kohdan b) osalta, että jo annettuja säännöksiä sovelletaan aiempaa tiukemmin ja hyödynnetään niiden mahdollisuuksia kaikilta osin. Asetusta (EY) 1259/1999 koskevassa tulevassa raportissa tullaan selostamaan, mitä jäsenvaltiot ovat tehneet ympäristönsuojeluväestöjen hyväksi. Raportissa ilmoitetaan, tarvitaanko vaatimusten soveltamisen edistämiseksi lisätoimenpiteitä. Komissio aikoo sisällyttää torjunta-ainekysymykset keskusteluun siitä, miten hyviä maatalouskäytäntöjä pitäisi tulevaisuudessa kehittää politiikan välineenä.

- c) Kasvinsuojeluaineista perittävät julkiset maksut

Osa jäsenvaltioista on jo ottanut käyttöön erityiset julkiset maksut, ja toiset suunnittelevat tätä. Ympäristömaksun käyttöönotto parantaisi tietoisuutta kasvinsuojeluaineiden liian intensiivisen käytön haittavaikutuksista ja vähentäisi osaltaan nykymaatalouden riippuvuutta kemikaalien käytöstä. Lisäksi tällainen maksu parantaisi muiden kuin kemiallisten menetelmien kilpailukykyä ja muodostaisi lähteen lisävaroille, joita tarvitaan kasvinsuojeluaineiden ulkoisten kustannusten, kestävämpiin vaihtoehtoihin liittyvän tutkimuksen ja kehittämisen kustannusten sekä pilaantumisalttiiden alueiden ja herkkien väestöryhmien suojelun tehostamiseen liittyvien kustannusten kattamiseksi.

Komissio on teettänyt tutkimuksen torjunta-aineista perittäviä julkisia maksuja koskevan EU:n laajuisen sääntelyjärjestelmän eduista, haitoista ja toteutettavuudesta⁷⁷.

Tutkimuksen päätelmänä oli, että "ihanteellinen maksu" täyttäisi seuraavat kriteerit:

- Se tekee tehokkaasti eron eri torjunta-aineiden välillä (ts. maksun tulisi määräytyä suhteessa potentiaaliin ympäristövahinkoihin).
- Se on oikeansuuruinen (ts. vastaa ulkoisia marginaalikustannuksia).
- Sitä varten on tehokas keräys- ja takaisinmaksujärjestelmä.
- Se on suojattu petosten varalta.
- Se on pysyvä kannustin maanviljelijöille.

Tutkimuksen mukaan ensimmäisiin kahteen näistä kriteereistä liittyy merkittäviä vaikeuksia: torjunta-aineiden (pitkän aikavälin) kielteisistä ympäristövaikutuksista ei ole riittävästi tietoa ja on hyvin vaikea määrittää eri vaikutusten yhteisvaikutus yksittäisessä kohteessa (esim. vaikutukset yhtäältä vesiympäristössä ja toisaalta maaympäristössä). Lisäksi ulkoisten kustannusten tarkka kvantifiointi (ja määrittäminen rahallisesti) on melko mahdotonta. Tutkimuksen puitteissa ei ollut

⁷⁷ Loppuraportti, EIM / Haskoning, Zoetermeer, heinäkuu 1999.

mahdollista ehdottaa ratkaisua torjunta-aineista perittäviä julkisia maksuja koskevalle EU:n laajuiselle sääntelyjärjestelmälle.

Julkisia maksuja sovelletaan käytännössä kahdessa maassa (Tanskassa ja Ruotsissa), joissa saatu kokemus näyttää kuitenkin osoittavan maksuilla olevan jotain vaikutusta, vaikkakin vähemmän kuin alun perin odotettiin. Kasvinsuojeluaineiden kysyntä väheni, mikä viittaa tiettyyn hintajoustoon, mutta ei ollut selvää, johtuiko tämä pelkästään maksusta vaiko monista samaan aikaan toteutetuista "liitännäistoimenpiteistä". Tärkeä tekijä oli sen sijaan maksun aikaansaama varojen lisäys. Saadut varat käytettiin (ainakin osittain) sellaisten tukiohjelmien (kuten neuvontapalvelujen) rahoittamiseen, joilla pyrittiin optimoimaan torjunta-aineiden käyttöä. Lisäksi kumpaankin maahan on kehittynyt merkittäviä luomuviljelysektoreita.

Tämänhetkisten kokemusten valossa komissio ei aio ehdottaa, että kasvinsuojeluaineista perittäviä julkisia maksuja varten kehitettäisiin täysi EU:n laajuinen järjestelmä, jossa otettaisiin huomioon todelliset ulkoiset marginaalikustannukset. Ensin tarvitaan lisätutkimuksia kasvinsuojeluaineiden käytön ja vaihtoehtojen menetelmien täysistä kustannuksista ja hyödyistä (mukaan lukien ulkoiset kustannukset). Komissio katsoo, että jos tällainen julkinen maksu otettaisiin käyttöön, jäsenvaltioita olisi kannustettava soveltamaan eriytettyä verotusta ottaen huomioon EY:n perustamissopimuksen yleiset periaatteet ja omat erityiset ympäristöhuolenaiheensa. Verotuksen olisi toimittava käyttäjille riittävänä kannustimena valita torjunta-aineet, jotka ovat vähemmän vaarallisia ympäristölle kyseisessä jäsenvaltiossa. Lisäksi maksun ansiosta ainakin osa kasvinsuojeluaineiden käytön ulkoisista vaikutuksista pitäisi voida ottaa huomioon hinnoissa. Maksusta saatavien tulojen avulla voitaisiin rahoittaa erilaisia kansallisiin riskinvähentämissuunnitelmiin kuuluvia toimenpiteitä sekä edellä monessa kohdassa ehdotettua tutkimus- ja kehittämistyötä.

d) Kasvinsuojeluaineiden arvonlisäveron yhdenmukaistaminen

Kasvinsuojeluaineiden alv vaihtelee nykyään 3:sta 25 prosenttiin, mikä saattaa eri jäsenvaltioiden maanviljelijät erilaiseen asemaan. Yhteisön nykyinen lainsäädäntö sallii jäsenvaltioiden soveltaa kasvinsuojeluaineisiin alennettua arvonlisäverokantaa. Tämä vääristää sisämarkkinoita ja voi johtaa laittomaan maahantuontiin ja sitä kautta suurempaan epävarmuuteen näiden laittomasti tuotujen kasvinsuojeluaineiden mahdollisista kielteisistä terveys- ja ympäristövaikutuksista (esim. käyttäjälle tuntemattomalla kielellä laaditusta etiketistä johtuvat riskit).

Sisämarkkinoiden toiminnan takaamiseksi jäsenvaltioiden arvonlisäverokantoja tulisi lähentää. Komissio valmistelee parhaillaan alv-lainsäädäntöön muutoksia, joissa voitaisiin ottaa huomioon tämä yhdenmukaistamistavoite. Komissio voisi ehdottaa normaalin alv-kannan (vähintään 15%) soveltamista kaikkiin kasvinsuojeluaineisiin, jolloin ne eivät yleisten ympäristöhaittojensa vuoksi kuuluisi maataloustuotteisiin, joihin sovelletaan vapautusta.

Komissio ehdottaa, että alv:n yhdenmukaistamista yhteisön normaalitasolle tulisi pitää välttämättömänä toimenpiteenä, jotta voitaisiin noudattaa sisämarkkinoiden vaatimuksia ja vähentää laittoman tuonnin riskejä.

5. Avoimen järjestelmän kehittäminen raportointiin ja strategian tavoitteiden toteuttamisessa saavutetun edistyksen seurantaan, mukaan luettuna sopivien indikaattorien kehittäminen

a) Säännöllinen raportointi kansallisista riskinvähentämishjelmissä

Kun kasvinsuojeluaineiden riskien vähentämistä koskevat kansalliset ohjelmat on luotu, jäsenvaltioiden tulisi seurata niitä kohdennetusti ja tiukasti. Seurannan tuloksista olisi raportoitava komissiolle.

b) Sopivien indikaattorien kehittäminen seurantaan varten ja kvantitatiivisten tavoitteiden määrittely

Useimmat tällä hetkellä käytetyt indikaattorit mittaavat määrällistä muutosta käyttömäärissä ja -taajuudessa. Nämä muuttujat eivät kuitenkaan välttämättä korreloi riskien vähenemiseen, mikä johtuu eri kasvinsuojeluaineiden erilaisista kemiallisista ominaisuuksista ja käyttötavoista. Siksi on mitattava muuntotyyppejä muuttujia, kuten sertifioitujen käyttäjien prosenttiosuutta, kasvinsuojeluaineilla käsitellyn alueen prosenttiosuutta ja muita, toistaiseksi kehittämättä olevia muuttujia taikka kaikkia näitä yhdessä.

Tällä hetkellä ei ole olemassa yleisesti hyväksyttyjä muuttujia (ks. kohta 2.5). Tällaisten riski-indikaattoreiden kehittäminen on tutkimusprioriteetti, joka mainitaan kahdessa hiljattaisessa komission tiedonannossa neuvostolle ja Euroopan parlamentille⁷⁸.

Komissio ehdottaa, että jäsenvaltiot raportoivat säännöllisesti riskien vähentämistä koskevien kansallisten suunnitelmien edistymisestä. Yhdenmukaisten indikaattorien ollessa kehitteillä jäsenvaltioiden tulisi raportoida edistymisestä käyttämällä sopivimpia käytössään olevia indikaattoreita. Seurannan tulisi kattaa viljelymaat ja tarpeen mukaan metsämaat, vesistöt sekä elintarvikkeissa ja rehuissa olevat jäämät. Komission ja jäsenvaltioiden olisi aktiivisesti edistettävä kansainvälistä työtä indikaattorien kehittämiseksi (erityisesti OECD:ssä) ja tämän jälkeen niiden käyttöä.

6. Ehdokasmaat

a) EU:n laajentumisella on suuria vaikutuksia ehdokasmaissa, koska niiden on noudatettava liittymisajankohtana voimassa olevaa politiikkaa.

Käytöstä poistettujen torjunta-aineiden varastojen jätehuolto on tässä yhteydessä toistuvasti mainittu merkittävänä ongelmana, joka koskee useaa ehdokasmaata. Torjunta-aineet jäävät pois käytöstä, kun ne eivät enää palvele käyttötarkoitustaan ja edellyttävät siksi käsittelyä jätteenä. Tähän tilanteeseen ovat yleensä syinä, että

- tuotteiden käyttö on kielletty tai sitä on tiukasti rajoitettu
- torjunta-aine on menettänyt vaikutustehonsa epäasianmukaisen tai pitkäaikaisen varastoinnin takia.

Monet useissa ehdokasmaissa yhä käytössä olevat torjunta-aineet saatetaan joutua poistamaan käytöstä maan liittyessä EU:hun. Lisäksi käytöstä poistettuja torjunta-

⁷⁸ Ks. alaviitteet 43 ja 44.

aineita on jo nyt huomattavat varastot. Direktiivin 91/689/ETY⁷⁹ mukaan torjunta-aineet ovat vaarallista jätettä, joka edellyttää erityistä huolellisuutta jätteen käsittelyssä (poltto erityisissä polttolaitoksissa). Jos riittäviin toimenpiteisiin ei ryhdytä, ehdokasmailla ei ehkä tule olemaan riittäviä vaaditut raja-arvot täyttäviä polttolaitoksia. Nykyisiä laitoksia on parannettava tai jäte on kuljetettava soveltuviin polttolaitoksiin nykyisissä jäsenvaltioissa. Ongelmaan on lopulta löydettävä muita ratkaisuja. Osa käytöstä poistetuista torjunta-aineista kuuluu POP-yhdisteitä koskevan Tukholman yleissopimuksen soveltamisalaan, ja niiden jätehuoltotoimenpiteille voidaan myöntää yleissopimuksen nojalla tukea (seitsemän ehdokasmaan ehdotukset, jotka koskevat POP-yhdisteisiin liittyvän kontaminaation kartoitustyötä, on jo hyväksytty). Ennen liittymistä ehdokasmaille voidaan kuitenkin joutua antamaan lisätukea.

Komissio ehdottaa, että tiiviissä yhteistyössä ehdokasmaiden kanssa kehitetään erityiset tukiohjelmat, joiden kohteena ovat käytöstä poistettujen kasvinsuojeluaineiden varastojen käsittely ja niiden turvallinen hävittäminen. Näissä ohjelmissa pitäisi ensin yksilöidä ja kvantifioida olemassa ja odotettavissa olevat varastot (Mikä on ongelman laajuus?⁸⁰) ja sitten ehdottaa tarvittavia jätehuoltotoimenpiteitä (mieluiten osana vaarallisten jätteiden huoltoon laadittuja kansallisia suunnitelmia). Jäsenvaltioiden pitäisi tarjota teknistä (ja tarvittaessa taloudellista) tukea, jotta voitaisiin luoda tarvittava hallinnollinen kapasiteetti, jonka turvin voidaan kehittää ja hallinnoida tällaisia jätehuolto-ohjelmia.

Lisäksi komissio ehdottaa, että SAPARD-asetuksen mukaisia maatalouden ympäristötoimenpiteiden pilottiohjelmia tuetaan jatkuvasti ehdokasmaissa. Tarkoituksena on kehittää näitä ohjelmia pidemmälle erityisesti torjunta-aineiden käytön riskien vähentämistä ajatellen, jotta ne liittymisen jälkeen olisivat asianmukaisesti osa maaseudun kehittämissuunnitelmia.

7. Kansainväliset näkökohdat

Yhteisön ja jäsenvaltioiden olisi edistettävä kasvinsuojeluaineiden turvallista käyttöä kehitysmaissa ja uusissa itsenäisissä valtioissa seuraamalla ja arvioimalla paremmin kemikaalivientä tai -lahjoituksia, kasvinsuojeluaineiden käyttöön, käsittelyyn ja varastointiin liittyvää koulutusta ja neuvontaa ja käytöstä poistettujen torjunta-aineiden jätehuoltoa sekä tukemalle valmiuksien luomista ja tiedonvaihtoa. Rotterdamin (PIC-menettely) ja Tukholman (POP-yhdisteet) yleissopimusten täysimääräinen täytäntöönpano on merkittävä askel tähän suuntaan. Tämä edellyttää taloudellista tukea ja teknistä apua, jota annetaan yleissopimusten mekanismien välityksellä, mutta tämän lisäksi myös tukea kapasiteetin luomisessa erityishankkein tai alueellisten sopimusten (erityisesti Cotonoun sopimuksen) puitteissa. Se edellyttää myös sitä, että ympäristötavoitteet otetaan laajemmin huomioon kehitysyhteistyöpolitiikassa ja että edistetään hallitustenvälisen kemikaalifoorumin IFCS:n päämääriä.

Komissio on antanut neuvostolle ehdotukset tarvittaviksi säädöksiksi, joilla ratifioidaan ja pannaan täytäntöön ilmoitetun ennakkosuostumuksen menettelyä koskeva Rotterdamin yleissopimus. Ehdotuksessa on kyse mm. asetuksen 2455/92 muuttamisesta. Komissio aikoo

⁷⁹ EYVL L 377, 31.12.1991, s. 20.

⁸⁰ Euroopan parlamentti lähetti heinäkuussa 2001 kaikille ehdokasmaille kirjeen, jossa se pyysi hallitusten arvioita käytöstä poistettujen torjunta-aineiden laadusta ja määrästä sekä loppusijoitus suunnitelmista.

piakkoin esittää tarvittavat ehdotukset hitaasti hajoavia orgaanisia yhdisteitä koskevan Tukholman yleissopimuksen ratifioimiseksi ja täytäntöönpanemiseksi.

Komission ja jäsenvaltioiden on osallistuttava yleissopimusten sekä erillisten (esim. ATK-maiden kanssa tehtyjen) kahdenvälisten sopimusten mukaisen teknisen ja taloudellisen avun tarjoamiseen. Lisäksi niiden tulisi osallistua laajemmin yksittäisiin ohjelmiin, kuten DDT:lle vaihtoehtoisten ratkaisujen tutkimiseen malarian torjumiseksi (osana tartuntatauteja koskevaa yhteisön aloitetta), valmiuksien luomiseen kemikaalihallintoa varten sekä kehitysmaille annettavaan tukeen, jonka avulla ne voivat korvata torjunta-aineet, jotka eivät ole enää sallittuja EU:ssa, ja todistaa maataloustuotteidensa täyttävän yhteisön torjunta-ainejäämävaatimukset. Komissio aikoo myös pyrkiä tekemään yhteistyötä uusien itsenäisten valtioiden kanssa kemikaalihallinnon kehittämiseksi⁸¹.

Lisäksi komissio ja jäsenvaltiot osallistuvat edelleen Codex Alimentariuksen työhön varmistaakseen, että Codexin asettamat torjunta-ainejäämien enimmäismääriä koskevat vaatimukset suojaavat riittävästi ihmisten terveyttä ja minimoivat sen riskin, että yhteisön toimenpiteistä valitetaan WTO:hon.

VII PÄÄTELMÄT JA JATKOTOIMET

Tässä tiedonannossa esitetään runsaasti taustatietoa, joka koskee torjunta-aineiden käyttöön suoraan tai epäsuorasti vaikuttavia yhteisön välineitä ja aloitteita ja joissain jäsenvaltioissa toteutettuja lisätoimenpiteitä, sekä yksilöidään jäljellä olevat huolenaiheet, joita torjunta-aineiden tämänhetkiseen käyttöön liittyy.

Jotta torjunta-aineiden terveys- ja ympäristöriskejä voitaisiin edelleen vähentää, tiedonannossa määritellään erityyppisiä toimenpiteitä, joista torjunta-aineiden kestäväää käyttöä koskeva yhteisön strategia – jonka on määrä täydentää tarvittavilta osin nykyistä lainsäädäntöä – voisi koostua.

Yhteisö ja jäsenvaltiot voisivat tällaista strategiaa toteuttaessaan soveltaa useita eri välineitä: oikeudellisesti sitovia toimenpiteitä, (taloudellisia) kannustimia, tutkimusta tai vapaaehtoisia toimenpiteitä. Myös eri välineiden yhdistely on mahdollista. Monet toimenpiteet voitaisiin toteuttaa tehokkaimmin integroimalla ne jo olemassa tai kehitteillä oleviin politiikan aloihin, jotka liittyvät torjunta-aineisiin. Näitä aloja ovat esim. vesien suojelu, terveyden ja kuluttajien suojelu (erityisesti elintarvikkeiden turvallisuus) ja yhteinen maatalouspolitiikka.

On selvää, että useimmat ehdotetuista toimenpiteistä kuuluvat tällä hetkellä jäsenvaltioiden vastuulle. Tällaisia toimia ovat hyvät maatalouskäytännöt, IPM:n edistäminen, käyttäjien koulutusohjelmat, luomuviljelyn ja vähän torjunta-aineita käyttävän maatalouden edistäminen ja seuraamusten soveltaminen (mm. YMP:n mukaisten etujen supistaminen ja peruuttaminen). Jotta toimintaa saataisiin yhdenmukaistettua ja toteutettua paremmin, voi kuitenkin olla tarpeellista määrittää vähimmäisvaatimukset yhteisön tasolla. Joitain ehdotetuista toimenpiteistä voitaisiin säännellä tehokkaimmin yhteisön tasolla (läheisessä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa). Näihin kuuluisi mm. riittävien seuranta-vaatimusten määrittäminen, käyttöä koskevien tietojen keruu sekä yhdenmukaiset järjestelmät, joissa raportoidaan terveyteen tai ympäristöön vaikuttavista tapauksista.

⁸¹ Komission tiedonanto "EU:n ja Venäjän yhteistyö ympäristöalalla" KOM(2001) 772 lopullinen.

Komissio ehdottaa, että sidosryhmiä kuullaan torjunta-aineiden kestävästä käytöstä koskevasta tulevasta teemakohtaisesta strategiasta kyseisten vaihtoehtojen pohjalta. Komissio pyytää kaikkia kiinnostuneita ottamaan kantaa tähän asiakirjaan. Julkinen kuuleminen järjestetään vuoden 2002 viimeisellä neljänneksellä.

Kommentit voi lähettää suoraan komissiolle viimeistään 30. marraskuuta 2002. Ne pyydetään osoittamaan Euroopan komission ympäristöasioiden pääosaston kemikaaleja käsittelevän yksikön päällikölle Eva Hellstenille osoitteeseen *Head of the Chemicals Unit (DG Environment)*, 200 rue de la Loi/Wetstraat 200, B-1049 Bruxelles/Brussel, Belgia. Kommentit voi lähettää myös sähköpostitse osoitteeseen ENV-SustainablePPP@cec.eu.int. Tämän tiedonannon erikieliset versiot, taustatutkimukset ja muita sen valmisteluun käytettyjä asiakirjoja on saatavissa osoitteesta <http://europa.eu.int/comm/environment/pppshome.htm>.

Tässä tiedonannossa tehtyjen analyysien ja kuulemisprosessin tulosten pohjalta komissio aikoo ehdottaa vuoden 2004 alussa torjunta-aineiden kestävästä käytöstä koskevan kattavan teemakohtaisen strategian edellyttämiä toimenpiteitä. Muilla politiikan aloilla meneillään olevien toimien – erityisesti direktiivin 91/414/ETY tarkistamisen ja YMP:n väliarvioinnin – vuoksi joihinkin suunniteltuihin toimenpiteisiin ryhdytään jo ennen täyden teemakohtaisen strategian vahvistamista.

Liite 1: Kasvinsuojeluaineiden kestävää käyttöä koskevassa hankkeessa tehdyt tutkimukset⁸²

Vaihe 1:

Pesticide use in the EC (Agricultural Economics Research Institute (LEI), The Netherlands 1994)

Towards a future EC pesticides policy (Centre for Agriculture and Environment (CLM), The Netherlands, 1994)

Vaihe 2:

Possible Arguments and Objectives of an Additional EC Policy on Plant Protection Products (Oppenheimer, Wolff & Donnelly, 1996)

Additional EU Policy Instruments for Plant Protection Products (Wageningen Agricultural University (Mansholt Institute) 1997)

Analysis of Agricultural Policy in Relation to the Use of Plant Protection products (Produce Studies Limited, 1996)

Assessment of the Benefits of Plant Protection Products (Eyre Associates, 1997)

Regional Analysis of Use Patterns of Plant Protection Products in Six EU Countries (Landell Mills Market Research Limited, 1996)

Further Analysis of Presence of Residues and Impact of Plant Protection Products in the EU (Soil Survey and Land Research Centre and sub-contractors, 1996)

Lopullisen työryhmätapaamisen asiakirjat (toukokuu 1998)

Possibilities for Future EU Environmental Policy on Plant Protection Products- Synthesis Report (Summary Report of all six studies) (Oppenheimer, Wolff & Donnelly, 1998)

Proceedings of the Workshop held in Brussels, May 1998

⁸² <http://europa.eu.int/comm/environment/ppps/home.htm>

Liite 2: Määritelmät

Hyvä maatalouskäytäntö mainitaan Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tuesta maaseudun kehittämiseen annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1257/1999 14 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa ja 23 artiklan 2 kohdassa sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1257/1999 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annetun komission asetuksen (EY) N:o 445/2002 29 artiklassa. Hyvä maatalouskäytäntö on se viljelytapa, jota vastuuntuntoinen viljelijä noudattaisi kyseisellä alueella. Jäsenvaltioiden on määriteltävä tällaiset normit, joihin kuuluu joka tapauksessa ympäristöä koskevien yleisten ja pakollisten vaatimusten noudattaminen.

Erityisesti torjunta-aineiden käytön yhteydessä käytetään usein käsitettä **hyvä viljelytapa**. Käsitteelle ei ole annettu määritelmää, mutta torjunta-ainejäämien enimmäismääriä koskevissa direktiiveissä 76/895/ETY, 86/362/ETY, 86/363/ETY ja 90/642/EY hyvä viljelytapa merkitsee kasvinsuojeluaineen riittävästä tehokkuudesta aiheutuvaa alinta mahdollista jäämämäärää. Toisin sanoen jäämien enimmäisrajat määritetään käytön näkökulmasta.

Hyvä kasvinsuojelukäytäntö kuuluu termeihin, joita käytetään (kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamista koskevassa) direktiivissä 91/414/ETY kasvinsuojeluaineiden asianmukaiseen käyttöön liittyen, joskaan tätä käsitettä ei nimenomaisesti määritellä. EPPO on ottanut tehtäväkseen laatia termin määritelmän komission täysimääräisellä tuella.

Ympäristön kannalta paras käytäntö tarkoittaa sitä, että käytetään sopivinta ympäristötoimenpiteiden yhdistelmää. Esimerkkejä näiden käytäntöjen soveltamisesta annetaan Itämeren alueen merellisen ympäristön suojelua koskevan yleissopimuksen liitteessä II.

Tässä tiedonannossa käytetään myös muita tuotantomenetelmiin liittyviä käsitteitä:

Luonnonmukainen tuotantotapa (luomuviljely) määritellään maataloustuotteiden luonnonmukaisesta tuotantotavasta ja siihen viittaavista merkinnöistä maataloustuotteissa ja elintarvikkeissa 24. kesäkuuta 1991 annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) 2092/91.

Integroitu maatalous, integroitu tuotanto (IP), integroitu viljely (ICM) ja integroitu tuholaistorjunta (IPM) ovat kaikki viljelyjärjestelmiin liittyviä käsitteitä. Niihin kuuluu erilaisia luonnonsuojelua tai tuholaisten torjuntaa koskevia vähimmäisvaatimuksia, toimenpideyhdistelmien (mm. ehkäisevät toimet, ennuste- ja diagnoositoimenpiteet ja optimivälineiden valinta mekaanista tai kemiallista kontrollia varten) käyttö. Niissä käytetään myös menetelmiä kasvinsuojeluaineiden käytön minimoimiseksi, kuten varoitusjärjestelmiä ja erityisiä annosteluohjeita (*dosage keys*).

Nämä käsitteet on kehitetty punnitsemalla useita eri tekijöitä, joita ovat maatilojen rahoitus, tuholaisten ja tautien torjunta, tuotteiden laatu, kansanterveys ja elintarvikkeiden turvallisuus, työolot ja ympäristövaikutukset.

IPM:n ja ICM:n mukaisia **sertifioituja tuotantojärjestelmiä** on otettu käyttöön Euroopassa.

Sertifiointi tarjoaa paremmat takeet kasvinsuojelun vaikutuksista ympäristön laatuun, kansanterveyteen (parempi elintarvikkeiden turvallisuus ja laatu) ja työoloihin. Se lisää viljelykäytäntöjen seurattavuutta osoittamalla, miten viljelijät täyttävät kestävä tuotannon vaatimukset.