



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 1.7.2002
COM (2002) 349 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD, HET EUROPEES
PARLEMENT EN HET ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITE**

**OP WEG NAAR EEN THEMATISCHE STRATEGIE VOOR EEN
DUURZAAM GEBRUIK VAN PESTICIDEN**

SAMENVATTING	4
I. Inleiding	6
II. Doelstellingen van de thematische strategie.....	8
III. Achtergronden, overzicht van de huidige situatie en evaluatie.....	9
1. Achtergrond en toepassingsgebied.....	9
1.1. Definities	9
1.2. Strekking van de mededeling	10
1.3. Gebruik van gewasbeschermingsproducten: hoeveelheden, kosten, baten, en aan het gebruik ervan verbonden risico's.....	11
1.3.1. In de EU gebruikte hoeveelheden GBP's	11
1.3.2. Voordelen van het gebruik van GBP's	12
1.3.3. Aan het gebruik van GBP's verbonden kosten en risico's	13
1.3.4. Een vermindering van de aan het gebruik van GBP's verbonden risico's bewerkstelligen	15
2. Overzicht van de bestaande communautaire instrumenten en door de lidstaten ontplooide initiatieven.....	16
2.1. Instrumenten van de Gemeenschap welke rechtstreeks op het gebruik van GBP's van invloed zijn.....	16
2.1.1. Richtlijnen waarmee het op de markt brengen van gewasbeschermingsproducten wordt gereguleerd.....	16
2.1.2. Richtlijnen waarin maximale gehalten aan residuen (MRL's) worden vastgesteld.....	18
2.1.3. Richtlijnen ter bewaking van de waterkwaliteit in de Gemeenschap.....	19
2.2. Andere communautaire instrumenten welke indirect op het gebruik van GBP's van invloed zijn.....	20
2.2.1. Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB)	20
2.2.2. Richtsnoeren voor de verbetering van gezondheid en veiligheid van werknemers op de werkplek.....	22
2.2.3. Genetisch gemodificeerde organismen (GGO's).....	23
2.2.4 EU-Onderzoek.....	23
2.3. Verdere EU-initiatieven die tot een duurzaam gebruik van pesticiden kunnen bijdragen	23
2.4. Nationale initiatieven waarmee tot een vermindering van GBP-risico's wordt bijgedragen	24
2.5. Instrumenten waarmee de gemaakte vooruitgang kan worden gevolgd: statistieken betreffende het gebruik van GBP's en indicatoren.....	26

3.	Evaluatie van de huidige situatie.....	28
IV.	Gevolgen voor de kandidaat-lidstaten.....	29
V.	Internationale aspecten en regionale samenwerking.....	30
VI.	Mogelijke elementen van een Europese thematische strategie voor een duurzaam gebruik van pesticiden.....	32
1.	Minimalisering van de gevaren en risico's voor gezondheid en milieu i.v.m. het gebruik van pesticiden:	33
2.	Verbeterd toezicht op gebruik en distributie van pesticiden	36
3.	Vermindering van de hoeveelheden van de gevaarlijkste werkzame stoffen door veiligere, waaronder niet-chemische alternatieven.....	37
4.	Aanmoediging van het gebruik van weinig productiemiddelen vergende of pesticidevrije teeltmethoden, in het bijzonder door bewustmaking van de gebruiker, door bevordering van het gebruik van codes voor goede praktijken en door de gedachte van een mogelijke toepassing van financiële instrumenten te promoten.....	38
5.	Totstandbrenging van een transparant systeem voor de rapportage en het volgen van de vooruitgang die wordt gemaakt bij de verwezenlijking van de doelstellingen van de strategie, inclusief de uitwerking van geschikte indicatoren.	40
6.	Kandidaat-lidstaten.....	41
7.	Internationale aspecten.....	42
VII.	Conclusies en verdere werkzaamheden	43
Bijlage 1:	Studies verricht in het kader van het project 'Duurzaam gebruik van gewasbeschermingsproducten.....	45
Bijlage 2:	Definities	46

SAMENVATTING

Het zesde milieuactieprogramma (6e MAP), als goedgekeurd door het Europees Parlement en de Raad¹, voorziet in de uitwerking van een *thematische strategie voor een duurzaam gebruik* van pesticiden te ontwikkelen, met als doelstelling de vermindering van het effect van pesticiden op de menselijke gezondheid en het milieu, en meer in het algemeen, de totstandbrenging van een duurzaam gebruik van pesticiden, alsmede een significante algehele vermindering van de risico's, terwijl toch de noodzakelijke gewasbescherming verzekerd blijft.

Het huidige, in het 6e MAP genoemde wettelijk kader, in het bijzonder Richtlijn 91/414/EEG en de richtlijnen inzake residuen in levensmiddelen, is hoofdzakelijk geconcentreerd op de begin- en eindfase van de levenscyclus van pesticiden, nl. het vergunningsproces voor in gewasbeschermingsproducten (GBP's) te gebruiken stoffen, alvorens deze op de markt worden gebracht (preventie aan de bron) en maximumgehalten aan residuen (MRL's) van levensmiddelen en diervoeders. Momenteel is er een herziening van deze richtlijnen aan de gang. De thematische strategie, die de gebruiksfase van gewasbeschermingsproducten betreft, vormt een aanvulling van het huidige wetgevingskader.

Deze mededeling is een grote stap vooruit bij de voorbereiding van de thematische strategie voor een duurzaam gebruik van pesticiden. De voornaamste doelstellingen van deze strategie zijn:

- Minimalisering van de gevaren en risico's van het gebruik van pesticiden voor gezondheid en milieu.
- Meer controle op gebruik en distributie van pesticiden.
- Vermindering van de hoeveelheden van de gevaarlijkste werkzame stoffen door veiligere, waaronder niet-chemische alternatieven.
- Aanmoediging van het gebruik van weinig productiemiddelen vergende of pesticide-vrije teeltmethoden.
- Opzetten van een transparant systeem voor rapportage over en volgen van de gemaakte vorderingen, m.i.v. de ontwikkeling van geschikte indicatoren.

De huidige situatie in de Unie en de lidstaten wordt geschetst aan de hand van de reeds verrichte voorbereidende werkzaamheden. Het betreft hier onder meer kwantitatieve gegevens over GBP-gebruik en de kosten, baten en risico's die aan het gebruik ervan verbonden zijn. Een overzicht van de communautaire wetgeving op dit gebied wordt eveneens gegeven (Richtlijn 91/414/EEG, de richtlijnen inzake de vaststelling van maximale residugehaltes (MRL's) in levensmiddelen en Richtlijn 2000/60/EG (de kaderrichtlijn 'water')).

De mededeling gaat vervolgens uitvoerig in op de talrijke raakpunten tussen de thematische strategie en het communautaire beleid in andere sectoren, zoals het gemeenschappelijk landbouwbeleid (in het bijzonder de agromilieumaatregelen), de bescherming van volksgezondheid en consumenten, het nieuwe chemicaliënbeleid en andere thematische strategieën waarom in het 6e MAP wordt gevraagd (bijv. voor bodembescherming).

¹ Verwijzing geven waar deze beschikbaar is.

Er zijn verder een korte samenvatting van beleidsmaatregelen en initiatieven die in sommige lidstaten reeds toepassing vinden, maar die nog niet gecoördineerd worden, en een overzicht van de beschikbare statistieken en indicatoren. Door een gebrek aan onderling overeengekomen en geharmoniseerde indicatoren is het moeilijk de kwantitatieve vooruitgang op de weg naar een duurzaam gebruik van pesticiden te volgen. Tevens worden de implicaties voor de uitbreiding en de internationale verplichtingen van de Gemeenschap onder de loep genomen .

In het centrale hoofdstuk van de mededeling wordt een aantal mogelijke maatregelen met het oog op elk van de bovengenoemde doelstellingen gesuggereerd, welke tot onderdeel van de thematische strategie zouden kunnen worden gemaakt en worden de huidige voorkeuren van de Commissie genoemd ten aanzien van de maatregelen die zouden kunnen worden voorgesteld.

Doel van de mededeling is een breed overleg op gang te brengen met alle belanghebbenden, zoals boeren en kwekers, NGO's, bedrijfsleven, andere sociale partners en de overheid. Naast een conferentie voor belanghebbenden (vierde kwartaal van 2002), die voor iedereen openstaat, is er een internetdebat waaraan het publiek kan deelnemen. Hierbij zullen de standpunten van de Raad en het Europees Parlement uiteraard steeds het uitgangspunt vormen.

Na dit overlegproces zal de Commissie de thematische strategie uitwerken en daarbij de voorgestelde maatregelen in de loop van 2003 specificeren; begin 2004 zou de strategie dan ter goedkeuring aan de Raad en het Parlement worden voorgelegd.

I. INLEIDING

Een duurzaam gebruik van pesticiden is een doelstelling van het vijfde Milieuactieprogramma² (5e MAP), als herzien³. In het hoofdstuk over de landbouw en het hoofdstuk over het beheer van de watervoorraden wordt opgeroepen tot de ontwikkeling van

"verdere maatregelen op het gebied van bestrijdingsmiddelen voor de landbouw en voor andere doeleinden om een duurzaam gebruik daarvan te waarborgen" en tot een beperking van "het gebruik van chemicaliën zodat geen van deze fundamentele natuurlijke processen wordt verstoord".

Medio 1992 hebben de Commissie en de Nederlandse autoriteiten een studie gelanceerd met als onderwerp de ontwikkeling en beoordeling van toekomstige strategieën voor gewasbeschermingsproducten. Het project werd geleid door een stuurcomité bestaande uit vertegenwoordigers van de betrokken diensten van de Commissie en de Nederlandse ministeries van Huisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

Het project viel uiteen in twee fasen met een tussentijdse workshop in juni 1994 en een afrondende workshop in mei 1998, waaraan door vertegenwoordigers van alle lidstaten en andere belanghebbenden, d.i. landbouwers, industrie, milieu- en consumentenverenigingen, is deelgenomen. Het project leverde een aantal rapporten over pesticidengebruik en beleidsopties⁴ op en de workshop verscheidene aanbevelingen.

Hierbij bereikte men een *consensus over de behoefte aan aanvullende beleidsinstrumenten van de Europese Unie ter beperking van de aan GBP's verbonden gevaren. Deze zouden gemeenschappelijke doelstellingen moeten hebben en op de behoeften op EU-, nationaal en plaatselijk niveau toegesneden moeten zijn.*

In 1999 heeft de Landbouwrapad te Cardiff specifieke doelstellingen goedgekeurd met betrekking tot landbouwchemicaliën bij de strategie van de Raad inzake de integratie van milieuaspecten en duurzame ontwikkeling in het gemeenschappelijk landbouwbeleid⁵, waarbij wordt gesteld dat:

er in aanvulling op de EU-regels ter beperking van de maximumconcentraties pesticiden in landbouwproducten en maatregelen ter verkleining van de milieurisico's van het gebruik van pesticiden (watervervuiling, achteruitgang van de biodiversiteit, enz.), verdere maatregelen moeten worden uitgewerkt voor kwetsbare gebieden;

GBP's en biociden alleen moeten worden gebruikt wanneer dit echt noodzakelijk is en dan in overeenstemming met het beginsel van goede gewasbeschermingspraktijken;

² PB C 138 van 17.5.1993.

³ PB L 275 van 10.10.1998.

⁴ Voor verwijzingen zie bijlage 1. De volledige teksten liggen ter inzage op: <http://europa.eu.int/comm/environment/ppps/home.htm>.

⁵ Landbouwrapad, bijlage 13078/99/april 84/Env 398.

de noodzaak bestaat om de aan het gebruik van GBP's en biociden verbonden milieugevaren verder te verminderen en erop te blijven toezien dat het gebruik hiervan geen gezondheidsrisico's met zich meebrengt.

Op 24 januari 2001, heeft de Commissie een voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het milieuactieprogramma (6MAP) goedgekeurd, alsmede een voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot goedkeuring hiervan⁶. In het besluit, dat is goedgekeurd op XXX⁷, wordt onder meer in artikel 7, lid 1, bepaald dat het effect van pesticiden op de menselijke gezondheid en het milieu moet worden verminderd wordt meer in het algemeen gewezen op de noodzaak van een meer duurzaam gebruik van pesticiden, alsmede tot een significante algehele vermindering van de risico's en van de aan het gebruik van pesticiden verbonden gevaren tot het minimum dat voor een behoorlijke gewasbescherming noodzakelijk is. Volgens artikel 7, 2, sub c) moet dit worden bereikt via:

- *een volledige implementatie en doeltreffendheidsbeoordeling van het van toepassing zijnde wettelijk kader, ten einde na wijziging hiervan een hoog beschermingsniveau te kunnen garanderen; de herziening zou, waar zulks van toepassing is, een vergelijkende beoordeling kunnen inhouden, alsook de ontwikkeling van communautaire vergunningsprocedures voor het in de handel brengen;*
- *een thematische strategie voor een duurzaam gebruik van pesticiden.*

Bovendien worden in artikel 7, lid 2, sub d) de volgende maatregelen met betrekking tot pesticiden verlangd:

- *spoedige ratificatie van het Verdrag van Rotterdam inzake de procedure van voorafgaande geïnformeerde toestemming voor bepaalde gevaarlijke chemische stoffen en pesticiden in de internationale handel en van het Verdrag van Stockholm inzake persistente organische verontreinigende stoffen;*
- *wijziging van Verordening (EEG) nr. 2455/92 van de Raad van 23 juli 1992 betreffende de in- en uitvoer van bepaalde gevaarlijke chemische stoffen⁸ met het oogmerk deze op één lijn te brengen met het Verdrag van Rotterdam, de proceduremechanismen ervan te verbeteren en tot een betere informatieverstrekking aan ontwikkelingslanden te komen;*
- *steun voor een beter beheer van chemische stoffen en pesticiden in ontwikkelingslanden en kandidaat-lidstaten, waaronder de verwijdering van voorraden verouderde pesticiden, onder meer door het ondersteunen van hierop gerichte projecten;*
- *deelneming aan internationale inspanningen om een strategische aanpak uit te werken voor een internationaal beheer van chemische stoffen.*

⁶ COM (2001) 31 def.

⁷ Goedkeuring verwacht in juni 2002.

⁸ PB L 251 van 29.8.1992, blz. 13, als laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 2247/98 (PB L 282 van 20.10.1998, blz. 12).

Volgens artikel 4 is er voor de ontwikkeling van een thematische strategie een breed opgezette benadering nodig welke in nauw overleg met de betrokken partijen, zoals boeren en kwekers, NGO's, bedrijfsleven, andere sociale partners, de wetenschappelijke gemeenschap en de overheid, moet worden uitgewerkt en geïmplementeerd, waarbij tegelijkertijd, waar nodig, ook met de kandidaat-lidstaten in overleg moet worden getreden. Deze thematische strategieën zouden uiterlijk 3 jaar na de goedkeuring van het 6e MAP aan het Europees Parlement en de Raad moeten worden voorgelegd.

Deze mededeling vormt een grote stap vooruit bij de voorbereiding van de ***thematische strategie voor een duurzaam gebruik van pesticiden***. Zij bevat een analyse van de huidige situatie en van de maatregelen welke in het kader van de thematische strategie zouden kunnen worden goedgekeurd. Het is de bedoeling dat er een breed overleg plaatsvindt met alle belanghebbenden, en in het bijzonder met het Europees Parlement en de Raad. Tegen het einde van het raadplegingsproces zal de Commissie de thematische strategie, rekening houdend met alle ontvangen commentaren, voorleggen aan het Europees Parlement en de Raad en hierbij de te treffen maatregelen uitvoerig toelichten.

II. DOELSTELLINGEN VAN DE THEMATISCHE STRATEGIE

Krachtens artikel 7, lid 1, van het 6e MAP is het hoofddoel van de thematische strategie de vermindering van het effect van pesticiden op de menselijke gezondheid en het milieu, en meer in het algemeen, de totstandbrenging van een duurzaam gebruik van pesticiden, alsmede een significante algehele vermindering van de risico's en het gebruik van pesticiden, terwijl de noodzakelijke gewasbescherming verzekerd blijft.

Als onderdeel van het 6e MAP zou de thematische strategie tevens moeten bijdragen tot de verwezenlijking van de algemene doelstellingen en in overeenstemming moeten zijn met de beginselen van het programma, als aangegeven in artikel 2 van bovengenoemd besluit. Hiertoe is het onder meer noodzakelijk dat de thematische strategie:

bijdraagt tot een hoge mate van bescherming van de menselijke gezondheid, waarbij in het bijzonder rekening moet worden gehouden met de specifieke behoeften van kinderen en milieu;

bijdraagt tot een ontkoppeling van milieudruk en economische groei;

een verbetering van het beheer van chemicaliën en pesticiden in ontwikkelingslanden en kandidaat-lidstaten ondersteunt, waarbij ook moet worden gedacht aan de opruiming van voorraden verouderde pesticiden, o.a. door hulp voor projecten in deze sfeer, en de versterking van het pesticidenbeleid in de context van het EU ontwikkelingsbeleid⁹;

rekening houdt met het subsidiariteitsbeginsel en met het feit dat de situaties in de verschillende regio's van de Unie uiteenlopen;

bijdraagt tot de ontwikkeling van een gewasbeschermingspraktijk dat aansluit op het concept van een duurzame landbouw, met zijn sociale en economische dimensies.

De thematische strategie heeft specifiek tot doel:

⁹ COM (2000) 212.

- (i) een minimalisering van de aan het gebruik van pesticiden verbonden gevaren en risico's voor gezondheid en milieu;
- (ii) beter toezicht op het gebruik en de distributie van pesticiden;
- (iii) een vermindering van de hoeveelheden van de gevaarlijkste werkzame stoffen door veiligere, waaronder niet-chemische alternatieven;
- (iv) aanmoedigen van het gebruik van weinig pesticide-intensieve of zelfs pesticidevrije teeltmethoden, i.h.b.. door de gebruikers meer van deze zaken bewust te maken, door het gebruik van codes van goede praktijken te bevorderen, en door de mogelijkheid financieringsinstrumenten in te zetten meer onder de aandacht van de mensen te brengen;
- (v) totstandbrenging van een transparant systeem voor de rapportage en het volgen van de vooruitgang die wordt gemaakt bij de verwezenlijking van de doelstellingen van de strategie, inclusief de uitwerking van geschikte indicatoren.

III. ACHTERGRONDEN, OVERZICHT VAN DE HUIDIGE SITUATIE EN EVALUATIE

1. Achtergrond en toepassingsgebied

1.1. Definities

De term 'pesticiden' is een generieke benaming, welke alle in de landbouw of voor andere doeleinden gebruikte stoffen of producten omvat die schadelijke organismen verdelgen.

Gewasbeschermingsproducten (GBP's) zijn werkzame stoffen en preparaten welke één of meer werkzame stoffen bevatten die gebruikt worden om planten of plantenproducten tegen schadelijke organismen te beschermen of om de werking van dergelijke organismen te belemmeren: deze producten zijn op velerlei manieren werkzaam, zo kunnen zij schadelijke organismen doden (in het geval van pesticiden), maar ook kunnen zij op andere manieren effectief zijn, door b.v. een fysieke barrière op te werpen, door schadelijke organismen van gewassen te verdrijven of weg te lokken, door de groei van gewassen te reguleren, enz. GBP's worden voor een veelheid van doeleinden gebruikt; zo vinden zij toepassing in de landbouw, bij aanleg en onderhoud van parken en bij het bermonderhoud. Tevens worden GBP's tot op zekere hoogte in de bosbouw en voor particuliere tuinen gebruikt .

Biociden zijn voor niet-agrarische doeleinden - houtconservering en - desinfectering, huishoudelijk gebruik, enz. - toegepaste werkzame stoffen en preparaten welke één of meer werkzame stoffen bevatten die gebruikt worden om ongewenste of schadelijke organismen te vernietigen, op een afstand te houden, onschadelijk te maken, in hun werking te belemmeren of anderszins onder controle te houden. Het grensgebied tussen GBP's en biociden is onlangs duidelijker afgebakend en gedocumenteerd¹⁰.

¹⁰ Door de diensten van de Commissie en de bevoegde instanties van de lidstaten vastgestelde leidraad voor biociden (Richtlijn 98/8/EG) en gewasbeschermingsproducten (Richtlijn 91/414/EG) (doc Bioc/82/01 rev 2 van 16.3.2001, ter inzage op http://www.europa.eu.int/comm/food/fs/ph_ps/pro/wrkd0c17_en.html.

De belangrijkste GBP's en biociden zijn veelal specifiek ontworpen chemische verbindingen met een pesticide uitwerking. Maar GBP's zijn soms ook basischemicaliën (vetzuren, aminozuren, andere gewone chemicaliën), extracten van planten of dieren (plantaardige of beenderoliën, gelatine,...), plantenmetabolietderivaten of andere stoffen.

1.2. Strekking van de mededeling

Wegens de bijzondere situatie rond pesticiden - doelbewuste introductie in het milieu ondanks hun risicopotentieel - is het gebruik ervan in de meeste lidstaten en de Gemeenschap reeds lange tijd gereguleerd¹¹. De wetgeving van de Gemeenschap is meestal toegespitst op de verlening van vergunningen voor in gewasbeschermingsproducten te gebruiken stoffen alvorens deze op de markt worden gebracht (preventie aan de bron) en op maximale gehalten aan residuen (MRL's) in voedingsmiddelen en diervoeder (aan het einde van hun gebruiksduur).

In de loop der tijd is er een zeer uitgebreid systeem ontwikkeld voor de beoordeling van de gevaren van GBP's voor volksgezondheid en milieu, en met de goedkeuring van Richtlijn 91/414/EEG heeft de Gemeenschap in 1993 een begin gemaakt met een herevaluatie van alle GBP's op de markt (zie het volgende hoofdstuk voor nadere bijzonderheden). Een soortgelijk systeem voor de evaluatie van biociden is onlangs nog ingevoerd bij Richtlijn 98/8/EG¹², waardoor tal van lidstaten er ook toe zijn verplicht voor de eerste maal biocidenwetgeving in te voeren. Welke uitwerking deze betrekkelijk nieuwe wetgeving heeft, zal pas lang na 2006 zichtbaar worden, wanneer de eerste evaluaties van in biociden te gebruiken werkzame stoffen hun beslag krijgen. Zodoende hebben de Commissie noch de lidstaten momenteel voldoende kennis of ervaring om verdere maatregelen met betrekking tot biociden voor te kunnen stellen.

Bovendien komt uit het besluit van het Europees Parlement en de Raad tot goedkeuring van het 6eMAP duidelijk naar voren dat er, hoewel de term 'pesticiden' wordt gehanteerd, hoofdzakelijk op GBP's wordt gedoeld. Dit blijkt uit artikel 7, lid 1, 5^{de} streepje, waarin wordt opgeroepen tot een significante algehele vermindering van de risico's en het gebruik van pesticiden die nog met de noodzakelijke gewasbescherming te verenigen is, en uit artikel 7, lid 2, sub c), waarin Richtlijn 91/414/EEG wordt genoemd als het door de thematische strategie aan te vullen wettelijk kader.

Deze mededeling gaat derhalve voornamelijk in op het gebruik van gewasbeschermingsproducten (GBP's) en vormt een belangrijke stap bij de voorbereiding van de thematische strategie, waarom in het 6e MAP wordt gevraagd. Mochten, in de toekomst, vergelijkbare maatregelen noodzakelijk worden geacht voor biociden, dan zullen deze te bestemder plaatse in de thematische strategie worden geïntegreerd.

¹¹ De vroegste communautaire richtlijnen ter regulering van gewasbeschermingsproducten dateren van 1979.

¹² PB L 123 van 24.4.1998, blz. 1.

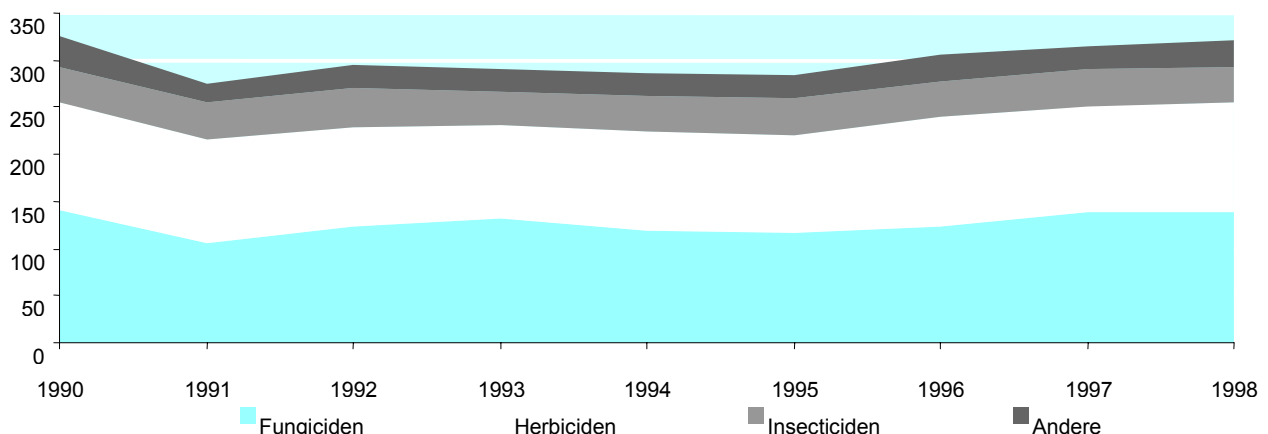
1.3. Gebruik van gewasbeschermingsproducten: hoeveelheden, kosten, baten, en aan het gebruik ervan verbonden risico's

1.3.1. In de EU gebruikte hoeveelheden GBP's

De landbouwsector is verreweg de grootste gebruiker van GBP's¹³. De Europese Unie neemt momenteel met een verkoop van ongeveer 320 000 ton¹⁴ werkzame stoffen per jaar een kwart van de wereldmarkt voor haar rekening. Hierbij gaat het voornamelijk om fungiciden (ca. 43% van de markt), gevolgd door herbiciden (36%), insecticiden (12%) en andere pesticiden (9%).

De markt voor gewasbeschermingsproducten belooft voor de Europese Unie naar schatting meer dan € 6 miljard. In monetaire termen heeft de waargenomen verkoop van GBP's in de jaren voor 1999 een jaarlijks stijgende lijn te zien gegeven, terwijl de verkochte volumes variabele trends vertoonden.

Uit afbeelding 1 blijkt¹⁵ dat het gebruik van pesticiden in 1991 en gedurende het tijdvak 1993-1995 is afgenomen, deels als gevolg van de veranderingen die in 1992 in het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) zijn aangebracht, maar deze trend lijkt in latere jaren weer te zijn omgekeerd, zodat het gebruik van pesticiden weer in de lift zit.



Afbeelding 1: Totale verkoop van pesticiden in de EU-15 (in kiloton werkzame bestanddelen)

Statistieken betreffende het totaal (volume of waarde) aan in de 15 lidstaten verkochte of gebruikte pesticiden moeten met de nodige behoedzaamheid worden geïnterpreteerd, in zoverre dat hiermee weinig gezegd wordt over de aard van de betrokken werkzame stoffen en daarmee dus over de risico's die aan het gebruik ervan vastzitten. Het is dan ook zo dat een toename (of afname) van het totale volume aan verkochte/gebruikte pesticiden niet noodzakelijkerwijs gelijkstaat met een toename (of afname) van de aan het gebruik ervan verbonden risico's. Zo zou een toename van het volume aan verkochte pesticiden het gevolg kunnen zijn van een intensiever gebruik van minder toxische, minder persistente en meer op

¹³ Buiten de landbouw (bijv. In particuliere tuinen) belooft het gebruik hiervan naar schatting slechts 2% van het totale gebruik van pesticiden (Milieudrukindicatoren voor de EU, juni 2001, Eurostat).

¹⁴ Eurostat en Europese Vereniging voor gewasbescherming, 1999.

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

een specifieke toepassing gerichte pesticiden, waardoor het risico van milieuschade uiteindelijk zou worden teruggebracht.

Aard en volume van de gebruikte pesticiden variëren met het landbouwproduct in kwestie - de grootste hoeveelheden GBP's worden gebruikt in de wijnbouw, de graanteelt, groenteteelt en aardappelteelt - en van een reeks factoren waarop de wet geen vat heeft, zoals het uitbreken van plantenziektes of insectenplagen. Daarnaast zijn er nog een aantal factoren, zoals de weersomstandigheden, seizoensinvloeden, de prijzen van pesticiden, braakleggingsverplichtingen, die van jaar tot jaar op de cijfers van invloed zijn. Bij terreinonderzoek is ook gebleken dat de hoeveelheden werkzame stoffen waaraan eenzelfde oogst in dezelfde regio gedurende hetzelfde seizoen wordt blootgesteld sterk uiteen kunnen lopen.

Tussen de Europese landen zijn er verder aanzienlijke verschillen in de hoeveelheden pesticiden die per hectare landbouwgrond worden gebruikt. In de jaren tachtig en negentig werden pesticiden het minst toegepast in de noordelijke landen van Europa en het meest in Zuid- en West-Europa. Maar veruit de hoogste toepassingscijfers werden geregistreerd in Nederland. In de landen van Noord- en Midden-Europa wordt bovendien overwegend gebruik gemaakt van herbiciden, terwijl in het zuiden en westen het gebruik van insecticiden en fungiciden domineert.

1.3.2. Voordelen van het gebruik van GBP's

Er zitten aan het gebruik van GBP's aanzienlijke economische voordelen vast. GBP's worden door boeren gebruikt ter verbetering of bescherming van hun oogsten, door concurrerend onkruid te verdelgen of terug te dringen en schadelijke organismen te doden, ter bescherming van plantenproducten tegen schadelijke organismen, alsook ter verbetering en tot behoud van de kwaliteit van hun producten en om de vereiste hoeveelheid werk te minimaliseren. GBP's spelen ook een essentiële rol bij het verzekeren van een constant jaarlijks aanbod van landbouwproducten, doordat fluctuaties in de oogsten worden voorkomen. Voorts wordt met een verantwoord gebruik van GBP's bijgedragen tot een groter aanbod van laaggeprijsde en dus voor alle consumenten betaalbare groente en fruit van goede kwaliteit.

Volgens sommige bronnen helpt het gebruik van fungiciden ook om het mycotoxinegehalte (aflatoxine of ergotamine) in voedingsmiddelen te verlagen. Het Wetenschappelijk Comité voor planten (WCP) heeft evenwel de relatie onderzocht tussen het gebruik van GBP's in voedselplanten en het vóórkomen van mycotoxinen in voedingsmiddelen¹⁶. Het comité komt tot de slotsom dat er niet genoeg feitenmateriaal is om te staven dat pesticiden een prominente en consistente rol spelen bij preventie of inhibitie van de productie van mycotoxinen door toxicogene fungi. De tijdens veldstudies verzamelde gegevens zijn voor meer dan één interpretatie vatbaar en het WCP heeft dan ook verder onderzoek ter zake aanbevolen.

Door het gebruik van GBP's is voor de voedselproductie¹⁷ een minder groot areaal vereist en kan een veelheid van voedingsmiddelen regionaal worden geproduceerd, waardoor de transportkosten lager kunnen worden gehouden en er meer grond beschikbaar komt voor andere doeleinden, zoals recreatie, de inrichting van natuurparken en de bescherming van biodiversiteit.

¹⁶ Advies van het Wetenschappelijk Comité voor planten, goedgekeurd op 24 september 1999, te vinden op http://www.europa.eu.int/comm/food/fs/sc/scp/out56_en.html.

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

Bij op duurzaamheid gerichte akkerbouw, waardoor erosie wordt verminderd, of teeltmethoden met een minimum aan productiemiddelen, waardoor de vraag naar fossiele energie in de landbouw daalt en de onttrekking van nutriënten aan de bodem afneemt, is men voor een deel ook aangewezen op het gebruik van herbiciden.

Er zijn echter geen cijfers voor de EU als geheel beschikbaar aan de hand waarvan deze voordelen kunnen worden geëvalueerd.

De Europese gewasbeschermingssector is een significante economische speler op de wereldmarkt en een belangrijke werkgever in Europa (zo'n 35.000 werknemers). Drie van de vijf grootste bedrijven bevinden zich in Europa.

1.3.3. Aan het gebruik van GBP's verbonden kosten en risico's

Pesticiden zijn chemische stoffen die bijzondere aandacht vereisten daar zij meestal inherente eigenschappen hebben waardoor zij gevaarlijk voor gezondheid en milieu zijn¹⁸. De met de doelbewuste introductie ervan in het milieu - vooral voor landbouwdoeleinden - samenhangende gevaren (en kosten) worden door de samenleving aanvaard omdat er aan het gebruik van pesticiden significante economische voordelen vastzitten (zie hierboven).

Risico's voor de volksgezondheid kunnen ontstaan door rechtstreekse blootstelling (werknemers van bedrijven die pesticiden produceren en mensen die hier beroepshalve mee omgaan), en indirecte blootstelling (consumenten en voorbijgangers). Volgens een enquête van de Europese federatie van landbouwvakorganisaties (EAF) van zijn de meest waargenomen kwalijke effecten van pesticiden bij werknemers en beroepsgebruikers hoofdpijn, overgeven, maagpijn en diarree, veroorzaakt door de toepassing van het product (39% van de gemelde incidenten), het voor gebruik gereed maken of mengen (28% van de gemelde incidenten) en het hanteren van verpakkingen (6% van de gemelde incidenten)¹⁹. Een enquête van de Health and Safety Executive in het VK voor 2000/2001 meldt 170 incidenten met pesticiden, waarbij in 71 gevallen werd beweerd dat de gezondheid te lijden had gehad.²⁰

Consumenten en voorbijgangers kunnen indirect worden blootgesteld aan residuele hoeveelheden in landbouwproducten. Deze vorm van blootstelling wordt geëvalueerd door de autoriteiten in de lidstaten en op het niveau van de Unie, alsmede door het Codex alimentarius-comité van de WHO/FAO inzake pesticidenresiduen. Maximumgehalten aan residuen (Maximum Residue Levels - MRL's) zijn vastgesteld voor tal van combinaties van GBP's, en voor het toezicht op GBP-residuen in voedingsmiddelen bestaan er nationale en communautaire gecoördineerde programma's²¹.

¹⁸ De meeste GBP's zijn gevaarlijke stoffen. Ongeveer 500 GBP's staan in bijlage I van Richtlijn 67/548/EEG van de Raad van 27 juni 1967 betreffende de aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke stoffen.

¹⁹ Samenvatting van de EFA-vragenlijst over gezondheids- en veiligheidsvraagstukken rond pesticiden, welke bij het tweede EFA-colloquium over pesticiden aan de deelnemers is voorgelegd, 8/3/1997. Van 2160 werknemers in de lidstaten is een reactie ontvangen. Zo'n 20% meldde kwalijke effecten.

²⁰ Health and Safety Executive; Agriculture and Wood Sector. Pesticide Incidents Report 2000/01. Beschikbaar op het internet: www.hse.gov.uk.

²¹ Het meest recente bewakingsprogramma is te vinden in de Aanbeveling van de Commissie van 27 december 2001 inzake een in 2002 uit te voeren gecoördineerd bewakingsprogramma van de Gemeenschap om de inachtneming van de maximumgehalten aan residuen van bestrijdingsmiddelen in en op granen en bepaalde andere producten van plantaardige oorsprong te garanderen (PB L 2, 4.1.2002, blz. 8).

Bijzondere aandacht moet worden besteed aan bijzonder kwetsbare bevolkingsgroepen, zoals kinderen (gezien specifieke fysiologische en ontwikkelingsfactoren), ouderen (als gevolg van hun mogelijk verminderde stofwisselingscapaciteit) reeds langdurig zijn blootgesteld), andere bijzondere risicogroepen (mensen met een zwak immuunsysteem, chronisch zieken, enz.), en werknemers (die mogelijk intensief worden blootgesteld). Momenteel ziet de wetenschappelijke gemeenschap mogelijke hiaten in de wetenschappelijke kennis met betrekking tot de effecten op kinderen, die waarschijnlijk ook de meest kwetsbare groep zijn, waar het vermoede zogenoemde 'cocktaileffecten' (door mengsels van meerdere stoffen²²).

Blootstelling via het drinkwater is een gevaar dat, ondanks de stringente beperkingen van de EU-drinkwaterrichtlijn, voortdurend in het oog gehouden moet worden en dat – gezien de lange tijd die verloopt voordat de eerste besmettingsverschijnselen optreden en tegenmaatregelen effect beginnen te sorteren – uiterste zorgvuldigheid bij de desbetreffende regelgeving vereist.

Blootstelling van omstanders en omwonenden aan pesticiden via de omgevingslucht is ook een mogelijkheid die verder onderzoek en mogelijk regelgeving behoeft.

Gezondheids- en milieurisico's bestaan in acute en/of chronische nadelige effecten op mensen en op andere dan de te behandelen soorten. Acute effecten moeten hoofdzakelijk worden toegeschreven aan de hoge toxiciteit van bepaalde GBP's. Chronische effecten, met ook mogelijke gevolgen voor de algehele conditie van de blootgestelde bevolking, kunnen o.a. worden veroorzaakt door bioaccumulatie en persistentie van stoffen, door onomkeerbare effecten, zoals carcinogeniteit, mutageniteit and genotoxiciteit, of door nadelige uitwerkingen op het immuunsysteem of de hormoonhuishouding van zoogdieren, vissen en vogels. Er zij op gewezen dat er tot dusver geen werkzame stoffen, welke voor deze effecten in categorie I zijn ingedeeld, in bijlage I van Richtlijn 91/414/EEG zijn opgenomen (zeker niet indien dergelijke effecten verwacht worden op te treden bij milieuconcentraties en blootstellingsomstandigheden die geschat moeten worden).

Overwaaien bij spuiten, uitloging of wegspoelen zijn diffuse niet te beheersen bronnen van GBP's in het milieu, welke tot de vervuiling van bodem- en watersegmenten leiden (oppervlaktewater en grondwater²³). Tevens kan milieuverontreiniging zich voordoen tijdens en na toepassing, bij het reinigen van het gebruikte materieel of bij de ongecontroleerde, clandestiene verwijdering van GBP's of hun verpakkingen (puntbronnen).

Verder zijn er nog mogelijke bijkomende indirecte effecten op het ecosysteem als gevolg van het gebruik van GBP's, zoals een verlies aan biodiversiteit. Indien de groei van onkruid minder systematisch wordt ingeperkt, kunnen insectenpopulaties zich verder ontwikkelen, hetgeen goed is voor de populaties insectenetende vogels²⁴. Een "te efficiënte" onkruidbeheersing heeft tot gevolg dat deze vogels voedseltekorten kunnen krijgen. Op de biodiversiteit zijn echter ook een aantal andere factoren van invloed, zoals landbouwpraktijken, perceelgrootte, typen gewassen, enz.

²² Children's Health and Environment : a review of evidence. A joint report from the European Environment Agency and the WHO Regional Office for Europe, Tamburlini *et al* (2002) (http://org.eea.eu.int/documents/newsreleases/our_childrens_health-en).

²³ De pesticiden die het meest in het grondwater worden aangetroffen zijn atrazine en simazine, breedspectrumherbiciden die in grote hoeveelheden worden gebruikt. (Bron: Europe's Environment: the Second Assessment (Europees Milieuagentschap, 1998).

²⁴ Beoordeling van de voordelen van gewasbeschermingsproducten, Saub-report, Eyre Associates, 1997.

De afgelopen jaren heeft de opkomst van een nieuw type gevaar, de ontregeling van de hormonenhuishouding van mens en dier, het debat over de bescherming van gezondheid en milieu weer doen oplaaien. Hormoonontregelaars zijn stoffen (waaronder verscheidene pesticiden) waarvan wordt vermoed dat zij de endocriene stelsels van zowel mensen als in het wild levende dieren verstoren, en die, zelfs bij zeer lage doses, nadelige gezondheidseffecten, zoals kanker, gedragsveranderingen en anomalieën in de voortplantingsfunctie, kunnen veroorzaken. In een recente mededeling²⁵ heeft Commissie het hormoonontregelingsprobleem en diens oorzaken en gevolgen beschreven en heeft zij, op basis van het voorzorgsprincipe, passende beleidsmaatregelen aangegeven.

In ontwikkelingslanden zijn de risico's duidelijk groter. Dit is te wijten aan verscheidene factoren, zoals het aanhoudend gebruik van oudere en meer toxische producten, de veel minder geavanceerde infrastructuren en de geringere capaciteit voor het beproeven (in plaatselijke omstandigheden), evalueren, verlenen van vergunningen voor en de controle op het gebruik en de verwijdering van pesticiden en het ontbreken van risicobeperkende maatregelen, zoals het dragen van beschermende kleding. Aldus zijn reeds vele gevallen van vergiftiging of zelfs overlijden gemeld²⁶.

Het is in de praktijk vaak uiterst moeilijk deze, uit het gebruik van pesticiden voortvloeiende nadelige effecten te kwantificeren en nog moeilijker deze in monetaire termen uit te drukken, in het bijzonder daar er geen in onderling overleg goedgekeurde waarden voor talrijke zogenoemde 'externe factoren', zoals milieueffecten zijn. Daardoor is het, evenals in het geval van de positieve effecten, niet mogelijk tot een raming te komen van de algehele kosten van het gebruik van pesticiden in de EU.

1.3.4. Een vermindering van de aan het gebruik van GBP's verbonden risico's bewerkstelligen

Potentiële gunstige gevolgen van het gebruik van GBP's moeten worden afgewogen tegen de negatieve effecten op de menselijke gezondheid en het milieu. Hoewel de toepassing van pesticiden noodzakelijk is voor gewasbescherming, is er ook de noodzaak de aan het gebruik ervan verbonden gevaren te verminderen.

Tevens wordt door velen ingezien dat diegenen die baat hebben bij het gebruik van pesticiden (in het bijzonder lagere kosten met als resultaat een beter concurrerende landbouw en industrie, alsmede lagere consumentenprijzen) niet noodzakelijkerwijze ook diegenen zijn die de uit de nadelige effecten voortvloeiende externe kosten moeten dragen (met name de milieueffecten).

In de praktijk zijn aan verschillende GBP's verschillende gevarentypen en -niveaus verbonden, een en ander afhankelijk van een gehele reeks factoren die aan deze risico's ten grondslag liggen²⁷. In deze context blijkt duidelijk dat het toegepaste volume een van de

²⁵ Mededeling van de Commissie over hormoonontregelaars, COM (1999) 706.

²⁶ Een recent geval heeft internationaal aandacht gekregen, na een evaluatie in de context van het Verdrag van Rotterdam gedurende de 3^e vergadering van het tussentijds Comité van toezicht voor chemische stoffen in februari 2002.

²⁷ De aan afzonderlijke pesticiden verbonden risico's worden gekenmerkt door de nadelige effecten welke inherent door een werkzame stof kunnen worden veroorzaakt (de zogenoemde gevaren, welke in de toxicologische indeling tot uiting komen) en de waarschijnlijke blootstelling voor menselijke populaties of milieucompartimenten, zoals water, bodem en lucht, welke onder meer afhankelijk is van traject en snelheid van een stof en diens omzettings- en afbraakproducten na toediening. Meer informatie over

risicofactoren in verband met het gebruik van pesticiden is. Wanneer de beste maatregelen moeten worden vastgesteld om de risico's te verkleinen, moet aandacht worden geschonken aan al deze factoren, alsook aan de verschillende fasen van de levenscyclus van pesticiden, het op de markt brengen, de distributie, de toepassing ervan voor gewasbeschermingsdoeleinden en de slotfase (afvalverwijdering en residuen).

2. Overzicht van de bestaande communautaire instrumenten en door de lidstaten ontplooiende initiatieven

2.1. Instrumenten van de Gemeenschap welke rechtstreeks op het gebruik van GBP's van invloed zijn

2.1.1. Richtlijnen waarmee het op de markt brengen van gewasbeschermingsproducten wordt gereguleerd

De pesticidenwetgeving van de Gemeenschap maakt onderscheid tussen "werkzame stoffen" en "gewasbeschermingsproducten" (GBP's). De werkzame stof is de bestanddeel welke het gewenste biologische effect teweeg brengt. Het GBP is de vorm waarin deze stof op de markt wordt gebracht. Met behulp van andere bestanddelen kan worden bereikt dat de werkzame stof zich beter op de plant hecht of worden bijgedragen tot een homogene en stabiele vermenging met water in het sproeiereservoir. Dikwijls worden verscheidene werkzame stoffen in een en hetzelfde GBP en verscheidene GBP's in een tankmix gecombineerd.

De twee voornaamste juridische instrumenten op het niveau van de Gemeenschap zijn Richtlijn 91/414/EEG van de Raad van 15 juli 1991 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en Richtlijn 79/117/EEG van de Raad van 21 december 1978 houdende verbod van het op de markt brengen en het gebruik van bestrijdingsmiddelen bevattende bepaalde werkzame stoffen.

Met Richtlijn 91/414/EEG moet hoofdzakelijk worden gewaarborgd dat er door het in de handel brengen binnen de Gemeenschap van afzonderlijke GBP's geen schadelijke effecten voor mens en dier of onaanvaardbare gevolgen voor het milieu zijn. De richtlijn diende ter harmonisering van de reeds in de meeste lidstaten van kracht zijnde bepalingen inzake de voorwaarden voor de afgifte van GBP-vergunningen en de hierbij de volgen procedures.

De richtlijn voorziet in twee fasen: werkzame stoffen waarvan bij de evaluatie is gebleken dat het gebruik ervan geen onaanvaardbare risico's oplevert, worden opgenomen in bijlage I van de richtlijn; alleen dergelijke werkzame stoffen mogen dan, na afzonderlijke goedkeuring door de lidstaten, in GBP's worden gebruikt. Werkzame stoffen waarvan niet is aangetoond dat het gebruik ervan geen onaanvaardbare risico's voor de gezondheid van mens en dier of het milieu oplevert, moeten uit de handel worden genomen. De richtlijn bevat tevens een schema voor de risicobeoordeling van GBP's, dat moet worden gebruikt bij het in overweging nemen van vergunningsaanvragen in de lidstaten (de uniforme beginselen van bijlage VI). Verder voorziet de richtlijn in de mogelijkheid om de afgifte van vergunningen tot bepaalde toepassingen te beperken en om specifieke toepassingsvereisten vast te stellen, b.v. met

risicobeoordeling en haar grenzen zijn te vinden in b.v. de mededeling van de Commissie over het voorzorgsbeginsel (COM(2000) 1 def.).

betrekking tot de veiligheid van de beroepsgebruiker of tot de mate waarin de bescherming van grond- en oppervlaktewater wordt verzekerd.²⁸

De richtlijn markeert het begin van een 12-jarig programma voor de herevaluatie van alle werkzame stoffen die ten tijde van de inwerkingtreding van de richtlijn reeds op de markt van de Gemeenschap waren. Een en ander verloopt echter zeer langzaam en vergt de inzet van velerlei middelen, vanwege het complexe wetenschappelijke en administratieve werk dat hierbij komt kijken (door een rapporterende lidstaat geschreven monogram, wetenschappelijke toetsing door collega's, discussies tussen deskundigen tijdens de evaluatievergaderingen, raadpleging van het Wetenschappelijk Comité voor planten en stemming in het Permanent Comité voor de voedselketen en de diergezondheid). De Commissie heeft onlangs een verslag bij de Raad ingediend over het functioneren van de richtlijn, 10 jaar nadat deze door de Raad en het Parlement is goedgekeurd²⁹. In het verslag wordt gesuggereerd dat het onder andere noodzakelijk is de uiterste termijn voor de voltooiing van de herevaluatie te verleggen naar juli 2008.

Een grote tekortkoming van Richtlijn 91/414/EEG is dat deze primair gebaseerd is op beoordelingen van de effecten van afzonderlijke verbindingen, terwijl potentiële additieve of synergetische effecten van mengsels van verscheidene werkzame stoffen slechts in zeer geringe mate worden geëvalueerd. Bovendien voorziet de richtlijn niet uitdrukkelijk in een bevoegdheid op communautair niveau om na te gaan of door de lidstaten op de uitvoering van alle bepalingen van de richtlijn wordt toegezien³⁰.

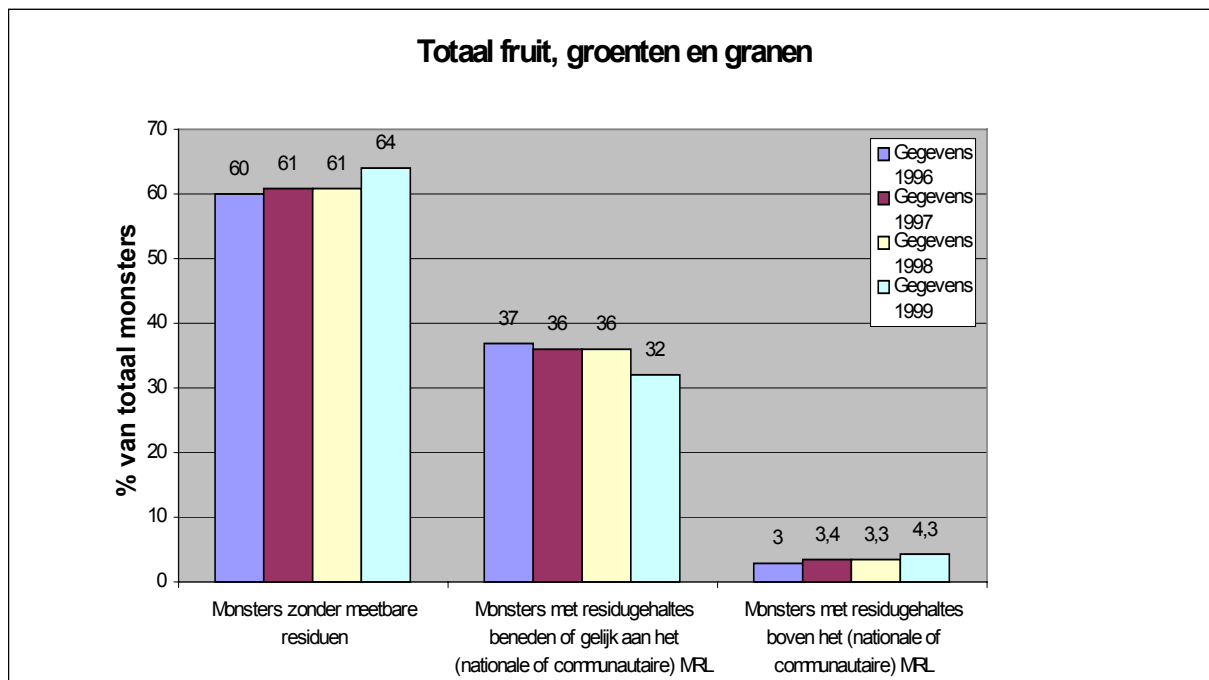
In het 6eMAP wordt een volledige tenuitvoerlegging en herevaluatie van de richtlijn gezien als een belangrijk element om een hoge mate van bescherming voor de gezondheid van mens en dier en het milieu te verzekeren. Aangedrongen wordt op een verbetering van het algehele mechanisme van het vergunningsstelsel, waarbij dan - in voorkomend geval - in het bijzonder aan de invoering van een vergelijkende beoordeling van werkzame stoffen en de ontwikkeling van communautaire vergunningsprocedures voor het op de markt brengen moet worden gedacht.

Bij hun reactie op het 10-jaarlijkse verslag, onderstrepen de Raad en het Europees Parlement, die zich wel in een verlenging van het herevaluatieprogramma kunnen vinden, de noodzaak

²⁸ Richtlijn 91/414/EEG voorziet tevens in specifieke bepalingen betreffende de verpakking en etikettering van GBP's. Wat met name etikettering betreft, geeft de richtlijn aan dat hierbij de gebruiksdoeleinden moeten worden vermeld waarvoor de GBP-vergunning is verleend, alsmede de specifieke omstandigheden waarin het product mag worden gebruikt, m.i.v. aanwijzingen voor gebruik en dosering voor elk van de onder de vergunning vallende gebruiksdoeleinden. Bovendien moeten de lidstaten een correct gebruik van GBP's voorschrijven, waaronder niet alleen het uitsluitende gebruik van het geautoriseerde, conform de richtlijn verpakte en geëtiketteerde GBP, maar ook dat het product aan de op het etiket aangegeven gebruiksvorschriften moet voldoen en dat steeds de beginselen van goede gewasbeschermingspraktijken moeten worden aangehouden, alsmede, voor zover mogelijk, het beginsel van geïntegreerde controle.

²⁹ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad - Beoordeling van de werkzame stoffen in gewasbeschermingsmiddelen. COM (2001) 444 def. van 25.7.2001.

³⁰ Uitgaande van het bepaalde in de richtlijn (art.17), moeten de lidstaten ook controlemaatregelen nemen om te verifiëren dat het in de handel brengen, de distributie en het gebruik van GBP's in overeenstemming geschieden met de vereisten van de richtlijn, maar deze bepaling blijft vrij algemeen.



Afbeelding 2: Resultaten van de monitoring (1996-1999) voor fruit, groenten en granen

van een herevaluatie van de richtlijn en geven zij enige aanwijzingen betreffende een aantal vraagstukken die de Commissie in aanmerking zou moeten nemen³¹.

2.1.2. Richtlijnen waarin maximale gehalten aan residuen (MRL's) worden vastgesteld

Verschillende richtlijnen schrijven maximale gehalten aan residuen in levensmiddelen voor³². Voor de vaststelling van MRL's voor combinaties van voedingsmiddelen en GBP's wordt in deze richtlijnen uitgegaan van de goede landbouwpraktijken, zulks rekening houdend met de aanvaardbare dagelijkse inname (ADI). Met MRL's moet worden gegarandeerd dat een waarschijnlijke blootstelling aan GBP's toxicologisch aanvaardbaar is; deze MRL's worden

doorlopend geëvalueerd. Een verdere verfijning van de werkwijze zou kunnen bestaan in de beoordeling van de potentiële cumulatieve effecten van verschillende GBP's, welke momenteel bij de vaststelling van MRL's niet altijd in aanmerking worden genomen.

Een recent verslag over de monitoring van residuen in plantaardige producten op de markt³³ heeft een percentuele toename aan het licht gebracht van monsters zonder meetbare concentraties residuen (van 60% in 1996 tot 64% in 1999). In 1999 zijn bij 4% van de monsters MRL's overschreden, hetgeen ook een lichte stijging betekent ten opzichte van de voorgaande jaren (zie afbeelding 2). Ook was er een lichte toename te bespeuren van het aantal monsters met meerdere residuen (13,1%-14,1%).

Wel moet worden opgemerkt dat de MRL-overschrijdingen in vele gevallen te wijten bleken te zijn aan opzettelijk of onopzettelijk misbruik. Tevens is het zo dat de blootstelling van consumenten in werkelijkheid royaal binnen de ADI-grenzen blijft, ook al betreft het MRL-overschrijdingen in een relatief klein percentage van de bemonsterde producten.

³¹ Conclusies van de Raad, goedgekeurd op 12 december 2001. (Bijlage III bij de ontwerp-notulen van 29 januari 2002 (Doc. 15287/01), ter inzage op: <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/01/st15/15287en1.pdf>.

³² Richtlijnen van de Raad 76/895/EEG, 86/362/EEG (laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 2001/48/EG), 86/363/EEG (laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 2001/39/EG) en 90/642/EEG (laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 2001/48/EG).

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

De omzetting van de richtlijnen betreffende de vaststelling van MRL's is niet zo vlot verlopen als verwacht werd en men heeft slechts voor een beperkt aantal stoffen communautaire gehaltes vastgesteld³⁴. De Commissie wil in de nabije toekomst een voorstel doen ter consolidering en wijziging van de wetgeving inzake residuen. De aan deze verordening ten grondslag liggende gedachte zou zijn dat iedere onnodige blootstelling van consumenten aan residuen in levensmiddelen met behulp van de best beschikbare landbouwmethoden moet worden voorkomen. Binnen deze strikte begrenzingsen waarmee de Europese consument de hoogst mogelijke mate van bescherming wordt gegarandeerd, zou met de nieuwe verordening ook worden verzekerd dat de vaststelling van MRL's geen onnodige technische belemmering vormt voor de internationale handel in basisproducten, en vooral die van oorsprong uit ontwikkelingslanden.

2.1.3. Richtlijnen ter bewaking van de waterkwaliteit in de Gemeenschap

De nieuwe kaderrichtlijn voor water³⁵ markeert een verschuiving in het waterbeleid van de Gemeenschap naar een coherente en geïntegreerde structuur voor de beoordeling, de bewaking, en het beheer van alle grond- en oppervlaktewateren, een en ander op basis van de ecologische en chemische toestand waarin deze verkeren. De streefwaarden en beginselen die in Richtlijn 91/414/EEG voor pesticiden werden vastgesteld, zijn omgezet in doelstellingen voor alle wateren en zullen op de schaal van een stroomgebied worden geïmplementeerd. Met de goedkeuring van de kaderrichtlijn voor water, krijgt het waterbeleid van de Gemeenschap een degelijke fundering in het voorzorgsbeginsel en de premisse dat water op duurzame wijze moet worden gebruikt.

In de kaderrichtlijn 'water' zijn geactualiseerde milieueisen van de bestaande Richtlijn oppervlaktewateren (75/440/EEG), de Richtlijn inzake lozingen van gevaarlijke stoffen (76/464/EEG) en Richtlijn grondwater (80/68/EEG) verwerkt. Het is de bedoeling dat, wanneer de kaderrichtlijn water eenmaal volledig operationeel is, deze richtlijnen in 2013 worden ingetrokken.

Ter bescherming van de oppervlaktewateren bevat de richtlijn criteria voor de opstelling van een lijst van prioritare stoffen en prioritare gevaarlijke stoffen, met betrekking waartoe specifieke maatregelen, zoals de vaststelling van kwaliteitsnormen en emissielimieten moeten worden genomen ten einde de emissies, lozingen en verliezen te kunnen terugdringen of hieraan een einde te kunnen maken. Een lijst met 33 prioritare stoffen is goedgekeurd in 2001³⁶; 13 hiervan worden in GBP's gebruikt. Hoewel de Gemeenschap tegen eind 2003 maatregelen voor prioritare stoffen zal voorstellen, moeten de lidstaten uiterlijk in 2009 uitvoerige programma's hebben voorbereid met maatregelen in het kader van stroomgebiedbeheersplannen, met inbegrip van maatregelen om de door pesticiden veroorzaakte verontreiniging tegen te gaan.

Ten einde tot een goede grondwaterkwaliteit te komen, zal de Commissie eind 2002 criteria voorstellen ter beoordeling van de chemische status van alle verontreinigende stoffen en ter omkering van de opwaartse trends in de concentraties hiervan. Voor werkzame stoffen in

³⁴ Communautaire MRL's zijn vastgesteld voor de 155 meest gebruikte stoffen en voor verscheidene landbouwgrondstoffen (in totaal zo'n 17000 MRL's).

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

³⁶ Beschikking nr. 2455/2001/EG van het Europees Parlement en de Raad. PB L 331 van 15.12.2001, blz. 1.

pesticiden (en hun relevante metabolieten) wordt de huidige grenswaarde (0.1 µg/l), welke bij de vergunningsprocedure als een uitsluitingscriterium geldt, beschouwd als maximaal toelaatbare concentratie voor een goede chemische gesteldheid van het grondwater.

Met een volledige omzetting van de kaderrichtlijn water zal naar verwachting in aanzienlijke mate worden bijgedragen tot een algehele vermindering van de risico's van GBP's in het aquatisch milieu. Deze tenuitvoerlegging moet echter wel vergezeld gaan van en worden aangevuld door specifieke initiatieven met betrekking tot pesticiden. Deze moeten goed onderling samenhangen, aangezien een duurzaam gebruik van pesticiden in Europese stroomgebieden een eerste vereiste is voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de richtlijn.

2.2. Andere communautaire instrumenten welke indirect op het gebruik van GBP's van invloed zijn

2.2.1. Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB)

Een hoofdfunctie van de landbouw is produceren. Dankzij een maximalisering van de opbrengsten en een minimalisering van de kosten is de landbouw de afgelopen 40 jaar in toenemende geïntensiveerd. Met het GLB is, in het bijzonder voor de hervormingen van 1992, stellig bijgedragen tot de intensivering van de productie, hetgeen ook tot uiting komt in het fors toegenomen GBP-gebruik.

De eerste stappen om milieuoverwegingen in het GLB in te bouwen dateren van het midden van de jaren tachtig, toen het bevorderen van milieuvriendelijke landbouwpraktijken een der beleidslijnen van het GLB werd. Bovendien werden met de hervorming van 1992 enkele beleidsonderdelen met gunstige neveneffecten ingevoerd. Door institutionele prijsverlagingen in combinatie met rechtstreekse betalingen en braakliggingsquota raakte men minder gemotiveerd om de productie te intensiveren, hetgeen ertoe heeft bijgedragen dat het gebruik van GBP's in de daarop volgende jaren is afgenomen. Nog een belangrijk instrument om de productie minder intensief te maken werd ingevoerd met Verordening (EEG) nr. 2078/92 van de Raad van 30 juni 1992 betreffende landbouwproductiemethoden die verenigbaar zijn met de eisen inzake milieubescherming, en betreffende natuurbeheer.

In een studie³⁷ van 1998 wordt gesuggereerd dat de variaties in het GBP-gebruik voor 20% aan de effecten van het GLB kunnen worden toegeschreven. Dit percentage kan hoger uitvallen in sectoren waar men in hoge mate op het gebruik van pesticiden is aangewezen of waar grote GLB-betalingen plaatsvinden, zoals de sectoren katoen en tabak.

In haar Mededeling "Wegen die naar een duurzame landbouw leiden"³⁸ beschreef de Commissie uitvoerig de algemene trends in de Europese landbouw, met inbegrip van intensivering, specialisatie, marginalisatie en de ontwikkelingen in de biologische landbouw.

De jongste hervorming van het GLB, als tot stand gebracht in het kader van Agenda 2000, is erop gericht een sterkere concurrentiepositie te bewerkstelligen en verdere vooruitgang te maken met de integratie van milieueisen in het GLB. Met het oog hierop is de marktsteun verder teruggeschoefd en is men een krachtiger plattelandsontwikkelingsbeleid gaan voeren. Integrerend onderdeel van het overeengekomen pakket maatregelen is het waarborgen van teeltmethoden die het milieu beschermen en het landschap in stand houden.

³⁷ Zie voetnoot 17.

³⁸ COM (1999) 22 def.

Landbouwpraktijken waarmee het milieu wordt beschermd zijn vervat in de Verordeningen van de Raad (EG) nr. 1259/1999³⁹ tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het GLB, en nr. 1257/1999 inzake steun voor plattelandontwikkeling en tot wijziging en intrekking van bepaalde verordeningen.

Verordening nr. 1259/1999 legt een verband tussen milieubeschermingsvereisten en rechtstreekse steunverlening aan producenten in het kader van het GLB. De lidstaten moeten die milieumaatregelen treffen welke zij passend achten, zoals:

- steunverlening in ruil voor verbintenissen op agromilieugebied,
- algemene milieueisen,
- specifieke milieueisen als voorwaarde voor rechtstreekse betalingen.

Wat beide laatstgenoemde opties betreft, is het de lidstaten toegestaan verlagingen van de directe betalingen te hanteren als sanctie ter ondersteuning van de verdergaande milieueisen. De corresponderende uitvoeringsverordening (EG) 963/2001 voorziet in aan de Commissie voor te leggen jaarlijkse voortgangsverslagen betreffende door de lidstaten genomen maatregelen en opgelegde sancties⁴⁰. Het eerste van deze verslagen moest uiterlijk in april 2002 bij de Commissie worden ingediend. De Commissie evalueert momenteel de resultaten van dit onderzoek.

Verordening nr. 1257/1999 van de Raad inzake steun voor plattelandontwikkeling verzoekt de lidstaten/regio's op regionaal niveau geïntegreerde programma's te uit te werken voor de duurzame ontwikkeling van plattelandsgebieden. Voor vele van de maatregelen (agromilieueisen, probleemgebieden) geldt, wil een boer voor steun in aanmerking komen, als minimale vereiste dat hij de gangbare goede landbouwpraktijken in acht neemt, ten einde negatieve milieueffecten te vermijden en dus in elk geval dat zich aan de dwingende milieuwetgeving houdt. De codes voor deze goede landbouwpraktijken zijn vervat in de nationale/regionale plattelandontwikkelingsplannen. Eveneens relevant voor het gebruik van pesticiden zijn de agromilieumaatregelen, waarbij boeren een compensatie ontvangen voor de goede landbouwpraktijken overstijgende inspanningen om het milieu te ontzien. In het geval van pesticiden zou dit ook rapportage kunnen omvatten over de manier waarop pesticiden in de praktijk worden gebruikt, een geringer gebruik van pesticiden ter bescherming van bodem, water, lucht en biodiversiteit, het gebruik van IPM-technieken, of de overstap op biologische landbouwmethoden.

Verdere positieve effecten, vooral in kwetsbare gebieden, zijn te verwachten van een specifieke bepaling ten aanzien van "probleemgebieden" en gebieden met milieurestricties in het kader van de regionale-ontwikkelingsplannen. In het kader van deze maatregelen verrichte betalingen aan boeren worden afhankelijk gesteld van de mate waarin bovengenoemde goede landbouwpraktijken worden gevolgd.

Agromilieumaatregelen hebben reeds een rechtstreeks effect op het gebruik van GBP's gehad, bijv. door het bevorderen van een geïntegreerde bestrijding van schadelijke organismen, via geïntegreerde gewasbeschermingstechnieken (IPM/ICM-technieken), en biologische landbouwmethoden. Ondanks het feit dat minder dan 3.5 % van het totale GLB-budget naar

³⁹ PB L 160 van 26.6.1999, blz. 80 en 113.

⁴⁰ PB L 136 van 18.5.2001, blz. 4.

agromilieumaatregelen gaat, bestrijken dergelijke maatregelen meer dan 20% van het totale landbouwareaal in de EU. Dankzij het gebruik van specifieke programma's is er, in een aantal regio's, bijv. in Emilia Romagna (Italië), zeer veel succes geboekt met de vermindering van het GBP-gebruik (tot maar liefst 55% in het geval van bepaalde producties)⁴¹.

Verder is het zo dat biologische landbouwmethoden, welke gereguleerd worden bij Verordening (EEG) nr. 2092/91 van de Raad⁴² en ondersteund worden door agromilieumaatregelen, tot een sterk verminderd pesticidengebruik leiden. Sommige GBP's, die in de biologische landbouw als traditioneel worden beschouwd, worden nog steeds voor specifieke doeleinden toegestaan (de meest controversiële zijn hier wel bepaalde koperzouten, met hun toxiciteit voor het aquatisch milieu). Hoewel deze pesticiden eveneens in de traditionele landbouw worden toegepast, zijn er reeds - en met succes - pogingen gedaan om het gebruik hiervan in de biologische landbouw aan banden te leggen.

In het kader van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector groenten en fruit wordt steun verleend aan producentenorganisaties voor de uitvoering van operationele programma's welke verplicht milieumaatregelen moeten omvatten (waarbij men verder gaat dan de toepassing van goede landbouwpraktijken), waaronder maatregelen ter vermindering van het gebruik van GBP's, bijvoorbeeld via de ontwikkeling van een biologische of geïntegreerde productie.

Hoewel alle bovengenoemde maatregelen hebben geholpen om alles wat gedaan wordt om de opbrengst te vergroten enigszins van het pesticidengebruik los te koppelen, zijn er geen tekenen die wijzen op een sterk verminderende afhankelijkheid van GBP's in de landbouw in het algemeen (zie afbeelding 1). Met de tussentijdse herevaluatie van de GLB-hervorming in het kader van Agenda 2000 wordt er een nieuwe mogelijkheid gecreëerd om de integratie van milieuoverwegingen in andere beleidssectoren, en dan vooral met betrekking tot het gebruik van GBP's, verder door te voeren.

2.2.2. Richtsnoeren voor de verbetering van gezondheid en veiligheid van werknemers op de werkplek

Met Richtlijn 89/391/EEG⁴³ van de Raad betreffende de tenuitvoerlegging van maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk, in het bijzonder Richtlijn 98/24/EEG⁴⁴ betreffende de bescherming van de gezondheid en de veiligheid van werknemers tegen risico's van chemische agentia op het werk en Richtlijn 89/656/EEG⁴⁵ van de Raad betreffende de minimumvoorschriften inzake veiligheid en gezondheid voor het gebruik op het werk van persoonlijke beschermingsmiddelen door de werknemers, zijn de voorwaarden geschapen voor een verbetering van de veiligheid van werknemers en anderen die met pesticiden omgaan. Hoewel deze richtlijnen slechts minimumvereisten vaststellen, zijn zij er wel op berekend dat de lidstaten zelf in hogere beschermingsniveaus voorzien.

⁴¹ Werkdocument: stand van uitvoering van Verordening (EEG) nr. 2078/92: evaluatie van de agromilieuprogramma's (Doc. VI/655/98), blz. 40 e.v., ter inzage (in het Engels) op http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/envir/programs/index_en.htm.

⁴² PB L 198 van 22.7.1991, blz. 1.

⁴³ PB L 183 van 29.6.1989 blz. 1.

⁴⁴ PB L131 van 5.5.1998 blz.11

⁴⁵ PB L 393 van 30.12.1989 blz. 18.

De veiligheid van mensen die beroepshalve met pesticiden omgaan, is ook een zeer belangrijke factor bij het evaluatieproces in het kader van Richtlijn 91/414/EEG, en is dikwijls een reden om een werkzame stof niet in de bijlage van de richtlijn op te nemen. Waar zulks relevant is, moeten, alvorens een werkzame stof in bijlage I van de richtlijn wordt opgenomen, voorwaarden worden vastgesteld om een voldoende bescherming van beroepsgebruikers te verzekeren.

2.2.3. Genetisch gemodificeerde organismen (GGO's)

Een nieuwe factor die het gebruik van GBP's beïnvloedt, is de teelt van genetisch gemodificeerde planten met resistentie tegen herbiciden en schadelijk organismen (GGO's). De nadelige gevolgen van een grootschalig gebruik van GGO's staan momenteel ter discussie en worden in aanmerking genomen in Richtlijn 2001/18/EG⁴⁶ inzake de doelbewuste introductie van GGO's in het milieu.

Momenteel wordt nagegaan of de teelt van GGO's tot lagere risico's in verband met het gebruik van GBP's zal leiden: De lidstaten organiseren uitgebreide veldtests ter bepaling van de milieueffecten van GGO-teelt. De Commissie heeft onlangs in het kader van Richtlijn 90/220/EEG⁴⁷ een werkgroep 'herbicideresistente gewassen' gevormd, die o.a. tot taak krijgt zich op het gebruik van herbiciden voor dergelijke gewassen te bezinnen. Een van de grootste problemen is de mogelijkheid van een ongecontroleerde migratie van de resistentiegenen naar onkruid, welke in het geval van koolzaad en bieten reeds is waargenomen. In haar mededeling over biowetenschappen en biotechnologie⁴⁸ heeft de Commissie onlangs een actieplan aangekondigd dat onder meer voorziet in een intensievere observatie van de potentiële langetermijneffecten van GGO's.

2.2.4 EU-Onderzoek

De Gemeenschap verleent steun voor onderzoek gericht op de vermindering van het gebruik en een duurzaam gebruik van pesticiden. Uit hoofde van de vijf EU-kaderprogramma's inzake onderzoek en ontwikkeling zijn meer dan 200 projecten op het vlak van pesticiden gefinancierd. Voor het merendeel vallen deze projecten onder de programma's "Kwaliteit van het bestaan" en "Energie, milieu en duurzame ontwikkeling" en hebben zij i.h.b. betrekking op voedsel, voeding en gezondheid; milieu en gezondheid; duurzame landbouw, bodem en water.

2.3. Verdere EU-initiatieven die tot een duurzaam gebruik van pesticiden kunnen bijdragen

De Commissie heeft reeds verschillende nieuwe initiatieven genomen en herevaluaties verricht - of heeft deze in voorbereiding - van wetgeving op andere terreinen welke direct of indirect tot een duurzamer gebruik van GBP's zouden kunnen bijdragen.

En in het kader van het 6e MAP heeft de Commissie een mededeling goedgekeurd over de bescherming van de bodem⁴⁹, waarin vervuiling als een bedreiging voor de bodem wordt

⁴⁶ Richtlijn 2001/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 maart 2001 inzake de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu en tot intrekking van Richtlijn 90/220/EEG van de Raad - Verklaring van de Commissie. PB L 106 van 17.4.2001 blz. 1.

⁴⁷ PB L 117 van 8.5.1990, blz. 15. De richtlijn is ingetrokken bij Richtlijn 2001/18/EG. Deze intrekking is op 17.10.2002 ingegaan. De eerste vergadering van de werkgroep vond plaats op 4 december 2001.

⁴⁸ COM (2002) 27 def.

⁴⁹ COM (2002)179 def.

genoemd. Terwijl het gebruik van GBP's een dergelijke vervuiling in de hand kan werken, zou door maatregelen ter vermindering van het gebruik van GBP's (in het geval van bepaalde herbiciden) de behoefte aan mechanische onkruidbestrijdingsmethoden groter kunnen worden, waardoor dan weer de kans op erosie zou worden vergroot (erosie wordt ook als een bedreiging voor de bodem gezien) en zou het verbruik van fossiele brandstoffen in de landbouw kunnen toenemen. Het is dus wel duidelijk dat beide thematische strategieën terdege met elkaar moeten worden gecoördineerd.

De Commissie heeft tevens een communautaire strategie inzake gezondheid en milieu in voorbereiding, welke tot doel heeft de blootstelling aan milieurisico's, en vooral aan allerhande gevaarlijke chemische stoffen, tot een acceptabel niveau te beperken. Bijzondere aandacht zal worden besteed aan kwetsbare bevolkingsgroepen, zoals kinderen, en aan de ontwikkeling van op hun taak berekende bewakingsprogramma's. Blootstelling aan GBP's geschiedt voornamelijk via de voeding, in het bijzonder door residuen in voedsel en water. Bij de thematische strategie voor een duurzaam gebruik van pesticiden zal volledig rekening moeten worden gehouden met de behoeften en acties die in de strategie inzake gezondheid en milieu worden aangegeven, alsmede met nieuwe wetenschappelijke bevindingen.

De Commissie ontwikkelt momenteel ook de nodige maatregelen voor een vergaande herziening van het algemene beleid van de Gemeenschap ten aanzien van chemische stoffen⁵⁰. Daar de meeste pesticiden chemische stoffen zijn, is het wel duidelijk dat de relevante bepalingen en criteria (bijv. op het stuk van persistentie) in het kader van het nieuwe beleid rechtstreeks op het gebruik van GBP's van invloed zullen zijn. De Raad en het Europees Parlement hebben herhaaldelijk gevraagd om volledige samenhang tussen het gemeenschappelijk beleid betreffende chemicaliën in het algemeen en dat inzake pesticiden.

In januari 2002 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan een voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende milieuaansprakelijkheid⁵¹. Met dit voorstel, dat thans bij het Parlement en de Raad ter tafel ligt, wordt beoogd een milieuaansprakelijkheidsregeling tot stand te brengen voor de preventie en het herstel van milieuschade. Het voorstel betreft watervervuiling, aantasting van de biodiversiteit en bodemverontreiniging. Bereiding, gebruik, opslag, vervoer en lozing (al dan niet opzettelijk) van GBP's zijn sommige van de onder de voorgestelde richtlijn vallende activiteiten.

2.4. Nationale initiatieven waarmee tot een vermindering van GBP-risico's wordt bijgedragen

Een door de Commissie opgedragen studie in connectie met het toekomstige EU-beleid inzake GBP's⁵², waarbij zes lidstaten onder de loop worden genomen, noemt met name de volgende tien zorgpunten in verband met het gebruik van GBP's in de lidstaten:

Vervuiling van voor menselijke consumptie bestemde watervoorraden

Mogelijke negatieve effecten op het milieu, bijv. op andere dan de doelsoorten

Risico's voor de consument (residuen in voedingsmiddelen)

⁵⁰ Het voorbereidende werk is gedaan in het Witboek - Strategie voor een toekomstig beleid voor chemische stoffen (COM (2001) 88 def.).

⁵¹ COM (2002) 17 def.

⁵² Zie voetnoot 17.

Effecten van blootstelling aan residuen in water, bodem en lucht

Vervuiling van oppervlaktewater en mariene milieus

Risico's voor gebruikers van landbouwchemicaliën

Verkeerd gebruik van GBP's door onwetendheid bij de gebruiker

Specifiek: negatieve gevolgen voor elementen van een ecosysteem

Afhankelijkheid in de landbouw van chemicaliën voor de beheersing van schadelijke organismen

Frequent en grootschalig gebruik van GBP's.

Deze zorgpunten hebben tot een aantal nationale beleidsinitiatieven geleid, en met name tot de volgende frequent voorkomende maatregelen:

Bescherming van waterlopen, vooral in kwetsbare zones, d.m.v. bewaking en een verbod op het gebruik van bepaalde producten in de stroomgebieden in kwestie.

Opleidings- en onderwijsprogramma's voor mensen die met GBP's omgaan.

Nationale plannen om het gebruik terug van GBP's te dringen die zijn ontwikkeld en uitgevoerd in Zweden, Denemarken, Finland en Nederland.

Technische controles en de certificatie van sproeimachines. In een aantal lidstaten is dit, met bemoedigende resultaten, reeds gebeurd.

Inspanningen om geïntegreerde gewasbeschermingstechnieken (IPM), prognosetechnieken voor schadelijke organismen, en biologische controlemethoden meer ingang te doen vinden.

Verbod op sproeien vanuit de lucht met het oog op een gerichte bescherming van kwetsbare soorten en groeiplaatsen, en ter bescherming van wateren in het algemeen.

Verplichte of vrijwillige inzameling van verpakkingen en ongebruikte producten met het oog op een veilige vernietiging ervan.

Verschillende lidstaten (waaronder Zweden, Denemarken en België) hebben een belasting op GBP's ingevoerd ten einde het gebruik ervan beter te kunnen rationaliseren. In Zweden neemt deze belasting de vorm aan van een vast bedrag per kg werkzame bestanddeel, ongeacht het type GBP in kwestie. In Denemarken gelden vaste tarieven voor alle insecticiden (37% van de verkoopprijs), fungiciden, herbiciden, groeiregulators (25%) en microbiologische agentia (3%). In beide landen⁵³ is het gebruik van pesticiden teruggelopen, maar niet in de verwachte mate, en het is niet mogelijk gebleken deze daling in verband te brengen met de invoering van de belasting of aan andere maatregelen die deze landen terzelfder tijd uit hoofde van hun pesticidenreductieplannen hebben getroffen⁵⁴.

⁵³ Onder het oorspronkelijke Belgische systeem waren alle landbouwtoepassingen van de heffing vrijgesteld.

⁵⁴ Een uitvoerige analyse van beide systemen is te vinden in een door de Commissie gefinancierde studie over de economische en ecologische implicaties van het gebruik van milieubelastingen en -heffingen in

Sommige lidstaten hebben strategieën uitgestippeld ter bevordering van biologische landbouwmethoden. Daarenboven hebben enkele lidstaten, binnen het bestek van de codes voor verifieerbare goede landbouwpraktijken, vervat in de plattelandontwikkelingsprogramma's uit hoofde van Verordening 1257/1999, bepaalde vraagstukken aangepakt in verband met het veilig gebruik van pesticiden en de op dit gebied te hanteren goede praktijken. In een aantal lidstaten ontwikkelen producentengroeperingen en levensmiddelendetaillisten boekhoudsystemen voor het gebruik van GBP's.

2.5. Instrumenten waarmee de gemaakte vooruitgang kan worden gevolgd: statistieken betreffende het gebruik van GBP's en indicatoren

Verkoopsstatistieken van GBP's, uitgesplitst in vier groepen (herbiciden, fungiciden, insecticiden en andere pesticiden) en uitgedrukt in tonnen werkzaam bestanddeel, worden jaarlijks door de meeste lidstaten verzameld en aan Eurostat toegezonden. Gegevens zijn beschikbaar voor het tijdvak 1990 - 1999, maar voor sommige jaren en lidstaten zijn er bepaalde leemtes. Uitgaande van deze gegevens is het pesticidenverbruik afgeleid in kg werkzame stof per hectare landbouwareaal, maar wel met weer dezelfde leemtes. Bovendien is het zo dat in sommige lidstaten de verkoopcijfers ook verkopen voor niet-agrarische doeleinden omvatten.

Helaas zijn er nog maar weinig lidstaten die, per werkzaam stof, regelmatig statistieken bijhouden over de in agrarische bedrijven gebruikte hoeveelheden. Om deze reden heeft de Commissie de lidstaten ertoe aangemoedigd specifieke systemen op te zetten voor het verzamelen van gegevens over het gebruik van GBP's, en DG landbouw heeft via Eurostat die lidstaten financiële steun verschaft welke proefstudies wensen te verrichten naar de verzameling van gegevens over het GBP-gebruik⁵⁵. Tot dusver zijn de enige meer gedetailleerde gegevens - onder contract aan Eurostat verstrekt - afkomstig van het bedrijfsleven.⁵⁶ Wat de werkzame bestanddelen betreft, zijn de gegevens voor een deel vertrouwelijk van aard, zodat zij qua behandeling onder Verordening (EEG) 1588/90 inzake vertrouwelijkheid van gegevens vallen.⁵⁷

Evaluatie van de statistieken brengt aan het licht dat de landen met de grootste landbouwarealen (Frankrijk, Italië, Spanje en Duitsland) ook het grootste gebruik van pesticiden in absolute termen hebben. Bekijken wij het gebruik van pesticiden per hectare, dan lijken Italië, Frankrijk, Nederland en België grote gebruikers te zijn, een weerspiegeling van het intensieve karakter van de landbouw in deze landen en/of van bijzondere kenmerken van gewassen die meer intensieve zorg behoeven dan andere (bijv. fruit en druiven). Het ontbreekt momenteel aan een geharmoniseerde milieubewaking voor GBP's door alle

de EU en haar lidstaten op:

http://europa.eu.int/comm/environment/enveco/taxation/environmental_taxes.htm.

⁵⁵ In dergelijke steun werd voorzien door de programma's voor 1999 en 2000 van het technisch actieplan voor landbouwstatistieken (TAPAS).

⁵⁶ De leden van de ECPA (Europese vereniging voor gewasbescherming) zijn overeengekomen Eurostat in het bezit te stellen van hun gegevens inzake het gebruik van pesticiden (werkzame bestanddelen) voor de belangrijkste groepen gewassen in de EU. De gegevens voor 1992-1996 zijn op zodanige wijze gepubliceerd dat enerzijds de geheimhoudingsplicht ten aanzien van volumes en toepassingen van afzonderlijke bestanddelen in acht wordt genomen, terwijl er anderzijds toch nuttige informatie wordt verstrekt. Soortgelijke gebruiksgegevens worden voor de periode 1997-1999 voorbereid en zullen in de zomer van 2002 worden gepubliceerd.

⁵⁷ Verordening (Euratom, EEG) nr. 1588/90 van de Raad van 11 juni 1990 betreffende de toezending van onder de statistische geheimhoudingsplicht vallende gegevens aan het Bureau voor de Statistiek van de Europese Gemeenschappen. PB L 151 van 15.6.1990, blz. 1.

lidstaten. In sommige lidstaten heeft men wel bepaalde gegevens, bijv. over watervervuiling, maar akkerland noch bosgrond worden overal in de Gemeenschap op geregelde of geharmoniseerde wijze gecontroleerd.

De Europese Raden van Cardiff en Wenen hebben het belang onderstreept van de ontwikkeling van milieu-indicatoren ter beoordeling van de mate waarin milieuoverwegingen op andere beleidsterreinen, met inbegrip van het landbouwbeleid, worden meegenomen. In de Mededeling "Indicatoren voor de integratie van milieuaspecten in het GLB"⁵⁸ wordt met agro-milieu-indicatoren gewerkt en worden een aantal centrale indicatoren genoemd en gebieden aangeduid met verder te ontwikkelen indicatoren. Verschillende hiervan houden verband met milieurisico's die het gebruik van GBP's met zich meebrengt. De belangrijkste hiervan zijn:

- Het pesticidenverbruik: de aan pesticiden verbonden gevaren lopen evenwel sterk uiteen, zulks afhankelijk van de specifieke kenmerken (d.i. toxiciteit en persistentie), de werkzame bestanddelen en gebruikspatronen (d.i. gebruikte volumes, periode van toediening, behandelingsmethode, type behandeld gewas en bodemtype). Er valt aan twee bijkomende indicatoren te denken: 1) een pesticidengebruiksindex, zodanig gewogen dat rekening wordt gehouden met verschillende typen toxiciteit en gebruikspatronen, 2) pesticidengebruik, met indeling naar intrinsieke karakteristieken, zoals toxiciteit voor andere dan de doelsoorten, langetermijneffecten, persistentie in het milieu, enz.
- Bodemvervuiling door pesticiden: mate waarin pesticideresiduen of metabolieten zich in de bodem accumuleren.
- Watervervuiling door pesticiden: de pesticideconcentraties in grond- en oppervlaktewater.

In een tweede mededeling zijn de statistieke behoeften voor de ontwikkeling van deze indicatoren vastgesteld⁵⁹.

Verscheidene indicatoren werden als (gedeeltelijk) bruikbaar beschouwd om te kunnen beoordelen hoe "duurzaam" gewasbescherming in de lidstaten is. De verkoopcijfers (kilogram/hectare) waren de primaire indicator die gebruikt wordt in lidstaten met een nationaal plan ter vermindering van het "gebruik". Andere lidstaten konden deze indicator niet accepteren, omdat deze niet gerelateerd is aan een verkleining van de "risico's", daar teruglopende verkoopcijfers het gevolg kunnen zijn van een toegenomen gebruik van stoffen met een grotere werkzaamheid en mogelijk grotere risico's. De frequentie van toepassing wordt als een betere algemene indicator beschouwd (hoofdzakelijk door NGO's en de noordelijke lidstaten).

Binnen de OESO is onlangs een begin gemaakt met op de intrinsieke kenmerken van afzonderlijke GBP's gebaseerde specifieke werkzaamheden inzake risicoreductie-indicatoren. Met deze werkzaamheden moeten gebruikers en beleidsmakers een instrument in handen krijgen om zich een beeld te kunnen vormen van de onderliggende trends bij de aan het gebruik van GBP's verbonden milieurisico's. Het is niet de bedoeling dat hiermee een absolute meting mogelijk wordt van de milieugevaren en -effecten die een afzonderlijk GBP onder gespecificeerde gebruiksomstandigheden met zich meebrengt. Totnogtoe zijn de

⁵⁸ COM (2000) 20 def.

⁵⁹ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement: Statistische informatie voor indicatoren voor de integratie van milieuaspecten in het GLB. COM (2001) 144 def. van 20.3.2001.

werkzaamheden veelal toegespitst op aquatische risico-indicatoren. Wat dit betreft, is een proefproject met zes OESO-deelnemers, welke met drie, in een eerder project ontwikkelde, alsook met verscheidene nationale indicatoren experimenteren, in 2001 afgerond. Een technisch verslag van het project zal openbaar worden gemaakt. Het secretariaat van de OESO heeft begin 2002 een speciale website over risico-indicatoren voor pesticiden ingericht, waar alle projectdocumenten en een aantal links naar andere sites van belang te vinden zijn. Een project inzake indicatoren voor het bodemmilieu is recentelijk van start gegaan.

Het Voedsel- en Veterinair Bureau van de Europese Commissie voert audits en controles uit in de lidstaten, brengt verslag uit van zijn bevindingen en doet aanbevelingen over het toezicht op residuen van pesticiden in voedingsmiddelen, de toepassing van artikel 17 van Richtlijn 91/414/EEG, en van Richtlijn 96/23/EG⁶⁰. Het compileert tevens de gegevens die de lidstaten verschaffen over hetgeen nationaal en communautair wordt gedaan om de situatie rond residuen van pesticiden in het oog te houden⁶¹. Bovendien zijn er nationale bewakingsprogramma's voor residuen van pesticiden (m.i.v. groenten en fruit, graansoorten en levensmiddelen van dierlijke oorsprong) ontwikkeld.

Met al deze initiatieven zouden wij, na verdere uitwerking en met een behoorlijke coördinatie, een vollediger beeld van de situatie moeten krijgen, vooral in combinatie met observatiegegevens uit de lidstaten, zoals:

- de percentages boerenbedrijven waar IPM-technieken worden gebruikt en/of pesticidevrije landbouw wordt bedreven,
- de percentages bedrijven die prognosesystemen voor schadelijke organismen gebruiken,
- hoeveelheden ingezamelde lege verpakkingen in vergelijking met de verkochte hoeveelheden,
- enquêtes naar residuen, inachtneming van MRL's,
- enquêtes naar bodemvervuiling door pesticiden,
- enquêtes naar waterkwaliteit, inachtneming van de grenswaarden voor grondwater en/of oppervlaktewateren,
- aantallen mensen die ten gevolge van pesticiden letsel oplopen (i.h.a. ontbrekende gegevens),
- efficiëntie van sproeimachine en conformiteit hiervan met relevante normen.

3. Evaluatie van de huidige situatie

In het voorgaande overzicht van de huidige situatie rond de verkleining van de risico's i.v.m. het gebruik van GBP's worden positieve effecten gemeld die reeds kunnen worden waargenomen als resultaat van nationale en communautaire inspanningen. De tot nu toe ontplooiende initiatieven zijn wel bemoedigend, maar zijn globaal gezien niet coherent en

⁶⁰ Richtlijn 96/23/EG van de Raad van 29 april 1996 inzake controlemaatregelen ten aanzien van bepaalde stoffen en residuen daarvan in levende dieren en in producten daarvan. PB L 125 van 23.5.1996, blz..1.

⁶¹ Jaarlijkse verslagen over het toezicht op pesticideresiduen in de gehele EU. Er zijn thans vier van dergelijke verslagen beschikbaar, voor de jaren 1996-1999.

voortvarend genoeg om de aan het gebruik van GBP's verbonden risico's verder te kunnen verminderen.

Verbeteringen in de bestaande instrumenten zijn evenwel mogelijk, vooral met betrekking tot zaken als de potentiële synergetische of cumulatieve effecten van GBP's, de op langere termijn bestaande gevaren voor het mariene milieu, en stimulansen om aan de hand van vervangende producten of methoden daadwerkelijk van het gebruik van gevaarlijkere werkzame stoffen op veiligere alternatieven over te stappen, verbeterde bepalingen inzake handhaving en toezicht met betrekking tot distributie en verkoop van GBP's, opleidingsvereisten voor gebruikers en vereisten voor de toepassingsmachines.

Een gecoördineerde en geharmoniseerde volledige implementatie van de bestaande juridische instrumenten, waaronder het gebruik van de bevoegdheden die de lidstaten in het kader van het GLB reeds bezitten, zou reeds een aanmerkelijke vermindering van de met het gebruik van GBP's gepaard gaande risico's teweeg kunnen brengen.

Er blijft echter behoefte aan nieuwe initiatieven bestaan, zoals die welke in hoofdstuk VI worden beschreven, om te bereiken dat de gebruikers van de ernst van de zaak doordrongen blijven en om met voortvarendheid te kunnen blijven werken aan een verdere vermindering van de aan het gebruik van GBP's verbonden gevaren overal in de Gemeenschap.

IV. GEVOLGEN VOOR DE KANDIDAAT-LIDSTATEN

Het voor de tenuitvoerlegging van het 6e MAP (2002-2011) vastgestelde tijdvak is van dien aard dat bij iedere ontwikkeling op het vlak van pesticiden rekening moet worden gehouden met de implicaties van een uitbreiding van de Europese Gemeenschap. Een uitbreiding zal grote gevolgen hebben voor de kandidaat-lidstaten, daar deze zullen moeten beantwoorden aan de criteria van de beleidsmaatregelen die op het tijdstip van de toetreding van toepassing zijn. Kandidaat-lidstaten zouden daarom van nu af aan rechtstreeks bij overleg terzake moeten worden betrokken en als belanghebbenden bij internationale aspecten van de thematische strategie moeten worden behandeld.

Een belangrijke maatregel zal de verbetering zijn van het beheer van chemische stoffen en pesticiden in de kandidaat-lidstaten, met inbegrip van de opruiming van voorraden verouderd pesticidenafval. Deze voorraden zijn vrij groot (verscheidene honderdduizenden tonnen⁶²) en de opruiming ervan moet geschieden in samenhang met de toekomstige ontwikkelingen op het vlak van het afvalbeleid.

Sommige regeringen van de kandidaat-lidstaten hebben technische, financiële en logistieke bijstand nodig om het probleem aan te pakken, hetgeen het best tijdens de pre-toetredingsfase zou kunnen gebeuren door middel van systematische nationale actieplannen. Voor de uitwerking van dergelijke plannen zou specifieke steun moeten worden verleend. De plannen zouden strategieën moeten omvatten om

- per land inventarissen van voorraden verouderde pesticiden op te maken,
- geschikte methoden voor behandeling/verwijdering vast te stellen,

⁶² Als gerapporteerd door het Tsjechisch onderzoekcentrum voor milieuchemie en ecotoxicologie tijdens het 6e internationale HCH- en pesticidenforum te Poznan, Polen, 20-22 maart 2001. Het volledige rapport kan worden ingezien op <http://www.recetox.muni.cz/PBTs/content.htm>.

- een strategische aanpak om de vorming van nieuwe voorraden te voorkomen vast te stellen.

Tal van internationale organisaties, alsmede bedrijfsleven en NGO's, werken reeds aan het probleem. Sommige lidstaten verlenen ook rechtstreeks steun aan projecten. Samenwerking tussen al deze donors en regionaal onder de betrokken landen is belangrijk.

Het SAPARD-programma betreffende pre-toetredingsmaatregelen voor landbouw en plattelandontwikkeling - Verordening (EG) nr. 1268/1999⁶³ - behelst een kaderregeling voor steun van de Gemeenschap voor een duurzame landbouw en plattelandontwikkeling. Het voorziet in een aanzet tot agromilieumaatregelen via proefprojecten. De maatregelen moeten op het hiertoe meest geschikte geografische niveau worden geprogrammeerd. De financiële bijdrage van de Unie voor de meeste maatregelen belooft 75% van de totale subsidiabele overheidsuitgaven. Tevens zij erop gewezen dat de begunstigen, in het geval van de tien SAPARD-landen, milieunormen moeten respecteren die equivalent zijn met die welke in de communautaire wetgeving worden aangegeven, terwijl de investeringen met de communautaire vereisten in overeenstemming dienen te zijn. Deze verplichtingen vormen een belangrijk onderdeel van het SAPARD-programma in het kader van de implementatie van *de communautaire verworvenheden*.

In de plattelandsgebieden van de kandidaat-lidstaten, is de intensiteit van de landbouwproductie veelal laag en wordt zeer weinig gebruik gemaakt van pesticiden, zodat er geen significante effecten op het milieu te verwachten zijn. De verdere ontwikkeling en totstandbrenging van agromilieuregelingen in sommige plattelandsgebieden in de kandidaat-lidstaten is evenwel een belangrijke taak, wil men de milieu- en gezondheidseffecten van pesticiden kunnen beteugelen. Voor onderzoek en ontwikkeling ter ondersteuning van IPM en een biologische productie is hier ook een rol weggelegd.

V. INTERNATIONALE ASPECTEN EN REGIONALE SAMENWERKING

Bij alle communautaire maatregelen met betrekking tot pesticiden moet rekening worden gehouden met hetgeen internationaal op dit gebied wordt gedaan. Daar staat tegenover dat de Gemeenschap, met haar krachtige aanwezigheid in internationale fora, in een positie verkeert om het internationale beleid zo te beïnvloeden dat het meer in overeenstemming is met haar eigen doelstellingen. Het Intergouvernementele Forum voor de veiligheid van chemische stoffen⁶⁴, dat verantwoordelijk is voor de uitvoering van het “chemische hoofdstuk” van Agenda 21, heeft verscheidene voor pesticiden rechtstreeks relevante activiteiten en kerndoelstellingen op haar programma staan, waaronder met name capaciteitsopbouw, informatie-uitwisseling, netwerking, risicobeperking, clandestiene in-/uitvoer, en andere.

Persistente organische verontreinigende stoffen (POP's) zijn bioaccumulatieve organische verbindingen die zich over lange afstanden verplaatsen om dan uiteindelijk in het milieu neer te slaan. Een internationaal verdrag om, waar haalbaar, een einde te maken aan emissies en lozingen van 12 als zodanig aangeduide POP's, waarvan er 9 pesticiden zijn, en om andere aan de lijst toe te voegen, is door meer dan 90 landen in mei 2001 te Stockholm ondertekend. Onder de ondertekenaars bevinden zich de Gemeenschap en haar lidstaten, die alle nodige

⁶³ PB L 161 van 26.6.1999, blz. 87.

⁶⁴ <http://www.who.int/ifcs/>, in het bijzonder de in oktober 2000 door het derde IF goedgekeurde verklaring van Bahia.

maatregelen - waaronder een productieverbod voor bepaalde stoffen⁶⁵ - zullen moeten goedkeuren om het verdrag ten uitvoer te leggen. Een bijzonder zorgpunt in dit verband is DDT, een van de onder het Verdrag van Stockholm (POP's) vallende pesticiden, welke nog steeds op grote schaal in de ontwikkelingslanden wordt gebruikt voor de bestrijding van malaria. Het verdrag laat dit toe, wanneer de betrokken landen om een vrijstelling verzoeken.

Een hoofddoelstelling van verscheidene verdragen ter bescherming van het mariene milieu, nl. **OSPAR**, het Verdrag van **Helsinki** en het Verdrag van **Barcelona**⁶⁶, is dat aan lozingen, emissies en verliezen van gevaarlijke stoffen tegen 2020 een einde wordt gemaakt. Gevaarlijke stoffen worden gedefinieerd door criteria voor persistentie, toxiciteit en hun bioaccumulatiepotentieel (PBT). Op de OSPAR-lijsten 'Chemicals for Priority Action' en 'Substances of Possible Concern' staan een groot aantal pesticiden.

Vele ontwikkelingslanden en nieuwe onafhankelijke staten (NOS) hebben geen toereikende wetgeving of infrastructuur om een veilig gebruik van chemische stoffen te kunnen verzekeren. Dit probleem wordt aan de orde gesteld in het Verdrag van Rotterdam inzake *voorafgaande geïnformeerde toestemming (PIC)* ten aanzien van gevaarlijke chemicaliën en pesticiden in de internationale handel, dat in 1998 is goedgekeurd en dat in de Gemeenschap zal worden geïmplementeerd middels wijzigingen op Verordening 2455/92. Het Verdrag verplicht exporteurs van op de PIC-lijst voorkomende chemische stoffen ertoe eerst de toestemming van het ontvangende land te krijgen voordat de levering plaatsvindt en te garanderen dat de uitgevoerde chemicaliën behoorlijk zijn geëtiketteerd, en voert een systeem in voor de uitwisseling van informatie over chemische risico's. Het Verdrag biedt ontwikkelingslanden tevens de gelegenheid voor te stellen verscheidene uiterst gevaarlijke pesticidenformuleringen die in de specifieke gebruiksomstandigheden in het ontwikkelingsland problemen veroorzaken, aan de lijsten toe te voegen. Van de huidige 31 PIC-stoffen zijn er 26 pesticiden.

Het *project van de OESO ter vermindering van de risico's i.v.m. pesticiden* is in 1994 gestart om de OESO-landen te helpen de aan het gebruik van pesticiden verbonden gevaren te verkleinen. Dit project omvat drie typen activiteiten:

- verzameling en publicatie van informatie over risicoreductieactiviteiten,
- organisatie van workshops waarbij regeringen en andere belanghebbenden informatie kunnen uitwisselen en kunnen beslissen welke zaken zij gezamenlijk wensen aan te pakken,
- ontwikkeling van indicatoren aan de hand waarvan de bij de risicoreductieactiviteiten gemaakte vorderingen kunnen worden gemeten.

Een uitwisseling van ervaringen met de andere OESO-landen is voor de Gemeenschap belangrijk omdat zo de risico's i.v.m. het gebruik van pesticiden verder kunnen worden verkleind; hierbij komt het er vooral op aan overeenstemming te bereiken over geharmoniseerde indicatoren om de gemaakte vooruitgang te kunnen volgen.

De *Codex Alimentarius* is van invloed op het gebruik van pesticiden overal ter wereld. Hij bevat aanbevelingen voor MRL's van pesticiden in voedingsmiddelen en is bijzonder relevant

⁶⁵ Opgemerkt zij dat het gebruik van al deze pesticiden reeds in de EU verboden is.

⁶⁶ Verdrag van Oslo-Parijs voor het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan, Verdrag van Helsinki voor de Oostzee, Verdrag van Barcelona voor de Middellandse Zee.

voor de internationale handel in levensmiddelen. Codex-aanbevelingen zijn de standaard geworden waaraan nationale maatregelen en voorschriften op het vlak van levensmiddelen binnen de WTO worden getoetst. Aangezien de MRL's van de Codex niet noodzakelijkerwijs de meest strikte zijn, is er toenemende druk in de EU om haar eigen MRL's te gaan vaststellen. Tenzij kan worden aangetoond dat deze MRL's van de EU gerechtvaardigd zijn, zou dit door ontwikkelingslanden kunnen worden opgevat als het opwerpen van een protectionistische handelsbelemmering, daar zij niet altijd de nodige technische middelen hebben om aan te tonen dat hun producten aan de EU-criteria beantwoorden. EU-MRL's voor niet-geautoriseerde pesticiden worden normaliter vastgesteld op de ondergrens van analytische bepaling, hetgeen een probleem kan vormen voor ontwikkelingslanden waar deze pesticiden, bij gebrek aan betaalbare alternatieven, nog in gebruik zijn.

In november 2000 hebben de Raad en de Commissie een **ontwikkelingsbeleidsverklaring**⁶⁷ onderschreven waarin de milieuproblematiek als transsectorieel wordt gekenschetst. Als bijdrage aan het "Cardiff-proces" heeft de Commissie in april 2001 een document gepresenteerd⁶⁸ waarin gepleit wordt voor het zoeken naar synergieën tussen milieubescherming en armoedebestrijding en waarin wordt gewezen op de mogelijkheden die er zijn om milieuoverwegingen in de zes prioritaire thema's van het EU-ontwikkelingssamenwerkingsbeleid te integreren ten einde ontwikkeling duurzaam te maken. Tal van met pesticiden verband houdende projecten zijn en worden gefinancierd via ontwikkelingsprogramma's. Zij betreffen de bevordering en uitvoering van IPM-technieken, de verwijdering van voorraden verouderde pesticiden⁶⁹, beheersing van schadelijke organismen en voedselveiligheid, capaciteitsuitbouw voor het beheer van chemicaliën/pesticiden⁷⁰, informatie over MRL's op EU-niveau⁷¹ enz.

Talrijke andere internationale activiteiten, zoals die in verband met de **ACS-landen**, EPPO (Plantenbeschermingsorganisatie voor Europa en het gebied van de Middellandse Zee), of de FAO (bijv. de internationale FAO-gedragscode voor distributie en gebruik van pesticiden) worden beïnvloed door en zijn van invloed op de door de Commissie uitgewerkte beleidsmaatregelen, in het bijzonder wat MRL's en het toezicht op de naleving hiervan betreft, en andere.

VI. MOGELIJKE ELEMENTEN VAN EEN EUROPESE THEMATISCHE STRATEGIE VOOR EEN DUURZAAM GEBRUIK VAN PESTICIDEN

Bij de voorbereiding van deze mededeling zijn alle actuele instrumenten en initiatieven op het niveau van de Gemeenschap en de lidstaten, alsmede talrijke reeds verrichte achtergrondstudies en voorbereidende werkzaamheden⁷² in aanmerking genomen.

Aangezien

- vele van de met pesticidengebruik samenhangende risico's in alle lidstaten hetzelfde zijn;

⁶⁷ Raadsdocument 13458/00.

⁶⁸ Document van de diensten van de Europese Commissie over de integratie van het milieu in het gemeenschapsbeleid inzake economische en ontwikkelingssamenwerking, 10 april 2001, SEC (2001) 609.

⁶⁹ Duizenden tonnen verouderde pesticiden liggen ook opgeslagen in ontwikkelingslanden, en vooral in Afrika. <http://www.fao.org/ag/AGP/AGPP/Pesticid/Disposal/>

⁷⁰ Middels de uitwerking van nationale profielen. <http://www.unitar.org/cwm/nationalprofiles/index.htm>.

⁷¹ Programma Pesticiden-initiatief. <http://www.coleacp.org>.

⁷² Voor nadere bijzonderheden: <http://europa.eu.int/comm/milieu/ppps/home.htm>.

- de risico's van grensoverschrijdende aard zijn, vooral waar het water- en luchtverontreiniging betreft;
- tal van lidstaten reeds een begin met risicoreductieprogramma's hebben gemaakt en de boeren in verschillende lidstaten door een dergelijk eenzijdig optreden op de interne markt aan oneerlijke concurrentie kunnen worden blootgesteld en dat dit tot een ongelijke mate van bescherming van gezondheid en milieu in de Unie kan leiden,

lijkt het in de allereerste plaats noodzakelijk dat alle actuele instrumenten en initiatieven worden geharmoniseerd en op gecoördineerde wijze volledig worden geïmplementeerd. Iedere actie van de Gemeenschap zou het rechtstreekse voordeel hebben van betere mogelijkheden tot het uitwisselen van ervaringen bij de risicoreductieactiviteiten en van een bijdrage tot een goede werking van de interne markt voor pesticiden en plantenproducten en tot een eerlijke concurrentie tussen de gebruikers van GBP's, hoofdzakelijk boeren, in de lidstaten.

Daarenboven zullen nieuwe instrumenten en initiatieven om de aan het gebruik van GBP's klevende gevaren aan te pakken moeten worden uitgewerkt. Deze zouden gemeenschappelijke doelstellingen moeten hebben en op de behoeften op internationaal, EU- nationaal en regionaal niveau toegesneden moeten zijn.

De Commissie is voornemens een thematische strategie voor te stellen met het oog op een duurzaam gebruik van pesticiden. Deze thematische strategie dient dan ter aanvulling van de reeds begonnen herziening van de kaderregeling, en in het bijzonder van Richtlijn 91/414/EEG.

Doel van deze mededeling is een raadpleging van alle belanghebbenden over mogelijke maatregelen, die hieronder uiteen worden gezet. Deze mogelijke maatregelen worden ingedeeld volgens de door Raad en Parlement in hun beschikking xxxx aangegeven rubrieken.

1. Minimalisering van de gevaren en risico's voor gezondheid en milieu i.v.m. het gebruik van pesticiden, door:

- a. de vaststelling van nationale plannen ter vermindering van gevaren, risico's en de afhankelijkheid van chemicaliën voor de beheersing van schadelijke organismen.

De ervaring in de lidstaten heeft uitgewezen hoe doeltreffend plannen zijn om de risico's te verkleinen en het gebruik van pesticiden terug te dringen. De programma's moeten wel op de plaatselijke omstandigheden worden toegesneden. De verschillende regio's zouden specifieke behoeften, zoals bijzondere knelpunten en effecten in hun stroomgebieden, in kaart moeten brengen.

Een brede deelname van alle geledingen van de samenleving, en vooral van agrariërs, hun samenwerkingsverbanden, voorlichtingsdiensten en de overheid, zou bij de uitwerking van de specifieke programma's, streefcijfers en tijdschema's moeten worden aangemoedigd. De plannen zouden voorbereidende studies kunnen vereisen om de verschillende scenario's en hun gevolgen te kunnen beoordelen. De resultaten van deze nationale plannen moeten op gezette tijden worden gerapporteerd en geëvalueerd.

De Commissie stelt voor dat alle lidstaten dergelijke plannen binnen twee jaar opstellen en regelmatig verslag uitbrengen. Maatregelen om het gebruik in alle onder het toezicht van de

overheidsinstanties staande gebieden terug te dringen zouden integrerend onderdeel van deze plannen moeten vormen. De plannen zouden strak moeten worden gecoördineerd met of worden geïntegreerd in gelijksoortige acties uit hoofde van andere communautaire wetgeving zoals de stroomgebiedbeheersplannen van de kaderrichtlijn 'water' of de plattelandontwikkelingsplannen van het GLB.

b. het verkleinen van bijzondere risico's, zoals:

1. verontreiniging van waterlopen, sloten en stroomgebieden, door zowel diffuse als puntbronnen.

De Commissie zet zich ten volle in om de tenuitvoerlegging van de kaderrichtlijn 'water', waardoor het aquatisch milieu in hoge mate tegen vervuiling door pesticiden zal worden beschermd, tot een succes te maken. Binnen het bestek van de gemeenschappelijke uitvoeringsstrategie⁷³ voor de kaderrichtlijn 'water', stelt de Commissie voor het beste praktijkenconcept ook ingang te doen vinden bij het stroomgebiedenbeheer, en wel in de vorm van verplichte akkerbegrenzings of specifieke overeenkomsten tussen waterbedrijven en boeren.

2. maatregelen om het gebruik van chemische stoffen aan banden te leggen in gebieden met een kwetsbaar milieu, zoals bijv. gedefinieerd in NATURA, bij Richtlijn 92/43/EEG, welke in artikel 6, lid 2, maatregelen voorschrijft om te voorkomen dat natuurlijke groeiplaatsen achteruitgaan of dat flora en fauna hinder ondervinden en welke positieve maatregelen aanmoedigt, zoals milieuvriendelijke landbouwmethoden.

De Commissie stelt voor dat de lidstaat maatregelen treft met het oog op een betere bescherming van dergelijke gebieden, via vermindering van het algehele gebruik van gebruik van GBP's en de aanwijzing van geheel GBP-vrije gebieden.

3. sproeien vanuit de lucht

De Commissie stelt hier een totaal verbod voor. Specifieke ontheffingen kunnen door de autoriteiten van de lidstaten worden verleend indien sproeien vanuit de lucht, vergeleken met andere sproeimethoden, duidelijke voordelen biedt en gunstig voor het milieu is.

c. het verbeteren van de kennis over de bestaande risico's via:

1. de bewaking van de gezondheid van gebruikers die aan bijzonder grote risico's blootstaan, zoals werknemers in de landbouw en meer kwetsbare consumenten (epidemiologische enquête). De lidstaten zouden langere termijnonderzoek moeten verrichten naar verschillende situaties waarin zich grote risico's voordoen (waaronder het bijhouden van een register van de gebruikte pesticiden) en geregeld rapporten moeten publiceren over residuen in levensmiddelen, m.i.v. een evaluatie van het algehele eetgedrag van de

⁷³

Voor nadere bijzonderheden:
framework/implementation.html.

<http://europa.eu.int/comm/environment/water/water->

consument met bijzondere nadruk op meer kwetsbare typen consumenten, zoals kinderen.

Op de implementatie van de huidige residubewakingsprogramma's moet strikter worden toegezien, terwijl deze ook breder moeten worden opgezet (een breder gamma van levensmiddelen en diervoeders) en beter tussen de lidstaten moeten worden gecoördineerd (alle betrokken ministeries en agentschappen), zulks met meer steun van het Voedsel- en Veterinair Bureau (VVB) van de Commissie. Verdere maatregelen zouden kunnen worden voorgesteld met betrekking tot bewakingsprogramma's en het delen van gegevens in het kader van de strategie inzake milieu en gezondheid.

De Commissie stelt voor dat de lidstaten, mede d.m.v. eventuele door de Commissie gefinancierde onderzoekprogramma's, een aanvang maken met epidemiologische research op middellange tot lange termijn naar GBP-gebruikers die aan risico's blootstaan, en over een breed front onderzoek gaan verrichten naar en bewakingsprogramma's opzetten m.b.t. de niveaus van pesticidenresiduen bij de consument, met bijzondere nadruk op bevolkingsgroepen die bijzondere risico's lopen. Nationale bewakingsinspanningen zouden, met meer steun van het VVB met het oog op een grotere efficiëntie moeten worden gecoördineerd.

2. het verzamelen van gegevens over incidenten met gevolgen voor het milieu en de gezondheid van werknemers en particuliere gebruikers (gecentraliseerde incidentenregistratie en -analyse).

De Commissie stelt voor dat de lidstaten (zo nodig) nieuwe rapportagesystemen opzetten of bestaande rapportagesystemen wijzigen, waarna deze systemen moeten worden gecoördineerd. De informatie zou moeten worden gecentraliseerd en voor de gehele Gemeenschap moeten worden geëvalueerd.

3. het verzamelen en analyseren van economische gegevens inzake gebruik van GBP (kosten en baten) en alternatieven.

Met behulp van betrouwbare cijfers betreffende de kosten van het pesticidengebruik (inclusief de externe kosten) en alternatieven zou men de voordelen gemakkelijker kunnen herevalueren en kunnen vergelijken met die van niet-chemische beheersingsmethoden.

De Commissie stelt voor samen met de lidstaten verder onderzoek op nationaal en internationaal niveau te verrichten (bijv. in OESO-verband)

d. verder onderzoek naar en verdere ontwikkeling van:

1. minder gevaarlijke methoden voor toediening en hanteren van GBP's zoals:
 - precisiesproeien, verbeterde coating- en verpakkingstechnologie (nieuwe oplosbare verpakkingen, welke in lege toestand minder residu vasthouden)
 - verbetering van geschiktheid en gebruik van beschermende kleding;

2. IPM-technieken als onderdeel van ICM, zoals vroegtijdige waarschuwingssystemen voor schadelijke organismen, voorspellingstechnieken van ziekte, enz.;
3. verbeterde verzekeringsregelingen tegen potentiële oogstverliezen ten einde preventief pesticidengebruik tot een minimum te beperken;
4. potentiële synergetische en antagonistische effecten van GBP's, in het bijzonder bij frequent gebruikte combinaties van werkzame stoffen;
5. kwantificering van puntbronvervuiling en praktische oplossingen voor hiermee samenhangende gevaren;
6. verbeterde methoden ter beoordeling van de chronische en acute risico's van residuen voor zuigelingen en kinderen bij de vaststelling van MRL's ter bescherming van hun gezondheid.

De Commissie stelt voor samen met de lidstaten onderzoek- en ontwikkelingswerk te steunen of te verrichten en doet een beroep op het bedrijfsleven om aan deze activiteiten bij te dragen.

2. Verbeterd toezicht op gebruik en distributie van pesticiden

- a. rapporteren van hoeveelheden geproduceerde, geïmporteerde/geëxporteerde GBP's aan de nationale overheden. De nationale overheden zouden dan verslag uitbrengen aan de Unie, welke vervolgens (via Eurostat) een jaarverslag zou opstellen met een geaggregeerde gegevensanalyse. Bij gebruik, compilatie en verspreiding van de gegevens moet wel worden gedacht aan de noodzakelijke bescherming van commercieel gevoelige data. De gegevens zouden zo gedetailleerd mogelijk moeten zijn en zouden ook nuttig zijn voor een efficiënte follow-up van het Verdrag van Rotterdam (PIC);
- b. intensivering van de lopende werkzaamheden i.v.m. de verzameling van gebruiksgegevens (toegedijnde hoeveelheden GBP's per gewas, product, gebied, tijdstip van toediening...); wat dit betreft, zou door vorderingen met het bijhouden van sproeiregisters met behandelingengegevens, zoals toedieningsomstandigheden, typen en hoeveelheden gebruikte pesticiden, ook kunnen worden bijgedragen tot een grotere bewustwording van de gebruiker en zou men meer vat krijgen op de werkelijke gebruikspatronen. En met een beter inzicht in de werkelijke gebruikspatronen zou men, ook gemakkelijker onaanvaardbare risico's kunnen onderkennen;
- c. versterking van het op artikel 17 van Richtlijn 91/414/EEG gebaseerde systeem (inspecties/toezicht op gebruik en distributie van GBP's door groothandelaars, verdelers en boeren), een en ander op gecoördineerde wijze;
- d. invoering van een systeem voor een geregelde en veilige inzameling, een mogelijk hergebruik, en ten slotte de gecontroleerde vernietiging van GBP-verpakkingen en ongebruikte producten;

- e. invoering van een systeem voor regelmatige technische inspecties van toepassingsmachines⁷⁴;
- f. invoering van een systeem voor verplicht onderwijs, bewustmaking, opleiding en certificatie voor alle gebruikers van GBP's (boeren, plaatselijke overheden, werknemers, verdelers, handelaars en voorlichtingsdiensten). Bij de opleiding moet de nadruk worden gelegd op een veilig gebruik, zowel omwille van het milieu als van de volksgezondheid. Verder zou, d.m.v. gemeenschappelijke en erkende opleidingsvereisten, worden bijgedragen tot een vrij verkeer van werknemers. Daarnaast zouden voor de hoofdzaken van de opleidingsprogramma's richtsnoeren voor beste praktijken moeten worden uitgewerkt. Dit zou kunnen worden gedaan tegen de achtergrond van de in artikel 9 van hoofdstuk III van Verordening (EG) nr. 1257/99 van de Raad genoemde onderwijsprogramma's.

Voor al deze punten zal de Commissie voorstellen in alle lidstaten, binnen twee jaar na goedkeuring van de thematische strategie, desbetreffende bindende voorschriften vast te stellen. Naleving van deze voorschriften moet worden verzekerd d.m.v. passende toezichtmaatregelen. Waar relevant, moet steunverlening aan boeren in het kader van het GLB afhankelijk worden gesteld van de mate waarin de bindende voorschriften in acht worden genomen.

3. Verlaging van de concentraties schadelijke werkzame stoffen door de meest gevaarlijke te vervangen door veiligere, waaronder niet-chemische, alternatieven

Deze doelstelling zal hoofdzakelijk worden verwezenlijkt d.m.v. een snellere tenuitvoerlegging van Richtlijn 91/414/EEG en wijzigingen op deze richtlijn in de nabije toekomst. De voorbereidingen zijn reeds aan de gang.

In de praktijk zou dit neerkomen op de systematische bestudering van een mogelijke substitutie⁷⁵ van een bepaalde werkzame stof, die in zekere opzichten zorgen blijft baren, hetzij door een andere stof (uitgaande van de inventaris van werkzame stoffen, wanneer voor een specifieke toepassing een alternatief beschikbaar is) hetzij door gebruikmaking van een pesticide-vrij alternatief. Een onderzoek naar de mogelijkheid om dit beginsel op het niveau van de Gemeenschap in te voeren, wordt aanbevolen in het 10-jaarlijkse verslag over de evaluatie van Richtlijn 91/414/EEG en wordt met nadruk genoemd in de conclusies van de Raad en het Europees Parlement betreffende dit verslag.

De Commissie stelt voor Richtlijn 91/414/EEG te wijzigen, ten einde hierin o.a. het substitutiebeginsel op te nemen. De Commissie zal een haalbaarheidsstudie verrichten en mogelijke methoden voor de toepassing van het beginsel in de praktijk bestuderen. Rapporteurs van de lidstaten zouden vervolgens in (nog nader vast te stellen) geschikte omstandigheden vergelijkende beoordelingen moeten maken bij de evaluatie van de werkzame stoffen in kwestie en hierbij terdege rekening moeten houden met eventuele weerstandsproblemen. Bij de herziening van de richtlijn zal tevens rekening worden gehouden met een aantal andere vraagstukken die aan de orde komen in de conclusies van de Raad en

⁷⁴ Reeds van toepassing in verscheidene landen: de ervaring in de lidstaten heeft uitgewezen dat een verplichte regeling doeltreffender is dan een op vrijwilligheid gebaseerd systeem.

⁷⁵ Dit concept is reeds terug te vinden in de Biocidenrichtlijn (98/8/EG).

het advies van het Europees Parlement betreffende het 10-jarlijks verslag over de werking van Richtlijn 91/414/EEG⁷⁶.

4. Aanmoediging van het gebruik van weinig productiemiddelen vergende of pesticide-vrije teeltmethoden, in het bijzonder door bewustmaking van de gebruiker, door bevordering van het gebruik van codes voor goede praktijken en door de overweging van een mogelijke toepassing van financiële instrumenten te promoten

- a. Bevordering en ontwikkeling van alternatieven voor chemische gewasbescherming via IPM-landbouw, biologische teeltmethoden en biologische gewasbeschermingsmethoden voor specifieke gebruiksdoeleinden, zoals glasbouw en onderzoek naar de bruikbaarheid van genetische modificatietechnologie, wanneer de toepassing ervan veilig voor gezondheid en milieu wordt geacht.

Bevordering van goede praktijken door een verdere uitwerking van codes voor goede landbouwpraktijken op basis van IPM-concepten.

Verder aanmoedigen van financiële steunverlening door de lidstaat en de acceptatie door boeren van plattelandsontwikkelingsmaatregelen, in het bijzonder van agromilieuprogramma's ter bevordering van weinig productiemiddelen vergende teeltmethoden - verdergaand dan goede landbouwpraktijken - met minder gebruik van pesticiden, (biologische teeltmethoden, ICM en specifieke maatregelen om het pesticidengebruik terug te dringen), maar ook met betrekking tot opleiding en andere relevante maatregelen.

- b. Sancties voor gebruikers door het verlagen of intrekken van uitkeringen in het kader van steunregelingen

De lidstaten zouden intensiever gebruik moeten maken van de mogelijkheid om gebruikers te bestraffen door het verlagen of intrekken van steunbetalingen uit hoofde van Verordening 1259/1999 van de Raad, wanneer door hen, gezien de situatie van de gebruikte landbouwgronden of de productie in kwestie, geschikt geachte milieueisen niet in acht zijn genomen. Voor zover zij nog niet bestaan, moeten deze vereisten worden vastgesteld.

Voor punt a en b stelt de Commissie voor de vigerende bepalingen, met het oog op het maximaal haalbare resultaat, zo stringent mogelijk ten uitvoer te leggen. In het binnenkort verschijnende verslag over Verordening (EG) 1259/1999 zal worden onthuld wat de lidstaten op het stuk van milieubescherming hebben gedaan en zal worden aangegeven welke verdere stappen nodig zijn om deze maatregelen krachtadiger te implementeren. De Commissie zal de pesticidenproblematiek bij de discussie over de toekomstige ontwikkeling van de goede landbouwpraktijken als beleidsinstrument hanteren.

- c. Bijzondere heffingen op GBP's

Sommige lidstaten hebben reeds specifieke heffingen ingevoerd, terwijl andere deze gepland hebben. Door invoering van een milieuheffing zou de gebruiker zich meer bewust worden van de schadelijke effecten van een te intensief gebruik van GBP's,

⁷⁶

Zie voetnoot 31.

zodat de afhankelijkheid van chemische productiemiddelen in de moderne landbouw verder zou worden verminderd. Een dergelijke heffing zou niet-chemische methoden betere concurrentiekansen geven en de extra middelen kunnen helpen genereren die nodig zijn om de externe kosten te dekken van GBP's, onderzoek en ontwikkelingswerk met betrekking tot meer duurzame alternatieven en een verdergaande bescherming van kwetsbare gebieden en bevolkingsgroepen.

De Commissie is met een studie begonnen van de voor- en nadelen, alsmede van de uitvoerbaarheid van een de gehele Europese Unie omspannend regelgevende kader voor heffingen op pesticiden⁷⁷.

In de studie wordt geconcludeerd dat de 'ideale heffing' aan de volgende criteria zou moeten beantwoorden:

- zij moet een effectief onderscheid maken tussen de verschillende pesticiden (d.w.z. de heffing moet evenredig zijn met de potentieel veroorzaakte milieuschade);
- zij moet op een correct niveau worden vastgesteld (d.i. corresponderen met de marginale externe kosten);
- zij moet vergezeld gaan van een efficiënt inningssysteem en een doeltreffend systeem voor terugbetalingen;
- zij moet fraudebestendig zijn;
- zij moet een permanente stimulans voor boeren vormen.

Volgens de studie stuit men bij de eerste twee van deze criteria op grote problemen: er is namelijk ontoereikende informatie over de negatieve milieueffecten van pesticiden op langere termijn en het is uitermate moeilijk de verscheidene effecten met behulp van een streefcijfer onder één noemer te brengen (nl. de gevolgen voor het aquatisch milieu enerzijds en die voor het bodemmilieu anderzijds). Bovendien is het vrijwel onmogelijk de externe factoren te kwantificeren (en in kosten uit te drukken). Binnen het bestek van de studie was het niet mogelijk een oplossing voor te stellen voor een EU-kaderregeling voor heffingen op pesticiden.

Niettemin lijkt de ervaring die met twee praktijkgevallen (Denemarken en Zweden) is opgedaan, uit te wijzen dat het opleggen van heffingen enig effect heeft, zij het in mindere mate dan aanvankelijk werd verwacht. De vraag naar GBP's liep wel terug, hetgeen op een zekere mate van prijselasticiteit lijkt te duiden, maar het was niet duidelijk of dit aan de heffing alleen kon worden toegeschreven dan wel het gevolg was van een aantal tegelijkertijd genomen begeleidende maatregelen. Een belangrijk aspect is wel dat de heffing geld in het laatje brengt. De aldus beschikbaar komende middelen werden (althans voor een deel) aangewend ter financiering van ondersteuningsprogramma's (zoals adviesdiensten) met het oog op een optimalisering van het pesticidengebruik. In beide landen hebben zich ook significante biologische landbouwsectoren ontwikkeld.

⁷⁷

Eindverslag van EIM / Haskoning, Zoetermeer, juli 1999.

In het licht van de totnogtoe opgedane ervaringen doet de Commissie vooralsnog geen voorstellen voor een volwaardig EU-systeem van GBP-heffingen dat recht zou doen aan de werkelijke marginale externe kosten. Eerst zal nog verder onderzoek moeten worden verricht naar de volledige kosten en baten (m.i.v. externe kosten) van het gebruik van GBP's of van alternatieve methoden. Volgens de Commissie zouden de lidstaten er, indien een dergelijke heffing er zou komen, toe worden aangemoedigd het instrument van de belastingdifferentiatie te hanteren, waarbij dan met de algemene beginselen van het EG-Verdragen en hun specifieke milieuoverwegingen rekening zou moeten worden gehouden. Door belastingmaatregelen zouden gebruikers van pesticiden ertoe moeten worden gebracht voor pesticiden te kiezen die, wat in het bijzonder de situatie in de betrokken lidstaat betreft, minder schadelijk voor het milieu zijn en ten minste voor een deel bijdragen tot een internalisering van de externe effecten van het gebruik van GBP's. Aldus zou verder kunnen worden bijgedragen tot de financiering van een aantal maatregelen in het kader van de nationale risicoreductieplannen en van onderzoek- en ontwikkelingswerkzaamheden, zoals hierboven wordt voorgesteld.

d. Harmonisatie van de BTW op GBP's

Doordat de BTW op GBP's momenteel zo sterk varieert (tussen 3 en 25%), verkeren de boeren in verscheidene lidstaten in ongelijke omstandigheden. Op grond van de vigerende communautaire wetgeving mogen de lidstaten een verlaagd BTW-tarief voor GBP's hanteren. Een en ander heeft een storend effect op de interne markt en kan tot clandestiene invoer leiden met meer onzekerheden omtrent mogelijke nadelige gevolgen van het gebruik van die clandestien ingevoerde GBP's voor gezondheid en milieu, zoals het grotere risico verbonden aan een etiket dat in een voor de gebruiker onbekende taal is gesteld.

Om een vlotte werking van de interne markt te garanderen, zouden de BTW-tarieven in alle lidstaten moeten worden geharmoniseerd. De Commissie bereidt momenteel een herziening voor van de BTW-wetgeving waarbij een dergelijke harmonisatie tot doelstelling zou kunnen worden verheven en zou kunnen worden voorgesteld het normale BTW-tarief toe te passen (minimaal 15 %), maar dan wel alle GBP's van de vrijstellingen voor landbouwproducten uit te zonderen, zulks in verband met de algehele schadelijkheid van deze producten voor het milieu.

De Commissie stelt voor harmonisatie van de BTW-tarieven op het normale communautaire niveau als een noodzakelijke eerste etappe te beschouwen om de vereisten van de interne markt te kunnen respecteren en het gevaar van clandestiene importen te kunnen verminderen.

5. Totstandbrenging van een transparant systeem voor de rapportage en het volgen van de vooruitgang die wordt gemaakt bij de verwezenlijking van de doelstellingen van de strategie, inclusief de uitwerking van geschikte indicatoren.

a. Geregelde rapportage over nationale risicoreductieprogramma's

Wanneer zij eenmaal operationeel zijn, zouden de nationale risicoreductieprogramma's voor GBP's door de lidstaten aan specifieke en strikte controles moeten worden onderworpen. De resultaten van deze bewaking zouden aan de Commissie moeten worden medegedeeld.

- b. Uitwerking van geschikte indicatoren voor vaststelling en bewaking van streefwaarden

De meeste indicatoren die momenteel gehanteerd worden omvatten kwantitatieve veranderingen in de gebruikte volumes en de toepassingsfrequentie. Dergelijke parameters correleren echter niet noodzakelijkerwijze met de tot stand gebrachte risicoreductie, doordat de chemische karakteristieken en de methoden voor het gebruik van verschillende GBP's uiteenlopen. Derhalve moeten ook andere soorten metingen, zoals het percentage gecertificeerde beroepsgebruikers, het met GBP's behandelde oppervlak, en andere nog te ontwikkelen indicatoren of een combinatie van indicatoren worden gebruikt.

Momenteel zijn er geen algemeen aanvaarde indicatoren (zie hoofdstuk 2.5 voor nadere bijzonderheden). De ontwikkeling van zulke risico-indicatoren is een onderzoekprioriteit, waaraan in twee recente mededelingen van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement⁷⁸ aandacht wordt besteed.

De Commissie stelt voor dat de lidstaten op gezette tijden verslag uitbrengen over de met de nationale risicoreductieprogramma's gemaakte vooruitgang. In afwachting van de ontwikkeling van geharmoniseerde indicatoren zou voor deze rapportage moeten worden uitgegaan van de meest bruikbare indicatoren waarop zij op dat tijdstip beschikken. Het toezicht zou betrekking moeten hebben op akkerland, en in voorkomend geval op bosgrond, het aquatisch milieu, alsmede op residuen in voedingsmiddelen en diervoeders. De Commissie en de lidstaten zouden actief moeten bijdragen tot de internationale ontwikkeling van indicatoren (in het bijzonder in OESO-verband) en vervolgens tot het gebruik ervan.

6. Kandidaat-lidstaten

- a. De uitbreiding van de EU zal beduidende gevolgen hebben voor de kandidaat-lidstaten, daar deze zich naar het op het tijdstip van de toetreding van toepassing zijnde beleid van de Gemeenschap zullen moeten richten.

Het beheer van voorraden verouderde pesticiden in een aantal kandidaat-lidstaten is in deze context herhaaldelijk als een belangrijk probleem genoemd. Pesticiden worden als verouderd beschouwd wanneer zij niet langer voor de beoogde doeleinden kunnen worden gebruikt en moeten worden opgeruimd. Deze situatie doet zich gewoonlijk voor wanneer:

- het gebruik van producten verboden wordt of aan strikte beperkingen wordt onderworpen;
- de pesticide door verkeerde of langdurige opslag niet langer aan de geldende kwaliteitseisen voldoet.

Tal van pesticiden die thans nog in verscheidene kandidaat-lidstaten worden gebruikt, zouden op het tijdstip van de toetreding verouderd kunnen zijn. Bovendien zijn er nu al aanzienlijke voorraden verouderde pesticiden. Volgens Richtlijn 91/689/EEG⁷⁹ worden pesticiden beschouwd als gevaarlijk afval dat bij het

⁷⁸ Zie voetnoten 43 en 44.

⁷⁹ PB L 377 van 31.12.1991, blz. 20.

verwijderingsproces met bijzondere zorg moet worden behandeld (verbranding in speciale verbrandingsovens). Indien passende maatregelen uitblijven, kan het gebeuren dat de kandidaat-lidstaten niet over verbrandingsovens beschikken waarmee aan de voorschriften inzake emissiegrenswaarden kan worden voldaan; dan zal het nodig zijn de bestaande verbrandingsinstallaties te moderniseren of het afval naar geschikte verbrandingsovens binnen de huidige lidstaten over te brengen. Uiteindelijk zullen er andere oplossingen moeten worden gevonden. Voor een deel zullen de verouderde pesticiden onder het Verdrag van Stockholm inzake POP's vallen en zullen de maatregelen voor de verwijdering ervan in aanmerking komen voor de financiering waarin het Verdrag voorziet (voorstellen van 7 kandidaat-lidstaten voor de inventarisatie van door POP's veroorzaakte vervuiling zijn reeds aanvaard). Desondanks kan er behoefte blijken te zijn aan een verdergaande ondersteuning van de kandidaat-lidstaten.

De Commissie stelt voor, in nauwe samenwerking met de kandidaat-lidstaten, specifieke steunprogramma's uit te werken met het oog op de behandeling van voorraden verouderde GBP's en een veilige vernietiging ervan. Dergelijke programma's zouden moeten aanvangen met het vinden en kwantificeren van bestaande en verwachte voorraden (Hoe groot is het probleem?⁸⁰) en vervolgens passende verwijderingsmaatregelen moeten voorstellen (bij voorkeur binnen het bestek van de nationale programma's voor het beheer van gevaarlijk afval). De lidstaten zouden technische en (zo nodig financiële) bijstand moeten verlenen om de nodige administratieve capaciteit op te bouwen waarmee dergelijke opruimingsprogramma's kunnen worden ontwikkeld en beheerd.

De Commissie stelt tevens voor de kandidaat-lidstaten te blijven steunen met de bij de SAPARD-verordening ingestelde agromilieuregelingen, met het doel deze, vooral met het oog op een vermindering van de aan het pesticidgebruik verbonden risico's, verder te ontwikkelen, zodat deze regelingen, ten tijde van de toetreding, op correcte wijze hun plaats binnen het plattelandsontwikkelingsbeleid kunnen krijgen .

7. Internationale aspecten

De Gemeenschap en de lidstaten zouden moeten bijdragen tot een veilig gebruik van GBP's in ontwikkelingslanden en NOS, door een beter toezicht op en een betere beoordeling van de uitvoer ervan of de donatie van chemicaliën, opleidingen voor mensen die GBP's moeten gebruiken, hanteren en opslaan en het beheer van verouderde voorraden, een en ander door capaciteitsopbouw en informatie-uitwisseling. Een volledige tenuitvoerlegging van de Verdragen van Rotterdam (PIC) en Stockholm (POP) zou een belangrijke stap in de goede richting betekenen. Een en ander omvat financiële steun en technische bijstand, beide via de mechanismen waarin de verdragen voorzien, maar ook verdere hulp voor capaciteitsopbouw door middel van specifieke projecten of in het kader van regionale overeenkomsten (in het bijzonder de Overeenkomst van Cotonou). Tevens betreft het de verdere integratie van de milieudoelstellingen in het ontwikkelingsbeleid en een bijdrage tot de doelstellingen van het Intergouvernementele Forum voor de veiligheid van chemische stoffen.

⁸⁰

Het Europees Parlement heeft alle kandidaat-lidstaten in juli 2001 een brief gestuurd waarin de regeringen worden verzocht een schatting te geven van het aantal, de omvang en de samenstelling van bestaande voorraden verouderde pesticiden en aan te geven welke plannen er bestaan om deze op te ruimen.

De Commissie heeft de Raad reeds de nodige wetgeving voorgesteld om het Verdrag van Rotterdam inzake voorafgaande geïnformeerde toestemming, met inbegrip van een wijziging op Verordening 2455/92, te ratificeren en te implementeren. De Commissie is voornemens om binnenkort de nodige voorstellen aan de Raad voor te leggen voor de ratificatie en implementatie van het Verdrag van Stockholm inzake persistente organische verontreinigende stoffen.

De Commissie en de lidstaten zullen een bijdrage moeten leveren tot de technische en financiële bijstand waarin de verdragen, alsmede de specifieke bilaterale overeenkomsten (zoals die met de ACS-landen) voorzien. Daarenboven zouden zij verdergaande verplichtingen moeten aangaan met betrekking tot bepaalde programma's, zoals in het geval van onderzoek naar alternatieven voor DDT bij de bestrijding van malaria (in het kader van het Gemeenschapsinitiatief ten aanzien van besmettelijke ziekten), van capaciteitsopbouw voor het beheer van chemische stoffen, en van steun voor ontwikkelingslanden om niet langer in de EU geautoriseerde pesticiden te vervangen en om te kunnen aantonen dat de communautaire MRL's voor landbouwproducten door hen worden gerespecteerd. Wat het beheer van chemische stoffen betreft, zal Commissie ook trachten samen te werken met de NOS⁸¹.

De Commissie en de lidstaten zullen ook blijven deelnemen aan de werkzaamheden in verband met de Codex Alimentarius om te verzekeren dat de Codex-MRL's de menselijke gezondheid op behoorlijke wijze beschermen en om het risico dat communautaire maatregelen in WTO-verband zouden worden aangevochten tot een minimum te beperken.

VII. CONCLUSIES EN VERDERE WERKZAAMHEDEN

In deze mededeling wordt een grote verscheidenheid aan achtergrondinformatie gegeven over de instrumenten en initiatieven die direct of indirect van invloed zijn op het gebruik van pesticiden in de Gemeenschap, alsmede over de verdere maatregelen die reeds in sommige lidstaten worden genomen en wordt aangegeven in welke opzichten de huidige pesticidengebruikspatronen aanleiding tot bezorgdheid blijven geven.

Met het oogmerk de risico's van GBP's voor volksgezondheid en milieu verder terug te dringen, wordt in de mededeling een reeks maatregelen genoemd die tezamen een communautaire thematische strategie zouden kunnen vormen voor een duurzaam gebruik van pesticiden, als een nuttige aanvulling van het bestaande wettelijk kader.

De Gemeenschap en de lidstaten zouden bij de tenuitvoerlegging van een dergelijke strategie van verschillende instrumenten gebruik kunnen maken: wettelijk bindende maatregelen, (economische) prikkels, onderzoek of vrijwillige maatregelen. Een combinatie van alle typen instrumenten is ook mogelijk. Tal van maatregelen zouden het meest doeltreffend in aanverwante bestaande of zich ontwikkelende beleidssectoren, zoals waterbescherming en bescherming van volksgezondheid en consumenten (in het bijzonder voedselveiligheid) en in het gemeenschappelijk landbouwbeleid kunnen worden geïntegreerd.

Het is duidelijk dat de voorgestelde acties momenteel voor het merendeel onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten vallen. Dit is thans het geval met de acties in verband met codes voor goede landbouwpraktijken, de bevordering van IPM, opleidingsprogramma's voor gebruikers, verdere bevordering van biologische teeltmethoden, landbouw m.b.v. weinig

⁸¹ Mededeling van de Commissie Milieusamenwerking EU-Rusland (COM (2001)772 def.

productiemiddelen en de oplegging van sancties, m.i.v. vermindering of zelfs intrekking van de aan het GLB ontleende voordelen. Ten einde tot een hoger harmonisatieniveau en een betere uitvoering te komen, zal het wellicht noodzakelijk zijn minimumvereisten op EU-niveau vast te stellen. Sommige van de voorgestelde maatregelen, zoals de vaststelling van behoorlijke bewakingsvereisten, de verzameling van gebruiksgegevens en de invoering van geharmoniseerde systemen voor de rapportage van ongevallen met gevolgen voor gezondheid en milieu, zouden (in nauwe samenwerking met de lidstaten) het best op dat niveau kunnen worden beheerd.

Op basis van deze opties wordt een openbare raadpleging over een toekomstige thematische strategie voor een duurzaam gebruik van pesticiden voorgesteld. De Commissie nodigt alle belanghebbende partijen hierbij uit om dit document te bespreken en te becommentariëren. In het vierde kwartaal van 2002 zal hierover een openbare hoorzitting worden georganiseerd.

Met uw opmerkingen kunt u zich tot uiterlijk 30 november 2002 rechtstreeks tot de Commissie wenden (mevrouw Hellsten, hoofd van de administratieve eenheid chemische producten (DG Milieu), Wetstraat 200, B-1049 Brussel België. Per e-mail kan ook: ENV-SustainablePPP@cec.eu.int. De verschillende taalversies van deze mededeling, de achtergrondstudies en andere ter voorbereiding van deze mededeling gebruikte documenten zijn te vinden op: <http://europa.eu.int/comm/environment/pppshome.htm>.

Uitgaande van de in deze mededeling vervatte analyses en de resultaten van het openbare overlegproces zal de Commissie begin 2004 alle nodige maatregelen voorstellen aan de hand van een alomvattende communautaire thematische strategie voor een duurzaam gebruik van pesticiden. Gezien de nog aan de gang zijnde ontwikkelingen in andere beleidssectoren, waaronder in het bijzonder de herziening van Richtlijn 91/414/EEG en de tussentijdse her-evaluatie van het GLB, zullen sommige van de overwogen maatregelen reeds van start gaan voordat de thematische strategie in haar geheel definitief is uitgewerkt.

Bijlage 1: Studies verricht in het kader van het project 'Duurzaam gebruik van gewasbeschermingsproducten'⁸²

Fase 1:

Pesticide Use in the EC (Landbouw-Economisch Instituut (LEI), Nederland 1994)

Towards a Future EC Pesticides Policy (Centrum voor Landbouw en Milieu (CLM), Nederland, 1994)

Fase 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)

Definitieve workshopdocumenten (mei 98)

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

Verslag van de te Brussel georganiseerde workshop, mei 1998

⁸²

Voor nadere bijzonderheden: <http://europa.eu.int/comm/milieu/ppps/home.htm>.

Bijlage 2: Definities

Goede landbouwpraktijken worden genoemd in artikel 14, lid 2, 3^e streepje en in artikel 23, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1257/1999 van de Raad van 17 mei 1999 inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), alsmede in artikel 29 van Verordening (EG) Nr. 445/2002 van de Commissie van 26 februari 2002 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1257/1999. GLP's zijn de norm in de landbouw waaraan iedere redelijk handelende landbouwer in de betrokken regio zich zal houden. De lidstaten moeten dergelijke normen vaststellen; van de betrokkenen zal in elk geval worden verlangd dat zij zich aan de algemene dwingende milieueisen houden. De term '**goede landbouwpraktijken**' wordt dikwijls ook in connectie met de toepassing van pesticiden gebruikt. In de Richtlijnen 76/895/EEG, 86/362/EEG, 86/363/EEG en 90/642/EG betreffende de vaststelling van maximale niveaus voor residuen van pesticiden worden deze goede landbouwpraktijken vanuit het oogpunt van het pesticidengebruik wel bedoeld, maar niet als zodanig gedefinieerd. In dit verband betreft het de kleinste hoeveelheid residu waarbij het GBP nog doeltreffend werkt, waarbij duidelijk wordt aangegeven dat de bepaling van de maximale residuniveaus geschiedt vanuit het oogpunt van de toepassing.

Goede gewasbeschermingspraktijken is de in Richtlijn 91/414/EEG (betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen) gebruikte term voor een correct gebruik van GBP's, maar dit begrip wordt niet duidelijk in de richtlijn gedefinieerd. Een dergelijke definitie wordt thans door de EPPO met de volledige steun van de Commissie ontwikkeld.

Beste milieupraktijken houdt in toepassing van de meest geschikte combinatie van milieumaatregelen. Voorbeelden voor de specifieke context ervan worden beschreven in bijlage II van het Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het Oostzeegebied.

In deze mededeling worden ook andere concepten in verband met productiemethoden gebruikt:

Biologische productie wordt gedefinieerd en gereguleerd in Verordening (EEG) nr. 2092/91 van de Raad van 24 juni 1991 inzake de biologische productiemethode en aanduidingen dienaangaande op landbouwproducten en levensmiddelen.

Geïntegreerde landbouw, geïntegreerde productie (IP), geïntegreerde gewasbeheersing (ICM) en geïntegreerde bestrijding van schadelijke organismen (IPM) zijn alle concepten die op landbouwsystemen gericht zijn. Hierbij gaat het om verschillende minimumvereisten voor de bescherming van het milieu of met betrekking tot de beheersing van schadelijke organismen, het gebruik van een combinatie van maatregelen m.i.v. preventieve maatregelen, prognose- en diagnosemaatregelen en de selectie van optimale werktuigen voor mechanische of chemische controle. Ook worden dikwijls verschillende methoden, zoals waarschuwingssystemen en doseringscodes, gehanteerd om het gebruik van GBP's tot een minimum te beperken.

Deze concepten spruiten voort uit de afweging van een gehele reeks bedrijfsvoeringsfactoren: bedrijfsfinanciën, beheersing van schadelijke organismen en ziekten, productkwaliteit, volksgezondheid en voedselveiligheid, arbeidsomstandigheden en milieueffect.

“Gecertificeerde” productieregelingen in overeenstemming met IPM en ICM zijn vastgesteld in Europa.

Certificatie geeft betere waarborgen voor de effectiviteit van gewasbescherming voor de kwaliteit van milieu, volksgezondheid (betere voedselveiligheid en -kwaliteit) en arbeidsomstandigheden. Door certificatie ontstaat klaarheid omtrent landbouwpraktijken doordat nu zichtbaar wordt hoe de landbouwers aan de vereisten van een duurzame gewasproductie voldoen.