

RED ONZE BIJEN!

Worden voldoende maatregelen genomen ter bescherming van bijen op het vlak van pesticidengebruik in de Europese Unie en België?

Totaal aantal woorden: 50584

Margot Luyckx

Studentennummer: 01307455

Promotor: Prof. Dr. An Cliquet

Leescommissaris: Hendrik Schoukens

Masterproef voorgelegd voor het behalen van de graad master in de rechten

Academiejaar 2019-2020



The honeybee is a species on the cusp of culture and nature ... If we're to seriously improve honeybee health and with it our own wellbeing, we need to make the most of this timely opportunity to realise a more interconnected approach to agriculture and ecology.

- Sarah Waring, Farming for the landless (2018)

Ondergetekende verklaart dat de inhoud van deze masterproef mag worden geraadpleegd en/of gereproduceerd voor persoonlijk gebruik. Het gebruik van deze masterproef valt onder de bepalingen van het auteursrecht en bronvermelding is steeds noodzakelijk.

SAMENVATTING

Bijen zijn van essentieel belang voor onze samenleving. Door de bestuiving van gewassen, bloemen en planten ondersteunen ze de biodiversiteit. Meer dan 80 procent van de gewassen en planten zijn afhankelijk van bestuiving. Dankzij bijen kan de mens genieten van een divers pakket groenten, fruit, zaden en noten. Verschillende sectoren maken gretig gebruik van de producten die bijen produceren en bestuiven. Het is echter de landbouwsector die het meeste afhankelijk is van bijen en hun diensten.

De laatste decennia werd een dramatische teloorgang van de bijenpopulaties gerapporteerd. Zowel de honingbijen, hommels als wilde bijen vertonen een buitengewoon hoge sterfte. Wetenschappers hebben reeds verschillende factoren ontdekt die bijdragen tot deze uitzonderlijke bijensterfte. Deze masterproef focust op een van de meest prominente oorzaken: het gebruik van pesticiden.

Zowel op Europees als Belgisch niveau zijn er veel verschillende beleidsplannen, onderzoeksgroepen en wetgevende initiatieven met betrekking tot pesticiden. De informatie met betrekking tot deze initiatieven is tevens zeer verspreid en veelal complex. Deze masterproef biedt een overzicht en inzicht van de maatregelen die op Europees en Belgisch niveau worden genomen ter bescherming van bijen op het vlak van pesticidengebruik.

Op het niveau van de Europese Unie werden drie belangrijke beleidsinstrumenten geïdentificeerd: de Verordening betreffende gewasbeschermingsmiddelen, de Richtlijn betreffende een duurzaam gebruik van pesticiden en het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Deze instrumenten vormen een geschikt kader om de belangen van bijen te behartigen binnen een duurzaam pesticidebeleid. Doch hebben bijen geen baat bij het huidige pesticidebeleid. Zwakke bepalingen, ondoorzichtige beslissingsprocessen, een gebrek aan controle en een grote beslissingsmarge voor de lidstaten houden intensief pesticidengebruik op de troon. De ontwikkelingen in verband met het verbod op de meest schadelijke insecticidengroep, het afwijzen van het Bee Guidance Document voor pesticidenonderzoek en het karige initiatief inzake bestuivers vormen een weerspiegeling van de Europese gebreken.

Enkele van deze tekortkomingen vertalen zich bovendien naar het nationale niveau. Het gebrek aan concrete, controleerbare en ambitieuze doelstellingen in het pesticidebeleid zorgt evenmin in België voor een gepaste bescherming van bijen. Echter is het duidelijk dat België bepaalde tekortkomingen probeert te corrigeren. Zo diende België een wetsvoorstel in om meer insecticiden te verbieden dan de Europese Unie. Ook onderzoekt België de effecten van pesticiden op bijen volgens de recentste wetenschappelijke bevindingen in het Bee Guidance Document. Indien België inspanningen levert om deze bijvriendelijke koers verder te zetten, zal België kunnen uitgroeien tot een absolute koploper in bijenbescherming.

Zowel de Europese Unie als België beschikken reeds over een kader om het pesticidebeleid te voeren in overeenstemming van de noden van bijen. Echter wordt noch op Europees niveau, noch op Belgisch niveau dit kader optimaal benut. Hoewel ook op beide niveaus enkele hoopgevende initiatieven werden genomen, kan niet worden geconcludeerd dat voldoende maatregelen worden genomen ter bescherming van bijen op het vlak van pesticidengebruik in de Europese Unie en België.

DANKWOORD

Na twee jaar overvloedig opzoekwerk en ellenlange schrijfsessies kan ik met trots mijn masterproef voorstellen. Nu mijn diploma in de Rechten binnen handbereik ligt, ben ik mij meer dan ooit bewust van de weg die achter mij ligt. Ik ben trots op het traject dat ik heb afgelegd. Dit was niet mogelijk geweest zonder de hulp van enkele belangrijke personen.

Vooreerst wil ik graag mijn promotor professor dr. An Cliquet bedanken. Dankzij uw aanstekelijke passie dat tijdens elke les doorscheen werd mijn interesse in het milieurecht aangewakkerd. Bedankt professor Cliquet voor het aanbieden en begeleiden van dit prachtige en noodzakelijke onderwerp. Verder wil ik ook mijn leescommissaris Hendrik Schoukens bedanken.

Mijn vrienden mogen zeker niet in dit dankwoord ontbreken. Jullie hebben een onschatbaar aandeel in de vorming van mijn identiteit als mens en jurist. Jullie hielden mijn hoofd opgeheven wanneer ik dat zelf niet kon. Bedankt voor de fijne late avonden en de productieve vroege ochtenden.

Mijn ouders en Tom verdienen een bijzondere vermelding. Tevens de kortste vermelding, want woorden schieten hier tekort. Alles wat ik heb bereikt is doordrenkt met jullie onvoorwaardelijke liefde en steun.

WOORDEN- EN ACRONIEMENLIJST

Agromilieumaatregelen	Ook agroklimaatmaatregelen of agromilieuklimaatmaatregelen genoemd. Dit zijn betalingen die worden gedaan aan landbouwers die vrijwillig gedurende een bepaalde tijd extra milieuverbintenissen aangaan.
AKIS	Kennis- en innovatiesystemen voor de landbouw.
Akkerranden	Een akkerrand is een afgebakend stuk grond aan de rand van een akker. Door het voorzien van akkerranden worden dieren een betere kans gegeven om te overleven. Er worden plaatsen geboden als nestgelegenheid, als foerageergebied en als rustgebied voor vogels, kleine zoogdieren en insecten.
BBP	Bruto binnenlands product
Bestuiving	De verplaatsing van geslachtscellen tussen bloeiende planten van dezelfde soort om bevruchting mogelijk te maken. Deze geslachtscellen zijn het stuifmeel.
Bioaccumulatie	<p>De ophoping van chemische stoffen aanwezig in het milieu, in levende wezens (planten of dieren).</p> <p>Doorgaans wordt met bioaccumulatie het geheel van bioconcentratie en biomagnificatie bedoeld. Onder biomagnificatie wordt het ophopen van (giftige) stoffen in organismen door opname via het voedsel verstaan. Onder bioconcentratie valt uitsluitend het ophopen van een stof in een organisme door directe opname uit het omringende water.</p> <p>Bioaccumulatie in een organisme treedt op wanneer de snelheid waarmee de stof wordt ingenomen groter is dan de snelheid waarmee de stof uit het organisme verdwijnt. Sommige stoffen worden slechts langzaam afgebroken. Deze hebben een lange biologische halveringstijd hetgeen betekent dat ze persistent zijn. Ze hopen zich op in het weefsel van het organisme en kunnen via de voedselketen doorgegeven worden aan andere organismen, die weer aan hogere concentraties worden blootgesteld, tot aan de organismen aan het einde van de voedselketen, meestal vleeseters, die aan de hoogste doses worden blootgesteld.</p> <p>In de Europese regelgeving worden zorgwekkende persistente organische stoffen ingedeeld als "PBT-stoffen" of "zPzB-stoffen".</p> <ul style="list-style-type: none"> • PBT-stoffen zijn persistente, bioaccumulerende én toxische stoffen; • zPzB-stoffen zijn zeer persistente en sterk bioaccumulerende stoffen (ongeacht hun toxiciteit).

Biologische bestrijding	Ook biobestrijding of biocontrole genoemd. Het gebruik van levende organismen of natuurlijke stoffen om schade door schadelijke organismen (dierlijke plagen, onkruid en ziekteverwekkers) te voorkomen of te verminderen. Er zijn 4 categorieën van biologische bestrijding: macro-organismen (insecten), micro-organismen (virussen, bacteriën of schimmels), chemische bemiddelaars (feromonen) en natuurlijke stoffen van minerale oorsprong.
Biomarker	Een meetbare indicator van een biologische toestand of conditie.
Blijvend grasland	Blijvend grasland is een perceel waar minimaal 5 jaar opeenvolgend grasland staat.
Bodembedekker	Een plant die snel een netwerk van wortels en bladeren vormt en de grond geheel bedekt zodat andere planten weinig kans krijgen om te groeien.
Bufferstrook	Een strook grond (bufferstrook) tussen een landbouwperceel en het daarnaast gelegen oppervlaktewater om het water te beschermen tegen meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen. In deze zone is het niet toegelaten om de bodem te bewerken, een gewas te telen, gewasbeschermingsmiddelen te gebruiken of te bemesten.
CCIM	Coördinatiecomité Internationaal Milieubeleid
Dichotomie	De opdeling in twee niet-overlappende structuren of begrippen. De term komt van het Griekse dichotomia, dat tweedeling betekent.
DG SANTE	Het Directoraat-Generaal voor Gezondheid en Voedselveiligheid is een afdeling van de Europese Commissie. Het is verantwoordelijk voor de implementatie van EU-wetten voor voedselveiligheid, consumentenrechten en de bescherming van de bevolkingsgezondheid.
DG Milieu	Het directoraat-generaal Milieu is een afdeling van de Commissie dat verantwoordelijk is voor het voorstellen en uitvoeren van het EU-beleid op milieugebied. Dit beleid moet zorgen voor een goede bescherming van het milieu en een hoge levenskwaliteit voor de Europese burger.
Drachtplanten	Planten die stuifmeel en nectar dragen.
Ecologisch aandachtsgebied	Dit is een stuk land dat zo wordt ingericht dat het een extra bijdrage levert aan de biodiversiteit, milieu- of klimaatkwaliteit.
EFSA	De Europese Autoriteit voor Voedselveiligheid (Engelse naam: European Food Safety Authority) is een agentschap van de Europese Unie. EFSA geeft onafhankelijk advies aan de Europese Commissie, het Europees Parlement en de individuele lidstaten voor alle aangelegenheden in verband met voedselveiligheid. EFSA beoordeelt risico's voor de voedselketen en onderwerpt alle kwesties die voor de voedselveiligheid in Europa van invloed kunnen zijn, aan een wetenschappelijke beoordeling.

Endocriene systeem	Het endocriene systeem of hormoonstelsel ziet toe op de hormonale huishouding in een organisme. Het endocriene stelsel werkt met het zenuwstelsel samen om de activiteit van organen en fysieke systemen te reguleren. De hormoonhuishouding speelt een cruciale rol bij onder andere de aansturing van emoties, de stimulering van groei en herstel van spieren en weefsels, seksuele ontwikkeling, regulering van lichaamstemperatuur en het metabolisme.
EU	Europese Unie
FAVV	Federaal Agentschap voor de veiligheid van de voedselketen. Dit is een Belgische overheidsinstelling die waakt over de veiligheid van de voedselketen en de kwaliteit van het voedsel.
Foerageren	Het op zoek gaan naar voedsel.
Fytollicentie	Een verplicht certificaat van de federale overheid dat aangeeft dat u als professionele gebruiker, distributeur of voorlichter op een correcte manier met gewasbeschermingsmiddelen en toevoegingsstoffen kunt omgaan.
Gewasdiversificatie	Het telen van verschillende gewassen. Een belangrijke vraag bij de maatregelen rond gewasdiversificatie is welke landbouwteelten als een apart gewas worden gerekend. Voor de maatregel rond gewasdiversificatie kunnen de verschillende landbouwteelten ingedeeld worden in groepen die als eenzelfde gewas worden beschouwd. Voederbiet, suikerbiet en rode biet kunnen bijvoorbeeld in eenzelfde groep worden geplaatst. Een bedrijf dat enkel voederbiet en suikerbiet teelt, voldoet dus niet aan gewasdiversificatie. Winterteelten en zomerteelten worden veelal wel als twee verschillende gewassen beschouwd (bijvoorbeeld zomertarwe en wintertarwe). Braakliggend land en grassen of kruidachtige gewassen worden als een apart gewas beschouwd.
Gewasrotatie	Ook teeltrotatie, vrucht(af)wisseling genoemd. Een teelttechniek waarbij gewassen opeenvolgend volgens een uitgedachte cyclus worden gecultiveerd. Op deze manier worden gewassen afgewisseld met gewassen die andere voedingsstoffen vereisen zodat de bodem de tijd krijgt zich terug te verrijken.
GLB	Gemeenschappelijk landbouwbeleid
GLMC	Goede landbouw- en milieuconditie

Greenwashing	<p>Greenwashing of groenwassen is het zich groener of maatschappelijk verantwoordelijker voordoen dan een bedrijf of organisatie daadwerkelijk is. Men doet alsof men weloverwogen met het milieu en/of andere maatschappelijke thema's omgaat, maar dit blijkt vaak niet meer dan 'een likje verf' te zijn.</p> <p>De term greenwashing wordt meestal gebruikt bij organisaties die iets goeds doen, maar in de kern van het bedrijf nog steeds veel verkeerd doen.</p>
Guttatie	<p>Guttatie is het verschijnsel dat planten vocht met daarin opgeloste stoffen 'uitzweten'. De wortels van een plant nemen water en mineralen uit de bodem op. De opname en verdamping zijn meestal in evenwicht. Maar soms is de mogelijkheid van verdamping door het blad onvoldoende, zodat er door de nerven via de waterporiën vocht naar buiten wordt geperst wat vochtdruppels aan de randen van het blad tot gevolg heeft.</p> <p>Guttatie treedt vooral net na zonsopkomst op als de activiteit van de plant toeneemt en de luchtvochtigheid nog hoog is.</p>
IAASTD	International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development.
In-vivo tests	Tests die gebruik maken van het levend lichaam.
IPM	Geïntegreerde gewasbescherming (in het Engels Integrated Crop Protection of Integrated Pest Management) is de bestrijding van plagen of ziekten in de landbouw waarbij verschillende methoden worden gebruikt, maar liefst zo weinig mogelijk chemische middelen.
Koninginnengelei	Ook koninginnenbrood of koninginnenbrij genoemd is het mengsel dat als voedsel wordt gegeven aan bijenlarven. De larve die werd gekozen als toekomstige koningin, zal in verhouding tot de andere larven veel grotere hoeveelheden krijgen, wat nodig is voor haar ontwikkeling.
Low-input landbouwmethoden	Teeltsystemen met een lagere input van energie, water, arbeid, gewasbeschermingsmiddelen.
Metabolieten	De organische eindproducten die ontstaan na verwerking van een gegeven stof in een biologisch systeem of levend wezen zoals als bacteriën, andere eencelligen, planten of dieren
Mutageen	<p>Een genotoxische stof, reprotoxische stof of mutageen (samenvoeging van mutatie en genese) is een chemische stof of elektromagnetische straling die het DNA beschadigt en zo erfelijke veranderingen kan veroorzaken (mutaties).</p> <p>Mutagene stoffen zijn stoffen die (langzaam) het DNA in de celkern veranderen, waardoor ze ook carcinogeen (kankerverwekkend) kunnen zijn of een miskraam kunnen veroorzaken.</p>

NAPAN	Nationaal ActiePlan d'Action. Het NAPAN bevat het Federale Reductieplan voor Gewasbeschermingsmiddelen, het gewestelijke programma voor pesticiden reductie in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, het Vlaams Actieplan Duurzaam pesticidengebruik en het Waals gewestelijk programma voor de reductie van pesticiden. Dit plan dient ter uitvoering van de Europese Richtlijn voor duurzaam gebruik van pesticiden.
Neonicotinoïden	<p>Ook "neonics" genoemd zijn een groep neuro-actieve insecticiden die chemisch verwant zijn met nicotine. De producten werden in de jaren 80 door Shell, en in de jaren 90 door Bayer ontwikkeld. De groep neonicotinoïden omvatten onder andere acetamiprid, clothianidin, imidacloprid, nitenpyram, nithiazine, thiacloprid en thiamethoxam.</p> <p>Uitgebreid en wereldwijd wetenschappelijk onderzoek wees in 2015 op de negatieve effecten van deze stoffen op het milieu, en met name de bijenpopulatie. Intussen zijn ook de dodelijke effecten aangetoond voor waterinsecten, vogels en vissen.</p> <p>Vanaf eind 2018 geldt in de Europese Unie een verbod op het gebruik van imidacloprid, clothianidin en thiamethoxam, waarvoor sinds 2013 al beperkingen gelden. Gebruik in kassen blijft toegestaan. Het verbod, gestemd op 27 april 2018, werd verwelkomd door natuurbeschermers, maar betreurd door landbouwers, met name de bietentelers.</p>
NGO	Niet-gouvernementele organisatie, ook wel non-gouvernementele organisatie genoemd.
Niet-productief gebied	Deel van de landbouwgrond dat niet aan cultivatie wordt onderworpen.
PDL-comité	Permanent Comité voor planten, dieren, levensmiddelen en diervoeders geeft advies over conceptregelingen van de Europese Commissie. Het bestaat uit afgevaardigden van alle EU-lidstaten en wordt voorgezeten door een afgevaardigde van de Europese Commissie.
Propolis	<p>Een lijmachtige substantie, gemaakt door honingbijen uit knoppen, sap van planten en bomen (meestal hars) en andere botanische bronnen. Propolis wordt door bijen gebruikt om ongewenste kieren en openingen in het nest te dichten en de wanden te bekleden. De kleur van propolis varieert per bron, maar donkerbruin komt het meest voor. Rond kamertemperatuur is propolis kleverig, maar bij lagere temperaturen is het hard en broos.</p> <p>Propolis was al in de Griekse oudheid bekend om zijn geneeskrachtige werking; het werkt bacterie- en schimmeldodend. Propolis wordt gebruikt in medicatie en cosmetica.</p>
RBE	Uit het EU recht voortvloeiende beheerseisen
Richtlijn DGP	Richtlijn tot vaststelling van een kader voor communautaire actie ter verwezenlijking van een duurzaam gebruik van pesticiden.
Subletale dosis	(Net) Niet-dodelijke dosis

Stikstofbindende gewassen	Deze planten hebben een speciaal orgaan dat hen in staat stelt om een bacterie te dragen die moleculaire stikstof uit de lucht omzet in ammonium, wat vervolgens door de plant als voedingsstof gebruikt kan worden. Deze planten kunnen in stikstofarme grond groeien zonder kunstmest.
Vanggewassen	Een gewas dat na het oogsten van het hoofdgewas geteeld wordt met de bedoeling uitspoeling van meststoffen of gewasbeschermingsmiddelen tegen te gaan. Deze gewassen worden geplant om de residuen van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen als het ware te 'vangen'.
Verordening GBM	Verordening betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en tot intrekking van de Richtlijnen 79/117/EEG en 91/414/EEG van de Raad
VWEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

INHOUD

SAMENVATTING	IV
DANKWOORD	V
WOORDEN- EN ACRONIEMENLIJST	VI
FIGURENLIJST	XV
DEEL I: Aanduiding van het onderwerp	1
HOOFDSTUK 1. Toelichting bij het onderzoek	1
Afdeling 1. Onderzoeksvragen en methodologie	1
Afdeling 2. Onderzoeksopzet	2
Afdeling 3. Beperkingen	2
HOOFDSTUK 2. Bijen zijn geen bijzaak	3
HOOFDSTUK 3. Invloed van pesticiden op bijen	6
DEEL II: Maatregelen die door de Europese Unie worden genomen op het vlak van pesticidengebruik	11
HOOFDSTUK 1. Gewasbeschermingsmiddelen in de EU	11
HOOFDSTUK 2. Basisprincipes	12
Afdeling 1. Gevaar en risico	12
Afdeling 2. Voorzorgsbeginsel	13
Afdeling 3. Vervanging en duurzaamheid	15
Afdeling 4. Harmonisatie en wederzijdse erkenning	16
HOOFDSTUK 3. De regulering van pesticiden	18
Afdeling 1. Het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen	18
Onderafdeling 1.1. Van aanvraag tot goedkeuring	18
Onderafdeling 1.2. Transparantie en communicatie.....	20
Onderafdeling 1.3. Hoe veilig, is veilig genoeg?	22
Onderafdeling 1.4. Het achterpoortje van de Verordening gewasbeschermingsmiddelen	22
Onderafdeling 1.5. Uitvoering van de Verordening betreffende gewasbeschermingsmiddelen door de lidstaten	25
Onderafdeling 1.6. De toekomst van de Verordening betreffende gewasbeschermingsmiddelen	26
Afdeling 2: Het duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen	28
Onderafdeling 2.1. Een geïntegreerde gewasbescherming als sleutel tot een duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen	28

Onderafdeling 2.2. Beoordeling van de Richtlijn	31
Onderafdeling 2.3. De toekomst van de Richtlijn.....	34
HOOFDSTUK 4. Het gemeenschappelijk landbouwbeleid	36
Afdeling 1. Wat is het gemeenschappelijk landbouwbeleid?	36
Afdeling 2. Beoordeling van het gemeenschappelijk landbouwbeleid 2014-2020	37
Onderafdeling 2.1. Eerste pijler: inkomenssteun en marktmaatregelen.....	37
Onderafdeling 2.2. Tweede pijler: plattelandsontwikkeling	39
Onderafdeling 2.3. Het verdict	40
Afdeling 3. De toekomst van het gemeenschappelijk landbouwbeleid voor 2021-2027	40
Onderafdeling 3.1. Nieuwe elementen in het gemeenschappelijk landbouwbeleid.....	40
Onderafdeling 2.2. (Bij)vriendelijk aangeraden aanpassingen.....	44
Pijler 1: Conditionaliteit en ecoregelingen	44
Pijler 2: Agromilieuklimaatmaatregelen en bedrijfsadviesdiensten	46
Controle van de nationale strategische plannen.....	48
Afdeling 4: Van greenwashing naar vergroening	49
HOOFDSTUK 5. Bijen en de EU: Enkele bijzondere ontwikkelingen.....	51
Afdeling 1. Neonicotinoïden	51
Onderafdeling 1.1. Wat zijn neonicotinoïden en wat zijn de effecten op bijen?	51
Onderafdeling 1.2. De ban van neonicotinoïden in de EU.	52
Onderafdeling 1.3. Problemen bij het onderzoek naar neonicotinoïden.	54
Onderafdeling 1.4. Neonicotinoïden in de rechtszaal.....	55
Onderafdeling 1.5. Nog lang niet uitgepraat.....	56
Afdeling 2. Bee Guidance Document.....	57
Afdeling 3. Het initiatief inzake bestuivers.....	62
Afdeling 4. Van boer tot bord en de biodiversiteitsstrategie 2030 onder de Europese Green Deal.....	63
Afdeling 5. Red de bijen en de boeren	65
TUSSENCONCLUSIE.....	66
DEEL III. Inzoomen op België.....	69
HOOFDSTUK 1. Bieten boven bijen.	72
HOOFDSTUK 2. Het Nationaal ActiePlan d’Action	77
HOOFDSTUK 3. Het Federale Bijenplan en een nieuwe Belgische strategie voor bestuivers	82
HOOFDSTUK 4. De Belgische bijdrage aan het gemeenschappelijk landbouwbeleid	85
TUSSENCONCLUSIE.....	89
CONCLUSIE	91

BIJLAGEN.....	93
Bijlage 1. Richtsnoeren van 2002 — Testvereisten en beschikbare internationaal overeengekomen testmethoden	93
Bijlage 2. Richtsnoeren van de EFSA van 2013 — Testvereisten en beschikbare internationaal overeengekomen testmethoden	94
BIBLIOGRAFIE	98
EU: verordeningen, richtlijnen, rechtspraak en andere publicaties	98
Verordeningen en richtlijnen	98
Rechtspraak	99
Andere publicaties.....	99
Boeken	102
Artikels.....	102
VN	104
Online bronnen.....	104
België: wetten, decreten, ordonnanties, rechtspraak en andere publicaties.....	105
Wetten, koninklijk besluiten, decreten en ordonnanties	105
Rechtspraak	106
Andere publicaties.....	106
NGO's, (beroeps)verenigingen en organisaties.....	107

FIGURENLIJST

Figuur 1: Blootstelling van bijen aan gewasbeschermingsmiddelen.....	7
Figuur 2: Beginselen van de geïntegreerde gewasbescherming (IPM)	30
Figuur 3: GLB-maatregelen die wilde bestuivers mogelijk ten goede komen in de huidige en volgende periode.	42
Figuur 4: Verkoop pesticiden in 2018	70
Figuur 5: Het niveau van implementatie van Richtlijn DGP van 2017 tot en met 2019 in elke lidstaat	81

DEEL I: Aanduiding van het onderwerp

HOOFDSTUK 1. Toelichting bij het onderzoek

Afdeling 1. Onderzoeksvragen en methodologie

1. Deze thesis zal trachten een antwoord te vinden op de volgende centrale onderzoeksvraag: “Worden voldoende maatregelen genomen ter bescherming van bijen op het vlak van pesticidengebruik in de Europese Unie en België?”. De onderzoeksfunctie van deze thesis is het beschrijven en evalueren van het geldende recht met betrekking tot pesticidengebruik in de Europese Unie en België.

2. Om de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, worden in eerste instantie verschillende deelvragen behandeld. De centrale onderzoeksvraag vormt de ruggengraat van dit proefschrift, terwijl de deelvragen de nodige structuur brengen. Allereerst zal een algemeen inzicht worden verworven in de invloed van pesticiden op bijensterfte. Vervolgens wordt een meer theoretisch kader geschetst van de bestaande regelgeving binnen de Europese Unie en België. Op basis van dit kader zal een beoordeling worden gemaakt van de voorliggende (wetgevende) initiatieven. Door in de eerste plaats een duidelijk overzicht te bieden, zal de daaropvolgende evaluatie makkelijker verlopen. Deze evaluatie zal eventuele lacunes blootleggen en aangeven waar ruimte voor verbetering mogelijk is. Op deze manier zal een antwoord worden bekomen op de centrale onderzoeksvraag.

3. Dit onderzoek wordt gestaafd aan de hand van een literatuurstudie. De onderzoeksmethode bestaat dus hoofdzakelijk uit een klassiek bronnenonderzoek via een bureaustudie van secundaire bronnen en literatuur inzake bijensterfte, pesticiden en habitatverlies. Hiertoe worden Europese en Belgische juridisch primaire bronnen zoals regelgeving en overzichtswerken bekeken. Ook de relevante rechtspraak werd geconsulteerd.

4. Om dit onderzoek grondig in te leiden werd een bureaustudie uitgevoerd waarbij een helder inzicht werd verworven over de problematiek rond bijensterfte en de invloed van pesticiden en habitatverlies hierop. Hierbij werd secundaire data gehanteerd om de schadelijke pesticiden te identificeren en het gebruik in kaart te brengen. Deze bronnen werden hoofdzakelijk geraadpleegd via het internet en de faculteitsbibliotheek recht en criminologie. Ook werd voor de meer wetenschappelijke informatie de faculteitsbibliotheek wetenschappen geraadpleegd.

5. Om de deelvraag met betrekking tot de maatregelen die door de Europese Unie en België genomen worden te kunnen invullen, werd wederom een bureauonderzoek uitgevoerd. Dit was noodzakelijk om een goed inzicht te krijgen in de bestaande reglementering rond pesticidengebruik. In de eerste plaats werd de bestaande Europese en Belgische regelgeving onderzocht. Ter ondersteuning werd, voornamelijk Europese, rechtspraak opgezocht. Ook de rechtsleer werd geconsulteerd. Rechtspraak en rechtsleer werden geconsulteerd via de faculteitsbibliotheek en online via Jura, CURIA en websites van Europese en Belgische entiteiten (EFSA, Commissie, Vlaams Departement Landbouw en Visserij en FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu). Om een gevarieerd inzicht te verkrijgen werden daarnaast ook online juridische publicaties en blogs geraadpleegd.

6. Voor het onderzoek naar de deelvraag met betrekking tot de beoordeling van het bestaande Europees en Belgisch kader werd opnieuw een bureauonderzoek uitgevoerd. Om deze beoordeling te

kunnen maken werden wederom literatuur en rechtsleer geraadpleegd. Ook annotaties bij de relevante rechtspraak (uit het eerste deel) werden geconsulteerd.

7. Het doel van deze onderzoeksmethoden is het in kaart brengen van het positief recht met betrekking tot pesticidengebruik en habitatverlies in de Europese Unie en België en mogelijkheden voor het normatief recht (hoe het recht zou moeten zijn) identificeren.

Afdeling 2. Onderzoeksopzet

8. Sinds vele jaren wordt een buitengewoon hoge bijensterfte gerapporteerd. Hoewel dit fenomeen reeds veelbesproken en onderzocht werd, blijven er toch nog enkele vragen onopgelost. Er werden de afgelopen jaren veel studies gepubliceerd met betrekking tot de oorzaken van bijensterfte. Ook neemt de wetenschappelijke kennis omtrent bijensterfte en de oorzaken steeds toe, waardoor dit thema actueel en relevant blijft. Op basis van deze wetenschappelijke resultaten worden nieuwe regulerende initiatieven genomen om de situatie van bijen te verbeteren. Bijensterfte wordt bestreden op verschillende domeinen. Zo worden er binnen het domein van pesticiden verschillende maatregelen genomen. Zowel op Europees als Belgisch niveau is er een veelheid aan verschillende beleidsplannen, onderzoeksgroepen en wetgevende initiatieven. De informatie met betrekking tot deze initiatieven is tevens zeer verspreid. Een duidelijk overzicht van de initiatieven ter bestrijding van bijensterfte op respectievelijk Europees en Belgisch niveau dringt zich op. Het doel van deze masterproef is diensgevolge om een verduidelijkend overzicht te bieden van welke initiatieven reeds werden genomen in de Europese Unie en in België. Op deze manier zal er een stand van zaken worden weergegeven. Ook zal een evaluatie van deze stand van zaken worden uitgevoerd en zullen enkele mogelijke verbeteringen worden aangekaart.

9. Daarnaast kan deze masterproef tevens een sensibiliserende boodschap uitbrengen. Hoewel het probleem van bijensterfte reeds vele jaren gekend is bij wetenschappers en imkers, blijft het nog tot op de dag van vandaag een probleem waar Europa mee worstelt. Het is belangrijk dat de (Europese) wetgever een actieve rol blijft spelen en wetenschappelijk onderzoek blijft stimuleren. Ook is het interessant om dit probleem bij een ruimer publiek aan te kaarten. Burgers zijn zich niet bewust van de belangrijke rol dat bijen spelen in bestuiving en de invloed dit heeft op het dagelijkse leven. Evenzeer is men niet op de hoogte van de noodsituatie waarin deze bestuivers zich bevinden. Het aanbieden van een overzichtelijke en verstaanbare uiteenzetting van de problematiek en mogelijke oplossingen kan het bewustzijn aanwakkeren. Mogelijks worden lezers gestimuleerd om bijvriendelijke beslissingen te maken in hun dagelijkse leven. Ook kleinschalige aanpassingen op het vlak van habitat en pesticidengebruik kunnen immers een verschil maken.

Afdeling 3. Beperkingen

10. Hoewel er veel factoren zijn die bijdragen tot bijensterfte zal enkel pesticidengebruik worden bekeken. Aangezien pesticidengebruik als een van de belangrijkste factoren wordt aangeduid, zullen in deze masterproef de andere factoren niet worden onderzocht. Daarnaast beperk ik mij ook tot een juridische analyse. De wetenschappelijke toelichting zal beperkt blijven tot een inleiding met het oog op de verduidelijking van het juridische kader.

HOOFDSTUK 2. Bijen zijn geen bijzaak

11. Bijen vervullen verschillende essentiële taken in onze samenleving. Door de bestuiving van gewassen, bloemen en planten ondersteunen ze de biodiversiteit. Via bestuiving helpen bijen planten die op één plek geworteld zijn hun genen ver en breed verspreiden. Hierdoor blijft de plantenpopulatie divers.¹ Bijen zijn niet de enige bestuivers, maar ze zijn veruit het best uitgerust voor het werk. Hun vliegkunsten en vermogen om bloemen te herkennen stellen bijen in staat om met grote precisie over grote afstanden te bestuiven.² Daarnaast is hun lichaamsbehandling bijzonder goed aangepast om stuifmeel vast te houden.³ Bij het verzamelen van nectar blijven minuscule stuifmeelkorrels aan hun lichaam kleven. Terwijl de bijen van bloem tot bloem vliegen dalen de stuifmeelkorrels neer op nieuwe bloemen. Hoewel dit hele proces slechts enkele seconden duurt, hangt ons volledige ecosysteem ervan af.⁴

12. Voordat bijen zich ontwikkelden, werd dit werk voornamelijk uitgevoerd door de wind of door kevers. Deze kevers worden bovendien indirect verantwoordelijk gehouden voor de oorspronkelijke evolutie van de bij. Bijen zijn namelijk geëvolueerd van wespen die deze kevers aten. Er wordt aangenomen dat door het eten van, met stuifmeel bedekte, kevers deze wespenvoerouders uiteindelijk een smaak en voorkeur ontwikkelden voor het stuifmeel in plaats van kevers.⁵ De wederzijdse afhankelijkheid die ontstond tussen bijen en bloemen beïnvloedde de evolutie van beide. Bijen werden steeds beter in het verzamelen van stuifmeel, ontwikkelden een hariger lichaam en een groter vermogen om verschillende bloemsoorten te herkennen. Bloemen moesten concurreren om aandacht wat leidde tot veranderingen van vorm, kleur en geur om op te vallen en het produceren van meer voedsel om de bijen te stimuleren om loyaal te blijven. Het resultaat is de ongelooflijke diversiteit aan bloemen- en bijensoorten die we vandaag kennen.⁶

13. Bijen dragen rechtstreeks bij aan de welvaart en het welzijn van de mens. Ze produceren honing en andere producten zoals: stuifmeel, was, propolis en koninginengelei. Van de 100 soorten gewassen die 90 procent uitmaken van de globale voedselvoorziening, worden 71 soorten gewassen bestoven door bijen.⁷ Meer dan 80 procent van de gewassen en planten in de Europese Unie (EU) zijn afhankelijk van insectenbestuiving.⁸ Geschat wordt dat bestuivers, inclusief honingbijen, hommels en wilde bijen, elk jaar minstens 22 miljard euro bijdragen aan de Europese landbouwindustrie.⁹ De lijst van fruit groenten, noten en zaden dat afhankelijk zijn van bijen is bijzonder lang. Zo is het dankzij de bestuiving door bijen dat we onder andere kunnen genieten van appels, kersen, aardbeien, bessen, cacao, pompoen, komkommers en verschillende noten.¹⁰ Zelfs het dagelijks kopje koffie is afhankelijk van bijenbestuiving. Hoewel er ook verschillende koffieplanten zijn die zichzelf bestuiven, bevordert bestuiving door insecten de kwaliteit en grootte van de bonen.¹¹ Het uitsterven van bijen heeft niet alleen effect op de gewassen en bloemen die afhankelijk zijn van bestuiving door bijen. Gewassen die die geen insectenbestuiving vereisen zullen minder smaakvolle en houdbare vruchten leveren. Ook

¹ F., CHADWICK, *The Bee Book*, Londen, DK publishing, 2016, 12.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

⁴ J., HELMER, *Protecting Pollinators: How to Save the Creatures That Feed Our World*, Island Press, 2019, 17.

⁵ F., CHADWICK, *The Bee Book*, Londen, DK publishing, 2016, 16.

⁶ *Ibid.*

⁷ Food and Agricultural Organization, "Humans must change behaviour to save bees, vital for food production – UN report", 10 maart 2011, www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=37731#.WimyFrZx-gR.

⁸ Europese Commissie, Communication from the European Commission on honeybee health, 2010, https://ec.europa.eu/food/animals/live_animals/bees_en.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ FAO, "Seven bee-friendly fruits and veggies", 16 september 2015, <http://www.fao.org/zhc/detail-events/en/c/329095/>.

¹¹ D., ROUBIK, "Tropical agriculture: The value of bees to the coffee harvest", *Nature* 2002, 471,708.

zal er meer misvorming optreden.¹² Het grootste deel van de nutritionele diversiteit in ons dieet komt van voedsel dat afhankelijk is van bestuiving door insecten. De overgrote meerderheid van gewassen die onder andere calcium, fluoride, ijzer, vitaminen A, C en E aanleveren zijn gewassen die bestuivers nodig hebben. Een gebrek aan deze voedingsstoffen kan de gezondheid sterk beïnvloeden.¹³ Bovendien voorziet bestuiving ook in essentiële voedselbronnen zoals fruit, noten en zaden voor herbivoren.¹⁴ Het is duidelijk dat bijen ons leven en onze gezondheid drastisch verrijken. Bijen en andere bestuivers vormen een kritische spil in milieugezondheid. Het leven op aarde is afhankelijk van dit eeuwenoud evolutionair partnerschap tussen planten en bestuivers.¹⁵ Gezien de belangrijke ecologische en economische waarde van bijen, is er behoefte aan het monitoren en onderhouden van gezonde bijen op lokaal, nationaal en globaal niveau.¹⁶

14. De honingbij is in België de meest bekende bij. Biologisch gezien verwijst de term “honingbij” naar een groep van zeven verschillende soorten van het geslacht *Apis*.¹⁷ Zes soorten daarvan zijn afkomstig uit Zuidoost-Azië, wat suggereert dat dit waarschijnlijk de plaats is waar de honingbij haar oorsprong heeft.¹⁸ In het wild werden honingbijensoorten oorspronkelijk gescheiden door geografische factoren en gedrag van de soorten.¹⁹ Menselijke tussenkomst heeft echter gezorgd voor de dominantie van de Westerse honingbij (*Apis mellifera*).²⁰ De *Apis mellifera* werd in Europa gedomesticeerd voor de honingproductie en de bestuiving van gewassen. Toen de Europese kolonisten zich over de hele wereld verspreidden, droegen ze hun inheemse soort met zich mee. Bijgevolg is de *Apis mellifera* nu op alle continenten, uitgezonderd Antarctica, aanwezig. De verspreiding van de Aziatische honingbij (*Apis cerana*) daarentegen is, hoewel deze op dezelfde manier gedomesticeerd is, grotendeels beperkt gebleven tot het inheemse gebied.²¹

Het is de honingbij die vaak door mensen gehouden wordt. Honingbijen leven in kolonies, ook volken genoemd, met een vruchtbaar vrouwtje als koningin. De industriële efficiëntie van de honingbijenkolonie is het resultaat van een nauwkeurig afgestemde werkverdeling tussen de koningin, de werksters (onvruchtbare vrouwtjes) en darren (mannetjes).²² Ondanks dat de koningin de moeder is van elke bij in de bijenkorf en tot 2000 eieren per dag legt, heeft de koningin zeker niet de leiding over de kolonie. Indien haar leggen vertraagt, wordt ze afgezet. De koningin wordt omringd door werksters die haar voeden en haar feromonen verspreiden doorheen de hele kolonie. Indien de koningin minder eieren legt wegens haar verslechterde gezondheid of doordat er geen plaats meer is in de kolonie dan pikken de werksters dit op via de feromonen van de koningin. Op dat moment wordt er een nieuwe koningin gekweekt om de “oude” koningin te vervangen.²³ Werksters voeren verschillende taken uit doorheen hun leven. Jonge werksters zijn alleen verantwoordelijk voor het schoon en warm houden van de broedcellen. Iets oudere werksters staan in voor het voeden van de larven. Vervolgens nemen werksters algemene onderhoudstaken op zich zoals het produceren van was, het bouwen en schoonhouden van de bijenkast. Ter voorbereiding op hun laatste rol als voedselverzamelaar raken de werksters vertrouwd met de buitenwereld door eerst een rol aan te

¹² F., CHADWICK, *The Bee Book*, Londen, DK publishing, 2016, 58.

¹³ G., FOULSHAM, NCEAS Working Group Produces Study Showing How Vitamins and Minerals in Fruits and Vegetables Depend on Pollinators, 22 juni 2011, www.news.ucsb.edu/2011/013070/nceas-working-group-produces-study-showing-how-vitamins-and-minerals-fruits-and-vegetables-depend-on-pollinators.

¹⁴ J., HELMER, *Protecting Pollinators: How to Save the Creatures That Feed Our World*, Island Press, 2019, 33.

¹⁵ *Ibid.*, 32.

¹⁶ EFSA, Bee Health, www.efsa.europa.eu/en/topics/topic/bee-health.

¹⁷ F., CHADWICK, *The Bee Book*, Londen, DK publishing, 2016, 29.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*, 38.

²³ *Ibid.*, 37.

nemen als bewaker van de ingang van de bijenkorf. Tot slot zullen enkel de oudste bijen van de kolonie de meest risicovolle taak van het voedsel verzamelen op zich nemen.²⁴ In tegenstelling tot het rijk gevulde takenpakket van de werksters, hebben de darren slechts één taak. Het paren met koninginnen uit andere kolonies is hun primaire rol. Het paren is letterlijk een explosieve gebeurtenis. Wanneer een dar met een koningin paart barsten zijn genitaliën uit zijn lichaam waarbij een groot deel van het buikweefsel mee uit het lichaam wordt gesleurd, wat onvermijdelijk zijn dood veroorzaakt.²⁵ Deze taakverdeling zorgt ervoor dat een honingbijenkolonie een werkelijk superorganisme vormt van vele individuen die samenwerken om de som van hun delen te overschrijden.²⁶

15. De meerderheid van de bijensoorten zijn echter solitaire bijen. Ondanks het feit dat ze alleen werken, doen solitaire bijen wereldwijd meer aan bestuiving dan eender welke andere soort.²⁷ België telt 380 soorten wilde bijen (of solitaire bijen). De wilde bijen kunnen sterk verschillen in uiterlijk en grootte.²⁸ Bij wilde bijen maakt ieder vrouwtje een apart nest. De solitaire bijen maken vaak hun nest in gaatjes in muren, hout of de grond. Deze solitaire bijen leven dus op een andere manier dan de honingbij.²⁹

16. Daarnaast leven er ook een 30-tal soorten hommels in ons land. Hommels hebben meer beharing dan honingbijen of solitaire bijen en zijn daardoor beter bestand tegen koude temperaturen. Het zijn dan ook de hommels die het vroegst in de ochtend uitvliegen.³⁰ Hommels leven net zoals honingbijen in kolonies. Hoewel er een werkverdeling is in het nest en de koningin het primaire reproductieve individu is, worden deze rollen veel lossier onderhouden dan in de kolonies van honingbijen. Werksterrollen worden grotendeels bepaald op basis van behoefte, en de werksters zijn in staat om zich voort te planten. Een ander verschil met honingbijen is dat de kolonies van hommels slechts één seizoen overleven. Alleen pasgeboren koninginnen overleven de winter en stichten een nieuwe kolonie in het voorjaar.³¹

17. De afgelopen 10 tot 15 jaar rapporteerden imkers een buitengewoon hoge honingbijensterfte. Voornamelijk West-Europese landen hebben te kampen met een hoge uitval.³² In 2016- 2017 overleefde in België meer dan 27 procent van de honingbijenvolken de winter niet. Vergeleken met de rest van Europa scoorden we daarmee ontzettend slecht.³³ Er zijn verschillende factoren die bijdragen tot bijensterfte. Zo hebben intensieve landbouw en pesticidengebruik, droogte, luchtverontreiniging, klimaatverandering, virussen, ziektes, invasieve soorten, ondervoeding en verlies van leefgebied een grote impact. Veel van deze oorzaken staan met elkaar in verband en versterken elkaar.³⁴ In deze thesis wordt ingezoomd op een van de meest prominente oorzaken van bijensterfte: pesticidengebruik. Pesticidengebruik dient zich geregeld aan als *usual suspect* in onderzoek naar bijensterfte. Bovendien wakkeren de gevolgen van pesticidengebruik de vatbaarheid van bijen voor andere schadelijke factoren aan. Zo kan het gebruik van pesticiden leiden tot een

²⁴ F., CHADWICK, *The Bee Book*, Londen, DK publishing, 2016, 38.

²⁵ *Ibid.*, 35.

²⁶ *Ibid.*, 37.

²⁷ *Ibid.*, 28.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*, 24.

³² EFSA, "Bee Health", www.efsa.europa.eu/en/topics/topic/bee-health.

³³ Week van de Bij Vlaanderen, "De oorzaken van de bijensterfte", www.weekvandebij.be/de-oorzaken-van-de-bijensterfte.

³⁴ Greenpeace, "Save the bees: be the solution to help protect bees is crisis", www.greenpeace.org/usa/sustainable-agriculture/save-the-bees/.

aantasting van het immuunsysteem van bijen. Op deze manier versterkt pesticidengebruik de kwetsbaarheid voor parasieten en ziektes.³⁵

HOOFDSTUK 3. Invloed van pesticiden op bijen

18. Pesticiden voorkomen of vernietigen schadelijk bevonden organismen of ziektes. Ze worden gebruikt ter bescherming of ter bevordering van planten en plantaardige producten tijdens de productie, opslag en het transport.³⁶ Pesticiden worden traditioneel onderverdeeld in categorieën naargelang hun doelwit.³⁷ Verschillende categorieën zijn onder meer: herbiciden, fungiciden (tegen schimmels), insecticiden, acariciden (tegen mijten, eieren en larven maar kunnen ook als insecticide worden ingezet), nematiciden (tegen bodem aaltjes), molluskiciden (tegen slakken), knaagdierenverdelgers en groeiregulatoren.³⁸ Pesticiden worden gebruikt in de hele voedselketen van boerderij tot vork. Ook in de waterbouw, de houtindustrie, voor het onderhoud van openbare ruimten zoals parken en wegen en in de tuinbouw worden pesticiden gebruikt. Pesticiden zijn dus alomtegenwoordig in het dagelijks leven.³⁹

19. De termen “pesticiden” en “gewasbeschermingsmiddelen” (GBM) worden veelal door elkaar gebruikt als synoniemen. Hoewel alle gewasbeschermingsmiddelen pesticiden zijn, is dit omgekeerd niet het geval. Pesticiden is een verzamelnaam voor gewasbeschermingsmiddelen en biociden.⁴⁰ Gewasbeschermingsmiddelen zijn pesticiden die gewassen of gewenste planten beschermen zoals bijvoorbeeld herbiciden, fungiciden en insecticiden. Biociden bestrijden eveneens schadelijke organismen, maar ze hebben geen betrekking op levende planten. Biociden omvatten onder andere ontsmettingsmiddelen, muizen- en rattenvergif en houtbeschermingsmiddelen.⁴¹ Het meest voorkomende gebruik van pesticiden is in de vorm van gewasbeschermingsmiddelen.⁴² Het is in deze vorm dat bijen het meeste schade worden toegebracht. Niet-schadelijke organismen, zoals bestuivers, kunnen namelijk evenzeer worden getroffen. (**Figuur 1**) Bijen kunnen direct worden aangetast indien het gewasbeschermingsmiddel wordt gebruikt tijdens momenten dat bijen uitvliegen. Daarnaast kunnen gewasbeschermingsmiddelen ook indirect bijen bereiken. Zo schaden gewasbeschermingsmiddelen bijen doordat tijdens het verzamelen van nectar, stuifmeel en guttatiewater ook de schadelijke residuen van de gewasbeschermingsmiddelen kunnen worden opgenomen. Bijen kunnen ook worden blootgesteld aan verontreinigd materiaal in hun nesten.⁴³

³⁵ J., HELMER, *Protecting Pollinators: How to Save the Creatures That Feed Our World*, Island Press 2019, 34.

³⁶ FAO, “International code of conduct on the distribution and use of pesticides”, 2014, www.fao.org/fileadmin/templates/agphome/documents/Pests_Pesticides/Code/Code_ENG_2017updated.pdf

³⁷ M.W., AKTAR, D., SENGUPTA, A., CHOWDHURY, “Impact of pesticides use in agriculture: their benefits and hazards.”, *Interdisciplinary toxicology* 2009, 2, 1-12.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ E., BOZZINI, *Pesticide Policy and Politics in the European Union: Regulatory Assessment, Implementation and Enforcement*, Palgrave Macmillan 2017, 21.

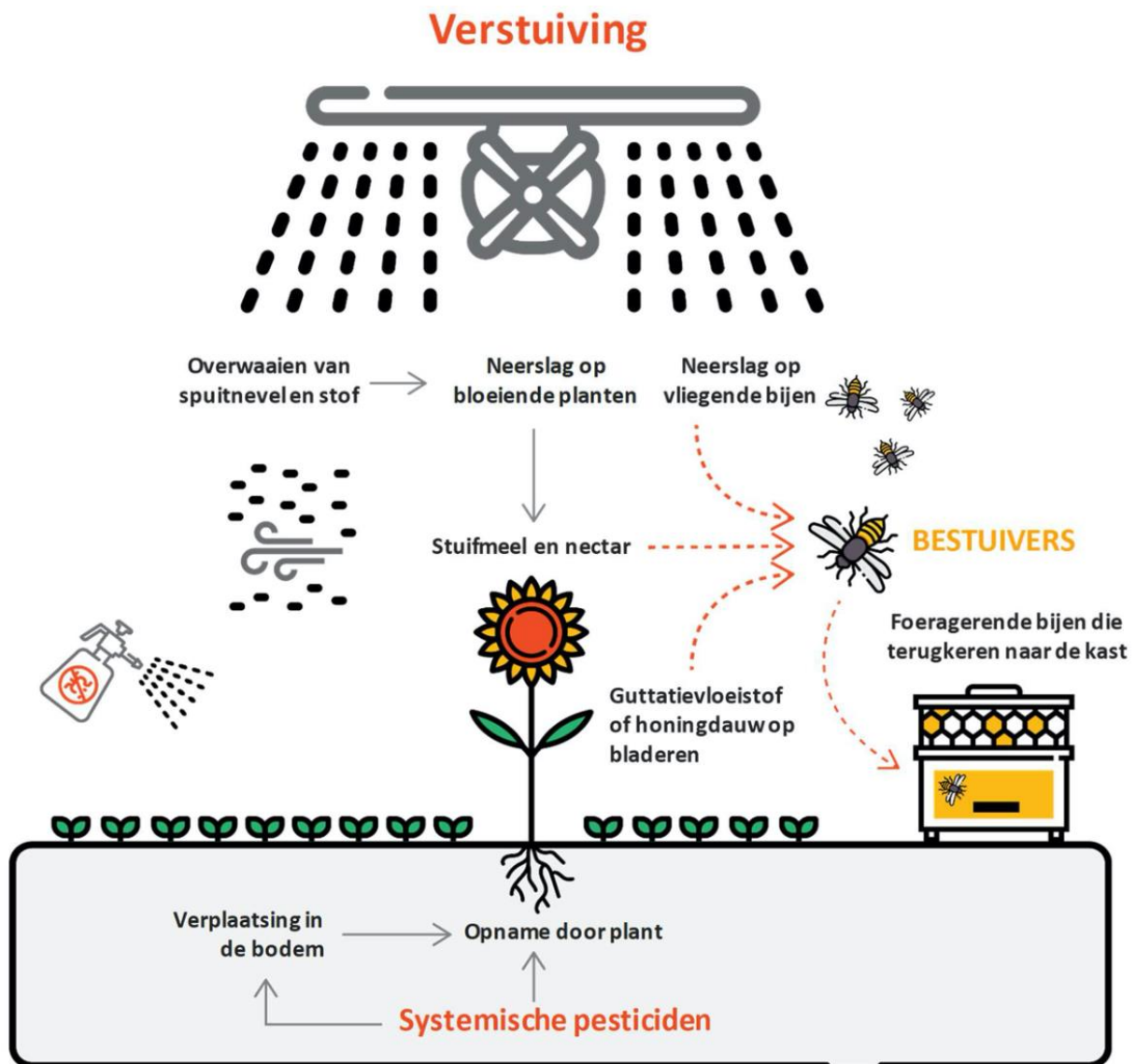
⁴⁰ Europese Commissie, “Pesticiden”, https://ec.europa.eu/food/plant/pesticides_en.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*

⁴³ Europese Rekenkamer, “Bescherming van wilde bestuivers in de EU: de initiatieven van de Commissie hebben geen vruchten afgeworpen”, 9 juli 2020, www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=54200.

Figuur 1: Blootstelling van bijen aan gewasbeschermingsmiddelen⁴⁴



Soort effect:	Soort toxiciteit:	Soort blootstelling:	Welke dieren worden getroffen:
<ul style="list-style-type: none"> • Dodelijk • Subleetaal (invloed op gedrag, immuniteit, voortplantingsfunctie, enz.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Acuut (korte termijn) • Chronisch (lange termijn) 	<ul style="list-style-type: none"> • Oraal (inname) • Contact • Inademing 	<ul style="list-style-type: none"> • Volwassen bijen • Larven

20. Gewasbeschermingsmiddelen worden vaak beschouwd als een snelle, gemakkelijke en goedkope oplossing voor de bestrijding van onkruid, insecten en ongewenste diersoorten.⁴⁵ Het gebruik van pesticiden komt echter tegen een hoge prijs. Bestrijdingsmiddelenresiduen worden teruggevonden in de bodem, de lucht en in het oppervlakte- en grondwater.⁴⁶ Besmetting met

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ M.W., AKTAR, D., SENGUPTA, A., CHOWDHURY, "Impact of pesticides use in agriculture: their benefits and hazards.", *Interdisciplinary toxicology* 2009, 2, 1-12.

⁴⁶ Ibid.

bestrijdingsmiddelen brengt aanzienlijke risico's met zich mee voor het milieu en niet-doelorganismen.⁴⁷ De meest courante toepassingswijze van gewasbeschermingsmiddelen is het spuiten van in water verdeelde formuleringen over het gewas of de bodem.⁴⁸ Daarbij doet de lucht dienst als voornaamste transportmedium. De kans bestaat dat het product voor een deel zijn doel mist en een milieubelastende stof wordt. Sinds de jaren 90 wijzen onderzoekers op de lage hoeveelheid gewasbeschermingsmiddel dat het uiteindelijke doelorganisme bereikt.⁴⁹ Bij behandelingen van gewasbeschermingsmiddelen op planten werd namelijk vastgesteld dat meer dan 80 procent de bedoelde plaats niet bereikt en bijgevolg niet effectief is.⁵⁰ Zowel op korte als op lange afstand van het toepassingsgebied kunnen nog aanzienlijke residuen vastgesteld worden door driftverschijnselen, door verdamping van de behandelde oppervlakken en door afzetting via bijvoorbeeld stof.⁵¹ Het is tevens belangrijk te vermelden dat de verblijftijd van gewasbeschermingsmiddelen in het milieu (persistentie) kan variëren van enkele dagen tot meerdere jaren. Er moet rekening mee worden gehouden dat een langere verblijftijd leidt tot een langere nawerking, een langere herstelperiode en dus een grotere kans voor interacties met andere organismen.⁵² Stoffen met een lange verblijftijd hebben bovendien een groter potentieel tot bioaccumulatie. Dit houdt in dat lage concentraties uiteindelijk kunnen opbouwen tot sterk verhoogde concentraties.⁵³

Gewasbeschermingsmiddelen worden sinds de jaren 1940-1950 zeer intensief gebruikt. Gewasbeschermingsmiddelen van de eerste generatie werden weinig onderzocht op (eco)toxicologisch vlak en vertoonden nadelige gevolgen die slechts later werden vastgesteld.⁵⁴ Intensieve landbouw bedreigt bijen en andere bestuivers. Het risico voor bestuivers door pesticiden ontstaat door een combinatie van toxiciteit van het product en de mate van blootstelling. De mate van blootstelling is afhankelijk van hoelang de producten in het milieu aanwezig blijven en waar, wanneer en hoe de producten worden gebruikt. Het is aangetoond dat bestrijdingsmiddelen, met name insecticiden, een breed scala aan dodelijke effecten hebben op bestuivers.⁵⁵ Aangezien bijen tot de groep van de insecten behoren, kunnen insecticiden een groot gevaar vormen voor bijen. Niettemin kunnen herbiciden tevens niet te onderschatte gevolgen hebben aangezien de diversiteit van de voedingsbronnen van bijen wordt beperkt. Sommige actieve bestanddelen van gewasbeschermingsmiddelen hebben uiterst negatieve effecten op de gezondheid van bijen. De chemicaliën hebben zowel dodelijke als subletale gevolgen.⁵⁶ Bijen kunnen na blootstelling aan gewasbeschermingsmiddelen fysiologisch effecten ondervinden zoals een vertraagde ontwikkelingsnelheid (de benodigde tijd om volwassen te worden) en misvormingen, waaronder aantasting van het reproductiesysteem van de koningin.⁵⁷ Daarnaast kunnen gewasbeschermingsmiddelen leiden tot een verstoring van het foerageerpatroon. Foerageren is het

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ D., PIMENTEL, M., BURGESS, "Small amounts of pesticides reaching target insects. ", *Environ Dev Sustain* 2012, 14, 1-2.

⁴⁹ D., PIMENTEL, "Amounts of pesticides reaching target pests: Environmental impacts and ethics ". *Journal of Agricultural and Environmental Ethics* 1995, 8, 17–29.

⁵⁰ D., PIMENTEL, M., BURGESS, "Small amounts of pesticides reaching target insects. ", *Environ Dev Sustain* 2012, 14, 1-2.

⁵¹ B., PEETERS, "Verspreiding van pesticiden", Vlaamse milieu maatschappij, 2013, www.milieurapport.be/milieuthemas/waterkwaliteit/themabeschrijving-pesticiden.pdf.

⁵² *Ibid.*

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ UNEP, "Pollinators and pesticides: keeping our bees safe", <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/28214/PollinatorsPesticides.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ J., HELMER, *Protecting Pollinators: How to Save the Creatures That Feed Our World*, Island Press 2019, 89-90.

op zoek gaan naar voedsel. Dit patroon wordt verstoord door bijvoorbeeld beschadiging van het navigatievermogen en het geheugen.⁵⁸ Bovendien kan het voedingsgedrag grondig worden verstoord door bijvoorbeeld aantasting van de reukzin.⁵⁹ Ook werden effecten op het leerproces vastgesteld. Denk hierbij, bijvoorbeeld, aan de aantasting van het herkenningvermogen van bloemen en het nest en de aantasting van het ruimtelijk oriëntatievermogen.⁶⁰

Het intensief gebruik van pesticiden heeft in de jaren 50 geleid tot een sterk verbeterde oogst en leverde een belangrijke bijdrage in de verzekering van de voedselvoorziening.⁶¹ Ook vandaag lijken argumenten voor pesticidengebruik stevast te worden gestaafd op basis van argumenten met betrekking tot voedselvoorziening. Hierbij wordt tevens vaak verwezen naar de bevolkingsgroei. Kan de wereldbevolking dat verwacht wordt 9 miljard te bereiken tegen 2050 worden gevoed zonder pesticiden? Ruim tien jaar geleden werd deze vraag beantwoord in de *International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development* (IAASTD).⁶² Op initiatief van de Wereldbank werd de relevantie, kwaliteit en doeltreffendheid van de landbouwkennis, -wetenschap en -technologie geëvalueerd. Bij de belangrijkste aanbevelingen horen het verbeteren van agro-ecologische en low-input landbouwmethoden⁶³, compensatie voor milieudiensten en het verminderen van de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen.⁶⁴ Wat echter niet in het rapport kan worden teruggevonden zijn aanbevelingen voor het gebruik van pesticiden om de voedselvoorziening in de wereld veilig te stellen.⁶⁵ Integendeel, IAASTD beveelt de vervanging van chemische stoffen door biocontrole aan. Bovendien heeft de op het gebruik van pesticiden gebaseerde intensieve landbouw niet bijgedragen tot het terugdringen van honger in de wereld, maar veeleer de voedselconsumptie en -verspilling in de geïndustrialiseerde landen doen toenemen.⁶⁶ Er zou dus kunnen worden gesteld dat dit slechts een mythe is dat levend wordt gehouden in het belang van de agrochemische industrie.

Nu het klimaat in een alarmerend tempo verandert en een ongekend verlies aan biodiversiteit zich manifesteert, staat de wereldvoedselvoorziening en uiteindelijk het voortbestaan van onze soort op het spel. Deze verontrustende vaststelling werd onlangs onafhankelijk bereikt door Voedsel- en Landbouworganisatie van de VN⁶⁷, het Intergouvernementeel Platform voor Biodiversiteit en Ecosysteemdiensten⁶⁸ en de Intergouvernementele Werkgroep inzake klimaatverandering⁶⁹. Er mag niet langer getwijfeld worden aan het aandeel van de mens in de klimaatcrisis. Deze crisis gekenmerkt door zijn ernstige urgentie vereist onmiddellijke veranderingen in alle aspecten van de samenleving.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ B., PEETERS, "Verspreiding van pesticiden", Vlaamse milieumaatschappij, 2013, www.milieurapport.be/milieuthemas/waterkwaliteit/themabeschrijving-pesticiden.pdf.

⁶² International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development, "Global report : Agriculture at a crossroads", 2009, www.weltagrarbericht.de/fileadmin/files/weltagrarbericht/IAASTDBerichte/GlobalReport.pdf.

⁶³ "lage input" verwijst naar een vermindering van afhankelijkheid van inputs buiten het landbouwbedrijf (zoals pesticiden), terwijl de input op het landbouwbedrijf toeneemt (dekkingsgewassen en beter beheer).

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ VN speciale rapporteur voor het recht op voedsel, Report to the human Rights Council : effects of pesticides on the right to food, 27 januari 2017, <https://undocs.org/A/HRC/34/48>.

⁶⁷ FAO, "The state of the world's biodiversity for food and agriculture", februari 2019, <http://www.fao.org/3/CA3129EN/CA3129EN.pdf>.

⁶⁸ IPBES, "Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services", mei 2019, <https://ipbes.net/global-assessment>.

⁶⁹ IPCC, "Climate Change and Land: Special Report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems", Augustus 2019, <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2019/08/Fullreport-1.pdf>

Een fundamentele transformatie van het landgebruik en de landbouwmethode behoren daar noodzakelijkerwijze bij.

DEEL II: Maatregelen die door de Europese Unie worden genomen op het vlak van pesticidengebruik

HOOFDSTUK 1. Gewasbeschermingsmiddelen in de EU

21. Gewasbeschermingsmiddelen omvatten zowel synthetische chemicaliën als natuurlijk voorkomende stoffen en micro-organismen. Ze maken allemaal deel uit van een groep van ongeveer 1.500 actieve stoffen die op verschillende manieren worden gecommercialiseerd in tientallen producten die zijn getest op hun effectiviteit bij de bestrijding van ongedierte.⁷⁰

22. Voor vele jaren werd gewasbescherming manueel uitgevoerd. Boeren besteedden veel tijd aan het uitroeien van ongewenste planten en probeerden ziekten te bestrijden door resistente variëteiten te selecteren, gewassen te roteren en bepaalde zaai- en oogstechnieken toe te passen. Het keerpunt in de geschiedenis van de pesticiden kwam eind jaren dertig met de ontwikkeling van synthetische landbouwchemicaliën met neurotoxische eigenschappen.⁷¹ De landbouwindustrie is de laatste zeven decennia enorm toegenomen, waardoor de landbouw onherkenbaar is getransformeerd. Uitgestrekte monoculturen en zeer intensieve methoden zijn de dominante productiewijze geworden. Pesticiden hebben een cruciale rol gespeeld in deze ontwikkeling. In de loop der jaren zijn enorme bedragen geïnvesteerd in de zoektocht naar nieuwe werkzame stoffen tegen plagen en onkruid en die de zich steeds ontwikkelende resistentie zouden kunnen overwinnen.⁷²

23. Tegelijkertijd zijn er enorme inspanningen geleverd om methoden te ontwikkelen en te standaardiseren om de gezondheids- en milieueffecten van het massale gebruik van chemicaliën op landbouwgrond vast te stellen.⁷³ Europa heeft in beide ontwikkelingen een centrale rol gespeeld. Europa vormt een van de meest productieve landbouwgebieden ter wereld en voorziet tevens in een van de strengste reguleringsstelsels voor de toelating van pesticiden.⁷⁴ Sinds het begin van de jaren negentig heeft de EU strenge wettelijke besluiten genomen die hebben geleid tot het verdwijnen van honderden chemische stoffen van de markt en het vaststellen van zeer lage tolerantieniveaus voor residuen.⁷⁵

24. Het debat over de rol van pesticiden in de hedendaagse landbouw raakt vele actoren. Zowel de industrie, boer, regelgever, activist en de consument brengen hun standpunten op tafel, wat leidt tot een ingewikkeld spinnenweb van visies en belangen. De meeste boeren zien pesticiden als onderdeel van hun professionele uitrusting en beschouwen het gebruik als essentieel om productiviteit en voedselzekerheid te garanderen. Bijgevolg zijn er weinig redenen om de productie (en het inkomen) te riskeren door het gebruik van werkzame stoffen die door de regelgevers zijn toegelaten te vermijden.⁷⁶ In tegenstelling tot deze zienswijze steunen NGO's chemicaliën-vrije landbouwmethoden. Boeren zouden opnieuw moeten ontdekken hoe zij plagen onder controle

⁷⁰ E., BOZZINI, *Pesticide Policy and Politics in the European Union: Regulatory Assessment, Implementation and Enforcement*, Palgrave Macmillan 2017, 2.

⁷¹ *Ibid.*, 3-4.

⁷² *Ibid.*, 21.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ *Ibid.*, 10.

kunnen houden met behulp van een verscheidenheid aan methoden. Chemische gewasbeschermingsmiddelen zouden een laatste redmiddel moeten zijn.⁷⁷

25. Het algemene standpunt van de EU ligt daartussenin. De EU erkent dat landbouwproductiviteit een belangrijke plaats inneemt in de Unie en de grote rol dat gewasbeschermingsmiddelen daarin spelen.⁷⁸ Tegelijkertijd heeft de EU de algemene vermindering van het gebruik van pesticiden als officiële beleidsdoelstelling, aangezien het gebruik *“ook ongunstige uitwerkingen kan hebben op de teelt van planten. Het gebruik ervan kan risico’s en gevaren voor mens, dier en milieu inhouden, vooral wanneer zij zonder officieel te zijn getest en zonder officiële toelating op de markt worden gebracht of verkeerd worden gebruikt”*.⁷⁹

HOOFDSTUK 2. Basisprincipes

Afdeling 1. Gevaar en risico

26. Voor de beoordeling van werkzame stoffen hanteert de EU een aanpak dat in eerste instantie is gebaseerd op gevaar. Voor de aanneming van de Verordening 1107/2009 met betrekking tot het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen⁸⁰ (Verordening betreffende gewasbeschermingsmiddelen of Verordening GBM), werd de beoordeling van werkzame stoffen gebaseerd op risico. Gevaar wordt gedefinieerd als het intrinsieke potentieel van een stof om schade te veroorzaken, terwijl risico de waarschijnlijkheid van schade in specifieke omstandigheden inhoudt.⁸¹ Een beoordeling gebaseerd op gevaar zal verschillende eigenschappen van een werkzame stof in acht nemen zoals toxiciteit en persistentie in het milieu. Deze bepaalde eigenschappen worden uitsluitingscriteria genoemd. Bijlage II van de Verordening betreffende gewasbeschermingsmiddelen bevat verschillende uitsluitingscriteria waartegen werkzame stoffen van gewasbeschermingsmiddelen worden getoetst. Deze uitsluitingscriteria leiden ertoe dat een werkzame stof niet wordt goedgekeurd voor gebruik in de EU. Dit ongeacht de waarschijnlijkheid dat het gevaar daadwerkelijk schade veroorzaakt, het risico.⁸² Bij een benadering gebaseerd op risico kunnen kankerverwekkende of hardnekkig vervuilende stoffen worden toegestaan als de waarschijnlijkheid van de schade die daarmee gepaard gaat, laag of controleerbaar wordt geacht door de implementatie van veiligheidsmaatregelen. Enkele voorbeelden van veiligheidsmaatregelen zijn bufferzones om de blootstelling aan waterorganismen te beperken of beschermkledij. Samenvattend kan worden gesteld dat de op gevaren gebaseerde aanpak bepaalt dat er risico's zijn die onaanvaardbaar zijn en niet mogen worden genomen, ongeacht de waarschijnlijkheid dat ze zich voordoen. Omgekeerd is de op risico gebaseerde aanpak gestoeld op het idee dat sommige risico's

⁷⁷ W., REUTER, L., NEUMEISTER, “Europe’s pesticides addiction. How industrial agriculture damages our environment”, Greenpeace Germany 2015, 3.

⁷⁸ Overweging (6) Verord.Raad nr. 1107/2009, 21 oktober 2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en tot intrekking van de Richtlijnen 79/117/EEG en 91/414/EEG van de Raad, *Pb.L.* 24 november 2009, afl. 309, 1.

⁷⁹ *Ibid.*, overweging (7).

⁸⁰ Verord.Raad nr. 1107/2009, 21 oktober 2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en tot intrekking van de Richtlijnen 79/117/EEG en 91/414/EEG van de Raad, *Pb.L.* 24 november 2009, afl. 309, 1.

⁸¹ E., BOZZINI, *Pesticide Policy and Politics in the European Union: Regulatory Assessment, Implementation and Enforcement*, Palgrave Macmillan 2017, 30.

⁸² SAM Group of Chief Scientific Advisors, “EU Authorisation processes of plant protection products from a scientific point of view”, 4 juni 2018, 40.

moeten worden genomen mits allerhande maatregelen worden ingesteld om het risico te controleren en te beheren.⁸³

27. Het op gevaren gebaseerde model wordt door de voorstanders geprezen omdat het een kosteneffectief instrument is om een hoog beschermingsniveau te bereiken. Deze aanpak legt namelijk de verantwoordelijkheid bij de autoriteiten. Op deze manier wordt de verantwoordelijkheid uit de handen genomen van individuen, zoals de boeren, die niet verplicht zijn zich uit te rusten en te informeren om ernstige risico's te beheren.⁸⁴ Daarnaast verloopt de beoordeling binnen het gevarenmodel sneller en goedkoper dan bij het risicomodel.⁸⁵ Risico identificatie-en beoordeling vraagt meer tijd en middelen aangezien na het identificeren van gevaren nog verder onderzoek moet worden gedaan naar de risico's die de gevaren meebrengen en de waarschijnlijkheid van schade. Critici van het op gevaren gebaseerde model achten dat verder risico-onderzoek onontbeerlijk voor een weloverwogen besluit en zijn daarom geneigd de gevarenaanpak en de EU-verordening inzake gewasbeschermingsmiddelen af te wijzen. Volgens deze critici is een op gevaren gebaseerde aanpak een in wezen gebrekkige methode voor de regulering van pesticiden.⁸⁶ De goedkeuring van de Verordening in 2009 wordt door het bedrijfsleven, landbouworganisaties en sommige lidstaten, zoals het Verenigd Koninkrijk, aanzien als een voorbode voor arbitraire en uiteindelijk irrationele beslissingen van de EU. Volgens deze visie, werd de EU weggeleid van het risicomodel door de erkenning van het voorzorgsbeginsel als sleutelprincipe van haar beleid.⁸⁷

Afdeling 2. Voorzorgsbeginsel

28. Het voorzorgsbeginsel wordt nader omschreven in artikel 191 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie⁸⁸ (VWEU). Het heeft tot doel een hoger niveau van milieubescherming te waarborgen door middel van preventieve besluitvorming in geval van risico.⁸⁹ Het voorzorgsbeginsel bepaalt dat wanneer er onzekerheid bestaat over het gevaar van een activiteit, product of proces, zodat niet kan worden vastgesteld in hoeverre het gebruik ervan veilig is voor de gezondheid en het milieu, er regelgevende maatregelen moeten worden genomen gericht op het beperken van potentiële schade.⁹⁰ Het VWEU geeft geen details over de interpretatie van het beginsel. In de mededeling van de Commissie over het voorzorgsbeginsel wordt betrekkelijk weinig gepreciseerd wat wordt bedoeld met voorzorgsmaatregelen in EU-context en wanneer of hoe deze moeten worden toegepast.⁹¹ De Commissie verduidelijkt eerst de voorwaarden waaraan moet worden voldaan om het beginsel toe te passen: *“wanneer het wetenschappelijk bewijs onvoldoende, niet overtuigend of onzeker is en er gegronde redenen zijn om te vrezen dat de potentieel gevaarlijke gevolgen voor het milieu, de gezondheid van mens, dier of plant onverenigbaar zijn met een hoog*

⁸³ E., BOZZINI, *Pesticide Policy and Politics in the European Union: Regulatory Assessment, Implementation and Enforcement*, Palgrave Macmillan 2017, 30.

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ Europese Commissie, First report on the harmonisation of risk assessment procedures, Brussel, 20 december 2000, www.bfr.bund.de/cm/343/first_report_on_the_harmonisation_of_risk_assessment_procedures.pdf.

⁸⁶ R., LOFSTEDT, “Risk versus Hazard – how to regulate in the 21st Century.”, *EJRR* 2011, 2, 149-168.

⁸⁷ Europese Commissie. Communication on the precautionary principle, Brussel, 2 februari 2000, 1-4, www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0001:FIN:EN:PDF.

⁸⁸ Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, *Pb.C.* 26 oktober 2012, afl. 326, 47.

⁸⁹ Europese Commissie. Communication on the precautionary principle, Brussel, 2 februari 2000, 1-4, www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0001:FIN:EN:PDF.

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ *Ibid.*

beschermingsniveau".⁹² Een zekere vaagheid ligt in het feit dat wat "gegronde redenen" zijn, vaak ter discussie staat.

29. In dit verband is proportionaliteit een belangrijk aspect voor de toepassing van het voorzorgsbeginsel. Het VWEU bepaalt dat de EU bij het nemen van voorzorgsmaatregelen rekening moet houden met de kosten en baten. De inspanningen om het risico te beperken moeten in verhouding staan tot de verwachte baten.⁹³ Ook hier ontbreken specificaties over de wijze waarop met deze beoordelingen moet worden omgegaan. In het geval van gewasbeschermingsmiddelen wordt in de EU-regelgeving geen melding gemaakt van een kosten-batenanalyse of een geïntegreerde effectbeoordeling.⁹⁴ De Verordening GBM bepaalt dat werkzame stoffen kunnen worden toegelaten wanneer is aangetoond dat zij een duidelijk voordeel opleveren voor de gewasproductie en dat zij naar verwachting geen enkel schadelijk effect hebben op de gezondheid van mens of dier of het milieu.⁹⁵ De Commissie bepaalt hieromtrent in haar mededeling betreffend het voorzorgsprincipe dat bestudering van de kosten en de voordelen een vergelijking vergt van de totale kosten van wel of niet handelen op zowel korte als lange termijn. Deze bestudering is ruimer dan een loutere economische kosten-batenanalyse en omvat tevens niet-economische overwegingen, zoals de doeltreffendheid van mogelijke oplossingen en de aanvaardbaarheid daarvan voor het publiek. Bij de uitvoering van zo'n studie dient rekening te worden gehouden met het algemene beginsel en de rechtspraak van het Hof van Justitie dat bescherming van de gezondheid voorrang heeft boven economische belangen.⁹⁶

30. Het voorzorgsbeginsel voorziet in een omkering van bewijslast.⁹⁷ Dit houdt in dat diegenen die een werkzame stof op de markt willen brengen, het bewijs moeten leveren dat de werkzame stof veilig is voor het milieu. Het is bijgevolg de industrie die de wettelijk verplichte tests moet uitvoeren om het bewijs te leveren van de toxicologische kenmerken van hun chemische stoffen.⁹⁸ De tests en methoden die moeten worden gehanteerd worden voorgeschreven door de EU en Europese Autoriteit voor voedselveiligheid (EFSA) opdat de resultaten als betrouwbaar kunnen worden beschouwd om besluitvorming op te baseren.⁹⁹ Fabrikanten van chemische stoffen opperen dat de EU-voorschriften te veeleisend en duur zijn. Verder menen zij dat er geen duidelijke toegevoegde waarde voor de veiligheid is bij het uitvoeren van een zeer breed scala aan tests. Toch moet worden opgemerkt dat het terrein van de toxicologie voortdurend in ontwikkeling is. Nieuwe ontwikkelingen in de wetenschappelijke kennis leiden tot nieuwe aandachtspunten en een nood aan andere tests.¹⁰⁰ De EU heeft in de loop der jaren steeds meer verplichtingen toegevoegd. Noemenswaardig in dit kader zijn de vereisten van onderzoek naar de effecten op honingbijen en onderzoek naar effecten op het endocriene systeem.

31. Fabrikanten moeten tevens een verslag opstellen met de bestaande peer-reviewde literatuur over de werkzame stof. Deze taak is weliswaar niet van belang voor nieuw ontwikkelde werkzame

⁹² *Ibid.*

⁹³ Art 191 VWEU.

⁹⁴ E., BOZZINI, *Pesticide Policy and Politics in the European Union: Regulatory Assessment, Implementation and Enforcement*, Palgrave Macmillan 2017, 35.

⁹⁵ Verord.Raad nr. 1107/2009, 21 oktober 2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en tot intrekking van de Richtlijnen 79/117/EEG en 91/414/EEG van de Raad, *Pb.L.* 24 november 2009, afl. 309, 1.

⁹⁶ Europese Commissie. Communication on the precautionary principle, Brussel, 2 februari 2000, p 4, www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0001:FIN:EN:PDF.

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ E., BOZZINI, *Pesticide Policy and Politics in the European Union: Regulatory Assessment, Implementation and Enforcement*, Palgrave Macmillan 2017, 37-38.

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ *Ibid.*

stoffen waarvoor geen academisch onderzoek is verricht, maar kan bij de vernieuwing van oude stoffen aanzienlijk veeleisend en uitdagend zijn.¹⁰¹

32. Samen met de gevarenidentificatie geeft het voorzorgsbeginsel richting aan de goedkeuring van gewasbeschermingsmiddelen voor het op de markt brengen. Beide zijn bedoeld om te garanderen dat de werkzame stoffen en de in Europa gebruikte gewasbeschermingsproducten geen schadelijke gevolgen hebben voor de gezondheid van de mens en voor het milieu.¹⁰²

Afdeling 3. Vervanging en duurzaamheid

33. De Verordening GBM onderschrijft het vervangingsprincipe. Zo worden stoffen die in aanmerking komen om te worden vervangen, vermeld op een afzonderlijke lijst.¹⁰³ Het vervangingsprincipe is een uitloper van het voorzorgsbeginsel. Het onderzoeken en vervangen van gevaarlijke chemische stoffen door veiligere alternatieven is een onderdeel van het voorzorgsdenken. De beschikbaarheid van veiligere alternatieven moet worden gezien als een stimulans om het gebruik van gevaarlijke chemische stoffen uit voorzorg te beperken of geleidelijk af te schaffen.¹⁰⁴

34. Al is dit principe niet vrij van kritiek. Slechts zelden is een werkzame stof beter dan een andere op alle vlakken. Zo kunnen chemische stoffen die minder persistent zijn in het milieu een hogere toxiciteit hebben.¹⁰⁵ Dit houdt in dat de regelgevers prioriteiten moeten stellen met betrekking tot de risico's. De EU lijst zeven eigenschappen¹⁰⁶ op van werkzame stoffen die ertoe leiden dat een werkzame stof als een vervangbare stof wordt gekwalificeerd. De criteria voor de identificatie van vervangbare stof zijn gebaseerd op de intrinsieke eigenschappen van de chemische stof. Dit wordt gezien als een verdere bevestiging van de op gevaren gebaseerde aanpak voor de regelgeving inzake gewasbeschermingsmiddelen.¹⁰⁷

35. Verordening GBM bepaalt dat gewasbeschermingsmiddelen die werkzame stoffen bevatten die als vervangbaar zijn geïdentificeerd, een vergelijkende beoordeling moeten ondergaan. Een dergelijke beoordeling moet op nationaal niveau worden uitgevoerd. De beoordeling dient een evaluatie te omvatten van de landbouwkundige en economische gevolgen van de vervanging. Met betrekking tot de invulling van deze evaluaties krijgen de lidstaten een grote mate van autonomie.¹⁰⁸

36. Volgens de Commissie zal de geleidelijke afschaffing van gevaarlijke stoffen een grote bijdrage leveren aan de algemene duurzaamheid van de Europese landbouw. Richtlijn 128/2009 (Richtlijn DGP) beoogt een duurzaam gebruik van pesticiden¹⁰⁹. De lidstaten moeten actieplannen aannemen om de

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ Art 24, lid 2 Verord.Raad nr. 1107/2009, 21 oktober 2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en tot intrekking van de Richtlijnen 79/117/EEG en 91/414/EEG van de Raad, *Pb.L.* 24 november 2009, afl. 309, 1.

¹⁰⁴ R. LOFSTEDT, "The substitution principle in chemical regulation: A constructive critique.", *Journal of Risk Research* 2014, 17(5), 543–564.

¹⁰⁵ E., BOZZINI, *Pesticide Policy and Politics in the European Union: Regulatory Assessment, Implementation and Enforcement*, Palgrave Macmillan 2017, 40.

¹⁰⁶ Annex II, punt 4 Verord.Raad nr. 1107/2009, 21 oktober 2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en tot intrekking van de Richtlijnen 79/117/EEG en 91/414/EEG van de Raad, *Pb.L.* 24 november 2009, afl. 309, 1.

¹⁰⁷ E., BOZZINI, *Pesticide Policy and Politics in the European Union: Regulatory Assessment, Implementation and Enforcement*, Palgrave Macmillan 2017, 40.

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ Richtl.Raad, 21 oktober 2009 tot vaststelling van een kader voor communautaire actie ter verwezenlijking van een duurzaam gebruik van pesticiden, *Pb.L.* 24 november 2009, afl. 309, 71.

risico's en de effecten van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen voor de menselijke gezondheid en het milieu te verminderen. Deze actieplannen moeten hiertoe een geïntegreerde plaagbestrijding (IPM) en alternatieve benaderingswijzen of technieken aanmoedigen om de afhankelijkheid van het gebruik van pesticiden te beperken.¹¹⁰ De Richtlijn DGP laat het aan de lidstaten over om zowel de aandachtsgebieden als de keuze van de middelen om deze aan te pakken te bepalen. Hiertoe moeten de lidstaten kwantitatieve doelstellingen, streefcijfers, maatregelen, indicatoren en tijdschema's vaststellen.¹¹¹ Uit een analyse van de door de lidstaten geformuleerde doelstellingen blijkt dat er een algemene tendens kan worden waargenomen om af te stappen van volume- of gebruiksbeperkingsdoelstellingen. Er wordt vaker gekozen voor doelstellingen in het kader van risico- en impactvermindering. Tevens kan worden gesteld dat er aanzienlijke verschillen in de ambitieniveaus van de lidstaten bestaan.¹¹²

37. Uit hoofde van Verordening GBM en Richtlijn DGP moeten landbouwers hun conventionele landbouwpraktijken wijzigen. Bepaalde landbouwtechnieken moeten worden gestimuleerd en andere verboden. Zo moeten de lidstaten het spuiten van pesticiden vanuit de lucht verbieden¹¹³ en moeten de principes van IPM¹¹⁴ worden toegepast. Bij de geïntegreerde gewasbescherming ligt de nadruk op de groei van gezonde gewassen, waarbij de landbouwecosystemen zo weinig mogelijk worden verstoord en natuurlijke plaagbestrijding wordt aangemoedigd.¹¹⁵ De methoden die worden toegepast zijn sterk afhankelijk van de lokale omstandigheden. Er is bijgevolg een grote mate van variatie in de verschillende nationale praktijken.

38. Hoe ambitieus de door de EU aangenomen regulering ook zou mogen zijn, het succes ervan hangt sterk af van de keuzes van de lidstaten en van de bereidheid van de landbouwers om methoden en praktijken te innoveren.¹¹⁶

Afdeling 4. Harmonisatie en wederzijdse erkenning

39. Het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen gebeurt volgens een tweeledig systeem. Enerzijds worden de werkzame stoffen, de chemische stoffen die het actieve bestanddeel vormen in een gewasbeschermingsmiddel, op Europees niveau goedgekeurd volgens geharmoniseerde regels. Anderzijds worden de gewasbeschermingsmiddelen, de specifieke commerciële formules die de door de EU goedgekeurde werkzame stoffen als ingrediënten bevatten, op nationaal niveau beoordeeld. Het beginsel van wederzijdse erkenning is een van de middelen waarmee het vrije verkeer van goederen wordt gewaarborgd. Toelatingen die door een lidstaat worden verleend moeten door andere lidstaten met vergelijkbare landbouw- en ecologische omstandigheden worden aanvaard.¹¹⁷ Dit principe vermijdt dubbel werk, vermindert de administratieve belasting van bedrijven en lidstaten en bevordert een geharmoniseerde

¹¹⁰ *Ibid.*, Overweging (5).

¹¹¹ *Ibid.*

¹¹² E., BOZZINI, *Pesticide Policy and Politics in the European Union: Regulatory Assessment, Implementation and Enforcement*, Palgrave Macmillan 2017, 42.

¹¹³ Overweging (14), art. 9 Richtl. Raad, 21 oktober 2009 tot vaststelling van een kader voor communautaire actie ter verwezenlijking van een duurzaam gebruik van pesticiden, *Pb.L.* 24 november 2009, afl. 309, 71.

¹¹⁴ *Ibid.*, Overweging (19).

¹¹⁵ *Ibid.*, Art 3 lid 6.

¹¹⁶ *Ibid.*

¹¹⁷ Overweging (29) Verord. Raad nr. 1107/2009, 21 oktober 2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en tot intrekking van de Richtlijnen 79/117/EEG en 91/414/EEG van de Raad, *Pb.L.* 24 november 2009, afl. 309, 1.

beschikbaarheid van gewasbeschermingsmiddelen.¹¹⁸ De EU is verdeeld in drie zones¹¹⁹: noord, centraal en zuid. Binnen deze drie zones geldt het beginsel van wederzijdse erkenning. België behoort tot de centrale zone. Een fabrikant die een vergunning krijgt om een van zijn producten in België op de markt te brengen, kan deze vergunning ook laten gelden in andere lidstaten die tot de “centrale zone” behoren, maar niet in de zuidelijke zone en de noordelijke zone. Om deze markten te kunnen betreden, moet de producent een nieuwe vergunningsprocedure starten.¹²⁰

40. Er is nood aan duidelijke richtsnoeren voor de lidstaten voor de beoordeling van gewasbeschermingsmiddelen. Dit is essentieel gezien het niveau van technische details dat nodig is om gewasbeschermingsmiddelen te evalueren. Dit leidt tot onoverkomelijke verschillen tussen de nationale regelgevers.¹²¹ Het is noodzakelijk dat alle lidstaten zich kunnen baseren op een gemeenschappelijk begrip van het doel en de basisprincipes van de regelgeving. Enkel indien aan deze voorwaarde is voldaan en de nationale regelgevers elkaar vertrouwen, kan de wederzijdse erkenning op redelijke wijze ten uitvoer worden gelegd. Hoewel wederzijdse erkenning dus gemakkelijker wordt geacht dan volledige harmonisatie, blijkt het voor de lidstaten nog steeds zeer veeleisend te zijn.¹²²

41. Enerzijds zou de marktintegratie het vrije verkeer vereisen van zowel de werkzame stoffen als de gewasbeschermingsmiddelen in alle lidstaten. Echter vereist Verordening GBM “*een hoog niveau van bescherming van de gezondheid van mens, dier en van het milieu*”. Om deze ambitieuze veiligheidsdoelstellingen te bereiken, is het noodzakelijk dat vergunningen worden verleend met inachtneming van de specifieke landbouw en klimatologische omstandigheden van een gebied.¹²³ Zo kunnen specifieke landbouwomstandigheden en milieu-en klimatologische omstandigheden invloed hebben op de effecten die gewasbeschermingsmiddelen op het milieu en de biodiversiteit kunnen hebben. Een kritiek op deze wederzijdse erkenning per zones luidt dat de EU en de drie zones intern te divers zijn. De verdeling van de Europese Unie zou te willekeurig gebeurd zijn. Volgens deze critici zou de beoordeling moeten worden ingericht in overeenstemming met kleinere, gedifferentieerde natuurgebieden en bodem- en klimaatomstandigheden.¹²⁴

42. De Verordening GBM laat echter in bepaalde omstandigheden een uitzondering op de wederzijdse erkenning toe. Zo kunnen lidstaten, op verzoek, een toegelaten vergunning weigeren op hun grondgebied indien zeer specifieke milieu- of landbouwkundige omstandigheden van het grondgebied dit verantwoorden of indien het vereiste hoge beschermingsniveau van de gezondheid van mens, dier en van het milieu niet kan worden bereikt.¹²⁵

43. Samenvattend kan worden gesteld dat het systeem van de ingevoerde zones een verwaterde versie is van het beginsel van wederzijdse erkenning en harmonisatie. De beschermingsnoden van het

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ Zone A (Noord): Denemarken, Estland, Letland, Litouwen, Finland en Zweden; Zone B (Centraal): België, Tsjechië, Duitsland, Ierland, Luxemburg, Hongarije, Nederland, Oostenrijk, Polen, Roemenië, Slovenië, Slowakije en Verenigd Koninkrijk; Zone C (Zuid): Bulgarije, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Italië, Cyprus, Malta en Portugal.

¹²⁰ E., BOZZINI, *Pesticide Policy and Politics in the European Union: Regulatory Assessment, Implementation and Enforcement*, Palgrave Macmillan 2017, 43-45.

¹²¹ *Ibid.*

¹²² E., BOZZINI, *Pesticide Policy and Politics in the European Union: Regulatory Assessment, Implementation and Enforcement*, Palgrave Macmillan 2017, 43-45.

¹²³ *Ibid.*

¹²⁴ H., BREYER, “Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council concerning the placing of plant protection products on the market”. A6-0359/2007, www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2007-0359+0+DOC+PDF+V0//EN.

¹²⁵ Overweging (29) Verord.Raad nr. 1107/2009, 21 oktober 2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en tot intrekking van de Richtlijnen 79/117/EEG en 91/414/EEG van de Raad, *Pb.L.* 24 november 2009, afl. 309, 1.

milieu en de gezondheid vereisen dat rekening wordt gehouden met landbouw en klimatologische omstandigheden van een gebied. Het is dan de vraag hoe specifiek dit gebied wordt afgelijnd. De Verordening opteerde voor een onderverdeling in drie zones. Als compromis werd de mogelijkheid voor lidstaten behouden om specifieke vergunningen verleend door een lidstaat uit hun zone niet toe te staan op hun grondgebied indien hun specifieke nationale omstandigheden dit vereisen.¹²⁶

HOOFDSTUK 3. De regulering van pesticiden

44. De Verordening 1107/2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en Richtlijn 128/2009 betreffende het duurzame gebruik van bestrijdingsmiddelen vormen voor dit onderzoek de belangrijkste componenten van het Europees pesticidebeleid. De EU heeft sinds haar oprichting strenge maatregelen genomen, die ertoe hebben geleid dat honderden chemische stoffen uit de markt zijn genomen, dat er risico beperkende maatregelen zijn geëist en dat er een zeer lage tolerantie is voor residuen in levensmiddelen. In de afgelopen jaren hebben controversiële beslissingen over verboden en beperkingen dit verder versterkt. In dit hoofdstuk wordt de regelgeving beschreven dat ten grondslag ligt aan het EU-pesticidebeleid.

Afdeling 1. Het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen

Onderafdeling 1.1. Van aanvraag tot goedkeuring

45. Met betrekking tot de goedkeuring van pesticiden heeft De EU een van de strengste reguleringssystemen ter wereld.¹²⁷ Reeds in 1991 werd de Richtlijn vastgesteld met betrekking tot het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen.¹²⁸ Deze Richtlijn werd vervangen door een verordening in 2009.¹²⁹ Alle pesticiden die op de markt worden gebracht, zijn aan een grondige beoordeling onderworpen om een hoog beschermingsniveau van de gezondheid van mensen, dieren en het milieu te waarborgen.¹³⁰ Deze Verordening bevat criteria voor de goedkeuring van werkzame stoffen.¹³¹ Het vereist een op feiten gebaseerde aanpak en een passende beoordeling van elke werkzame stof.¹³² Ook bevat de Verordening enkele criteria met betrekking tot honingbijen. Zo stelt punt 3.8.3 van Bijlage II dat de werkzame stoffen enkel kunnen worden goedgekeurd indien deze slechts een verwaarloosbare blootstelling van honingbijen opleveren, of geen onaantoonbare acute of chronische gevolgen hebben voor het overleven en de ontwikkeling van een honingbijenkolonie, rekening houdend met effecten op de larven of op het gedrag van de honingbijen.¹³³ Het ontbreken van hommels en wilde bijen in deze bepaling vormt een van grootste zwaktes van de Verordening.

¹²⁶ E., BOZZINI, *Pesticide Policy and Politics in the European Union: Regulatory Assessment, Implementation and Enforcement*, Palgrave Macmillan 2017, 43-45.

¹²⁷ Europese Commissie, 'Pesticides and bees', https://ec.europa.eu/food/animals/live_animals/bees/pesticides_en.

¹²⁸ Richtl. Raad 15 juli 1991, betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen, *Pb. L.* 19 augustus 1991, afl. 230, 1.

¹²⁹ Verord. Raad nr. 1107/2009, 21 oktober 2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en tot intrekking van de Richtlijnen 79/117/EEG en 91/414/EEG van de Raad, *Pb. L.* 24 november 2009, afl. 309, 1.

¹³⁰ *Ibid.*, art 4.

¹³¹ *Ibid.*, art 4, Bijlage II.

¹³² *Ibid.*, art. 4.

¹³³ *Ibid.*, Bijlage 2, 3.8.3.

Ook wordt niet concreet verduidelijkt wat moet worden verstaan onder “verwaarloosbare blootstelling”.¹³⁴

46. Een aanvraag voor de goedkeuring van een werkzame stof wordt door de producent van de werkzame stof bij een lidstaat, de lidstaat-rapporteur, ingediend, samen met een volledig dossier aan onderzoeken.¹³⁵ Binnen 45 dagen na ontvangst van de aanvraag stuurt de lidstaat-rapporteur de aanvrager een schriftelijke kennisgeving met de datum van ontvangst en controleert hij of het dossier dat samen met de aanvraag is ingediend, alle nodige elementen bevat.¹³⁶ Binnen twaalf maanden na deze kennisgeving stelt de lidstaat-rapporteur een ontwerp-beoordelingsverslag op dat bij de Commissie wordt ingediend, met kopie aan de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid (EFSA), waarin wordt beoordeeld of de werkzame stof naar verwachting beantwoordt aan de goedkeuringscriteria.¹³⁷ De lidstaat-rapporteur weegt onder andere de eigenschappen van de werkzame stof af aan de uitsluitingscriteria. Deze criteria worden opgesomd in Bijlage II van de Verordening. Volgens deze uitsluitingscriteria wordt een werkzame stof uitgesloten indien (1) kankerverwekkend, (2) mutageen, (3) giftig voor de voortplanting, (3) persistent, bioaccumulerend en toxisch, (4) persistent organisch verontreinigende stof, (5) zeer persistent en zeer bioaccumulerend of (6) hormoon ontregelend. Indien wordt bevonden dat de werkzame stof aan een van deze criteria voldoet dan verzendt de lidstaat-rapporteur deze bevinding in haar rapport naar het Directoraat-Generaal voor Gezondheid en Voedselveiligheid (DG SANTE) die vervolgens de stof zal afkeuren. Indien de lidstaat-rapporteur geen overeenstemming vindt met deze criteria, wordt het ontwerp-beoordelingsverslag doorgegeven aan de EFSA.

47. De EFSA staat in voor de evaluatie van de gevaren en risico's in verband met werkzame stoffen en bijgevolg de goedkeuring of de afkeuring van de werkzame stof aan te bevelen. Het ontwerp-beoordelingsverslag wordt besproken door een panel van deskundigen, het Panel voor gewasbeschermingsmiddelen en de residuen. Net als andere EFSA-panelen bestaat het dit panel uit 21 vrijwillige deskundigen die geselecteerd zijn overeenkomstig hun onafhankelijkheid, transparantie en wetenschappelijke excellentie. Bij de onafhankelijkheid moet er echter een bijkomende vermelding worden gemaakt. Zowel vertegenwoordigers van de industrie als NGO's hebben namelijk reeds bezwaren geformuleerd omtrent de competentie van deskundigen en hun informele banden met chemische en milieulobby's.¹³⁸ Gedurende een bepaalde periode wordt het dossier opengesteld voor participatie van externe belanghebbenden.

48. De aanbeveling van de EFSA omvat een beschrijving van het verloop van de procedure en een beoordeling van de risico's van de werkzame stof. Deze aanbeveling wordt ingediend bij de Commissie. Binnen de Commissie is het de Pesticide Unit van het DG SANTE die instaat voor de beoordeling en de opstelling van de ontwerpverordening.¹³⁹ DG SANTE consulteert tevens de aanvrager. Deze heeft via deze weg de mogelijkheid om opmerkingen te formuleren over de aanbeveling van de EFSA. Daarnaast wordt ook het Permanent Comité voor planten, dieren, levensmiddelen en diervoeders (PDLD-comité) waarin de vertegenwoordigers van de lidstaten

¹³⁴ Afdeling Evaluatie achteraf van directoraat-generaal Parlementaire Onderzoeksdiensten, Europese uitvoeringsbeoordeling van Verordening (EG) nr. 1107/2009 betreffende gewasbeschermingsmiddelen, april 2018, 44-45.

¹³⁵ Art 7 Verord.Raad nr. 1107/2009, 21 oktober 2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en tot intrekking van de Richtlijnen 79/117/EEG en 91/414/EEG van de Raad, *Pb.L.* 24 november 2009, afl. 309, 1.

¹³⁶ *Ibid.*, art 9.

¹³⁷ *Ibid.*, art 11.

¹³⁸ E., BOZZINI, *Pesticide Policy and Politics in the European Union: Regulatory Assessment, Implementation and Enforcement*, Palgrave Macmillan 2017, 46-50.

¹³⁹ *Ibid.*

zetelen, geraadpleegd.¹⁴⁰ Dit comité brengt zijn stem uit over de ontwerpverordening. Het Comité kan met een gekwalificeerde meerderheid van stemmen een positief advies uitbrengen, wat leidt tot de goedkeuring van de ontwerpverordening. Indien er een gekwalificeerde meerderheid wordt gevormd tegen het ontwerp spreekt men van een negatief advies en kan het ontwerp niet worden aangenomen. De Commissie kan het ontwerp amenderen en opnieuw indienen of beroep aantekenen. Indien geen gekwalificeerde meerderheid wordt gevonden voor of tegen het voorstel, brengt het Comité geen advies uit. De Commissie kan in dit geval de ontwerpverordening goedkeuren of wijzigen en opnieuw voorleggen.¹⁴¹

Onderafdeling 1.2. Transparantie en communicatie

49. Noch in de Verordening GBM, noch in de richtsnoeren zijn criteria terug te vinden voor de fase van het risicobeheer na de aanbeveling van de EFSA. In dit stadium nemen de belangrijkste actoren, het PDL-comité met vertegenwoordigers van de lidstaten en de Commissie, een besluit over het al dan niet goedkeuren van een stof. Informatie over de besprekingen van de standpunten en argumenten van de lidstaten is niet beschikbaar.¹⁴² De motivering van de besluiten inzake risicobeheer of de wijze waarop de besprekingen verlopen worden echter niet openbaar gemaakt.¹⁴³ De ondoorzichtigheid van de onderhandelingen in het PDL-comité is een veelvoorkomend kritiekpunt op het Europees pesticidebeleid. De indruk wordt gewekt dat “achter de gordijnen van de gesloten vergaderingen, de nationale vertegenwoordigers en de Commissie, de regels verdraaien, buigen en herdefiniëren”.¹⁴⁴ Een toelichting van de redenen achter de besluiten van het PDL-comité over voorzorgsmaatregelen ter beperking van risico's, verboden en vergunningen zouden de transparantie van het proces ten goede komen. Meer transparantie in het beslissingsproces zou kunnen leiden tot een grotere consensus over controversiële regelgevingskwesaties.¹⁴⁵

50. Ook de nationale autoriteiten van de lidstaten kunnen een steentje bijdragen op het vlak van transparantie. Informatie met betrekking tot het opstellen van het ontwerpverslag door de nationale autoriteiten is pas toegankelijk voor het publiek nadat het verslag bij de EFSA is ingediend. Deze bevinding, in combinatie met het feit dat de belanghebbenden (met uitzondering van de aanvrager/industrie) over het algemeen niet worden betrokken bij de raadplegingsprocedures in verband met de beoordeling van de nationale autoriteiten, verlaagt het niveau van transparantie van het werk van de als rapporteur optredende lidstaten.¹⁴⁶ Er moet echter op worden gewezen dat Verordening GBM momenteel niet voorziet in een wettelijke verplichting voor de lidstaten om te zorgen voor een deelname van belanghebbenden tijdens de beoordeling in het kader van de vergunningsprocedure.¹⁴⁷

¹⁴⁰ *Ibid.*

¹⁴¹ Art 5 Verord.Raad nr. 182/2011, 16 februari 2011 tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren, *Pb.L.* 28 februari 2011, afl.55, 13.

¹⁴² Afdeling Evaluatie achteraf van directoraat-generaal Parlementaire Onderzoeksdiensten, Europese uitvoeringsbeoordeling van Verordening (EG) nr. 1107/2009 betreffende gewasbeschermingsmiddelen, april 2018, 50.

¹⁴³ *Ibid.*

¹⁴⁴ PAN Europe, “Twisting and bending the rules: In ‘resubmission’ all efforts are aimed to get pesticides.”, April 2012, p 3.

¹⁴⁵ Afdeling Evaluatie achteraf van directoraat-generaal Parlementaire Onderzoeksdiensten, Europese uitvoeringsbeoordeling van Verordening (EG) nr. 1107/2009 betreffende gewasbeschermingsmiddelen, april 2018, 50.

¹⁴⁶ *Ibid.*, 49.

¹⁴⁷ *Ibid.*, 55.

Wat de onafhankelijkheid van de nationale autoriteiten betreft, werd vastgesteld dat de mate van formele onafhankelijkheid van de bevoegde autoriteiten van de overheid en het bedrijfsleven varieert. Slechts enkele lidstaten hanteren beperkingen met betrekking tot onafhankelijkheid bij de aanwerving van personeel voor belangrijke functies binnen de nationale autoriteit. Met betrekking tot de onafhankelijkheid van de overheid melden de meeste nationale autoriteiten dat zij als enige verantwoordelijk zijn voor hun beslissingen en dat inhoudelijke onafhankelijkheid wordt gevrijwaard. Echter moet hierbij worden vermeld dat de meeste nationale autoriteiten organisatorisch niet volledig onafhankelijk zijn aangezien zij door de overheid worden gefinancierd.¹⁴⁸

De aanvragers van de toelating van een gewasbeschermingsmiddel worden in sommige lidstaten uitgenodigd bij de nationale autoriteit. De lidstaten verklaren dat zij dergelijke bijeenkomsten houden om verduidelijkingen te vragen over tests, samenvattingen van bevindingen of andere inhoud die in het dossier zijn opgenomen. Deze voorafgaande informele contacten met de aanvragers zou de onafhankelijkheid van de nationale autoriteiten in het gedrang kunnen brengen.¹⁴⁹

51. Na de fases van de risicobeoordeling en het risicobeheer volgt idealiter een coherente, eenzijdige en duidelijke risicocommunicatie. Het grote publiek moet worden geïnformeerd over de redenering die ten grondslag ligt aan de keuzes van de regelgevende instanties.¹⁵⁰ Met betrekking tot pesticiden, blijkt het moeilijk om aan deze coherente, eenzijdige en duidelijke informatie te komen. De autoriteiten doen zelf weinig actieve inspanning om de burgers in te lichten. Zo worden er slechts zelden informatiecampagnes opgezet. De burger moet veelal zelf op zoek gaan naar informatie. De burger kan zich daarbij berusten op de website van DG SANTE waar het wettelijk kader voor pesticiden en tientallen achtergronddocumenten beschikbaar zijn. Men moet wel in eerste instantie op de hoogte zijn van het bestaan van DG SANTE en de website. Daarnaast is er tevens een EU-databank voor pesticiden¹⁵¹ waar, weliswaar zeer gemotiveerde, burgers op zoek kunnen gaan naar werkzame stoffen en de bijhorende evaluatieverslagen en uitvoeringsverordening.¹⁵² Hoewel de databank op zich gebruiksvriendelijk is, blijft het interpreteren van de resultaten die uit de databank voortkomen een uitdaging. Er wordt immers bitter weinig uitleg gegeven over de wijze waarop de besluiten zijn genomen, noch over de reden voor een verbod of een goedkeuring. De communicatie met het grote publiek wordt, in het beste geval, overgelaten aan persberichten.¹⁵³ De EFSA leverde hieromtrent een noemenswaardige inspanning. Op het YouTube kanaal *EFSAChannel* en op de website van de EFSA zijn korte video's beschikbaar gesteld waarin onderwerpen als de bijenbescherming en de beoordeling van residuen worden toegelicht.¹⁵⁴

Pesticiden blijven nochtans een bekommernis voor de EU-burgers. Uit onderzoek van de Eurobarometer blijkt dat sinds 2010 nog steeds chemische residuen en verontreiniging door pesticiden worden aangeduid als een van de grootste bezorgdheden met betrekking tot

¹⁴⁸ Afdeling Evaluatie achteraf van directoraat-generaal Parlementaire Onderzoeksdiensten, Europese uitvoeringsbeoordeling van Verordening (EG) nr. 1107/2009 betreffende gewasbeschermingsmiddelen, april 2018, 55-56.

¹⁴⁹ *Ibid.*, 48.

¹⁵⁰ E., BOZZINI, *Pesticide Policy and Politics in the European Union: Regulatory Assessment, Implementation and Enforcement*, Palgrave Macmillan 2017, 105-116.

¹⁵¹ EU pesticides database, <https://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/eu-pesticides-database/public/?event=homepage&language=EN>.

¹⁵² E., BOZZINI, *Pesticide Policy and Politics in the European Union: Regulatory Assessment, Implementation and Enforcement*, Palgrave Macmillan 2017, 105-116.

¹⁵³ *Ibid.*

¹⁵⁴ YouTube kanaal EFSA: <https://www.youtube.com/user/EFSAchannel/featured>.

voedselveiligheid. Tegelijk toont de barometer dat er een beperkt bewustzijn is over het Europees beleid omtrent pesticiden en voedselveiligheid.¹⁵⁵ Adequate communicatie is aldus van uiterst belang.

Onderafdeling 1.3. Hoe veilig, is veilig genoeg?

52. De meningen over de Europese evaluatieaanpak lopen uiteen. Hoe veilig is echter veilig genoeg? Besluiten over werkzame stoffen worden nu in eerste instantie genomen op basis van hun intrinsieke vermogen om schade te veroorzaken en niet zozeer op basis van de waarschijnlijkheid dat dergelijke schade zich voordoet. Dit houdt in dat elke stof eerst wordt geëvalueerd op zijn intrinsieke gevaarlijke eigenschappen volgens de criteria vastgelegd in de Verordening GBM. Indien een stof eigenschappen vertoont die aan de uitsluitingscriteria voldoen dan eindigt het beoordelingsproces en wordt er geen risicobeoordeling uitgevoerd.

Bij de vaststelling van de Verordening GBM opperden fabrikanten dat de toepassing van de gevarenaanpak zou leiden tot een onnodig verbod op stoffen die potentieel gevaarlijk zijn maar in reële gebruiksomstandigheden geen risico's inhouden.¹⁵⁶ De industrie beweert derhalve dat deze aanpak te voorzichtig is en niet in verhouding staat tot de te beheersen risico's en realistische veldomstandigheden.¹⁵⁷ Sommige dierenrechtenorganisaties zijn evenzeer niet te vinden voor de huidige op gevaren gebaseerde aanpak. Deze leidt echter volgens deze organisaties tot te veel in-vivo tests op dieren wat in strijd is met de doelstellingen van de EU om het aantal dierproeven te verminderen. Deze organisaties beweren dat daadwerkelijke blootstellingsoverwegingen in acht moeten worden genomen.¹⁵⁸

Echter moet worden vastgesteld dat, tot nu toe, slechts weinig werkzame stoffen zijn verboden uitsluitend op grond van hun intrinsieke eigenschappen. Hoewel er veel stoffen zijn verboden, zijn deze verboden dus veelal niet het gevolg van de toepassing van de uitsluitingscriteria. In plaats daarvan zijn er volledige beoordelingen uitgevoerd, waarbij rekening is gehouden met alle toxicologische, ecotoxicologische en milieugevaren en hun waarschijnlijkheid. De risico's van de afgekeurde werkzame stoffen werden aldus als te ernstig en/of te onzeker bevonden om te kunnen worden toegelaten.¹⁵⁹

Onderafdeling 1.4. Het achterpoortje van de Verordening gewasbeschermingsmiddelen

53. Het is belangrijk aan te stippen dat de Verordening GBM lidstaten echter ook een afwijkingsmogelijkheid toestaat. Artikel 53 heeft tot doel de lidstaten in uitzonderlijke gevallen gewasbeschermingsproducten toe te staan die niet aan de voorwaarden van de Verordening GBM voldoen, wanneer dit noodzakelijk is wegens een gevaar of bedreiging voor de productie van planten of voor ecosystemen die niet met andere redelijke middelen kunnen worden ingeperkt. De afwijking mag enkel worden gebruikt in bijzondere omstandigheden, voor een periode van niet meer dan 120 dagen, volgens een beperkt en gecontroleerd gebruik en wanneer een dergelijke maatregel noodzakelijk blijkt wegens een gevaar dat niet met andere redelijke middelen kan worden ingeperkt.

¹⁵⁵EFSA, 2019 Eurobarometer on Food Safety in the EU, https://www.efsa.europa.eu/sites/default/files/corporate_publications/files/Eurobarometer2019_Food-safety-in-the-EU_Full-report.pdf.

¹⁵⁶ Afdeling Evaluatie achteraf van directoraat-generaal Parlementaire Onderzoeksdiensten, Europese uitvoeringsbeoordeling van Verordening (EG) nr. 1107/2009 betreffende gewasbeschermingsmiddelen, april 2018, 43.

¹⁵⁷ *Ibid.*

¹⁵⁸ *Ibid.*

¹⁵⁹ *Ibid.*

Ook moeten de andere lidstaten en de Commissie in kennis worden gesteld van het gebruik van artikel 53.¹⁶⁰ Het kennisgevingsformulier vereist dat informatie wordt gegeven over de door de lidstaat uitgevoerde onderzoeksactiviteiten naar de gevaren die de noodsituatie staven.¹⁶¹ Wanneer de lidstaat opnieuw een toelating verleent, moet worden aangegeven in welke mate vooruitgang is geboekt met deze onderzoeksactiviteiten.¹⁶² In 2018 en 2019 hebben de lidstaten 73 kennisgevingen verstuurd naar de Commissie.¹⁶³ In 43 kennisgevingen was geen informatie opgenomen over onderzoeksactiviteiten die werden verricht om alternatieven te vinden. Van de 30 kennisgevingen waarin informatie werd verstrekt over alternatieven, verwezen er 11 naar projecten in het kader waarvan de impact van deze neonicotinoïden op bijen wordt gemonitord.¹⁶⁴

De Commissie heeft een werkdocument over noodsituaties op grond van artikel 53 goedgekeurd waarin de procedure voor de lidstaten bij het verlenen van een vergunning op grond van artikel 53 is vastgelegd. Dit werkdocument bevat niet-bindende richtsnoeren voor de lidstaten over de wijze waarop zij gebruik kunnen maken van afwijkingen van artikel 53.¹⁶⁵ Het werkdocument stelt dat het gebruik van deze afwijking uitzonderlijk moet zijn en beperkt moet blijven tot gevallen van duidelijk gevaar voor de productie of voor ecosystemen dat niet met andere redelijke middelen kunnen worden ingeperkt. Het gebruik mag de doelstellingen van de Verordening GBM niet in gevaar brengen en moet proportioneel zijn. Afwijkingen mogen niet worden verleend als een routinematig alternatief voor de standaardvergunning of andere vormen daarvan.¹⁶⁶

De goedkeuring van afwijkingen voor gewasbeschermingsproducten is grotendeels in handen van de nationale autoriteiten, die de Commissie louter op de hoogte moeten brengen van hun beslissing. Dit geeft de lidstaten de facto de mogelijkheid om de beperkingen van de EU te omzeilen.¹⁶⁷ Tussen 2013 en 2019 verleenden de lidstaten 206 noodtoelatingen voor thiamethoxam, clothianidin en imidacloprid.¹⁶⁸ Het aantal landen dat toelatingen verleent en het aantal verleende toelatingen bleef sterk toenemen tot 2017.¹⁶⁹ Ondanks het totaalverbod op het gebruik in open lucht in de EU hebben 15 lidstaten het gebruik van de drie neonicotinoïden in 2018 toegelaten voor specifieke toepassingen. Voor 2019 gaven nog 10 lidstaten een toelating. Eind 2019 brachten 6 lidstaten de Commissie in kennis van hun beslissing om in totaal 13 noodtoelatingen te verlenen. Deze toelatingen zullen tot midden 2020 van toepassing zijn.¹⁷⁰ Er moet daarnaast worden opgemerkt dat informatie over de op nationaal niveau vastgestelde afwijkingen slechts gedeeltelijk beschikbaar is.¹⁷¹

De Commissie heeft een aantal mogelijkheden om ervoor te zorgen dat deze afwijkingen niet worden misbruikt. Zo kan zij een beroep doen op de EFSA om de noodtoestemmingen te beoordelen. De

¹⁶⁰ Art. 53, 1 Verord. Raad nr. 1107/2009, 21 oktober 2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en tot intrekking van de Richtlijnen 79/117/EEG en 91/414/EEG van de Raad, *Pb.L.* 24 november 2009, afl. 309, 1.

¹⁶¹ Europese Rekenkamer, "Bescherming van wilde bestuivers in de EU: de initiatieven van de Commissie hebben geen vruchten afgeworpen", 9 juli 2020, www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=54200.

¹⁶² *Ibid.*

¹⁶³ *Ibid.*

¹⁶⁴ *Ibid.*

¹⁶⁵ Europese Commissie, Working document on emergency situations according to Article 53 of regulation 1107/2009, 1 februari 2013.

¹⁶⁶ *Ibid.*

¹⁶⁷ E., BOZZINI, *Pesticide Policy and Politics in the European Union: Regulatory Assessment, Implementation and Enforcement*, Palgrave Macmillan 2017, 105-116.

¹⁶⁸ Europese Rekenkamer, "Bescherming van wilde bestuivers in de EU: de initiatieven van de Commissie hebben geen vruchten afgeworpen", 9 juli 2020, www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=54200.

¹⁶⁹ *Ibid.*

¹⁷⁰ *Ibid.*

¹⁷¹ E., BOZZINI, *Pesticide Policy and Politics in the European Union: Regulatory Assessment, Implementation and Enforcement*, Palgrave Macmillan 2017, 105-116.

Commissie kan tevens maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat landen hun afwijkingen intrekken of wijzigen.¹⁷² Echter maakt de Commissie van deze mogelijkheid nauwelijks gebruik. In Februari 2019 maakte de Commissie bekend dat ze overwoog om voor de eerste keer zich te beroepen op deze mogelijkheid om specifieke ongerechtvaardigde noodtoelatingen voor het gebruik van imidacloprid, clothianidin en thiamethoxam te voorkomen.¹⁷³ De Europese Commissie gaf EFSA de opdracht om een onderzoek te voeren naar de noodtoestemmingen die in 2017 zijn afgegeven door Bulgarije, Estland, Finland, Hongarije, Letland, Litouwen en Roemenië. Deze lidstaten hadden de noodtoelating herhaaldelijk verleend.¹⁷⁴ De EFSA concludeerde dat vier lidstaten geschikte chemische of niet-chemische alternatieven (zoals vruchtwisseling of bodembewerking) hadden kunnen gebruiken of het gevaar niet wetenschappelijk konden onderbouwen.¹⁷⁵ Deze conclusie leidde ertoe dat de Commissie Bulgarije, Hongarije, Roemenië en Litouwen verzocht geen verdere noodtoepassingen meer toe te staan voor gewasbeschermingsmiddelen die imidacloprid, thiamethoxam en clothianidin bevatten.¹⁷⁶ Litouwen en Roemenië bleven echter in 2018 en 2019 noodtoelatingen verlenen voor gevallen waarin geschikte alternatieven beschikbaar waren. De Commissie besloot dientengevolge om Litouwen en Roemenië te verbieden nog noodtoelatingen te verlenen voor het gebruik waarvoor de EFSA beschikbare alternatieven had gevonden.¹⁷⁷ Dit verbod ging echter pas op 3 februari 2020 van kracht.¹⁷⁸ Op 17 januari 2020 keurde Roemenië nog eens vier noodtoestemmingen goed voor thiamethoxam, clothianidin en imidacloprid voor maïs en suikerbiet. De laatste van deze vergunningen verstreek op 18 mei 2020.¹⁷⁹ Ook Litouwen opteerde voor een uitstel van executie en verleende op 27 januari 2020 een noodvergunning voor thiamethoxam op suikerbieten. Deze vergunning bleef van kracht tot 28 juni 2020.¹⁸⁰

Doorgaans verlenen lidstaten noodtoelatingen omdat zij van mening zijn dat er geen geschikte alternatieven zijn om hun gewassen te beschermen. De lidstaten doen voornamelijk beroep op de noodtoelatingen om het gebruik van de neonics op economisch belangrijke gewassen zoals maïs, zonnebloemen, koolzaad en suikerbieten mogelijk te maken.¹⁸¹ In 2013, ten tijde van het gedeeltelijke verbod op de drie neonicotinoïden, had de Commissie moeten investeren in onderzoeksprojecten gericht op pesticiden met een laag risico of alternatieve bestrijdingsmethoden. De Commissie heeft

¹⁷² art 53,2,3 Verord.Raad nr. 1107/2009, 21 oktober 2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en tot intrekking van de Richtlijnen 79/117/EEG en 91/414/EEG van de Raad, *Pb.L.* 24 november 2009, afl. 309, 1.

¹⁷³ C., STAM, "EU Commission to crack down on recalcitrant member states over neonicotinoids", 26 februari 2019, www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/eu-commission-to-crack-down-on-recalcitrant-member-states-over-neonicotinoids.

¹⁷⁴ C., DOWLER, J., SANDLER CLARKE, "Loophole keeps bee-killing pesticides in widespread use, two years after EU ban", 8 juli 2020, <https://unearthed.greenpeace.org/2020/07/08/bees-neonicotinoids-bayer-syngenta-eu-ban-loophole/>.

¹⁷⁵ Europese Rekenkamer, "Bescherming van wilde bestuivers in de EU: de initiatieven van de Commissie hebben geen vruchten afgeworpen", 9 juli 2020, www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=54200.

¹⁷⁶ C., DOWLER, J., SANDLER CLARKE, "Loophole keeps bee-killing pesticides in widespread use, two years after EU ban", 8 juli 2020, <https://unearthed.greenpeace.org/2020/07/08/bees-neonicotinoids-bayer-syngenta-eu-ban-loophole/>.

¹⁷⁷ Uitvoeringsbesluit (EU) 2020/152 van de Commissie en Uitvoeringsbesluit (EU) 2020/153 van de Commissie van 3 februari 2020, *Pb.L.* 5 februari 2020, afl. 33, 19.

¹⁷⁸ C., DOWLER, J., SANDLER CLARKE, "Loophole keeps bee-killing pesticides in widespread use, two years after EU ban", 8 juli 2020, <https://unearthed.greenpeace.org/2020/07/08/bees-neonicotinoids-bayer-syngenta-eu-ban-loophole/>.

¹⁷⁹ *Ibid.*

¹⁸⁰ *Ibid.*

¹⁸¹ Europese Rekenkamer, "Bescherming van wilde bestuivers in de EU: de initiatieven van de Commissie hebben geen vruchten afgeworpen", 9 juli 2020, www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=54200.

echter geen enkel onderzoek opgestart dat op alternatieve oplossingen was gericht.¹⁸² Pas in 2019 nam de Commissie twee onderzoeksprojecten op in haar werkprogramma.¹⁸³

Onderafdeling 1.5. Uitvoering van de Verordening betreffende gewasbeschermingsmiddelen door de lidstaten

54. Artikel 67 Verordening GBM voorziet in controlemaatregelen. Producenten, leveranciers, distributeurs, importeurs en exporteurs van gewasbeschermingsmiddel moeten registers bijhouden van de gewasbeschermingsmiddelen die zij produceren, invoeren, uitvoeren, opslaan of op de markt brengen. Deze registers moeten worden bewaard gedurende ten minste vijf jaar.¹⁸⁴ Professionele gebruikers van gewasbeschermingsmiddelen worden eveneens verplicht om registers bij te houden van de gewasbeschermingsmiddelen die zij gebruiken, met vermelding van de naam van het gebruikte gewasbeschermingsmiddel, het tijdstip en de dosis van de toepassing, alsook het gebied en het gewas waarop het gewasbeschermingsmiddel werd gebruikt. Professionele gebruikers bewaren hun registers gedurende ten minste drie jaar.¹⁸⁵

Deze informatie moet ter beschikking worden gesteld van de nationale bevoegde autoriteit wanneer deze daarom verzoekt. Ook derde partijen, zoals de drinkwaterindustrie, detailhandelaars of omwonenden kunnen zich tot de bevoegde instantie wenden met het verzoek toegang tot deze informatie te verkrijgen.¹⁸⁶ De producenten van gewasbeschermingsmiddelen moeten de resultaten meedelen van elke controle door de bevoegde autoriteiten.¹⁸⁷ De vergunninghouders verstrekken tevens gegevens over het verkoopvolume van gewasbeschermingsproducten aan de bevoegde autoriteiten van de lidstaten.¹⁸⁸

55. Artikel 68 Verordening GBM legt zowel voor de lidstaten als voor de Europese Commissie controle- en toezichtverplichtingen vast. De lidstaten voeren officiële controles uit op het naleven van deze Verordening. Zij sturen de Commissie een definitief verslag over de omvang en de resultaten van deze controles. Deskundigen van de Commissie voeren vervolgens in de lidstaten audits uit.¹⁸⁹ Hoewel de controle- en rapportageverplichting van de lidstaten behouden werd, werden in 2017 enkele aanpassingen doorgevoerd.¹⁹⁰ Het nieuwe artikel 68 stelt: *“De lidstaten dienen uiterlijk op 31 augustus van elk jaar bij de Commissie een verslag in over de reikwijdte en de resultaten van de officiële controles die zijn uitgevoerd om na te gaan of aan deze verordening is voldaan”*. Er wordt niet meer

¹⁸² *Ibid.*

¹⁸³ *Ibid.*

¹⁸⁴ Art. 67 Verord.Raad nr. 1107/2009, 21 oktober 2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en tot intrekking van de Richtlijnen 79/117/EEG en 91/414/EEG van de Raad, *Pb.L.* 24 november 2009, afl. 309, 1.

¹⁸⁵ *Ibid.*

¹⁸⁶ *Ibid.*

¹⁸⁷ *Ibid.*

¹⁸⁸ *Ibid.*

¹⁸⁹ *Ibid.*, art. 68.

¹⁹⁰ Art. 161 Verord.Raad nr. 2017/625, 15 maart 2017 betreffende officiële controles en andere officiële activiteiten die worden uitgevoerd om de toepassing van de levensmiddelen- en diervoederwetgeving en van de voorschriften inzake diergezondheid, dierenwelzijn, plantgezondheid en gewasbeschermingsmiddelen te waarborgen, tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 999/2001, (EG) nr. 396/2005, (EG) nr. 1069/2009, (EG) nr. 1107/2009, (EU) nr. 1151/2012, (EU) nr. 652/2014, (EU) 2016/429 en (EU) 2016/2031 van het Europees Parlement en de Raad, de Verordeningen (EG) nr. 1/2005 en (EG) nr. 1099/2009 van de Raad en de Richtlijnen 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG en 2008/120/EG van de Raad, en tot intrekking van de Verordeningen (EG) nr. 854/2004 en (EG) nr. 882/2004 van het Europees Parlement en de Raad, de Richtlijnen 89/608/EEG, 89/662/EEG, 90/425/EEG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG en 97/78/EG van de Raad en Besluit 92/438/EEG van de Raad (verordening officiële controles), *Pb.L.* 7 april 2017, afl. 95, 1.

verwezen naar de audit verplichtingen van de Europese Commissie. De Commissie wordt wel nog aangespoord om, door middel van uitvoeringshandelingen, gedetailleerde regels vast te leggen met betrekking tot een uniforme praktische regeling voor de uitvoering van officiële controles, onder meer voor het verzamelen van informatie, het toezicht op en de rapportage van vermoedelijke vergiftigingen door gewasbeschermingsmiddelen.¹⁹¹ De nieuwe bepalingen zijn van toepassing sinds 14 december 2019 en leggen de controle en het toezicht nu uitsluitend bij de lidstaten.¹⁹²

Er werd reeds vastgesteld dat de nationale autoriteiten het voorzorgsbeginsel en het duurzaamheidsbeginsel verschillend interpreteren.¹⁹³ Deze inconsistenties staan in de weg van een uniforme uitvoering en controle van de Verordening en belemmeren de verwezenlijking van de doelstellingen op het gebied van gezondheid en milieu.¹⁹⁴ Deze beginselen zouden concreter en toegepast op de vergunningsaanvragen moeten worden toegelicht door de Commissie. De bevoegde nationale autoriteiten worstelen ook met de praktische uitvoering van de Verordening GBM. Enkele belangrijke uitdagingen komen hieromtrent naar voor. Door een consistente onderbemanning krijgen de nationale autoriteiten steevast te maken met sterke vertragingen waardoor de termijnen niet worden gerespecteerd.¹⁹⁵ Daarnaast werd vastgesteld dat, in tegenstelling tot wat de Verordening GBM vereist, de nationale autoriteiten weinig gebruik maken van door andere nationale autoriteiten verrichte werkzaamheden. Vaak worden dossiers geheel of gedeeltelijk herbeoordeeld, wat leidt tot dubbel werk en vertragingen.¹⁹⁶ Volgens het controleverslag van de Commissie is het resultaat van dergelijke (her)beoordelingen in de meeste gevallen hetzelfde of zeer vergelijkbaar met de oorspronkelijke vergunning die in een andere lidstaat werd verleend.¹⁹⁷

Deze vertragingen zorgen ervoor dat producten vertraagt op de markt komen wat nadelig is voor de boeren en fabrikanten. Ook kan dit een verhoogd beroep op noodvergunningen in de hand werken. De nationale autoriteiten zouden moeten worden verplicht om betrouwbare plannings op lange termijn op te stellen en een opvolgsysteem voor lopende aanvragen in te voegen.¹⁹⁸

Onderafdeling 1.6. De toekomst van de Verordening betreffende gewasbeschermingsmiddelen

56. Ondanks vertragingen en tekortkomingen bij de tenuitvoerlegging wordt de EU-regelgeving in deze sector steeds meer risicomijdend.¹⁹⁹ Dit wil evenwel niet zeggen dat de beleidskoers definitief en vaststaand is. De basisprincipes worden niet steeds gedeeld en de institutionele en sociale actoren zijn verdeeld.²⁰⁰ Sommige actoren gaven reeds aan terug te willen keren naar een louter op risico's gebaseerde aanpak.²⁰¹ Nu de grootste tegenstander van de uitsluitingscriteria op het punt staat de EU

¹⁹¹ *Ibid.*

¹⁹² *Ibid.*

¹⁹³ Afdeling Evaluatie achteraf van directoraat-generaal Parlementaire Onderzoeksdiensten, Europese uitvoeringsbeoordeling van Verordening (EG) nr. 1107/2009 betreffende gewasbeschermingsmiddelen, april 2018, 56.

¹⁹⁴ *Ibid.*

¹⁹⁵ Europese Commissie, Overview report Authorisation of Plant Protection Products, 2017, 3-8.

¹⁹⁶ *Ibid.*, 12-14.

¹⁹⁷ *Ibid.*

¹⁹⁸ Europese Commissie, Overview report Authorisation of Plant Protection Products, 2017, 3-8.

¹⁹⁹ E., BOZZINI, *Pesticide Policy and Politics in the European Union: Regulatory Assessment, Implementation and Enforcement*, Palgrave Macmillan 2017, 105-116.

²⁰⁰ *Ibid.*, 105-116.

²⁰¹ Agrifood Chain Coalition, "Food for thought. A vision for unlocking the potential of agriculture & the food industry in the EU", April 2014; Department for Environment, Food and Rural Affairs, "Simplification of the EU pesticides regulatory regime", 6 September 2013.

te verlaten, kan dit een grote invloed hebben op toekomstige beleid.²⁰² Het Europees Parlement heeft in de loop der jaren systematisch aandacht besteed aan pesticiden en zette de Commissie onder druk om beleidsoplossingen te vinden op basis van een sterk op het voorzorgsbeginsel gebaseerde visie.²⁰³ Men kan verwachten dat deze trend zal worden verdergezet. Ten slotte is de publieke aandacht voor pesticiden zeer groot. Rekening houdend met deze overwegingen lijkt het redelijk te stellen dat het Europees pesticidebeleid op basis van uitsluitingscriteria en het voorzorgsbeginsel als leidend beginsel zal worden bevestigd in de toekomst. In hoeverre de lidstaten de strenge regelgeving zullen toepassen nu ze instaan voor hun eigen controle, blijft echter een prangende vraag.²⁰⁴

57. Het staat in ieder geval buiten kijf dat zowel op het vlak van transparantie als op het vlak van de uitvoering van de Verordening door de lidstaten enkele achterpoortjes definitief moeten worden gesloten. In het bijzonder moet hieromtrent worden herhaald dat artikel 53 door lidstaten wordt uitgebuit om wetenschappelijk onderbouwde beslissingen voor een goed risicobeheer te ondermijnen. Sommige lidstaten maken niet alleen consistent misbruik van artikel 53, maar slagen er bijkomend niet in de urgentie en de ontoereikendheid van alternatieven voor het verboden gewasbeschermingsmiddel aan te tonen. Deze praktijken moeten worden stopgezet en de uitvoering van de Verordening naar de geest van de wet moet een prioriteit worden.

Daarnaast moet opnieuw worden gewezen op de dringende behoefte aan meer transparantie in het Permanent Comité voor planten, dieren, levensmiddelen en diervoeders, PDL-comité.²⁰⁵ Er is nood aan een raam in de vergaderzaal van het PDL-comité om externe controle, verantwoording en misschien zelfs een frisse wind mogelijk te maken. Door onder andere de publicatie van motiveringen kunnen de tekortkomingen in de bescherming van bijen bij het risicobeheer worden gelokaliseerd en geadresseerd.

58. Een alomtegenwoordige kritiek op het EU-beleid is de kloof tussen de ambitieuze motor achter de regelgeving en de bescheiden resultaten in het veld.²⁰⁶ Veel van de Europese maatregelen worden afgezwakt door nationale afwijkingen of ernstige vertragingen in het beoordelingsproces.²⁰⁷ Het Europees pesticidebeleid correspondeert met wat eerder werd beschreven als de tandpastatube van regulerende systemen.²⁰⁸ Dit begrip verwijst naar het effect van een tandpastatube die op de ene plaats wordt uitgeknepen en vervolgens op een andere plaats uitbolt.²⁰⁹ Als de normstellende component van een regelgevend systeem druk ondervindt, bijvoorbeeld in de druk voor strengere bepalingen of meer transparantie, leidt dit tot overeenkomstige “uitstulpingen” in andere componenten, bijvoorbeeld in het vergroten van de discretie of de ondoorzichtigheid van het implementatieproces, aangezien het systeem zich aanpast aan de verstoring.²¹⁰ De strengere criteria die op EU-niveau zijn vastgesteld zijn gepaard gegaan met afzwakkingen op nationaal niveau.²¹¹

²⁰² *Ibid.*

²⁰³ *Ibid.*

²⁰⁴ *Ibid.*

²⁰⁵ Afdeling Evaluatie achteraf van directoraat-generaal Parlementaire Onderzoeksdiensten, Europese uitvoeringsbeoordeling van Verordening (EG) nr. 1107/2009 betreffende gewasbeschermingsmiddelen, april 2018, 50.

²⁰⁶ *Ibid.*

²⁰⁷ *Ibid.*

²⁰⁸ *Ibid.*

²⁰⁹ C., HOOD, H., ROTHSTEIN, R., BALDWIN., “The government of risk: Understanding risk regulation regimes.”, *Oxford University Press* 2001, 15.

²¹⁰ *Ibid.*

²¹¹ E., BOZZINI, *Pesticide Policy and Politics in the European Union: Regulatory Assessment, Implementation and Enforcement*, Palgrave Macmillan 2017, 105-116.

De geïdentificeerde gebreken leiden ertoe dat de Verordening niet naar behoren functioneert en niet de gewenste effecten genereert. De meeste van deze problemen hebben betrekking tot de goedkeuring van stoffen, de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en de handhaving. Het is dan ook van belang dat deze processen worden scherp gesteld. Lacunes kunnen er echter toe leiden dat gewasbeschermingsmiddelen die schadelijk zijn voor bijen op de markt komen en worden gebruikt. Een gebrekkig functioneren van de Verordening kan op deze manier ook andere beleidsinstrumenten in de weg staan. Zo gaat het onterecht gebruik van gewasbeschermingsmiddelen tevens de werking van de Richtlijn voor duurzaam gebruik van pesticiden tegen.

Afdeling 2: Het duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen

Onderafdeling 2.1. Een geïntegreerde gewasbescherming als sleutel tot een duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen

59. Het tweede luik van het Europees pesticidebeleid bestaat uit de Richtlijn ter verwezenlijking van een duurzaam gebruik van pesticiden (Richtlijn DGP)²¹². De Richtlijn vindt zijn oorsprong in de thematische strategie voor een duurzaam gebruik van pesticiden²¹³. De Richtlijn stelt een kader vast voor de totstandbrenging van een duurzaam gebruik van pesticiden. De doelstelling van dit kader is de effecten van pesticiden op de menselijke gezondheid en het milieu tot een minimum te beperken door verminderde afhankelijkheid van pesticiden en door het toegenomen gebruik van pesticiden met een laag risico en niet-chemische pesticiden.²¹⁴ Een van de belangrijkste elementen daarvan is de toepassing van geïntegreerde gewasbescherming (IPM, *integrated pest management*).²¹⁵

60. De Richtlijn DGP introduceert een reeks maatregelen die door de lidstaten moeten worden genomen. Zo moeten de lidstaten nationale actieplannen aannemen waarin hun doelstellingen en maatregelen om de Richtlijn uit te voeren worden beschreven. Dergelijke maatregelen kunnen betrekking hebben op de opleiding van gebruikers, distributeurs en voorlichters van pesticiden, de keuring van toepassingsapparatuur voor pesticiden, het verbod op spuiten vanuit de lucht, de beperking van het gebruik van pesticiden in kwetsbare gebieden en de sensibilisering over de risico's van pesticiden.²¹⁶ Deze plannen moeten iedere vijf jaar opnieuw worden bekeken en hernieuwd.²¹⁷

61. Daarnaast dienen lidstaten alle nodige maatregelen te nemen om geïntegreerde gewasbescherming, IPM te bevorderen.²¹⁸ IPM wordt gedefinieerd als *“de zorgvuldige afweging van alle beschikbare gewasbeschermingsmethoden, gevolgd door de integratie van passende maatregelen die de ontwikkeling van populaties van schadelijke organismen tegengaan. Het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en andere vormen van interventie tot economisch en ecologisch*

²¹² Richtlijn 2009/128/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van een kader voor communautaire actie ter verwezenlijking van een duurzaam gebruik van pesticiden, *Pb.L.* 24 november 2009, afl 309, 71.

²¹³ Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, Thematische strategie voor een duurzaam gebruik van pesticiden, COM/2006/0372.

²¹⁴ Overweging (5) Richtlijn 2009/128/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van een kader voor communautaire actie ter verwezenlijking van een duurzaam gebruik van pesticiden, *Pb.L.* 24 november 2009, afl 309, 71.

²¹⁵ *Ibid.*, art. 1.

²¹⁶ *Ibid.*, overweging (5).

²¹⁷ *Ibid.*, art. 4, §2, lid 2.

²¹⁸ *Ibid.*, art 14.

*verantwoorde niveaus beperken en daarbij ook het risico voor de gezondheid van de mens en voor het milieu tot een minimum te beperken”.*²¹⁹

Bij de geïntegreerde gewasbescherming ligt de nadruk op de groei van gezonde gewassen, waarbij de landbouwecosystemen zo weinig mogelijk worden verstoord en natuurlijke plaagbestrijding wordt aangemoedigd.²²⁰ IPM is dus eigenlijk het toepassen van een stappensysteem bij landbouw waarbij het vermijden van pesticiden de eerste stap vormt en het toepassen van pesticiden de laatste. Om dit te verwezenlijken zijn algemene beginselen vastgelegd in Bijlage III bij de Richtlijn.²²¹ Voorbeelden van deze beginselen zijn gewasrotatie, aangepaste teelttechnieken, gebruik van resistente gewassen, hygiënemaatregelen voor de apparatuur en beheersmaatregelen zodat nuttige organismen worden beschermd.²²² Door het toepassen van deze beginselen kan IPM correct worden uitgevoerd en het onnodig gebruik van pesticiden worden voorkomen. De keuze voor een veelheid van tactieken is een essentieel kenmerkend onderdeel van IPM.²²³ Deze afwisseling van technieken is van belang aangezien een louter chemische behandeling resistentie riskeert te ontwikkelen bij het onkruid of het insect dat wordt bestreden. Ook kan een eenzijdige chemische aanpak leiden tot secundaire plagen bij het ontstaan van een nieuw probleem door aanleiding van het onbedoeld elimineren van nuttige insecten of parasieten.²²⁴

De bedoeling is om de oogst te beschermen op een manier dat de effecten op het leefmilieu optimaal beperkt en veilig voedsel produceert. Hierbij gaat men stapsgewijs te werk (Error! Reference source not found.). De beste remedie en eerste tactiek is natuurlijk preventie. Dit kan onder andere worden bereikt door de juiste vruchtafwisseling en een uitgekiende keuze voor de beste variëteit van het gewas.²²⁵ Een tweede stap is het nauwkeurig opvolgen en monitoren van eventuele ziekten en plagen. Wanneer belangrijke schade aan de oogst dreigt, en de eerder beschreven aanpak niet volstaat, volgt de derde en laatste stap. Pas in deze laatste fase kan de landbouwer ingrijpen met gewasbeschermingsmiddelen. Dat kan volgens IPM enkel indien voor het meest selectieve en minst milieugevaarlijke middel gekozen wordt en met een rigoureuze naleving van de gebruiksaanwijzing om overmatig gebruik te voorkomen.²²⁶

²¹⁹ Art. 3, lid 6 Richtlijn 2009/128/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van een kader voor communautaire actie ter verwezenlijking van een duurzaam gebruik van pesticiden, *Pb.L.* 24 november 2009, afl 309, 71.

²²⁰ *Ibid.*

²²¹ *Ibid.*, bijlage III.

²²² *Ibid.*, Bijlage III, lid 1.

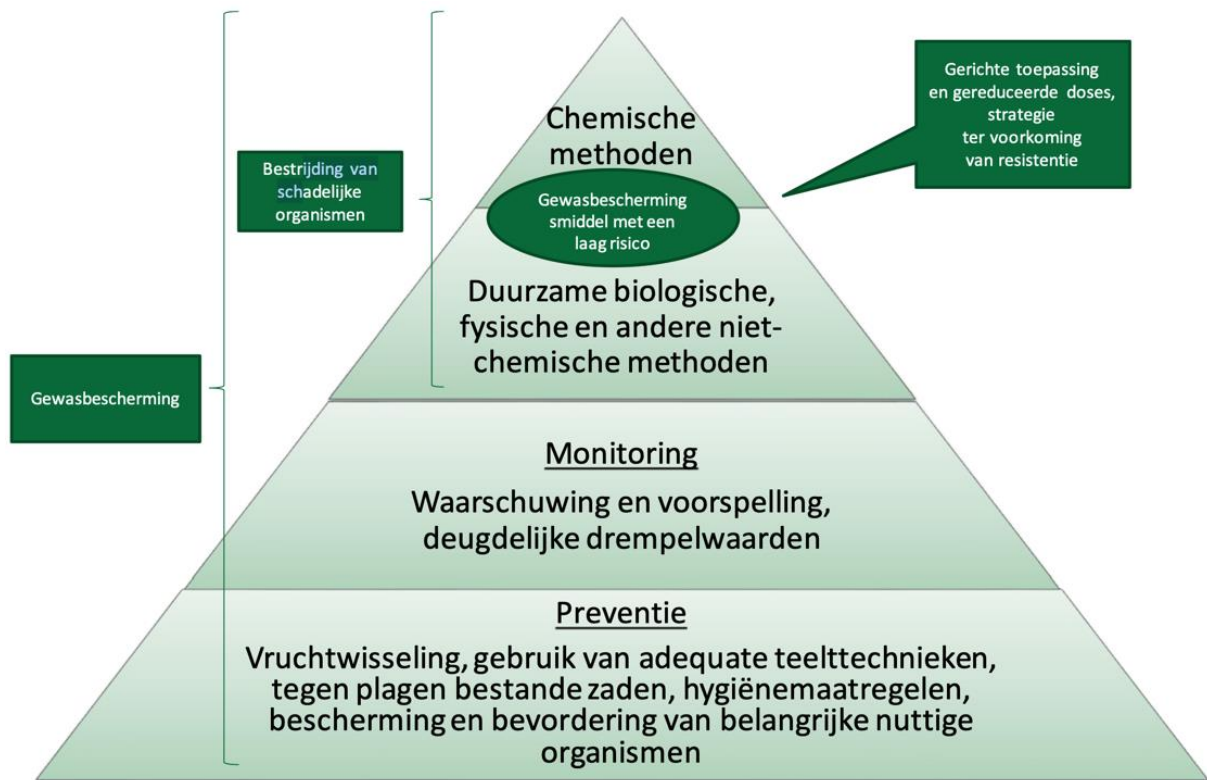
²²³ P., MUYS, *Met voortschrijdend inzicht Phytofar: 75 jaar zorg voor de mens en zijn voedsel*, Brussel, 2016, 110-113.

²²⁴ *Ibid.*

²²⁵ *Ibid.*

²²⁶ *Ibid.*

Figuur 2: Beginselen van de geïntegreerde gewasbescherming (IPM)²²⁷



Via deze stapsgewijze aanpak zou onder andere de uiterst schadelijke praktijk van het preventief spuiten tot het verleden moeten behoren. Vergeleken met de routinematige toepassing van gewasbeschermingsmiddelen is IPM een milieuvriendelijkere benadering waarbij verschillende praktijken worden gecombineerd. IPM geeft zo de mogelijkheid om de afhankelijkheid van gewasbeschermingsmiddelen te reduceren. Bij de toepassing van IPM gebruiken landbouwers echter alleen chemische gewasbeschermingsmiddelen indien dit uiterst noodzakelijk is en nadat alle preventieve, fysische, biologische of andere niet-chemische plaagbestrijdingsmethoden zijn uitgeput. Sinds 1 januari 2014 is het toepassen van de algemene beginselen van IPM zoals omschreven in bijlage III door professionele gebruikers verplicht.²²⁸ De Commissie heeft echter nooit gecontroleerd of de lidstaten de Richtlijn DGP en bijgevolg IPM correct en volledig hebben omgezet in nationale wetgeving.²²⁹

De hierboven besproken Verordening betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen omvat een aantal bepalingen die verband houden met deze Richtlijn. Zo zijn stoffen met een laag risico onderworpen aan een snellere goedkeuringsprocedure. De Verordening legt op dat gewasbeschermingsmiddelen moeten worden gebruikt overeenkomstig de

²²⁷Europese Rekenkamer, “Duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen: beperkte vooruitgang bij het meten en beperken van de risico’s”, 11 februari 2020, 11.

²²⁸ Art 14, §4 Richtlijn 2009/128/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van een kader voor communautaire actie ter verwezenlijking van een duurzaam gebruik van pesticiden, *Pb.L.* 24 november 2009, afl 309, 71.

²²⁹ Europese Rekenkamer, “Bescherming van wilde bestuivers in de EU: de initiatieven van de Commissie hebben geen vruchten afgeworpen”, 9 juli 2020, www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=54200.

bepalingen van Richtlijn 2009/128/EG en in het bijzonder met de algemene beginselen van een geïntegreerde gewasbescherming.²³⁰

62. De Richtlijn DGP bevat verschillende deadlines. De lidstaten moesten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking doen treden om uiterlijk op 14 december 2011 aan de Richtlijn te voldoen.²³¹ Tegen december 2012 moesten de lidstaten hun nationale actieplannen delen met de Commissie en andere lidstaten.²³² Ook moesten de lidstaten systemen opzetten om landbouwers financieel en technisch bij te staan bij het gebruik van niet-chemische alternatieven en ecologische landbouwpraktijken. De lidstaten moesten de Europese Commissie in 2013 informeren over de wijze waarop zij de geïntegreerde gewasbescherming ten uitvoer hebben gelegd.²³³ De geplande timing zou het mogelijk moeten hebben gemaakt om het beginsel van IPM volledig te integreren in het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) van de EU. Zoals de Europese Rekenkamer reeds uitvoerig benadrukte, heeft een gebrek aan leiderschap van de Europese Commissie ertoe geleid dat de informatieplicht over IPM en niet-chemische producten het enige aspect van de IPM vormde dat als verplicht onderdeel in de GLB-hervorming van 2013 is ingevoerd.²³⁴ De Europese Commissie heeft tot op heden niet gecontroleerd of de lidstaten in staat zijn om landbouwers te adviseren over niet-chemische alternatieven.²³⁵

Onderafdeling 2.2. Beoordeling van de Richtlijn

63. De Commissie heeft een werkgroep met de lidstaten opgericht om de uitvoering van de Richtlijn te bespreken en beste praktijken uit te wisselen. De Richtlijn DGP vereist dat de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad een verslag voorlegt over de informatie die de lidstaten in verband met de nationale actieplannen hebben verstrekt.²³⁶ Bovendien moet de Commissie tevens rapporteren over geboekte vooruitgang met betrekking tot de uitvoering van de Richtlijn DGP.²³⁷ De Europese Commissie moest dit rapport opstellen tegen 2014. Pas drie jaar later in oktober 2017 heeft de Commissie haar eerste rapport gepubliceerd. Het meest recente rapport dateert van mei 2020.

64. De Commissie stelt dat hoewel de Richtlijn het potentieel biedt om de risico's van het gebruik van pesticiden sterk te verminderen, de uitvoering ervan in de praktijk beperkt blijft en zeker niet volstaat om de doelen op het gebied van milieu en gezondheid te bereiken.²³⁸

²³⁰ Art. 55 Verord.Raad nr. 1107/2009, 21 oktober 2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en tot intrekking van de Richtlijnen 79/117/EEG en 91/414/EEG van de Raad, *Pb.L.* 24 november 2009, afl. 309, 1.

²³¹ Art. 23 Richtlijn 2009/128/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van een kader voor communautaire actie ter verwezenlijking van een duurzaam gebruik van pesticiden, *Pb.L.* 24 november 2009, afl. 309, 71.

²³² *Ibid.*, art. 4, §2.

²³³ *Ibid.*, art. 14, §3.

²³⁴ Europese Rekenkamer, "Bescherming van wilde bestuivers in de EU: de initiatieven van de Commissie hebben geen vruchten afgeworpen", 9 juli 2020, www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=54200, 9 juli 2020, www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=54200.

²³⁵ *Ibid.*

²³⁶ Art. 4, §3 Richtlijn 2009/128/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van een kader voor communautaire actie ter verwezenlijking van een duurzaam gebruik van pesticiden, *Pb.L.* 24 november 2009, afl. 309, 71.

²³⁷ *Ibid.*, art. 16.

²³⁸ Verslag van de Europese Commissie aan het Europees Parlement en de Raad inzake de nationale actieplannen van de lidstaten en de vooruitgang op het gebied van de uitvoering van Richtlijn 2009/128/EG betreffende een duurzaam gebruik van pesticiden, 10 oktober 2017, COM(2017) 587 final.

65. In haar rapport van 2020 stelt de Commissie vast dat meer dan twee derde van de lidstaten de herziening van het nationale actieplan niet heeft afgerond binnen de wettelijke termijn van vijf jaar.²³⁹ De Commissie wijst tevens op belangrijke inhoudelijke lacunes in de nationale plannen. Zo merkt de Commissie op dat slechts een kleine minderheid van de lidstaten specifieke nuttige streefcijfers heeft vastgesteld. De meeste lidstaten hebben de door de Commissie eerder vastgestelde tekortkomingen ook niet in hun herziene actieplannen aangekaart. Hierdoor mankeren de meeste herziene nationale plannen ambitie. Zo kan melding worden gemaakt van de Spaanse doelstelling voor het bevorderen van ten minste twee IPM-proefbedrijven. Wetende dat Spanje bijna een miljoen landbouwbedrijven telt, staat het buiten kijf dat deze doelstelling weinig ambitieus is.²⁴⁰ Enkel Denemarken, Frankrijk en Luxemburg hebben duidelijke en resultaatgerichte streefcijfers op hoog niveau vastgesteld.²⁴¹

66. Er kan worden gesteld dat alle lidstaten maatregelen nemen om IPM te bevorderen, maar dat er sterke verschillen zijn tussen de lidstaten. Zo verschilt de omvang van het door de overheid gefinancierd onderzoek naar toegepaste landbouw aanzienlijk van lidstaat tot lidstaat. In veel lidstaten zijn er onvoldoende structuren om onderzoekers en landbouwers met elkaar verbinden.²⁴²

De beoordeling van de toepassing van IPM door de lidstaten blijft de meest voorkomende tekortkoming bij de toepassing van de richtlijn DGP.²⁴³ De lidstaten beschouwen IPM vooral als een educatief instrument voor landbouwers en hebben geen methode voorzien om de naleving van de IPM-beginselen te beoordelen.²⁴⁴ IPM is een belangrijke hoeksteen van de Richtlijn DGP. Het is derhalve bijzonder zorgwekkend dat de lidstaten nog geen duidelijke doelstellingen hebben vastgesteld en de tenuitvoerlegging niet wordt gewaarborgd.

De Commissie dringt er logischerwijze op aan dat de IPM-beginselen worden omgezet in beoordeelbare criteria. IPM heeft op dit moment echter een groot onbenut potentieel.²⁴⁵ Het is absoluut noodzakelijk dat de lidstaten dit instrumentarium zo snel mogelijk benutten door gebruik te maken van IPM ter vervanging van het conventionele gebruik van pesticiden. Ook moeten de lidstaten erop toezien dat de juiste stimuleringsmaatregelen voor het invoeren van IPM-methoden bestaan.²⁴⁶

67. De inconsistentie van de nationale actieplannen en het heersende gebrek aan kwantitatieve doelstellingen, streefcijfers, metingen en tijdschema's, zonder welke geen evaluatie van de

²³⁹ Verslag van de Europese Commissie aan het Europees Parlement en de Raad inzake de ervaring die de lidstaten hebben opgedaan met de tenuitvoerlegging van de nationale streefcijfers die in hun nationale actieplannen zijn vastgesteld en de vooruitgang op het gebied van de uitvoering van Richtlijn 2009/128/EG betreffende een duurzaam gebruik van pesticiden, 20 mei 2020, COM(2020) 204 final.

²⁴⁰ Verslag van de Europese Commissie aan het Europees Parlement en de Raad inzake de ervaring die de lidstaten hebben opgedaan met de tenuitvoerlegging van de nationale streefcijfers die in hun nationale actieplannen zijn vastgesteld en de vooruitgang op het gebied van de uitvoering van Richtlijn 2009/128/EG betreffende een duurzaam gebruik van pesticiden, 20 mei 2020, COM(2020) 204 final

²⁴¹ *Ibid.*

²⁴² *Ibid.*

²⁴³ *Ibid.*

²⁴⁴ Verslag van de Europese Commissie aan het Europees Parlement en de Raad inzake de nationale actieplannen van de lidstaten en de vooruitgang op het gebied van de uitvoering van Richtlijn 2009/128/EG betreffende een duurzaam gebruik van pesticiden, 10 oktober 2017, COM(2017) 587 final.

²⁴⁵ Verslag van de Europese Commissie aan het Europees Parlement en de Raad inzake de ervaring die de lidstaten hebben opgedaan met de tenuitvoerlegging van de nationale streefcijfers die in hun nationale actieplannen zijn vastgesteld en de vooruitgang op het gebied van de uitvoering van Richtlijn 2009/128/EG betreffende een duurzaam gebruik van pesticiden, 20 mei 2020, COM(2020) 204 final.

²⁴⁶ Verslag van de Europese Commissie aan het Europees Parlement en de Raad inzake de nationale actieplannen van de lidstaten en de vooruitgang op het gebied van de uitvoering van Richtlijn 2009/128/EG betreffende een duurzaam gebruik van pesticiden, 10 oktober 2017, COM(2017) 587 final

voortgang in de hele EU kan worden gemaakt, valt te betreuren. Veel nationale actieplannen zijn gericht op het inrichten van de opleiding voor gebruikers van pesticiden of op regels voor het testen van apparatuur. Een gedetailleerde aanpak van de bescherming van specifieke ecosystemen ontbreekt.²⁴⁷ Indien concrete streefcijfers of doelstellingen worden vermeld dan wordt in de meeste actieplannen niet gespecificeerd hoe de verwezenlijking van die streefcijfers of doelstellingen zal worden gemeten.

68. De zojuist besproken rapporteringen van de Commissie betreffen voornamelijk tekortkomingen van de lidstaten. De rapporteur voor de Commissie milieubeheer, volksgezondheid en voedselveiligheid beoordeelde het optreden van zowel de Commissie als de lidstaten. In haar verslag benadrukt de rapporteur dat de ontwikkeling van duurzame landbouw waarin de voorkeur wordt gegeven IPM een ambitieus maar haalbaar doel is.²⁴⁸

Een ruimere beschikbaarheid van alternatieven voor gewasbeschermingsmiddelen draagt bij aan een duurzame landbouw door de vergroting van het aantal mogelijkheden voor gewasbescherming. De rapporteur vindt dat de Commissie meer bijstand moet verlenen aan onderzoek om alternatieven te ontwikkelen die kunnen worden ingezet bij plaagbestrijding.²⁴⁹ Recent investeerde de Commissie dan ook 159 miljoen euro in onderzoek naar IPM, opkomende risico's voor de plantgezondheid, alternatieven voor chemische pesticiden en codering van beslissingsondersteunende systemen.²⁵⁰ Ook wordt voorzien in de financiering van een gecoördineerd en ondersteunend optreden van een Europees netwerk van IPM-demonstratiebedrijven met een budget van 6 miljoen euro.²⁵¹

69. De Commissie verwijt de lidstaten dat deze IPM niet goed toepassen op nationaal niveau. Hierbij moet worden opgemerkt dat de Commissie nooit duidelijke criteria heeft opgesteld voor de wijze waarop de algemene beginselen van IPM zouden moeten worden toegepast. Ook zijn er geen criteria over hoe de nationale autoriteiten de naleving zouden moeten beoordelen. Hierdoor zijn er weinig lidstaten die de toepassing van de IPM-beginselen correct uitvoeren en controleren.²⁵²

70. Het Europees Parlement sluit zich aan bij de opmerkingen van de rapporteur en uit haar bezorgdheden in de Resolutie over de tenuitvoerlegging van de Richtlijn inzake duurzaam gebruik van pesticiden.²⁵³ De Resolutie bekrachtigt de kritiek op de Commissie en lidstaten en kan bijdragen aan een snellere tenuitvoerlegging van de Richtlijn. Het Parlement vestigt de aandacht op verschillende problemen in verband met het gebruik van pesticiden en de afhankelijkheid ervan.²⁵⁴

Het Parlement bekritiseert de lidstaten vanwege hun gebrekkige tenuitvoerlegging van de Richtlijn.²⁵⁵ Volgens het Parlement moet de negatieve invloed van het gebruik van pesticiden op de biodiversiteit meer worden benadrukt. Ze spoort daarbij de lidstaten aan om speciale aandacht te besteden aan

²⁴⁷ *Ibid.*

²⁴⁸ Verslag van rapporteur Jytte Guteland voor de Commissie milieubeheer, volksgezondheid en voedselveiligheid inzake de uitvoering van Richtlijn 2009/128/EG betreffende een duurzaam gebruik van pesticiden, 30 januari 2019.

²⁴⁹ *Ibid.*

²⁵⁰ Verslag van de Europese Commissie aan het Europees Parlement en de Raad inzake de ervaring die de lidstaten hebben opgedaan met de tenuitvoerlegging van de nationale streefcijfers die in hun nationale actieplannen zijn vastgesteld en de voortgang op het gebied van de uitvoering van Richtlijn 2009/128/EG betreffende een duurzaam gebruik van pesticiden, 20 mei 2020, COM(2020) 204 final

²⁵¹ *Ibid.*

²⁵² Europese Rekenkamer, "Bescherming van wilde bestuivers in de EU: de initiatieven van de Commissie hebben geen vruchten afgeworpen", 9 juli 2020, www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=54200.

²⁵³ Resolutie van het Europees Parlement van 12 februari 2019 inzake de uitvoering van Richtlijn 2009/128/EG betreffende een duurzaam gebruik van pesticiden.

²⁵⁴ *Ibid.*

²⁵⁵ *Ibid.*

bestuivers en de bevordering van duurzame niet-chemische alternatieven en gewasbeschermingsmiddelen met een laag risico.²⁵⁶ Het is belangrijk dat het Parlement de bescherming van bestuivers aanhaalt in haar Resolutie. De bescherming van bestuivers en bijen wordt nergens vermeld in de Richtlijn DGP. De correcte uitvoering van de Richtlijn DGP is nochtans van essentieel belang voor de bevordering van de gezondheid van bijen. IPM houdt immers in dat minder gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt. Sommige technieken om dit te bekomen zoals gewasrotatie zorgen ook voor een gevarieerde en doorlopende beschikbaarheid van voedselbronnen voor bijen. Noch de Commissie, noch de rapporteur hebben deze link tussen bijenbescherming en de uitvoering van de Richtlijn DGP in de kijker gezet.

Daarnaast wijst het Parlement tevens op het belang van de naleving van de termijnen met betrekking tot de rapportageverplichtingen van de Commissie. Bijgevolg roept het Parlement de Commissie op om alle maatregelen te nemen om de naleving te waarborgen. Dit omvat het voeren van inbreukprocedures tegen lidstaten die de Richtlijn niet ten uitvoer leggen.²⁵⁷

Het Parlement spoort zowel de Commissie en de lidstaten aan om een reeks maatregelen te nemen om de tenuitvoerlegging van de Richtlijn DGP te verbeteren. Deze omvatten het opstellen van richtsnoeren voor de evaluatie van de toepassing van IPM, de bescherming van kwetsbare groepen en het brede publiek, meer nadruk op het ontwikkelen van alternatieven met een laag risico voor gewasbeschermingsmiddelen, en het bevorderen van precisielandbouw en digitale landbouw.²⁵⁸ In haar Resolutie drukt het Parlement duidelijk haar politieke wil uit en wijst ze zowel de Commissie als de lidstaten op hun verantwoordelijkheden.

Onderafdeling 2.3. De toekomst van de Richtlijn

71. De Richtlijn DGP beoogt door middel van verschillende maatregelen een duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen te bereiken. Deze maatregelen kunnen betrekking hebben op de opleiding van gebruikers, de apparatuur dat wordt gebruikt bij de toepassing van gewasbeschermingsmiddelen en de manier waarop de middelen worden toegepast. De belangrijkste maatregel is de implementatie van een geïntegreerde gewasbescherming, inclusief gewasrotatie, aangepaste teelttechnieken, gebruik van resistente gewassen, hygiënische apparatuur en beheersmaatregelen.

Zowel de Commissie als de lidstaten dienen te zorgen voor een betere uitvoering van de Richtlijn. De lidstaten moeten de Richtlijn volledig en correct omzetten in hun nationale wetgeving. De ambitie van de nationale actieplannen voor de uitvoering van de Richtlijn DGP is te laag.²⁵⁹ De lidstaten moeten ambitieuzere en kwantificeerbare streefdoelen, streefcijfers, metingen en tijdschema's vaststellen. Hierbij dient speciale aandacht te worden besteed aan het toezicht op door pesticiden veroorzaakte milieu- en gezondheidsschade, de bevordering en instandhouding van de biodiversiteit, met een bijzondere aandacht voor bestuivers en bijen. De correcte uitvoering van de Richtlijn DGP is van essentieel belang voor de bevordering van de gezondheid van bijen. Ook moet worden gespecificeerd hoe de verwezenlijking van die streefcijfers of doelstellingen zal worden gemeten.²⁶⁰

²⁵⁶ *Ibid.*

²⁵⁷ *Ibid.*

²⁵⁸ *Ibid.*

²⁵⁹ Verslag van de Europese Commissie aan het Europees Parlement en de Raad inzake de nationale actieplannen van de lidstaten en de vooruitgang op het gebied van de uitvoering van Richtlijn 2009/128/EG betreffende een duurzaam gebruik van pesticiden, 10 oktober 2017, COM(2017) 587 final

²⁶⁰ *Ibid.*

Een geïntegreerde gewasbestrijding, IPM vormt de hoeksteen van de Richtlijn DGP en is essentieel om een duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen te verwezenlijken. Bij de toepassing van IPM mogen landbouwers namelijk alleen gebruikmaken van chemische gewasbeschermingsmiddelen indien dit nodig is nadat alle preventieve en niet-chemische plaagbestrijdingsmethoden zijn uitgeput.²⁶¹ De handhaving van IPM in de EU tot dusver ontoereikend. De Commissie en de lidstaten hadden meer kunnen doen om de risico's van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen te beperken. Er moeten richtsnoeren worden ontwikkeld voor de toepassing en evaluatie van IPM door de Commissie. De lidstaten moeten IPM volledig toepassen op nationaal niveau en naar behoren controleren. Deze ambitie moet worden weerspiegeld in de nationale actieplannen. Kennisoverdracht tussen onderzoeker en landbouwers moet worden verbeterd.²⁶²

De Commissie gaf reeds aan dat een evaluatie zal worden uitgevoerd van de Richtlijn DGP. Er zal worden onderzocht in hoeverre de doelstellingen van de Richtlijn zijn bereikt. De resultaten van de evaluatie zullen als input dienen voor toekomstige maatregelen ter beperking van het gebruik van chemische pesticiden. De Commissie geeft te kennen dat deze evaluatie zal worden gebruikt als feitenbasis voor de vaststelling en ondersteuning van toekomstige beleidsopties. Hierbij sluit de Commissie een mogelijke herziening van de Richtlijn DGP niet uit. Bij een herziening van de Richtlijn DGP zullen de bepalingen inzake IPM worden versterkt en een groter gebruik van alternatieve methoden voor de bescherming van oogsten tegen plagen en ziekten worden bevorderd.²⁶³ Het is ten stelligste aangeraden dat de Commissie tijdens deze eventuele herziening van de Richtlijn, in het bijzonder bij de versterking van IPM-bepalingen, de belangen van bijen ter harte neemt.

Tot slot moet een betere samenhang worden bekomen van de Richtlijn met de bepalingen van het Europees gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB). Met name de IPM-beginselen moeten worden geïntegreerd in het gemeenschappelijk landbouwbeleid, overeenkomstig artikel 14 van de Richtlijn.²⁶⁴ Een zo breed mogelijke integratie van de doelstellingen van Richtlijn DGP bij de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid van de EU biedt het meeste perspectief op een volledige en serieuze tenuitvoerlegging van de Richtlijn betreffende een duurzaam gebruik van pesticiden.²⁶⁵ Het integreren van streefcijfers voor verminderd gebruik van pesticiden en andere IPM-beginselen vastleggen in het GLB-uitvoeringssysteem is cruciaal om voortgang bij de tenuitvoerlegging van de Richtlijn te garanderen.²⁶⁶ Een werkelijk milieuvriendelijke, economisch levensvatbare en sociaal verantwoordelijke landbouw in Europa komt alleen tot stand wanneer het gemeenschappelijk landbouwbeleid in overeenstemming is met de Richtlijn.²⁶⁷

²⁶¹ Europese Rekenkamer, "Bescherming van wilde bestuivers in de EU: de initiatieven van de Commissie hebben geen vruchten afgeworpen", 9 juli 2020, www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=54200.

²⁶² *Ibid.*

²⁶³ Verslag van de Europese Commissie aan het Europees Parlement en de Raad inzake de ervaring die de lidstaten hebben opgedaan met de tenuitvoerlegging van de nationale streefcijfers die in hun nationale actieplannen zijn vastgesteld en de vooruitgang op het gebied van de uitvoering van Richtlijn 2009/128/EG betreffende een duurzaam gebruik van pesticiden, 20 mei 2020, COM(2020) 204 final.

²⁶⁴ Verslag van rapporteur Jytte Guteland voor de Commissie milieubeheer, volksgezondheid en voedselveiligheid inzake de uitvoering van Richtlijn 2009/128/EG betreffende een duurzaam gebruik van pesticiden, 30 januari 2019.

²⁶⁵ *Ibid.*

²⁶⁶ *Ibid.*

²⁶⁷ *Ibid.*

HOOFDSTUK 4. Het gemeenschappelijk landbouwbeleid

Afdeling 1. Wat is het gemeenschappelijk landbouwbeleid?

72. Meer dan 77 procent van het grondgebied van de EU bestaat uit platteland. Daarvan vormt 47 procent landbouwgrond. Ongeveer de helft van de Europese bevolking woont in rurale gebieden. De EU telt 12 miljoen voltijdse landbouwers. De 15 miljoen landbouwbedrijven en levensmiddelenondernemingen, die voor hun grondstoffen sterk afhankelijk zijn van de landbouwers, leveren samen 6 procent van het BBP van de EU en tekenen samen voor 46 miljoen banen.²⁶⁸

73. Sinds 1962 voorziet de EU in een gemeenschappelijk landbouwbeleid, GLB voor alle lidstaten. Het GLB vormt een partnerschap, enerzijds tussen landbouw en samenleving en anderzijds tussen Europa en de Europese landbouwers.²⁶⁹ Dit gemeenschappelijk beleid heeft als doel de Europese landbouwers financieel te ondersteunen, de landbouwproductiviteit te verbeteren en de plattelandseconomie levensvatbaar te houden. Bij de verwezenlijking van dit doel moet de bescherming van het klimaat en de bevordering van duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen worden gewaarborgd.²⁷⁰

74. Het GLB vindt zijn rechtsgrondslag in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).²⁷¹ Daarin wordt echter bepaald dat de interne markt ook landbouw, visserij en de handel in landbouwproducten omvat. Het VWEU stelt dat de EU een gemeenschappelijk landbouw- en visserijbeleid dient vast te leggen en uit te voeren.²⁷²

75. De verschillende componenten van het GLB worden bij verordening vastgelegd.²⁷³ Het GLB wordt op Europees niveau beheerd en gefinancierd uit de gemeenschappelijke EU-begroting. Het GLB wordt gefinancierd door het Europees Landbouwgarantiefonds en het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling.²⁷⁴ Het GLB vertegenwoordigt ongeveer 40 procent van de totale begroting van de Europese Unie. In 2018 heeft de EU meer dan 58 miljard euro aan steun aan de landbouwers verstrekt.²⁷⁵ De betalingen worden door elk EU-land op nationaal niveau beheerd.²⁷⁶

Door de directe impact op de economie en de voedselveiligheid is het GLB een van de meest cruciale Europese beleidsterreinen. Daarnaast heeft het GLB ook directe gevolgen voor het milieu door de financiering van landbouwactiviteiten.²⁷⁷ De Europese Commissie doet voorstellen en werkt hiervoor samen met alle belanghebbenden via allerlei adviesgroepen. Nieuwe wetgevingsvoorstellen voor het GLB passeren via de Raad van landbouwministers. Hierin zetelen alle ministers van landbouw van de lidstaten. Vervolgens gaat het voorstel naar het Europees Parlement. Voor het dagelijks functioneren

²⁶⁸ Europese Commissie, Het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) en de landbouw in Europa: Veelgestelde vragen, 26 juni 2013, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/MEMO_13_631.

²⁶⁹ Europese Commissie, Het gemeenschappelijk landbouwbeleid in een notendop, https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_nl.

²⁷⁰ *Ibid.*

²⁷¹ Art. 38, §1 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, Pb.C. 26 oktober 2012, afl. 326, 47.

²⁷² *Ibid.*

²⁷³ Europese Commissie, Het gemeenschappelijk landbouwbeleid in een notendop, https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_nl.

²⁷⁴ *Ibid.*

²⁷⁵ *Ibid.*

²⁷⁶ *Ibid.*

²⁷⁷ BeeLife, A CAP for pollinators, proposals for the future of agriculture and pollinators in Europe 22 november 2019, www.bee-life.eu/post/a-cap-for-pollinators-beelife-s-proposals-for-the-future-of-agriculture-and-pollinators-in-europe.

van het GLB ligt de verantwoordelijkheid bij de lidstaten. De lidstaten stellen een nationaal strategisch plan op waarin ze uitleggen hoe ze de door de EU gefinancierde steun zullen implementeren. Ook moeten de strategische plannen toelichten hoe de doelstellingen van het GLB zullen worden verwezenlijkt.²⁷⁸ De Rekenkamer van de EU speelt een grote rol bij het toezicht op de uitgaven.²⁷⁹

Afdeling 2. Beoordeling van het gemeenschappelijk landbouwbeleid 2014-2020

76. Het gemeenschappelijk landbouwbeleid van de EU bestaat uit twee pijlers. De eerste pijler betreft inkomenssteun en marktmaatregelen. De tweede pijler omvat plattelandontwikkeling.²⁸⁰

Onderafdeling 2.1. Eerste pijler: inkomenssteun en marktmaatregelen

77. De inkomenssteun van de eerste pijler zorgt voor stabiele inkomens en beloont landbouwers voor het leveren van milieuvriendelijke landbouw en collectieve goederen zoals de zorg voor het platteland.²⁸¹ De landbouwers krijgen onder deze inkomenssteun rechtstreekse betalingen per hectare. Inkomenssteun is goed voor 70 procent van de totale GLB-begroting. Dit maakt de inkomenssteun budgettair de belangrijkste maatregel binnen het GLB.

Inkomenssteun kan twee vormen aannemen, ontkoppelde steun en gekoppelde steun.²⁸² De eerste vorm is de ontkoppelde steun. Dit houdt een basisbetaling in dat jaarlijks wordt uitbetaald aan landbouwers die betalingsrechten bezitten, indien ze in dat jaar landbouwgronden in gebruik hebben en voldoen aan alle steunvoorwaarden. Gekoppelde steun is de andere vorm van inkomenssteun. Het bedrag van deze steun varieert in functie van productie. Deze gekoppelde steun wordt bekritiseerd omdat het expansie en intensivering van landbouwbedrijven zou stimuleren ten koste van boeren die duurzame landbouwmethoden toepassen.²⁸³ Verschillende wetenschappers uitten zich reeds voor een afschaffing van de gekoppelde steun. Financiële steun zou in een grotere mate afhankelijk moeten zijn van geleverde collectieve goederen, zoals de zorg voor het land, de bodem en biodiversiteit.²⁸⁴

Naar aanleiding van de hervorming van juni 2013 werd een nieuwe betalingsregeling voor de inkomenssteun ingevoerd met het oog op vergroening van het GLB. Door deze hervorming wordt 30 procent van het budget van de rechtstreekse betalingen gekoppeld aan het voldoen aan vergroeningseisen. Deze premie van 30 procent wordt pas uitbetaald als de landbouwer duurzame en doeltreffende landbouwmethoden gebruikt die bevorderlijk zijn voor de bodemkwaliteit, de biodiversiteit en het milieu.²⁸⁵ Deze duurzame landbouwmethoden zijn gewasdiversificatie, het behoud van blijvend grasland en het behoud van ecologisch aandachtsgebied zoals heggen, bomen en braak land.²⁸⁶ De vergroeningspremie is dus een compensatie voor de inspanningen die de

²⁷⁸ Europese Commissie, Het gemeenschappelijk landbouwbeleid in een notendop, https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_nl.

²⁷⁹ *Ibid.*

²⁸⁰ *Ibid.*

²⁸¹ *Ibid.*

²⁸² *Ibid.*

²⁸³ G., PE'ER, A., BONN, H., BRUELHEIDE, et.al, "Action needed for the EU Common Agricultural Policy to address sustainability challenges.", *People and Nature* 2020, 305–316.

²⁸⁴ *Ibid.*

²⁸⁵ Europese Commissie, Het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) en de landbouw in Europa: veelgestelde vragen in een notendop, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/MEMO_13_631.

²⁸⁶ *Ibid.*

landbouwer levert voor het toepassen van klimaat- en milieuvriendelijke praktijken. Via deze weg beoogde de Commissie de milieuprestatie van het GLB te verbeteren.²⁸⁷

Het behouden en onderhouden van graslanden kan nuttig zijn voor bijen. Graslanden kunnen echter habitat en voedselbronnen leveren voor bijen. Het onderhouden van ecologisch aandachtsgebied biedt echter het grootste potentieel om te voorzien in voedselbronnen voor bijen en broedgebieden voor wilde bijen.²⁸⁸ In 2018 werden zelfs braakliggend land met drachtplanten (planten die stuifmeel en nectar bevatten) en Zonnekroon (een gele bloem dat bloeit van juli tot september) als nieuwe ecologische aandachtsgebieden toegevoegd. Zowel drachtplanten als Zonnekroon zijn bijzonder aantrekkelijk voor bijen. De lidstaten kunnen echter uit een lijst kiezen welke vorm van ecologische aandachtsgebieden zullen worden toegepast op hun grondgebied. Deze nieuwe bijvriendelijke ecologische aandachtsgebieden werden echter nagenoeg nooit toegepast. De meeste lidstaten kiezen voor vanggewassen en bodembedekkers stikstofbindende gewassen en braakliggend land.²⁸⁹ Daarnaast hangt de impact van deze ecologische aandachtsgebieden op bestuivers af van de door de lidstaten vastgestelde vereisten en voorwaarden betreffende het beheer. Zo beslissen de lidstaten over locatie en maai- en oogstdata. Het maaien of omploegen van deze gewassen door landbouwers gebeurt meestal voor de bloei, waardoor enig voordeel voor bijen wordt weggenomen aangezien het juist de bloemen van een gewas zijn die de nectar en het stuifmeel bevatten.²⁹⁰

Bestuivers hebben overigens pas baat bij braakliggend land wanneer dit met wilde bloemen wordt ingezaaid. Het louter braak laten liggen van de bodem levert geen voordelen voor bijen op. De Commissie heeft echter geen specifieke beheerseisen voor braakliggend land opgesteld. Daarnaast zijn er ook geen gegevens beschikbaar over de wijze waarop landbouwers braakliggend land beheren.²⁹¹

Het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in ecologische aandachtsgebieden werd verboden voor drachtplanten, zonnekroon, vanggewassen, groenbedekking en stikstofbindende gewassen. Landbouwers worden er derhalve niet van weerhouden om andere ecologische aandachtsgebieden zoals akkerranden en bufferstroken te behandelen met gewasbeschermingsmiddelen.²⁹² Het niet verbieden van gewasbeschermingsmiddelen in alle ecologische aandachtsgebieden lijkt inherent contraproductief ten aanzien van het doel van deze vergroeningspremie.

78. De betalingen van inkomenssteun onder pijler 1 zijn overigens ook gekoppeld aan vereisten op het gebied van voedselveiligheid, gezondheid van dieren en planten, klimaat, milieu, bescherming van watervoorraden en de conditie waarin de landbouwgrond wordt gehouden. Deze vereisten worden randvoorwaarden genoemd.²⁹³ Met de randvoorwaarden beoogt Europa de verwezenlijking van een marktgerichte, duurzame landbouw in overeenstemming met de wensen van de

²⁸⁷ Europese Rekenkamer, “Bescherming van wilde bestuivers in de EU: de initiatieven van de Commissie hebben geen vruchten afgeworpen”, 9 juli 2020, www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=54200.

²⁸⁸ Europese Commissie, Evaluation study of the payment for agricultural practices beneficial for the climate and the environment, 12 december 2017, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/598b81ff-dfbc-11e7-9749-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-120052178>.

²⁸⁹ Europese Rekenkamer, “Bescherming van wilde bestuivers in de EU: de initiatieven van de Commissie hebben geen vruchten afgeworpen”, 9 juli 2020, www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=54200.

²⁹⁰ Europese Rekenkamer, “Bescherming van wilde bestuivers in de EU: de initiatieven van de Commissie hebben geen vruchten afgeworpen”, 9 juli 2020, www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=54200.

²⁹¹ *Ibid.*

²⁹² *Ibid.*

²⁹³ Europese Commissie, Het gemeenschappelijk landbouwbeleid in een notendop, https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_nl.

maatschappij. Daarnaast streeft ze naar een beter evenwicht tussen landbouw en milieu. Worden deze randvoorwaarden niet in acht genomen, dan kan de volledige uitbetaling worden stopgezet.²⁹⁴

Deze randvoorwaarden kunnen bestaan uit normen voor een goede landbouw- en milieuconditie (GLMC's) of uit het EU recht voortvloeiende beheerseisen (RBE's). Deze beide soorten randvoorwaarden worden opgesomd in Bijlage II en moeten dus worden toegepast om aanspraak te kunnen maken op inkomenssteun. Deze eisen hebben betrekking op klimaat en milieu, volksgezondheid, dier- en plantgezondheid en dierenwelzijn.²⁹⁵

Sommige van deze maatregelen hebben het potentieel om een aanzienlijke bijdrage aan de biodiversiteit te leveren. De GLMC's met betrekking tot de aanleg van bufferstroken (GLMC 1), grondbeheer (GLMC 5) en de instandhouding van landschapselementen (GLMC 7) kunnen hieromtrent als voorbeeld dienen. Echter moet op dit moment het potentieel van de randvoorwaarden sterk worden genuanceerd. Er moet op worden gewezen dat, in de meeste gevallen, de betaalorganen slechts tussen 1 procent en 2 procent van de landbouwbedrijven controleren op de toepassing van de specifieke randvoorwaarden. Deze organen leggen ongeveer 1 procent van de gecontroleerde bedrijven sancties op. Dit gebrek aan controle voor de lidstaten holt deze randvoorwaarden uit.²⁹⁶

79. Naast de inkomenssteun, omvat de eerste pijler tevens marktmaatregelen. Deze marktmaatregelen worden ontwikkeld om het hoofd te bieden aan moeilijke marktomstandigheden. Deze zullen bijvoorbeeld toepassing vinden bij een plotse daling van de vraag als gevolg van een voedselschandaal, een daling van de prijzen wegens een tijdelijk overaanbod of destabilisatie van de markt wegens weersomstandigheden.²⁹⁷

Onderafdeling 2.2. Tweede pijler: plattelandontwikkeling

80. De tweede pijler van het gemeenschappelijk landbouwbeleid omvat maatregelen rond plattelandontwikkeling.²⁹⁸ Plattelandontwikkeling omvat agromilieumaatregelen, steun voor de biologische landbouw of projecten in verband met investeringen of innovatiemaatregelen die het milieu ten goede komen. Plattelandontwikkeling omvat maatregelen om landbouwers te helpen bij de modernisering van hun bedrijf, zodat ze beter kunnen concurreren en tegelijk kunnen zorgen voor een goed milieu, diversifiëring naar andere dan landbouwactiviteiten en een leefbare plattelandsgemeenschap. Deze maatregelen worden gedeeltelijk door de lidstaten bekostigd.²⁹⁹

Onder plattelandontwikkeling vallen onder andere agromilieumaatregelen. Dit instrument is gericht op het financieel belonen van landbouwers die vrijwillig milieu- klimaat- en natuurvriendelijke landbouwpraktijken toepassen. Er worden dus betalingen verricht aan landbouwers die vijf tot zeven

²⁹⁴*Ibid.*

²⁹⁵ Bijlage II, Verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van Verordeningen (EEG) nr. 352/78, (EG) nr. 165/94, (EG) nr. 2799/98, (EG) nr. 814/2000, (EG) nr. 1290/2005 en (EG) nr. 485/2008 van de Raad, *PB.L.* 20 december 2013, afl. 347, 549.

²⁹⁶ Europese Rekenkamer, "Bescherming van wilde bestuivers in de EU: de initiatieven van de Commissie hebben geen vruchten afgeworpen", 9 juli 2020, www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=54200.

²⁹⁷ Europese Commissie, Het gemeenschappelijk landbouwbeleid in een notendop, https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_nl.

²⁹⁸ Europese Commissie, Het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) en de landbouw in Europa: veelgestelde vragen in een notendop, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/MEMO_13_631.

²⁹⁹ Europese Commissie, Het gemeenschappelijk landbouwbeleid in een notendop, https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_nl.

jaar vrijwillig extra milieুবintenenissen aangaan.³⁰⁰ Dit kader biedt lidstaten de mogelijkheid om ondersteuning te bieden aan bijvriendelijk engagement van landbouwers.³⁰¹ In het bijzonder kunnen het behoud van bestaande habitat of het tot stand brengen van nieuwe habitat de broedplaatsen en voedingsbronnen van bijen bevorderen. Het zijn voornamelijk de hommels en solitaire bijen, die hun broedplaats moeten zoeken in de natuur, dat voordeel kunnen ondervinden van dergelijke maatregelen. Desondanks bleek uit een recente evaluatie van de invloed van het GLB op de biodiversiteit dat de tenuitvoerlegging door de lidstaten en het gebruik van deze maatregelen door de landbouwers te karig blijft om enige significante invloed te hebben op het herstel van de bijenpopulaties.³⁰²

Onderafdeling 2.3. Het verdict

Het GLB voor 2014-2020 bestond uit twee pijlers. De randvoorwaarden (RBE's en GLMC's) en de vergroeningsmaatregelen (gewasdiversificatie, behoud graslanden en behoud ecologische aandachtsgebieden) beoogden een betere milieuprestatie binnen het GLB te garanderen. Indien de landbouwer de rechtstreekse inkomenssteun onder pijler 1 wou bekomen moest hij echter maatregelen implementeren die een zekere basisbescherming waarborgen op het vlak van milieu. Daarenboven moesten de agromilieumaatregelen extra engagement van de landbouwers op het vlak van milieu stimuleren en belonen.

Het GLB 2014-2020 richtte zich weinig direct op de belangen van bijen. Bijen zouden wel indirect kunnen genieten van verschillende maatregelen. Zo zouden gewasdiversificatie, behoud van sommige ecologische aandachtsgebieden (zoals heggen en bomen), behoud van graslanden, bufferstroken en landschapselementen de voedingsbronnen en broedplaatsen voor bijen bevorderen.

Het gebrek aan controle van de toepassing van de randvoorwaarden holde de maatregel echter uit. Ook de vergroeningsmaatregelen konden hun potentieel niet invullen. De keuzevrijheid van de lidstaten omtrent de toe te passen ecologische aandachtsgebieden en het gebrek aan adequate beheerseisen zorgden tevens voor een uitholling van maatregelen. Bovendien werd de uitbetaling van steun onvoldoende gekoppeld aan het al dan niet toepassen van pesticiden. De vrijwillige agromilieumaatregelen onder pijler twee werden onvoldoende toegepast om een significante impact te hebben op bijenpopulaties.

In conclusie kan worden gesteld dat bijen weinig baat hebben gehad bij het GLB 2014-2020.

Afdeling 3. De toekomst van het gemeenschappelijk landbouwbeleid voor 2021-2027

Onderafdeling 3.1. Nieuwe elementen in het gemeenschappelijk landbouwbeleid

81. Het GLB wordt per termijn opnieuw afgestemd op de economische omstandigheden en de veranderende wensen en behoeften van de burgers. Op 1 juni 2018 kwam de Europese Commissie

³⁰⁰ Europese Commissie, Het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) en de landbouw in Europa: veelgestelde vragen in een notendop, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/MEMO_13_631.

³⁰¹ Europese Rekenkamer, "Bescherming van wilde bestuivers in de EU: de initiatieven van de Commissie hebben geen vruchten afgeworpen", 9 juli 2020, www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=54200.

³⁰² Europese Commissie, Evaluation of the impact of the CAP on habitats, landscapes and biodiversity, november 2019, https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cmef/sustainability/impact-cap-habitats-landscapes-biodiversity_en.

met drie wetgevingsvoorstellen over de toekomst van het GLB voor de periode na 2020.³⁰³ Er zal hier worden gefocust op de voorstellen in de Verordening over de strategische plannen aangezien deze de verwachtingen naar de lidstaten toe formuleert. Deze voorstellen kwamen er na een openbare raadpleging in 2017 over de toekomst van het GLB.

82. De voorstellen rond het nieuwe gemeenschappelijk landbouwbeleid beogen een effectieve meer prestatiegerichte aanpak met meer flexibiliteit voor de lidstaten om het GLB te laten aansluiten bij de specifieke noden en eigenschappen van de regio of lidstaat.³⁰⁴ Verder worden er 9 specifieke doelstellingen geformuleerd waarnaar de lidstaten bij de opmaak van hun strategisch plan moeten streven. De lidstaten moeten (1) een eerlijk inkomen voorzien voor de boeren, (2) het concurrentievermogen bevorderen, (3) het machtsverevenwicht in de voedselketen herstellen, (4) klimaatverandering tegengaan, (5) zorgen voor het milieu, (6) landschappen en de biodiversiteit beschermen, (7) de generatiewissel bevorderen, (8) het platteland vitaal houden en (9) de kwaliteit van voeding en onze gezondheid beschermen.³⁰⁵

83. Ten aanzien van het GLB 2014-2020 werden enkele noemenswaardige veranderingen voorgesteld door de Commissie (**Figuur 3**). Zo werd voor het GLB 2021-2027 de vergroeningsvereisten en randvoorwaarden voor de inkomenssteun onder de vroegere pijler 1 vervangen door conditionaliteit. *“Voortbouwend op het tot en met 2020 toegepaste systeem van de randvoorwaarden wordt in het nieuwe conditionaliteitssysteem gesteld dat de begunstigden de volledige GLB-steun slechts kunnen ontvangen als zij voldoen aan basisnormen op het gebied van milieu, klimaatverandering, volksgezondheid, gezondheid van dieren en planten en dierenwelzijn.”*³⁰⁶ De basisnormen omvatten een lijst van uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen (RBE's) en normen voor een goede landbouw- en milieuconditie van de grond (GLMC's).³⁰⁷ De conditionaliteit is erop gericht *“de ontwikkeling van duurzame landbouw te bevorderen door de begunstigden er beter van bewust te maken dat het noodzakelijk is deze basisnormen in acht te nemen”*. Zij heeft ook tot doel *“het GLB beter bij de verwachtingen van de maatschappij te laten aansluiten”*.³⁰⁸ De Commissie heeft voorgesteld dat de lidstaten de nationale toepassing van elke GLMC in hun strategische GLB- plannen

³⁰³ Voorstel van Verordening inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1306/2013, , Brussel, 1 juni 2018, COM(2018) 393 final ; Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van voorschriften inzake steun voor de strategische plannen die de lidstaten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid opstellen (strategische GLB-plannen) en die uit het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (Elfpo) worden gefinancierd, en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad en van Verordening (EU) nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad, Brussel, 1 juni 2018, COM(2018) 392 final, 2018/0216(COD); Voorstel van Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 1308/2013 tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten, (EU) nr. 1151/2012 inzake kwaliteitsregelingen voor landbouwproducten en levensmiddelen , Brussel, 1 juni 2018, COM(2018) 394 final.

³⁰⁴ Europese Commissie, “EU-begroting : het gemeenschappelijk landbouwbeleid na 2020”, 1 juni 2018, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/MEMO_18_3974.

³⁰⁵ Europese Commissie, “EU-begroting : het gemeenschappelijk landbouwbeleid na 2020”, 1 juni 2018, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/MEMO_18_3974.

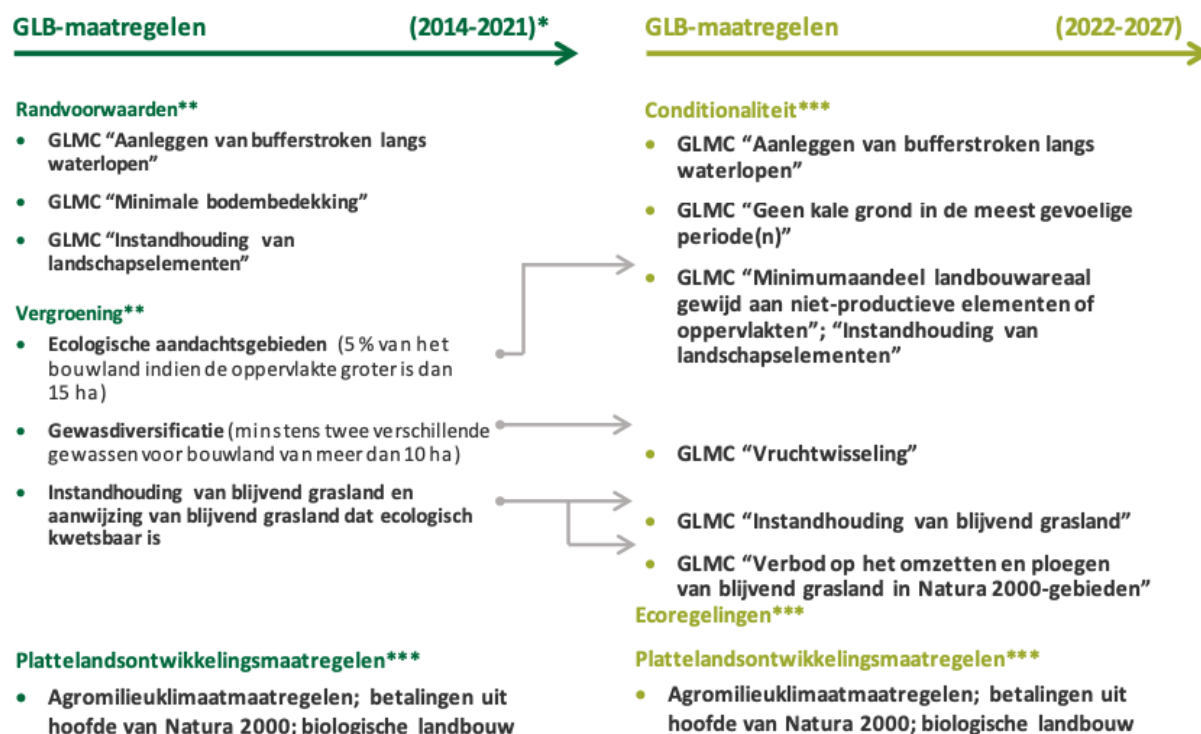
³⁰⁶ Overweging (21) Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van voorschriften inzake steun voor de strategische plannen die de lidstaten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid opstellen (strategische GLB-plannen) en die uit het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (Elfpo) worden gefinancierd, en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad en van Verordening (EU) nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad, Brussel, 1 juni 2018, COM(2018) 392 final, 2018/0216(COD).

³⁰⁷ *Ibid.*

³⁰⁸ *Ibid.*, overweging (21).

beschrijven, met inbegrip van een samenvatting van de landbouwpraktijken, het territoriale toepassingsgebied en het type landbouwers in kwestie.³⁰⁹

Figuur 3: GLB-maatregelen die wilde bestuivers mogelijk ten goede komen in de huidige en volgende periode.³¹⁰



* met inbegrip van overgangperiode

** niet van toepassing op de regeling voor kleine landbouwers

*** beoordeeld en goedgekeurd door de Commissie

84. Ook wordt een nieuw systeem naar voren geschoven. Het nieuwe systeem wordt geïntroduceerd als "ecoregelingen voor het klimaat en milieu" en zal 30 procent van het totale budget voor inkomenssteun opnemen. De lidstaten moeten bij de rechtstreekse betalingen in de strategische GLB-plannen ecoregelingen instellen die gunstig zijn voor het klimaat en het milieu. Deze ecoregelingen worden op vrijwillige basis uitgevoerd door landbouwers. De ecoregelingen zijn gericht zijn op de verbetering van de milieu- en klimaatprestaties van het GLB en gaan verder dan de verplichte vereisten waarin het conditionaliteitssysteem reeds voorziet.³¹¹

³⁰⁹ Europese Rekenkamer, "Bescherming van wilde bestuivers in de EU: de initiatieven van de Commissie hebben geen vruchten afgeworpen", 9 juli 2020, www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=54200.

³¹⁰ Europese Rekenkamer, "Bescherming van wilde bestuivers in de EU: de initiatieven van de Commissie hebben geen vruchten afgeworpen", 9 juli 2020, www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=54200.

³¹¹ Overweging (31) Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van voorschriften inzake steun voor de strategische plannen die de lidstaten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid opstellen (strategische GLB-plannen) en die uit het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (Elfpo) worden gefinancierd, en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad en van Verordening (EU) nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad, Brussel, 1 juni 2018, COM(2018) 392 final, 2018/0216(COD).

85. De oude instrumenten ter bevordering van plattelandsonwikkeling onder pijler 2, zoals de agromilieuklimaatmaatregelen, werden behouden.

86. Samenvattend kan worden gesteld dat onder de vergroeningsmaatregelen (gewasdiversificatie, het behoud van blijvend grasland en het behoud van ecologisch aandachtsgebied) en de randvoorwaarden van pijler 1 worden samengesmolten en onder de nieuwe conditionaliteit worden gebracht. De RBE's en GLMC's (die vroeger uitvoering gaven aan de randvoorwaarden) moeten een basisbescherming garanderen op het gebied van milieu, klimaatverandering, volksgezondheid en de gezondheid van dieren en planten. Daarnaast wordt een nieuw systeem van ecoregelingen geïntroduceerd waaronder de lidstaten bijkomende maatregelen moeten identificeren die vrijwillig door landbouwers kunnen worden uitgevoerd om zich extra te engageren voor het milieu en het klimaat. De instrumenten ter bevordering van plattelandsonwikkeling onder pijler 2, zoals agromilieumaatregelen werden behouden. Er werd echter wel grondig gesnoeid in het budget van pijler 2.³¹²

87. Deze voorstellen lijken op het eerste gezicht niet veel te veranderen ten aanzien van het vorige GLB 2014-2020. Het voorgestelde GLB na 2020 lijkt voornamelijk te bestaan uit enkele herstructureringen en herbenoeringen in plaats van diepgaande hervormingen. Nochtans werd de Commissie al eerder bekritiseerd op deze aanpak binnen het GLB.³¹³ Deze strategie is misleidend en staat transparantie en progressie in de weg.³¹⁴

De randvoorwaarden en vergroeningsmaatregelen zijn vervangen door conditionaliteit en de nieuwe ecoregelingen werden toegevoegd. De namen zijn veranderd, maar de inhoud lijkt grotendeels hetzelfde te zijn gebleven. Zo worden de RBE's en GLMC's die uitvoering gaven aan de randvoorwaarden hernomen onder conditionaliteit. De vergroeningspremie die 30 procent van het inkomensbudget reserveerde om bijkomend de toepassing van gewasdiversificatie, behoud van graslanden en ecologische aandachtsgebieden te stimuleren, werd ook onder conditionaliteit gebracht. De nieuwe ecoregelingen geven de mogelijkheid om verregaandere maatregelen te verwezenlijken, maar enkel als de landbouwer hiervoor kiest. Ook de agromilieumaatregelen die extra engagement op het vlak van milieu beogen, zijn vrijwillig. De voorwaarden voor inkomenssteun zijn grotendeels hetzelfde gebleven. De bekritiseerde koppeling van de rechtstreekse steun op basis van de grootte van het landbouwbedrijf wordt behouden.³¹⁵

De toepassing van de ecoregelingen en de agromilieuklimaatmaatregelen, die het meeste potentieel bieden voor verbeterde milieuprestatie, is vrijwillig voor de landbouwers. Bovendien werden bezuinigingen doorgevoerd op het budget van pijler 2, met inbegrip van de agromilieuklimaatmaatregelen.³¹⁶ In welke mate een verhoogde bescherming van het milieu, klimaat en bijgevolg de bijen zal worden bekomen ten opzichte van het GLB 2014-2020 lijkt op dit moment volledig afhankelijk van de invulling van de lidstaten en de gedrevenheid van de landbouwers.

³¹²G., PE'ER, A., BONN, H., BRUELHEIDE, et.al, "Action needed for the EU Common Agricultural Policy to address sustainability challenges.", *People and Nature* 2020, 305–316.

³¹³ G., PE'ER, Y., ZINNEGREBE, F., MOREIRA, et.al, "A greener path for the EU Common Agricultural Policy.", *Science* 2019, 449-451; K., ERJAVEC, E., ERJAVEC, "Greening the CAP – Just a fashionable justification? A discourse analysis of the 2014–2020 CAP reform documents." *Food Policy* 2015, 53-62.

³¹⁴ ; K., ERJAVEC, E., ERJAVEC, "Greening the CAP – Just a fashionable justification? A discourse analysis of the 2014–2020 CAP reform documents." *Food Policy* 2015, 53-62.

³¹⁵ G., PE'ER, A., BONN, H., BRUELHEIDE, et.al, "Action needed for the EU Common Agricultural Policy to address sustainability challenges.", *People and Nature* 2020, 305–316.

³¹⁶ *Ibid.*

Onderafdeling 2.2. (Bij)vriendelijk aangeraden aanpassingen

88. Het GLB voor 2014-2020 werd reeds bekritiseerd voor tekortkomingen in de bescherming voor bijen en bestuivers.³¹⁷ Het valt dan ook te betreuren dat het voorstel van de Commissie voor het nieuwe GLB het niet beter lijkt te doen.³¹⁸ Nochtans zou dit passen binnen de in artikel 6 vooropgestelde specifieke doelstellingen.³¹⁹

Pijler 1: Conditionaliteit en ecoregelingen

89. Onder het nieuwe systeem van conditionaliteit vormen de GLMC's en RBE's een geschikt instrument om maatregelen ter bescherming van bijen te implementeren in het GLB. De RBE's en GLMC's worden opgelijst in Bijlage III van de Verordening over de strategische plannen.

90. Hoewel Bijlage III specifieke maatregelen voor de bescherming voor varkens³²⁰, kalveren³²¹ en andere landbouwdieren³²² bevat, werd geen enkele maatregel met betrekking tot bijen inbegrepen. De maatregelen betreffende de bescherming van habitat kunnen bijen aanzienlijk ten goede komen.³²³ In het bijzonder kan hieromtrent worden verwezen naar het minimumaandeel voor niet-productieve elementen, het behoud van landschapselementen, gewasrotatie en instandhouding van grasland.³²⁴ Echter is het van belang enkele aandachtspunten toe te lichten bij deze GLMC's.

Ten eerste kunnen niet-productieve gebieden worden beplant met kleine landschapselementen zoals bomen, struiken, planten of waterpunten. Op deze manier kan worden bijgedragen aan ecosysteemdiensten zoals bestuiving en kunnen voedingsbronnen en broedplaatsen voor bijen worden gecreëerd. Dit maakt deze gebieden per definitie productief. De benaming "niet-productieve gebieden" is dus onjuist en stimuleert een negatieve motivatie bij de landbouwers.³²⁵ Daarnaast moet

³¹⁷Euractiv, La PAC laisse de côté les abeilles et les pollinisateurs, 29 juni 2017, www.euractiv.fr/section/agriculture-alimentation/news/la-pac-laisse-de-cote-les-abeilles-et-les-pollinisateurs-en-peril/; Europese Rekenkamer, "Bescherming van wilde bestuivers in de EU: de initiatieven van de Commissie hebben geen vruchten afgeworpen", 9 juli 2020, www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=54200.

³¹⁸Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van voorschriften inzake steun voor de strategische plannen die de lidstaten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid opstellen (strategische GLB-plannen) en die uit het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (Elfpo) worden gefinancierd, en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad en van Verordening (EU) nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad, Brussel, 1 juni 2018, COM(2018) 392 final, 2018/0216(COD).

³¹⁹*Ibid.*, art. 6, §1, e-f.

³²⁰*Ibid.*, RBE 15.

³²¹*Ibid.*, RBE 14.

³²²*Ibid.*, RBE 16.

³²³N., SIMON DELSO, C., ADOLPHE, A., SALAZAR, "A CAP for pollinators : How the new CAP may support pollinators and pollinators benefit the new CAP", November 2019, https://8e8ea45e-d3b1-4c0f-8009-56b8df6908d2.usrfiles.com/ugd/8e8ea4_a151cf2121f14e508cd7b0fc8610726d.pdf.

³²⁴Bijlage III, GLMC 1,8,9 Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van voorschriften inzake steun voor de strategische plannen die de lidstaten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid opstellen (strategische GLB-plannen) en die uit het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (Elfpo) worden gefinancierd, en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad en van Verordening (EU) nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad, Brussel, 1 juni 2018, COM(2018) 392 final, 2018/0216(COD).

³²⁵N., SIMON DELSO, C., ADOLPHE, A., SALAZAR, "A CAP for pollinators : How the new CAP may support pollinators and pollinators benefit the new CAP", November 2019, https://8e8ea45e-d3b1-4c0f-8009-56b8df6908d2.usrfiles.com/ugd/8e8ea4_a151cf2121f14e508cd7b0fc8610726d.pdf.

bij het onderhouden van graslanden in acht worden genomen dat overgrazing door vee een gevaar vormt voor bijen doordat broedplaatsen en voedingsbronnen worden aangetast.³²⁶ Tot slot is ook gewasrotatie niet op zich voordelig voor bijen. Er moeten bijvriendelijke gewassen worden geïncorporeerd zoals koolzaad. Hierbij dringt zich een bijkomende nuancering op. Het incorporeren van deze bijvriendelijke gewassen in gewasrotatie zal echter weinig impact hebben op de algemene gezondheid van bijen indien er doorheen andere periodes in het jaar geen nectar- en stuifmeelstroom in het gebied bestaat.³²⁷ Voor zowel het behoud van graslanden als gewasrotatie moet worden opgemerkt dat het gebruik van pesticiden bijen alsnog in gevaar kan brengen.³²⁸

91. In deze context is het belangrijk te belichten dat zowel het 2014-2020 GLB als het voorstel van de Commissie voor het toekomstige GLB, IPM niet als een voorwaarde voor financiële steun vermelden. RBE 13 verwijst naar de Richtlijn DGP maar enkel omtrent het invoeren van certificeringssystemen, de controle van de uitrusting, de beperkingen op het gebruik in beschermde gebieden en de hantering en opslag.³²⁹ Het is echter van uiterst belang dat IPM wordt opgenomen als betalingscriterium in het nieuwe GLB.³³⁰ Maatregelen met betrekking tot habitat zullen immers pas vruchten afwerpen op het vlak van bijenbescherming indien deze gepaard gaan met een duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.³³¹

92. Het toekomstige GLB omvat naast de GLMC's en RBE's ook ecoregelingen. Dit nieuw systeem is bedoeld om de nationale milieu- en klimaatmaatregelen te versterken op basis van regionale of lokale behoeften.³³² De lidstaten zijn verplicht ecoregelingen te ontwerpen en aan te bieden aan landbouwers. Deze nieuwe maatregel, die 30 procent van de rechtstreekse inkomenssteun zal reserveren, biedt de kans om nieuwe actieschema's voor te stellen.³³³ De lidstaten zijn verplicht om ecoregelingen op te stellen maar worden met betrekking tot de inhoud een grote beslissingsmarge toegekend. Aangezien de Commissie de bescherming van bestuivers of bestuivingsdiensten niet expliciet heeft aangehaald, is er geen garantie dat de lidstaten specifieke regelingen voor bijen zullen opnemen in hun strategische GLB-plannen.³³⁴ Daarom is het van belang alsnog te pleiten voor een

³²⁶ *Ibid.*

³²⁷ *Ibid.*

³²⁸ *Ibid.*

³²⁹ Europese Rekenkamer, Duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen: beperkte vooruitgang bij het meten en beperken van de risico's, 11 februari 2020, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20_05/SR_Pesticides_nl.pdf.

³³⁰ Europese Rekenkamer, Duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen: beperkte vooruitgang bij het meten en beperken van de risico's, 11 februari 2020, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20_05/SR_Pesticides_nl.pdf.

³³¹ N., SIMON DELSO, C., ADOLPHE, A., SALAZAR, "A CAP for pollinators : How the new CAP may support pollinators and pollinators benefit the new CAP", November 2019, https://8e8ea45e-d3b1-4c0f-8009-56b8df6908d2.usrfiles.com/ugd/8e8ea4_a151cf2121f14e508cd7b0fc8610726d.pdf.

³³² Overweging (31) Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van voorschriften inzake steun voor de strategische plannen die de lidstaten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid opstellen (strategische GLB-plannen) en die uit het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (Elfpo) worden gefinancierd, en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad en van Verordening (EU) nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad, Brussel, 1 juni 2018, COM(2018) 392 final, 2018/0216(COD).

³³³ N., SIMON DELSO, C., ADOLPHE, A., SALAZAR, "A CAP for pollinators : How the new CAP may support pollinators and pollinators benefit the new CAP", November 2019, https://8e8ea45e-d3b1-4c0f-8009-56b8df6908d2.usrfiles.com/ugd/8e8ea4_a151cf2121f14e508cd7b0fc8610726d.pdf.

³³⁴ Europese Rekenkamer, "Bescherming van wilde bestuivers in de EU: de initiatieven van de Commissie hebben geen vruchten afgeworpen", 9 juli 2020, www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=54200.

specifieke ecoregeling voor bijen. Deze ecoregeling zou een pakket maatregelen ter bescherming van bijen omvatten dat landbouwers kunnen toepassen in ruil voor financiële steun.³³⁵

Dit pakket omvat bij voorkeur een vast aantal maatregelen dat door de lidstaten bijkomend kan worden aangevuld met extra maatregelen.³³⁶ Voor het vaste onderdeel van de ecoregeling kan worden gopteerd voor maatregelen zoals het planten van voor bestuivers voordelige gewassen op ten minste 10 procent van het landbouwareaal, gewasdiversificatie, het volgen van een opleiding rond het belang van bestuiving, samenwerking met imkers of natuurverenigingen, aanleggen van 7 procent landschapselementen die specifiek gericht zijn op bijen (onder andere hagen, bomen, bloemstroken, dood hout), geen preventief gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en ten slotte gebruik van gewasbeschermingsmiddelen volgens IPM en dit na zonsondergang.³³⁷ Omdat zoveel mogelijk landbouwers moeten worden gestimuleerd om zich te houden aan deze ecoregeling, dient er een gepaste vergoeding tegenover te staan.³³⁸

Pijler 2: Agromilieuklimaatmaatregelen en bedrijfsadviesdiensten

93. In het kader van de tweede pijler kunnen tevens enkele specifieke maatregelen worden aanbevolen om de belangen van bijen en andere bestuivers te behartigen binnen het GLB. De agromilieuklimaatmaatregelen zijn bedoeld om de beste milieu- en klimaatpraktijken in het kader van de plattelandontwikkeling te waarborgen. Zij hebben tot doel ecosystemen te herstellen, te behouden en te verbeteren, een efficiënt gebruik van bronnen te bevorderen en een koolstofarme en klimaatbestendige economie tot stand te brengen.³³⁹ Het is belangrijk ervoor te zorgen dat de ingevoerde soorten interventies specifieke nationale, regionale en lokale behoeften ondersteunen en, in bepaalde gevallen, kunnen voortbouwen op de in de milieuregelingen gefinancierde maatregelen.³⁴⁰

Lidstaten zijn verplicht agromilieuklimaatmaatregelen te ontwerpen en aan te bieden. Landbouwers blijven vrij om te beslissen of ze de maatregelen al dan niet toepassen. Agromilieuklimaatmaatregelen kunnen onder andere betrekking hebben op: milieuvriendelijke productiesystemen, behoud van de bossen met aandacht voor inheemse soorten, precisielandbouwmethoden, biologische landbouw en dierenwelzijn. Lidstaten kunnen er eveneens voor opteren om dergelijke maatregelen te integreren in een ecoregeling.

94. De lidstaten dienen in het strategisch GLB-plan een systeem op te nemen voor het verstrekken van diensten die landbouwers adviseren over grondbeheer en landbouwbedrijfsbeheer. Deze diensten worden bedrijfsadviesdiensten voor de landbouw genoemd.³⁴¹ De bedrijfsadviesdiensten voor de landbouw omvatten economische, ecologische en sociale dimensies en verstrekken actuele

³³⁵ N., SIMON DELSO, C., ADOLPHE, A., SALAZAR, "A CAP for pollinators : How the new CAP may support pollinators and pollinators benefit the new CAP", November 2019, https://8e8ea45e-d3b1-4c0f-8009-56b8df6908d2.usrfiles.com/ugd/8e8ea4_a151cf2121f14e508cd7b0fc8610726d.pdf.

³³⁶ *Ibid.*

³³⁷ *Ibid.*

³³⁸ *Ibid.*

³³⁹ *Ibid.*

³⁴⁰ *Ibid.*

³⁴¹ Art. 13, §1 Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van voorschriften inzake steun voor de strategische plannen die de lidstaten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid opstellen (strategische GLB-plannen) en die uit het Europees Landbouwarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (Elfpo) worden gefinancierd, en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad en van Verordening (EU) nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad, Brussel, 1 juni 2018, COM(2018) 392 final, 2018/0216(COD).

wetenschappelijke informatie in het kader van onderzoek en innovatie. Deze bedrijfsadviesdiensten voor de landbouw moeten het duurzame beheer en de algehele prestaties van de landbouwbedrijven verbeteren. Hierbij worden landbouwers en andere begunstigden van de GLB-steun geholpen om zich beter bewust te worden van het verband tussen bedrijfsbeheer en grondbeheer enerzijds en bepaalde normen, vereisten en informatie, onder meer op het vlak van milieu en klimaat, anderzijds.³⁴² De bedrijfsadviesdiensten geven onder andere advies over landbouwpraktijken die het mogelijk maken om het gebruik van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen te verminderen. Dit wil men bekomen door het bevorderen van natuurlijke methoden voor het verbeteren van de vruchtbaarheid van de bodem en ongediertebestrijding.³⁴³ Het is van belang dat de adviseurs een opleiding krijgen over de behoeften van bijen en de gevaren waarmee ze worden geconfronteerd. Enkel op deze manier kan aan landbouwers het best mogelijke advies worden gegeven op het gebied van bestuiver- en milieuduurzaamheid.³⁴⁴

De bedrijfsadviesdiensten worden geleverd via de onderling samenhangende diensten van bedrijfsadviseurs voor de landbouw, onderzoekers en landbouwersorganisaties. Deze vormen samen de kennis- en innovatiesystemen voor de landbouw (AKIS).³⁴⁵ Het GLB moet *“steun blijven verlenen voor een interactief innovatiemodel, dat de samenwerking tussen actoren versterkt met het oog op een optimaal gebruik van complementaire vormen van kennis, wat leidt tot de verspreiding van praktische oplossingen”*.³⁴⁶ Goede praktijken, samenwerking en uitwisseling van informatie tussen landbouwers en imkers moet hierbij worden gestimuleerd. AKIS-programma's moeten nagaan of kennis wordt gedeeld en effectief doordringt in verschillende sectoren.³⁴⁷

95. De grootste uitgavenpost voor plattelandontwikkeling betreft momenteel de uitgave van financiële middelen voor investeringen in landbouwbedrijven.³⁴⁸ Hoewel de landbouwers de eindverantwoordelijkheid dragen voor het uittekenen van hun eigen bedrijfsstrategie, wordt binnen het GLB een kader opgezet om te voorzien in adequate financiële instrumenten voor investeringen van landbouwers.³⁴⁹ De Commissie vermeldt hieromtrent het bevorderen van een adequaat risicobeheer voor de gevolgen van klimaatverandering.³⁵⁰ Het is van belang dat in het kader van

³⁴² *Ibid.*, overweging (24).

³⁴³ *Ibid.*, art. 13,§4.

³⁴⁴ N., SIMON DELSO, C., ADOLPHE, A., SALAZAR, “A CAP for pollinators: How the new CAP may support pollinators and pollinators benefit the new CAP”, November 2019, 9-10, https://8e8ea45e-d3b1-4c0f-8009-56b8df6908d2.usfiles.com/ugd/8e8ea4_a151cf2121f14e508cd7b0fc8610726d.pdf.

³⁴⁵ Art 13, §2 Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van voorschriften inzake steun voor de strategische plannen die de lidstaten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid opstellen (strategische GLB-plannen) en die uit het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (Elfpo) worden gefinancierd, en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad en van Verordening (EU) nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad, Brussel, 1 juni 2018, COM(2018) 392 final, 2018/0216(COD).

³⁴⁶ *Ibid.*, overweging (64).

³⁴⁷ N., SIMON DELSO, C., ADOLPHE, A., SALAZAR, “A CAP for pollinators: How the new CAP may support pollinators and pollinators benefit the new CAP”, November 2019, https://8e8ea45e-d3b1-4c0f-8009-56b8df6908d2.usfiles.com/ugd/8e8ea4_a151cf2121f14e508cd7b0fc8610726d.pdf.

³⁴⁸ *Ibid.*

³⁴⁹ *Ibid.*

³⁵⁰ Overweging (15) Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van voorschriften inzake steun voor de strategische plannen die de lidstaten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid opstellen (strategische GLB-plannen) en die uit het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (Elfpo) worden gefinancierd, en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad en van Verordening (EU) nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad, Brussel, 1 juni 2018, COM(2018) 392 final, 2018/0216(COD).

financiële steun voor investeringen de nadruk wordt gelegd op technieken die passen binnen IPM. Ook mogen de investeringen geenszins de belangen van bijen schaden.

Zo kunnen investeringen in precisielandbouw ervoor zorgen dat planten, met behulp van technologie, heel nauwkeurig de behandeling krijgen die ze nodig hebben zonder dat dit ten koste gaat van bijen. Dit resultaat kan worden bereikt met GPS, sensortechnologie, ICT en robotisering. Meer bepaald kan melding worden gemaakt van investeringen in materiaal voor driftreductie en precisiebespuitingen, robots die op basis van artificiële intelligentie onkruid bestrijden en Big Data applicaties die van zaadje tot oogst de beste handelingen voorstellen.³⁵¹

De NGO Natagora benadrukt echter dat bijkomende maatregelen moeten worden genomen om landbouwbedrijven die de meest schadelijke technieken kiezen te ontmoedigen. Dit zou kunnen verwezenlijkt worden met een bonus-malus systeem en een adequate belasting op pesticiden en chemische meststoffen.³⁵² De NGO verwijst hierbij naar het principe dat de vervuiler betaalt in artikel 191 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Dit artikel stelt *“De Unie streeft in haar milieubeleid naar een hoog niveau van bescherming, rekening houdend met de uiteenlopende situaties in de verschillende regio's van de Unie. Haar beleid berust op het voorzorgsbeginsel, het preventiebeginsel, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt”*.³⁵³

Controle van de nationale strategische plannen

96. De verantwoordelijkheid voor de controle van de nationale strategische GLB-plannen ligt bij de Commissie.³⁵⁴ De voorstellen voor het GLB voor de periode 2021-2027 bieden de lidstaten meer flexibiliteit bij de uitvoering van maatregelen die gunstig zijn voor het milieu. De Commissie zal dan op zijn beurt de milieuambities van de lidstaten beoordelen bij de goedkeuring van hun strategische GLB-plannen.³⁵⁵

De Commissie wordt aangeraden om te onderzoeken welke beheerspraktijken in het kader van het GLB 2014-2020 positieve en negatieve effecten op bijen hadden. Bij de controle van de nieuwe strategische GLB-plannen moet de Commissie verifiëren of nationale strategische plannen van de lidstaten deze beheerspraktijken die een significant en positief effect veroorzaken op bijen opnemen.³⁵⁶ Hierbij moet in het bijzonder aandacht worden geschonken aan de belangen van wilde bijen.³⁵⁷

De Commissie gaf echter reeds het volgende aan: *“Hoewel in de strategische GLB-plannen moet worden aangetoond hoe wordt bijgedragen aan de algemene en specifieke doelstellingen van het GLB, waaronder die betreffende de bescherming van de biodiversiteit, ecosysteemdiensten en habitats, genieten de lidstaten, in het GLB na 2020, meer flexibiliteit voor het vaststellen van de interventies. Daarom zal de keuze voor en het ontwerp van de door de lidstaten voorgestelde interventies en*

³⁵¹ N., SIMON DELSO, C., ADOLPHE, A., SALAZAR, “A CAP for pollinators: How the new CAP may support pollinators and pollinators benefit the new CAP”, November 2019, 9-10, https://8e8ea45e-d3b1-4c0f-8009-56b8df6908d2.usfiles.com/ugd/8e8ea4_a151cf2121f14e508cd7b0fc8610726d.pdf.

³⁵² Natagora, “Position sur la PAC 2021-2027: Le Plan Stratégique PAC wallon à l’heure du Green Deal Européen”, 9 maart 2020, www.natagora.be/position-sur-la-pac-2021-2027.

³⁵³ Art. 191, §2 VWEU.

³⁵⁴ Europese Rekenkamer, “Bescherming van wilde bestuivers in de EU: de initiatieven van de Commissie hebben geen vruchten afgeworpen”, 9 juli 2020, www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=54200.

³⁵⁵ *Ibid.*

³⁵⁶ *Ibid.*

³⁵⁷ *Ibid.*

*beheerpraktijken niet op vooraf vastgestelde praktijken berusten, maar op de analyse van hun ecologische omstandigheden, op grond waarvan behoeften worden aangewezen, waaronder inzake bestuivers indien relevant voor een bepaald territorium, die door de strategische GLB-plannen moeten worden aangepakt.*³⁵⁸

De Commissie gaf dan ook aan dat bij haar beoordeling van de GLB-plannen ze enkel *“zal nagaan of de voorgestelde interventies en beheerpraktijken in samenhang met elkaar zijn en niet in isolatie hun potentieel verwezenlijken en op efficiënte wijze bijdragen aan de specifieke GLB-doelstellingen, aan de in het plan geïdentificeerde specifieke behoeften van de lidstaten, en aan het bereiken van de streefcijfers en doelstellingen.”*³⁵⁹ *“De strategische plannen moeten rekening houden met de doelstellingen die zijn vastgesteld in de strategieën in het kader van de Green Deal.”*³⁶⁰

Deze verklaringen van de Commissie lijkt aan te geven dat er geen specifieke bepalingen zullen worden opgenomen in het GLB en dat aan de lidstaten wordt overgelaten om te beslissen of de bescherming van bestuivers binnen hun behoeften valt om aan te pakken in de strategische GLB-plannen. De Commissie zal niet specifiek nagaan of de belangen van bestuivers worden behartigd.

Het voorstel van de Commissie voor het GLB na 2020 blijft vaag wat betreft de richtsnoeren voor de tenuitvoerlegging, waardoor het risico bestaat dat de ambitie bij de tenuitvoerlegging wordt afgezwakt.³⁶¹

Afdeling 4: Van greenwashing naar vergroening

97. Intensivering en expansie van de landbouw vormen een ernstige bedreiging voor bijen en de biodiversiteit in het algemeen. Het gemeenschappelijk landbouwbeleid geeft vorm aan de Europese landbouw. Een sterk gemeenschappelijk landbouwbeleid is dus van essentieel belang voor bijen. Zo kunnen financiële stimulansen worden gekoppeld aan de uitvoering van maatregelen die de bijenpopulatie ondersteunen. Binnen het kader van het GLB kan, bijvoorbeeld, een duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen worden aangemoedigd via een financieel beloningssysteem. Het tegenovergestelde is echter ook waar. Een GLB dat conventionele landbouw stimuleert en intensivering belooft, zal rechtstreeks nadelig zijn voor bijen en tevens de uitwerking van bijvriendelijke maatregelen in andere beleidsinstrumenten in de weg staan.

98. Het GLB 2014-2020 stelde enkele maatregelen voor om de milieu- en klimaatambitie aan te scherpen. Echter konden noch de randvoorwaarden noch de vergroeningspremie deze belofte inlossen. Een gebrek aan controle, een grote keuzevrijheid van de lidstaten en het ontbreken van concrete toepassings- en beheerseisen, zorgden voor een inefficiënte uitvoering van de randvoorwaarden en vergroeningspremie. Bovendien werd de uitbetaling van steun nauwelijks gekoppeld aan het al dan niet toepassen van pesticiden en de bescherming van bijen.

99. Bij de toelichting van het voorstel voor het GLB 2021-2027 verklaarde de Commissie wederom dat een grotere milieu- en klimaatambitie een van de *“belangrijkste aspecten van de voorstellen”* vormde.³⁶² Het voorstel van de Europese Commissie voor een GLB na 2020 biedt ruimte voor meer

³⁵⁸ *Ibid.*

³⁵⁹ *Ibid.*

³⁶⁰ *Ibid.*

³⁶¹ G., PE'ER, A., BONN, H., BRUELHEIDE, et.al, “Action needed for the EU Common Agricultural Policy to address sustainability challenges.”, *People and Nature* 2020, 305–316.

³⁶² Europese Commissie, “Toekomst van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.”, https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap_nl.

duurzaamheid. De ecoregelingen en agromilieuklimaatmaatregelen worden hieromtrent door de Commissie in het bijzonder naar voren geschoven. Het voorstel voor het nieuwe GLB biedt daarnaast ook heel wat ruimte aan de lidstaten om te kiezen voor een traject met een laag ambitieniveau op het vlak van milieu en klimaat. Daarom blijft het van essentieel belang om de Commissie, het Europees Parlement en de Raad aan te moedigen om de systematisch terugkerende zwakke punten in het GLB te corrigeren. Actief en sterk leiderschap op Europees niveau is onontbeerlijk om de uitdagingen waar de Europese landbouw voor staat te overwinnen.

100. In het licht van deze conclusie is het niet ongepast om enkele beleidsopties, opnieuw, op te lijsten. De algemene maatregelen die kunnen worden genomen om het GLB 2020-2027 daadwerkelijk groener te maken zijn:

- Vervanging van gekoppelde betalingen voor intensieve productiesystemen door betalingen in functie van collectieve goederen.
- Versterking van de budgetten voor agro-ecologische landbouwmethoden en maatregelen ter bescherming van de biodiversiteit onder beide pijlers.
- Steun afhankelijk maken van duurzaam pesticidengebruik en IPM.
- De lidstaten verplichten om specifieke, meetbare, ambitieuze, realistische en tijdgebonden doelstellingen op te nemen.
- Versterking van de monitoring en handhaving.
- Meer transparantie, verantwoording en participatie bij de ontwikkeling van het GLB door onder andere verslagen van onderhandelingen openbaar te maken.

De maatregelen die kunnen worden genomen specifiek gericht op de bescherming van bijen zijn:

- Het incorporeren van bijvriendelijke gewassen in gewasrotatie
- Samenstelling van een specifieke ecoregeling voor bijen
- Ondersteunen van ecomilieuklimaatmaatregelen gericht op bijen
- Adviseurs moeten een opleiding volgen over de behoeften van bijen en de gevaren waarmee bijen worden geconfronteerd.
- Stimuleren van samenwerking en uitwisseling van informatie tussen landbouwers en imkers.
- Enkel financiële steun voor investeringen in technieken die passen binnen IPM en bijen niet schaden.
- Ten minste 10% van het landbouwareaal reserveren voor natuur en seminatuurlijke habitats voordelig voor bijen

HOOFDSTUK 5. Bijen en de EU: Enkele bijzondere ontwikkelingen

Afdeling 1. Neonicotinoïden

Onderafdeling 1.1. Wat zijn neonicotinoïden en wat zijn de effecten op bijen?

101. Neonicotinoïden of neonics werden ontwikkeld in de jaren 90 door Bayer CropScience en Syngenta. Imidacloprid was de eerste neonicotinoïde die in de jaren negentig op de markt werd gebracht. Sindsdien zijn er verschillende varianten, waaronder acetamiprid, clothianidin, nitenpyram, thiacloprid en thiamethoxam en nithiazine op de markt geïntroduceerd.³⁶³ Al snel werden de insecticiden gelauwerd om hun doeltreffendheid en gebruiksgemak. Doordat de zaden reeds konden worden behandeld met de neonics, moesten de landbouwers immers zelf geen insecticiden meer spuiten. Hierdoor konden de landbouwers kosten en tijd besparen. Neonicotinoïden ontplooiden zich tot de meest verspreide insecticide in Europa en de Verenigde Staten.³⁶⁴ Globaal worden neonicotinoïden gebruikt op ten minste 140 gewassen in 120 landen.³⁶⁵

102. Neonicotinoïden staan centraal in het debat over het effect van pesticiden op bestuivers. Verschillende studies hebben deze populaire insecticiden echter gelinkt aan bijensterfte.³⁶⁶ Deze aan nicotine verwante chemicaliën kunnen worden toegepast op bladeren of grond, of worden gebruikt als een zaadbehandeling waarbij de zaden worden ondergedompeld in de neonics.³⁶⁷ Neonicotinoïden zijn systemische insecticiden. In plaats van aan het oppervlak te blijven waar het wordt toegepast, wordt een neonicotinoïden bestrijdingsmiddel geabsorbeerd door planten en vervoerd naar de bladeren, bloemen, wortels en stengels om gewassen zoals maïs, katoen, suikerbieten en sojabonen te beschermen tegen plagen en ziektes.³⁶⁸ Het gebruik van de neonics wordt vaak verdedigd met economische argumenten. Landbouwers beweren dat het gebruik van de neonics hun oogst veiligstelt en zelfs vergroot. Echter is gebleken uit wetenschappelijk onderzoek dat een behandeling met neonicotinoïden van maïs, sojabonen, bonen en tarwe geen positieve invloed heeft op de opbrengst. De behandeling van de zaden met neonics had dus geen betere oogst tot gevolg.³⁶⁹

Neonicotinoïden worden voornamelijk ingezet voor de bestrijding van sap- en wortelvoedende insecten zoals bladluizen.³⁷⁰ Daarnaast is het echter ook mogelijk dat niet schadelijke organismen, zoals bestuivers, worden getroffen. Zo worden bijen getroffen doordat tijdens het verzamelen van nectar, stuifmeel en water tevens de schadelijke residuen van de neonicotinoïden kunnen worden opgenomen.³⁷¹ Tevens is een directe blootstelling mogelijk als bestuivers foerageren op het moment dat de neonicotinoïden worden gespoten. Deze chemicaliën zijn bovendien zeer persistent, ze blijven

³⁶³ J., HELMER, *Protecting Pollinators: How to Save the Creatures That Feed Our World*, Island Press 2019, 89-90.

³⁶⁴ E., BOZZINI, *Pesticide Policy and Politics in the European Union: Regulatory Assessment, Implementation and Enforcement*, Palgrave Macmillan 2017, 78.

³⁶⁵ J., HELMER, *Protecting Pollinators: How to Save the Creatures That Feed Our World*, Island Press 2019, 89-90.

³⁶⁶ *Ibid.*, 89-90.

³⁶⁷ *Ibid.*, 85.

³⁶⁸ *Ibid.*

³⁶⁹ J., KLEINSCHMIT, B., LILLISTON, "Unknown Benefits, Hidden Costs: Neonicotinoid Seed Coatings, Crop Yields and Pollinators", augustus 2015, The Institute for Agriculture and Trade Policy, www.iatp.org/sites/default/files/2015_08_06_Neonics_BL_JK.pdf; S., STEVENS, P., JENKINS, "Heavy costs: weighing the Value of neonicotinoid insecticides in agriculture", CFS, maart 2014, www.centerforfoodsafety.org/files/neonic-efficacy_digital_29226.pdf.

³⁷⁰ *Ibid.*

³⁷¹ M.W., AKTAR, D., SENGUPTA, A., CHOWDHURY, "Impact of pesticides use in agriculture: their benefits and hazards.", *Interdisciplinary toxicology* 2009, 2, 1-12.

duis lang na de eerste toepassing aanwezig in de plant en de grond.³⁷² Doordat ze doorsijpelen in het grondwater of in andere waterlopen terechtkomen, wordt het tijdsbestek voor mogelijke verontreiniging grondig verlengd.³⁷³

103. Neonicotinoïden blokkeren de overdracht van zenuwimpulsen door in te werken op een bepaalde receptor in het zenuwstelsel van insecten.³⁷⁴ Wanneer bijen in aanraking komen met neonicotinoïden kan hun ruimtelijk oriëntatievermogen en geheugen worden aangetast. Bijgevolg ondervinden bijen moeilijkheden bij het herkennen van bloemen en het nest.³⁷⁵ Ook kan het foerageerpatroon worden verstoord. Foerageren is het op zoek gaan naar voedsel. Dit patroon wordt verstoord door bijvoorbeeld beschadiging van het navigatievermogen en het leergedrag. Dergelijke verstoringen leiden tot het uithongeren van de bijen.³⁷⁶ Aanvullende studies melden tevens beschadiging van het voortplantingsstelsel van de koningin. Deze beschadiging kan leiden tot een dramatisch verlies van koninginnen.³⁷⁷

Door het aantasten van bestuivers wordt een essentiële ecosysteemdienst bedreigd. Immers meer dan driekwart van de geteelde gewassen, groenten en fruit in de wereld is afhankelijk van bestuivers.³⁷⁸ De landbouwsector oefent zo een unieke, vaak negatieve, invloed uit op de actoren waarvan haar eigen succes afhankelijk is.

Onderafdeling 1.2. De ban van neonicotinoïden in de EU.

104. Het probleem van bijensterfte kwam halverwege de jaren 2000 zowel in de EU als in de VS op de voorgrond. Een buitengewoon hoge en consistente bijensterfte zette een hele reeks wetenschappelijke analyses en monitoring in gang. Wat regelgeving betreft, was de EU echter de eerste die actie heeft ondernomen. In Verordening 1107/2009 is de gezondheid van bijen expliciet opgenomen in de criteria voor de beoordeling van werkzame stoffen. Zo stelt punt 3.8.3 van Bijlage II dat de werkzame stoffen enkel kunnen worden goedgekeurd indien het gebruik ervan “(i) geen onaanvaardbare acute of chronische gevolgen heeft voor het overleven en de ontwikkeling van een honingbijenkolonie, rekening houdend met effecten op de larven of op het gedrag van de honingbijen of (ii) slechts leidt tot een verwaarloosbare blootstelling van honingbijen”.³⁷⁹ Hoewel deze bepaling positief is, valt het te betreuren dat deze bescherming niet werd uitgebreid tot hommels en wilde bijen.

³⁷² B., BUSZEWSKI, M., BUKOWSKA, M., LIGOR, I., STANECZKO-BARANOWSKA, “A holistic study of neonicotinoids neuroactive insecticides—properties, applications, occurrence, and analysis”, *Environmental Science and Pollution Research* 2019, 26, 34723–34740.

³⁷³ J., HELMER, *Protecting Pollinators: How to Save the Creatures That Feed Our World*, Island Press 2019, 89-90.

³⁷⁴ B., BUSZEWSKI, M., BUKOWSKA, M., LIGOR, I., STANECZKO-BARANOWSKA, “A holistic study of neonicotinoids neuroactive insecticides—properties, applications, occurrence, and analysis”, *Environmental Science and Pollution Research* 2019, 26, 34723–34740.

³⁷⁵ *Ibid.*

³⁷⁶ E., BOZZINI, *Pesticide Policy and Politics in the European Union: Regulatory Assessment, Implementation and Enforcement*, Palgrave Macmillan 2017, 78-84.

³⁷⁷ B., BUSZEWSKI, M., BUKOWSKA, M., LIGOR, I., STANECZKO-BARANOWSKA, “A holistic study of neonicotinoids neuroactive insecticides—properties, applications, occurrence, and analysis”, *Environmental Science and Pollution Research* 2019, 26, 34723–34740; J., HELMER, *Protecting Pollinators: How to Save the Creatures That Feed Our World*, Island Press 2019, 89-90.

³⁷⁸ IPBES, “Summary for policymakers of the assessment report of the intergovernmental science-policy platform on biodiversity and ecosystem services on pollinators, pollination and food production”, 2016.

³⁷⁹ Verord.Raad nr. 1107/2009, 21 oktober 2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en tot intrekking van de Richtlijnen 79/117/EEG en 91/414/EEG van de Raad, *Pb.L.* 24 november 2009, afl. 309, 1.

105. In 2012 wezen nieuwe wetenschappelijke bevindingen erop dat sommige pesticiden, hoge risico's voor bijen vertoonden.³⁸⁰ De Commissie verzocht de Europese Autoriteit voor Voedselveiligheid (EFSA) een onderzoek te voeren naar de veiligheid van drie populaire neonicotinoïden: thiamethoxam (Syngenta), imidacloprid (Bayer CropScience) en clothianidin (Bayer CropScience).³⁸¹ Het voorzorgsprincipe vereist immers dat nieuw bewijs dat aanleiding geeft tot verdenking van een werkzame stof een reden tot zorg voor de autoriteiten moet zijn en aanleiding moet geven tot een onderzoek. De studie stelde in 2013 dat de neonicotinoïden een onaanvaardbaar hoog risico vormen voor bijen.³⁸² Tevens verklaarde de studie dat de, door de industrie gesponsorde, wetenschap waarop de regelgevende instanties zich hebben gebaseerd, mogelijk gebrekkig is. Ook werd een algemeen datatekort vastgesteld.³⁸³

106. Als reactie op de resultaten van het EFSA-onderzoek, stelde de Commissie op 24 mei 2013 een uitvoeringsverordening 485/2013 vast, waarbij vanaf 26 mei 2013 voor clothianidin, thiamethoxam en imidacloprid onder meer het niet-professioneel gebruik werd verboden.³⁸⁴ Tevens werd een verbod gesteld op het professioneel gebruik voor een honderdtal gewassen waaronder granen, koolzaad, soja, zonnebloem en mais. De uitvoeringsverordening verbood daarnaast het gebruik en het in de handel brengen van zaden van zomergranen, koolzaad, zonnebloem, soja en maïs die zijn behandeld met gewasbeschermingsmiddelen die de drie stoffen bevatten, met uitzondering van zaden voor gebruik in kassen. De lidstaten werden verplicht om de bestaande toelatingen voor gewasbeschermingsmiddelen die deze drie werkzame stoffen bevatten in te trekken.³⁸⁵

Na twee jaar moest op basis van nieuwe wetenschappelijke informatie de risico's voor bijen worden herbekeken. Hiertoe deed de EFSA een oproep aan de lidstaten, producenten en NGO's om alle relevante informatie voor het maken van deze beoordeling in te dienen. EFSA evalueerde vervolgens al deze gegevens. In februari 2018 publiceerde EFSA een nieuwe reeks conclusies.³⁸⁶ Op grond van deze EFSA-conclusies heeft de Europese Commissie de voorwaarden voor de neonics verder verscherpt. Daartoe heeft de Commissie uitvoeringsverordeningen aangenomen waarin wordt bepaald dat gewasbeschermingsmiddelen die deze neonics bevatten enkel nog mogen worden

³⁸⁰ M., HENRY, "A common pesticide decreases foraging success and survival in honeybees." *Science* 2012, 336, 348–350; C. W., SCHNEIDER, "Rfid tracking of sublethal effects of two neonicotinoid insecticides on the foraging behavior of *apis mellifera*.", *PLoS ONE* 2012, 7, e30023; P. R., WHITEHORN, "Neonicotinoid pesticide reduces bumble bee colony growth and queen production." *Science* 2012, 336, 351–352.

³⁸¹ Europese Commissie, Pesticides and bees, https://ec.europa.eu/food/animals/live_animals/bees/pesticides_en.

³⁸² EFSA, Bumble bee study does not affect neonicotinoid conclusions, 4 juni 2013, www.efsa.europa.eu.

³⁸³ *Ibid.*

³⁸⁴ Uitvoeringsverord. Commissie nr. 485/2013, 24 mei 2013 tot wijziging van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 540/2011, wat de voorwaarden voor goedkeuring van de werkzame stoffen clothianidin, thiamethoxam en imidacloprid betreft, en houdende een verbod op het gebruik en de verkoop van zaden die zijn behandeld met gewasbeschermingsmiddelen die deze werkzame stoffen bevatten, *Pb.L.* 25 mei 2013, afl. 139, 12-26.

³⁸⁵ *Ibid.*

³⁸⁶ EFSA, Conclusion on the pesticide: Peer review of the pesticide risk assessment for bees for the active substance imidacloprid considering the uses as seed treatments and granules, 1 februari 2018, <https://efsa.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.2903/j.efsa.2018.5178>.

EFSA, Conclusion on the pesticide: Peer review of the pesticide risk assessment for bees for the active substance clothianidin considering the uses as seed treatments and granules, 1 februari 2018, <https://efsa.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.2903/j.efsa.2018.5177>; EFSA, Conclusion on the pesticide: Peer review of the pesticide risk assessment for bees for the active substance thiamethoxam considering the uses as seed treatments and granules, 1 februari 2018, <https://efsa.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.2903/j.efsa.2018.5179>.

gebruikt voor gewassen of zaaizaden in kassen, waarbij het gewas de hele levenscyclus in de kas verblijft.³⁸⁷

107. De totstandkoming van dit verbod is echter niet evident gebleken. De ontwerpverordening kreeg tot tweemaal toe een negatief advies van de lidstaten in het PDL-comité, een situatie dat vrij zeldzaam is in de EU-regelgeving.³⁸⁸ De maatregel werd echter warm onthaald door NGO's die er eerder in sloegen om 2,5 miljoen handtekeningen van EU-burgers te verzamelen als steun voor het verbod.³⁸⁹ De sterke tegenstand dat deze beperkingen echter kregen van de lidstaten en de industrie legt een dichotomie bloot dat het Europese pesticidedebat typeert.

Onderafdeling 1.3. Problemen bij het onderzoek naar neonicotinoïden.

108. Van meet af aan stootte de EFSA op enkel pijnpunten met betrekking tot de beschikbaarheid van wetenschappelijke data. Een groot punt van onenigheid is de meest geschikte methode om de dosis van de werkzame stof die door bestuivers wordt opgenomen te onderzoeken. Een eerste optie, die door de meeste studies wordt gebruikt, is het uitvoeren van een veldstudie of laboratoriumstudie.³⁹⁰ De studie die aanleiding gaf tot het verbod op neonicotinoïden, voedde bijvoorbeeld een groep bijen met een subletale dosis (niet dodelijke dosis) thiamethoxam en liet ze, voorzien van een microchip, op verschillende afstanden van de bijenkorf vrij. De vergelijking van de terugkeersnelheid van de behandelde bijen met die van een controlegroep leidde tot de conclusie dat intoxicatie door neonicotinoïden het richtingsgevoel en het geheugen van de bijen ernstig schaadt.³⁹¹ De belangrijkste voordelen van dergelijk onderzoek zijn de haalbaarheid en de mogelijkheid om andere variabelen te controleren om zich te kunnen richten op de specifieke impact van neonicotinoïden op bijen. Het blijft echter moeilijk om uit laboratoriumstudies conclusies te trekken over de risico's voor bestuivers, aangezien het niet duidelijk is in welke mate gecontroleerde onderzoeksomstandigheden realistische blootstellingsomstandigheden nabootsen.³⁹²

Met name de pesticide industrie oppert steeds dat veldstudies een dosis van de werkzame stof toedienen die te hoog is in vergelijking met de werkelijke omstandigheden in het veld. Volgens hen zijn de veldstudies bevooroordeeld en moet de voorkeur worden gegeven een onderzoeksopzet op basis van monitoringgegevens uit toezichtstudies. Op dit moment is het zeer moeilijk om een dergelijke monitoring op consistente wijze uit te voeren. De weinige beschikbare monitoringgegevens zijn veelal gebaseerd op verschillende inconsequente methodologieën en leveren tegenstrijdig bewijs van de effecten op basis van de bestudeerde soorten en het gebruik van pesticiden.³⁹³ Toezichtstudies

³⁸⁷ Uitvoeringsverord. Commissie nr. 2018/783, 29 mei 2018 tot wijziging van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 540/2011 wat betreft de voorwaarden voor de goedkeuring van de werkzame stof imidacloprid, Pb.L. 30 mei 2018, afl. 132, 31; Uitvoeringsverord. Commissie nr. 2018/784 of 29 mei 2018 tot wijziging van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 540/2011 wat betreft de voorwaarden voor de goedkeuring van de werkzame stof clothianidin, Pb.L. 30 mei 2018, afl. 132, 35 ; Uitvoeringsverord. Commissie nr. 2018/785, 29 mei 2018 tot wijziging van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 540/2011 wat betreft de voorwaarden voor de goedkeuring van de werkzame stof thiamethoxam, Pb.L. 30 mei 2018, afl. 132, 40.

³⁸⁸ R., DEHOUSSE, "How consensual is comitology?", *Journal of European Public Policy* 2014, 21(6), 842–859.

³⁸⁹ Avaaz, een online platform voor milieuactivisme, lanceerde een petitie om het uitsterven van bijen te voorkomen. De petitie werd gesteund door alle grote Europese milieu NGO's.

³⁹⁰ D., RIMKUTE, "Explaining differences in scientific expertise use: The politics of pesticides." *Politics and Governance* 2015, Volume 3, Issue 1, 114-127.

³⁹¹ M., HENRY, "A common pesticide decreases foraging success and survival in honeybees." *Science* 2012, 336, 348–350.

³⁹² D., RIMKUTE, "Explaining differences in scientific expertise use: The politics of pesticides." *Politics and Governance* 2015, Volume 3, Issue 1, 114-127.

³⁹³ IPBES, "Summary for policymakers of the assessment report of the intergovernmental science-policy platform on biodiversity and ecosystem services on pollinators, pollination and food production, 2016.

worden echter uitgevoerd onder omstandigheden die moeilijk te reproduceren zijn en zonder een controlegroep, waardoor de resultaten zich niet lenen tot een veralgemening. Veelal worden de testlocaties niet geacht volledig representatief te zijn voor andere landbouwomstandigheden in de EU.³⁹⁴

Veldstudies daarentegen zijn duidelijk geparametriseerde wetenschappelijke experimenten met een controlegroep, terwijl de toezichtstudies observatiestudies (zonder interventie) zijn, waarvan de parameters niet worden vastgesteld. Bijgevolg verschilt de kwaliteit van de gegevens die door deze twee soorten onderzoek worden gegenereerd, met name wat betreft de mate waarin zij kunnen dienen als grond voor conclusies over causaliteit van een waargenomen verschijnsel of over het ontbreken van een causaal verband indien geen verschijnsel is waargenomen.³⁹⁵

109. De belangrijkste actoren op pesticidegebied hadden sterk tegenstrijdige standpunten en wetenschappelijk bewijs dat deze standpunten ondersteunde. Aan de ene kant waren er de academici en NGO's die alarm sloegen door te verwijzen naar de laboratoriumstudies, terwijl aan de andere kant de actoren uit de industrie steevast verwezen naar monitoringgegevens waarbij werd aangetoond dat de neonicotinoïden geen significant effect hadden op de bijensterfte.³⁹⁶ Bayer CropScience en Syngenta AG waren actief betrokken bij het Europese beoordelingsproces. De door hen ingediende documentatie tijdens het risicobeoordelingsproces van de neonicotinoïden bestond quasi uitsluitend uit monitoringgegevens.

Onderafdeling 1.4. Neonicotinoïden in de rechtszaal.

110. Zowel Bayer als Syngenta hebben juridische stappen ondernomen om de beperkingen van de Commissie aan te vechten. De grieven betroffen onder meer een schending van het rechtszekerheidsbeginsel, het voorzorgsbeginsel, het eigendomsrecht en van de vrijheid van ondernemerschap. Tevens werd aangevoerd dat de wetenschappelijke basis waarop de beperkingen werden gebaseerd gebrekkig en ontoereikend was.³⁹⁷ In haar beoordeling haalde het Gerecht enkele belangrijke punten aan. Zo stelde het Gerecht dat: monitoringgegevens, of zij nu al dan niet zijn verzameld in het kader van een toezichtprogramma, niet kunnen worden gelijkgesteld met gegevens die zijn verzameld in veldstudies. Veldstudies zijn namelijk duidelijk geparametriseerde wetenschappelijke experimenten met een controlegroep, terwijl de toezichtstudies observatiestudies zonder interventie zijn, waarvan de parameters niet worden vastgesteld.³⁹⁸

Het Gerecht stelt tevens dat aan de bescherming van het milieu een groter belang toekomt dan aan economische overwegingen. Het Gerecht benadrukt dat bescherming van het milieu zelfs aanzienlijke negatieve gevolgen voor bepaalde marktdeelnemers kan rechtvaardigen.³⁹⁹ De intrekking of wijziging van een bestaande goedkeuring veronderstelt dat de Commissie op basis van nieuwe wetenschappelijke kennis tot de conclusie komt dat niet langer aan de criteria voor goedkeuring wordt voldaan.

Er kan niet worden betoogd dat de wijziging of de intrekking van de goedkeuring naar aanleiding van de herziening de vrijheid van ondernemerschap of het recht op eigendom in essentie aantast. De aanvrager blijft immers vrij om zijn activiteiten met betrekking tot de productie van

³⁹⁴ D., RIMKUTE, "Explaining differences in scientific expertise use: The politics of pesticides." *Politics and Governance* 2015, Volume 3, Issue 1,114-127.

³⁹⁵ Gerecht 17 mei 2018, nr. T-429/13 en T-451/13, Bayer CropScience e.a./ commissie, ECLI:EU:T:2018:280, 208.

³⁹⁶ *Ibid.*

³⁹⁷ *Ibid.*, 101-102.

³⁹⁸ *Ibid.*, 208-210.

³⁹⁹ *Ibid.*,587.

gewasbeschermingsmiddelen voort te zetten.⁴⁰⁰ Bovendien vereist punt 3.8.3 van de Verordening 1107/2009 dat de goedkeuring van een werkzame stof wordt uitgesloten in het geval van onaanvaardbare effecten op de ontwikkeling van de kolonies, niet pas wanneer het hele voortbestaan van bijenkolonies in gevaar komt.⁴⁰¹ De Commissie oordeelde terecht dat een risico voor de kolonie niet kan worden uitgesloten. In dergelijke gevallen moet het voorzorgsbeginsel primeren. De Commissie nam dus rechtmatig bijkomende beschermingsmaatregelen.⁴⁰²

111. Met betrekking tot het verbod op niet-professionele gebruikstoepassingen herinnerde het Gerecht aan een enquête, die in alle lidstaten is gehouden aan de hand van een representatieve steekproef, die aangeeft dat 34 procent van de respondenten slechts “soms” of “nooit” de gebruiksinstructies op het etiket van gewasbeschermingsmiddelen leest.⁴⁰³ Vastgesteld moet worden dat in die omstandigheden en in het bijzonder rekening houdend met de hoge mate van toxiciteit van de bedoelde stoffen, de Commissie op goede gronden mocht concluderen dat niet-professionele gebruikers de gebruiksinstructies mogelijk niet zouden naleven.⁴⁰⁴ Bovendien stelt het Gerecht dat het veiliger is om gebruik van gevaarlijke stoffen te verbieden dan te moeten vertrouwen op het bewustzijn van de gebruikers.⁴⁰⁵ Derhalve kan het verbod op niet-professionele gebruikstoepassingen niet worden gekwalificeerd als “*kennelijk ongeschikt ter bereiking van het nagestreefde doel*” zoals was beweerd door de verzoekers.⁴⁰⁶

112. Wat betreft het verbod op het gebruik en in de handel brengen van behandelde zaden, stelt het Gerecht vast dat dit het enige middel was om de nuttige werking van de beperking aan de goedkeuring van de betreffende stoffen te verzekeren.⁴⁰⁷

113. In de risicobeoordeling heeft de EFSA hoge acute risico's voor bijen op bepaalde gewassen vastgesteld en tevens het bestaan van relevante gegevenslacunes bevestigd. Kortom, niet alle aspecten van schadelijke effecten van de neonicotinoïden kunnen met de huidige gegevens wetenschappelijk worden aangetoond, maar ook niet worden uitgesloten. Als er echter twijfel is, dan moet dit ten voordele van de bijen zijn. Het voorzorgsbeginsel zoals de Commissie dat definieert, geeft meer vrijheid om strengere regelgeving te rechtvaardigen als er geen wetenschappelijke zekerheid bestaat over de werkelijke risico's. In die zin kan een beperking of een verbod op het gebruik van deze neonics worden geïnterpreteerd als een schoolvoorbeeld van de toepassing van het voorzorgsbeginsel.⁴⁰⁸ De bevestiging van het Gerecht van de toepassing van het voorzorgsbeginsel door de Commissie is hieromtrent van uiterst belang en ontworteld argumenten van de industrie gebaseerd op het ontbreken van wetenschappelijke zekerheid.

Onderafdeling 1.5. Nog lang niet uitgepraat

114. Kenmerkend voor het vraagstuk rond de neonics is de grote belangstelling van het publiek en de media. Rond neonics werden verschillende intensieve campagnes gevoerd door verschillende organisaties. Er moest en zal actie ondernomen worden. Hieromtrent liet Tonio Borg, een commissaris

⁴⁰⁰ *Ibid.*, 593.

⁴⁰¹ *Ibid.*, 496.

⁴⁰² *Ibid.*

⁴⁰³ *Ibid.*, 555-559.

⁴⁰⁴ *Ibid.*

⁴⁰⁵ *Ibid.*

⁴⁰⁶ *Ibid.*

⁴⁰⁷ *Ibid.*, 607-613.

⁴⁰⁸ D., RIMKUTE, “Explaining differences in scientific expertise use: The politics of pesticides.” *Politics and Governance* 2015, Volume 3, Issue 1, 114-127.

van het Directoraat-Generaal voor Gezondheid en Voedselveiligheid, in de pers geen twijfel: “*it was my personal concern to take decisive action*”.⁴⁰⁹

115. De controverse rond de neonics legt de spanning bloot tussen de visie van de, op gevaren gebaseerde, regulering van pesticiden en de visie van de industrie gebaseerd op risico waarbij verder wordt gekeken dan intrinsieke gevaren.⁴¹⁰ Aan de ene kant beweerde de industrie dat boeren gedwongen zouden worden om oudere chemicaliën te gebruiken ter vervanging van neonicotinoïden waardoor nog steeds het milieu zou worden beschadigd. Aan de andere kant van het debat stelde een netwerk van NGO's, imkerverenigingen en organisaties voor biologische landbouw, dat de neonicotinoïden met bestuiversvriendelijke landbouwtechnieken zouden kunnen worden gesubstitueerd. Ook werd benadrukt dat chemicaliën als laatste redmiddel zouden moeten worden gebruikt volgens de Europese Richtlijn voor het duurzaam gebruik van pesticiden.⁴¹¹ De keuze voor beleid gebaseerd op intrinsiek gevaar of een beleid gebaseerd op risico is tot op de dag van vandaag een sterk discussiepunt binnen het internationale debat over pesticidenbeleid.

116. De strijd tegen neonicotinoïden is nog lang niet gestreden. Er moet echter aan herinnerd worden dat het verbod op thiamethoxam, imidacloprid en clothianidin niet geldt in kassen. Het zou naïef zijn om te denken dat het gebruik van deze actieve bestanddelen in een kas geen schade toebrengt aan bijen. Bijen blijven immers in staat de planten te bestuiven door de kassen binnen te vliegen. De actieve bestanddelen verspreiden zich nog steeds via het grondwater waardoor deze kunnen worden opgenomen door planten. Op deze manier komen bijen indirect alsnog in aanraking met de neonics. Ook zijn andere neonics nog steeds toegelaten in de EU. Acetamiprid en thiacloprid vertonen een chronische toxiciteit die vergelijkbaar is met die van de drie stoffen waarop de beperkingen zijn gericht. Thiachloprid werd in februari 2020 verboden.⁴¹² De goedkeuring van acetamiprid werd echter verlengd tot 28 februari 2033. Hoewel acetamiprid wordt vermoed minder schadelijk te zijn voor bijen omdat het zeer snel wordt verteerd, waarschuwt wetenschappelijk onderzoek voor de schadelijk effecten op de ontwikkeling van het menselijk zenuwstelsel.⁴¹³

Afdeling 2. Bee Guidance Document

117. Er mag niet uit het oog verloren worden dat andere potentieel schadelijke actieve bestanddelen in gewasbeschermingsmiddelen nog steeds kunnen worden gebruikt. Het is bijgevolg van cruciaal belang dat de beoordeling van actieve bestanddelen gebeurt volgens de recentste en hoogste wetenschappelijke standaarden.

118. Gewasbeschermingsmiddelen worden goedgekeurd in de EU als het gebruik geen onaanvaardbare gevolgen heeft voor het milieu, met inbegrip van potentiële effecten op “niet-

⁴⁰⁹ Speech van Conference for Better Bee Health, 7 April 2014, georganiseerd door de Europese Commissie, Brussels in D., RIMKUTE, “Explaining differences in scientific expertise use: The politics of pesticides.” *Politics and Governance* 2015, Volume 3, Issue 1, 114-127.

⁴¹⁰ E., BOZZINI, *Pesticide Policy and Politics in the European Union: Regulatory Assessment, Implementation and Enforcement*, Palgrave Macmillan 2017, 78-84.

⁴¹¹ *Ibid.*

⁴¹² Uitvoeringsverord. Commissie nr. 2020/23, 12 januari 2020 tot niet-verlenging van de goedkeuring van de werkzame stof thiacloprid overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen, en tot wijziging van de bijlage bij Uitvoeringsverordening (EU) nr. 540/2011 van de Commissie, PB.L. 14 januari 2020, afl. 8, 8.

⁴¹³ J., KIMURA-KURODA, Y., KOMUTA, Y., KURODA, M., HAYASHI, H., KAWANO, “Nicotine-Like Effects of the Neonicotinoid Insecticides Acetamiprid and Imidacloprid on Cerebellar Neurons from Neonatal Rats”, *Plos one* 2012, afl. 7.

doelsoorten” zoals bijen, de biodiversiteit en het ecosysteem.⁴¹⁴ Wat honingbijen betreft, mogen door de EU goedgekeurde bestrijdingsmiddelen slechts een verwaarloosbare blootstelling van honingbijen opleveren, of geen onaantoonbare acute of chronische gevolgen hebben voor het overleven en de ontwikkeling van een honingbijenkolonie, rekening houdend met effecten op de larven of op het gedrag van de honingbijen.⁴¹⁵ De beoordeling, die de basis vormt voor regelgevingsbesluiten, moet “onafhankelijk, objectief en transparant” zijn en worden uitgevoerd “op grond van de stand van de wetenschappelijke en technische kennis”.⁴¹⁶

119. De criteria die moeten worden gehanteerd voor de evaluatie en besluitvorming voor werkzame stoffen en gewasbeschermingsmiddelen zijn vastgesteld op basis van gegevensvereisten⁴¹⁷ en uniforme beginselen⁴¹⁸. De Commissie stelt sinds 2002 richtsnoeren ter beschikking die aangeven hoe de het gebruik van werkzame stoffen en gewasbeschermingsmiddelen voor honingbijen moeten worden beoordeeld.⁴¹⁹ Deze richtsnoeren bepalen dat bij de beoordeling enkel rekening moet worden gehouden met de acute toxiciteit.⁴²⁰ Derhalve wordt geen rekening gehouden met de mogelijke effecten van chronische of herhaalde blootstelling van honingbijen aan deze stoffen. Nochtans is dit sinds 2009 vereist voor alle werkzame stoffen en gewasbeschermingsmiddelen krachtens de Verordening inzake gewasbeschermingsmiddelen.⁴²¹

De risicobeoordelingsregeling verwijst overigens slechts naar het effect van gewasbeschermingsmiddelen op honingbijen.⁴²² Er moet dus geen rekening worden gehouden met het effect op andere bijen zoals hommels en wilde bijen. Daarnaast wordt verstuiving als enige blootstellingsroute bestudeerd.⁴²³ Deze regeling omvat bijgevolg niet de toepassing van gewasbeschermingsmiddelen op zaden.⁴²⁴ Ondanks de bestaande regelgeving kan de EU momenteel niet uitsluiten dat bijen en andere bestuivers grote risico's lopen als gevolg van door de EU goedgekeurde chemische stoffen. De huidige risicobeoordelingsmethode brengt echter duidelijk niet

⁴¹⁴ Art. 4, §3, e Annex II 3.8.3 Verord.Raad nr. 1107/2009, 21 oktober 2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en tot intrekking van de Richtlijnen 79/117/EEG en 91/414/EEG van de Raad, *Pb.L.* 24 november 2009, afl. 309, 1.

⁴¹⁵ Annex II 3.8.3 Verord.Raad nr. 1107/2009, 21 oktober 2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en tot intrekking van de Richtlijnen 79/117/EEG en 91/414/EEG van de Raad, *Pb.L.* 24 november 2009, afl. 309, 1.

⁴¹⁶ *Ibid.*, art. 11 en 36.

⁴¹⁷ Verord. Commissie nr. 283/2013, 1 maart 2013 tot vaststelling van de gegevensvereisten voor werkzame stoffen, *Pb.L.* 3 april 2013, afl.93, 1; Verord.Commissie nr. 284/2013, 1 maart 2013 tot vaststelling van de gegevensvereisten voor gewasbeschermingsmiddelen overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1107/2009, *Pb.L.* 3 april 2013, afl. 93, 85.

⁴¹⁸ Verord. Commissie nr. 546/2011, 10 juni 2011 tot uitvoering van Verordening (EG) nr. 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad wat uniforme beginselen voor de evaluatie en de toelating van gewasbeschermingsmiddelen betreft, *Pb.L.* 11 juni 2011, afl. 155, 127.

⁴¹⁹ Europese Commissie, “Guidance Document on terrestrial Ecotoxicology under Council Directive 91/414/EEC”, 17 oktober 2002, SANCO/10329/2002, https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/plant/docs/pesticides_ppp_app-proc_guide_ecotox_terrestrial.pdf.

⁴²⁰ *Ibid.*

⁴²¹ Annex II 3.8.3 Verord.Raad nr. 1107/2009, 21 oktober 2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en tot intrekking van de Richtlijnen 79/117/EEG en 91/414/EEG van de Raad, *Pb.L.* 24 november 2009, afl. 309, 1.

⁴²² Europese Rekenkamer, “Bescherming van wilde bestuivers in de EU: de initiatieven van de Commissie hebben geen vruchten afgeworpen”, 9 juli 2020, www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=54200.

⁴²³ *Ibid.*

⁴²⁴ *Ibid.*

alle verschillende manieren waarop gewasbeschermingsmiddelen schadelijk kunnen zijn voor bijen in kaart.⁴²⁵

120. Nochtans is sinds 2013 het EFSA Bee Guidance Document beschikbaar.⁴²⁶ Dit document bevat evenzeer richtsnoeren voor de beoordeling van de effecten van gewasbeschermingsmiddelen op bijen. De EFSA-richtsnoeren werden opgesteld in samenspraak met deskundigen op het gebied van bijenecotoxicologie.⁴²⁷ Tot op de dag van vandaag biedt het EFSA Bee Guidance Document de meest effectieve en uitgebreide beoordelingsmethode.⁴²⁸

Deze beoordelingsmethode laat toe om de toxicologische gegevens en blootstellingsgegevens die door de EU-wetgeving worden vereist te analyseren en te interpreteren.⁴²⁹ De methodologie houdt rekening met verschillende belangrijke bevindingen met betrekking tot bijenonderzoek. Zo erkennen de EFSA-richtsnoeren de noodzaak om niet alleen het effect van pesticiden op individuele bijen te meten, maar ook het algemene effect op de bijenkolonie voor sociale bijensoorten.⁴³⁰ Ook wordt rekening gehouden met de effecten bij een chronische blootstelling.⁴³¹ De richtsnoeren betrekken ook onderzoek naar de risico's voor hommels en wilde bijen.⁴³² Daarnaast wordt evenzeer aandacht besteed aan de verschillende manieren waarop bijen kunnen worden blootgesteld aan pesticiden. Zo worden de risico's nagegaan van blootstelling aan residuen via stofdeeltjes en de consumptie van verontreinigde nectar en verontreinigd water (guttatievloeistof en oppervlaktewater).⁴³³

De EFSA-richtsnoeren voorzien ook in een uitbreiding en verfijning van de risicobeoordelingsregeling voor de blootstelling aan stoffen als gevolg van de ontbinding van gewasbeschermingsmiddelen in planten (metabolieten).⁴³⁴ Sommige van deze stoffen kunnen echter toxischer zijn dan het gewasbeschermingsmiddel waarvan zij afkomstig zijn.⁴³⁵

De methode van de EFSA beoordeelt de risico's van gewasbeschermingsmiddelen volgens een trapsgewijze aanpak. Er wordt gestart met eenvoudigere tests in het laboratorium, gevolgd door complexere tests die buiten het laboratorium worden uitgevoerd onder semiveldomstandigheden (uitgevoerd met kooien en tunnels) en veldomstandigheden.⁴³⁶ de omvang van kolonies honingbijen die aan gewasbeschermingsmiddelen zijn blootgesteld mag maximaal met 7 procent verminderen. Voor hommels en wilde bijen worden andere factoren in acht genomen.⁴³⁷

⁴²⁵ H., MUILERMAN, Industry Writing its own rules, PAN Europe Brussel, Januari 2018, www.pan-europe.info/sites/pan-europe.info/files/public/resources/reports/industry-writings-its-own-rules-pdf.pdf.

⁴²⁶ EFSA Guidance Document on the risk assessment of plant protection products on bees (*Apis mellifera*, *Bombus* spp. and solitary bees). EFSA Journal 2013, 11(7):3295.

⁴²⁷ BeeLife, A New Chance for Adopting the EFSA Bee Guidance After Vote in the European Parliament, 24 oktober 2019, <https://www.bee-life.eu/post/a-new-chance-for-adopting-the-efsa-bee-guidance-after-vote-in-the-european-parliament>.

⁴²⁸ B., STAES, Implementation of EFSA Bee Guidance Document : Letter to commissioner Andriukaitis, 25 februari 2019, www.greens-efa.eu/en/article/news/implementation-of-efsa-bee-guidance-document/.

⁴²⁹ *Ibid.*

⁴³⁰ EFSA, "Guidance on the risk assessment of plant protection products on bees (*Apis mellifera*, *Bombus* spp. and solitary bees)", 4 juli 2013, <https://www.efsa.europa.eu/en/efsajournal/pub/3295>.

⁴³¹ *Ibid.*

⁴³² *Ibid.*

⁴³³ *Ibid.*

⁴³⁴ *Ibid.*

⁴³⁵ Europese Rekenkamer, "Bescherming van wilde bestuivers in de EU: de initiatieven van de Commissie hebben geen vruchten afgeworpen", 9 juli 2020, www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=54200.

⁴³⁶ *Ibid.*

⁴³⁷ *Ibid.*

121. EFSA moedigt de Commissie reeds sinds 2013 aan de risicobeoordelingsregeling in het Bee Guidance Document op te nemen in de Verordening tot uitvoering van Verordening 1107/2009⁴³⁸. De EFSA beoordelingsmethode werd echter reeds succesvol toegepast bij de beoordeling van de neonicotinoïden thiamethoxam, imidacloprid en clothianidin.⁴³⁹ De pesticidenindustrie verzet zich tegen de toepassing van de EFSA richtsnoeren industrie.⁴⁴⁰ De European Crop Protection Association (ECPA), de belangenvertegenwoordiger van de pesticide-industrie, stelde in haar advies aan de Commissie dat *“de richtsnoeren van de EFSA niet ten uitvoer moeten worden gebracht, zelfs niet gedeeltelijk. (...) de door de Commissie voorgestelde elementen die klaar zijn voor de tenuitvoerlegging, nog veel werk vergen voordat ze van toepassing kunnen zijn. Dit is met name het geval voor de vereisten voor het uitvoeren van veldproeven, die onrealistisch zijn. Wij verzoeken de Commissie en de lidstaten dan ook het uitvoeringsplan te heroverwegen en (...) te vermijden wanneer de voorgestelde wijzigingen niet gebaseerd zijn op de meest recente kennis”*.⁴⁴¹

122. Ten gevolge van onvoldoende steun van de lidstaten in het Permanent Comité voor planten, dieren, levensmiddelen en diervoeders stelde de Commissie een amendement van de uitvoeringsverordening voor dat voorzag in de implementatie van slechts een klein deel van de EFSA met betrekking tot acute toxiciteit voor honingbijen.⁴⁴² Dit komt in feite echter neer op een bevestiging van wat reeds werd voorzien in de huidige beoordelingsmethode. De eisen voor de beoordeling van de chronische toxiciteit en de toxiciteit voor bijenlarven dat initieel werd opgenomen in het voorstel, werden voor de stemming geschrapt.⁴⁴³ Een meerderheid van de Europese lidstaten heeft voor dit teleurstellende amendement gestemd. Alleen Frankrijk heeft tegengestemd. Het Verenigd Koninkrijk en Griekenland onthielden zich van stemming.⁴⁴⁴

123. Veel lidstaten deelde daarnaast de mening van de ECPA en oordeelden dat verschillende aspecten van het richtsnoer verouderd waren en moesten worden geactualiseerd. Op 11 maart 2019 machtigde de Commissie de EFSA dan ook om het merendeel van de Bee Guidance Document te herzien.⁴⁴⁵ Deze redenering leidt tot een merkwaardige situatie. De huidige risicobeoordelingsmethode, dat dateert van 2002, wordt namelijk ondertussen behouden omdat de EFSA risicobeoordeling van 2013, verouderd wordt bevonden. Tabellen 1 en 2 in de bijlage geven, ter vergelijking, de huidige testvereisten op basis van de richtsnoeren van 2002 voor honingbijen en de testvereisten op basis van het EFSA Bee Guidance Document weer.

De afwijzing van het Bee Guidance Document houdt in dat belangrijke aspecten zoals chronische toxiciteit en risico's voor wilde bijen kunnen worden genegeerd totdat een herziende leidraad

⁴³⁸ Verord.Commissie nr. Nr. 5462011, 10 juni 2011 tot uitvoering nvan Verordening 1107/2009 wat uniforme beginselen voor de evaluatie en de toelating van gewasbeschermingsmiddelen betreft, Pb.L. 11 juni 2011, afl. 155, 127.

⁴³⁹ EFSA, “Bumble bee study does not affect neonicotinoid conclusions”, 4 juni 2013, www.efsa.europa.eu.

⁴⁴⁰ ECPA input for July SCoPAFF meeting, 10 July 2019, www.ecpa.eu/sites/default/files/document_policy/31512_ECPA_input_for_SCOPAFF_meeting_16_17_July_2019.pdf.

⁴⁴¹ *Ibid.*

⁴⁴² SumOfUs, Greenpeace Europe, Pollinis, Bee Life en PAN Europe , “Bees unprotected : How the EU is failing to shield bees from dangerous pesticides, Greenpeace en PAN Europe”, 24 september 2019.

⁴⁴³ *Ibid.*

⁴⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁴⁵ *Ibid.*

beschikbaar is.⁴⁴⁶ De deadline voor deze herziening is maart 2021 en EFSA consulteert momenteel experts van verschillende belangengroepen en de lidstaten over de herziening.⁴⁴⁷

124. Het Europees Parlement heeft zich uitgesproken tegen het amendement van de Commissie van de uitvoeringsverordening.⁴⁴⁸ Het Parlement stelt echter dat er meer actie moet worden ondernomen om bijen te beschermen en is daarom van mening dat de aanvullende delen van de EFSA-richtsnoeren onverwijld ten uitvoer moeten worden gelegd. Het Parlement vermeldt daarbij uitdrukkelijk de delen die betrekking hebben op de chronische toxiciteit en toxiciteit voor hommels en solitaire bijen.⁴⁴⁹

De resolutie van het Europees Parlement geeft een belangrijk signaal aan de Europese Commissie en de lidstaten. De bescherming van bijen moet serieus genomen worden en ondersteund worden door de hoogste wetenschappelijke standaard en vooruitgang op het gebied van beoordelingsmethoden. Het is nu afwachten of de Commissie en de lidstaten deze boodschap ter harte nemen en de richtsnoeren van de EFSA volledig toepassen om zodoende de bescherming van bijen en bestuivers daadwerkelijk verbeteren.

125. Tot slot moet worden herhaald dat de EFSA risicobeoordelingsmethode reeds werd toegepast en aanvaard in 2013 met betrekking tot het verbod op de drie neonics. Het is opvallend dat sommige regeringen die dit verbod publiekelijk hebben gesteund, weigeren om dezelfde testnormen toe te passen op andere pesticiden.⁴⁵⁰ Het is van essentieel belang dat de EFSA-richtsnoeren voor bijen in hun geheel worden overgenomen en op geen enkele wijze worden afgezwakt. Elke afzwakking van de tekst zal de bestaande tekortkomingen in de tenuitvoerlegging van de bepalingen van de Europese autorisatieprocedure voor pesticiden in stand houden.⁴⁵¹ Gezien de wetenschappelijke consensus over de alarmerende gezondheidstoestand van bijen, dienen alle gewasbeschermingsmiddelen, in het bijzonder de resterende neonicotinoïden, volgens dezelfde hoge normen worden beoordeeld als de drie verboden neonicotinoïden.⁴⁵² Zolang de Commissie zich ervan weerhoudt om de meest geavanceerde veiligheidsnormen te implementeren zal de EU de effectieve bescherming van bijen tegen schadelijke effecten van gewasbeschermingsmiddelen niet kunnen garanderen.

126. Sinds de publicatie van het Bee Guidance Document in 2013 heeft het PDL-comité ondertussen al zeven jaar lang de kans bewust laten liggen om de beoordelingsmethoden voor de effecten van gewasbeschermingsmiddelen op honingbijen, wilde bijen en hommels grondig te verbeteren. Al zeven jaar lang wordt elke dag een significante opportuniteit genegeerd om een betere bescherming te bieden aan bijen. Hiermee worden ook bestuivers in het algemeen in de steek gelaten.

⁴⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁴⁷ EFSA, Bees and pesticides: third consultation on guidance review, 24 maart 2020, www.efsa.europa.eu/en/news/bees-and-pesticides-third-consultation-guidance-review.

⁴⁴⁸ Resolutie van het Europees Parlement van 23 oktober 2019 over de ontwerpverordening van de Commissie tot wijziging van Verordening (EU) nr. 546/2011 wat de beoordeling van de effecten van gewasbeschermingsmiddelen op honingbijen betreft (D045385/06 – 2019/2776(RPS)).

⁴⁴⁹ *Ibid.*

⁴⁵⁰ SumOfUs, Greenpeace Europe, Pollinis, Bee Life en PAN Europe, “Bees unprotected : How the EU is failing to shield bees from dangerous pesticides, Greenpeace en PAN Europe”, 24 september 2019.

⁴⁵¹ B., STAES, Implementation of EFSA Bee Guidance Document : Letter to commissioner Andriukaitis, 25 februari 2019, www.greens-efa.eu/en/article/news/implementation-of-efsa-bee-guidance-document/.

⁴⁵² *Ibid.*

Bijen worden echter gezien als de kanaries in de koolmijn voor de toestand van bestuivers in het algemeen.⁴⁵³

De bevindingen in deze afdeling legt de vinger op een gapende wonde van het Europese pesticidebeleid. Het herhaaldelijk falen in het voorzien van betere bescherming van bijen in de beoordelingsmethode van gewasbeschermingsmiddelen maakt de nood aan verantwoording en transparantie wederom pijnlijk duidelijk.

Afdeling 3. Het initiatief inzake bestuivers

127. De bescherming van bijen wordt specifiek besproken in het EU-initiatief inzake bestuivers.⁴⁵⁴ In het initiatief inzake bestuivers erkent de Commissie de ernstige afname van het aantal wilde bestuivers en de behoefte aan EU-optreden om dit probleem aan te pakken. Het initiatief stelt zowel strategische doelstellingen als een reeks specifieke initiatieven vast voor de periode tot 2020.⁴⁵⁵

Het initiatief inzake bestuivers had voornamelijk tot doel de doelmatigheid van bestaande instrumenten, beleidslijnen en wetgeving op het gebied van milieu, pesticiden, landbouw en onderzoek en innovatie te verhogen.⁴⁵⁶ De voorgestelde acties om de voornaamste bedreigingen voor wilde bestuivers aan te pakken zijn gericht op de instandhouding van habitats, de vermindering van de effecten van pesticiden en de aanpak van invasieve uitheemse soorten.⁴⁵⁷ Er zijn geen maatregelen opgenomen voor andere bedreigingen zoals klimaatverandering, milieuvervuiling en ziektes.⁴⁵⁸

128. Het initiatief inzake bestuivers werd gepubliceerd in de vorm van een mededeling van de Commissie. Bijgevolg is het initiatief niet bindend en werd geen rechtskader vastgesteld voor de bescherming en het herstel van wilde bijen. Bijgevolg werden tevens geen specifieke financiële middelen toegewezen onder dit initiatief.⁴⁵⁹

129. Het initiatief stelt 31 acties voor waarvan veertien met betrekking tot het aanpakken van de daling van het aantal bijen. Daarvan waren er negen gericht op bestaande beleidslijnen en maatregelen op het gebied van biodiversiteit, natuurbehoud, landbouw en pesticiden. De voorgenomen acties hebben echter niet tot significante wijzigingen voor deze beleidslijnen geleid.⁴⁶⁰ Zo werden de lidstaten aangemoedigd om de bescherming van bijen op te nemen in hun strategische GLB-plannen voor 2021-2027. Daartoe zou de Commissie in het kader van het GLB een indicator voor bestuivers op te nemen.⁴⁶¹ De voorstellen van de Commissie voor het nieuwe GLB maken echter geen melding van deze indicator. De lidstaten bereiden derhalve momenteel strategische GLB-plannen voor

⁴⁵³ BeeLife, "BeeLife comments on the European Court of Auditors' Report on EU failures for Pollinator Protection", 9 juli 2020, <https://www.bee-life.eu/post/beelife-comments-on-the-european-court-of-auditors-report-on-eu-failures-for-pollinator-protection>.

⁴⁵⁴ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, het EU initiatief inzake bestuivers, COM(2018) 395 final, 1 juni 2018, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0395>.

⁴⁵⁵ Europese Commissie, "The EU approach to tackle pollinator decline.", http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/pollinators/index_en.htm.

⁴⁵⁶ E Europese Rekenkamer, "Bescherming van wilde bestuivers in de EU: de initiatieven van de Commissie hebben geen vruchten afgeworpen", 9 juli 2020, www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=54200.

⁴⁵⁷ Europese Rekenkamer, "Bescherming van wilde bestuivers in de EU: de initiatieven van de Commissie hebben geen vruchten afgeworpen", 9 juli 2020, www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=54200.

⁴⁵⁸ *Ibid.*

⁴⁵⁹ *Ibid.*

⁴⁶⁰ *Ibid.*

⁴⁶¹ *Ibid.*

zonder dat er richtsnoeren bestaan van de Commissie over met betrekking tot bijen en landbouw.⁴⁶² Daarnaast vermeldde het initiatief dat elk buitenshuis gebruik van de drie eerder besproken neonicotinoïden moesten worden verboden. Dit verbod was echter reeds van kracht voor het initiatief werd gepubliceerd. Bijgevolg bood dit voornemen geen meerwaarde.⁴⁶³

130. Het directoraat-generaal Milieu (DG Milieu) begeleidt de uitvoering van het initiatief inzake bestuivers. Daarnaast is het DG Milieu zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van 24 maatregelen. Het directoraat-generaal Gezondheid en Voedselveiligheid, DG SANTE, moet vier acties uitvoeren. De lidstaten nemen de overige drie acties voor hun rekening.⁴⁶⁴ Binnen DG Milieu houdt slechts 1 ambtenaar zich bezig met het initiatief inzake bestuivers.⁴⁶⁵ Het valt te betreuren dat de Commissie geen duidelijke invulling van de rollen en verantwoordelijkheden van directoraten heeft vastgesteld. Er werden geen follow-upvergaderingen met relevante belanghebbenden georganiseerd. Evenmin werden monitoring- en verslaggevingsregelingen vastgesteld om de voortgang van de acties te evalueren. Er werden tevens geen streefdoelen of criteria vastgesteld om te beoordelen of de doelstellingen van de acties werden bereikt.⁴⁶⁶

131. Het initiatief inzake bestuivers kan worden beschouwd als een kleine stap in de goede richting. De erkenning van het belang van een Europees ingrijpen voor de bescherming van wilde bestuivers is van essentieel belang. Echter staat het gebrek aan governance- en controlemechanismen het naar behoren aanpakken van de vastgestelde bedreigingen in de weg.⁴⁶⁷ Ook toonde sommige acties weinig ambitie of sloegen ze er niet in hun doelen te bereiken.

132. De Commissie heeft aangegeven dat uiterlijk eind 2020 een toetsing van het EU-initiatief inzake bestuivers zal worden verricht. Op basis van deze toetsing zullen mogelijke vervolgacties inzake bestuivers in 2021 worden overwogen.⁴⁶⁸

Afdeling 4. Van boer tot bord en de biodiversiteitsstrategie 2030 onder de Europese Green Deal

133. In 2019 presenteerde de Commissie de Europese Green Deal.⁴⁶⁹ De Green Deal omvat een pakket maatregelen. De Green deal beoogt onder andere het opbouwen van een duurzaam voedselsysteem met de nieuwe van boer tot bord strategie. Ook beoogt de Green Deal de verscheidenheid aan planten en dieren in het plattelandsecosysteem te beschermen en te verbeteren via de nieuwe biodiversiteitsstrategie. Daarnaast zal de in 2020 aan te kondigen nieuwe, geactualiseerde bosbouwstrategie bijdragen aan het behoud van gezonde bossen. Verder wordt

⁴⁶² *Ibid.*

⁴⁶³ *Ibid.*

⁴⁶⁴ *Ibid.*

⁴⁶⁵ *Ibid.*

⁴⁶⁶ *Ibid.*

⁴⁶⁷ *Ibid.*

⁴⁶⁸ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, EU biodiversiteitsstrategie voor 2030: De natuur terug in ons leven brengen, COM/2020/380 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/nl/TXT/?qid=1590574123338&uri=CELEX:52020DC0380>.

⁴⁶⁹ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, De Europese Green Deal, COM(2019) 640 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/nl/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0640>.

bijgedragen tot een actieplan voor nulvervuiling door de natuurlijke hulpbronnen zoals water, lucht en bodem te beschermen.⁴⁷⁰

Frans Timmermans, de uitvoerend vicevoorzitter van de Europese Commissie, is lovend over de introductie van de van boer tot bord strategie en de nieuwe biodiversiteitsstrategie: *“At the heart of the Green Deal the Biodiversity and Farm to Fork strategies point to a new and better balance of nature, food systems and biodiversity; to protect our people’s health and well-being, and at the same time to increase the EU’s competitiveness and resilience. These strategies are a crucial part of the great transition we are embarking upon.”*

134. Zowel de boer tot bord strategie als de biodiversiteitsstrategie 2030 werden gepubliceerd op 20 mei, Wereldbijendag. De biodiversiteitsstrategie 2030 behandelt maatregelen rond de bescherming en het herstel van habitat. Echter vermeldt de biodiversiteitsstrategie dat Akker- en weidevogels en insecten, met name bestuivers, *“belangrijke indicatoren zijn van de toestand van landbouwecosystemen en van vitaal belang zijn voor de landbouwproductie en de voedselzekerheid. Hun onrustwekkende achteruitgang moet worden omgebogen tegen 2030”*.⁴⁷¹ Deze vermelding en erkenning van bestuivers is positief. Aangezien bijen tot de bestuivers behoren kan ervan worden uitgegaan dat de Commissie bij het opstellen van haar beleid het belang van de bijen in gedachten had. Echter vermeldt noch de biodiversiteitsstrategie noch de van boer tot bord strategie specifiek maatregelen gericht op bijen.

Het “ombuigen” van de achteruitgang van bestuivers tegen 2030 kan zowel een uiterst ambitieus als een compleet ambitieeloos doel uitmaken. Er wordt echter niet vermeld welke indicatoren zullen worden gebruikt om deze “ombuiging” te meten. Het is niet duidelijk wat een “ombuiging” voor de Commissie inhoudt en vanaf wanneer er van een ombuiging kan worden gesproken. Hoe de bepaling nu is neergeschreven geeft echter de indruk dat de achteruitgang van alle verschillende soorten bestuivers, waaronder honingbijen, wilde bijen en hommels, tegen 2030 minstens zal zijn gestabiliseerd.

De Biodiversiteitsstrategie vermeldt enkele acties die zullen worden ondernomen om dit doel te bereiken. Zo beoogt de Commissie de volledige uitvoering van het EU-initiatief inzake bestuivers.⁴⁷² Deze bepaling heeft weinig nut aangezien het initiatief inzake bestuivers reeds afloopt eind dit jaar en de volledige uitvoering reeds zou moeten zijn bereikt. Tegen eind 2020 zal de Commissie het initiatief evalueren en zo nodig bijkomende maatregelen voorstellen.⁴⁷³ Ten minste 10 % van het landbouwareaal zal moeten worden omgevormd tot landschappen met een hoge diversiteit. Daaronder vallen onder meer bufferstroken, braakland, hagen, bomen en vijvers.⁴⁷⁴ Hoewel deze maatregel vrij algemeen en vaag blijft, gaat ze zeker en vast de goede richting uit. Hierbij moet worden belicht dat bijen pas worden geholpen indien specifieke aandacht aan hun voedsel- en broedplaatsnaden wordt geschonken bij het selecteren van de toepassingen op deze gereserveerde gebieden. In het licht van de eerder besproken GLB, is het interessant dat de Commissie expliciet

⁴⁷⁰ Europese Commissie, “Sustainable agriculture in the CAP”, https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/sustainability/sustainable-cap_en.

⁴⁷¹ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio’s, EU biodiversiteitsstrategie voor 2030 : De natuur terug in ons leven brengen, COM/2020/380 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/nl/TXT/?qid=1590574123338&uri=CELEX:52020DC0380>.

⁴⁷² *Ibid.*

⁴⁷³ *Ibid.*

⁴⁷⁴ *Ibid.*

erkent in de Biodiversiteitsstrategie dat meer biodiversiteit vaak bijdraagt tot een hogere landbouwproductie.⁴⁷⁵

135. De Biodiversiteitsstrategie verwijst naar de bepalingen van boer tot bord strategie.⁴⁷⁶ Deze strategie vermeldt echter eveneens geen specifiek op bijen gerichte acties zoals, bijvoorbeeld, het toepassen van gewasbeschermingsmiddelen na zonsondergang. Onder de van boer tot bord strategie zal de Commissie maatregelen nemen om het totale gebruik van chemische pesticiden, en de daarmee gepaard gaande risico's, tegen 2030 met 50 procent te verminderen. Ook het gebruik van gevaarlijkere pesticiden zal tegen 2030 met 50 procent worden verminderd.⁴⁷⁷

136. De van boer tot bord strategie wijst op het belang van de handhaving van de bestaande wetgeving, met name op het gebied van het gebruik van pesticiden. Echter wordt meteen toegevoegd dat rekening zal worden gehouden met de verschillende uitgangspunten en de verschillen in het potentieel voor verbetering in de lidstaten.⁴⁷⁸ Ook worden enkel verwijzingen naar het GLB opgenomen. Zo zal de Commissie in het vierde kwartaal van 2020 aanbevelingen aan elke lidstaat betreffende de negen specifieke doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid GLB goedkeuren, alvorens de lidstaten de ontwerpversies van hun strategische plannen formeel indienen. Een aanbeveling blijft echter vrijwillig.⁴⁷⁹ Voor de verwezenlijking van sterke doelen, is sterke taal nodig. Hierin schiet de van boer tot bord strategie momenteel tekort. In het kader van de vermindering van pesticidengebruik moet worden herinnerd aan enkele belangrijke maatregelen. Onafhankelijkheid van pesticiden kan worden gestimuleerd door langere periodes voor gewasrotatie en een grotere gewasdiversificatie, de correcte en volledige toepassing van IPM, het weerhouden van preventief pesticidengebruik en het gebruik van persistente pesticiden.

137. Het is voorlopig nog afwachten of deze doelstellingen een louter goed voornemen zullen overstijgen. Wanneer de Commissie meer duidelijkheid creëert over de inhoud en de uitvoering van de van boer tot bord strategie en de biodiversiteitsstrategie 2030, zal het potentieel van beide strategieën beter kunnen worden ingeschat.

Afdeling 5. Red de bijen en de boeren

138. In 2019 ontstond het Europese burgerinitiatief "*Save the bees and the farmers*".⁴⁸⁰ De organisatoren van dit initiatief roepen de Commissie op tot het ondernemen van actie om de pesticiden tegen 2035 geleidelijk uit te bannen, de biodiversiteit te herstellen en de landbouwers in de overgangperiode te ondersteunen. In het bijzonder willen de organisatoren pesticiden in de EU-landbouw tegen 2030 voor 80 procent verminderen om tegen 2035 vrij te zijn van pesticiden.⁴⁸¹ Daarnaast beoogt het burgerinitiatief het herstel van de natuurlijke ecosystemen in de landbouwgebieden. Ook wordt de hervorming van landbouw aangespoord door prioriteit te geven aan kleinschalige, gediversifieerde en duurzame landbouw. In dit kader moedigt het initiatief aan om

⁴⁷⁵ *Ibid.*

⁴⁷⁶ *Ibid.*

⁴⁷⁷ *Ibid.*

⁴⁷⁸ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio, Een "van boer tot bord"-strategie voor een eerlijk, gezond en voedselsysteem,, COM/2020/381 final, 20 mei 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1590404602495&uri=CELEX%3A52020DC0381.milieuvriendelijk>.

⁴⁷⁹ *Ibid.*

⁴⁸⁰ Europees Burgerinitiatief "*Save bees and farmers! Towards a bee-friendly agriculture for a healthy environment*", www.savebeesandfarmers.eu/eng.

⁴⁸¹ *Ibid.*

agro-ecologische en biologische praktijken te ondersteunen met onder andere onderzoek naar alternatieven voor pesticiden en opleidingen voor landbouwers.⁴⁸²

Op 4 september 2019 verklaarde de Commissie het burgerinitiatief ontvankelijk. De registratie van dit initiatief vond plaats op 30 september 2019. De registratie gaf het startschot voor de eenjarige procedure voor het verzamelen van steunbetuigingen door de organisatoren.⁴⁸³ Indien voor 30 maart 2021 1 miljoen steunbetuigingen van burgers uit minstens zeven verschillende lidstaten worden verzameld, zullen de organisatoren de mogelijkheid krijgen om hun eisen voor te leggen aan de Commissie en het Parlement. De Commissie zal in dat geval ook verplicht zijn om een antwoord te formuleren op de eisen.⁴⁸⁴ Op het moment van schrijven zijn reeds 369,547 steunbetuigingen verzameld vanuit alle 27 lidstaten. De meeste steunbetuigingen komen uit België.⁴⁸⁵

139. De eisen van het burgerinitiatief en vele milieuorganisaties werden in januari 2020 kracht bijgezet door de publicatie van een artikel waarin meer dan 50 wetenschappers oproepen tot actie voor de instandhouding en het herstel van insectenpopulaties, waaronder bijenpopulaties.⁴⁸⁶ Het artikel stelt een stappenplan op voor de vermindering van het gebruik van pesticiden en de diversificatie van landschappen. De wetenschappers merken op dat, in tegenstelling wat vaak wordt geopperd, er voldoende informatie beschikbaar is betreffende de hoofdoorzaken van de daling van het aantal insecten om onverwijld oplossingen te formuleren. Bovendien benadrukt het artikel de urgentie van deze materie. De wetenschappers concluderen dan ook gepast: *“We must act now”*.

TUSSENCONCLUSIE

140. Het Europees pesticidebeleid wordt gestaafd aan de hand van vijf essentiële basisbeginselen. Zo moet steeds het in eerste instantie voorrang worden gegeven aan onderzoek naar intrinsieke potentieel gevaarlijke karaktereigenschappen van een pesticide voordat eventuele risico's worden ingeschat. Het voorzorgsbeginsel moet steeds centraal staan bij beleidskeuzes en duurzaamheid moet steevast de richting van het beleid aanduiden. Alternatieven voor schadelijke pesticiden moeten worden gestimuleerd. Minimale harmonisatie is veelal de norm voor de besproken beleidsinstrumenten. Deze beginselen vormen als het ware de kern van het pesticidenbeleid. De basisbeginselen bieden houvast bij het afwegen van vraagstukken omtrent pesticiden en nieuwe beleidskeuzes.

141. De Verordening GBM wordt gezien als het sterkste Europese beleidsinstrument betreffende pesticiden. Desalniettemin zijn er, soms gapende, kieren in deze verordening waardoor schadelijke pesticiden alsnog kunnen doorsijpelen. Zowel op het vlak van transparantie als op het vlak van de uitvoering van de Verordening door de lidstaten moeten noodgedwongen enkele correcties worden aangebracht. Het misbruik van de noodtoelating in artikel 53 moet worden stopgezet. Daarnaast moeten mechanismen worden ingevoerd die leiden tot een transparant, onafhankelijk en gemotiveerd beslissingsproces.

De Verordening GBM is een van de weinige beleidsinstrumenten dat een specifieke bepaling heeft gericht op de bescherming van bijen. Zo stelt punt 3.8.3 van Bijlage II dat de werkzame stoffen enkel

⁴⁸² *Ibid.*

⁴⁸³ Europese Commissie, Press release : European citizens' initiatives : Commission registers 3 initiatives and finds 1 inadmissible, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_19_5516.

⁴⁸⁴ Europees Burgerinitiatief “Save bees and farmers! Towards a bee-friendly agriculture for a healthy environment”, www.savebeesandfarmers.eu/eng

⁴⁸⁵ *Ibid.*

⁴⁸⁶ J.A., HARVEY, R., HEINEN, I., AMBRECHT, et al., “International scientists formulate a roadmap for insect conservation and recovery”, *Nature Ecology & Evolution*, 6 januari 2020.

kunnen worden goedgekeurd indien deze slechts een verwaarloosbare blootstelling van honingbijen opleveren, of geen onaanvaardbare acute of chronische gevolgen hebben voor het overleven en de ontwikkeling van een honingbijenkolonie, rekening houdend met effecten op de larven of op het gedrag van de honingbijen. Het ontbreken van hommels en wilde bijen in deze bepaling vormt een van de grootste zwaktes van de Verordening GBM. Het verbod op de imidacloprid, thiamethoxam en clothianidin wordt naar voren geschoven als het paradepaardje van het Europees pesticidebeleid. Er mag echter niet de indruk worden gewekt dat daarmee de kous af is. De afwijzing van het EFSA Bee Guidance Document is een van de grootste misstappen op het vlak van bijenbescherming. Tot op de dag van vandaag is de EU echter niet in staat om te garanderen dat gewasbeschermingsmiddelen die op de markt komen bijenpopulaties niet schaden. Om een volwaardige bijdrage te leveren aan de bescherming en het herstel van bijenpopulaties moet het EFSA Bee Guidance document volledig worden aangenomen en punt 3.8.3 worden uitgebreid naar hommels en wilde bijen.

142. De Richtlijn DGP beoogt het duurzaam gebruik van pesticiden te bereiken eens deze in de handen van de eindgebruiker komen. Deze Richtlijn verschijnt dus op het toneel wanneer de Verordening DGP is uitgespeeld. De correcte uitvoering van de Richtlijn DGP is dus van essentieel belang voor de bevordering van de gezondheid van bijen. Echter slaagt de Richtlijn DGP er niet in haar doel te bereiken en is een intensief pesticidengebruik nog steeds de norm. Hierdoor blijft het pesticidengebruik in de EU een belangrijke factor in de afname van bijenpopulaties. Zowel de Commissie als de lidstaten dienen te zorgen voor een betere uitvoering van de Richtlijn DGP. De lidstaten moeten de Richtlijn volledig en correct omzetten in hun nationale wetgeving en dit moet worden gecontroleerd door de Commissie. De lidstaten moeten ambitieuzere en kwantificeerbare streefdoelen, streefcijfers, metingen en tijdschema's vaststellen. Hierbij dient speciale aandacht te worden besteed aan het toezicht op door pesticiden veroorzaakte milieu- en gezondheidsschade en de bevordering en instandhouding van bijen. De Commissie moet richtsnoeren ontwikkelen voor de toepassing en evaluatie van IPM. De lidstaten moeten IPM volledig toepassen op nationaal niveau en naar behoren controleren. Deze ambitie moet worden weerspiegeld in de nationale actieplannen. Ook kennisoverdracht tussen onderzoeker en landbouwers moet worden verbeterd.

143. Intensivering en expansie van de landbouw vormen een ernstige bedreiging voor bijen en de biodiversiteit in het algemeen. Het gemeenschappelijk landbouwbeleid geeft vorm aan de Europese landbouw. Een sterk gemeenschappelijk landbouwbeleid is dus van essentieel belang voor bijen. Hoewel het versterken van de milieu- en klimaatprestaties als essentiële doelstelling werd voorgesteld bij het GLB 2014-2020 en het GLB 2020-2027. Lijkt geen van beide dit echter te kunnen waarmaken.

Een gebrek aan controle, een grote keuzevrijheid van de lidstaten en het ontbreken van concrete bijvriendelijke toepassings- en beheerseisen vormen stevast een struikelblok. De definitieve invulling van het GLB 2020-2027 staat echter nog niet vast. Daarom blijft het van essentieel belang om te blijven wijzen op de systematisch terugkerende zwakke punten in het GLB en bijvriendelijke maatregelen te promoten.

144. Het initiatief inzake bestuivers kan worden beschouwd als een kleine stap in de goede richting. De erkenning van het belang van een Europees ingrijpen voor de bescherming van wilde bestuivers is van essentieel belang. Echter toonden de voorgestelde acties weinig ambitie of sloegen ze er veelal niet in hun doelen te bereiken.

145. In 2019 presenteerde de Commissie de Europese Green Deal. Zowel de boer tot bord strategie als de biodiversiteitsstrategie 2030 werden in het kader van deze Green Deal uitgerold. De biodiversiteitsstrategie beoogt de ombuiging van de achteruitgang van bestuivers te bereiken tegen 2030. De van boer tot bord strategie wil het totale gebruik van chemische pesticiden, en de daarmee gepaard gaande risico's, tegen 2030 met 50 procent te verminderen. Ook het gebruik van gevaarlijke pesticiden zal tegen 2030 met 50 procent worden verminderd. Hoewel beide strategieën schijnbaar

ambitieuze streefdoelen stellen met betrekking tot pesticiden en bestuivers, boezemen de vage verwoording en het ontbreken van sterke maatregelen weinig vertrouwen in. Ook lijkt het geen goed voorteken dat geen van beide strategieën bijen expliciet vermeldt. Het is voorlopig nog afwachten of deze doelstellingen een louter goed voornemen zullen overstijgen.

146. Ter conclusie kan worden gesteld dat wanneer de EU de bescherming van bijen al opneemt in haar pesticidebeleid dit vaak niet leidt tot significante effecten voor de bijenpopulatie in de praktijk. De EU beschikt over alle instrumenten om te zorgen voor een duurzaam pesticidebeleid waarbij de belangen van bijen worden gewaarborgd. Er kan echter niet worden gezegd dat deze instrumenten worden aangewend en uitgevoerd op een manier dat hun volle potentieel op het vlak de bescherming van bijen wordt bereikt. Veel opportuniteiten blijven onbenut en zwakke punten worden zelden effectief gecorrigeerd.

DEEL III. Inzoomen op België

147. Het milieurisico van het gebruik van pesticiden verschilt aanzienlijk per pesticide en wordt sterk beïnvloed door de intrinsieke kenmerken van de werkzame stoffen zoals de toxiciteit en persistentie. Ook de manier waarop de pesticiden worden toegepast, de toegepaste volumes, de bodem en het gewas beïnvloeden het effect van de pesticiden op het milieu.⁴⁸⁷

Door het reële gebruik van pesticiden te meten kunnen de risico's per gewas en per regio voor verschillende milieucompartimenten beter worden ingeschat. Momenteel zijn geharmoniseerde statistische gegevens over het gebruik van pesticiden niet beschikbaar.⁴⁸⁸ De Verordening betreffende statistieken over pesticiden vereist nochtans dat de lidstaten gegevens over hun pesticidengebruik elke 5 jaar rapporteren.⁴⁸⁹ Deze rapportage werd in 2015 gestart, maar de gegevens blijven gefragmenteerd.⁴⁹⁰

148. Het verbruik van pesticiden in de landbouw kan het best worden aangegeven aan de hand van de door de landbouwers toegepaste hoeveelheden. Aangezien deze gegevens echter niet beschikbaar zijn, worden statistieken over de verkoop van pesticiden gebruikt als indicator voor het verbruik van pesticiden in de Europese landbouw. Jaarlijkse gegevens over de verkoop van pesticiden zijn sinds 2011 beschikbaar.⁴⁹¹ In de periode 2011-2018 is de verkoop van pesticiden in de EU nagenoeg stabiel gebleven op ongeveer 360 miljoen kilogram per jaar. De verkoop van bestrijdingsmiddelen wordt gerapporteerd in zes groepen: (1) fungiciden en bactericiden, (2) herbiciden, (3) insecticiden, (4) molluskiciden, (5) groeiregulatoren en (6) anderen. De groep van de Fungiciden en bactericiden samen met de groep herbiciden registreren de hoogste verkoopvolumes.⁴⁹²

Duitsland, Spanje, Frankrijk en Italië hebben per groep en in totaal de hoogste verkoopvolumes. Deze landen zijn tevens de belangrijkste landbouwproducenten in de EU, met samen 49 procent van het totale landbouwareaal in de EU.⁴⁹³ Hierbij dient te worden vermeld niet alle lidstaten voor de periode van 2011 tot 2018 voor alle groepen gegevens hebben verstrekt. België, Tsjechië, Duitsland, Ierland, Frankrijk, Italië, Cyprus, Hongarije, Nederland, Oostenrijk, Portugal, Roemenië, Slovenië en Slowakije stelden voor elke pesticide groep data ter beschikking.⁴⁹⁴

Er zijn echter grote verschillen in verkoophoeveelheden tussen de landen.⁴⁹⁵ In 2018 was de hoeveelheid verkochte pesticiden in Portugal 43 procent lager dan in 2011. Ierland, Tsjechië en Italië meldden een meer dan 20 procent lagere verkoop van pesticiden in 2018. Cyprus, Oostenrijk, Frankrijk en Slowakije meldden daarentegen een aanzienlijk hogere verkoop van pesticiden in 2018 dan in 2011.

⁴⁸⁷ Eurostat, "Agro- environmental indicator: the consumption of pesticides", mei 2020, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Agri-environmental_indicator_-_consumption_of_pesticides#Analysis_at_EU_and_country_level.

⁴⁸⁸ *Ibid.*

⁴⁸⁹ Bijlage II, sectie 5, Verord.Raad nr. 1185/2009, 25 november 2009, betreffende statistieken over pesticiden, *Pb.L.* 10 december 2009, afl. 324, 1.

⁴⁹⁰ Eurostat, "Agro- environmental indicator: the consumption of pesticides", mei 2020, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Agri-environmental_indicator_-_consumption_of_pesticides#Analysis_at_EU_and_country_level.

⁴⁹¹ *Ibid.*

⁴⁹² *Ibid.*

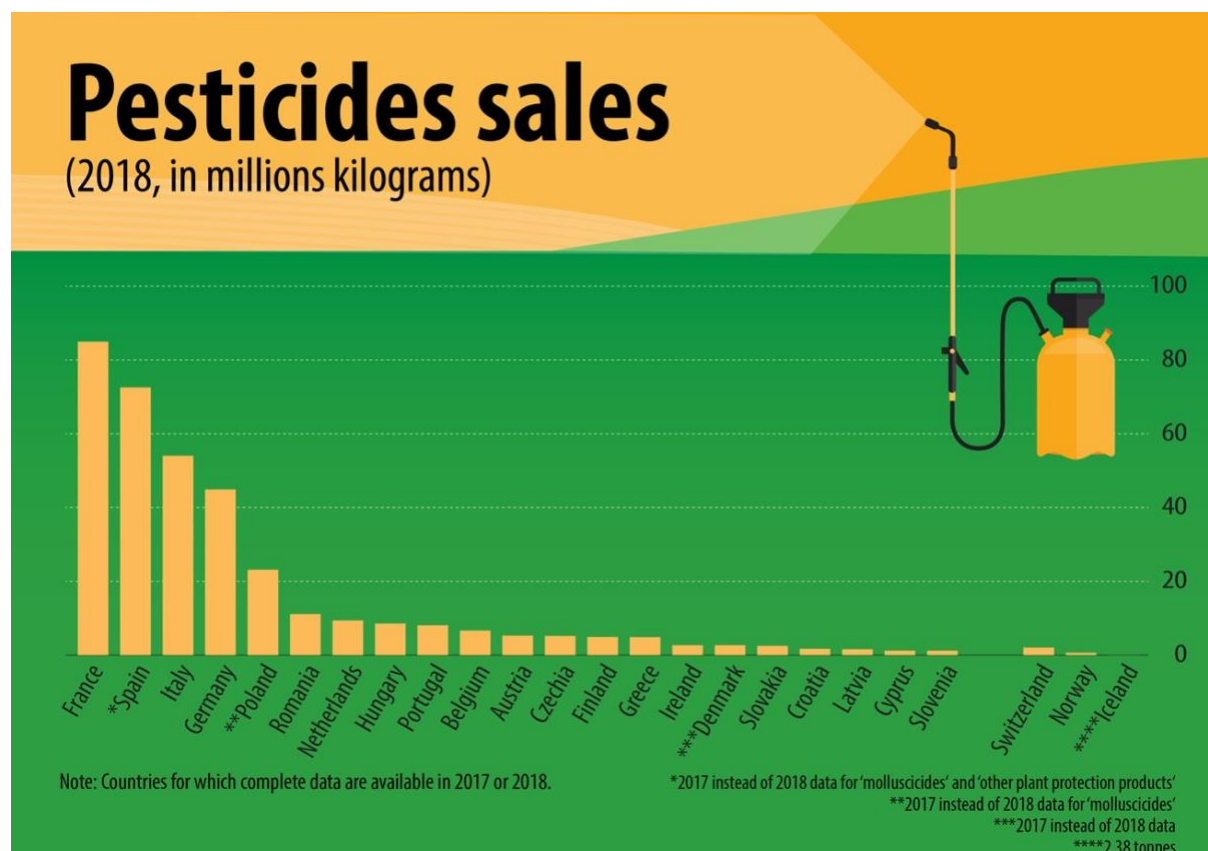
⁴⁹³ Eurostat, "sales of pesticides in the EU", 3 juni 2020, <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/-/DDN-20200603-1>.

⁴⁹⁴ *Ibid.*

⁴⁹⁵ Eurostat, "Agro- environmental indicator: the consumption of pesticides", mei 2020, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Agri-environmental_indicator_-_consumption_of_pesticides#Analysis_at_EU_and_country_level.

België rapporteerde een verkoop van totaal ongeveer 6,6 miljoen kilogram pesticiden in 2018 (Figuur 4). Hiermee sluit België de top tien af van de grootste gebruikers.⁴⁹⁶

Figuur 4: Verkoop pesticiden in 2018⁴⁹⁷



149. Het Koninklijk Besluit tot wijziging van het Koninklijk Besluit van 28 februari 1994 betreffende het bewaren, het op de markt brengen en het gebruiken van bestrijdingsmiddelen voor landbouwkundig gebruik wijzigde de Belgische regelgeving met betrekking tot het particulier gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.⁴⁹⁸ Deze wijziging had als doel enkele herbiciden voor niet-professioneel gebruik te verbieden. De wijziging voert een nieuwe paragraaf 1/1 toe aan het artikel 10/1. Deze nieuwe paragraaf bepaalt dat alleen gewasbeschermingsmiddelen met een laag risico en producten die als werkzame stof enkel micro-organismen, plantenextracten en natuurlijke stoffen van dierlijke, plantaardige, microbiële of minerale oorsprong bevatten nog verkocht kunnen worden aan niet-professionele gebruikers.⁴⁹⁹ Producten voor niet-professionele gebruikers, die zowel meststoffen als herbiciden bevatten, vallen ook onder dat verbod. Producten, die bestemd zijn om mossen en korstmossen te bestrijden, vallen echter niet onder het verbod.⁵⁰⁰ De verkoop en het gebruik van de

⁴⁹⁶ Eurostat, “Agro- environmental indicator: the consumption of pesticides”, mei 2020, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Agri-environmental_indicator_-_consumption_of_pesticides#Analysis_at_EU_and_country_level.

⁴⁹⁷ *Ibid.*

⁴⁹⁸ Koninklijk besluit van 16 september 2018 tot wijziging van het koninklijk besluit van 28 februari 1994 betreffende het bewaren, het op de markt brengen en het gebruiken van bestrijdingsmiddelen voor landbouwkundig gebruik, BS 26 september 2018, 73811.

⁴⁹⁹ *Ibid.*, art 1.

⁵⁰⁰ Fytoweb, “Verbod op synthetische herbiciden voor niet-professioneel gebruik”, 26 september 2018, <https://fytoweb.be/nl/nieuws/verbod-op-synthetische-herbiciden-voor-niet-professioneel-gebruik>.

herbicide glyfosaat valt onder dit verbod. Het is dus niet langer toegelaten om het populaire product "RoundUp" te gebruiken.

Paragraaf 2 van artikel 10/1 bepaalt dat de verpakking van gewasbeschermingsmiddelen die aan particulieren worden verkocht aan bepaalde voorwaarden moeten voldoen. Zo moet de verpakking met een flacon voorzien zijn van een veiligheidsdop voor vloeistoffen en vaste stoffen, of een verpakking die afsluitbaar is zonder verlies van inhoud voor vaste stoffen, of een spuitbus met veiligheidsmechanisme.⁵⁰¹ Verpakkingen van formuleringen die dat vereisen, moeten zijn vergezeld van een hulpmiddel dat toelaat de producten precies te doseren. De maximale inhoud van deze verpakkingen, met inbegrip van deze in het kader van promotionele acties, mag niet toelaten een oppervlakte te behandelen van meer dan vijf are.⁵⁰²

Volgens een enquête bij 900 Vlamingen blijkt echter dat 15 procent van de particuliere gebruikers het etiket van pesticiden niet leest. 45 procent vindt de etikettering niet duidelijk en 30 procent giet de resten en spoelwater in de gootsteen.⁵⁰³ Steeds meer organisaties zoals Bond Beter Leefmilieu, Natuurpunt en BioForum Vlaanderen pleiten voor een totaalverbod op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen door particulieren.⁵⁰⁴ Organisaties actief in de land- en tuinbouwsector zijn het hier echter niet mee eens zijn. Volgens deze organisaties hebben de producten die momenteel op de markt beschikbaar zijn voor amateurgebruik geen significant hoger risicoprofiel dan gewone huishoudproducten. Een verbod zou bovendien leiden tot een ongecontroleerde markt en oneigenlijk gebruik van diverse niet geteste of niet zo grondig geteste producten.⁵⁰⁵

150. Ook het gebruik van pesticiden op openbare plekken en voor openbare diensten werd reeds verboden. Dit verbod geldt onder meer ook voor scholen, ziekenhuizen, kinderdagverblijven en zorginstellingen. Er mogen dus geen pesticiden worden gebruikt in de tuinen, op de speelplaatsen en parkeerplaatsen. Onder bepaalde voorwaarden kan van het verbod worden afgeweken of wordt een minimumgebruik toegestaan.⁵⁰⁶

⁵⁰¹ *Ibid.*, art 10/1, §2.

⁵⁰² *Ibid.*

⁵⁰³ Vlaams infocentrum land-en tuinbouw, "Naar pesticidenverbod voor particulier gebruik in 2020?", 10 april 2017, <https://www.vilt.be/naar-pesticidenverbod-voor-particulier-gebruik-in-2020>.

⁵⁰⁴ *Ibid.*

⁵⁰⁵ *Ibid.*

⁵⁰⁶ Ordonnantie betreffende een pesticidengebruik dat verenigbaar is met de duurzame ontwikkeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest 20 juni 2013, *BS* 21 juni 2013, 2013031469; Besluit van de Vlaamse Regering houdende nadere regels inzake duurzaam gebruik van pesticiden in het Vlaamse Gewest voor niet-land- en tuinbouwactiviteiten en de opmaak van het Vlaams Actieplan Duurzaam Pesticidengebruik 15 maart 2013, *BS* 18 april 2013, 35318; Arrêté du Gouvernement wallon du 11/07/2013 relatif à une application des pesticides compatible avec le développement durable et modifiant le Livre II du Code de l'Environnement, contenant le Code de l'Eau et l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 05/11/1987 relatif à l'établissement d'un rapport sur l'état de l'environnement wallon, *BS* 5 september 2013.

HOOFDSTUK 1. Bieten boven bijen.

151. Wanneer een actieve stof op EU-niveau is goedgekeurd, moet het product in elke afzonderlijke lidstaat geregistreerd worden. Hierbij wordt rekening gehouden met de specifieke lokale verschillen op het gebied van klimaat, teelten en voedingswijze. In België is de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu hiervoor verantwoordelijk.⁵⁰⁷ De controle op het in de handel brengen en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen gebeurt door het Federaal Agentschap voor de veiligheid van de voedselketen (FAVV).⁵⁰⁸

152. Bij de nationale risicobeoordeling van gewasbeschermingsmiddelen heeft België ervoor geopteerd om zich in grote mate te baseren op het EFSA Bee Guidance Document. De FOD Gezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu stelt hieromtrent dat het *“vanuit wetenschappelijk oogpunt niet aanvaardbaar is om de beschikbare robuuste toxiciteitsgegevens over kwetsbare niet-doelsoorten te negeren, enkel en alleen omdat er geen algemeen aanvaarde richtlijn voor risicobeoordeling bestaat”*.⁵⁰⁹

153. De Verordeningen die het verbod op het gebruik van imidacloprid, clothianidin en thiamethoxam buiten kassen opleggen werden 27 april 2018 ter stemming voorgelegd aan het PDLD-comité. Deze voorstellen haalden nipt een gekwalificeerde meerderheid. België heeft zich bij deze stemming onthouden.⁵¹⁰ Hieruit kan worden afgeleid dat België niet geheel tegen het voorstel was. In dat geval zou België namelijk “tegen” hebben gestemd. België meende via haar onthouding aan te geven dat hoewel een strengere aanpak werd aangemoedigd, toch enkele bepalingen in het voorstel niet werden gesteund.⁵¹¹ Het ging hierbij om het verbod op het gebruik van behandelde zaden buiten kassen. België was echter van mening dat de behandeling van zaad van suikerbieten met neonicotinoïden mogelijk zou moeten zijn. Suikerbieten worden geteisterd door de vergelingsziekte, een complex van virusziekten dat uitsluitend door bladluizen worden overgedragen. België stelde hieromtrent dat suikerbieten omwille van hun teeltcyclus en het ontbreken van guttatiewater geen gevaar vormen voor bijen.⁵¹² Daarnaast wordt bij de behandeling van suikerbietzaad het gewasbeschermingsmiddel niet op het zaad aangebracht maar geïntegreerd in een hard laagje rond het zaad. Deze techniek zou het vrijkomen van het gewasbeschermingsmiddel bij het uitzaaien sterk verminderen.⁵¹³ Bovendien zou blootstelling via volggewassen minimaal zijn. In de praktijk worden bieten meestal gevolgd door graangewassen, een gewas dat weinig aantrekkelijk is voor bijen.⁵¹⁴

De FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu beweert dat indien de bietentelers geen met neonicotinoïden behandeld zaaizaad kunnen aanwenden, ze noodgedwongen bladbespuitingen moeten uitvoeren met andere mogelijks schadelijkere insecticiden. Hierbij stelt de FOD dat andere gewasbeschermingsmiddelen, in tegenstelling tot de neonicotinoïden, niet werden beoordeeld met toepassing van het EFSA Bee Guidance document. Hierdoor zou niet kunnen worden gegarandeerd dat deze middelen geen schadelijkere effecten hebben op bijen dan de neonics. De FOD

⁵⁰⁷ Phytofar, ‘Gewasbescherming: van ontwikkeling tot recyclage’, 2020, <https://phytofar.be/nl/msg/gewasbescherming/wetgeving>.

⁵⁰⁸ *Ibid.*

⁵⁰⁹ FOD Gezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu, “Data requirements and risk assessments for bees national approach for Belgium”, 7 februari 2018, 5, https://fytoweb.be/sites/default/files/guide/attachments/data_requirements_and_risk_assessment_for_bees_-_be_national_procedure_-_2.2_20180207.pdf.

⁵¹⁰ Fytoweb, “Nicotinoïden”, <https://fytoweb.be/nl/gewasbeschermingsmiddelen/gebruik/professionele-gebruiker/neonicotinoiden>.

⁵¹¹ *Ibid.*

⁵¹² *Ibid.*

⁵¹³ *Ibid.*

⁵¹⁴ *Ibid.*

uit dan ook de vrees dat de door de Commissie aangenomen beperkingen in sommige gevallen een negatieve impact zouden kunnen hebben op de bijenpopulaties.

Het lijkt erop dat België de toepassing van reeds schadelijk bevonden neonics voordraagt ter voorkoming van het gebruik van potentieel schadelijkere middelen. Deze redenering kan contraproductief zijn en leiden tot een vestzak-broekzakoperatie. Het is van belang eraan te herinneren dat zaadbehandelingen een preventieve behandeling inhouden. De zaden worden echter bedekt met een laagje neonicotinoïden en worden geplant nog voor er sprake is van een pest. Het preventief toepassen van pesticiden past geenszins binnen IPM. Het lijkt dan ook vreemd dat het preventief gebruik van schadelijk bevonden pesticiden wordt voorgedragen als het betere alternatief.

De vrees die wordt uitgedrukt door de FOD voor de gezondheid van de bijen lijkt enigszins misplaatst. In plaats van te vrezen voor de toepassing van schadelijkere pesticiden kan immers worden ingezet op beleid dat dit scenario voorkomt. Het is namelijk geen kwestie van of het ene gevaarlijke product toepassen of het andere. Er moet worden gestreefd naar het vermijden van beide schadelijke gewasbeschermingsmiddelen. Het testen van gewasbeschermingsmiddelen aan de hand van het Bee Guidance document, het toepassen van IPM binnen een bijvriendelijk landbouwbeleid en het investeren in onderzoek naar alternatieven kunnen hiertoe al een sterke bijdrage leveren.

154. Artikel 53 machtigt de lidstaten om in uitzonderlijke gevallen gewasbeschermingsproducten toe te staan die niet aan de voorwaarden van de Verordening voldoen. Er kan echter enkel beroep worden gedaan op deze noodtoelating wanneer dit noodzakelijk is wegens een gevaar of bedreiging voor de productie van planten of voor ecosystemen. Bovendien mag dit gevaar of deze bedreiging niet met andere redelijke middelen kunnen worden ingeperkt. De afwijking mag enkel worden gebruikt in bijzondere omstandigheden, voor een periode van maximum 120 dagen.⁵¹⁵ De noodtoelating dient bijgevolg om de landbouw te beschermen tegen plagen of onkruiden waartegen geen alternatieven beschikbaar zijn.

155. België doet consistent beroep op de noodtoelatingen om alsnog gebruik te kunnen maken van imidacloprid, clothianidin en thiamethoxam. Deze noodtoelatingen worden doorgaans aangevraagd voor de bescherming van suikerbieten, wortelen en sla. Boeren die gebruik willen maken van de uitzondering moeten evenwel enkele garanties bieden⁵¹⁶. Gedurende twee jaar na de uitzaai van de suikerbieten mogen geen bloeiende gewassen worden geteeld die aantrekkelijk zijn voor bijen. 3 tot 5 jaar na de bietenoogst kunnen weer gewassen worden geteeld die minder aantrekkelijk zijn voor bijen. Deze gebruikseisen waren voor veel landbouwers een reden dit zaad niet meer te gebruiken. Zo koos in 2019 slechts 30 procent van de Belgische bietentelers voor bietenzaad voorzien van een coating met neonicotinoïden.⁵¹⁷ Men kan zich afvragen of de noodzakelijkheid van deze noodtoelatingen te verantwoorden blijft indien slechts 30 procent van de boeren zich nog beroept op de uitzondering. Hierbij is het interessant licht te werpen op Duitsland. Duitsland heeft namelijk een vergelijkbaar klimaat. Daarnaast maken suikerbieten ook een belangrijk deel uit van de Duitse landbouw en worden de bieten aangetast door dezelfde ziektes. Duitsland heeft echter nooit een beroep gedaan op artikel 53 om neonics toe te passen op hun suikerbieten. Het is dan ook niet

515 Art. 53 Verord.Raad nr. 1107/2009, 21 oktober 2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en tot intrekking van de Richtlijnen 79/117/EEG en 91/414/EEG van de Raad, *Pb.L.* 24 november 2009, afl. 309, 1.

⁵¹⁶ K., ANTOONS, "De toestand van vergelingsziekte na dit eerste jaar zonder neonicotinoïde in de zaadomhulling van suikerbieten", *De Bietplanter* 2019, 5.

⁵¹⁷ *Ibid.*

verbazend dat Duitsland zich heeft ontwikkeld als de grootste producent van biologische suikerbieten.⁵¹⁸

156. Op het vlak van biologische alternatieven kan melding worden gemaakt van enkele veelbelovende onderzoeken. Onderzoek aan de Universiteit van Amsterdam wees uit dat het inzaaien van bloemenranden naast de velden of tussen de gewassen een veelbelovend hulpmiddel kan zijn om natuurlijke populaties van predatoren en bestuivers in het landbouwlandschap te ondersteunen en de biologische bestrijding van natuurbehoud te verbeteren. Door de biodiversiteit in de velden te vergroten, neemt de overvloed van de natuurlijke vijand toe en neemt de groeisnelheid van de bladluipopulatie, die deze vergelingsziekte veroorzaken, af. De Universiteit van Luik onderzoekt het gebruik van feromonen om bladluizen te weren. De ontwikkeling van genetisch tolerante bieten wordt ook voorgedragen als een toekomstig alternatief voor het gebruik van neonics.⁵¹⁹

157. De Commissie stelt dat *“the use of article 53 should be exceptional (...) It shall not jeopardize the before mentioned purposes of the regulation and shall be proportional in its sense”*.⁵²⁰ Het is onduidelijk of het veelvuldig beroep op artikel 53 de vereiste noodzakelijkheid en proportionaliteit respecteert. België heeft sinds het verbod de meeste vergunningen verleend voor de drie neonics. België stond namelijk 15 verschillende noodtoepassingen van de chemicaliën toe. De houder van de noodvergunning was in de meeste gevallen SESVanderHave NV, een wereldspeler in de sector van suikerbietzaad. Verder werden de VZW Koninklijk Belgisch Instituut tot Verbetering van de Biet en Syngenta toelatingen toegekend.⁵²¹ Maarten Trybou, hoofd van de dienst Gewasbeschermingsmiddelen bij de FOD Volksgezondheid verklaarde in de pers *“Zowel bieten als bijen zijn hiermee beter beschermd, een win-win situatie”*.⁵²² Dat er verschillende winnaars zijn in dit verhaal staat buiten kijf. Het valt echter te betwijfelen of bijen aan de winnende kant staan.

De laatste Belgische noodtoelating voor een van de drie verboden neonics liep tot juni 2020. Federaal minister van Landbouw Denis Ducarme tweette hieromtrent: *“De mon point de vue, ce sera la dernière année de dérogation”*.⁵²³

158. De noodtoelatingen ontvangen steevast kritiek van verschillende milieuorganisaties. De milieuorganisaties Pesticide Action Network Europe en Nature et Progrès vorderde tweemaal in kortgeding de schorsing van verschillende noodtoelatingen.⁵²⁴ Deze schorsing kan slechts worden bevolen indien de zaak te spoedeisend is voor een behandeling ervan in een beroep tot nietigverklaring en indien minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van de akte of het reglement prima facie kan verantwoorden.⁵²⁵ In beide gevallen oordeelde de Raad van State dat niet aan deze voorwaarden werd voldaan.

In de eerste zaak oordeelde de Raad van State dat er geen sprake was van spoedeisendheid. Dit werd volgens de Raad bevestigd door de datum van het verzoek, dat werd ingesteld nadat reeds 32 van de

⁵¹⁸ Vlaams infocentrum land-en tuinbouw, “kansen maar ook knelpunten voor bioteelt suikerbieten”, 8 november 2018, www.vilt.be/kansen-maar-ook-knelpunten-voor-bioteelt-suikerbieten.

⁵¹⁹ K., ANTOONS, B., MANDERYCK, A., WAUTERS, “Workshop IIRB Alternatieven voor neonicotinoïden: het KBIVB was aanwezig”, *De Bietplanter* 2019, 5.

⁵²⁰ Europese Commissie, Working document on emergency situations according to Article 53 of regulation 1107/2009, 1 februari 2013.

⁵²¹ Europese Commissie, “Search for emergency authorisations”, <https://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/eu-pesticides-database/ppp/pppeas/screen/home>.

⁵²² D., DE CLEENE, “Voor bijen schadelijke pesticiden tijdelijk weer toegelaten ‘om bijen te beschermen’”, *EOS* 2018.

⁵²³ D., DUCARME, <https://twitter.com/ducarmedenis/status/1232687324028456961>.

⁵²⁴ RvS 5 juni 2019, nr.244.702; RvS 27 januari 2020, nr. 246.851.

⁵²⁵ Art 17, §1 Gecoördineerde wetten op de Raad van State, BS 21 maart 1973, 3461.

120 dagen van de noodtoelating verlopen waren.⁵²⁶ Daarnaast merkte de Raad van State op dat de door de verzoekers geuite vrees een verlenging voor vele jaren betrof. Vervolgens stelde de Raad van State dat de bestreden neonicotinoïden tot 19 december 2018 voor het verbod voor bepaalde gewassen toegelaten waren en dat de bestreden handelingen in het onderhavige geval de toepassing slechts met enkele maanden verlengden tot juni 2019.

In de tweede zaak besloot de Raad van State dat de Belgische noodtoelatingen voldeden aan artikel 53 van Verordening 1107/2009. Hierbij werd aangehaald dat de verplichting voor de lidstaat om informatie te verstrekken over de situatie en de maatregelen die zijn genomen om de veiligheid van de consument te waarborgen en de mogelijkheid voor de Commissie om het advies van EFSA in te winnen of haar om wetenschappelijke of technische bijstand te vragen, ontkracht dat de lidstaten een blanco cheque zouden krijgen om de Verordening 1107/2009 en het voorzorgsbeginsel met de voeten te treden.⁵²⁷

Vervolgens stelde de Raad van State dat bijzondere of uitzonderlijke omstandigheden die de toepassing van de in artikel 53 bedoelde afwijkingsmaatregel kunnen rechtvaardigen, het bestaan zijn van *“een gevaar of bedreiging, dat de plantaardige productie of de ecosystemen in gevaar brengt, dat niet met andere redelijke middelen kan worden ingedamd”*. Volgens de Raad van State is niet vereist dat het gevaar of de dreiging zich voordoet voordat de afwijkingsprocedure van een niet-toegelaten gewasbeschermingsmiddel kan worden ingeleid.⁵²⁸ Bovendien oordeelde de Raad van State dat de hypothetische vrees dat de bestreden handelingen jaarlijks voor vele jaren zullen worden verlengd niet relevant is voor een beoordeling van de wettigheid van het beroep op de uitzonderingsmaatregel van artikel 53 in het onderhavige geval.⁵²⁹

De Raad van State concludeerde dat vergunningsaanvragen in eerste instantie aannemelijk zijn en dat de gevaren en bedreigingen voor de bietenteelt voldoende uiteengezet werden. Ook werd het ontbreken van redelijke alternatieve maatregelen geverifieerd en is er geen sprake van een beoordelingsfout. Het bestaan van alternatieven voor gewasbeschermingsmiddelen werd volgens de Raad van State wel degelijk aangetoond. Echter kon niet worden aangetoond dat die methoden momenteel ook redelijke alternatieven vormen die het te bestrijden gevaar kunnen beheersen.⁵³⁰

Het is interessant dat de Raad van State zich uitspreekt over de argumenten van de NGO's. Echter kan in vraag worden gesteld of enkele van de opmerkingen van de Raad in overeenstemming zijn met de Verordening 1107/2009. Zo kan worden verwezen naar het argument van de Raad van State dat stelt dat het niet is vereist dat het gevaar of de dreiging zich voordoet voor de inleiding van de afwijkingsprocedure. Het valt te betwijfelen of deze analyse in overeenstemming is het vereiste van noodzakelijkheid in artikel 53. Hierbij moet worden opgemerkt dat er geen richtsnoer is voor wanneer kan worden gesproken van een *“voldoende dreiging of gevaar”* om artikel 53 te rechtvaardigen. Daarnaast moeten er ook enkele opmerkingen worden gemaakt bij de stelling van de Raad van State dat de hypothetische vrees voor de consistente herhaling van de noodtoelating niet relevant is voor een beoordeling van de wettigheid van het beroep op de uitzonderingsmaatregel van artikel 53. Deze redenering is gegrond voor de vrees van een herhaald beroep op de noodtoelating in de toekomst. De noodtoelatingen die reeds werden toegestaan in het verleden zijn echter wel relevant voor de beoordeling van de wettigheid van het betwiste beroep op artikel 53. De Commissie gaf namelijk reeds aan dat een beroep op de noodtoelating exceptioneel en proportioneel moet blijven. In het licht van

⁵²⁶ RvS 5 juni 2019, nr.244.702.

⁵²⁷ RvS 27 januari 2020, nr. 246.851.

⁵²⁸ *Ibid.*

⁵²⁹ *Ibid.*

⁵³⁰ *Ibid.*

de proportionaliteit en uitzonderlijkheid is het herhaald beroep op de noodtoelating in het verleden wel relevant.

159. Het Waalse Gewest besloot verder te gaan dan de EU en verbod in 2018 het gebruik van alle neonicotinoïden.⁵³¹ Op 11 juni 2020 heeft de Raad van State echter het besluit van de Waalse Regering van 22 maart 2018 houdende een verbod op het gebruik van neonicotinoïden in pesticiden vernietigd.⁵³² De Raad van State stelde vast dat het de bevoegdheid is van de federale overheid om regels uit te vaardigen voor het op de markt brengen van een product. De Raad van State oordeelde dat de bepalingen van het besluit van de Waalse regering een nagenoeg totaal verbod inhouden op het gebruik van neonicotinoïden in pesticiden. De Raad van State meent dat een dergelijke regelgeving veel weg heeft van een verbod om die producten op de markt te brengen, wat onverenigbaar is met de verdeling van de bevoegdheden tussen de federale overheid en de deelstaten.⁵³³

160. Eind vorige legislatuur lag in de Kamercommissie Volksgezondheid een wetsvoorstel voor een totaalverbod op tafel.⁵³⁴ Door de ontbinding van het parlement kon deze tekst niet meer aangenomen worden in de plenaire vergadering.⁵³⁵ Het wetsvoorstel moet ter kennis van de Europese Commissie worden gebracht. De notificatieprocedure werd opgestart in augustus 2019 en eindigde op 20 november 2019. Er werden geen opmerkingen geformuleerd door andere lidstaten.⁵³⁶ Het voorstel werd opnieuw ingediend deze legislatuur.

Het wetsvoorstel beoogt een verbod van het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen die stoffen acetamiprid, clothianidin, imidacloprid, thiachloprid en thiamethoxam. De Koning kan deze lijst aanvullen.⁵³⁷ Voor de gewasbeschermingsmiddelen die bestemd zijn voor de teelt van sla, andijvie, wortelen, bieten, cichoreiwortel, radicchio rosso en groenlof werd een gefaseerd verbod voorzien en treedt de wet later in werking op 1 januari 2021.⁵³⁸

Het wetsvoorstel is hangend in de Kamer en werd op 18 juni 2020 doorverwezen naar de Raad van State voor advies. Indien deze wet werkelijkheid wordt zal het gebruik van de imidacloprid, thiamethoxam en clothianidin ook niet meer mogelijk zijn in kassen. Dit gaat verder dan de maatregelen dat de Europese Unie trof. Ook het gebruik van acetamiprid, dat door de EU werd goedgekeurd tot 2033, zal verboden zijn.⁵³⁹ Thiachloprid was goedgekeurd op Europees niveau tot 3 februari 2020. Er zijn echter overgangsmaatregelen en respijtmaatregelen van toepassing. Daardoor is de verkoop van de werkzame stof thiachloprid toegelaten tot 30 november 2020 en mag het gebruik plaatsvinden tot en met 3 februari 2021.⁵⁴⁰ Thiachloprid werd in februari 2020 verboden.⁵⁴¹

⁵³¹ Arrêté du Gouvernement wallon interdisant l'utilisation de pesticides contenant des néonicotinoïdes, 22 maart 2018, *BS* 04 april 2018, 32072.

⁵³² RvS 11 juni 2020, nr. 247.769.

⁵³³ RvS 11 juni 2020, nr. 247.769.

⁵³⁴ Voorstel van wet tot invoering van een verbod op het op de markt brengen van biociden en gewasbeschermingsmiddelen die actieve stoffen van de familie der neonicotinoïden bevatten, *Parl.St.* Kamer 2019-2023, nr. 0975/001.

⁵³⁵ *Ibid.*

⁵³⁶ *Ibid.*

⁵³⁷ *Ibid.*, art. 4.

⁵³⁸ *Ibid.*, art. 7.

⁵³⁹ Voorstel van wet tot invoering van een verbod op het op de markt brengen van biociden en gewasbeschermingsmiddelen die actieve stoffen van de familie der neonicotinoïden bevatten, *Parl.St.* Kamer 2019-2023, nr. 0975/001.

⁵⁴⁰ *Ibid.*

⁵⁴¹ *Ibid.*

HOOFDSTUK 2. Het Nationaal ActiePlan d’Action

161. De Europese Richtlijn voor duurzaam gebruik van pesticiden bevat maatregelen rond risicovermindering van gewasbeschermingsmiddelen. De omzetting van de Richtlijn vereist de implementatie van een reeks concrete maatregelen in de praktijk door zowel de professionele als de niet-professionele gebruiker. In België is de richtlijn reeds omgezet in een Koninklijk Besluit Duurzaam Gebruik⁵⁴² (KB). In dit Belgisch KB staan onder andere richtlijnen voor het behalen van een fytolicensie. De fytolicensie is een verplicht certificaat van de federale overheid dat aangeeft dat een persoon als professionele gebruiker, distributeur of voorlichter op een correcte manier met gewasbeschermingsmiddelen en toevoegingsstoffen omgaat. Om professioneel gewasbeschermingsmiddelen te kopen of gebruiken moet een fytolicensie worden bekomen. Daarnaast bevat het KB vereisten voor het keuren van spuittoestellen en voor het gepast omgaan met lege verpakkingen van gewasbeschermingsmiddelen.⁵⁴³ Ook de gewesten hebben op basis van de richtlijn decreten en ordonnanties rond duurzaam gebruik ontwikkeld.⁵⁴⁴

162. Om de concrete implementatie in de praktijk te kunnen opvolgen, vraagt de Richtlijn DGP aan de lidstaten om nationale actieplannen voor duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op te maken. Deze actieplannen moeten concrete maatregelen, indicatoren en tijdschema’s vaststellen. In België maken de drie gewesten en de federale overheid elk een eigen actieplan op. Al deze plannen worden samengevoegd in het Nationaal ActiePlan d’Action (NAPAN).⁵⁴⁵ Het NAPAN bevat het Federale Reductieplan voor Gewasbeschermingsmiddelen (FRPG), het gewestelijke programma voor pesticidenreductie in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, het Vlaams Actieplan Duurzaam pesticiden gebruik en het Waals gewestelijk programma voor de reductie van pesticiden.⁵⁴⁶

163. De Commissie beoordeelde in 2017 de nationale actieplannen van de lidstaten.⁵⁴⁷ De Commissie was echter teleurgesteld en betreurde het algemene gebrek aan concrete beoordeelbare criteria in de nationale actieplannen.⁵⁴⁸ Desalniettemin leek België een van de betere leerlingen van de klas. Zo bevatte het NAPAN 2013-2017 doelstellingen voor de vermindering van het gebruik van pesticiden en doelstellingen voor risicobeperking.⁵⁴⁹ Hierbij moet worden vermeld dat de doelstellingen voor het verminderd gebruik moeilijk meetbaar waren.⁵⁵⁰ Ook werd een specifieke doelstelling ten voordele van bijen opgenomen. Zo moest volgens doelstelling 9.1 worden *“meegewerkt aan de coördinatie van federale initiatieven”*.⁵⁵¹ Daarnaast kunnen de maatregelen voor

⁵⁴² KB 19 maart 2013 ter verwezenlijking van een duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en toevoegingsstoffen, BS 16 april 2013, 23383.

⁵⁴³ Phytofar, ‘Gewasbescherming: van ontwikkeling tot recyclage’, 2020, <https://phytofar.be/nl/msg/gewasbescherming/wetgeving>.

⁵⁴⁴ *Ibid.*

⁵⁴⁵ FOD volksgezondheid, veiligheid van de voedselketen en leefmilieu, “Bijen en beleid voor reductie van pesticiden.”, 18 mei 2016, <https://www.health.belgium.be/nl/dieren-en-planten/dieren/dierengezondheid/bijen/de-bescherming-van-de-bijen-een-beleidsuitdaging-1>.

⁵⁴⁶ NAPAN Programma 2018-2022, 18/09/2018, <https://fytoweb.be/sites/default/files/content/reduction/program-napan-belgium-20200511.pdf>.

⁵⁴⁷ Verslag van de Europese Commissie aan het Europees Parlement en de Raad inzake de nationale actieplannen van de lidstaten en de vooruitgang op het gebied van de uitvoering van Richtlijn 2009/128/EG betreffende een duurzaam gebruik van pesticiden, 10 oktober 2017.

⁵⁴⁸ *Ibid.*

⁵⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁵⁰ *Ibid.*

⁵⁵¹ V. VAN BOL, H., CAULIER, V., DEHON, A., DEMEYERE, D., GODEAUX, et al., “2013-2017 NAPAN report (Belgian report of the NAP for pesticides).”, NAPAN Task Force, FPS Health, Food Chain Safety and Environment, 2018, <https://fytoweb.be/sites/default/files/content/reduction/napan-2013-2018-report.pdf>.

het verbieden of verminderen van gebruik van pesticiden in en rond natuurgebieden bijen ten goede komen.⁵⁵²

Ook werden doelstellingen opgenomen ter realisatie van IPM. Zowel Brussel, Vlaanderen als Wallonië namen maatregelen hieromtrent. Zo kan melding worden gemaakt van enkele specifieke acties. In Vlaanderen werden sectorspecifieke IPM-richtsnoeren opgesteld. Ook werden checklists opgesteld voor zes specifieke sectoren: akkerbouw, ruwvoeder, groententeelt in openlucht en onder glas, fruitteelt en sierteelt. Daarnaast werden demonstratieprojecten opgezet in de verschillende sectoren over de implementatie van IPM. Ook werden conferenties georganiseerd over IPM en duurzaam gebruik, waarbij speciale aandacht werd besteed aan bestuivers.⁵⁵³ De Waalse regering voorzag in een verscherping van het controlesysteem om de naleving van IPM in Wallonië te waarborgen.⁵⁵⁴ Hoewel Het Brussel Hoofdstedelijk Gewest succesvol informatie omtrent het duurzaam gebruik van pesticiden uitreikte aan beheerders van openbaar groen, werden andere professionele gebruiker niet voldoende bereikt.⁵⁵⁵

164. De federale overheid voert momenteel haar programma voor de vermindering van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen uit voor de periode 2018-2022.⁵⁵⁶ Het NAPAN-programma 2018-2022 omvat 172 projecten, waarvan 12 gemeenschappelijke projecten voor alle overheden, 28 federale projecten die van toepassing zijn op het hele grondgebied, 63 projecten die van toepassing zijn op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 33 projecten die van toepassing zijn op Vlaanderen en 36 projecten die van toepassing zijn op Wallonië. Elk project is uitgerust met een succesindicator. Deze succesindicator faciliteert de evaluatie van de projecten.⁵⁵⁷

Het programma werd gestaafd aan de hand van twaalf thema's, die hoofdzakelijk geïnspireerd zijn op de Richtlijn DGP⁵⁵⁸:

- 1) Opleiding voor professionele gebruikers van gewasbeschermingsmiddelen
- 2) Verkoop van gewasbeschermingsmiddelen
- 3) Informatie en bewustmaking over pesticiden en alternatieven
- 4) Inspectie van de uitrusting die wordt gebruikt voor de toepassing van gewasbeschermingsmiddelen
- 5) Aankondiging van bespuitingen bij een potentiële blootstelling
- 6) Beschermen van het aquatisch milieu
- 7) Beschermen van specifieke gebieden
- 8) Hantering/opslag van gewasbeschermingsmiddelen en hun verpakking/restanten
- 9) Geïntegreerde gewasbescherming
- 10) Indicatoren
- 11) Risico beperkende maatregelen
- 12) Beheer en opvolging van het plan.

⁵⁵² V. VAN BOL, H., CAULIER, V., DEHON, A., DEMEYERE, D., GODEAUX, et al., "2013-2017 NAPAN report (Belgian report of the NAP for pesticides).", NAPAN Task Force, FPS Health, Food Chain Safety and Environment, 2018, <https://fytoweb.be/sites/default/files/content/reduction/napan-2013-2018-report.pdf>.

⁵⁵³ *Ibid.*

⁵⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁵⁶ NAPAN Programma 2018-2022, 18/09/2018, <https://fytoweb.be/sites/default/files/content/reduction/program-napan-belgium-20200511.pdf>.

⁵⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁵⁸ *Ibid.*

165. De maatregelen die bijen ten goede komen zijn terug te vinden onder thema 7. Op federaal niveau werd het actief deelnemen aan het Federaal bijenplan vooropgesteld.

Enkele doelstellingen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kunnen ook worden vermeld in het kader van bijen bescherming. Zo zullen specifieke communicatie- en sensibiliseringsacties worden gevoerd rond de Natura 2000-gebieden en natuurrezervaten, waar het gebruik van pesticiden is verboden. De acties zullen ook worden gericht op de omwonenden van de betrokken gebieden.⁵⁵⁹ Het gebruik van pesticiden dat bij wijze van afwijking is toegestaan in beschermde natuurgebieden zal worden geïnventariseerd. Er zullen gegevens worden ingezameld over de bestreden organismen, de producten en gebruikte hoeveelheden.⁵⁶⁰ De acties worden ondernomen om te sensibiliseren rond het bestaan van wilde bestuivende insecten en van hun levens- en nestbouwwijzen.⁵⁶¹ Ook zal het aannemen van nieuwe regelgevende maatregelen worden bestudeerd om het gebruik te verminderen van de pesticiden die het meest problematisch zijn voor de bestuivers.⁵⁶²

In Vlaanderen wordt ingezet op de controle van de implementatie van IPM en de uitwerking van soorten specifieke actieplannen.⁵⁶³ Wallonië zal onder andere het idee om te voorzien in een minimale bufferzone (zonder behandeling met GBM) tussen de biologische landbouw en de aangrenzende conventionele zones uitdiepen.⁵⁶⁴ Ook wenst de Waalse regering de regels van de verschillende bufferzones te vereenvoudigen en te harmoniseren.⁵⁶⁵

166. Het NAPAN 2018-2022 bevat ook doelstellingen omtrent IPM. De doelstellingen betreffen voornamelijk maatregelen rond het bevorderen van IPM en biologische landbouw, het opstellen van voorwaarden om implementatie te bevorderen, het versterken van uniforme beginselen, het aanmoedigen van IPM in sectorspecifieke richtsnoeren.⁵⁶⁶ Zo wil het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voorzien in een labelingsysteem voor park- en tuinbedrijven die werkzaam zijn op het Brussels grondgebied. Deze labeling zal meer bepaald betrekking hebben op het bedrijven die geen pesticiden gebruiken of pesticiden met een lage milieu impact slechts beperkt inzetten.⁵⁶⁷ Daarnaast wordt gestreefd naar het opzetten van een dienst voor begeleiding en deskundigheid in duurzame stedelijke landbouw⁵⁶⁸, een monitoringcentrum voor schadelijke organismen en van een aangepast waarschuwingssysteem.⁵⁶⁹ Wallonië zet zich in om een netwerk van onafhankelijke raadgevers te ontwikkelen.⁵⁷⁰ Vlaanderen hernam voornamelijk de doelstellingen van het vorige plan. Zo zal onder andere financiële hulp worden voorzien voor bioboerderijen en zullen demonstraties van biologische gewasbeschermingsmiddelen worden gegeven.⁵⁷¹

167. Desalniettemin kunnen enkele verbeterpunten worden aangehaald. Het valt op dat de doelstellingen in het NAPAN 2018-2022 gericht zijn op risicovermindering.⁵⁷² Er zouden meer

⁵⁵⁹ *Ibid.*, doelstelling 2.7.8-2.7.11.

⁵⁶⁰ *Ibid.*

⁵⁶¹ *Ibid.*

⁵⁶² *Ibid.*

⁵⁶³ *Ibid.*, doelstelling 2.7.2 – 2.7.3.

⁵⁶⁴ *Ibid.*, doelstelling 2.7.4.

⁵⁶⁵ *Ibid.*, doelstelling 2.7.5.

⁵⁶⁶ NAPAN Programma 2018-2022, 18/09/2018, <https://fytoweb.be/sites/default/files/content/reduction/program-napan-belgium-20200511.pdf>.

⁵⁶⁷ *Ibid.*, doelstelling 2.9.4.

⁵⁶⁸ *Ibid.*, doelstelling 2.9.5.

⁵⁶⁹ *Ibid.*, doelstelling 2.9.7.

⁵⁷⁰ *Ibid.*

⁵⁷¹ *Ibid.*, doelstelling 2.9.1-2.9.2.

⁵⁷² Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad inzake de ervaring die de lidstaten hebben opgedaan met de tenuitvoerlegging van de nationale streefcijfers die in hun nationale actieplannen zijn

doelstellingen moeten worden opgenomen die zich specifiek richten op de vermindering van het gebruik.⁵⁷³ De opname van een succesindicator om de resultaten aan toe toetsen is ongetwijfeld een positief gegeven. Echter zijn deze indicatoren veelal gebaseerd op acties in plaats van op effecten. Zo zal de succesindicator bestaan uit bijvoorbeeld het aantal voorlichtingscampagnes per jaar of het aantal op te richten demonstratiebedrijven, in plaats van op kwantificeerbare effecten, zoals het aantal professionele gebruikers dat IPM uitvoert of het percentage verminderd pesticidengebruik.⁵⁷⁴ Ook zijn vele doelstellingen sectorspecifiek.⁵⁷⁵ Algemene streefcijfers voor de vermindering van het totaalgebruik van gewasbeschermingsmiddelen worden niet gegeven.

De lidstaten moeten indicatoren opnemen voor het toezicht op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen die werkzame stoffen bevatten die aanleiding geven tot bijzondere bezorgdheid. België heeft geen indicator opgenomen.⁵⁷⁶ De lidstaten zijn verplicht om in hun nationale actieplannen prioritaire punten of goede praktijken aan te wijzen.⁵⁷⁷ Voorbeelden van prioritaire punten zijn werkzame stoffen, gewassen, regio's of praktijken die extra aandacht verdienen.⁵⁷⁸ Het NAPAN duidt enkele prioritaire werkzame stoffen aan. Echter werden geen prioritaire regio's of goede praktijken formeel aangewezen. Toch bevat het NAPAN enkele acties die als goede praktijken kunnen worden beschouwd. Zo stelt het NAPAN dat België plant de verkoop van alle chemische gewasbeschermingsmiddelen aan amateurgebruikers, met uitzondering van basisstoffen en stoffen met een laag risico, te verbieden. Ook zal reclame voor gewasbeschermingsmiddelen die door amateurs worden gebruikt worden verboden.⁵⁷⁹ België stelde tevens dat, binnen de looptijd van het NAPAN 2018-2022, alle apparatuur voor de toepassing van pesticiden moet beschikken over sproeikoppen die verwaaiing tegengaan⁵⁸⁰ Deze doelstellingen gaan verder dan de minimumeisen van de Richtlijn DGP en kunnen ongetwijfeld als goede praktijken worden aanzien.⁵⁸¹ Daarnaast moet worden gewezen op de maatregelen omtrent IPM. Het NAPAN bevat verschillende doelstellingen ter bevordering van IPM. Echter dient extra te worden geïnvesteerd op de financiering van onderzoek en de controle van de toepassing van IPM.⁵⁸²

Ter conclusie kan worden gesteld dat, onverminderd enkele noodzakelijke verbeterpunten, België tot de betere in Europa behoort op het vlak van implementatie van de Richtlijn DGP ⁵⁸³ (Figuur 5).

vastgesteld en de vooruitgang op het gebied van de uitvoering van Richtlijn 2009/128/EG betreffende een duurzaam gebruik van pesticiden, 20 mei 2020, 6-7, COM(2020) 204 final, https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/plant/docs/pesticides_sud_report-act_2020_en.pdf.

⁵⁷³ *Ibid.*

⁵⁷⁴ *Ibid.*

⁵⁷⁵ *Ibid.*

⁵⁷⁶ *Ibid.*

⁵⁷⁷ Art. 15, lid 2, c) Richtlijn 2009/128/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van een kader voor communautaire actie ter verwezenlijking van een duurzaam gebruik van pesticiden, *Pb.L.* 24 november 2009, afl 309, 71.

⁵⁷⁸ *Ibid.*

⁵⁷⁹ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad inzake de ervaring die de lidstaten hebben opgedaan met de tenuitvoerlegging van de nationale streefcijfers die in hun nationale actieplannen zijn vastgesteld en de vooruitgang op het gebied van de uitvoering van Richtlijn 2009/128/EG betreffende een duurzaam gebruik van pesticiden, 20 mei 2020, 6-7, COM(2020) 204 final, https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/plant/docs/pesticides_sud_report-act_2020_en.pdf.

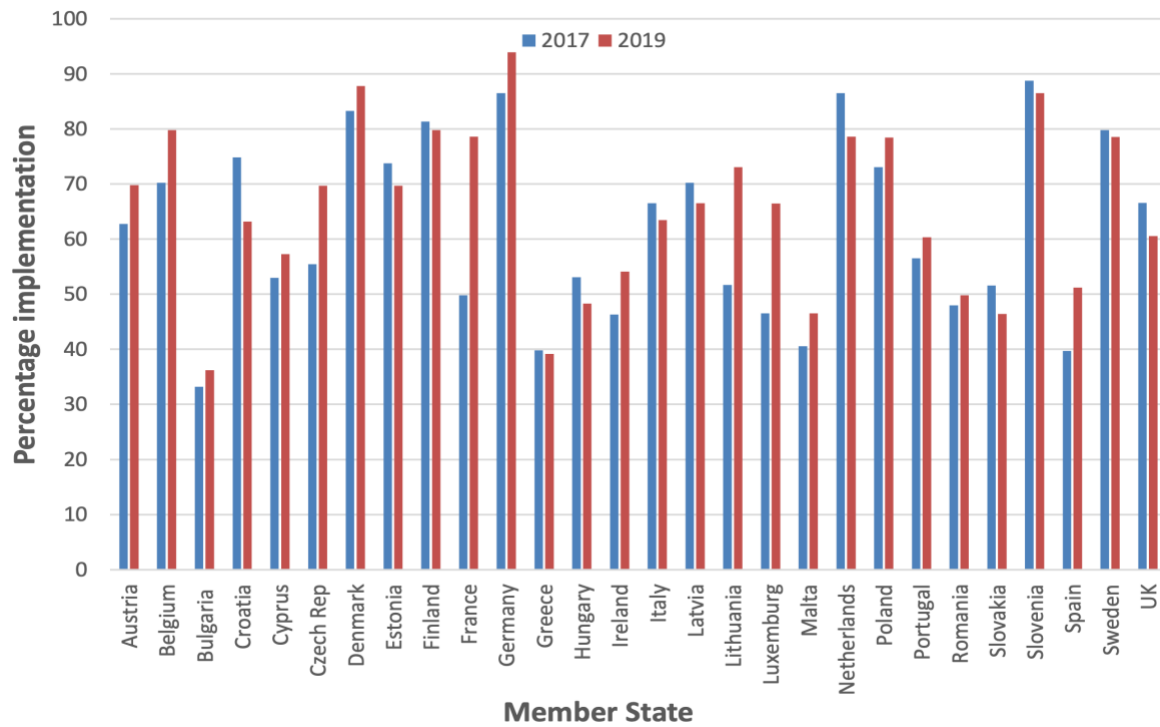
⁵⁸⁰ *Ibid.*

⁵⁸¹ *Ibid.*

⁵⁸² *Ibid.*

⁵⁸³ Annex bij Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad inzake de ervaring die de lidstaten hebben opgedaan met de tenuitvoerlegging van de nationale streefcijfers die in hun nationale actieplannen zijn vastgesteld en de vooruitgang op het gebied van de uitvoering van Richtlijn 2009/128/EG

Figuur 5: Het niveau van implementatie van Richtlijn DGP van 2017 tot en met 2019 in elke lidstaat⁵⁸⁴



betreffende een duurzaam gebruik van pesticiden, 20 mei 2020, COM(2020) 204 final, https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/plant/docs/pesticides_sud_report-act_2020_annex_en.pdf.

⁵⁸⁴ *Ibid.*

HOOFDSTUK 3. Het Federale Bijenplan en een nieuwe Belgische strategie voor bestuivers

168. De FOD Volksgezondheid, het Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten en het FAVV slaan de handen in elkaar om de bijensterfte in ons land terug te dringen. Hiertoe heeft de federale regering een Federaal Bijenplan 2017-2019 opgesteld. Dit plan bevat zowel maatregelen die recent door de regering genomen zijn als acties die in de nabije toekomst zullen worden geïmplementeerd.⁵⁸⁵ De Task Force staat in voor de federale governance van de bijenproblematiek en is verantwoordelijk voor de opvolging van de implementatie van het plan.⁵⁸⁶

169. Het Federaal bijenplan 2017-2019 omvat acties rond 8 algemene doelstellingen.⁵⁸⁷ Zo moet dit plan onder andere de mortaliteit van honingbijen in België in kaart brengen en meer inzicht verschaffen in de oorzaken van bijensterfte. Er wordt ook gedoeld op het verbeteren van apparatuur en technieken om de bestrijding van bijenziektes te verbeteren.⁵⁸⁸ De achterliggende ambitie is om de imkers te helpen, de oorzaken van bijensterfte beter te begrijpen, de risico's beter te beheersen en alle betrokken actoren te mobiliseren.⁵⁸⁹

170. Het Federaal Bijenplan 2017-2019 baseert zich sterk op het stimuleren van onderzoek. Hierbij wordt voornamelijk gefocust op de honingbij. Hoewel het belang van de wilde bijen wordt benadrukt in het plan richten slechts weinig doelstellingen zich rechtstreeks op wilde bijen en hommels. De enige succesvolle actie met betrekking tot wilde bestuivers is het project BELBEES (*Multidisciplinary assessment of Belgian wild bee decline to adapt mitigation management policy*).⁵⁹⁰ Dit onderzoeksproject had tot doel gegevens te verzamelen en te analyseren over de recente veranderingen in de populaties van wilde bijen. Het project werd eind 2017 afgesloten.

De Belgische Rode Lijst kwam tot stand als gevolg van het project BELBEES.⁵⁹¹ Deze Rode Lijst geeft een stand van zaken weer voor de Belgische bijen. Uit de vergelijking tussen de geografische verspreiding tussen 1900-1969 en die tussen 1970-2017 blijkt dat 33% van de bijensoorten op het Belgisch grondgebied met uitsterving bedreigd is. 12% komt niet meer in ons land voor. 7% is bijna met uitsterving bedreigd is. 80 % van de soorten hommels in België dreigen uit te sterven of al uitgestorven zijn.⁵⁹² Daarnaast bracht het onderzoek aan het licht dat er onvoldoende kennis beschikbaar is voor de evaluatie van sommige soorten. Zo werd meer dan 9 % van de soorten ondergebracht in de categorie "Onvoldoende gegevens".⁵⁹³ Bovendien is er ook onvoldoende kennis voor de bepaling van de kenmerken van de bijenfauna van bepaalde streken zoals Ardennen, West-Vlaanderen en de Kempen.⁵⁹⁴

De waargenomen teloorgang wordt aan verschillende menselijke ingrepen toegeschreven. De Rode Lijst spoort de regering dan ook aan om actie te ondernemen op het vlak van habitat, het gebruik van

⁵⁸⁵ Federaal Bijenplan 2017-2019, 8-9, www.health.belgium.be/sites/default/files/uploads/fields/fpshealth_theme_file/plan_abeille_nl_internet_1.pdf.

⁵⁸⁶ *Ibid.*

⁵⁸⁷ *Ibid.*

⁵⁸⁸ *Ibid.*

⁵⁸⁹ *Ibid.*

⁵⁹⁰ *Ibid.*

⁵⁹¹ M., DROSSART, P., RASMONT, P., VANORMELINGEN, M., DUFRENE, et al., "Belgian Red List of bees.", *Mons: Presse universitaire de l'Université de Mons* 2019, 140 p.

⁵⁹² *Ibid.*

⁵⁹³ *Ibid.*

⁵⁹⁴ *Ibid.*

meststoffen en pesticiden en de klimaatsverandering.⁵⁹⁵ Met betrekking tot pesticiden wordt in het bijzonder gewezen op de nood aan onderzoek over de effecten van pesticiden op hommels en wilde bijen. Hierbij moet tevens de impact van cocktails van pesticiden op bijen in acht worden genomen.⁵⁹⁶ De ontwikkeling van een specifieke biomarker voor bijen zou de opvolging van de effecten van blootstelling aan pesticiden kunnen vergemakkelijken. Bijkomend moeten alternatieven voor pesticiden worden onderzocht en gestimuleerd bij landbouwers.⁵⁹⁷ Er is nood aan nieuwe beheerspraktijken in landbouwgebieden en groene ruimten om het gebruik van pesticiden in België te reduceren.

171. In het Federaal Bijenplan werden ook doelstellingen opgenomen met betrekking tot het in kaart brengen, evalueren en beheren van gewasbeschermingsmiddelen. Onder de titel “acties op het vlak van de neonicotinoïden” wordt gesteld dat het van belang is dat aan neonics bijzondere aandacht wordt besteed betreffende bijen. Vervolgens wordt voornamelijk verwezen naar initiatieven op Europees niveau. Het plan stelt dat België de resultaten van deze Europese initiatieven zal afwachten. “*Indien nodig en op basis van deze wetenschappelijke informatie*” zouden dan nieuwe intrekkingen van neonicotinoïden producten worden voorgesteld. Belgische initiatieven omtrent neonicotinoïden of gewasbeschermingsmiddelen werden verder niet opgesteld.

172. De werkgroep bestuivers is sinds 2012 het nationale experten- en overlegorgaan over de problematiek betreffende de bescherming van de bijen. Deze werkgroep werd opgericht in het kader van het Coördinatiecomité Internationaal Milieubeleid (CCIM). Alle beleidsorganen die in België bevoegd zijn voor leefmilieu zetelen in het CCIM. Het CCIM is verantwoordelijk voor de voorbereiding van de Belgische standpunten in milieudossiers.⁵⁹⁸ CCIM-werkgroepen worden opgericht om expertise te kunnen aanbieden rond specifieke thema’s.⁵⁹⁹ De werkgroep bestuivers is gemandateerd door de Interministeriële Conferentie Leefmilieu om onder andere bijkomende maatregelen te identificeren dat elk beleidsniveau, individueel of samen, kan nemen.

173. Deze werkgroep werkt momenteel aan een Belgische Strategie voor Bestuivers 2021-2030. Er werd reeds een ontwerp opgesteld dat werd becommentarieerd door verschillende belangengroepen tijdens een consultatieronde. Echter moet worden vermeld dat geen enkele landbouworganisatie aanwezig was. Na deze consultatieronde werden alle opmerkingen verwerkt en het ontwerp aangepast. Vervolgens werd elke aanwezige via email op de hoogte gebracht van de mogelijkheid om nogmaals opmerkingen te formuleren bij de aangepaste versie van het ontwerp.

174. Het ontwerp beoogt onder andere het tot stand brengen van een nauwe coördinatie tussen landbouw- en milieuministeries, comités en deskundigen. Ook de integratie van biodiversiteit in landbouwadviesdiensten wordt als een doelstelling voorgedragen. Het is daarnaast van belang dat een dialoog wordt gestart met de downstream-actoren van de voedselvoorzieningsketen om de verantwoordelijkheid voor de overgang naar een duurzamere voedselproductie te delen. De ontwerpstrategie meldt namelijk dat boeren druk ervaren door de eisen van de handelaren en consumenten. Deze eisen kunnen boeren ervan weerhouden te opteren voor veel risicovollere innovatieve, alternatieve landbouwmethoden.⁶⁰⁰ Boeren die dan risico’s nemen en inzetten op

⁵⁹⁵ *Ibid.*

⁵⁹⁶ *Ibid.*

⁵⁹⁷ *Ibid.*

⁵⁹⁸ FOD Gezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu CCIM: Coördinatiecomité Internationaal Milieubeleid, 12 januari 2016, www.health.belgium.be/nl/ccim-coordinatiecomite-internationaal-milieubeleid.

⁵⁹⁹ FOD Gezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu, “Organisatie van het CCIM”, 19 mei 2020, www.health.belgium.be/nl/organisatie-van-het-ccim.

⁶⁰⁰ Werkgroep bestuivers, Belgian National Strategy on Pollinators 2021-2030: Working together for bees, hoverflies, butterflies & moths.

bijvriendelijke innovatie moeten volgens het ontwerp worden ondersteund. Daarbij is het van belang dat de verspreiding van kennis en ervaringen, van landbouwer tot landbouwer, wordt mogelijk gemaakt.

175. De detailhandelaren en plantenkwekerijen, tuincentra, doe-het-zelfwinkels moeten worden betrokken bij het terugdringen van de verkoop van pesticiden, het verkopen van ecologische producten en bij het promoten van inheemse, lokale zaden en planten.⁶⁰¹ Ook het gebruik van pesticiden door openbare besturen zou volgens het ontwerp beter worden weggewerkt. Op dit voorstel kwam echter de reactie dat het beter is te opteren voor het verminderen van pesticidgebruik dan het verbieden van het gebruik.⁶⁰² Het ontwerp stelt ook dat de blootstelling en impact van pesticiden en biopesticiden op voornamelijk wilde bestuivers nog steeds onvoldoende wordt onderzocht.⁶⁰³

176. Ook de bevordering van bijvriendelijke landbouwpraktijken werd besproken in het ontwerp voor de Belgische Strategie voor Bestuivers 2021-2030. Het ontwerp doelt op een niet-preventief gebruik van pesticiden. Ook mogen deze pesticiden niet persistent zijn.⁶⁰⁴ Indien een pesticide wordt gebruikt, moet het worden toegepast na zonsondergang, wanneer er minder bestuivingsactiviteit is.⁶⁰⁵ Het ontwerp stelt tevens dat landbouwers moeten worden aangemoedigd om een of meer gewassen die van belang zijn voor de bestuivers op te nemen. Of dit al dan niet een verplichting moet zijn of op vrijwillige basis kan worden bereikt staat ter discussie.⁶⁰⁶ Het ontwerp benadrukt evenzeer het belang van teeltrotatie, bufferzones en het instandhouden van biologisch belangrijke graslanden.⁶⁰⁷ Tijdens de consultatieronde werd opgemerkt dat landbouwers echter onvoldoende steun krijgen bij het implementeren van dergelijke maatregelen. Wanneer een boer beslist om bloemenstroken aan te leggen dan moet dit noodzakelijkerwijze gepaard gaan met informatie over het onderhoud.⁶⁰⁸

177. De deadline voor het becommentariëren van het ontwerp verstreek op 31 maart 2020. Het ontwerp dient nu een goedkeuringsproces te doorlopen in de Werkgroep Bijen en het Coördinatiecomité Internationaal Milieubeleid, waarin alle Belgische beleidsorganen bevoegd voor leefmilieu zetelen.

⁶⁰¹ *Ibid.*

⁶⁰² *Ibid.*

⁶⁰³ *Ibid.*

⁶⁰⁴ *Ibid.*

⁶⁰⁵ *Ibid.*

⁶⁰⁶ *Ibid.*

⁶⁰⁷ *Ibid.*

⁶⁰⁸ *Ibid.*

HOOFDSTUK 4. De Belgische bijdrage aan het gemeenschappelijk landbouwbeleid

178. De EU vereist dat de lidstaten een nationaal strategisch plan opmaken ter uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Elke lidstaat moet 1 plan indienen. België heeft hiervoor een uitzondering aangevraagd en zal twee plannen voorleggen. Vlaanderen en Wallonië zullen elk een eigen strategisch plan opstellen. De stand van zaken met betrekking tot de Vlaamse Strategie kan online worden opgevolgd via de website van het Departement Landbouw en Visserij.⁶⁰⁹

179. De Ontwerpstrategie Vlaams GLB wordt opgemaakt met het oog op uitvoering van het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, zoals die in het Vlaamse Gewest zal worden vormgegeven voor de beleidscyclus van 2021 tot 2027.

180. Op 15 en 22 februari 2018 organiseerde het Departement Landbouw en Visserij een publieke bevraging. Hierbij werd gepeild naar de noden met betrekking tot de Vlaamse landbouw, het milieu en het platteland. Landbouwers, landbouworganisaties, milieuorganisaties, plattelandsbewegingen, onderzoek- en praktijkcentra gaven hun opmerkingen door.⁶¹⁰ Tijdens deze bevraging kwam het tekort aan bestuurders door een gebrek aan agrarische biodiversiteit naar boven als een bezorgdheid.⁶¹¹ De negatieve effecten van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen werd eveneens aangevoerd. Hierbij werd specifiek verwezen naar neonicotinoïden.⁶¹² Ook werd gewezen op het ontbreken van voldoende alternatieven voor de afbouw van gewasbeschermingsmiddelen. Hierbij werd gespecificeerd dat er wel degelijk voldoende mogelijkheden zijn. Echter ontbreekt financiële ondersteuning en is er nood aan bijkomend onderzoek. De moeilijke doorstroom van alternatieven en informatie naar de landbouwers vormt tevens een pijnpunt. De kennis en expertise vanuit biolandbouw kan nuttig zijn voor conventionele landbouwers. De doorstroom van informatie van biolandbouw of pilootprojecten naar andere landbouwers moet gefaciliteerd worden.⁶¹³

De resultaten van de publieke bevraging werden in her najaar van 2018 voorgelegd aan de meest relevante stakeholders voor het nieuwe Gemeenschappelijk Landbouwbeleid.⁶¹⁴ Op basis van de input van deze stakeholders werd de nodenanalyse verder aangepast. In het voorjaar van 2019 werden de krachtlijnen voor het nieuwe Gemeenschappelijk Landbouwbeleid gefilterd uit deze noden. Aan de hand van deze krachtlijnen werd een strategienota opgesteld.⁶¹⁵ Deze strategie kreeg inmiddels advies van de Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij en de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen.⁶¹⁶ Vervolgens werd een tweede publieke bevraging georganiseerd. Deze bevraging liep van 17 juni tot 21 juli 2019. Hierbij kreeg het brede publiek de kans om via de website van het Departement Landbouw en Visserij concrete voorstellen te doen voor nieuwe GLB-maatregelen.⁶¹⁷

181. De ontwerpstrategie werd voorgelegd aan interne thematische werkgroepen. In dergelijke werkgroepen ging het Departement Landbouw en Visserij, samen met het onafhankelijke

⁶⁰⁹ Departement Landbouw en Visserij, <https://lv.vlaanderen.be/nl/beleid/landbouwbeleid-eu/gemeenschappelijk-landbouwbeleid-glb#Vlaamse>.

⁶¹⁰ Departement Landbouw en Visserij, "Rapport publieke bevragingen: Noden van de Vlaamse landbouw, milieu gelinkt aan landbouw en het Vlaamse platteland", 31 mei 2018, 1.

⁶¹¹ *Ibid.*, 13.

⁶¹² *Ibid.*, 27.

⁶¹³ *Ibid.*, 13.

⁶¹⁴ Departement Landbouw en Visserij, "Het Gemeenschappelijk landbouwbeleid", <https://lv.vlaanderen.be/nl/beleid/landbouwbeleid-eu/gemeenschappelijk-landbouwbeleid-glb#GLB%20na%202020>.

⁶¹⁵ *Ibid.*

⁶¹⁶ *Ibid.*

⁶¹⁷ *Ibid.*

Expertisecentrum Landbouw & Klimaat en het beleidsdomein Omgeving, aan de slag om steunmaatregelen en beleidskeuzes uit te werken.⁶¹⁸ Het Vlaams Strategisch GLB-plan zal in de loop van 2020 ter goedkeuring worden voorgelegd aan de Europese Commissie. De goedkeuring wordt het daaropvolgende jaar verwacht.⁶¹⁹

182. In artikel 91 van het voorstel voor een Verordening tot vaststelling van voorschriften inzake steun voor de strategische plannen stelt dat een Lidstaat een strategisch plan moet opmaken opdat ze steun zou kunnen krijgen uit het landbouwgarantiefonds en het fonds voor plattelandsontwikkeling.⁶²⁰ Titel V bepaalt waarmee rekening moet worden gehouden bij de opmaak van een GLB-strategie. Zo moeten de lidstaten bij de opmaak van de strategie de relevante bestuurlijke, economische en sociale partners betrekken. Daartoe moeten de strategische GLB-plannen ontworpen worden op basis van transparante procedures.⁶²¹

In dit kader dient te worden opgemerkt dat van de voorgaande beschreven procesgang niet alle verslagen en documenten op een eenvoudige en overzichtelijke wijze ter beschikking worden gesteld.⁶²² Het zou behulpzaam zijn als er bij de te onderscheiden processtappen degelijke verslaggeving en synthesesdocumenten uitgebracht waren geweest. Ook is het niet duidelijk hoe en in hoeverre de door de publieke bevestigingen aangebrachte elementen verwerkt zijn geworden en hoe hieruit de prioritaire noden werden gefilterd.⁶²³ Verder is het ook niet duidelijk hoe de deelnemers van de publieke bevestiging werden geselecteerd en wie tot de groep van de “meest relevante stakeholders” behoort.⁶²⁴ Zo stelde Natuurpunt dat op basis van voorliggende procesdocumentatie ze niet in staat zijn te beoordelen of hun input tijdens de publieke bevestiging over de noden- en behoeftenanalyse volwaardig in overweging is genomen. Omdat tot nog toe nooit verantwoording werd afgelegd voor het niet weerhouden van input, vreest Natuurpunt dat de geleverde input niet volwaardig in acht zal worden genomen.⁶²⁵

Het zou dan ook de transparantie ten goede komen indien alle stappen in het hierboven beschreven proces duidelijker beschreven worden. Voor zowel de reeds afgewikkelde processen als de toekomstige procedures dient de samenstelling van de verschillende werkgroepen duidelijk te worden weergegeven. Ook kan, met het oog op de transparantieverplichting, worden aangeraden om alle opgemaakte documenten ter beschikking te stellen.⁶²⁶

183. Het voorstel van Verordening vereist dat rekening wordt gehouden met de nationale milieuklimaatplannen.⁶²⁷ De verwijzingen in de Ontwerpstrategie naar Europese milieureglementering of

⁶¹⁸ *Ibid.*

⁶¹⁹ *Ibid.*

⁶²⁰ Art 91, Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van voorschriften inzake steun voor de strategische plannen die de lidstaten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid opstellen (strategische GLB-plannen) en die uit het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) worden gefinancierd, en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad en van Verordening (EU) nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad, Brussel, 1 juni 2018, COM(2018) 392 final, 2018/0216(COD).

⁶²¹ *Ibid.*, art 94.

⁶²² K., QUICK, J., VERHEEKE, Advies Over de Ontwerpstrategie Vlaams GLB 2021-2027, Minaraad, 17 juli 2019, 11.

⁶²³ *Ibid.*, 12.

⁶²⁴ *Ibid.*

⁶²⁵ *Ibid.*

⁶²⁶ *Ibid.*

⁶²⁷ Art. 96, tweede lid, art. 97.2. (b) en art. 103.2., 4de alinea, Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van voorschriften inzake steun voor de strategische plannen die de lidstaten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid opstellen (strategische GLB-plannen) en die uit het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling

naar de daarop gestoelde nationale en Vlaamse plannen zijn onvolledig en onsystematisch.⁶²⁸ Er zijn geen verwijzingen naar beleidsplannen inzake biodiversiteit. Vooralnog wordt onvoldoende rekening gehouden met deze plannen en programma's.⁶²⁹ Het is derhalve aangewezen om alle relevante nationale en gewestelijke plannen te bundelen en op een eenvoudige wijze ter beschikking te stellen via een algemene website.⁶³⁰ Deze maatregel zou de beschikbaarheid en doorzichtbaarheid van het beleid bevorderen.

184. De Ontwerpstrategie dat ter advies aan de Milieu- en Natuurraad werd voorgelegd maakt onvoldoende melding van gewasbeschermingsmiddelen.⁶³¹ Er zijn echter geen referenties naar rapporten die ingaan op de gevolgen van de inzet van diverse gewasbeschermingsmiddelen op de biodiversiteit of de waterkwaliteit. Er is evenzeer geen verwijzing naar het opgemaakte Vlaams Actieplan Duurzaam Pesticidengebruik 2018-2022.⁶³² Het is bijgevolg niet duidelijk welke sterktes, zwaktes, kansen of bedreigingen in rekening zullen worden gebracht bij de inschatting van de behoeften inzake het gebruik van pesticiden.⁶³³ De pesticiden problematiek moet worden opgevat als een uitdaging en kans voor de landbouw. Bouwend op de maatregelen die al genomen worden, moeten aspecten zoals toenemende resistentie, bodembiodiversiteit en het potentieel van natuurlijke bestrijders en bestuivers in beeld worden gebracht.⁶³⁴

185. Het voorstel van Verordening bevat verschillende mogelijkheden om steunmaatregelen door te voeren die gericht zijn op klimaat-, milieu- of natuurbescherming. Samen met de conditionaliteitsregeling worden deze handvatten de "milieu-architectuur" of "groene architectuur" genoemd.⁶³⁵ De belangrijkste interventietypes met relevantie voor de groene architectuur zijn de ecoregelingen, agromilieuklimaatmaatregelen en de steun voor investeringen.⁶³⁶

186. In de voor advies voorgelegde Ontwerpstrategienota wordt op diverse plaatsen duiding gegeven bij de mogelijke inzet van hoofdbestanddelen van de groene architectuur.⁶³⁷ Zo stelt de Ontwerpstrategie dat *"Aangepaste teeltkeuzes, teelttechnieken en een duurzaam bodembeheer belangrijke instrumenten zijn om het risico op nutriëntenuitspoeling te verminderen, de afstroom van water te vermijden, de klimaatresistentie (droogte/wateroverlast) te verhogen en gebruik en emissies van gewasbeschermingsmiddelen te verminderen"*.⁶³⁸

(Elfpo) worden gefinancierd, en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad en van Verordening (EU) nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad, Brussel, 1 juni 2018, COM(2018) 392 final, 2018/0216(COD).

⁶²⁸ K., QUICK, J., VERHEEKE, Advies Over de Ontwerpstrategie Vlaams GLB 2021-2027, Minaraad, 17 juli 2019, 30.

⁶²⁹ *Ibid.*

⁶³⁰ *Ibid.*

⁶³¹ *Ibid.*, 23.

⁶³² *Ibid.*

⁶³³ *Ibid.*

⁶³⁴ *Ibid.*

⁶³⁵ Overweging (16), (21), Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van voorschriften inzake steun voor de strategische plannen die de lidstaten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid opstellen (strategische GLB-plannen) en die uit het Europees Landbouwarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (Elfpo) worden gefinancierd, en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad en van Verordening (EU) nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad, Brussel, 1 juni 2018, COM(2018) 392 final, 2018/0216(COD).

⁶³⁶ *Ibid.*, 39.

⁶³⁷ *Ibid.*, 40.

⁶³⁸ *Ibid.*

187. De werkgroep bestuivers doet enkele aanbevelingen om het strategisch plan aan te passen aan de noden van bijen.⁶³⁹ Zo raadt de werkgroep aan om een pakket van bijvriendelijke landbouwpraktijken op te nemen in een ecoregeling.⁶⁴⁰ Daarnaast wordt ook gewasrotatie en -beheer aangeraden. De uitvoering van rotaties over 5 - 7 jaar kan leiden tot het ontstaan van een lappendeken van gewassen die de beschikbaarheid van voedselbronnen gedurende het hele jaar in een landschap garandeert.⁶⁴¹ Het ecologische karakter van niet-productieve gebieden moet worden gehandhaafd en goed worden beheerd, zodat zij ecosysteemdiensten ondersteunen, met inbegrip van bestuiving en ongediertebestrijding.⁶⁴² De landbouwers moeten evenzeer worden aangemoedigd om graslanden in stand te houden.⁶⁴³ Verplichte toepassing van geïntegreerde gewasbescherming moet een criterium zijn om in aanmerking te komen voor betaling in het kader van de eerste pijler.⁶⁴⁴

188. Het ontwerp van de Belgische Strategie voor Bestuivers 2021-2030 vermeldde bijkomend dat landbouwers zouden moeten worden aangemoedigd om elk jaar op ten minste 10 % van hun landbouwgrond een of meer gewassen op te nemen die van belang zijn voor de bijen.⁶⁴⁵ Daarnaast moeten stimuli worden opgenomen opdat landbouwers 5% van hun landbouwareaal zouden aanwijzen als minst productieve gebieden en deze beheren ten gunste van bijen.⁶⁴⁶

189. De in de Ontwerpstrategie Vlaams GLB vermeldde aangepaste teeltkeuzen en teelttechnieken kunnen dus zeker en vast een positieve impact hebben op bijen. Echter valt het te betreuren dat de voorgelegde Ontwerpstrategie niet expliciet melding maakt van de nood aan maatregelen die bijen of andere bestuivers beschermen. Nochtans werd het tekort aan bestuivers aangehaald als een bezorgdheid tijdens de publieke bevraging. Ook het advies van de Milieu- en Natuurraad vermeldt slechts dat het potentieel van bestuivers in beeld moet worden gebracht. Het is niet duidelijk in welke mate bestuiversvriendelijke bepalingen zullen worden geïntegreerd. Er is echter geen informatie beschikbaar over huidige concrete de inhoud van de Ontwerpstrategie. Het is dus afwachten hoe ambitieus het Vlaams strategisch plan zal zijn op het vlak van de bescherming van bijen.

190. Met betrekking tot het Waalse Plan Stratégique CAP 2021-2017 kan echter geen concrete weergave worden gegeven van de stand van zaken. Er is hieromtrent geen enkele informatie te vinden op overheidswebsites. Bijgevolg werd via email contact opgenomen via emailadressen die ter beschikking werden gesteld op enkele overheidswebsites. Na vriendelijk te zijn doorverwezen door verschillende Waalse ambtenaren en de vertegenwoordiger van het kabinet van minister voor landbouw Willy Borsus kon de directeur van de afdeling Politique agricole du Service public de Wallonie meer informatie geven. De directeur stelde dat *“in overleg met de belanghebbenden er momenteel wordt gewerkt aan de verschillende fasen van het plan. In dit stadium wordt verder geen informatie die niet is gevalideerd op politiek niveau en die niet is geraadpleegd op de website gepubliceerd. In het kader van de evaluatie van de milieustrategie van dit strategisch plan zal nog een openbare raadpleging plaatsvinden”*. Met betrekking tot het Waalse strategisch plan kan dus niet veel meer worden gerapporteerd dan: *“Le Plan stratégique wallon est en cours d'élaboration”*.

⁶³⁹ Werkgroep bestuivers, Belgian National Strategy on Pollinators 2021-2030: Working together for bees, hoverflies, butterflies & moths.

⁶⁴⁰ Werkgroep bestuivers, “Protect pollinators in the Common Agricultural Policy beyond 2020: Policy brief by the Belgian Pollinators Working group”, https://promotepollinators.org/wp-content/uploads/sites/507/2019/11/Protect-pollinators-in-the-CAP_Full-1.pdf.

⁶⁴¹ *Ibid.*

⁶⁴² *Ibid.*

⁶⁴³ *Ibid.*

⁶⁴⁴ *Ibid.*

⁶⁴⁵ Werkgroep bestuivers, Belgian National Strategy on Pollinators 2021-2030: Working together for bees, hoverflies, butterflies & moths.

⁶⁴⁶ *Ibid.*

TUSSENCONCLUSIE

191. Het is duidelijk dat het Europese verbod op het gebruik van imidacloprid, thiamethoxam en clothianidin een zekere tweestrijd in België heeft blootgelegd. Deze tweestrijd wordt weerspiegeld in het feit dat België zich bij de stemming over het verbod heeft onthouden. Enerzijds steunt België een verbod, maar anderzijds is België tegen het verbod op zaadbehandelingen buiten kassen. De Belgische suikerbietensector maakt namelijk veelvuldig gebruik van zaadbehandelingen om de bieten te beschermen tegen ziektes. Hierdoor heeft België sinds de inwerkingtreding van het verbod in 2018 veelvuldig en consistent beroep gedaan op de mogelijkheid, voorzien in artikel 53 van Verordening 1107/2009, om bij wijze van noodtoelating alsnog de neonics toe te passen. NGO's spanden twee zaken in kort geding aan bij de Raad van State tegen enkele van deze verzoeken voor een noodtoelating. In beide zaken trokken de NGO's echter aan het kortste eind.

Het herhaaldelijk beroep van België op de noodtoelating in artikel 53 van Verordening 1107/2009 van 2018 tot 2020 valt te betreuren. Het is dan ook een goede zaak dat de Federale minister van landbouw Denis Ducarme tweette dat deze praktijk niet meer zal worden herhaald in 2021. Indien het recente federale wetsvoorstel voor een algeheel verbod op het gebruik van neonicotinoïden wordt goedgekeurd, zal een beroep op de noodtoelating ook niet meer mogelijk zijn. Met dit verbod zou België strenger beleid voeren dan de EU. Ook met betrekking tot het beoordelen van de effecten van gewasbeschermingsmiddelen op bijen gaat België verder dan de EU. België volgt voor de beoordeling van gewasbeschermingsmiddelen echter het voorbeeld van het EFSA Bee Guidance Document.

192. Met betrekking tot de uitvoering van de Richtlijn DGP behoort België tot de betere in Europa. Op enkele punten neemt België maatregelen die de minimumeisen in de Richtlijn DGP overschrijden. Deze goede praktijken kunnen als voorbeeld dienen voor andere lidstaten. Desalniettemin kunnen enkele verbeterpunten worden aangehaald. Er zouden meer doelstellingen moeten worden opgenomen die zich specifiek richten op de vermindering van het gebruik van pesticiden. Ook heeft België geen algemene streefcijfers voor de vermindering van het totaalgebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Daarnaast dient België extra te investeren in de financiering van onderzoek en de controle van de toepassing van IPM.

193. België besteedde specifieke aandacht aan bijen in haar Federaal Bijenplan. Dit initiatief valt zeker aan te moedigen. Tot nu toe focuste dit plan voornamelijk op honingbijen. Het is dan ook van belang dat in de toekomst meer aandacht wordt besteed aan de bescherming van wilde bijen en hommels. In dit kader kan worden verwezen naar het BELBEES-project dat onrustwekkende sterftecijfers aan het licht bracht over de Belgische bijen. Op basis van deze resultaten werd een Belgische Rode Lijst voor bijen opgesteld. Desalniettemin zijn er op verschillende vlakken nog verbeteringen mogelijk. Met betrekking tot pesticiden wordt in het bijzonder gewezen op de nood aan onderzoek over de effecten van pesticiden op hommels en wilde bijen. Hierbij moet aandacht worden geschonken aan cocktails van pesticiden op bijen. Ook wordt de ontwikkeling van een specifieke biomarker voor bijen aangeraden. Bijkomend moeten alternatieven voor pesticiden worden onderzocht en gestimuleerd bij landbouwers.

Op dit moment wordt een nieuwe Belgische Strategie voor Bestuivers 2021-2030 opgesteld. Deze strategie heeft het potentieel om de verbeterpunten van het Federaal Bijenplan te corrigeren en tegemoet te komen aan de bevindingen uit het BELBEES-project.

194. Het GLB vereist dat alle lidstaten een strategisch plan opstellen waarin ze hun uitvoering van het GLB toelichten. Met betrekking tot de Belgische bijdrage aan het GLB worden op dit moment voor zowel Vlaanderen als Wallonië een strategisch plan opgesteld.

Met betrekking tot het Vlaamse plan werd reeds opgemerkt dat er weinig aandacht werd besteed aan maatregelen voor een duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Ook werden weinig bijvriendelijke maatregelen opgenomen. De werkgroep bestuivers legde enkele aanbevelingen voor om het strategisch plan bijvriendelijker te maken. Het is niet duidelijk in welke mate bestuiversvriendelijke bepalingen zullen worden geïntegreerd.

Er is echter geen informatie beschikbaar over huidige de inhoud van de Vlaamse Ontwerpstrategie of het Waals strategisch plan. Het is dus afwachten hoe ambitieus de Belgische strategisch plannen zullen zijn op het vlak van de bescherming van bijen.

Voor zowel Vlaanderen als Wallonië kan worden geconcludeerd dat moet worden voorzien in meer transparantie bij het ontwikkelingsproces van het strategisch plan. Er is echter bitter weinig informatie te vinden over de stand van zaken, opstelling en inhoud van beide plannen.

195. In conclusie kan worden gesteld dat België verschillende positieve maatregelen met betrekking tot pesticiden heeft genomen. Ook wordt op verschillende niveaus aandacht besteed aan maatregelen die de bescherming van bijen ten goede kunnen komen. Er kan zeker en vast een wil worden waargenomen om verregaande maatregelen te nemen met betrekking tot pesticiden. Echter leiden een tekort aan transparantie, concrete en controleerbare doelstellingen en een te grote focus op honingbijen tot een suboptimale bescherming van bijen. Indien deze lacunes worden gecorrigeerd, heeft België het potentieel om een pesticide-en landbouwbeleid uit te bouwen dat bijenpopulaties herstelt en ondersteunt.

CONCLUSIE

196. Bijen vervullen verschillende essentiële taken in onze samenleving. Door de bestuiving van gewassen, bloemen en planten ondersteunen ze de biodiversiteit. Bijen dragen rechtstreeks bij aan de welvaart en het welzijn van de mens. De Europese landbouw is afhankelijk van de essentiële ecosysteemdiensten die honingbijen, hommels en wilde bijen elke dag leveren. Sinds vele jaren wordt een dramatische teloorgang van de bijenpopulaties gerapporteerd. Zowel de honingbijen, hommels als wilde bijen vertonen een buitengewoon hoge sterfte. Er zijn verschillende factoren die bijdragen tot bijensterfte. Een van de prominente factoren is het pesticidengebruik binnen een intensieve landbouw. Deze masterproef tracht het Europese en Belgische kader inzake pesticidengebruik te schetsen en een voorstel te doen van hoe het recht zou moeten, of kunnen zijn. Via deze werkwijze tracht een antwoord te worden bekomen op de overkoepelende vraag die deze masterproef staaft: “worden voldoende maatregelen genomen ter bescherming van bijen op het vlak van pesticidengebruik in de Europese Unie en België”?

197. Bijensterfte vormt een substantiële bedreiging voor de Europese landbouw en de interne markt. Het is bijgevolg van essentieel belang dat de EU-maatregelen neemt om deze bedreiging aan te pakken. Op Europees niveau werden drie grote componenten van het pesticidebeleid geïdentificeerd en onderzocht: de Verordening betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen, de Richtlijn betreffende een duurzaam gebruik van pesticiden en het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Hoewel de EU het belang van een sterke milieuambitie en de bescherming van biodiversiteit veelvuldig verkondigt, lijkt dit zich met betrekking tot bijen niet te vertalen in het pesticidebeleid. Indien er al specifieke bepalingen ten voordele van bijen worden opgenomen, leiden dezen zelden tot significante effecten voor de bijenpopulatie in de praktijk. De bepalingen zijn vaak te zwak opgesteld, of te zwak uitgevoerd. Dit effect wordt in de hand gewerkt door een ondoorzichtig beslissingsproces, een gebrek aan controle en een grote keuzevrijheid voor de lidstaten. Er werden ook consistent hiaten vastgesteld in de belangrijkste EU-beleidslijnen voor de aanpak van de bedreigingen voor wilde bestuivers en hommels.

De EU beschikt reeds over een geschikt kader om te zorgen voor een duurzaam pesticidebeleid waarbij de belangen van bijen worden gewaarborgd. Er kan echter niet worden gezegd dat deze instrumenten momenteel worden aangewend en uitgevoerd op een manier dat hun volle potentieel wordt bereikt. Verschillende opportuniteiten blijven onbenut en zwakke punten worden zelden effectief gecorrigeerd.

198. Het is niet verwonderlijk dat enkele van deze Europese tekortkomingen ook gevolgen hebben voor het beleid van de lidstaten. Een tekort aan transparantie en het een gebrek aan concrete, controleerbare en ambitieuze doelstellingen leiden ook in België tot een suboptimale bescherming van bijen. Toch kan worden gesteld dat België initiatieven heeft genomen die getuigen van een zekere ambitie en slagkracht. Hieromtrent kan verwezen worden naar het hangende wetsvoorstel voor een verbod op het gebruik van alle neonicotinoïden en de toepassing van het Bee Guidance Document. Indien de aangeduide lacunes worden gecorrigeerd, heeft België echter het potentieel om te groeien tot een van de beste leerlingen van de Europese klas.

199. Ter conclusie kan gesteld worden dat zowel de Europese Unie als België over een kader beschikken voor een pesticidebeleid dat de belangen van bijen behartigt. Echter wordt noch op Europees niveau, noch op Belgisch niveau dit kader gevuld met voldoende ambitieuze en doeltreffende maatregelen. Hoewel ook op beide niveaus enkele hoopgevende initiatieven werden genomen, kan niet worden geconcludeerd dat voldoende maatregelen worden genomen ter bescherming van bijen op het vlak van pesticidengebruik in de Europese Unie en België. Verschillende

wetenschappers, NGO's, werkgroepen en Europese en Belgische controleorganen gaven echter reeds duidelijk aan welke concrete stappen er moeten worden ondernomen in het pesticidebeleid om bijenpopulaties te herstellen en te onderhouden. Enkel door deze stappen volwaardig te implementeren zal de Europese en Belgische landbouw een groene en zoemende toekomst tegemoet gaan.

BIJLAGEN

Bijlage 1. Richtsnoeren van 2002 — Testvereisten en beschikbare internationaal overeengekomen testmethoden⁶⁴⁷

Document met richtsnoeren van 2002			
Vereiste tests	Honingbijen	Hommels	Solitaire bijen
Acute orale toxiciteit	<ul style="list-style-type: none"> ○ Vereist afhankelijk van de blootstellingsroute. ○ Beschikbare gevalideerde testmethoden: <ul style="list-style-type: none"> — OESO-test nr. 213 (1998) — EPPO 170 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Niet vereist 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Niet vereist
Acute contacttoxiciteit	<ul style="list-style-type: none"> ○ Vereist afhankelijk van de blootstellingsroute. ○ Beschikbare gevalideerde testmethoden: <ul style="list-style-type: none"> — OESO 214 (1998) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Niet vereist 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Niet vereist
Voedingsproef met bijenbroed	<ul style="list-style-type: none"> ○ Vereist voor insectengroeiregulatoren. ○ Aanbevolen testmethode: <ul style="list-style-type: none"> — Omen et al. (1992) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Niet vereist 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Niet vereist
Tests van een hoger niveau	<ul style="list-style-type: none"> ○ Vereist afhankelijk van de resultaten van standaardlaboratoriumtests. ○ Beschikbare gevalideerde testmethode: <ul style="list-style-type: none"> — EPPO 170 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Niet vereist 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Niet vereist

⁶⁴⁷ Europese Rekenkamer, “Bescherming van wilde bestuivers in de EU: de initiatieven van de Commissie hebben geen vruchten afgeworpen”, 9 juli 2020, www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=54200.

Bijlage 2. Richtsnoeren van de EFSA van 2013 — Testvereisten en beschikbare internationaal overeengekomen testmethoden⁶⁴⁸

Document met richtsnoeren van de EFSA van 2013			
Vereiste tests	Honingbijen	Hommels	Solitaire bijen
Acute orale toxiciteit	<ul style="list-style-type: none"> o Altijd vereist (verstuiving en vaste producten). o Beschikbare gevalideerde testmethoden: <ul style="list-style-type: none"> — OESO-test nr. 213 (1998) — EPPO 170 	<ul style="list-style-type: none"> o Vereist. Geen gevalideerde testmethode beschikbaar, maar de testprocedure is beschreven. o In de richtsnoeren werd de toepassing van OESO 213 en EPPO 170 niet volledig geschikt geacht. <p>Sindsdien ontwikkeld:</p> <ul style="list-style-type: none"> o OESO 247 (2017) 	<ul style="list-style-type: none"> o Vereist. Geen gevalideerde testmethode beschikbaar. o In de richtsnoeren is een testprocedure beschreven. In de richtsnoeren werd de toepassing van OESO 213 en EPPO 170 niet volledig geschikt geacht. <p>Sindsdien ontwikkeld:</p> <ul style="list-style-type: none"> o Ringtest ICPPR
Acute contacttoxiciteit	<ul style="list-style-type: none"> o Vereist, indien waarschijnlijk (aanbrengen via verstuiving en vaste producten). o Beschikbare gevalideerde testmethode: <ul style="list-style-type: none"> — OESO-test nr. 214 (1998) 	<ul style="list-style-type: none"> o Vereist. Geen gevalideerde testmethode beschikbaar. o In de richtsnoeren werd de toepassing van OESO 214 geschikt geacht en werd dezelfde testprocedure als voor orale toxiciteit aanbevolen. <p>Sindsdien ontwikkeld:</p> <ul style="list-style-type: none"> o OESO 246 (2017) 	<ul style="list-style-type: none"> o Vereist. Geen gevalideerde testmethode beschikbaar. o In de richtsnoeren werd de toepassing van OESO 214 geschikt geacht en werd dezelfde testprocedure als voor orale toxiciteit aanbevolen. <p>Sindsdien ontwikkeld:</p> <ul style="list-style-type: none"> o Ringtest ICPPR <p>Werk in uitvoering:</p> <ul style="list-style-type: none"> o OESO-project 2.65: Nieuwe tetrichtsnoeren voor de test inzake acute contacttoxiciteit voor de solitaire metselbij (<i>Osmia</i> spp.) — goedkeuring verwacht in tweede kwartaal van 2021. (project geleid door Zwitserland)

⁶⁴⁸ Europese Rekenkamer, “Bescherming van wilde bestuivers in de EU: de initiatieven van de Commissie hebben geen vruchten afgeworpen”, 9 juli 2020, www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=54200.

Document met richtsnoeren van de EFSA van 2013

Vereiste tests	Honingbijen	Hommels	Solitaire bijen
Chronische toxiciteit	<ul style="list-style-type: none"> o Vereist. Geen gevalideerde testmethode beschikbaar. o In de richtsnoeren werd voorgesteld tests inzake chronische orale toxiciteit uit te voeren op basis van informatie van Decourye et al. (2005), (Suchil et al., 2001), Thompson H. (Food and Environment Research Agency, persoonlijke communicatie, 2012) en CEB (2012). <p>Sindsdien ontwikkeld:</p> <ul style="list-style-type: none"> o OESO-test nr. 245 (2017) 	<ul style="list-style-type: none"> o Vereist. Geen gevalideerde testmethode beschikbaar. o In de richtsnoeren werd aanbevolen gebruik te maken van de eindpunten die worden verkregen bij de tests op honingbijen totdat er een internationaal overeengekomen en goedgekeurd richtsnoer beschikbaar is voor deze tests. 	<ul style="list-style-type: none"> o Vereist. Geen gevalideerde testmethode beschikbaar. o In de richtsnoeren werd aanbevolen gebruik te maken van de eindpunten die worden verkregen bij de tests op honingbijen totdat er een internationaal overeengekomen en goedgekeurd richtsnoer beschikbaar is voor deze tests.
Effecten op de ontwikkeling van bijen en andere levensfasen van bijen (Toxiciteit voor larven)	<ul style="list-style-type: none"> o Vereist. Geen gevalideerde testmethode beschikbaar. o In de richtsnoeren werd aanbevolen een studie naar de chronische toxiciteit voor larven uit te voeren op basis van de ontwerprichtsnoeren van de OESO voor tests inzake de toxiciteit voor larven (OESO-test nr. 237). <p>Sindsdien ontwikkeld:</p> <ul style="list-style-type: none"> o OESO-test nr. 237 (2013); o Document met richtsnoeren nr. 239 van de OESO (2016) 	<ul style="list-style-type: none"> o Vereist. Geen gevalideerde testmethode beschikbaar. o In de richtsnoeren werd aanbevolen gebruik te maken van de eindpunten die worden verkregen bij de tests op honingbijen totdat er een internationaal overeengekomen en goedgekeurd richtsnoer beschikbaar is voor deze tests. o Volgens een in 2018 gepubliceerde studie van het Europees Parlement zijn er problemen met de technische haalbaarheid van dergelijke testmethoden. 	<ul style="list-style-type: none"> o Vereist. Geen gevalideerde testmethode beschikbaar. o In de richtsnoeren werd aanbevolen gebruik te maken van de eindpunten die worden verkregen bij de tests op honingbijen totdat er een internationaal overeengekomen en goedgekeurd richtsnoer beschikbaar is voor deze tests. In de richtsnoeren werd ook belang gehecht aan het uitvoeren van tests inzake orale toxiciteit op larven van solitaire bijen in het geval van tests van niveau 2 en werd een testprocedure voorgesteld. o Volgens een in 2018 gepubliceerde studie van het Europees Parlement zijn er problemen met de technische haalbaarheid van dergelijke testmethoden.

Document met richtsnoeren van de EFSA van 2013

Vereiste tests	Honingbijen	Hommels	Solitaire bijen
Subletale effecten	<ul style="list-style-type: none"> ○ Vereist, met name de test inzake de ontwikkeling van de hypofarynxklieren. Geen gevalideerde testmethode beschikbaar. ○ In de richtsnoeren werd vermeld dat het op dat moment niet mogelijk was de subletale effecten in overweging te nemen in de risicobeoordelingsregelingen en werd de in de ontwerpversie opgenomen studie inzake de terugkeer naar de bijenkast niet aanbevolen. In de richtsnoeren werd aanbevolen de risicobeoordeling te richten op acute en chronische effecten op volwassen bijen en larven. <p>Werk in uitvoering:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ OESO-project 2.60: Testrichtsnoer: Test inzake het terugvliegen naar de bijenkast op honingbijen (<i>Apis mellifera L.</i>) na eenmalige blootstelling aan subletale doses. Eerste ontwerp van de testrichtsnoeren verwacht in het vierde kwartaal van 2019 (project geleid door Frankrijk). 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Vereist. Geen gevalideerde testmethode beschikbaar. ○ In de richtsnoeren werd niet ingegaan op tests inzake subletale effecten in bijlage P “Test protocols for bumble bees”. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Vereist. Geen gevalideerde testmethode beschikbaar. ○ In de richtsnoeren werd niet ingegaan op tests inzake subletale effecten in bijlage Q “Test protocols for solitary bees (<i>Osmia cornuta</i> and <i>Osmia Bicornis</i> = <i>O. Rufa</i>)”.

Document met richtsnoeren van de EFSA van 2013

Vereiste tests	Honingbijen	Hommels	Solitaire bijen
<p>Hoger niveau (kooi, tunnel, veld)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ Vereist onder voorwaarden. Er is geen gevalideerde testmethode beschikbaar voor volwassen honingbijen. Beschikbare methoden voor larven. ○ Voor tests onder semiveld- en veldomstandigheden werd in de richtsnoeren een aantal methoden aanbevolen om deze tests uit te voeren totdat er internationaal overeengekomen en goedgekeurde richtsnoeren beschikbaar zijn. In geval van bezorgdheid over mogelijke effecten op larven werd in de richtsnoeren voorgesteld gebruik te maken van twee bestaande methoden: <ul style="list-style-type: none"> — OESO 75 (2007) — De Omen-testmethode (1992) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Vereist onder voorwaarden. Geen gevalideerde testmethode beschikbaar. ○ In de richtsnoeren werd gesteld dat de OESO-methodologie voor honingbijen onder semiveldomstandigheden in voor insecten ondoordringbare tunnels gemakkelijk kon worden aangepast aan hommels. Wat veldonderzoek betreft, moet een combinatie van veld- en laboratoriumonderzoek worden gebruikt zolang deze nieuwe methode niet beschikbaar en gevalideerd is. Wat de combinatie van veld- en laboratoriumonderzoek betreft, werd in de richtsnoeren aanbevolen de protocollen te gebruiken die zijn voorgesteld door Whitehorn et al. (2012) en Gill et al. (2012). 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Vereist onder voorwaarden. Geen gevalideerde testmethode beschikbaar. ○ Voor tests onder semiveldomstandigheden werden in de richtsnoeren enkele gepubliceerde testmethoden genoemd en werd een testprocedure beschreven. In de richtsnoeren werd vermeld dat veldonderzoek geschikt kan zijn om subletale effecten te bestuderen. Aangezien er geen protocol beschikbaar is voor <i>Osmia</i>, werd een aangepaste versie van een protocol uit een studie van 1983 over de luzernebehangersbij voorgesteld.

BIBLIOGRAFIE

EU: verordeningen, richtlijnen, rechtspraak en andere publicaties

Verordeningen en richtlijnen

Verord.Raad nr. 1107/2009, 21 oktober 2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en tot intrekking van de Richtlijnen 79/117/EEG en 91/414/EEG van de Raad, *Pb.L.* 24 november 2009, afl. 309, 1.

Richtl.Raad, 21 oktober 2009 tot vaststelling van een kader voor communautaire actie ter verwezenlijking van een duurzaam gebruik van pesticiden, *Pb.L.* 24 november 2009, afl. 309, 71.

Verord.Raad nr. 1185/2009, 25 november 2009, betreffende statistieken over pesticiden, *Pb.L.* 10 december 2009, afl. 324, 1.

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, *Pb.C.* 26 oktober 2012, afl. 326, 47.

Uitvoeringsverord.Commissie nr. 485/2013, 24 mei 2013 tot wijziging van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 540/2011, wat de voorwaarden voor goedkeuring van de werkzame stoffen clothianidin, thiamethoxam en imidacloprid betreft, en houdende een verbod op het gebruik en de verkoop van zaden die zijn behandeld met gewasbeschermingsmiddelen die deze werkzame stoffen bevatten, *Pb.L.* 25 mei 2013, afl. 139, 12-26.

Verord.Raad nr. 2017/625, 15 maart 2017 betreffende officiële controles en andere officiële activiteiten die worden uitgevoerd om de toepassing van de levensmiddelen- en diervoederwetgeving en van de voorschriften inzake diergezondheid, dierenwelzijn, plantgezondheid en gewasbeschermingsmiddelen te waarborgen, tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 999/2001, (EG) nr. 396/2005, (EG) nr. 1069/2009, (EG) nr. 1107/2009, (EU) nr. 1151/2012, (EU) nr. 652/2014, (EU) 2016/429 en (EU) 2016/2031 van het Europees Parlement en de Raad, de Verordeningen (EG) nr. 1/2005 en (EG) nr. 1099/2009 van de Raad en de Richtlijnen 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG en 2008/120/EG van de Raad, en tot intrekking van de Verordeningen (EG) nr. 854/2004 en (EG) nr. 882/2004 van het Europees Parlement en de Raad, de Richtlijnen 89/608/EEG, 89/662/EEG, 90/425/EEG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG en 97/78/EG van de Raad en Besluit 92/438/EEG van de Raad, *Pb.L.* 7 april 2017, afl. 95, 1.

Voorstel van Verordening inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1306/2013, Brussel, 1 juni 2018.

Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van voorschriften inzake steun voor de strategische plannen die de lidstaten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid opstellen (strategische GLB-plannen) en die uit het Europees Landbouwarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) worden gefinancierd, en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad en van Verordening (EU) nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad, Brussel, 1 juni 2018.

Voorstel van Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 1308/2013 tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten, (EU) nr. 1151/2012 inzake kwaliteitsregelingen voor landbouwproducten en levensmiddelen, Brussel, 1 juni 2018.

Uitvoeringsverord. Commissie nr. 2018/783, 29 mei 2018 tot wijziging van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 540/2011 wat betreft de voorwaarden voor de goedkeuring van de werkzame stof imidacloprid, *Pb.L.* 30 mei 2018, afl. 132, 31.

Uitvoeringsverord. Commissie nr. 2018/784 of 29 mei 2018 tot wijziging van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 540/2011 wat betreft de voorwaarden voor de goedkeuring van de werkzame stof clothianidin, *Pb.L.* 30 mei 2018, afl. 132, 35.

Uitvoeringsverord. Commissie nr. 2018/785, 29 mei 2018 tot wijziging van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 540/2011 wat betreft de voorwaarden voor de goedkeuring van de werkzame stof thiamethoxam, *Pb.L.* 30 mei 2018, afl. 132, 40.

Uitvoeringsverord. Commissie nr. 2020/23, 12 januari 2020 tot niet-verlenging van de goedkeuring van de werkzame stof thiachloprid overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen, en tot wijziging van de bijlage bij Uitvoeringsverordening (EU) nr. 540/2011 van de Commissie, *Pb.L.* 14 januari 2020, afl. 8, 8.

Rechtspraak

Gerecht 17 mei 2018, nr. T-429/13 en T-451/13, Bayer CropScience e.a./ commissie, ECLI:EU:T:2018:280, 208.

Andere publicaties

Afdeling Evaluatie achteraf van directoraat-generaal Parlementaire Onderzoeksdiensten, Europese uitvoeringsbeoordeling van Verordening (EG) nr. 1107/2009 betreffende gewasbeschermingsmiddelen, april 2018, 44-45.

BREYER, H., "Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council concerning the placing of plant protection products on the market". A6-0359/2007, www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2007-0359+0+DOC+PDF+V0//EN.

Department for Environment, Food and Rural Affairs, "Simplification of the EU pesticides regulatory regime", 6 September 2013.

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

EFSA, "Bee Health", www.efsa.europa.eu/en/topics/topic/bee-health.

EFSA, Bees and pesticides: third consultation on guidance review, 24 maart 2020, www.efsa.europa.eu/en/news/bees-and-pesticides-third-consultation-guidance-review.

EFSA, Bumble bee study does not affect neonicotinoid conclusions, 4 juni 2013, www.efsa.europa.eu.

EFSA, Conclusion on the pesticide: Peer review of the pesticide risk assessment for bees for the active substance clothianidin considering the uses as seed treatments and granules, 1 februari 2018, <https://efsa.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.2903/j.efsa.2018.5177>

EFSA, Conclusion on the pesticide: Peer review of the pesticide risk assessment for bees for the active substance imidacloprid considering the uses as seed treatments and granules, 1 februari 2018, <https://efsa.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.2903/j.efsa.2018.5178>.

EFSA, Conclusion on the pesticide: Peer review of the pesticide risk assessment for bees for the active substance thiamethoxam considering the uses as seed treatments and granules, 1 februari 2018, <https://efsa.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.2903/j.efsa.2018.5179>.

EFSA, 2019 Eurobarometer on Food Safety in the EU, https://www.efsa.europa.eu/sites/default/files/corporate_publications/files/Eurobarometer2019_Food-safety-in-the-EU_Full-report.pdf.

EFSA Guidance Document on the risk assessment of plant protection products on bees (*Apis mellifera*, *Bombus* spp. and solitary bees). EFSA Journal 2013, 11(7):3295.

Europese Commissie, Communication from the European Commission on honeybee health, 2010, https://ec.europa.eu/food/animals/live_animals/bees_en.

Europese Commissie. Communication on the precautionary principle, Brussel, 2 februari 2000, 1-4, www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0001:FIN:EN:PDF.

Europese Commissie, "EU-begroting: het gemeenschappelijk landbouwbeleid na 2020", 1 juni 2018, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/MEMO_18_3974.

Europese Commissie, Evaluation of the impact of the CAP on habitats, landscapes and biodiversity, november 2019, https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cmef/sustainability/impact-cap-habitats-landscapes-biodiversity_en.

Europese Commissie, Evaluation study of the payment for agricultural practices beneficial for the climate and the environment, 12 december 2017, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/598b81ff-dfbc-11e7-9749-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-120052178>.

Europese Commissie, First report on the harmonisation of risk assessment procedures, Brussel, 20 december 2000, www.bfr.bund.de/cm/343/first_report_on_the_harmonisation_of_risk_assessment_procedures.pdf.

Europese Commissie, Guidance Document on terrestrial Ecotoxicology under Council Directive 91/414/EEC, 17 oktober 2002, SANCO/10329/2002, https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/plant/docs/pesticides_ppp_app_proc_guide_ecotox_terrestrial.pdf.

Europese Commissie, Het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) en de landbouw in Europa: Veelgestelde vragen, 26 juni 2013, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/MEMO_13_631.

Europese Commissie, Het gemeenschappelijk landbouwbeleid in een notendop, https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_nl.

Europese Commissie, Overview report Authorisation of Plant Protection Products, 2017, 3-8.
Europese Commissie, Working document on emergency situations according to Article 53 of regulation 1107/2009, 1 februari 2013.

Europese Commissie, "Pesticiden", https://ec.europa.eu/food/plant/pesticides_en.

Europese Commissie, “Pesticides and bees”, https://ec.europa.eu/food/animals/live_animals/bees/pesticides_en.

Europese Commissie, Press release : European citizens’ initiatives : Commission registers 3 initiatives and finds 1 inadmissible, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_19_5516.

Europese Commissie, “Search for emergency authorisations”, <https://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/eu-pesticides-database/ppp/pppeas/screen/home>.

Europese Commissie, “Sustainable agriculture in the CAP”, https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/sustainability/sustainable-cap_en.

Europese Commissie, “The EU approach to tackle pollinator decline.”, http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/pollinators/index_en.htm.

Europese Commissie, “Toekomst van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.”, https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap_nl.

Europese Commissie, Working document on emergency situations according to Article 53 of regulation 1107/2009, 1 februari 2013.

Europese Rekenkamer, Bescherming van wilde bestuivers in de EU: de initiatieven van de Commissie hebben geen vruchten afgeworpen, 9 juli 2020, www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=54200.

Europese Rekenkamer, Duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen: beperkte vooruitgang bij het meten en beperken van de risico’s, 11 februari 2020, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20_05/SR_Pesticides_nl.pdf

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio’s, De Europese Green Deal, COM(2019) 640 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/nl/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0640>.

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio, Een “van boer tot bord”-strategie voor een eerlijk, gezond en voedselsysteem, COM/2020/381 final, 20 mei 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1590404602495&uri=CELEX%3A52020DC0381.milieuvriendelijk>.

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio’s, EU biodiversiteitsstrategie voor 2030: De natuur terug in ons leven brengen, COM/2020/380 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/nl/TXT/?qid=1590574123338&uri=CELEX:52020DC0380>.

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio’s, het EU initiatief inzake bestuivers, COM(2018) 395 final, 1 juni 2018, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0395>.

Resolutie van het Europees Parlement van 23 oktober 2019 over de ontwerpverordening van de Commissie tot wijziging van Verordening (EU) nr. 546/2011 wat de beoordeling van de effecten van gewasbeschermingsmiddelen op honingbijen betreft (D045385/06 – 2019/2776(RPS)).

SAM Group of Chief Scientific Advisors, EU Authorisation processes of plant protection products from a scientific point of view, 4 juni 2018, 40.

B., STAES, Implementation of EFSA Bee Guidance Document : Letter to commissioner Andriukaitis, 25 februari 2019, www.greens-efa.eu/en/article/news/implementation-of-efsa-bee-guidance-document/.

Uitvoeringsbesluit (EU) 2020/152 van de Commissie en Uitvoeringsbesluit (EU) 2020/153 van de Commissie van 3 februari 2020, *PB.L* 5 februari 2020, afl. 33, 19.

Resolutie van het Europees Parlement van 12 februari 2019 inzake de uitvoering van Richtlijn 2009/128/EG betreffende een duurzaam gebruik van pesticiden.

Verslag van de Europese Commissie aan het Europees Parlement en de Raad inzake de ervaring die de lidstaten hebben opgedaan met de tenuitvoerlegging van de nationale streefcijfers die in hun nationale actieplannen zijn vastgesteld en de vooruitgang op het gebied van de uitvoering van Richtlijn 2009/128/EG betreffende een duurzaam gebruik van pesticiden, 20 mei 2020.

Verslag van de Europese Commissie aan het Europees Parlement en de Raad inzake de nationale actieplannen van de lidstaten en de vooruitgang op het gebied van de uitvoering van Richtlijn 2009/128/EG betreffende een duurzaam gebruik van pesticiden, 10 oktober 2017

Verslag van rapporteur Jytte Guteland voor de Commissie milieubeheer, volksgezondheid en voedselveiligheid inzake de uitvoering van Richtlijn 2009/128/EG betreffende een duurzaam gebruik van pesticiden, 30 januari 2019.

Boeken

BOZZINI, E., *Pesticide Policy and Politics in the European Union: Regulatory Assessment, Implementation and Enforcement*, Palgrave Macmillan 2017.

CHADWICK, F., *The Bee Book*, Londen, DK publishing, 2016.

HELMER, J., *Protecting Pollinators: How to Save the Creatures That Feed Our World*, Island Press, 2019.

Artikels

AKTAR, M.W., SENGUPTA, D., CHOWDHURY, A., "Impact of pesticides use in agriculture: their benefits and hazards.", *Interdisciplinary toxicology* 2009, 2.

ANTOONS, K., "De toestand van vergelingsziekte na dit eerste jaar zonder neonicotinoïde in de zaadhulling van suikerbieten", *De Bietplanter* 2019.

ANTOONS, K., MANDERYCK, B., WAUTERS, A., "Workshop IIRB Alternatieven voor neonicotinoïden: het KBIVB was aanwezig", *De Bietplanter* 2019.

BUSZEWSKI, B., BUKOWSKA, M., LIGOR, M., STANECZKO-BARANOWSKA, I., "A holistic study of neonicotinoids neuroactive insecticides—properties, applications, occurrence, and analysis", *Environmental Science and Pollution Research* 2019, 26, 34723–34740.

DE CLEENE, D., "Voor bijen schadelijke pesticiden tijdelijk weer toegelaten 'om bijen te beschermen'", *EOS* 2018.

DEHOUSSE, R., "How consensual is comitology?", *Journal of European Public Policy* 2014, 21(6), 842–859.

DROSSART, M., RASMONT, P., VANORMELINGEN, P., DUFRENE M., et al., "Belgian Red List of bees.", *Mons: Presse universitaire de l'Université de Mons* 2019, 140 p.

ERJAVEC, K., ERJAVEC, E., "Greening the CAP – Just a fashionable justification? A discourse analysis of the 2014–2020 CAP reform documents." *Food Policy* 2015, 53-62.

HARVEY, J.A., HEINEN, R., AMBRECHT, I., et al., "International scientists formulate a roadmap for insect conservation and recovery", *Nature Ecology & Evolution*, 6 januari 2020.

HENRY, M., "A common pesticide decreases foraging success and survival in honeybees." *Science* 2012, 336, 348–350

HOOD, C., ROTHSTEIN, H., BALDWIN, R., "The government of risk: Understanding risk regulation regimes.", *Oxford University Press* 2001, 15.

KIMURA-KURODA, J., KOMUTA, Y., KURODA, Y., HAYASHI, M., KAWANO, H., "Nicotine-Like Effects of the Neonicotinoid Insecticides Acetamiprid and Imidacloprid on Cerebellar Neurons from Neonatal Rats", *Plos one* 2012, afl. 7.

LOFSTEDT, R., "Risk versus Hazard – how to regulate in the 21st Century.", *EJRR* 2011, 2, 149-168.

LOFSTEDT, R., "The substitution principle in chemical regulation: A constructive critique.", *Journal of Risk Research* 2014, 17(5), 543–564.

PE'ER, G., BONN, A., BRUELHEIDE, H., et.al, "Action needed for the EU Common Agricultural Policy to address sustainability challenges.", *People and Nature* 2020, 305–316.

PE'ER, G., ZINNEGREBE, Y. MOREIRA, F., et.al, "A greener path for the EU Common Agricultural Policy.", *Science* 2019, 449-451

PIMENTEL, D., BURGESS, M., "Small amounts of pesticides reaching target insects. ", *Environ Dev Sustain* 2012, 14, 1-2.

PIMENTEL, D., "Amounts of pesticides reaching target pests: Environmental impacts and ethics ". *Journal of Agricultural and Environmental Ethics* 1995, 8, 17–29.

RIMKUTE, D., "Explaining differences in scientific expertise use: The politics of pesticides." *Politics and Governance* 2015, Volume 3, Issue 1, 114-127.

ROUBIK, D., "Tropical agriculture: The value of bees to the coffee harvest", *Nature* 2002, 471,708.

SCHNEIDER, C. W., "Rfid tracking of sublethal effects of two neonicotinoid insecticides on the foraging behavior of *apis mellifera*.", *PLoS ONE* 2012, 7, e30023

WHITEHORN, P. R., "Neonicotinoid pesticide reduces bumble bee colony growth and queen production." *Science* 2012, 336, 351–352.

Food and Agricultural Organization, “Humans must change behaviour to save bees, vital for food production” 10 maart 2011, www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=37731#.WimyFrZx-gR.

Food and Agricultural Organization, “International code of conduct on the distribution and use of pesticides”, 2014, www.fao.org/fileadmin/templates/agphome/documents/Pests_Pesticides/Code/Code_ENG_2017updated.pdf.

Food and Agricultural Organization, “The state of the world’s biodiversity for food and agriculture”, februari 2019, <http://www.fao.org/3/CA3129EN/CA3129EN.pdf>.

Food and Agricultural Organization, “Seven bee-friendly fruits and veggies”, 16 september 2015, <http://www.fao.org/zhc/detail-events/en/c/329095/>.

UNEP, “Pollinators and pesticides: keeping our bees safe”, <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/28214/PollinatorsPesticides.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

VN speciale rapporteur voor het recht op voedsel, Report to the human Rights Council : effects of pesticides on the right to food, 27 januari 2017, <https://undocs.org/A/HRC/34/48>.

Online bronnen

Departement Landbouw en Visserij, “Het Gemeenschappelijk landbouwbeleid”, <https://lv.vlaanderen.be/nl/beleid/landbouwbeleid-eu/gemeenschappelijk-landbouwbeleid-glb#GLB%20na%202020>.

DOWLER, C., SANDLER CLARKE J., “Loophole keeps bee-killing pesticides in widespread use, two years after EU ban”, 8 juli 2020, <https://unearthed.greenpeace.org/2020/07/08/bees-neonicotinoids-bayer-syngenta-eu-ban-loophole/>.

DUCARME, D., <https://twitter.com/ducarmedenis/status/1232687324028456961>.

Euractiv, La PAC laisse de côté les abeilles et les pollinisateurs, 29 juni 2017, www.euractiv.fr/section/agriculture-alimentation/news/la-pac-laisse-de-cote-les-abeilles-et-les-pollinisateurs-en-peril/; Europese Rekenkamer, “Bescherming van wilde bestuivers in de EU: de initiatieven van de Commissie hebben geen vruchten afgeworpen”, 9 juli 2020, www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=54200.

Europees Burgerinitiatief “Save bees and farmers! Towards a bee-friendly agriculture for a healthy environment”, www.savebeesandfarmers.eu/eng.

Eurostat, “Agro- environmental indicator: the consumption of pesticides”, mei 2020, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Agri-environmental_indicator_-_consumption_of_pesticides#Analysis_at_EU_and_country_level.

Eurostat, “sales of pesticides in the EU”, 3 juni 2020, <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/-/DDN-20200603-1>.

FOULSHAM, G., NCEAS Working Group Produces Study Showing How Vitamins and Minerals in Fruits and Vegetables Depend on Pollinators, 22 juni 2011, www.news.ucsb.edu/2011/013070/nceas-working-group-produces-study-showing-how-vitamins-and-minerals-fruits-and-vegetables-depend-on-pollinators.

FOD volksgezondheid, veiligheid van de voedselketen en leefmilieu, “Bijen en beleid voor reductie van pesticiden.”, 18 mei 2016, <https://www.health.belgium.be/nl/dieren-en-planten/dieren/dierengezondheid/bijen/de-bescherming-van-de-bijen-een-beleidsuitdaging-1>.

FOD volksgezondheid, veiligheid van de voedselketen en leefmilieu
CCIM : Coördinatiecomité Internationaal Milieubeleid, 12 januari 2016, www.health.belgium.be/nl/ccim-coordinatiecomite-internationaal-milieubeleid.

Fytoweb, “Nicotinoïden”, <https://fytoweb.be/nl/gewasbeschermingsmiddelen/gebruik/professionele-gebruiker/neonicotinoiden>.

Fytoweb, “Verbod op synthetische herbiciden voor niet-professioneel gebruik”, 26 september 2018, <https://fytoweb.be/nl/nieuws/verbod-op-synthetische-herbiciden-voor-niet-professioneel-gebruik>.

Greenpeace, “Save the bees: be the solution to help protect bees is crisis”, www.greenpeace.org/usa/sustainable-agriculture/save-the-bees/.

International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development, “Global report : Agriculture at a crossroads, 2009, www.weltagrabericht.de/fileadmin/files/weltagrabericht/IAASTDBerichte/GlobalReport.pdf.

IPCC, “Climate Change and Land: Special Report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems”, Augustus 2019, <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2019/08/Fullreport-1.pdf>.

IPBES, “Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services”, mei 2019, <https://ipbes.net/global-assessment>.

STAM, C., “EU Commission to crack down on recalcitrant member states over neonicotinoids”, 26 februari 2019, www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/eu-commission-to-crack-down-on-recalcitrant-member-states-over-neonicotinoids.

Vlaams infocentrum land-en tuinbouw, “Naar pesticidenverbod voor particulier gebruik in 2020? ”, 10 april 2017, <https://www.vilt.be/naar-pesticidenverbod-voor-particulier-gebruik-in-2020>.

Week van de Bij Vlaanderen, “De oorzaken van de bijensterfte”, www.weekvandebij.be/de-oorzaken-van-de-bijensterfte.

Werkgroep bestuivers, “Protect pollinators in the Common Agricultural Policy beyond 2020: Policy brief by the Belgian Pollinators Working group”, https://promotepollinators.org/wp-content/uploads/sites/507/2019/11/Protect-pollinators-in-the-CAP_Full-1.pdf.

België: wetten, decreten, ordonnanties, rechtspraak en andere publicaties

Wetten, koninklijk besluiten, decreten en ordonnanties

Gecoördineerde wetten op de Raad van State, *BS* 21 maart 1973, 3461

Besluit van de Vlaamse Regering houdende nadere regels inzake duurzaam gebruik van pesticiden in het Vlaamse Gewest voor niet-land- en tuinbouwactiviteiten en de opmaak van het Vlaams Actieplan Duurzaam Pesticidengebruik 15 maart 2013, *BS* 18 april 2013, 35318

Koninklijk besluit van 19 maart 2013 ter verwezenlijking van een duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en toevoegingsstoffen, *BS* 16 april 2013, 23383.

Arrêté du Gouvernement wallon relatif à une application des pesticides compatible avec le développement durable et modifiant le Livre II du Code de l'Environnement, contenant le Code de l'Eau et l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 05/11/1987 relatif à l'établissement d'un rapport sur l'état de l'environnement wallon 11 juni 2013, *BS* 5 september 2013.

Ordonnantie betreffende een pesticidengebruik dat verenigbaar is met de duurzame ontwikkeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest 20 juni 2013, *BS* 21 juni 2013, 2013031469;

Arrêté du Gouvernement wallon interdisant l'utilisation de pesticides contenant des néonicotinoïdes, 22 maart 2018, *BS* 04 april 2018, 32072.

Koninklijk besluit van 16 september 2018 tot wijziging van het koninklijk besluit van 28 februari 1994 betreffende het bewaren, het op de markt brengen en het gebruiken van bestrijdingsmiddelen voor landbouwkundig gebruik, *BS* 26 september 2018, 73811.

Rechtspraak

RvS 5 juni 2019, nr.244.702.

RvS 27 januari 2020, nr. 246.851.

RvS 11 juni 2020, nr. 247.769.

Andere publicaties

Departement Landbouw en Visserij, "Rapport publieke bevragingen: Noden van de Vlaamse landbouw, milieu gelinkt aan landbouw en het Vlaamse platteland ", 31 mei 2018, 1.

Federaal Bijenplan 2017-2019, 8-9,
www.health.belgium.be/sites/default/files/uploads/fields/fpshealth_theme_file/plan_abeille_nl_internet_1.pdf

FOD Gezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu, "Data requirements and risk assessments for bees national approach for Belgium", 7 februari 2018, 5,
https://fytoweb.be/sites/default/files/guide/attachments/data_requirements_and_risk_assessment_for_bees_-_be_national_procedure_-_2.2_20180207.pdf.

NAPAN Programma 2018-2022, 18/09/2018,
<https://fytoweb.be/sites/default/files/content/reduction/program-napan-belgium-20200511.pdf>.

PEETERS, B., "Verspreiding van pesticiden", Vlaamse milieu maatschappij, 2013,
www.milieurapport.be/milieuthemas/waterkwaliteit/themabeschrijving-pesticiden.pdf.

QUICK, K., VERHEEKE, J., Advies Over de Ontwerpstrategie Vlaams GLB 2021-2027, Minaraad, 17 juli 2019, 11.

VAN BOL, V., CAULIER, H., DEHON, V., DEMEYERE, A., GODEAUX, D., et al., “2013-2017 NAPAN report (Belgian report of the NAP for pesticides).”, NAPAN Task Force, FPS Health, Food Chain Safety and Environment, 2018, <https://fytoweb.be/sites/default/files/content/reduction/napan-2013-2018-report.pdf>.

Vlaams infocentrum land-en tuinbouw, “kansen maar ook knelpunten voor bioteelt suikerbieten”, 8 november 2018, www.vilt.be/kansen-maar-ook-knelpunten-voor-bioteelt-suikerbieten.

Voorstel van wet tot invoering van een verbod op het op de markt brengen van biociden en gewasbeschermingsmiddelen die actieve stoffen van de familie der neonicotinoïden bevatten, *Parl.St. Kamer 2019-2023*, nr. 0975/001.

Werkgroep bestuivers, Belgian National Strategy on Pollinators 2021-2030: Working together for bees, hoverflies, butterflies & moths.

NGO's, (beroeps)verenigingen en organisaties

AgriFood Chain Coalition, “Food for thought. A vision for unlocking the potential of agriculture & the food industry in the EU”, April 2014

BeeLife, “A New Chance for Adopting the EFSA Bee Guidance After Vote in the European Parliament”, 24 oktober 2019, <https://www.bee-life.eu/post/a-new-chance-for-adopting-the-efsa-bee-guidance-after-vote-in-the-european-parliament>.

BeeLife, “A CAP for pollinators, proposals for the future of agriculture and pollinators in Europe”, 22 november 2019, www.bee-life.eu/post/a-cap-for-pollinators-beelife-s-proposals-for-the-future-of-agriculture-and-pollinators-in-europe.

BeeLife, “BeeLife comments on the European Court of Auditors' Report on EU failures for Pollinator Protection”, 9 juli 2020, <https://www.bee-life.eu/post/beelife-comments-on-the-european-court-of-auditors-report-on-eu-failures-for-pollinator-protection>.

ECPA, “Input for July SCoPAFF meeting”, 10 July 2019, www.ecpa.eu/sites/default/files/document_policy/31512_ECPA_input_for_SCoPAFF_meeting_16_17_July_2019.pdf.

IPBES, “Summary for policymakers of the assessment report of the intergovernmental science-policy platform on biodiversity and ecosystem services on pollinators, pollination and food production”, 2016.

KLEINSCHMIT, J., LILLISTON, B., “Unknown Benefits, Hidden Costs: Neonicotinoid Seed Coatings, Crop Yields and Pollinators”, augustus 2015, The Institute for Agriculture and Trade Policy, www.iatp.org/sites/default/files/2015_08_06_Neonics_BL_JK.pdf.

MUILERMAN, H., “Industry Writing its own rules, PAN Europe Brussel”, Januari 2018, www.pan-europe.info/sites/pan-europe.info/files/public/resources/reports/industry-writings-its-own-rules-pdf.pdf.

MUYS, P., “Met voortschrijdend inzicht Phytofar: 75 jaar zorg voor de mens en zijn voedsel”, Brussel, 2016, 110-113.

PAN Europe, “Twisting and bending the rules: In ‘resubmission’ all efforts are aimed to get pesticides.”, April 2012, p 3.

Phytofar, “Gewasbescherming: van ontwikkeling tot recyclage”, 2020, <https://phytofar.be/nl/msg/gewasbescherming/wetgeving>.

REUTER, W., NEUMEISTER, L., “Europe’s pesticides addiction. How industrial agriculture damages our environment”, Greenpeace Germany 2015, 3.

SIMON DELSO, N., ADOLPHE, C., SALAZAR, A., “A CAP for pollinators : How the new CAP may support pollinators and pollinators benefit the new CAP”, November 2019, https://8e8ea45e-d3b1-4c0f-8009-56b8df6908d2.usrfiles.com/ugd/8e8ea4_a151cf2121f14e508cd7b0fc8610726d.pdf. 4

STEVENS, P., JENKINS, “Heavy costs: weighing the Value of neonicotinoid insecticides in agriculture”, CFS, maart 2014, www.centerforfoodsafety.org/files/neonic-efficacy_digital_29226.pdf.

SumOfUs, Greenpeace Europe, Pollinis, Bee Life en PAN Europe, “Bees unprotected : How the EU is failing to shield bees from dangerous pesticides”, Greenpeace en PAN Europe, 24 september 2019, www.apiservices.biz/documents/articles-en/eu_failing_to_shield_bees_from_dangerous_pesticides.pdf.