



Bruselas, 10.10.2017
COM(2017) 587 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO
sobre los planes de acción nacionales de los Estados miembros y sobre los avances en la
aplicación de la Directiva 2009/128/CE, relativa al uso sostenible de los plaguicidas

1. INTRODUCCIÓN

La UE cuenta con el sistema de autorización y control de plaguicidas más estricto del mundo¹. A pesar de ello, existe un fuerte deseo en toda la sociedad de avanzar hacia una producción alimentaria sostenible y una reducción o incluso prohibición del uso de plaguicidas. En este contexto, la agricultura sostenible, como parte de los sistemas de producción modernos, es uno de los objetivos de desarrollo de las Naciones Unidas, y la promoción del uso sostenible de los plaguicidas es una de las acciones importantes que está llevando a cabo la UE en apoyo del logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas².

La Estrategia temática sobre el uso sostenible de los plaguicidas de 2006³ dio lugar a un nuevo marco legislativo para la aprobación y el uso de plaguicidas⁴. Este incluye un marco estricto para la aprobación de sustancias activas por parte de la Comisión Europea y la autorización por parte de los Estados miembros de productos fitosanitarios que, si se utilizan con arreglo a las condiciones de uso autorizadas, no tienen efectos nocivos identificados para la salud humana o animal, ni efectos inaceptables para el medio ambiente⁵. Este estricto sistema de autorización previa a la comercialización ha dado lugar a una reducción aproximada del 50 % en el número de sustancias activas aprobadas⁶. Los controles sobre la comercialización y el uso de plaguicidas tienen por objeto velar por que los plaguicidas autorizados se comercialicen y se utilicen de acuerdo con estas condiciones. Los vegetales tratados con plaguicidas autorizados conforme a la etiqueta del producto se pueden comercializar y consumir como alimentos seguros, con unos residuos de plaguicidas que se sitúan dentro de los límites máximos de residuos (LMR) de la UE⁷.

La Directiva 2009/128/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el uso sostenible de los plaguicidas⁸ («la Directiva»), adoptada el 21 de octubre de 2009 como parte de esta estrategia, prevé una serie de medidas para lograr un uso sostenible de los plaguicidas en la UE mediante la reducción de los riesgos y los efectos del uso de los plaguicidas en la salud humana y el medio ambiente y el fomento del uso de la gestión integrada de plagas (GIP) y de técnicas o enfoques alternativos, como las alternativas no químicas a los plaguicidas.

Con el fin de aplicar la Directiva, los Estados miembros debían adoptar los primeros planes de acción nacionales antes de noviembre de 2012. Estos planes debían incluir sus objetivos

¹ En el presente informe, el término «plaguicida» se refiere a los productos fitosanitarios, que incluyen herbicidas, fungicidas e insecticidas utilizados para la protección de los vegetales.

² <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0739&from=ES>

³ COM(2006) 0372: Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Estrategia temática sobre el uso sostenible de los plaguicidas.

⁴ Los plaguicidas se definen en la Directiva 2009/128/CE (artículo 3) ya sea como productos fitosanitarios o biocidas. Actualmente, la Directiva se aplica únicamente a los productos fitosanitarios (artículo 2). En el presente informe se utiliza ampliamente el término plaguicidas, ya que su uso es más común, pero no se tratan los biocidas.

⁵ Reglamento (CE) n.º 1107/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, relativo a la comercialización de productos fitosanitarios y por el que se derogan las Directivas 79/117/CEE y 91/414/CEE del Consejo (DO L 309 de 24.11.2009, p. 1).

⁶ <http://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/eu-pesticides-database/public/?event=homepage&language=EN>

⁷ Reglamento (CE) n.º 396/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de febrero de 2005, relativo a los límites máximos de residuos de plaguicidas en alimentos y piensos de origen vegetal y animal y que modifica la Directiva 91/414/CEE del Consejo (DO L 70 de 16.3.2005, p. 1).

⁸ Directiva 2009/128/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por la que se establece el marco de la actuación comunitaria para conseguir un uso sostenible de los plaguicidas (DO L 309 de 24.11.2009, p. 71).

cuantitativos, metas, medidas y calendarios a fin de reducir los riesgos y los efectos de la utilización de los plaguicidas. El Reglamento relativo a la comercialización de productos fitosanitarios también incluye una serie de disposiciones relacionadas con la Directiva, como la facilitación de una aprobación rápida de las sustancias de bajo riesgo y la utilización de estos productos siguiendo los principios de la GIP.

La Directiva define las medidas específicas que los Estados miembros deben incluir en sus planes para una aplicación adecuada. Las medidas principales se refieren a la formación de los usuarios, asesores y distribuidores, la inspección de los equipos de aplicación de plaguicidas, la prohibición de las pulverizaciones aéreas, la limitación del uso de plaguicidas en zonas sensibles y la información y sensibilización sobre los riesgos de los plaguicidas. El fomento de la GIP es una piedra angular de la Directiva y sus principios generales se establecen en su anexo III. Los plazos establecidos por la Directiva para la aplicación de todas las medidas antes mencionadas se escalonaron a lo largo del período comprendido entre noviembre de 2011 y noviembre de 2016. Desde noviembre de 2016 (fecha en que la inspección de los equipos de aplicación de plaguicidas pasó a ser obligatoria), los Estados miembros están obligados a aplicar todas las medidas pertinentes de la Directiva.

La Comisión ha creado un grupo de trabajo con los Estados miembros que se reúne con regularidad para debatir sobre la aplicación de la Directiva e intercambiar mejores prácticas.

El presente informe aborda los requisitos de presentación de informes con arreglo al artículo 4, apartado 3, y al artículo 16 de la Directiva. El artículo 4, apartado 3, dispone que la Comisión debe presentar al Parlamento Europeo y al Consejo un informe sobre los planes de acción nacionales transmitidos por los Estados miembros, y el artículo 16 le exige informar sobre los progresos realizados en la aplicación de la Directiva.

El presente informe se basa en cuatro fuentes de información:

- la evaluación de los planes de acción nacionales llevada a cabo por la Comisión en 2015;
- dos series de auditorías sobre plaguicidas realizadas entre 2012-2014 y 2015-2016 respectivamente, la primera sobre los controles de los productos fitosanitarios⁹ y la segunda sobre la comercialización y el uso de plaguicidas¹⁰, que incluían en su ámbito de aplicación determinados aspectos de la aplicación de la Directiva;
- una encuesta y un cuestionario¹¹ enviados en 2016 a todos los Estados miembros para obtener información actualizada sobre los progresos realizados en la aplicación de los planes de acción;
- visitas de investigación a seis Estados miembros en 2017¹² para investigar específicamente los progresos generales realizados en la aplicación de la Directiva. Estos Estados miembros se seleccionaron con el fin de conseguir una muestra representativa de los diferentes Estados miembros pertenecientes a distintas zonas geográficas. Además de los informes de misión individuales, las principales conclusiones de estas seis misiones se publicarán más adelante este año en un informe

⁹ http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/overview_reports/details.cfm?rep_id=79

¹⁰ http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/overview_reports/details.cfm?rep_id=109

¹¹ La información y los datos facilitados en respuesta a esta encuesta fueron incompletos y los resultados necesitan un examen más profundo con los Estados miembros. El Reino Unido no respondió al cuestionario, aunque más tarde proporcionó información sobre algunos de los temas. Había lagunas de datos en las respuestas facilitadas por Bulgaria, Rumanía, Grecia y Francia.

¹² Alemania, Países Bajos, Italia, Dinamarca, Polonia y Suecia.

recapitulativo e incluirán un análisis más detallado de los resultados del cuestionario mencionado anteriormente, en particular ejemplos de buenas prácticas de aplicación identificadas por los Estados miembros.

Los planes de acción nacionales, los informes de la Comisión, entre ellos los informes de auditoría, así como el informe recapitulativo están disponibles en la página web de la Comisión para el uso sostenible de los plaguicidas en https://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/sustainable_use_pesticides_en

2. PLANES DE ACCIÓN NACIONALES

El artículo 4 de la Directiva requería a los Estados miembros que adoptaran la primera ronda de planes de acción nacionales y los transmitieran a la Comisión y a los demás Estados miembros antes del 26 de noviembre de 2012. Dichos planes debían revisarse al menos cada cinco años. Debían incluir sus objetivos cuantitativos, metas, medidas y calendarios a fin de reducir los riesgos y los efectos de la utilización de plaguicidas en la salud humana y el medio ambiente. Todos los Estados miembros han adoptado estos planes¹³, en muchos casos con retrasos considerables. Los planes se comunicaron a la Comisión y están disponibles en inglés en el sitio web de la Comisión¹⁴.

Los planes de acción nacionales son la base de los controles de la Directiva por parte de los Estados miembros, pero son muy heterogéneos en cuanto a exhaustividad y alcance. Los Estados miembros deberían mejorar sus planes significativamente con el fin de corregir las deficiencias que se indican a continuación y establecer metas más precisas y medibles.

Los Estados miembros partían de situaciones diferentes para el desarrollo de los planes de acción nacionales. Siete habían desarrollado planes de acción con anterioridad, mientras que para todos los demás era su primer plan. Hasta la fecha, solo Francia y Lituania han elaborado un plan de acción nacional revisado. El nivel de aplicación de los planes de acción será más claro una vez que todos los Estados miembros hayan finalizado estas revisiones y las hayan comunicado a la Comisión.

Los planes de acción nacionales reflejan de manera positiva los esfuerzos invertidos por los Estados miembros en su preparación. Sin embargo, varían mucho en cuanto al detalle sobre el modo en que tienen previsto aplicar las medidas contempladas en los artículos 5 a 15 de la Directiva. En la mayoría de los casos, no se abarcaron todos los aspectos incluidos en dichos artículos. Los planes abordan de manera amplia algunos ámbitos, por ejemplo las pruebas de los equipos de aplicación de plaguicidas y la formación de los usuarios de plaguicidas, pero proporcionan muy pocos detalles en otros, por ejemplo, en relación con la pulverización aérea, la información al público y la recopilación de información relativa a los casos de envenenamiento.

Los planes de acción nacionales también son inconsistentes en cuanto al establecimiento de objetivos cuantificables, metas, medidas y calendarios en los diferentes ámbitos de actuación.

¹³ La Directiva no establece un formato para los planes de acción nacionales y, por esta razón, los planes transmitidos a la Comisión no son totalmente comparables. En algunos casos, no incluyen todas las medidas nacionales adoptadas para aplicar la Directiva. El ámbito de aplicación de la evaluación de los planes realizada por la Comisión se limitó a los propios planes y las medidas no incluidas en dichos planes no pudieron tomarse en cuenta.

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

En algunos ámbitos, por ejemplo las pruebas del equipo de aplicación de plaguicidas, los planes son excelentes y casi todos ellos fijan metas específicas para lograr el pleno cumplimiento. Por otro lado, la mayor parte de los Estados miembros no establecieron metas ni calendarios para las medidas destinadas a proteger el medio acuático de los plaguicidas.

Además, en alrededor del 80 % de los casos, los planes de acción no especifican el modo en que se medirá el logro de las metas u objetivos. La ausencia de metas claras y medibles dificulta la evaluación de los progresos realizados en la aplicación, así como la identificación de los ámbitos en los que es necesario adoptar nuevas medidas.

Veintiún Estados miembros¹⁵ comunicaron metas de reducción del riesgo y nueve¹⁶ utilizan metas de reducción del uso. Solo cinco Estados miembros establecen metas medibles, cuatro¹⁷ de los cuales se centran en la reducción del riesgo y uno¹⁸ en la reducción del uso. La meta principal del plan de acción nacional de Francia es reducir el uso de plaguicidas en un 50 % para 2025, con un primer objetivo intermedio del 25 % en 2020, y reducir así los riesgos y los efectos en la salud humana y el medio ambiente. Se pueden encontrar buenos ejemplos de metas de reducción del riesgo en Alemania, los Países Bajos¹⁹, Finlandia y Dinamarca, que desarrollaron indicadores de reducción del riesgo basados en la clasificación de peligro de los plaguicidas, con una mayor ponderación de los plaguicidas con un riesgo más elevado.

Todos los planes de acción nacionales incluyen algunas medidas de promoción de la gestión integrada de plagas, en particular para fomentar la disponibilidad de directrices de GIP y la disponibilidad de formación o explotaciones de demostración. Sin embargo, los planes no especifican cómo se puede medir la aplicación de la GIP por parte de los agricultores, no establecen metas o indican cómo se garantizará la implementación. La GIP es una piedra angular de la Directiva y su aplicación es el medio previsto para reducir la dependencia del uso de plaguicidas en la agricultura sostenible y, por tanto, la falta de medidas claras que puedan evaluarse, medirse y aplicarse constituye un ámbito importante susceptible de mejora en la revisión en curso de los planes de acción nacionales por parte de los Estados miembros.

3. APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA

3.1. FORMACIÓN Y CERTIFICACIÓN

El artículo 5 de la Directiva dispone que los Estados miembros establezcan programas de formación y certificación para los usuarios profesionales, distribuidores y asesores de plaguicidas. El artículo 6 exige que los Estados miembros velen por que los distribuidores tengan suficiente personal empleado que sea titular de un certificado contemplado en el artículo 5. Asimismo, obliga a los Estados miembros a restringir las ventas de plaguicidas autorizados para uso profesional a aquellas personas que sean titulares de un certificado previsto en el artículo 5. Por último, el artículo 6 dispone que los Estados miembros exijan que los distribuidores que vendan plaguicidas a usuarios no profesionales proporcionen información general sobre los riesgos del uso de plaguicidas para la salud humana y el medio ambiente.

¹⁵ España, República Checa, Chipre, Estonia, Bélgica, Suecia, Finlandia, Alemania, Hungría, Polonia, Letonia, Italia, Portugal, Croacia, Austria, Dinamarca, Lituania, Rumanía, Eslovaquia, Irlanda y Francia.

¹⁶ Luxemburgo, Eslovenia, Chipre, Bélgica, Finlandia, Hungría, Polonia, Alemania y Francia.

¹⁷ Bélgica, Dinamarca, Grecia y Alemania.

¹⁸ Francia.

¹⁹ En los Países Bajos, estas metas no se incluyeron en el plan de acción nacional.

En general, hay un alto grado de cumplimiento en el ámbito de la formación y certificación de los usuarios profesionales, distribuidores y asesores. Sin embargo, no existen datos precisos sobre el número total de operadores profesionales en este ámbito y, por tanto, no hay certeza de que todos hayan sido formados.

Veintiséis²⁰ planes de acción nacionales abordan la cuestión de la formación, pero once de ellos no facilitan suficientes detalles²¹.

El requisito de la formación se evaluó durante las auditorías de la Comisión en diecinueve Estados miembros en el período 2012-2014 y en las visitas de investigación a seis Estados miembros en 2017 (cinco Estados miembros fueron visitados en ambos casos). En tres de los veinte Estados miembros visitados, ya se habían establecido sistemas de formación para los agricultores antes de la adopción de la Directiva y, tras su entrada en vigor la formación se amplió a otros grupos como los distribuidores.

Todos los Estados miembros (excepto Luxemburgo) habían establecido un sistema de formación y certificación antes de la fecha límite del 26 de noviembre de 2013 y los Estados miembros comunicaron, en respuesta al cuestionario de 2016, que se había formado a casi cuatro millones de operadores profesionales. Hubo retrasos en la formación y certificación de operadores en seis Estados miembros²². Además, tres Estados miembros no facilitaron datos²³. Según la encuesta sobre las estructuras de las explotaciones agrícolas²⁴, en Europa hay aproximadamente 10 millones de explotaciones, de las cuales solo 0,3 millones son productores a gran escala que cultivan el 50 % de la superficie agrícola útil total. Los cursos de formación típicos suelen durar de 2 a 4 días, dependiendo del tipo de operador y de los conocimientos previos, y los operadores formados reciben un certificado que se exige para la compra de plaguicidas de uso profesional.

En el caso de los seis Estados miembros que la Comisión visitó en 2017, este requisito se incluye en el ámbito de aplicación de los controles oficiales de las explotaciones agrícolas por parte de las autoridades competentes y la tasa de cumplimiento fue de más del 95 % en cinco de los seis Estados miembros²⁵. Sin embargo, según las respuestas al cuestionario, una de las cuestiones señaladas fue que en cinco Estados miembros los sistemas de certificación no incluyen asesores en materia de gestión de plagas²⁶. Además, los Países Bajos no exigen que los asesores no directamente implicados en la venta de plaguicidas estén certificados, aunque está previsto revisar la legislación nacional para adaptarla a la Directiva.

Todos los Estados miembros han establecido restricciones sobre la venta de plaguicidas a usuarios no profesionales, como los jardineros domésticos. Por ejemplo, en algunos Estados

²⁰ Los planes de Bélgica y Dinamarca no tienen referencias ni objetivos para la formación y certificación de los operadores.

²¹ Alemania, Austria, Eslovaquia, Eslovenia, Francia, Grecia, Letonia, Lituania, Países Bajos, República Checa y Rumanía.

²² Italia, República Checa, Estonia, Lituania, Eslovaquia y Malta.

²³ Bulgaria, Hungría y Rumanía.

²⁴ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Farm_structure_survey_2013_-_main_results#Agricultural_holdings

²⁵ Alemania, Dinamarca, Países Bajos, Polonia y Suecia.

²⁶ Dinamarca, Finlandia, Hungría, Reino Unido y Suecia.

miembros, los plaguicidas destinados a usuarios no profesionales no pueden comprarse libremente y deben almacenarse detrás del mostrador de los locales de venta al por menor.

La Comisión organizó doce cursos de «Mejora de la formación para aumentar la seguridad alimentaria»²⁷ en 2015 y 2016 para expertos de los Estados miembros que abarcaron varios elementos de la Directiva, entre ellos la formación de los operadores. El curso tenía como objetivo proporcionar una comprensión coherente y de alto nivel sobre cómo lograr la aplicación y ofreció una oportunidad para intercambiar buenas prácticas. Participaron los veintiocho Estados miembros y se formaron a unos trescientos treinta y ocho funcionarios.

3.2. ENVENENAMIENTO CON PLAGUICIDAS

El artículo 7, apartado 2, de la Directiva, dispone que los Estados miembros establezcan sistemas de recogida de información sobre los casos de envenenamiento agudo con plaguicidas, así como los historiales de envenenamiento crónico disponibles, entre los grupos que puedan estar expuestos regularmente a los plaguicidas, como los operadores, los trabajadores agrícolas o las personas que residan cerca de las zonas donde se utilizan plaguicidas.

Aunque, en general, los Estados miembros disponen de sistemas para recopilar información sobre envenenamientos agudos con plaguicidas, se cuestionó la exactitud de los datos y su uso. Los sistemas de recopilación de esta información sobre envenenamientos crónicos no se aplican de manera generalizada.

Dieciocho planes de acción nacionales describen los sistemas de recopilación de información sobre los casos de envenenamiento agudo con plaguicidas en sus Estados miembros, mientras que solo cuatro abordan la cuestión de la recopilación de información sobre el envenenamiento crónico. Los planes restantes no ofrecen detalles específicos al respecto.

Este tema no se abordó durante las auditorías de la Comisión realizadas en los diecinueve Estados miembros durante el período 2012-2014, y la información disponible procede del cuestionario a los Estados miembros de 2016 y de las misiones de investigación a seis Estados miembros en 2017.

Sobre la base de las respuestas al cuestionario de 2016, todos los Estados miembros, excepto cinco, recopilaron información específica sobre los casos de envenenamiento agudo con plaguicidas. El número de casos de envenenamiento agudo notificados relacionados con plaguicidas varía considerablemente entre los Estados miembros y las autoridades plantearon dudas en cuanto a la exactitud de los datos. Por ejemplo, en Suecia los datos registrados se refieren al número de consultas, más que al número de casos de envenenamiento. Diez Estados miembros²⁸ disponen de un sistema específico de recopilación de datos sobre el envenenamiento crónico. En los diecisiete Estados miembros restantes, no se hace un seguimiento sistemático del envenenamiento crónico. Los Estados miembros destacaron que es particularmente complicado recopilar información sobre los historiales de envenenamiento crónico, ya que es muy difícil vincular los síntomas clínicos con la exposición a los plaguicidas que podría haber ocurrido muchos años antes.

²⁷ https://ec.europa.eu/food/safety/btsf_en

²⁸ República Checa, Estonia, Lituania, Países Bajos, Eslovaquia, Hungría, Polonia, Alemania, Francia y Bulgaria.

Con el fin de mejorar la comparabilidad de la información, el artículo 7, apartado 3, de la Directiva, dispone que la Comisión elaborará, en cooperación con los Estados miembros, un documento de orientación estratégica sobre el seguimiento y la supervisión de los efectos del uso de plaguicidas en la salud humana y el medio ambiente. La Comisión tiene previsto finalizar este documento de orientación a finales de 2017. Asimismo, se examinará el establecimiento de un sistema de recopilación de información sobre casos sospechosos de envenenamiento con plaguicidas con arreglo al artículo 24, apartado 4, letra b), del Reglamento (UE) 2017/625.

3.3. EQUIPOS DE APLICACIÓN DE PLAGUICIDAS

El artículo 8 dispone que los Estados miembros velen por que los equipos de aplicación de plaguicidas, es decir, los pulverizadores para cultivos bajos y árboles frutales, sean objeto de inspecciones periódicas y que, para el 26 de noviembre de 2016, todos los equipos en uso hayan sido inspeccionados al menos una vez. Asimismo, deben establecer sistemas de certificación con el fin de permitir la verificación de las inspecciones.

En general, los Estados miembros habían establecido los sistemas necesarios, pero el cuadro sobre la tasa global de cumplimiento está incompleto y varía ampliamente entre los Estados miembros. Actualmente, la Comisión está evaluando la evolución de la situación desde noviembre de 2016.

Veintiséis²⁹ planes de acción nacionales tenían el objetivo de garantizar que los equipos de aplicación de plaguicidas se sometieran a las pruebas exigidas por la Directiva. Quince planes indicaron que un sistema de inspección de pulverizadores de algún tipo ya estaba en funcionamiento antes de la adopción de la Directiva.

Con el fin de ayudar a los Estados miembros en este ámbito, tal como se establece en el artículo 20 de la Directiva, en 2015 se publicó una nueva norma armonizada para la inspección de los equipos de aplicación de plaguicidas, EN ISO 16122³⁰. Esta norma se refiere a pulverizadores de barras horizontales, pulverizadores para cultivos arbustivos y arbóreos y pulverizadores fijos y semimóviles. Aclara los requisitos esenciales de salud y seguridad, así como los requisitos medioambientales que deben examinarse en la inspección. La norma armonizada debe facilitar los esfuerzos de los Estados miembros para reconocer los certificados concedidos en otros Estados miembros de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8, apartado 6, de la Directiva.

El cuestionario de 2016 muestra que veintiséis Estados miembros habían establecido sistemas de inspección y que aproximadamente 900 000 pulverizadores habían sido inspeccionados antes de la fecha límite del 26 de noviembre de 2016. Solo Malta y Chipre no habían iniciado aún estas inspecciones. Los Estados miembros no disponen de datos fiables sobre el número total de pulverizadores en uso, pero, sobre la base de sus propias estimaciones, hasta el 50 % de los pulverizadores de la UE no se probaron en el plazo establecido, con más del 95 % de la cifra estimada de pulverizadores no probados dentro del plazo en Letonia y Grecia y el 70 % en Italia. Bélgica, los Países Bajos y Finlandia comunicaron cerca del 100 % de las pruebas.

²⁹ Los planes de Dinamarca y Suecia no incluían dicho objetivo.

³⁰ Comunicación de la Comisión en el marco de la aplicación de la Directiva 2009/128/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por la que se establece el marco de la actuación comunitaria para conseguir un uso sostenible de los plaguicidas (DO C 196, 12.6.2015, p. 4).

La Comisión organizó 6 cursos de «Mejora de la formación para aumentar la seguridad alimentaria» en 2015 y 2016 sobre equipos de aplicación de plaguicidas, con 102 inspectores procedentes de 25 Estados miembros y otros 6 cursos se llevarán a cabo en 2017 y 2018. Esto ayudará a corregir las deficiencias señaladas anteriormente y, de este modo, se facilitará la realización de pruebas más uniformes por parte de los Estados miembros.

3.4. PULVERIZACIÓN AÉREA

El artículo 9 de la Directiva prohíbe la pulverización aérea de plaguicidas, salvo excepciones.

La pulverización aérea está prohibida y solo se conceden excepciones bajo condiciones estrictas. La zona pulverizada es baja, está en pendiente y está controlada de manera eficaz.

Todos los Estados miembros han prohibido la pulverización aérea en su legislación nacional, aunque no se especifique de forma explícita en su plan de acción nacional. Si bien la concesión de excepciones en casos especiales es legalmente posible en veintiún Estados miembros³¹, en 2014 y 2015 solo catorce Estados miembros concedieron realmente excepciones³². En virtud de estas excepciones, se aplicaron plaguicidas en 1,1 millón de hectáreas, de las cuales el 70 % eran tierras agrícolas y el 30 % forestales, lo que representaba aproximadamente el 0,2 % y el 0,1 % del total de las superficies respectivas.

En 2015, cerca del 85 % de la pulverización aérea notificada se concentró en solo dos Estados miembros; España con 339 000 hectáreas y Hungría con 88 000 hectáreas que representan respectivamente el 0,7 % y el 0,9 % de la superficie de estos dos Estados miembros.

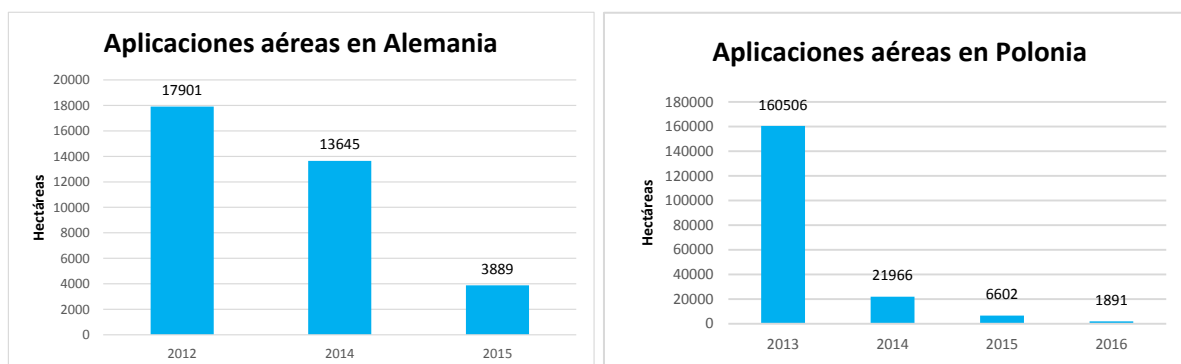


Gráfico 1: Reducción de la aplicación aérea de plaguicidas en dos Estados miembros

La Comisión examinó este tema durante las auditorías llevadas a cabo en once Estados miembros en 2015 y 2016 y en las misiones de investigación a seis Estados miembros en 2017. En todos los casos en que se concedieron excepciones, la pulverización aérea se llevó a cabo con arreglo a las estrictas condiciones especificadas al respecto en la Directiva. Por último, las zonas tratadas con arreglo a las excepciones han disminuido significativamente en los últimos años, como lo demuestran los gráficos anteriores.

³¹ Alemania, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, España, Francia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa, Rumanía, Reino Unido y Suecia.

³² Alemania, Bulgaria, Chipre, Croacia, Eslovaquia, España, Francia, Hungría, Italia, Luxemburgo, Polonia, Portugal, Reino Unido y República Checa. Grecia no proporcionó información sobre la pulverización aérea; Bulgaria, la República Checa y Francia no proporcionaron datos sobre la zona tratada.

No obstante, la Comisión seguirá evaluando la forma en que los Estados miembros evalúan las solicitudes de excepción, por ejemplo mediante auditorías, con el fin de garantizar que se respeten y controlen adecuadamente las estrictas condiciones para estas excepciones.

3.5. INFORMACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN

El artículo 7, apartado 1, de la Directiva, dispone que los Estados miembros adopten medidas para informar al público en general, fomentar y facilitar programas de información y sensibilización, y la disponibilidad de información precisa y equilibrada sobre los plaguicidas para el público en general. El artículo 10 establece que los Estados miembros podrán incluir en sus planes disposiciones sobre la información a las personas que pudieran estar expuestas a la deriva de la pulverización.

Esta disposición se utiliza íntegramente en algunos Estados miembros y en algunas áreas, pero sigue habiendo potencial para difundir las buenas prácticas y utilizarlas más ampliamente con el fin de informar al público y a las partes interesadas.

Todos los planes de acción nacionales prevén medidas para proporcionar información al público. Solo Rumanía y España establecen metas definidas en este ámbito.

La herramienta principal utilizada por las autoridades de los Estados miembros para proporcionar al público en general información precisa y equilibrada sobre el uso sostenible de los plaguicidas es a través de sus sitios web. Estos sitios web nacionales se complementan con un sitio web específico de la Comisión que actualmente se está ampliando a portal web con enlaces a todos los sitios web de los Estado miembros y a otras fuentes de información. Esto proporcionará un medio para compartir información dentro de los Estados miembros y entre ellos sobre una serie de temas, como material de orientación sobre la GIP y sistemas de apoyo a la toma de decisiones.

En su respuesta al cuestionario de 2016, seis Estados miembros³³ informaron a la Comisión sobre disposiciones nacionales en virtud de las cuales los agricultores deben informar a sus vecinos y residentes locales antes de aplicar plaguicidas, al menos previa solicitud. Por ejemplo, en Suecia y los Países Bajos los operadores que tienen previsto utilizar plaguicidas en zonas a las que el público general tiene acceso deben colocar una señal con información detallada al menos una semana antes de la aplicación. Durante las misiones de investigación de la Comisión en 2017, los Estados miembros proporcionaron ejemplos de campañas específicas de información, entre ellas campañas de sensibilización para informar a los jardineros domésticos sobre los riesgos de los plaguicidas en Dinamarca, Polonia y Suecia, y concursos para niños en edad escolar sobre los riesgos de los plaguicidas en Polonia e Italia.

3.6. MEDIO ACUÁTICO Y AGUA POTABLE

El artículo 11 de la Directiva requiere a los Estados miembros que velen por que se adopten medidas apropiadas para la protección del medio acuático y del suministro de agua potable de los efectos de los plaguicidas.

Los Estados miembros han adoptado una serie de medidas para proteger el medio acuático

³³ España, Croacia, Suecia, Países Bajos, Hungría, Malta.

del uso de plaguicidas, pero a falta de metas medibles en la mayoría de los planes de acción nacionales es difícil evaluar los progresos logrados.

Veintisiete planes de acción nacionales incluyen bastantes detalles en este ámbito y solo Francia los omite. La gama de medidas abarca diferentes ámbitos. En cuanto a la aplicación de plaguicidas, las medidas incluyen el uso de tecnología de reducción de la deriva y la prohibición del llenado de los pulverizadores en los cursos de agua. Están previstos incentivos financieros, en particular para bandas de seguridad adyacentes a los cursos de agua en los planes agroambientales, subvenciones de capital para la compra de boquillas de baja deriva y construcción de lechos biológicos para capturar la escorrentía del lavado de rociadores. Sin embargo, la cobertura del territorio de estas medidas es muy limitada en la mayoría de los Estados miembros. Otras medidas están relacionadas con la educación y la transferencia de conocimientos. Aunque los Estados miembros han implantado una amplia gama de medidas en este ámbito, tal como se ha señalado anteriormente, las metas y calendarios establecidos se refieren ya sea al logro de las medidas, por ejemplo, las bandas de seguridad adyacentes a los cursos de agua o, en algunos Estados miembros, al cumplimiento de las normas de calidad del agua existentes con arreglo a otra legislación.

Como se subraya en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre agricultura y gestión sostenible del agua en Europa³⁴, la Directiva sobre el uso sostenible de plaguicidas es un instrumento importante para alcanzar los objetivos de un buen estado de las aguas con arreglo a la Directiva marco del agua 2000/60/CE³⁵. Sin embargo, las metas y los calendarios de los Estados miembros para proteger el medio acuático no siempre están vinculados explícitamente a los objetivos medioambientales de la Directiva 2000/60/CE. Los Estados miembros aplicaron programas de control medioambiental con arreglo a la Directiva 2000/60/CE y la Directiva 2006/118/CE³⁶ para las aguas subterráneas, la Directiva 2008/105/CE³⁷ relativa a las normas de calidad ambiental de las aguas superficiales y la Directiva 1998/83/CE³⁸ para el agua potable. Los programas de seguimiento, así como las metas e indicadores conexos, deben abarcar varios compartimentos, incluida la biota y/o los sedimentos, con el fin de cubrir adecuadamente el riesgo que plantean los compuestos que pueden bioacumularse. Los resultados del control de las aguas muestran que los plaguicidas procedentes de diferentes fuentes contribuyen a un estado deficiente de las masas de agua en dieciséis Estados miembros, lo cual afecta al 20 % de las aguas subterráneas y al 16 % de los ríos y las masas de agua de transición clasificadas como en mal estado químico según el informe n.º 8/2012 de la AEMA titulado «European waters - assessment of status and pressures»^{39, 40}.

³⁴ SWD(2017) 153 final: https://circabc.europa.eu/sd/a/abff972e-203a-4b4e-b42e-a0f291d3fdf9/SWD_2017_EN_V4_P1_885057.pdf

³⁵ Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (DO L 327 de 22.12.2000, p. 1).

³⁶ Directiva 2006/118/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro (DO L 372 de 27.12.2006, p. 19).

³⁷ Directiva 2008/105/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a las normas de calidad ambiental en el ámbito de la política de aguas, por la que se modifican y derogan ulteriormente las Directivas 82/176/CEE, 83/513/CEE, 84/156/CEE, 84/491/CEE, 86/280/CEE del Consejo y por la que se modifica la Directiva 2000/60/CE (DO L 348 de 24.12.2008, p. 84).

³⁸ Directiva 98/83/CE del Consejo, de 3 de noviembre de 1998, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano (DO L 330 de 5.12.1998, p. 32).

³⁹ <https://www.eea.europa.eu/publications/european-waters-assessment-2012>

⁴⁰ Estas cifras probablemente subestiman la proporción de masas de agua fluviales y de transición en riesgo debido a los plaguicidas. Habida cuenta de la forma en que se hizo el primer informe de los planes hidrológicos

En respuesta al cuestionario de 2016, los Estados miembros informaron a la Comisión de que en 2014 y 2015 juntos se sometieron a análisis de residuos más de un millón de muestras de agua. En comparación, en 2015 se sometieron a análisis de residuos de plaguicidas 84 000 muestras oficiales de alimentos. Se tomaron muestras de agua de superficie, subterránea y potable. La mayor parte de las muestras se tomaron de agua potable, y los resultados indicaron un alto índice de cumplimiento (99 %) del límite legal establecido por la Directiva 1998/83/CE. No obstante, las muestras se toman después de los tratamientos necesarios para la eliminación de plaguicidas.

La gama de plaguicidas analizados en los programas de vigilancia ambiental varió entre los Estados miembros visitados en 2017 y dentro de ellos. Alemania, los Países Bajos y Dinamarca han definido unas metas claras en relación con el cumplimiento de estas disposiciones, lo cual ayuda a las autoridades a evaluar y demostrar los progresos realizados. En muchas regiones de Italia, además de las sustancias prioritarias enumeradas en la Directiva marco del agua se controlaron sustancias adicionales. Sin embargo, en Polonia, la lista de plaguicidas controlados solo incluía las sustancias prioritarias de la UE. En Alemania y Dinamarca, los hallazgos de plaguicidas en las aguas subterráneas están relacionados principalmente con plaguicidas persistentes que ya no están autorizados, comercializados o en uso en la UE.

3.7. REDUCCIÓN DEL USO DE PLAGUICIDAS EN ZONAS ESPECÍFICAS

El artículo 12 de la Directiva dispone que los Estados miembros velen por que se minimice o prohíba el uso de plaguicidas en algunas zonas específicas. Estas incluyen los espacios utilizados por el público en general o por grupos vulnerables, las zonas protegidas y las zonas tratadas recientemente que utilicen los trabajadores agrarios. Se adoptarán medidas adecuadas de gestión de riesgo y se concederá prioridad al uso de plaguicidas de bajo riesgo y a las medidas de control biológico.

La Comisión reconoce las amplias medidas adoptadas por los Estados miembros con el fin de reducir el uso de plaguicidas en zonas específicas y el efecto positivo logrado, pero observa también la ausencia de metas medibles en la mayoría de los Estados miembros.

En sus planes de acción nacionales, veintiséis Estados miembros⁴¹ describen medidas para minimizar el uso de plaguicidas en espacios públicos, pero la mayor parte no establece metas específicas de reducción del uso en dichos espacios. No obstante, se observaron algunas buenas prácticas, como Dinamarca, que tiene una meta general de reducción del uso y, además, establece cuotas de plaguicidas para cada campo de golf. En otros espacios públicos, el objetivo es eliminar progresivamente el uso de plaguicidas. Solo los planes de acción nacionales de Letonia, Malta, España e Italia incluyen medidas específicas relacionadas con las zonas recientemente tratadas con respecto a la protección de los trabajadores agrícolas.

de cuenca, no fue posible en ese momento determinar con precisión la proporción de masas de agua superficiales en la que los plaguicidas identificados como contaminantes específicos representaban un riesgo. La evaluación de los segundos planes hidrológicos de cuenca (2016-2021) por parte de la Comisión está actualmente en curso y las cifras actualizadas estarán disponibles durante 2018.

⁴¹ Los planes de Rumanía y Portugal no hacen referencia a estas medidas.

En respuesta al cuestionario de 2016, veintiséis Estados miembros⁴² informaron de que habían prohibido o restringido el uso de plaguicidas en zonas protegidas (tal como se definen en la Directiva 2000/60/CE), y zonas de conservación (tal como se definen en las Directivas 79/409/CEE⁴³ y 92/43/CEE⁴⁴). Durante las misiones de investigación de 2017, la Comisión observó ejemplos de restricciones aplicadas en los Estados miembros: Polonia prohíbe el uso de plaguicidas nocivos, tóxicos o muy tóxicos en espacios públicos como los parques de recreo, escuelas primarias y escuelas infantiles, sin posibilidad de excepciones. Otros Estados miembros prohibieron los plaguicidas que contienen glifosato en zonas no agrícolas (por ejemplo, Italia) o en parques nacionales y reservas naturales (por ejemplo, Alemania). En Alemania, en dos años solo se concedieron diecisiete excepciones para el uso de plaguicidas en espacios públicos. Dinamarca comunicó que el uso de plaguicidas en los espacios públicos se había reducido en un 90 % desde 1995.

3.8. MANIPULACIÓN Y ALMACENAMIENTO DE PLAGUICIDAS

El artículo 13 de la Directiva requiere a los Estados miembros que velen por que la manipulación y almacenamiento de los plaguicidas y el tratamiento de sus envases y restos no pongan en peligro la salud humana ni el medio ambiente.

Aunque en casi todos los Estados miembros se han establecido sistemas para controlar la manipulación y almacenamiento de los plaguicidas, no siempre puede evaluarse su eficacia debido a la ausencia de metas medibles.

En general, los planes de acción nacionales tratan esta cuestión, pero solo el plan italiano aborda de manera específica todos los requisitos de la Directiva, es decir, almacenamiento, manipulación, dilución y mezcla de plaguicidas antes de su aplicación, manipulación de los envases, eliminación de los restos y mezclas de los tanques y limpieza del equipo. En dieciocho planes se mencionan iniciativas relacionadas con la eliminación de contenedores vacíos de plaguicidas, por lo que es la medida más común propuesta en este ámbito. Nueve planes hacen referencia a normas de almacenamiento. Otras medidas descritas en los planes incluyen normas de almacenamiento revisadas, la limpieza del equipo de aplicación y la eliminación segura de plaguicidas/restos antiguos no registrados.

Las auditorías de la Comisión han evaluado la aplicación de estos requisitos en diecinueve Estados miembros durante el período 2012-2014. En el momento de las auditorías, quince Estados miembros habían adoptado medidas relativas a la manipulación y el almacenamiento de plaguicidas, entre ellas la recuperación y eliminación de sus envases y restos. Empresas autorizadas llevaban a cabo la recogida, el transporte y la eliminación segura de envases y restos en cuatro Estados miembros, en cooperación entre las autoridades y la industria de los plaguicidas. Los Estados miembros complementaron la aplicación de la legislación nacional para la manipulación y el almacenamiento seguros de plaguicidas mediante inspecciones de las instalaciones de almacenamiento.

⁴² Irlanda y el Reino Unido no facilitaron ninguna respuesta.

⁴³ Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres (DO L 103 de 25.4.1979, p. 1).

⁴⁴ Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO L 206 de 22.7.1992, p. 7).

En respuesta al cuestionario de 2016, veinticinco Estados miembros⁴⁵ respondieron que habían puesto en marcha sistemas para la recogida y eliminación segura de contenedores y envases vacíos de productos fitosanitarios. En veintiún Estados miembros, estos sistemas se extienden a la recogida y eliminación segura de plaguicidas obsoletos y caducados y de sus restos. Quince Estados miembros establecen sistemas de autorización para las instalaciones de almacenamiento de plaguicidas de los fabricantes y distribuidores.

3.9. GESTIÓN INTEGRADA DE PLAGAS

El artículo 3 de la Directiva proporciona una definición de GIP y el artículo 14, apartado 4, dispone que los Estados miembros describan en sus planes de acción nacionales de qué forma garantizan que todos los usuarios profesionales aplican los principios generales de la GIP antes del 1 de enero de 2014. Asimismo, el artículo 55, del Reglamento n.º 1107/2009, establece que el uso adecuado de plaguicidas también requiere el cumplimiento de las disposiciones de la Directiva, y en particular los requisitos de la GIP.

¿Qué es la GIP?

- Junto con la promoción de la agricultura ecológica, la GIP es uno de los instrumentos de gestión de plagas con bajo consumo de plaguicidas.
- La GIP implica un enfoque integrado de prevención y eliminación de organismos nocivos para los vegetales mediante el uso de toda la información, instrumentos y métodos fitosanitarios disponibles.
- La GIP tiene por objetivo mantener el uso de plaguicidas y otras formas de intervención en niveles que estén económica y ecológicamente justificados y que reduzcan o minimicen los riesgos para la salud humana y el medio ambiente.
- Deben preferirse los métodos biológicos, físicos y otros no químicos sostenibles a los métodos químicos, siempre que permitan un control satisfactorio de las plagas.

Los Estados miembros deben elaborar unos criterios claramente definidos para poder evaluar sistemáticamente si se aplican los ocho principios de la GIP, y adoptar las medidas de aplicación adecuadas de no ser así. Estos instrumentos podrían confirmar que se está logrando el resultado esperado de la GIP previsto por la Directiva, una reducción de la dependencia del uso de plaguicidas.

Los ocho principios generales de la gestión integrada de plagas se especifican en el anexo III de la Directiva. Sin embargo, no se define explícitamente el modo en que estos principios han de aplicarse en la práctica. Los usuarios profesionales aplican los ocho principios de la GIP de diversas maneras en la UE, en parte debido a la diversidad de su agricultura en cuanto a clima, cultivos y técnicas de producción y al principio de subsidiariedad. Los Estados miembros siguen apoyando la agricultura ecológica como sistema de bajo consumo de plaguicidas y el número de explotaciones ecológicas ha seguido aumentando. En 2015, la superficie ecológica de la UE cubría el 6,2 % de la superficie agrícola total.

⁴⁵ En Grecia, no existe ningún sistema para la recogida de envases y contenedores vacíos, y Bulgaria y el Reino Unido no facilitaron ninguna respuesta.

En sus planes de acción nacionales, todos los Estados miembros indican que están adoptando una amplia gama de medidas integrales para promover la aplicación de la GIP. En veinticuatro Estados miembros⁴⁶, existen sistemas financiados con fondos públicos para la previsión y el diagnóstico temprano en el control de plagas y enfermedades, así como umbrales económicos establecidos para las plagas importantes, con el fin de ayudar a los agricultores en la toma de decisiones. En los sitios web oficiales están disponibles herramientas informáticas para este fin. Doce Estados miembros crearon redes de explotaciones de demostración con el fin de desarrollar y difundir técnicas de GIP adaptadas a las condiciones climáticas y los cultivos locales. Además, los usuarios profesionales tienen acceso a una amplia variedad de orientaciones en materia de GIP, elaboradas por los servicios oficiales y organizaciones que representan a grupos profesionales. Los Estados miembros deben incluir los principios generales de la GIP en sus sistemas de asesoramiento a las explotaciones con arreglo al artículo 12, apartado 2, letra e), del Reglamento (UE) n.º 1306/2013⁴⁷. Los Estados miembros destacaron que los servicios oficiales de asesoramiento, que son independientes de intereses comerciales, son muy importantes para la aplicación de la GIP.

La Comisión y los Estados miembros han cofinanciado la red ENDURE⁴⁸, que agrupa investigación agrícola, enseñanza y transferencia de conocimientos, con un interés especial en la GIP. La Comisión ha apoyado el proyecto GIP-C⁴⁹, dentro del Séptimo Programa Marco de la UE, para crear un foro para la investigación y desarrollo de prioridades de la GIP con el fin de conectar las iniciativas de investigación existentes y proponer nuevas investigaciones. La Comisión financió un gran número de nuevos proyectos de investigación⁵⁰. En 2014 y 2016 se organizaron en Alemania dos talleres de GIP de la UE, en cooperación con las autoridades alemanas. La Comisión, a través del programa de «Mejora de la formación para aumentar la seguridad alimentaria» organizará una serie de cursos sobre la aplicación de la GIP para los expertos de los Estados miembros a partir de 2018.

Los Estados miembros no han convertido los principios de la GIP en criterios perceptivos y evaluables. Consideran que la GIP es principalmente una herramienta educativa para los agricultores y no han establecido métodos para evaluar el cumplimiento de los principios de la GIP. Si bien los Estados miembros adoptan una serie de medidas para promover su uso, esto no garantiza necesariamente que los usuarios apliquen realmente las técnicas de GIP pertinentes. Los agricultores son agentes económicos y aunque las técnicas de GIP son sostenibles desde una perspectiva a largo plazo, estas pueden significar un mayor riesgo económico a corto plazo. Por ejemplo, puede considerarse preferible cultivar maíz o trigo en monocultivo por razones económicas. Sin embargo, este enfoque a corto plazo de la gestión de las tierras entraña un riesgo considerable de costes a largo plazo, por ejemplo debido a un aumento de las poblaciones de plagas o malas hierbas en los monocultivos. En última instancia, el monocultivo puede causar la pérdida de biodiversidad, erosión de los suelos e

⁴⁶ El Reino Unido no respondió y no había sistemas financiados con fondos públicos en los Países Bajos, Chipre y Malta.

⁴⁷ Reglamento (UE) n.º 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre la financiación, gestión y seguimiento de la política agrícola común, por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 352/78, (CE) n.º 165/94, (CE) n.º 2799/98, (CE) n.º 814/2000, (CE) n.º 1290/2005 y (CE) n.º 485/2008 (DO L 347 de 20.12.2013, p. 549).

⁴⁸ <http://www.endure-network.eu/endure>

⁴⁹ <http://c-ipm.org/>

⁵⁰ Séptimo Programa Marco: CO-FREE, TEAMPEST, BIOCAMES, SharCo, DROPSA, Fruit Breedomics, EU-Berry, INNOVINE, MARS EUPHOROS, VALORAM, PRATIQUE, ISEFOR, QBOL, Q-Detect, TESTA; Horizonte 2020: EUCLID, EMPHASIS, BLOSTER: http://cordis.europa.eu/projects/home_es.html

incluso desertificación. Como ejemplo de enfoque a corto plazo, Rumanía concedió autorizaciones de emergencia para usar neonicotinoides para el tratamiento de las semillas en una zona no definida de maíz, sin investigar el potencial de la rotación de cultivos como alternativa.

Durante las misiones de investigación a los Estados miembros en 2017, la Comisión identificó ejemplos de cómo se estaba evaluando la aplicación de la GIP. En muchos casos, esta evaluación se basaba en la autoevaluación por los agricultores y mostraba que las prácticas de la GIP se aplicaban más ampliamente en la producción de hortalizas, invernaderos y viveros que en las tierras cultivables. Además, la verificación de la aplicación de la GIP se lleva a cabo para los sistemas voluntarios y la certificación privada de las normas de buenas prácticas agrícolas.

En los seis Estados miembros visitados, las autoridades indicaron que, en su opinión, algunas técnicas de GIP podrían adoptarse de forma generalizada, como la rotación de cultivos, la selección adecuada de semillas y de simientes y plantones y el uso de técnicas adecuadas de cultivo. Una encuesta en Dinamarca corroboró este punto de vista, mostrando que si bien el conocimiento de las técnicas de GIP había aumentado entre los agricultores, el nivel real de aplicación de dichas técnicas solo había aumentado ligeramente. Un análisis realizado por los Países Bajos mostró que, en general, los agricultores aplican los principios generales de la GIP, pero ninguno de estos principios se utiliza plenamente.

Los Estados miembros destacaron la insuficiente disponibilidad de plaguicidas de bajo riesgo y no químicos como un obstáculo para un mayor desarrollo de la GIP. Sin embargo, los incentivos para el registro de productos de bajo riesgo y no químicos se mencionan en solo unos pocos planes de acción nacionales. Por tanto, la autorización y promoción de plaguicidas de bajo riesgo y no químicos es otra medida importante para apoyar la gestión de plagas con bajo consumo de plaguicidas. En tres Estados miembros⁵¹, la proporción de sustancias activas no químicas contenidas en los plaguicidas, en comparación con todas las sustancias activas de los plaguicidas autorizados era alta, por encima del 10 % en 2015.

3.10. INDICADORES DE RIESGO

Con el fin de medir los progresos realizados en la reducción de los riesgos y los efectos adversos del uso de plaguicidas para la salud humana y el medio ambiente, el artículo 15 de la Directiva dispone que se establezcan indicadores armonizados de riesgo. También prevé que los Estados miembros sigan utilizando los indicadores nacionales existentes o adopten otros, según proceda.

La Comisión ha informado a los Estados miembros de que va a iniciar conversaciones para ver si es posible lograr un consenso sobre el desarrollo de indicadores armonizados de riesgo, sin sustituir a los indicadores nacionales complementarios.

Hasta la fecha, la Comisión no ha establecido indicadores armonizados de riesgo a escala de la UE. Aunque la Comisión ha identificado recientemente algunas deficiencias relativas a la disponibilidad y la calidad de las estadísticas sobre plaguicidas⁵², muchas de las cuales no

⁵¹ Austria, Italia y Suecia.

⁵² Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación del Reglamento (CE) n.º 1185/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, relativo a las estadísticas de plaguicidas, COM(2017) 109 final.

utilizarse por razones de confidencialidad y limitaciones impuestas por la legislación, la experiencia adquirida muestra que la medición del riesgo es compleja y, habida cuenta de los datos disponibles a nivel de la UE, no puede lograrse simplemente haciendo referencia a las ventas globales de productos fitosanitarios. Esto se debe a que los riesgos que plantean los plaguicidas varían en función de una serie de factores, en particular las sustancias activas que los componen, pero también de la forma en que se utilizan los plaguicidas.

A falta de indicadores armonizados de riesgo, los Estados miembros siguen utilizando sus indicadores de riesgo actuales, tal como se describe en algunos de los planes de acción nacionales. Por ejemplo, Dinamarca ha desarrollado un «indicador de carga de plaguicidas», que calcula la carga potencial para el medio ambiente y la salud humana de los plaguicidas individuales en el mercado sobre la base de su clasificación toxicológica.

3.11. PRODUCTOS DE BAJO RIESGO

El artículo 14 de la Directiva dispone que los Estados miembros adopten todas las medidas necesarias para fomentar la gestión de plagas con bajo consumo de plaguicidas, dando prioridad, cuando sea posible, a los métodos no químicos, de manera que los usuarios profesionales de plaguicidas opten por las prácticas y los productos que supongan riesgos mínimos para la salud humana y el medio ambiente.

La Comisión está adoptando medidas con el fin de acelerar la disponibilidad de plaguicidas de bajo riesgo.

Cuando se identifican sustancias de bajo riesgo, pueden aplicarse los incentivos pertinentes establecidos en el Reglamento (CE) n.º 1107/2009. Entre ellos se incluye un período más largo de aprobación de 15 años (en lugar del período normal de 10 años), un período más largo de protección de datos y un procedimiento acelerado de autorización de productos fitosanitarios de bajo riesgo (120 días en lugar de un año).

Con el fin de aumentar la disponibilidad de sustancias de bajo riesgo, la Comisión dio prioridad a la evaluación de este tipo de sustancias en el programa de revisión en curso⁵³. Con la adopción del Reglamento (UE) 2017/1432, la Comisión clarificó los criterios existentes para la identificación y aprobación de las sustancias de bajo riesgo⁵⁴. En la actualidad, de un total de quinientas sustancias solo diez se han aprobado como de bajo riesgo. Sin embargo, se estima que entre las sustancias ya aprobadas con arreglo a la Directiva 91/414/CEE, más de setenta pueden cumplir los criterios de bajo riesgo recientemente adoptados. En los próximos tres años, estas sustancias serán reevaluadas para la renovación de su aprobación y esto podría aumentar la cifra total de sustancias activas de bajo riesgo.

Además de los productos de bajo riesgo, el Reglamento (CE) n.º 1107/2009 también incluye disposiciones específicas para las sustancias básicas. Se trata de sustancias tales como los

⁵³ Decisión de Ejecución de la Comisión, de 28 de septiembre de 2016, relativa al establecimiento de un programa de trabajo para la evaluación de las solicitudes de renovación de la aprobación de las sustancias activas que expiran en 2019, 2020 y 2021 con arreglo al Reglamento (CE) n.º 1107/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO C 357 de 29.09.2016, p. 9).

⁵⁴ Reglamento (UE) 2017/1432 de la Comisión, de 7 de agosto de 2017, que modifica el Reglamento (CE) n.º 1107/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la comercialización de productos fitosanitarios, por lo que respecta a los criterios para la aprobación de sustancias activas de bajo riesgo (DO L 205 de 8.8.2017, p. 59).

compuestos alimentarios utilizados habitualmente para fines distintos de la protección fitosanitaria, por ejemplo el vinagre. Estas sustancias son principalmente de origen biológico o natural, y tradicionalmente suelen utilizarse en la agricultura ecológica. Actualmente hay quince sustancias básicas aprobadas y la Comisión y los Estados miembros colaboran activamente en la ampliación de la serie aprobada de estas sustancias. Otros llamados «agentes de control biológico», como los insectos benéficos o nematodos, pueden utilizarse como técnica alternativa de gestión de plagas y no entran en el ámbito de aplicación del Reglamento (CE) n.º 1107/2009.

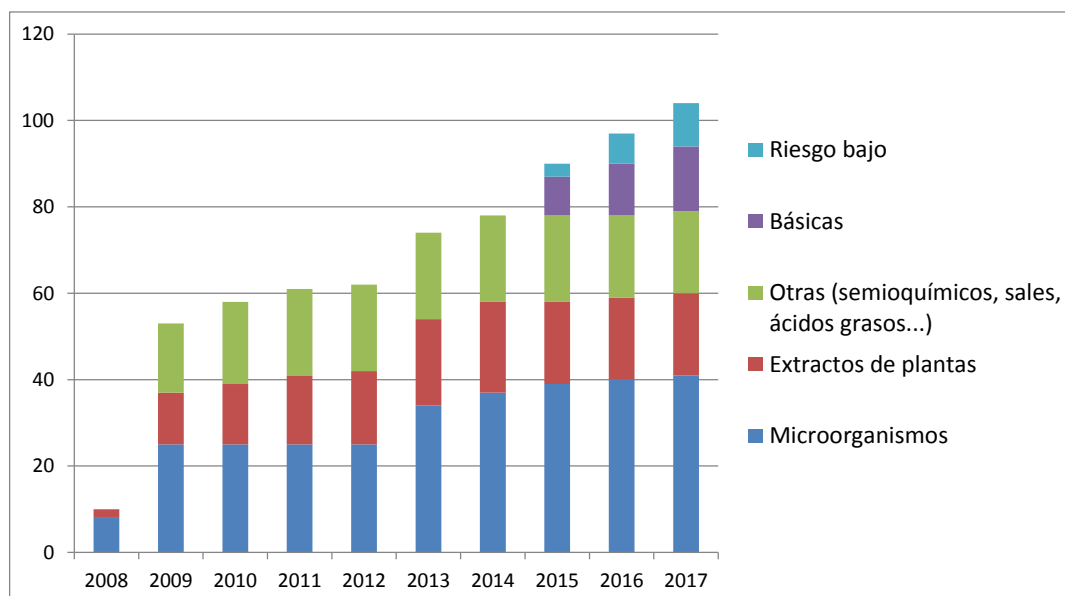


Gráfico 2: Aumento del número de sustancias alternativas aprobadas por la UE

Por último, la Comisión, a través de sus programas de investigación e innovación sigue apoyando un amplio conjunto de investigaciones en materia fitosanitaria, con el fin de identificar nuevos productos de bajo riesgo y técnicas de control biológicas⁵⁵.

4. CONCLUSIONES

Desde hace más de veinte años, en la Unión Europea están en vigor unas medidas de apoyo y legislación sustanciales, concebidas para garantizar un uso seguro, reducido y más preciso de los plaguicidas en la agricultura. La Directiva ofrece la posibilidad de reducir considerablemente los riesgos derivados del uso de plaguicidas. Sin embargo, hasta que los Estados miembros la apliquen con mayor rigor, estas mejoras son limitadas y ciertamente insuficientes para conseguir las mejoras medioambientales y de salud para cuyo logro fue concebida la Directiva. Los planes de acción nacionales con metas claras y medibles pueden permitir a los Estados miembros demostrar a los ciudadanos que están aplicando debidamente la Directiva, e incluso yendo más lejos, proponer formas innovadoras de reducir los riesgos derivados de los plaguicidas.

⁵⁵ Por ejemplo, los siguientes proyectos del Séptimo Programa Marco: [AGROCOS](http://cordis.europa.eu/project/rcn/94701_es.html) (http://cordis.europa.eu/project/rcn/94701_es.html), [PURE](http://cordis.europa.eu/project/rcn/98869_es.html) (http://cordis.europa.eu/project/rcn/98869_es.html), [CO-FREE](http://cordis.europa.eu/project/rcn/101750_es.html) (http://cordis.europa.eu/project/rcn/101750_es.html), [BIOCOMES](http://cordis.europa.eu/project/rcn/111189_es.html) (http://cordis.europa.eu/project/rcn/111189_es.html), [Prolarix](http://cordis.europa.eu/project/rcn/110948_es.html) (http://cordis.europa.eu/project/rcn/110948_es.html).

4.1. Planes de acción nacionales y aplicación de la Directiva

Los planes de acción nacionales son los medios por los que los Estados miembros establecen metas y medidas para lograr el objetivo de la Directiva, y puede considerarse que representan un paso importante hacia el uso sostenible de los plaguicidas. Actualmente, los Estados miembros están trabajando en la revisión de sus primeros planes y el cuadro completo del estado de aplicación solo quedará claro cuando estos hayan sido revisados.

A pesar de estos avances sustanciales, el presente informe identifica lagunas significativas en muchos ámbitos de los planes, por ejemplo en relación con la pulverización aérea, la información al público, la recopilación de información sobre los casos de envenenamiento y las medidas para proteger el medio ambiente acuático. La gestión integrada de plagas es una piedra angular de la Directiva y, por tanto, es motivo de especial preocupación que los Estados miembros todavía no hayan establecido metas claras y no hayan garantizado su aplicación, en particular para un uso más generalizado de técnicas de gestión de las tierras, como la rotación de cultivos. Los Estados miembros deben mejorar la calidad de sus planes, principalmente mediante el establecimiento de metas e indicadores específicos y medibles para una estrategia a largo plazo de reducción de los riesgos y los efectos derivados del uso de plaguicidas. Estas mejoras deberían incluirse en los planes de acción revisados, lo cual permitiría a los Estados miembros hacer un seguimiento continuado de los progresos realizados en la aplicación y ajustar la estrategia si fuera necesario.

La Comisión ha escrito a aquellos Estados miembros en los que se han detectado omisiones en los planes o en su aplicación para recordarles sus obligaciones y la importancia de la aplicación de esta Directiva. Basándose en la serie de seis visitas de investigación realizadas a los Estados miembros en 2017, la Comisión seguirá evaluando los planes de acción nacionales y supervisando la aplicación de la Directiva por parte de los Estados miembros a través de sus auditorías, otras acciones y actividades de seguimiento con el fin de garantizar el logro de los objetivos de la Directiva. En caso necesario, la Comisión considerará los procedimientos de infracción.

4.2. Actividades de la Comisión en apoyo de los Estados miembros

En su informe al Consejo, el Grupo de expertos sobre protección fitosanitaria sostenible, creado durante la Presidencia neerlandesa, presentó un plan de aplicación sobre el aumento de la disponibilidad de productos fitosanitarios de bajo riesgo y la aceleración de la aplicación de gestión integrada de plagas en los Estados miembros⁵⁶. Este plan fue aprobado por el Consejo en junio de 2016. Una de las medidas complementarias propuesta era que la Comisión debía convertir el sitio web existente sobre la Directiva en un portal web con enlaces a la información pertinente actualmente disponible sobre la GIP a nivel de la UE y de los Estados miembros. Este trabajo está muy avanzado. El próximo informe recapitulativo de la Comisión sobre la serie de seis visitas de investigación relativas a la aplicación de la Directiva también se publicará en este sitio.

Aunque los Estados miembros disponen, en general, de sistemas de recopilación de información sobre los casos de envenenamiento agudo con plaguicidas, deben mejorar la exactitud de los datos recibidos. Los sistemas de recopilación de esta información sobre los

⁵⁶ http://www.consilium.europa.eu/register/en/content/out/?&typ=ENTRY&i=ADV&DOC_ID=ST-10041-2016-ADD-1

casos de envenenamiento crónico no están ampliamente desarrollados. Es esencial que los Estados miembros desarrollen y mantengan un sistema de vigilancia eficaz sobre el envenenamiento con plaguicidas en el trabajo, como base para intervenciones preventivas adecuadas. La Comisión finalizará su documento de orientación sobre el seguimiento y la supervisión de los efectos del uso de plaguicidas en la salud humana y el medio ambiente a finales de 2017 y estudiará con los Estados miembros la forma de seguir desarrollando dichos sistemas. Asimismo, la Comisión estudiará el establecimiento de sistemas de recopilación de información sobre casos sospechosos de envenenamiento con plaguicidas con arreglo al artículo 24, apartado 4, letra b), del Reglamento (UE) 2017/625.

Una vez que esta Directiva se haya aplicado en todos los Estados miembros y se hayan establecido las obligaciones directamente aplicables a los agricultores, la Comisión abordará la Declaración Conjunta del Parlamento Europeo y del Consejo en el Reglamento (UE) n.º 1306/2013⁵⁷, que invita a la Comisión a que incluya a las partes pertinentes de la Directiva en el sistema de condicionalidad. Además, mientras tanto, la Comisión apoyará a los Estados miembros en el desarrollo de metodologías para evaluar el cumplimiento de los ocho principios de la GIP, teniendo en cuenta la diversidad de la agricultura de la UE y el principio de subsidiariedad.

Con el fin de medir los progresos logrados en la reducción de los riesgos y los efectos adversos del uso de plaguicidas para la salud humana y el medio ambiente, la Comisión comenzará a trabajar con los Estados miembros en el segundo semestre de 2017 con vistas a alcanzar un consenso sobre el desarrollo de indicadores armonizados de riesgo.

Asimismo, la Comisión seguirá trabajando con los Estados miembros en la difusión de ejemplos de buenas prácticas en la aplicación a través de grupos de trabajo y formación, dando prioridad al programa «Mejora de la formación para aumentar la seguridad alimentaria», con el fin de reforzar la capacidad de los Estados miembros en su comprensión y aplicación de los principios de uso sostenible.

Tras la adopción de los planes de acción nacionales revisados, y con la información actualizada de que dispone, la Comisión presentará un nuevo informe que permitirá una evaluación más completa del estado de aplicación de la Directiva.

⁵⁷ Reglamento (UE) n.º 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común, por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 352/78, (CE) n.º 165/94, (CE) n.º 2799/98, (CE) n.º 814/2000, (CE) n.º 1290/2005 y (CE) n.º 485/2008 del Consejo (DO L 347/549; 20.12.2010, p. 59).