DE 2020

15

Sonderbericht

Schutz wilder Bestäuber in der EU — Initiativen der Kommission haben keine Früchte getragen

CURIA RATIONUM

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF

Inhalt

	Ziffer
Zusammenfassung	I-VI
Einleitung	01-08
Die Anzahl der Bestäuber in der EU nimmt ab	01-04
EU-Initiativen zum Schutz wilder Bestäuber	05-08
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	09-12
Bemerkungen	13-64
Der EU-Rahmen für wilde Bestäuber hat deren Rückgang kaum aufgehalten	13-22
Die Biodiversitätsstrategie der EU für das Jahr 2020 umfasst keine spezifischen Maßnahmen für wilde Bestäuber	14-17
Die Initiative für Bestäuber hat nicht zu Änderungen bei wichtigen Politiken und Maßnahmen geführt	18-20
Der Initiative für Bestäuber mangelt es an Steuerungs- und Kontrollmechanismen	21-22
Die Biodiversitäts- und die Landwirtschaftspolitik umfassen keine spezifischen Verpflichtungen zum Schutz wilder Bestäuber	23-40
Die Kommission hat einige der Optionen, die sich durch die Maßnahmen zur Erhaltung der biologischen Vielfalt bieten, nicht genutzt	24-31
Die GAP enthält keine spezifischen rechtlichen Bestimmungen für wilde Bestäuber	32-40
Die Rechtsvorschriften über Pestizide sehen Schutzmaßnahmen für Honigbienen vor, von denen einige jedoch nicht angewandt werden	41-64
In den EU-Rechtsvorschriften über Pflanzenschutzmittel ist der Schutz von Honigbienen vorgesehen	42-45
Das Risikobewertungsverfahren für Honigbienen ist nicht auf die derzeitigen rechtlichen Anforderungen abgestimmt	46-56
Der EU-Rahmen ermöglichte es den Mitgliedstaaten, weiterhin Notfallzulassungen für verbotene Pflanzenschutzmittel zu erteilen, die für Bestäuber schädlich sind	57-64

Schlussfolgerungen und Empfehlungen **65-69**

Anhang

Anhang I — Toxizitätsuntersuchungen für Bestäuber gemäß den Leitliniendokumenten

Abkürzungen und Akronyme

Glossar

Antworten der Kommission

Prüfungsteam

Zeitschiene

Zusammenfassung

I Bestäuber übertragen Pollen von den männlichen auf die weiblichen Teile von Blüten und ermöglichen so die Befruchtung und Vermehrung der Pflanzen. Sie erhöhen die Menge und die Qualität der Nahrungsmittel und sichern letztlich unsere Nahrungsmittelversorgung. Angesichts der zunehmenden Bedrohung durch menschliche Eingriffe, insbesondere durch die Umstellung auf intensive Landwirtschaft und den Einsatz von Pestiziden und Düngemitteln, nehmen die Populationsdichte und die Vielfalt wilder Bestäuber in der EU ab.

II Die Kommission hat Maßnahmen mit Auswirkungen auf wilde Bestäuber in den Bereichen Umwelt, Pestizide, Landwirtschaft, Kohäsion sowie Forschung und Innovation ergriffen. Im Juni 2018 veröffentlichte sie die Initiative für Bestäuber, die eine Liste von Maßnahmen zur Bekämpfung der größten Bedrohungen für wilde Bestäuber enthält.

III Der Hof beschloss, den Kommissionsansatz zum Schutz wilder Bestäuber zu prüfen, um einen Beitrag zu den für den Zeitraum 2021-2022 geplanten Aktualisierungen der Rechtsvorschriften in den Bereichen Biodiversität, Landwirtschaft und Pestizide zu leisten.

IV Bei seiner Prüfung untersuchte der Hof, ob die Kommission beim Schutz wilder Bestäuber in der EU einen kohärenten Ansatz verfolgt hat. Er bewertete, inwieweit der von der Kommission für wilde Bestäuber geschaffene Rahmen dazu beigetragen hat, den Rückgang der Anzahl und Vielfalt dieser Bestäuber aufzuhalten, und ob die Kommission Maßnahmen zur Erhaltung der biologischen Vielfalt sowie in der Gemeinsamen Agrarpolitik und den Rechtsvorschriften über Pestizide vorgesehene Maßnahmen eingesetzt hat, um der Notwendigkeit des Schutzes wilder Bestäuber Rechnung zu tragen.

V Der Hof stellte fest, dass die Kommission insgesamt beim Schutz wilder Bestäuber in der EU keinen kohärenten Ansatz verfolgt hat. Er ermittelte Lücken in zentralen EU-Politiken zur Bekämpfung der größten Bedrohungen für wilde Bestäuber und gelangte zu dem Ergebnis, dass die Initiative für Bestäuber keine geeigneten Instrumente und Mechanismen bereitstellt, um diese Lücken zu schließen.

VI Auf der Grundlage seiner Feststellungen unterbreitet der Hof Empfehlungen, um die Kommission bei folgenden Maßnahmen zu unterstützen:

- Bewertung der Notwendigkeit spezifischer Maßnahmen für wilde Bestäuber in den Folgeaktionen und -maßnahmen für die Biodiversitätsstrategie der EU bis 2030;

- bessere Integration von Maßnahmen zum Schutz wilder Bestäuber in die politischen Instrumente der EU für die Erhaltung der biologischen Vielfalt und die Landwirtschaft;

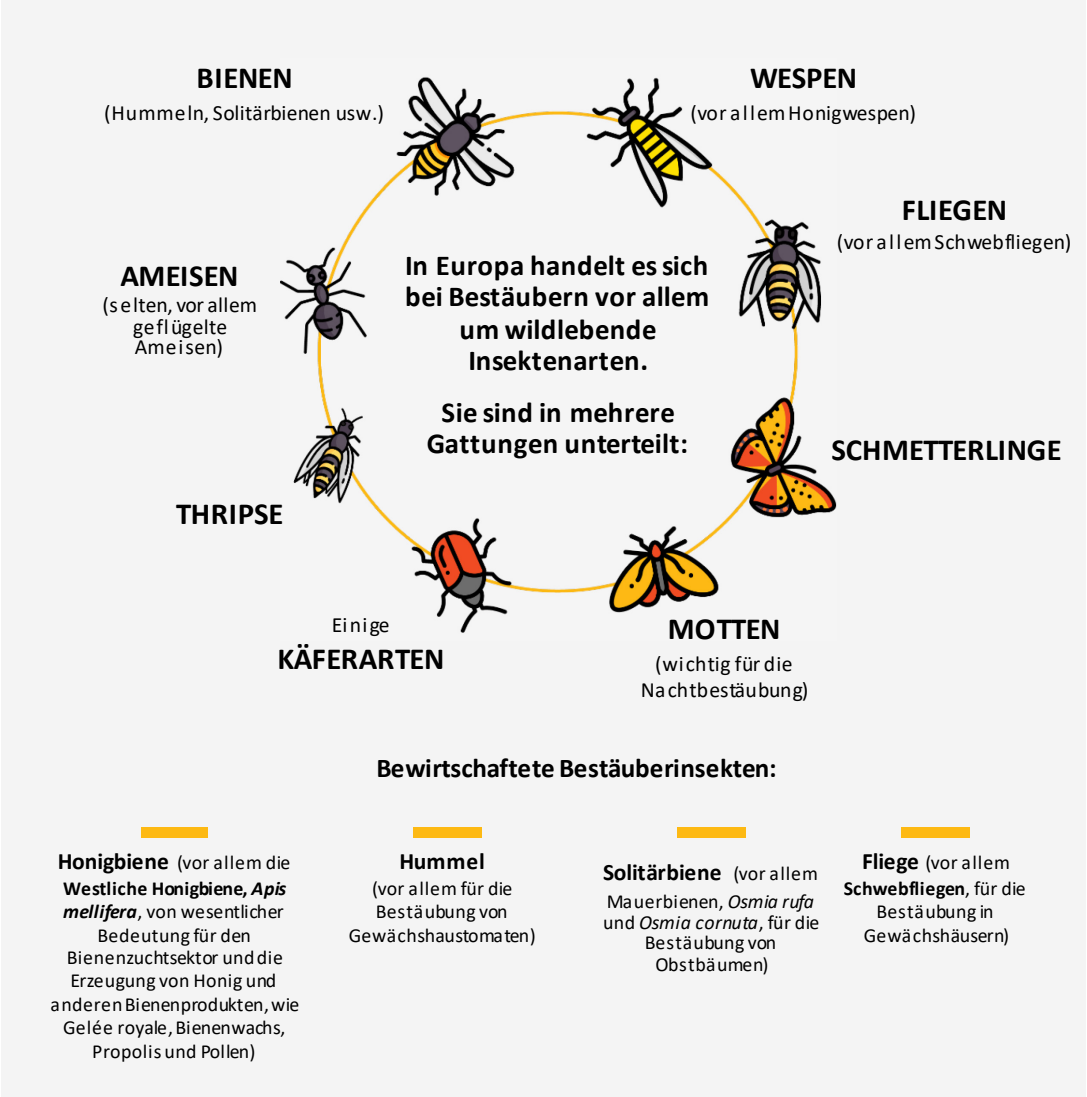
- Verbesserung des Schutzes wilder Bestäuber im Rahmen des Prozesses zur Bewertung der Risiken von Pestiziden.

Einleitung

Die Anzahl der Bestäuber in der EU nimmt ab

01 Bestäuber sind Tiere, die Pollen von den männlichen auf die weiblichen Teile von Blüten übertragen und dadurch die Befruchtung und Vermehrung der Pflanzen ermöglichen. In Europa sind Bestäuber vor allem Insekten wie Bienen (einschließlich Hummeln, Honigbienen und Solitärbienenarten), Wespen, Schwebfliegen, Schmetterlinge, Motten, Käfer und andere Fliegenarten. Bei den meisten Bestäuberinsekten handelt es sich um wildlebende Arten, einige werden jedoch wegen ihres wirtschaftlichen Werts gezüchtet (siehe ***Abbildung 1***).

Abbildung 1 – Bestäuber in der EU



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

02 Bestäuber sind für die Natur und die Menschheit von essenzieller Bedeutung. In der EU sind fast vier Fünftel der Wildblumen und Kulturpflanzen in den gemäßigten Breiten auf die Bestäubung durch Insekten angewiesen. Im Rahmen eines EU-finanzierten Projekts wurde der jährliche Beitrag von Bestäuberinsekten zur europäischen Landwirtschaft auf rund 15 Milliarden Euro geschätzt[1]. Bestäuber erhöhen die Menge und die Qualität der Nahrungsmittel und sichern so letztlich unsere Nahrungsmittelversorgung[2].

03 In den letzten Jahrzehnten sind die Populationsdichte und die Vielfalt wilder Bestäuber in der EU zurückgegangen. Im Jahr 2016 ergab die global angelegte Bewertung des Status der Bestäuber[3] einen Rückgang der Anzahl wilder Bestäuber aufgrund der zunehmenden Bedrohungen, die durch menschliches Handeln entstehen, darunter der Klimawandel. In einem weltweiten Bewertungsbericht über Insekten aus dem Jahr 2019[4] wird generell ein negativer Trend bei der Zahl der Insekten bestätigt, wobei mehr als 40 % der Insektenarten vom Aussterben bedroht sind. Die am stärksten betroffenen Insektenarten sind Schmetterlinge, Motten, Bienen und Käfer.

04 Im Jahr 2020 zählte das Weltwirtschaftsforum[5] den Verlust an biologischer Vielfalt zu den fünf langfristigen globalen Risiken. Es sah voraus, dass ein Rückgang der Bestäuber dazu führen würde, dass immer weniger nährstoffreiche Nahrungsmittelpflanzen (Obst, Gemüse und Nüsse – die alle auf Bestäuber angewiesen sind) und stattdessen immer mehr energiereiche, nährstoffarme Grundnahrungsmittelpflanzen (z. B. Reis, Mais, Weizen, Sojabohnen und Kartoffeln) angebaut würden. Hauptgründe für diesen Rückgang sind unter anderem der Verlust von Lebensräumen infolge der Umstellung auf intensive Landwirtschaft und der Einsatz von Pestiziden und Düngemitteln (siehe ***Abbildung 2***).

---

1 Potts S. et al., "Status and trends of European pollinators. Key findings of the STEP project", 14. Januar 2015.

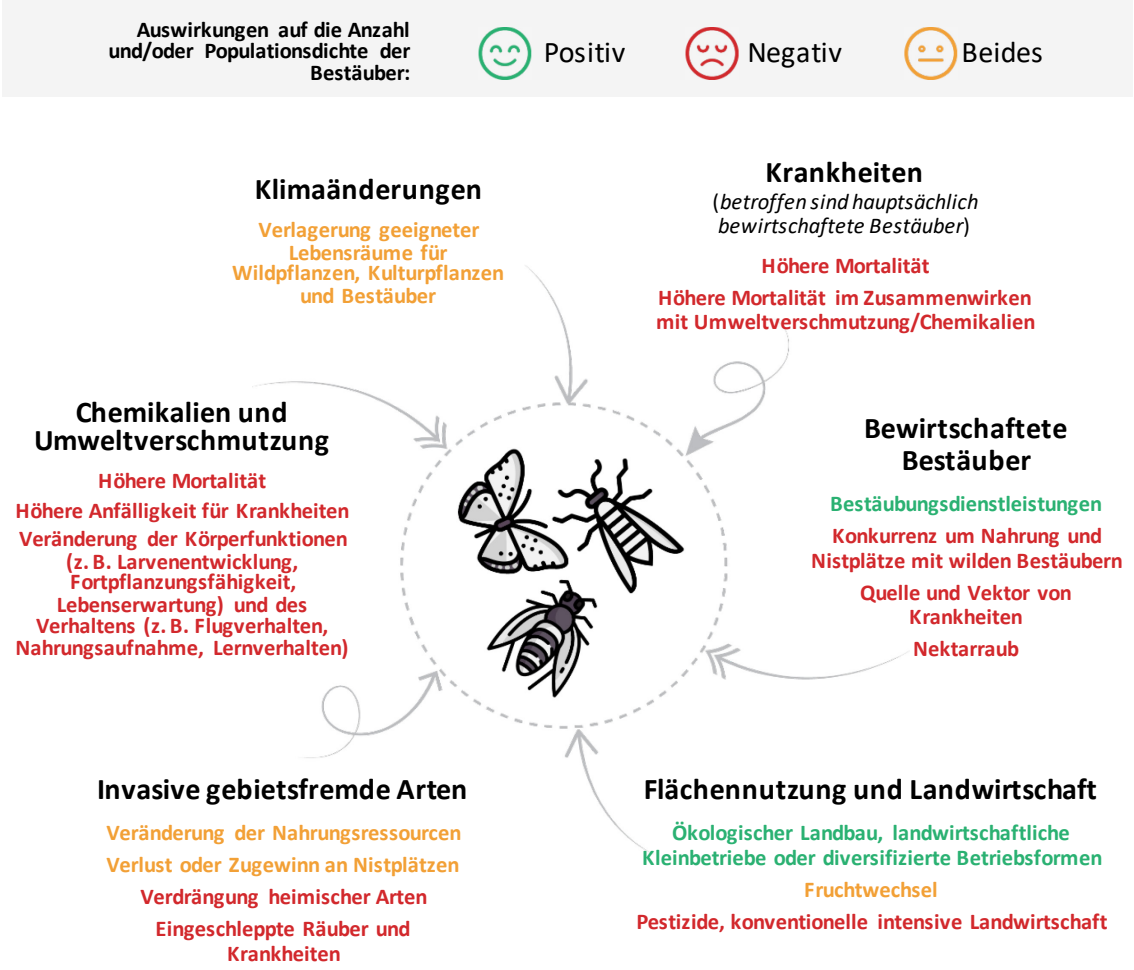
2 FAO, "The power of pollinators: why more bees means better food", 24. August 2016.
L. A. Garibaldi et al., "Mutually beneficial pollinator diversity and crop yield outcomes in small and large farms", *Science Magazine*, 2016.

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

4 Sanchez-Bayo F., A.G. Wyckhuys K., "Worldwide decline of the entomofauna: A review of its drivers", 31. Januar 2019.

5 Weltwirtschaftsforum, "The Global Risks Report 2020", 15. Ausgabe, 15. Januar 2020.

Abbildung 2 – Auswirkungen verschiedener Arten von Druck auf Bestäuber



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Informationen des IPBES.

EU-Initiativen zum Schutz wilder Bestäuber

05 Die Biodiversitätsstrategie der EU für das Jahr 2020[6] bildet den europäischen Rahmen für vorrangige Maßnahmen im Bereich der biologischen Vielfalt, worunter auch wilde Bestäuber fallen. Darüber hinaus hat die Kommission im Rahmen der bestehenden Politiken und Rechtsvorschriften in den Bereichen Umwelt, Pestizide, Landwirtschaft, Kohäsion sowie Forschung und Innovation Maßnahmen mit Auswirkungen auf wilde Bestäuber eingeführt (siehe ***Abbildung 3***). Bei den meisten

[6] Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, "Lebensversicherung und Naturkapital: Eine Biodiversitätsstrategie der EU für das Jahr 2020", KOM(2011) 244 endgültig.

handelt es sich um indirekte Maßnahmen, die auf den Schutz oder die Schaffung von als bestäuberfreundlich angesehenen Lebensräumen, auf die Bereitstellung von Nahrungsmittelressourcen oder auf die Bekämpfung invasiver gebietsfremder Arten ausgerichtet sind. Einige direkte Maßnahmen beziehen sich ausschließlich auf Honigbienen als bewirtschaftete Bestäuber.

Abbildung 3 – Wichtigste Zuständigkeiten der Kommission für Rechtsvorschriften, Politiken und Initiativen

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Angaben der Kommission.

06 Im Juni 2018 veröffentlichte die Kommission die "EU-Initiative für Bestäuber"[7] ("Initiative für Bestäuber") in Form einer Mitteilung der Kommission, der eine Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen beigefügt war. Im Rahmen dieser rechtlich nicht bindenden Initiative wurde anerkannt, dass die Populationsdichte und Vielfalt wilder Bestäuberinsekten in der EU stark zurückgegangen ist und Maßnahmen der EU erforderlich sind, um dieses Problem anzugehen. Außerdem umfasst die Initiative eine Liste von Maßnahmen für den Zeitraum bis 2020, die zu drei langfristigen Zielen beitragen sollen:

— Verbesserung der wissenschaftlichen Kenntnisse über den Rückgang der Bestäuber,

— Bekämpfung der größten Bedrohungen für Bestäuber,

— Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den betroffenen Akteuren.

Der Schwerpunkt der vorgeschlagenen Maßnahmen zur Bekämpfung der größten Bedrohungen für wilde Bestäuber liegt auf der Erhaltung von Lebensräumen, einschließlich landwirtschaftlicher und städtischer Lebensräume, und der Verringerung der Auswirkungen von Pestiziden und invasiven gebietsfremden Arten.

07 Ende 2019 stellte die Kommission den europäischen Grünen Deal[8] vor. Dabei handelt es sich um ein Maßnahmenpaket, mit dem der Übergang Europas zu einer nachhaltigen Entwicklung und Klimaneutralität bis 2050 unterstützt werden soll. Ziel ist die Bewahrung des Naturkapitals der EU.

08 Im Zuge des wachsenden Bewusstseins der Öffentlichkeit für den Rückgang von Bestäuberinsekten haben Bürgerinnen und Bürger im Jahr 2019 eine europäische Initiative zum Schutz von Bienen[9] ins Leben gerufen. Konkret beinhaltet diese Initiative die Aufforderung an die Kommission, den Einsatz von Pestiziden in der Landwirtschaft der EU schrittweise einzustellen und die Landwirte bei der Umstellung auf nachhaltige landwirtschaftliche Verfahren zu unterstützen. Einem im Januar 2020 veröffentlichten

---

[7] Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, COM(2018) 395 final vom 1. Juni 2018.

[8] Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, "Der europäische Grüne Deal", COM(2019) 640 final.

[9] Europäische Bürgerinitiative "Bienen und Bauern retten! Eine bienenfreundliche Landwirtschaft für eine gesunde Umwelt", 30. September 2019.

Fahrplan[10] zufolge betrachten führende Wissenschaftler die Verringerung des Pestizideinsatzes und die Diversifizierung der Landschaften als Instrumente zur Erhaltung und Wiederherstellung von Insektenpopulationen. Sie wiesen auf die Dringlichkeit der Situation hin und stellten fest, dass genügend Informationen über einige der Hauptursachen des Insektenrückgangs vorliegen, um unverzüglich Lösungen zu erarbeiten.

[10] Harvey, J.A., Heinen, R., Armbrecht, I. et al., "International scientists formulate a roadmap for insect conservation and recovery", *Nature Ecology & Evolution*, 6. Januar 2020.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

09 Angesichts der zunehmenden Bedeutung des Problems und unter Berücksichtigung der Mitteilung der Kommission über wilde Bestäuber (siehe Ziffer ***06***) beschloss der Hof, eine Prüfung der EU-Maßnahmen zur Bekämpfung des Rückgangs wilder Bestäuber durchzuführen. Er entschied sich dafür, die Prüfung zu diesem Zeitpunkt durchzuführen, um zur Erstellung und Erörterung der für 2021 geplanten Maßnahmenliste für die neue Biodiversitätsstrategie der EU bis 2030, zum Bewertungsrahmen für die Strategiepläne der Mitgliedstaaten für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) für den Zeitraum 2022-2027 und zur Überprüfung der Risikobewertungsmethode in Bezug auf die Auswirkungen von Pestiziden auf Bienen beizutragen.

10 Die Hauptprüfungsfrage des Hofes lautete: "Verfolgt die Kommission beim Schutz wilder Bestäuber in der EU einen kohärenten Ansatz?". Um diese Frage zu beantworten, untersuchte der Hof, ob die Kommission einen Rahmen für wilde Bestäuber geschaffen hat, der

1) dazu beigetragen hat, den Rückgang ihrer Anzahl und Vielfalt aufzuhalten;

2) es ihr ermöglicht hat, die Maßnahmen zur Erhaltung der biologischen Vielfalt und die agrarpolitischen Maßnahmen zu ihrem Schutz zu koordinieren;

3) Schutzmaßnahmen für Bestäuber in die Rechtsvorschriften über Pestizide eingeführt und in Anwendung gebracht hat.

11 Im Verlauf der Prüfung führte der Hof folgende Prüfungshandlungen durch:

- Zusammenstellung von Prüfungsnachweisen im Wege der Durchsicht von Rechtsvorschriften, Strategie- und Leitliniendokumenten sowie einschlägigen Bewertungen und Berichten;

- Versand von Fragebögen an Mitarbeiter von vier Generaldirektionen der Kommission (Generaldirektion Umwelt, Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Generaldirektion Gesundheit und Lebensmittelsicherheit und Generaldirektion Forschung und Innovation) und der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit sowie Durchführung von Befragungen von Mitarbeitern dieser Stellen;

- Durchführung von Umfragen bei fünf einschlägigen europäischen Organisationen, die Erzeuger und Nichtregierungsorganisationen vertreten (BirdLife, Ausschuss der berufsständischen landwirtschaftlichen Organisationen – Allgemeiner Verband der landwirtschaftlichen Genossenschaften der Europäischen Union, Europäischer Pflanzenschutzverband, Pollinis und PanEurope), und Konsultation wissenschaftlicher Sachverständiger, um ein fundiertes Verständnis der Risiken zu erlangen und die eigenen Feststellungen zu bestätigen.

12 Der Schwerpunkt der Prüfungsarbeit des Hofes lag auf der Erhaltung der biologischen Vielfalt, der Landwirtschaft und dem Einsatz von Pestiziden (siehe Ziffer ***04***). Nicht berücksichtigt wurden Maßnahmen, die speziell auf die Auswirkungen der Umweltverschmutzung und des Klimawandels sowie die Bekämpfung invasiver gebietsfremder Arten ausgerichtet sind. Außerdem wurden Maßnahmen ausgeschlossen, die direkt auf die Gesundheit von Honigbienen und den Bienenzuchtsektor ausgerichtet sind (siehe ***Abbildung 3***), da diese sich ausschließlich auf bewirtschaftete Bestäuber beziehen. Der Hof legte den Schwerpunkt auf Aktivitäten und Maßnahmen der Kommission; Mitgliedstaaten wurden nicht besucht und auch keine nationalen Maßnahmen überprüft. Diese Prüfung ergänzt die Arbeiten des Hofes zur Biodiversität landwirtschaftlicher Nutzflächen, zu Pflanzenschutzmitteln, zu Natura 2000 und zum Klimawandel und wurde mit diesen abgestimmt[11].

[11] "Biodiversität landwirtschaftlicher Nutzflächen: Der Beitrag der GAP hat den Rückgang nicht gestoppt" (Sonderbericht Nr. 13/2020), "Nachhaltige Verwendung von Pflanzenschutzmitteln: begrenzter Fortschritt bei der Messung und Verringerung von Risiken" (Sonderbericht Nr. 05/2020), "Netz 'Natura 2000': Zur Ausschöpfung seines vollen Potenzials sind weitere Anstrengungen erforderlich" (Sonderbericht Nr. 01/2017).

Bemerkungen

Der EU-Rahmen für wilde Bestäuber hat deren Rückgang kaum aufgehalten

13 Der EU-Rahmen umfasst die Biodiversitätsstrategie der EU für das Jahr 2020, eine von Rat und Parlament gebilligte Mitteilung der Kommission, und die Initiative für Bestäuber, bei der es sich ebenfalls um eine Mitteilung der Kommission handelt. Der Hof untersuchte, wie sich dieser Rahmen auf den Schutz und die Erhaltung von wilden Bestäubern ausgewirkt hat.

Die Biodiversitätsstrategie der EU für das Jahr 2020 umfasst keine spezifischen Maßnahmen für wilde Bestäuber

14 Ziel der Biodiversitätsstrategie der EU für das Jahr 2020 ist, den Verlust an biologischer Vielfalt und die Verschlechterung der Ökosystemdienstleistungen in der EU aufzuhalten. Im Jahr 2011 nahm die Kommission die Strategie für den Zeitraum bis 2020 an. Nach Angaben der Kommission kommen vier der sechs in der Strategie festgelegten Einzelziele indirekt wilden Bestäubern in der EU zugute (siehe ***Kasten 1***).

Kasten 1

Die Biodiversitätsstrategie der EU für den Zeitraum 2011-2020

Die Biodiversitätsstrategie der EU für das Jahr 2020 umfasst sechs Einzelziele, die darauf ausgerichtet sind, den Verlust an biologischer Vielfalt und die Verschlechterung der Ökosystemdienstleistungen aufzuhalten:

1) vollständige Umsetzung der Naturschutzrichtlinien (Habitat- und Vogelschutzrichtlinie);

2) Erhaltung und Wiederherstellung von Ökosystemen und Ökosystemdienstleistungen;

3) Erhöhung des Beitrags von Land- und Forstwirtschaft zur Biodiversität;

4) Sicherstellung der nachhaltigen Nutzung von Fischereiressourcen;

5) Bekämpfung invasiver gebietsfremder Arten;

6) Erhöhung des Beitrags zur Bewältigung der globalen Biodiversitätskrise.

Die Kommission war der Auffassung, dass die Einzelziele 1, 2, 3 und 5 wilden Bestäuberinsekten und ihren Ökosystemdienstleistungen in der EU zugutekommen.

15 In der Halbzeitbewertung der Strategie aus dem Jahr 2015[12] wurde der Schluss gezogen, dass der Verlust an biologischer Vielfalt und die Verschlechterung der Ökosystemdienstleistungen in der EU seit 2010 andauern. Bestäubung wurde als eine der am stärksten geschädigten Ökosystemdienstleistungen genannt, insbesondere in den Ökosystemen Waldland und Wälder, Heide und Busch sowie Grünland. Bei den vier Einzelzielen, die für wilde Bestäuber als nützlich betrachtet werden, befand sich die Umsetzung von Einzelziel 5 der Halbzeitbewertung zufolge auf einem guten Weg. Bei den übrigen drei Einzelzielen wurde der verzeichnete Fortschritt als zu langsam bewertet (Einzelziele 1 und 2) oder es wurden keine signifikanten Fortschritte verzeichnet (Einzelziel 3).

16 In ihrem Bericht von 2019 über den Zustand der Umwelt in Europa wies die EUA darauf hin, dass neun der 13 spezifischen Politikziele für 2020 im Bereich des Schutzes, des Erhalts und der Verbesserung der biologischen Vielfalt und des Naturkapitals in Europa im Jahr 2020 weitgehend verfehlt würden[13]. Zu den neun Zielen gehörten die in der EU geschützten Arten und Lebensräume, die häufigen Arten (Vögel und Schmetterlinge) sowie der Zustand und die Dienstleistungen der Ökosysteme, die in der Biodiversitätsstrategie der EU für das Jahr 2020 behandelt werden. Derzeit führt die Kommission eine Bewertung der Strategie durch, und die Veröffentlichung eines Berichts ist für Ende 2020 vorgesehen.

17 In Ermangelung von Daten für andere Insektenarten können die für Schmetterlinge verfügbaren Monitoringdaten Informationen über den Zustand vieler anderer Insekten in der EU liefern. Die EU-Mitgliedstaaten erheben im Rahmen des europäischen Schmetterlingsmonitoringsystems Daten für 17 Wiesenschmetterlingsarten. Die Europäische Umweltagentur (EUA) verwendet diese Daten zur Berechnung des europäischen Index der Wiesenschmetterlinge. Der

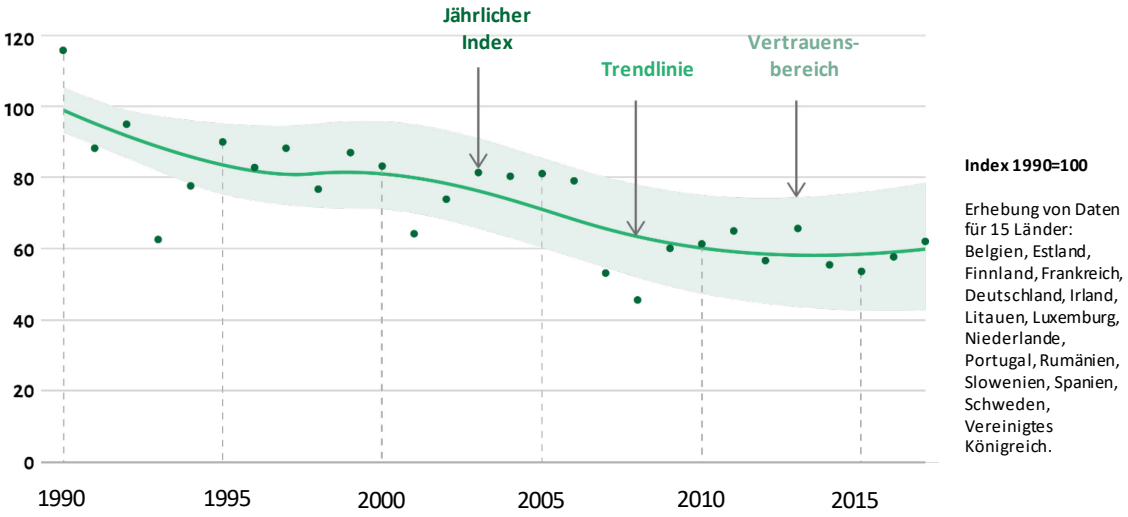
---

[12] Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, "Halbzeitbewertung der EU-Biodiversitätsstrategie bis 2020", COM(2015) 0478 final vom 2. Oktober 2015.

[13] EUA, "The European environment – state and outlook 2020", vollständiger Bericht (in englischer Sprache), "Table ES.1 Summary of past trends, outlooks and prospects of meeting policy objectives/targets", S. 12.

Index zeigt, dass die Population der beobachteten Schmetterlinge seit 1990 um 39 % zurückgegangen ist, was auf einen erheblichen Verlust hindeutet, wenngleich sich die Lage seit 2013 offenbar stabilisiert hat (siehe ***Abbildung 4***).

Abbildung 4 – Index der Wiesenschmetterlinge, 1990-2017



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der EUA.

Die Initiative für Bestäuber hat nicht zu Änderungen bei wichtigen Politiken und Maßnahmen geführt

18 Im Jahr 2018 bekannte sich die Kommission in ihrer Mitteilung über wilde Bestäuber zur Notwendigkeit von EU-Maßnahmen, um den Rückgang wilder Bestäuber aufzuhalten (siehe Ziffer ***06***). Ziel der Initiative für Bestäuber war vor allem eine effizientere Nutzung der vorhandenen Instrumente, Politiken und Rechtsvorschriften in den Bereichen Umwelt, Pestizide, Landwirtschaft, Kohäsion sowie Forschung und Innovation. Da es sich bei der Initiative für Bestäuber um eine Mitteilung der Kommission handelt, wurde mit ihr weder ein Rechtsrahmen für den Schutz und die Wiederherstellung des Bestands an wilden Bestäuberinsekten in der EU geschaffen noch die Zuweisung spezifischer Finanzmittel in Gang gesetzt.

19 Im Blickpunkt der Initiative für Bestäuber standen drei für den Rückgang der Bestäuber entscheidende Faktoren, für die spezifische Maßnahmen festgelegt wurden:

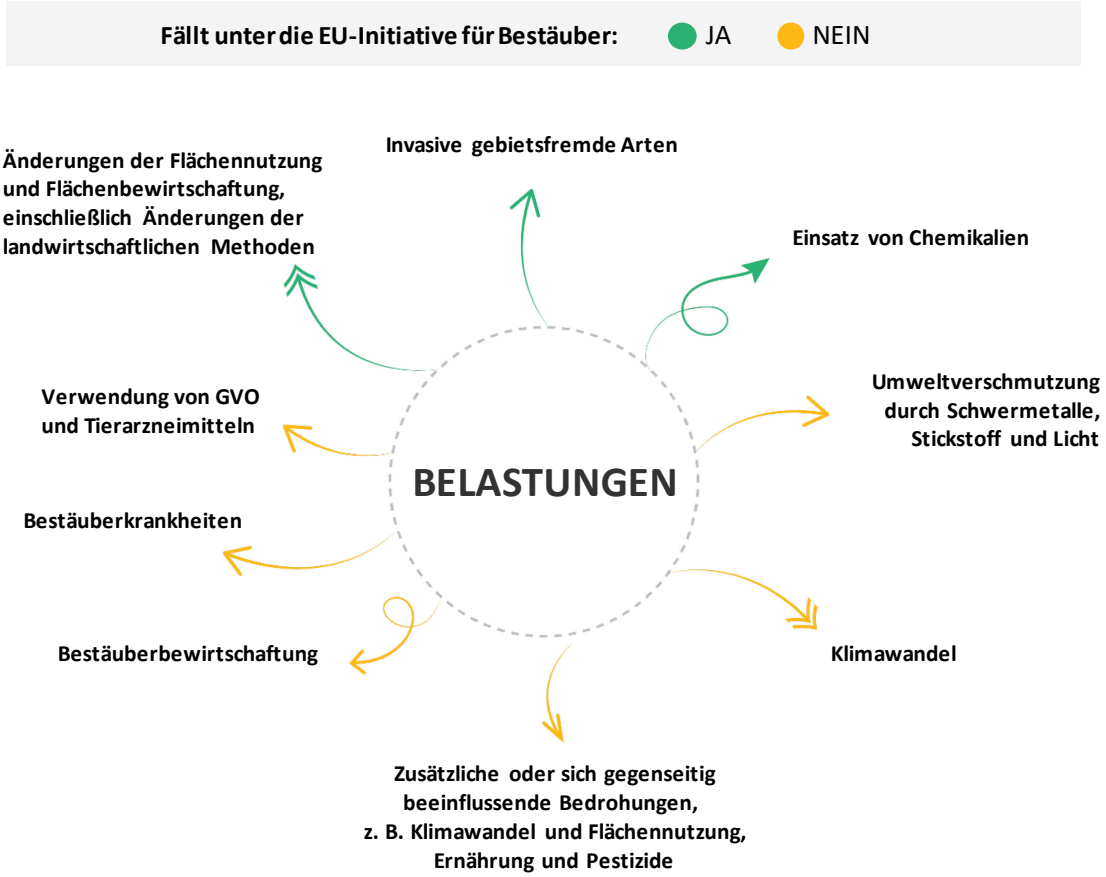
— der Verlust von Lebensräumen in städtischen Gebieten und Agrarlandschaften;

— der Einsatz von Pestiziden;

— invasive gebietsfremde Arten.

Die Liste der Maßnahmen enthielt keine Maßnahmen, die auf andere im IPBES-Bericht aufgeführte unmittelbare Bedrohungen ausgerichtet sind (siehe ***Abbildung 5***). Der Mitteilung zufolge beziehen sich andere spezifische EU-Politiken und -Maßnahmen außerhalb der Initiative auf einige dieser Faktoren (wie den Klimawandel). In bestimmten Bereichen, wie etwa der Lichtverschmutzung, konnte die Kommission keine Maßnahmen vorschlagen, da zum damaligen Zeitpunkt für diesen Bereich noch kaum Forschungsergebnisse vorlagen. Der durch Krankheiten der Bestäuber verursachte Druck ist zumeist für bewirtschaftete Bestäuber relevant und wurde daher nicht berücksichtigt.

Abbildung 5 – Faktoren für den Bestäuberrückgang



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Informationen des IPBES und der Kommission.

20 Die Initiative für Bestäuber umfasste 31 Maßnahmen:

— 10 Maßnahmen zur Verbesserung des Wissensstands über Bestäuber und ihren Rückgang,

— 14 Maßnahmen zur Bekämpfung der Hauptfaktoren für den Rückgang,

— sieben Maßnahmen zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit für dieses Thema.

Bei neun der 14 vorgeschlagenen Maßnahmen zur Bekämpfung der Hauptfaktoren für den Bestäuberrückgang lag der Schwerpunkt auf vorhandenen Politiken und Maßnahmen in den Bereichen biologische Vielfalt, Naturschutz, Landwirtschaft und Pestizide (Maßnahmen 4A-4C, 5A-5C, 7A-7C). Diese Maßnahmen führten nicht zu Änderungen an diesen bestehenden Politiken und Maßnahmen. In einigen Fällen hatte die Kommission die Maßnahme bereits vor der Veröffentlichung der Maßnahmenliste durchgeführt (siehe ***Kasten 2***).

Kasten 2

Die Initiative für Bestäuber führte nicht immer zu Änderungen bei wichtigen Politiken und Maßnahmen

- Durch Maßnahme 4C werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, prioritäre Maßnahmen für Bestäuberarten und -lebensräume in ihren prioritären Aktionsrahmen für die Bewirtschaftung von Natura-2000-Gebieten festzulegen. Die Kommission und die Mitgliedstaaten haben im Jahr 2018 die Vorlage für den Zeitraum 2021-2027 für diese Rahmen entwickelt, ohne eine solche Aufforderung darin aufzunehmen (siehe Ziffer ***29***).

- Im Rahmen von Maßnahme 5C werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, den Schutz von Bestäubern in ihren GAP-Strategieplänen für den Zeitraum 2022-2027 zu berücksichtigen. Die Kommission wird aufgefordert, einen Indikator für Bestäuber in den Leistungs- und Überwachungsrahmen der GAP aufzunehmen. Die Kommission hat in ihre im Juni 2018 veröffentlichten Legislativvorschläge zur GAP für die Zeit nach 2020 keine Verweise auf Bestäuber aufgenommen. Derzeit arbeiten die Mitgliedstaaten GAP-Strategiepläne aus, ohne dass ihnen Leitlinien zur Einbeziehung von Erwägungen zu Bestäubern an die Hand gegeben wurden.

- Über Maßnahme 7C wird die Kommission verpflichtet, den Freilandeinsatz von drei Neonicotinoid-Pestiziden vollständig zu verbieten. Das Verbot war bereits seit Mai 2018, d. h. vor der Veröffentlichung der Initiative für Bestäuber, in Kraft. Durch die Aufnahme dieser Maßnahme in den Plan wurde kein Mehrwert erzielt.

Der Initiative für Bestäuber mangelt es an Steuerungs- und Kontrollmechanismen

21 Die Generaldirektion Umwelt (GD Umwelt) leitet die allgemeine Durchführung der Initiative für Bestäuber und ist für 24 von 31 Maßnahmen unmittelbar zuständig. Die Generaldirektion Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (GD SANTE) sollte vier Maßnahmen durchführen, während die Mitgliedstaaten für die Durchführung der übrigen drei Maßnahmen verantwortlich sind. Andere Generaldirektionen der Kommission[14] sind an der Leitung der Durchführung beteiligt oder werden konsultiert.

22 Die Kommission hat einen Beamten der GD Umwelt benannt, der in Vollzeit an der Initiative für Bestäuber arbeitet. Sie ging davon aus, dass die Mitarbeiter der GD SANTE, die an Maßnahmen zum Schutz von Bestäubern vor dem Einsatz von Pestiziden beteiligt waren, ebenfalls die Arbeit eines Vollzeitäquivalents beitragen würden. Der Hof stellte fest, dass die Kommission keine klaren Aufgaben und Zuständigkeiten für ihre beteiligten Generaldirektionen festgelegt hat. Zum Zeitpunkt der Prüfung des Hofes hatte die Kommission weder Fortschrittsbesprechungen mit einschlägigen Interessenträgern organisiert noch Überwachungs- und Berichterstattungsregeln festgelegt, um den Fortschritt der Maßnahmen zu bewerten. Es fehlt an Zielvorgaben oder Kriterien, anhand deren beurteilt werden könnte, ob die Ziele der Maßnahmen erreicht wurden.

Die Biodiversitäts- und die Landwirtschaftspolitik umfassen keine spezifischen Verpflichtungen zum Schutz wilder Bestäuber

23 Der Hof untersuchte die Schutzmaßnahmen für wilde Bestäuberinsekten, die in den Maßnahmen der EU zur Erhaltung der biologischen Vielfalt und in der GAP vorgesehen sind. Im Hinblick auf die Erhaltung der biologischen Vielfalt untersuchte er die Habitat-Richtlinie, einschließlich des Monitorings von Arten in Natura-2000-Gebieten. In Bezug auf die GAP analysierte er die wichtigsten Maßnahmen mit Umweltzielen, die im Zeitraum 2014-2020 durchgeführt oder für den Zeitraum 2021-2027 vorgeschlagen wurden.

---

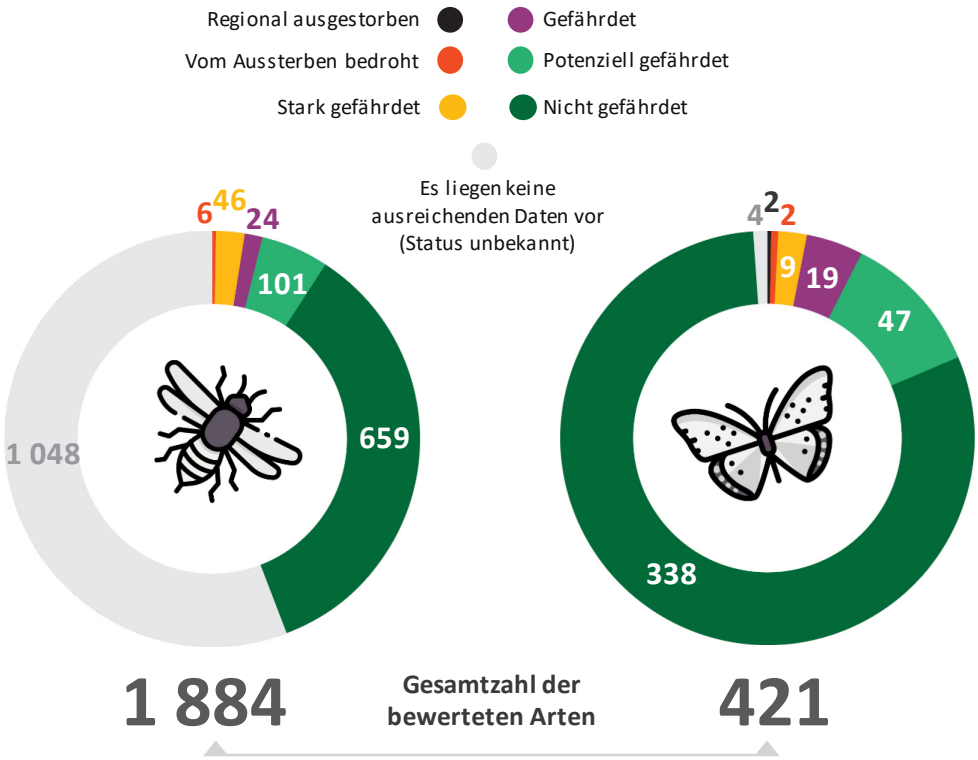
[14] GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, GD Gesundheit und Lebensmittelsicherheit, GD Forschung und Innovation, Gemeinsame Forschungsstelle und GD Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung.

Die Kommission hat einige der Optionen, die sich durch die Maßnahmen zur Erhaltung der biologischen Vielfalt bieten, nicht genutzt

24 Im Jahr 1964 führte die Weltnaturschutzunion (IUCN) die Rote Liste bedrohter Arten ein. Rote Listen sind Verzeichnisse des Erhaltungszustands biologischer Arten. Die Kommission finanzierte die Erstellung einer europäischen Roten Liste für Schmetterlinge im Jahr 2010 und einer solchen Liste für Bienen im Jahr 2014[15]. Aus diesen beiden Bewertungen geht hervor, dass es in der EU etwa 1 900 Bienenarten und 421 Schmetterlingsarten gibt. Es werden beispielsweise 659 Bienenarten als nicht gefährdet ("Least Concern") und sechs als vom Aussterben bedroht eingestuft. Zum Erhaltungszustand von 1 048 Bienenarten liegen jedoch keine Informationen vor (siehe ***Abbildung 6***). Gemäß dem Bewertungsverfahren der IUCN laufen Rote Listen nach 10 Jahren aus, und mangels Aktualisierungen können Rote Listen nicht als Indikatoren für Entwicklungen im Zeitverlauf verwendet werden. Die Kommission unterrichtete den Hof über ihre Absicht, die beiden Roten Listen zu aktualisieren und neue Rote Listen für Schwebfliegen und Motten zu veröffentlichen.

[15] Van Swaay C. et al., "European Red List of Butterflies", 2010, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union. Nieto A. et al., "European Red List of Bees", 2014, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.

Abbildung 6 – Erhaltungszustand von Bienen und Schmetterlingen in der EU



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der europäischen Roten Listen für Bienen und Schmetterlinge.

25 Die Kommission und die Mitgliedstaaten setzen die EU-Politik zur Erhaltung der biologischen Vielfalt über die Habitat-Richtlinie und die Vogelschutzrichtlinie um. Diese beiden Richtlinien werden auch als Naturschutzrichtlinien bezeichnet. Seit 1992 zielt die Habitat-Richtlinie[16] darauf ab, die Erhaltung seltener, bedrohter oder endemischer Lebensräume, Tierarten und Pflanzenarten zu fördern. Die Richtlinie umfasst 56 Arten von wilden Bestäuberinsekten. 42 davon sind Schmetterlingsarten, bei den übrigen handelt es sich um Motten und Käfer. Von den 11 Schmetterlingsarten, die in der Roten Liste als in der EU (ohne Kroatien) vom Aussterben bedroht ("Critically Endangered") und stark gefährdet ("Endangered") eingestuft sind, fallen vier unter den Schutz der Habitat-Richtlinie. Von den 52 vom Aussterben bedrohten und stark gefährdeten Bienenarten ist in der Richtlinie keine einzige berücksichtigt. Dies hat Auswirkungen auf die für ihren Schutz zur Verfügung stehenden Monitoring- und Finanzierungsmöglichkeiten.

[16] Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. L 206 vom 22.7.1992, S. 7).

26 Gemäß der Habitat-Richtlinie sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, der Kommission alle sechs Jahre über die Durchführung der im Rahmen dieser Richtlinie eingeführten Erhaltungsmaßnahmen Bericht zu erstatten[17], wobei der Bericht Informationen über den Erhaltungszustand der geschützten Lebensräume und Arten enthalten muss. Somit werden im Rahmen dieses Verfahrens alle sechs Jahre Informationen über die unter die Richtlinie fallenden wilden Bestäuberinsekten bereitgestellt. Die EUA stellt die von den Mitgliedstaaten übermittelten Daten zusammen und veröffentlicht eine Zusammenfassung davon im Bericht über den Zustand der Natur. Der jüngste Bericht, der zum Zeitpunkt der Prüfung des Hofes verfügbar war, stammte aus dem Jahr 2015[18] und enthielt keinen Hinweis auf den Erhaltungszustand der geschützten Schmetterlinge, Motten oder Käfer. In dem Bericht wird eine unabhängige Studie über Schmetterlinge in sechs Ländern und Regionen der EU zitiert, die außerhalb der Natura-2000-Gebiete durchgeführt wurde und zum Ergebnis hatte, dass die Zahl der Schmetterlinge in Schutzgebieten ebenso stark abnimmt wie die Zahl der Schmetterlinge außerhalb von Schutzgebieten[19]. Außerdem enthält der Bericht die Feststellung, dass Natura-2000-Gebiete positive Auswirkungen auf die Populationsdichte spezialisierter Schmetterlingsarten haben.

27 Seit 2008 hat die Kommission EU-Aktionspläne für ausgewählte Arten und Lebensräume ausgearbeitet, um die Mitgliedstaaten bei deren Erhaltung zu unterstützen. So veröffentlichte die Kommission im Jahr 2012 einen EU-Aktionsplan für eine vom Aussterben bedrohte Schmetterlingsart, den Regensburger Gelbling (auch als Orangeroter Heufalter bezeichnet), in dem spezielle Erhaltungs- und Wiederherstellungsmaßnahmen festgelegt sind, die von den Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis durchgeführt werden können. Der Hof stellte fest, dass der EU-Aktionsplan keine Auswirkungen auf den Rückgang dieser Schmetterlingsart hatte. 2018 verzeichnete der Regensburger Gelbling einen schlechten Erhaltungszustand in der EU (siehe ***Kasten 3***).

---

[17] Artikel 17 der Richtlinie 92/43/EWG des Rates.

[18] EUA, "State of nature in the EU – Results from reporting under the nature directives 2007–2012", Technischer Bericht Nr. 2/2015, 2015.

[19] Pellissier, V. et al., "The impact of Natura 2000 on non-target species, assessment using volunteer-based biodiversity monitoring", EUA – Europäisches Themenzentrum für biologische Vielfalt, Technisches Papier Nr. 4/2014, 2014.

Kasten 3

Der Regensburger Gelbling (*Colias myrmidone*)

Der Regensburger Gelbling ist die einzige vom Aussterben bedrohte Schmetterlingsart, die in der Habitat-Richtlinie und in der europäischen Roten Liste der Schmetterlinge aufgeführt ist. Neben den Erhaltungs- und Wiederherstellungsmaßnahmen, die die Mitgliedstaaten im Rahmen der Bewirtschaftung der Natura-2000-Gebiete eingeführt haben, wird dem Rückgang dieser Schmetterlingsart mit einem spezifischen EU-Aktionsplan[20] Rechnung getragen. Die Kommission weist den Mitgliedstaaten keine spezifischen Finanzmittel für die Durchführung von EU-Aktionsplänen für bestimmte Arten zu.

In dem EU-Aktionsplan ist vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten eine Reihe von darin aufgeführten Maßnahmen ergreifen und zusätzliche spezifische Monitoringregelungen für den Regensburger Gelbling einführen. Bislang hat die Kommission weder die von den Mitgliedstaaten durchgeführten Maßnahmen noch ihre spezifischen Monitoringregelungen bewertet.

Laut den für Natura-2000-Gebiete vorliegenden Daten war der Erhaltungszustand dieser Schmetterlingsart im Jahr 2018 in sieben der 11 Mitgliedstaaten, in denen das Vorkommen dieses Schmetterlings gemeldet wurde, nach wie vor unzureichend oder schlecht. In den übrigen vier Mitgliedstaaten war der Status unbekannt[21].

28 Im Oktober 2019 veröffentlichte die Kommission den ersten Aktionsplan für die Erhaltung und Wiederherstellung eines Lebensraums: naturnahes kalkhaltiges Grasland und Buschland. In diesem EU-Aktionsplan wird die Bedeutung dieses Lebensraums für wilde Bestäuberarten anerkannt und deren Erhaltung in die allgemeinen Ziele aufgenommen. Die Kommission hat keine spezifischen Maßnahmen zur Erreichung dieses Ziels festgelegt und nennt keine Monitoring- und Bewertungsanforderungen.

29 Mehrjährige prioritäre Aktionsrahmen sind Instrumente der strategischen Planung zur Bewirtschaftung von Natura-2000-Gebieten. Die Mitgliedstaaten legen ihren Erhaltungsbedarf in Bezug auf biologische Vielfalt und Naturschutz, ihre diesbezüglichen Maßnahmen und den Finanzierungsbedarf in den prioritären

---

[20] Europäische Kommission, "Action Plan for the Conservation of the Danube Clouded Yellow Colias myrmidone in the European Union", 13. April 2012.

[21] Daten abrufbar unter https://www.eea.europa.eu/themes/biodiversity/state-of-nature-in-the-eu/article-17-national-summary-dashboards/conservation-status-and-trends.

Aktionsrahmen dar. Gemäß der Habitat-Richtlinie sollten die Mitgliedstaaten der Kommission im Einklang mit dem Finanzrahmen der Kommission alle sieben Jahre aktualisierte prioritäre Aktionsrahmen übermitteln. Entsprechend der Initiative für Bestäuber sollten die Mitgliedstaaten Maßnahmen für wichtige Bestäuberlebensräume in den prioritären Aktionsrahmen aufnehmen. Die Kommission und die Mitgliedstaaten haben die Vorlage für die prioritären Aktionsrahmen für den Zeitraum 2021-2027 im April 2018 validiert, ohne zusätzliche Anforderungen für Bestäuber aufzunehmen.

30 Eines der Ziele des Finanzierungsinstruments der EU für die Umwelt und den Klimaschutz (LIFE) besteht darin, zur Entwicklung und Durchführung von politischen Maßnahmen der EU im Bereich Naturschutz und biologische Vielfalt beizutragen, wie etwa der Erhaltung und Wiederherstellung der Populationen der in der Habitat-Richtlinie aufgeführten Arten. Die Mitgliedstaaten und die Kommission kofinanzieren spezifische Projekte im Rahmen des LIFE-Programms[22]. Bei etwa einem Viertel der LIFE-Projekte liegt der Schwerpunkt auf Lebensräumen. Der Kommission zufolge dürfte der Schutzbedarf von Bestäubern durch Lebensräume insgesamt wirksamer und kosteneffizienter angegangen werden als durch andere Ansätze. Da der Schwerpunkt dieser Projekte nicht auf Bestäubern liegt, überwacht oder bewertet die Kommission nicht immer deren Auswirkungen auf Bestäuberarten. Nur 22 der 5 065 im Zeitraum 1992-2018 finanzierten LIFE-Projekte zielten speziell auf den Schutz und die Wiederherstellung der Bestäuberpopulationen und der Bestäubungsdienstleistungen ab.

31 Seit 2018 können im Rahmen des LIFE-Programms Projekte finanziert werden, deren Schwerpunkt auf Arten liegt, die in den europäischen oder internationalen Roten Listen als vom Aussterben bedroht oder stark gefährdet eingestuft sind. Zum Zeitpunkt der Prüfung des Hofes war kein Projekt auf den Schutz bedrohter Bienen und Schmetterlinge ausgerichtet, die nicht in der Habitat-Richtlinie aufgeführt sind.

Die GAP enthält keine spezifischen rechtlichen Bestimmungen für wilde Bestäuber

32 Fast die Hälfte des EU-Hoheitsgebiets ist mit landwirtschaftlichen Flächen bedeckt. Die EUA kam zu dem Schluss, dass seit den 1950er-Jahren die traditionelle landwirtschaftliche Betriebsführung, die die Vielfalt von Landschaften, Lebensräumen und Pflanzen- und Tierarten begünstigte, einer raschen Industrialisierung der

[22] Verordnung (EU) Nr. 1293/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Aufstellung des Programms für die Umwelt und Klimapolitik (LIFE) (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 185).

Landwirtschaft gewichen ist, die durch eine umfassende Intensivierung der Bewirtschaftungsmethoden gekennzeichnet ist[23]. Die intensive Landwirtschaft ist ein Treiber für den Rückgang der Bestäuber[24]. Rund 38 % des Gesamthaushalts der EU für den Zeitraum 2014-2020 sind für die Unterstützung der Landwirtschaft vorgesehen, und die GAP hat die Gestaltung der europäischen Landschaften und der darin enthaltenen Natur in besonderer Weise geprägt[25]. Mehrere Instrumente der GAP 2014-2020 zielen auf den Schutz und die Verbesserung der biologischen Vielfalt ab (siehe ***Abbildung 3***), insbesondere die Cross-Compliance-Regelung, das System der Ökologisierungszahlungen und die Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen. Spezifische rechtliche Bestimmungen zum Schutz wilder Bestäuber gibt es jedoch nicht.

33 Im Rahmen der Cross-Compliance-Regelung werden GAP-Zahlungen an die Einhaltung grundlegender Anforderungen (Grundanforderungen an die Betriebsführung (GAB), die für alle Landwirte gelten, unabhängig davon, ob sie EU-Mittel erhalten oder nicht) und Standards für die Erhaltung von Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ, die nicht für Landwirte im Rahmen der Kleinerzeugerregelungen gelten) durch die Landwirte gebunden[26]. Umweltbezogene GAB ergeben sich aus den rechtlichen Verpflichtungen im Rahmen der Naturschutzrichtlinien und der Nitratrichtlinie[27]. Mit den GLÖZ soll sichergestellt werden, dass die Landwirte Böden, Gewässer, Landschaftselemente, Lebensräume und wildlebende Tiere und Pflanzen auf landwirtschaftlichen Flächen schützen. Zur kürzlich vom Hof vorgenommenen Bewertung der Auswirkungen der Cross-Compliance-Regelung auf die biologische Vielfalt von landwirtschaftlichen Flächen siehe ***Kasten 4***.

---

[23] EUA, SOER 2015, *Agriculture Briefing*, 15. November 2016.

[24] IPBES, "The assessment report of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services on pollinators, pollination and food production", 2016.

[25] EUA, SOER 2020, Kapitel 13 "Environmental pressures and sectors", S. 295.

[26] Anhang II der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 352/78, (EG) Nr. 165/94, (EG) Nr. 2799/98, (EG) Nr. 814/2000, (EG) Nr. 1290/2005 und (EG) Nr. 485/2008 des Rates (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 549).

[27] Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (ABl. L 375 vom 31.12.1991, S. 1).

Kasten 4

Sonderbericht Nr. 13/2020 – Biodiversität landwirtschaftlicher Nutzflächen: Der Beitrag der GAP hat den Rückgang nicht gestoppt

Durch die Cross-Compliance-Komponente "Grundanforderungen an die Betriebsführung" wurden für Landwirte keine zusätzlichen Anreize für die Erhaltung und Verbesserung der biologischen Vielfalt auf landwirtschaftlichen Flächen geschaffen, da diese Anforderungen bereits bestehenden Vorschriften entsprechen.

Die GLÖZ-Standards für die Schaffung von Pufferzonen entlang von Wasserläufen (GLÖZ 1), Mindestanforderungen an die Bodenbedeckung (GLÖZ 4), Praktiken der Bodenbearbeitung zur Begrenzung der Bodenerosion (GLÖZ 5), Erhaltung des Anteils der organischen Substanz im Boden (GLÖZ 6) und Keine Beseitigung von Landschaftselementen (GLÖZ 7) haben das größte Potenzial, die biologische Vielfalt in der Landwirtschaft zu fördern, aber der Rechtsrahmen bietet den Mitgliedstaaten ein hohes Maß an Flexibilität bei der Festlegung ihrer Inhalte. In den meisten Fällen kontrollieren die Zahlstellen zwischen 1 und 2 % der Betriebe, die einem spezifischen GLÖZ-Standard unterliegen, und verhängen Sanktionen für rund 1 % der kontrollierten Betriebe.

In dem Bericht wird der Schluss gezogen, dass bestimmte Cross-Compliance-Standards zwar einen wesentlichen Beitrag zur biologischen Vielfalt leisten könnten, diese Standards aber nur geringe Anreize bieten. Weder die Kommission noch die Mitgliedstaaten haben die Auswirkungen der Cross-Compliance-Regelung auf die biologische Vielfalt gemessen.

34 Die Kommission führte im Jahr 2013 die Ökologisierungszahlung ("Greening") ein, um die Umweltleistung der GAP durch drei Bewirtschaftungsmethoden zu verbessern, an die sich die Landwirte halten müssen: Anbaudiversifizierung (Landwirte mit mehr als 10 ha Ackerland), Erhaltung des bestehenden Dauergrünlands oder Ausweisung im Umweltinteresse genutzter Flächen ("ökologische Vorrangflächen", ÖVF – Landwirte mit mehr als 15 ha Ackerland). Im Jahr 2017 veröffentlichte der Hof einen Bericht über die Ökologisierung[28]. Eine Schlussfolgerung darin lautete, dass die Maßnahme aufgrund der niedrigen Ökologisierungsanforderungen nicht zu erheblichen Änderungen der Bewirtschaftungsmethoden geführt hat. Darüber hinaus wurde im Bericht des Hofes über die Biodiversität landwirtschaftlicher Nutzflächen festgestellt, dass die Ökologisierung der biologischen Vielfalt kaum zugutekommt (siehe ***Kasten 5***).

[28] Sonderbericht des Hofes Nr. 21/2017 "Die Ökologisierung: eine komplexere Regelung zur Einkommensstützung, die noch nicht ökologisch wirksam ist".

Kasten 5

Sonderbericht Nr. 13/2020 – Biodiversität landwirtschaftlicher Nutzflächen: Der Beitrag der GAP hat den Rückgang nicht gestoppt

Das Potenzial von ÖVF, einen Nutzen für die biologische Vielfalt zu erbringen, hängt davon ab, um welche Arten von ÖVF es sich handelt und wie sie von den Landwirten bewirtschaftet werden. Die Mitgliedstaaten und die Landwirte bevorzugen in der Regel Optionen mit geringen Auswirkungen wie den Zwischenfruchtanbau oder stickstoffbindende Pflanzen.

Insgesamt hatte der Bericht zum Ergebnis, dass die Ökologisierung der biologischen Vielfalt kaum zugutegekommen ist und nur wenige Änderungen der Bewirtschaftungsmethoden bewirkt hat.

35 Die von der Kommission im Jahr 2017 veröffentlichte Bewertung der Ökologisierungsmaßnahme[29] ergab, dass ÖVF über das größte Potenzial zur Bereitstellung von Nahrungsressourcen und Nistplätzen für wilde Bestäuber verfügen. Dem Bericht zufolge ergibt sich durch folgende Arten von ÖVF der größte Nutzen: stickstoffbindende Pflanzen, Zwischen- und Deckfrüchte (je nach Bewirtschaftungsmethode, siehe Ziffer ***36***), brachliegende Flächen, Landschaftselemente (Hecken, Gehölzstreifen und Baumreihen), Feldränder und Pufferstreifen. Der Empfehlung des Parlaments entsprechend führte der Gesetzgeber 2018 zwei neue Arten von ÖVF ein, die sich speziell auf Pflanzenarten beziehen, die für Bestäuber von Nutzen sind: für Honigpflanzen genutzte brachliegende Flächen (pollen- und nektarreiche Pflanzen) und Flächen mit *Silphium perfoliatum* (Durchwachsene Silphie)[30].

[29] Europäische Kommission, "Evaluation study of the payment for agricultural practices beneficial for the climate and the environment", 2017.

[30] Verordnung (EU) 2017/2393 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2017 zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1305/2013, (EU) Nr. 1306/2013, (EU) Nr. 1307/2013, (EU) Nr. 1308/2013 und (EU) Nr. 652/2014 (ABl. L 350 vom 29.12.2017, S. 15).

36 Im Rahmen der GAP wurden 13 ÖVF-Optionen[31] festgelegt, aus denen die Mitgliedstaaten wählen konnten. Im Jahr 2018 entschieden sich die meisten Mitgliedstaaten für Zwischen- und Deckfrüchte, stickstoffbindende Pflanzen und brachliegende Flächen, was 96 % der als ÖVF ausgewiesenen landwirtschaftlichen Gesamtfläche entspricht (siehe ***Abbildung 7***). Wie bei den GLÖZ hängen die Auswirkungen dieser ÖVF auf Bestäuber von den Bewirtschaftungsanforderungen und -bedingungen ab, die von den Mitgliedstaaten festgelegt wurden (z. B. Standort, Schnitt- und Erntedatum, Einsatz von Pestiziden und Düngemitteln). So hat der Schnitt von Zwischenfrüchten, Deckfrüchten oder stickstoffbindenden Pflanzen vor oder während der Blüte für Bestäuber keinen Nutzen. Laut der Bewertung der Ökologisierungsmaßnahme durch die Kommission schneiden die Landwirte solche Pflanzen in den meisten Fällen vor der Blüte ab oder pflügen sie unter. Brachliegende Flächen sind für Bestäuber von Nutzen, wenn sie mit Wildblumen eingesät werden, während ein unbedeckter Boden keinen Nutzen hat. Die Kommission hat keine spezifischen Bewirtschaftungsanforderungen für brachliegende Flächen festgelegt, und die Mitgliedstaaten stellen keine Informationen darüber bereit, wie brachliegende Flächen von den Landwirten bewirtschaftet werden.

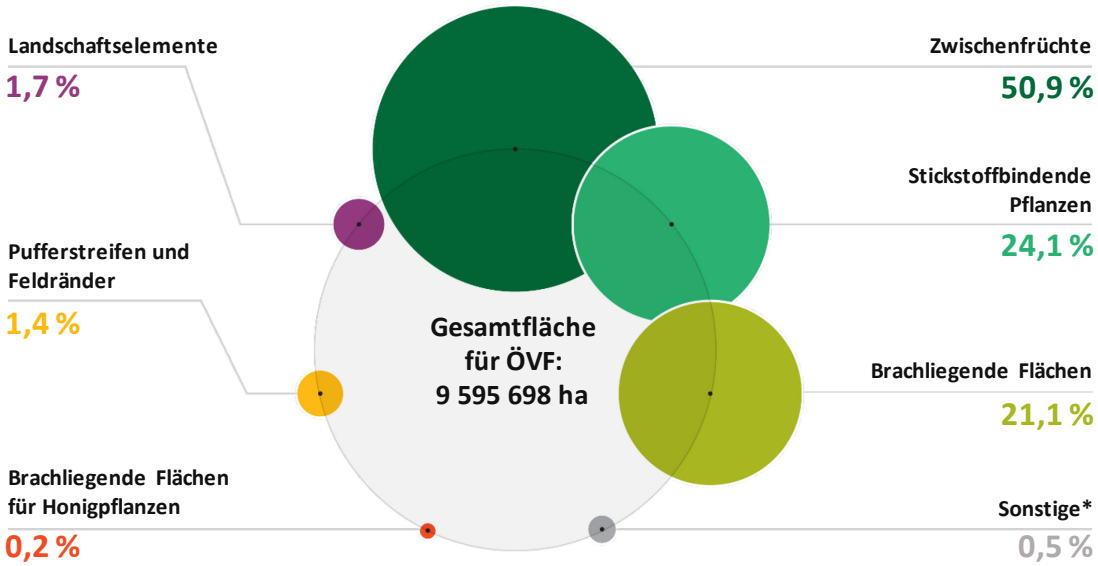
37 Im Jahr 2017 erließ die Kommission ein Verbot des Einsatzes von Pestiziden auf ÖVF für brachliegende Flächen, das auch für Honigpflanzen, die Durchwachsene Silphie, Zwischenfrüchte, die Gründecke und stickstoffbindende Pflanzen gilt[32]. Sofern die Mitgliedstaaten den Einsatz von Pestiziden für andere ÖVF nicht eingeschränkt haben, können Landwirte Pestizide auf Feldrändern, Pufferstreifen und anderen nichtproduktiven Landschaftselementen ausbringen.

---

[31] Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 608) und Delegierte Verordnung (EU) Nr. 639/2014 der Kommission vom 11. März 2014 zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Änderung des Anhangs X der genannten Verordnung (ABl. L 181 vom 20.6.2014, S. 1).

[32] Delegierte Verordnung (EU) 2017/1155 der Kommission vom 15. Februar 2017 zur Änderung der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 639/2014 sowie zur Änderung des Anhangs X der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 (ABl. L 167 vom 30.6.2017, S. 1).

Abbildung 7 – ÖVF-Optionen in der EU im Jahr 2018



**Umfasst Terrassen, Agrarforstflächen, Streifen an Waldrändern, Niederwald mit Kurzumtrieb, Aufforstungsflächen, Flächen mit Miscanthus und Silphium perfoliatum*

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Angaben der Kommission.

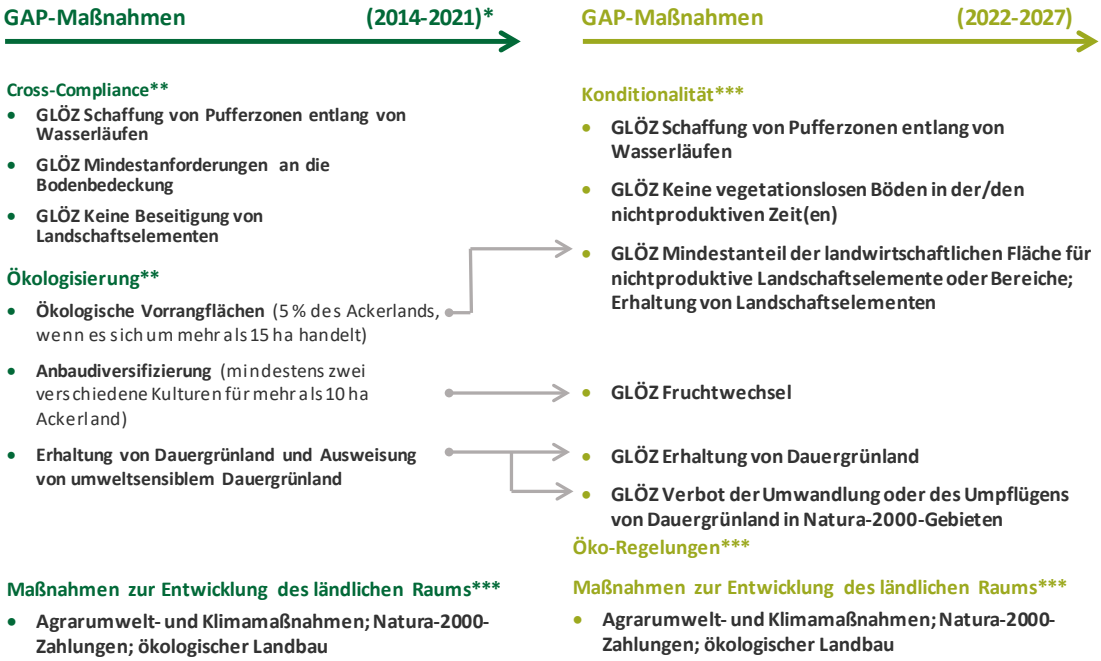
38 Die Mitgliedstaaten können außerdem auf Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) zurückgreifen, um bestäuberfreundliche Bedingungen und Lebensräume zu schaffen. Im Rahmen der AUKM werden Zahlungen an Landwirte geleistet, die freiwillig für einen Zeitraum von fünf bis sieben Jahren Umweltschutzverpflichtungen im Zusammenhang mit einem breiten Spektrum an Umweltfragen eingehen. Laut einer aktuellen Bewertung der Auswirkungen der GAP auf die biologische Vielfalt[33] sind gezielte AUKM wie die Erhaltung bestehender naturnaher Lebensräume und Landschaftselemente oder die Schaffung neuer Lebensräume die GAP-Maßnahmen mit dem größten Nutzen für wilde Bestäuber. Die Bewertung ergab ferner, dass die Einführung dieser Maßnahmen durch die Mitgliedstaaten und Landwirte nicht ausreichen würde, um die Erholung der wilden Bestäuberpopulationen zu unterstützen.

39 Mit den Legislativvorschlägen für die GAP für den Zeitraum 2021-2027 wird die Konditionalität eingeführt, die die derzeitigen Ökologisierungs- und Cross-Compliance-Anforderungen ersetzen soll. Die Konditionalität umfasst eine Reihe von Verpflichtungen, die gemäß den Vorschlägen der Kommission von Landwirten, die GAP-Zahlungen erhalten, zu erfüllen sind. Mit den Vorschlägen wird außerdem ein

[33] Europäische Kommission, "Evaluation of the impact of the CAP on habitats, landscapes and biodiversity", November 2019.

neues System von Klima- und Umweltregelungen ("Öko-Regelungen") eingeführt. Die Mitgliedstaaten müssen für jede Öko-Regelung, die den Landwirten vorgeschlagen wird, im Einklang mit einem oder mehreren der auf EU-Ebene festgelegten spezifischen Umweltziele eine Liste beihilfefähiger Bewirtschaftungsmethoden erstellen, die dem Klima- und Umweltschutz förderlich sind. Die Anwendung der Öko-Regelungen durch die Landwirte erfolgt nach wie vor auf freiwilliger Basis. Die Kommission hat in den Legislativvorschlägen für die GAP für den Zeitraum 2021-2027 keine größeren Änderungen für die AUKM vorgeschlagen (siehe ***Abbildung 8***).

Abbildung 8 – GAP-Maßnahmen mit potenziellem Nutzen für wilde Bestäuber im laufenden und im folgenden Zeitraum



** einschließlich des Übergangszeitraums*
*** gilt nicht für die Kleinerzeugerregelung*
**** von der Kommission bewertet und genehmigt*

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Angaben der Kommission.

40 Gemäß den Vorschlägen der Kommission würde sich die Konditionalität nicht auf die produktiven ÖVF (wie Zwischen- und Deckfrüchte sowie stickstoffbindende Pflanzen) erstrecken, die derzeit als ÖVF zugelassen sind, die die Ökologisierungsanforderungen erfüllen, sie würde aber weiterhin die Anforderung eines Mindestanteils an nichtproduktiven Flächen und die Anforderung "Keine Beseitigung von Landschaftselementen" beinhalten. Darüber hinaus würden die Schwellenwerte für die Anwendung der Ökologisierungsanforderungen (wie etwa mindestens 15 ha Ackerland für ÖVF) nicht mehr gelten. Die Kommission hat vorgeschlagen, dass die Mitgliedstaaten jeden GLÖZ-Standard in ihren GAP-

Strategieplänen beschreiben, einschließlich einer Zusammenfassung der Bewirtschaftungsmethoden, des territorialen Anwendungsbereichs und der Art der betroffenen landwirtschaftlichen Betriebe. Die Kommission hätte die Aufgabe, die Ausgestaltung der GLÖZ-Standards und der Öko-Regelungen in den GAP-Strategieplänen der Mitgliedstaaten zu überprüfen. Da die Kommission den Schutz von Bestäubern oder Bestäubungsdienstleistungen nicht in die Ziele der Öko-Regelungen aufgenommen hat, ist nicht gewährleistet, dass die Mitgliedstaaten in ihren GAP-Strategieplänen spezifische Regelungen für wilde Bestäuber festlegen.

Die Rechtsvorschriften über Pestizide sehen Schutzmaßnahmen für Honigbienen vor, von denen einige jedoch nicht angewandt werden

41 Der Hof untersuchte, ob die Kommission Bestimmungen zum Schutz wilder Bestäuber in den Rechtsrahmen zur Regelung des Einsatzes von Pestiziden in Europa aufgenommen hat. Außerdem ging er der Frage nach, ob die Kommission den Prozess der Bewertung des Risikos von Pestiziden für wilde Bestäuber analysiert hat, um Schwachstellen in dem Prozess zu ermitteln, und ob sie Korrekturmaßnahmen ergriffen hat.

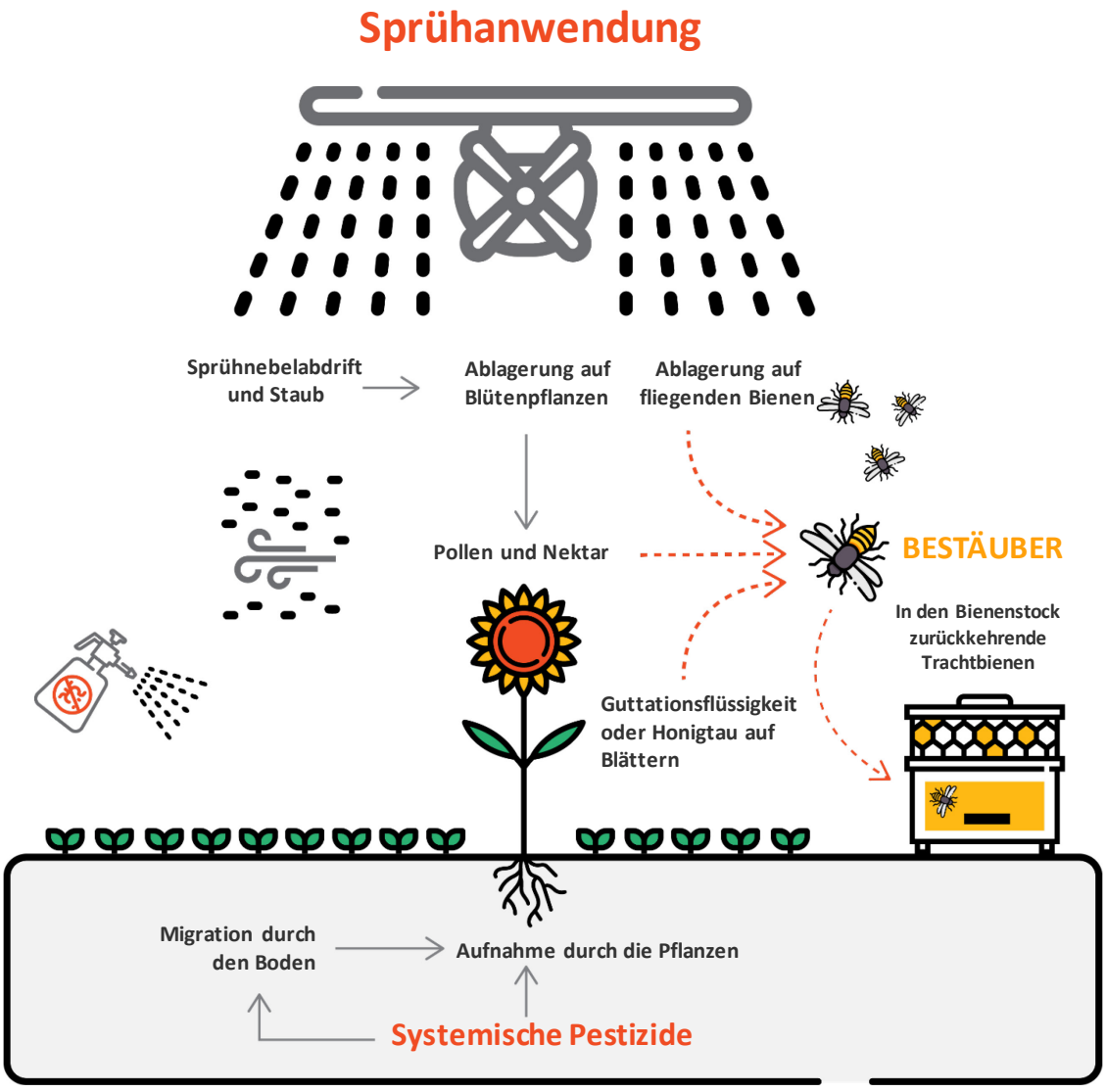
In den EU-Rechtsvorschriften über Pflanzenschutzmittel ist der Schutz von Honigbienen vorgesehen

42 Pestizide – in den Rechtsvorschriften als Pflanzenschutzmittel bezeichnet – sind Stoffe, die zur Verhütung, Vernichtung oder Bekämpfung von Schadorganismen und Krankheiten eingesetzt werden. Sie werden zum Schutz von Pflanzen und Pflanzenerzeugnissen vor, während und nach der Ernte verwendet. Sie bestehen aus einem oder mehreren Wirkstoffen, die für die Wirkungen des Mittels verantwortlich sind.

43 Bestäuber sind Pflanzenschutzmitteln häufig ausgesetzt. Pflanzenschutzmittel können unmittelbare schädliche Auswirkungen auf Bestäuber haben, wenn diese unmittelbar mit Sprührückständen auf Pflanzen oder kontaminiertem Staub in Berührung kommen, Pollen und Nektar mit Rückständen von Pflanzenschutzmitteln zu sich nehmen, kontaminiertes Wasser trinken oder kontaminiertem Material in ihren Nestern ausgesetzt sind. Pflanzenschutzmittel können auch mittelbare schädliche Auswirkungen haben. So verringern beispielsweise Herbizide sowohl die Menge als auch die Vielfalt der Blütenressourcen, was erhebliche negative Auswirkungen auf die Nahrungsversorgung von Bestäubern hat. Bestäuber sind vom Vorhandensein einer

Vielzahl blühender Arten in dem Teil des Jahres abhängig, in dem sie aktiv sind. Sie können von bestimmten blühenden Arten abhängig sein – und zu diesen können Pflanzen gehören, die für die Landwirte keinen weiteren Wert haben und daher als unerwünschtes Unkraut behandelt werden. Wie Pflanzenschutzmittel sich auf Bestäuber auswirken, hängt davon ab, welche Mittel verwendet werden, wie lange die Mittel in der Umwelt verbleiben und wo, wann und wie sie ausgebracht werden. ***Abbildung 9*** veranschaulicht die Expositionswege von Bestäuberinsekten gegenüber Pflanzenschutzmitteln.

Abbildung 9 – Expositionswege von Bestäubern gegenüber Pestiziden



Art der Wirkung:	Art der Toxizität:	Expositionsweg:	Einfluss auf:
• Letal • Subletal *(Beeinflussung von Verhalten, Immunität, Fortpflanzungsfunktion usw.)*	• Akut *(kurzfristig)* • Chronisch *(langfristig)*	• Oral *(Aufnahme)* • Kontakt • Einatmen	• Erwachsene Bienen • Larven

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Informationen der EFSA.

44 Erstmals wurde im Jahr 1991 in den EU-Rechtsvorschriften über Pestizide[34] ausdrücklich auf Bestäuber Bezug genommen. Die Antragsteller wurden verpflichtet, Informationen über die kurzfristige (akute) Toxizität von Wirkstoffen für Honigbienen sowie Informationen über die Toxizität von Pflanzenschutzmitteln außerhalb des Labors (unter Freilandbedingungen) bereitzustellen. Im Jahr 2009 verbesserte der Gesetzgeber den Schutz von Honigbienen in der Pflanzenschutzmittelverordnung[35], indem er die Kurzzeitexpositionsversuche um Folgendes ergänzte:

- Untersuchungen der (chronischen) Toxizität bei Langzeitexposition,
- Untersuchungen der subletalen Wirkungen auf erwachsene Honigbienen und ihre Larven.

In der Pflanzenschutzmittelverordnung sind keine spezifischen Schutzmaßnahmen für wilde Bestäuberarten festgelegt.

45 Alle Pflanzenschutzmittel durchlaufen ein zweistufiges Zulassungsverfahren. Im ersten Schritt genehmigt die Kommission die Wirkstoffe auf der Grundlage wissenschaftlicher Bewertungen. Anschließend können die Mitgliedstaaten Pflanzenschutzmittel, die einen oder mehrere genehmigte Wirkstoffe enthalten, zum Verkauf oder zur Verwendung in ihrem Hoheitsgebiet zulassen. Die Entscheidung darüber, ob ein Wirkstoff genehmigt wird oder nicht, beruht auf zwei gesonderten Schritten, die in ***Abbildung 10*** dargestellt sind.

[34] Richtlinie 91/414/EWG des Rates vom 15. Juli 1991 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln (ABl. L 230 vom 19.8.1991, S. 1).

[35] Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln und zur Aufhebung der Richtlinien 79/117/EWG und 91/414/EWG des Rates (ABl. L 309 vom 24.11.2009, S. 1).

Abbildung 10 – Verfahren zur Genehmigung von Wirkstoffen

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Angaben der Kommission.

Das Risikobewertungsverfahren für Honigbienen ist nicht auf die derzeitigen rechtlichen Anforderungen abgestimmt

46 Die Bewertungs- und Entscheidungskriterien für Wirkstoffe und Pflanzenschutzmittel werden durch Datenanforderungen[36] und einheitliche Grundsätze[37] bestimmt. Die Kommission stellt Antragstellern Leitlinien zur Verfügung, in denen dargelegt wird, wie das von der Verwendung von Wirkstoffen und Pflanzenschutzmitteln ausgehende Risiko für Honigbienen bewertet werden sollte. Die Kommission nahm die Leitlinien im Jahr 2002 an[38].

---

[36] Verordnung (EU) Nr. 283/2013 der Kommission vom 1. März 2013 zur Festlegung der Datenanforderungen für Wirkstoffe (ABl. L 93 vom 3.4.2013, S. 1) und Verordnung (EU) Nr. 284/2013 der Kommission vom 1. März 2013 zur Festlegung der Datenanforderungen für Pflanzenschutzmittel gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 (ABl. L 93 vom 3.4.2013, S. 85).

[37] Verordnung (EU) Nr. 546/2011 der Kommission vom 10. Juni 2011 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 hinsichtlich einheitlicher Grundsätze für die Bewertung und Zulassung von Pflanzenschutzmitteln (ABl. L 155 vom 11.6.2011, S. 127).

[38] "Guidance Document on terrestrial Ecotoxicology under Council Directive 91/414/EEC", SANCO/10329/2002.

47 Gemäß diesen Leitlinien sollen Antragsteller die Risiken von Wirkstoffen für Honigbienen nur auf der Grundlage ihrer akuten Toxizität bewerten. In den Leitlinien sind die potenziellen Auswirkungen einer chronischen oder wiederholten Exposition erwachsener Honigbienen gegenüber diesen Stoffen nicht berücksichtigt, obwohl dies nach der Pflanzenschutzmittelverordnung seit 2009 für alle Wirkstoffe und Pflanzenschutzmittel vorgeschrieben ist. In ***Kasten 6*** sind die aktuellen Risikobewertungskriterien ausführlicher dargestellt.

Kasten 6

Das derzeitige europäische Risikobewertungssystem für die Auswirkungen von Pflanzenschutzmitteln auf Honigbienen

Die Pflanzenschutz-Organisation für Europa und den Mittelmeerraum hat die Standards festgelegt, die derzeit in der EU zur Bewertung des Risikos von Pflanzenschutzmitteln für Bienen angewandt werden. Um festzustellen, ob ein Pflanzenschutzmittel für Bienen toxisch ist, wird das Risikoniveau durch Berechnung eines Gefährdungsquotienten geschätzt.

Der Gefährdungsquotient ist das Verhältnis zwischen der Exposition von Bienen gegenüber einem Pflanzenschutzmittel in der Umwelt und der kurzfristigen (akuten) Toxizität dieses Pflanzenschutzmittels. Liegt der Wert des Gefährdungsquotienten unter 50, wird ein geringes Risiko für Bienen festgestellt und es sind keine weiteren Untersuchungen erforderlich. Liegt der Wert über 50, sind weitere Untersuchungen unter Halbfreiland- oder Freilandbedingungen durchzuführen (sogenannte "höherstufige Untersuchungen"). Es gibt keine Auslösewerte für höherstufige Untersuchungen, und für die Interpretation ihrer Ergebnisse ist die Einschätzung eines Sachverständigen erforderlich. Das EU-Risikobewertungssystem für die Auswirkungen von Pflanzenschutzmitteln auf Bienen bezieht sich auf bewirtschaftete Honigbienen. Der berücksichtigte Expositionsweg ist die Sprühausbringung, weshalb das System nicht für Pflanzenschutzmittel geeignet ist, die auf Böden ausgebracht oder beim Saatgut eingesetzt werden (z. B. Neonicotinoide).

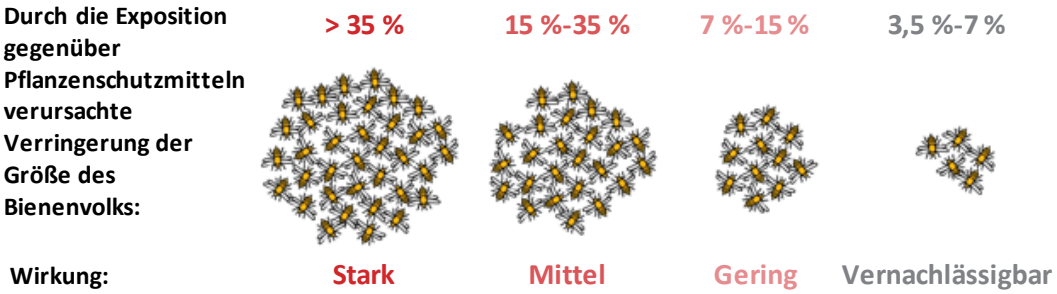
48 Im Jahr 2011 ersuchte die Kommission die EFSA, im Einklang mit der Pflanzenschutzmittelverordnung ein aktualisiertes Leitliniendokument zur Bewertung der Risiken von Pflanzenschutzmitteln für Bienen auszuarbeiten. Die EFSA veröffentlichte dieses Dokument im Jahr 2013[39].

[39] EFSA, "Guidance Document on the risk assessment of plant protection products on bees (Apis mellifera, Bombus spp. and solitary bees)", 4. Juli 2013, aktualisiert am 4. Juli 2014.

49 Das Leitliniendokument der EFSA aus dem Jahr 2013 enthielt neue Anforderungen für Untersuchungen der chronischen und subletalen Toxizität an erwachsenen Honigbienen und ihren Larven, wie in der Pflanzenschutzmittelverordnung für die Zeit ab 2009 vorgeschrieben. Diese Anforderungen bezogen sich auch auf weitere Bienenarten: die Hummel und die Solitärbiene. In dem Dokument waren neue Wege der Exposition gegenüber Pflanzenschutzmitteln berücksichtigt, wie etwa die Exposition gegenüber Staubpartikeln (besonders relevant für bei der Saatgutbehandlung eingesetzte Pflanzenschutzmittel) und die Aufnahme von kontaminiertem Nektar und Wasser (Guttationsflüssigkeit, Oberflächenwasser und Pfützen). Zudem umfassten die Leitlinien ein erweitertes und verfeinertes Risikobewertungssystem für die Exposition gegenüber Pollen und Nektar, die durch Stoffe aus der Zersetzung von Pflanzenschutzmitteln in Pflanzen (Metaboliten) kontaminiert sind, da einige dieser Stoffe toxischer sein können als die Pflanzenschutzmittel, aus denen sie stammen.

50 In der Pflanzenschutzmittelverordnung wurden zwar allgemeine Schutzziele für Honigbienen festgelegt, spezifische Kriterien (sogenannte spezifische Schutzziele) für die Bewertung der Untersuchungsergebnisse wurden jedoch nicht aufgenommen. Nach Auffassung der EFSA sind spezifische Schutzziele für die Entwicklung eines geeigneten Risikobewertungssystems von entscheidender Bedeutung. Die EFSA hat spezifische Schutzziele für die drei berücksichtigten Bienenarten (Honigbienen, Hummeln und Solitärbienen) in das Leitliniendokument für Bienen von 2013 aufgenommen. Dem Dokument zufolge sollte das Ausmaß des Verlusts an Honigbienen in Bienenvölkern, die Pflanzenschutzmitteln ausgesetzt sind, nicht zu einer Verringerung der Größe des Bienenvolks um mehr als 7 % führen (weitere Einzelheiten siehe ***Abbildung 11***), wobei für Hummeln und Solitärbienen zusätzliche Sicherheitsfaktoren angewandt werden.

Abbildung 11 – Ausmaß der Verringerung des Bienenvolks, das zur Festlegung spezifischer Schutzziele für Bienen im EFSA-Leitliniendokument von 2013 herangezogen wurde



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des EFSA-Leitliniendokuments für Bienen, Anhang A.

51 Das EFSA-Leitliniendokument von 2013 enthält die Empfehlung, das von Pflanzenschutzmitteln ausgehende Risiko für Bienen in mehreren Stufen zu bewerten (mehrstufiger Ansatz), von einfacheren Untersuchungen im Labor (Untersuchungen der ersten Stufe) bis hin zu komplexeren Untersuchungen außerhalb des Labors (höherstufige Untersuchungen) unter Halbfreilandbedingungen (unter Nutzung von Käfigen und Tunneln) und Freilandbedingungen.

52 Seit 2013 haben 12 Mitgliedstaaten das EFSA-Leitliniendokument von 2013 unterstützt, die übrigen Mitgliedstaaten lehnten seine Billigung jedoch stets ab. Die Kommission und die Mitgliedstaaten erörtern Entwürfe von Durchführungsvorschriften und Leitlinien über Pestizide in einem speziellen Ausschuss (in diesem Fall dem Ständigen Ausschuss für Pflanzen, Tiere, Lebensmittel und Futtermittel, ScoPAFF). Der ScoPAFF hat die Leitlinien auf EU-Ebene nicht verabschiedet. In einer Sitzung in Brüssel im Dezember 2013 wurde festgestellt, dass das Dokument aus drei wichtigen Gründen nicht uneingeschränkt und unmittelbar Anwendung finden könne:

1) Nur wenige der vorgeschlagenen zusätzlichen Untersuchungen seien durch international vereinbarte Untersuchungsmethoden gedeckt.

2) Die spezifischen Schutzziele für Honigbienen, Hummeln und Solitärbienen hätten Entscheidungskriterien zur Folge, die nicht realistisch seien und auf einer sehr niedrigen Hintergrundmortalität beruhten.

3) Die vorgeschlagene Methodik für die höherstufigen Untersuchungen erfordere eine hohe Anzahl an Feldparzellen und Bienenvölkern.

53 Von 2013 bis 2019 schlug die Kommission vor, das von der EFSA veröffentlichte Leitliniendokument von 2013 schrittweise anzuwenden. Auf die drei von den Mitgliedstaaten angesprochenen Punkte ging sie jedoch nicht ein. Die Mehrzahl der Mitgliedstaaten lehnte diesen Ansatz weiterhin ab. In diesem Zeitraum hat die Kommission die EFSA nicht aufgefordert, diese Punkte näher zu analysieren und ein Gutachten vorzulegen. Nach Angaben der Kommission war dies vor allem auf laufende Gerichtsverfahren[40] gegen die 2013 eingeführten Beschränkungen für die drei Neonicotinoide zurückzuführen (siehe Ziffer ***58***). Im März 2019 beauftragte die Kommission die EFSA mit der Überprüfung des Leitliniendokuments von 2013, um Abschnitte zu ermitteln, die möglicherweise überarbeitet werden müssen. Die Überprüfung soll bis März 2021 andauern. Die Kommission wies die EFSA an, im Rahmen dieser Überprüfung der Leitlinien von 2013 unter anderem

- die Hintergrundmortalität von Bienen neu zu bewerten,
- die für höherstufige Untersuchungen angewandte Methodik unter realistischen Agrarumweltbedingungen zu überprüfen.

54 Die Kommission war nicht in der Lage, das erste Problem in Bezug auf fehlende Untersuchungsmethoden zu lösen. Seit 2013 werden international vereinbarte Untersuchungsmethoden entwickelt, doch die Kommission hat die Antragsteller nicht aufgefordert, diese anzuwenden. Das Leitliniendokument von 2013 umfasst auch Untersuchungen, für die es noch keine international vereinbarten Methoden gibt (siehe ***Anhang I***). Die Länder können im Rahmen des einschlägigen Programms der OECD für Untersuchungsleitlinien international vereinbarte Untersuchungsmethoden entwickeln, und drei Mitgliedstaaten haben dies auch getan. Die Kommission hat ferner die Möglichkeit, der OECD Projektvorschläge zur Entwicklung neuer Untersuchungsmethoden zu unterbreiten. Von dieser Möglichkeit hat sie jedoch nicht Gebrauch gemacht, da die vorschlagende Institution auch die Entwicklung der Untersuchungsmethoden leiten muss, was ein hohes Maß an technischem Fachwissen erfordert. Die Kommission teilte dem Hof mit, sie verfüge nicht über das erforderliche Fachwissen, um eine solche Aufgabe zu übernehmen.

---

[40] Verbundene Rechtssachen T-429/13 Bayer CropScience AG u. a. gegen Europäische Kommission, T-451/13 Syngenta Crop Protection u. a. gegen Kommission und Rechtssache T-584/13 BASF Agro BV u. a. gegen Europäische Kommission.

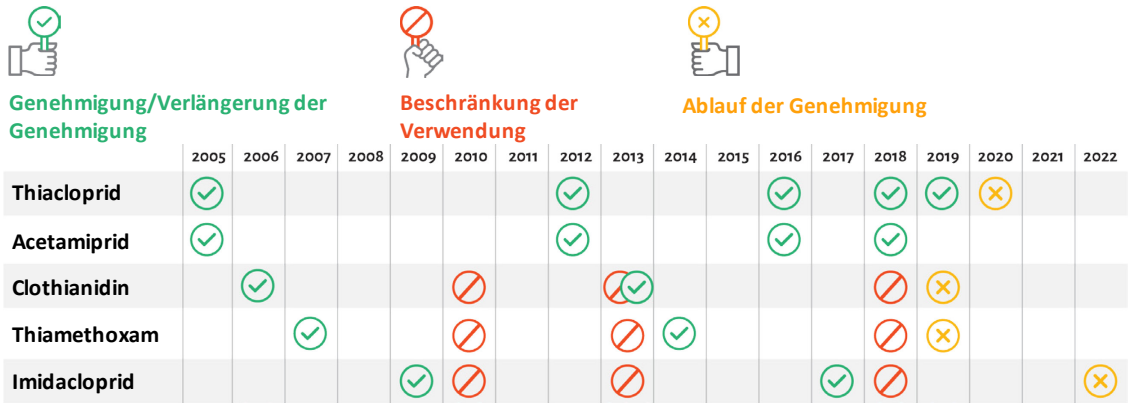
55 Im Jahr 2018 empfahl die wissenschaftliche Gruppe, die die Kommission berät, im Zusammenhang mit der in der Pflanzenschutzmittelverordnung enthaltenen Anforderung, dass Pflanzenschutzmittel keine unannehmbaren Auswirkungen auf die Umwelt haben dürfen, Schutzziele für die Umwelt festzulegen. Die Kommission setzte diesen Prozess im Jahr 2018 in Gang. Die Empfehlung der wissenschaftlichen Gruppe umfasste nicht die Festlegung spezifischer Schutzziele für Honigbienen oder andere wilde Bestäuber, doch nach Angaben der Kommission wird der Prozess Bienen mit einschließen. Die Kommission konnte dem Hof keine Auskunft darüber geben, ob der Prozess zur Festlegung spezifischer Schutzziele für wilde Bienenarten führen wird.

56 In landwirtschaftlichen und städtischen Landschaften sind Bestäuber normalerweise mehreren Arten von Pestiziden ausgesetzt (z. B. einer Mischung aus Insektiziden, Fungiziden und Herbiziden). Da Landwirte dieselbe Kulturpflanze mehrmals behandeln können, sind Bestäuber, die diese Kulturpflanze besuchen, einer Mischung aus mehreren Pflanzenschutzmitteln (und Wirkstoffen) ausgesetzt. Das Leitliniendokument von 2013 enthielt einen Vorschlag dazu, wie bei Pflanzenschutzmitteln, die mehr als einen Wirkstoff enthalten, die Toxizität für Bienen bewertet werden sollte. Da die Mitgliedstaaten dieses Leitliniendokument nicht gebilligt haben, wurden die Untersuchungen nicht in das aktuelle Risikobewertungssystem aufgenommen. Anfang 2020 begann die EFSA mit der Entwicklung einer Methodik zur Bewertung der Auswirkungen der Kombination mehrerer Wirkstoffe auf Honigbienen (Kumulations- und Synergieeffekte).

Der EU-Rahmen ermöglichte es den Mitgliedstaaten, weiterhin Notfallzulassungen für verbotene Pflanzenschutzmittel zu erteilen, die für Bestäuber schädlich sind

57 Neonicotinoide sind eine Gruppe von Pestiziden, die das Nervensystem von Insekten angreifen. Seit ihrer Einführung Anfang der 1990er-Jahre werden Neonicotinoide häufig zum Schutz von Kulturpflanzen eingesetzt, vor allem zur Behandlung von Saatgut vor der Anpflanzung. Neonicotinoide sind systemische Pestizide, d. h., sie werden von der Pflanze aufgenommen und zirkulieren während des gesamten Lebenszyklus der Pflanze in deren Gewebe. Seit 2005 hat die Kommission fünf Neonicotinoide zur Verwendung in der EU genehmigt (siehe ***Abbildung 12***).

Abbildung 12 – Genehmigung der fünf Neonicotinoide im Zeitverlauf



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Angaben der Kommission.

58 Im Jahr 2013 beschränkte die Kommission nach mehreren Berichten über massive Verluste von Honigbienen aufgrund der Verwendung von Imidacloprid, Thiamethoxam und Clothianidin die Verwendung der drei Neonicotinoide auf Gewächshäuser, Wintergetreide und Kulturen, die als uninteressant für Bienen gelten[41]. Im April 2018 weitete die Kommission das Verbot auf alle Anwendungen der drei Stoffe im Freien aus[42].

59 Gemäß der Pflanzenschutzmittelverordnung haben die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, unter Umgehung des herkömmlichen Verfahrens Notfallzulassungen für Pflanzenschutzmittel zu erteilen, wenn Schädlinge eine Gefahr darstellen, die nicht auf eine andere vertretbare Weise eingedämmt werden kann. Zwischen 2013 und 2019 erteilten die Mitgliedstaaten 206 Notfallzulassungen für die drei in der Anwendung beschränkten Neonicotinoide (siehe ***Abbildung 13***). Die Zahl der Länder, die Zulassungen erteilen, stieg wie auch die Zahl der erteilten Zulassungen bis 2017 kontinuierlich an. Trotz des in der EU geltenden vollständigen Verbots ihrer Anwendung im Freien wurden die drei Neonicotinoide im Jahr 2018 von

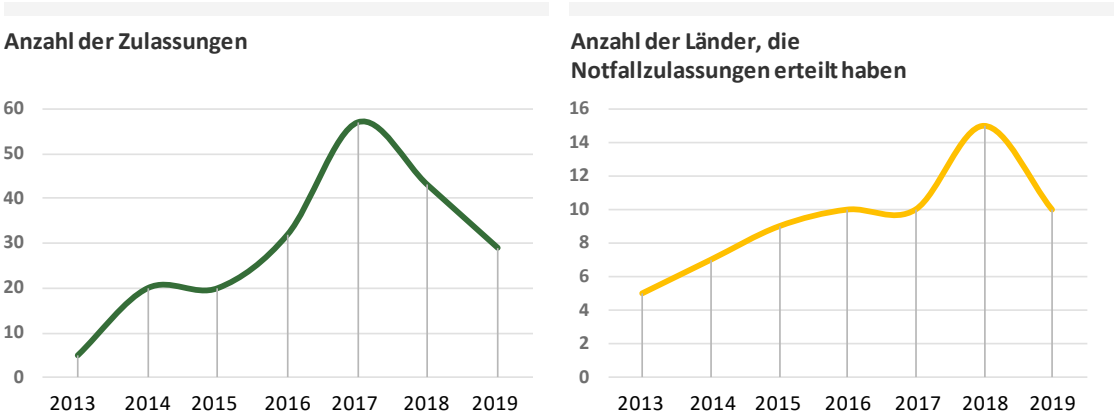
---

[41] Durchführungsverordnung (EU) Nr. 485/2013 der Kommission vom 24. Mai 2013 zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 540/2011 hinsichtlich der Bedingungen für die Genehmigung der Wirkstoffe Clothianidin, Thiamethoxam und Imidacloprid sowie des Verbots der Anwendung und des Verkaufs von Saatgut, das mit diese Wirkstoffe enthaltenden Pflanzenschutzmitteln behandelt wurde (ABl. L 139 vom 25.5.2013, S. 12).

[42] Durchführungsverordnung (EU) 2018/783 der Kommission (ABl. L 132 vom 30.5.2018, S. 31-34), Durchführungsverordnung (EU) 2018/784 der Kommission (ABl. L 132 vom 30.5.2018, S. 35-39) und Durchführungsverordnung (EU) 2018/785 der Kommission (ABl. L 132 vom 30.5.2018, S. 40-44) vom 29. Mai 2018 zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 540/2011 hinsichtlich der Bedingungen für die Genehmigung der Wirkstoffe Imidacloprid, Clothianidin bzw. Thiamethoxam.

15 Mitgliedstaaten für bestimmte Verwendungszwecke zugelassen, und im Jahr 2019 wurde ihre Verwendung von 10 Mitgliedstaaten erlaubt. Bis Ende 2019 hatten sechs Mitgliedstaaten der Kommission bereits 13 Notfallzulassungen gemeldet, die im ersten Halbjahr 2020 anwendbar waren.

Abbildung 13 – Zwischen 2013 und 2019 erteilte Notfallzulassungen für die Verwendung von Neonicotinoiden



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von am 24. Januar 2020 aus dem PPPAMS-System abgerufenen Informationen der Kommission. Das Jahr entspricht dem Jahr, in dem die Notfallzulassung erteilt wurde (und nicht dem Jahr ihres Inkrafttretens).

60 Wenn die Mitgliedstaaten Notfallzulassungen erteilen, müssen sie dies der Kommission melden. Die Meldevorlage enthält Abschnitte, in denen für alle Gefahrenkategorien, die den Notfall rechtfertigen, Informationen über die von dem Mitgliedstaat durchgeführten Forschungstätigkeiten angefordert werden. Wenn der Mitgliedstaat die Zulassung im Folgezeitraum erneuert, sollte er auch angeben, welche Fortschritte bei diesen Forschungstätigkeiten erzielt wurden. In den Jahren 2018 und 2019 übermittelten die Mitgliedstaaten der Kommission 73 Meldungen. 43 Meldungen enthielten keine Informationen über Forschungstätigkeiten, die zur Suche nach Alternativen durchgeführt wurden. Von den 30 Meldungen, die Informationen über Alternativen enthielten, bezogen sich 11 auf Projekte zur Überwachung der Auswirkungen dieser Neonicotinoide auf Bienen.

61 Im Jahr 2017 analysierte die EFSA auf Ersuchen der Kommission die von Bulgarien, Estland, Finnland, Lettland, Litauen, Rumänien und Ungarn im selben Jahr erteilten Notfallzulassungen. Die EFSA kam zu dem Schluss, dass vier Mitgliedstaaten geeignete chemische oder nichtchemische Alternativen (wie Fruchtfolge oder Bodenbearbeitung) hätten verwenden können oder die Gefahr nicht wissenschaftlich begründen konnten. 2018 forderte die Kommission Bulgarien, Litauen, Rumänien und Ungarn auf, für bestimmte Pflanzenschutzmittel, die Imidacloprid, Thiamethoxam und Clothianidin enthalten, keine Zulassungen mehr zu erteilen. Litauen und Rumänien

erteilten in den Jahren 2018 und 2019 weiterhin Notfallzulassungen für Fälle, in denen geeignete Alternativen verfügbar waren. Am 3. Februar 2020 wurde es Litauen und Rumänien von der Kommission rechtlich untersagt, weiterhin Notfallzulassungen für Anwendungen zu erteilen, für die die EFSA verfügbare Alternativen ermittelt hatte[43].

62 In der Regel erteilen die Mitgliedstaaten Notfallzulassungen, weil es ihrer Ansicht nach keine geeigneten Alternativen gibt, um ihre Kulturen zu schützen. Die Landwirte in der EU verwendeten Neonicotinoide hauptsächlich zur Saatgutbehandlung bei wichtigen Kulturen wie Mais, Sonnenblumen, Raps und Rüben. Zum Zeitpunkt des Teilverbots im Jahr 2013 hatte die Kommission keine Forschungsprojekte initiiert, die auf alternative Lösungen wie Pestizide mit geringem Risiko oder alternative Methoden ausgerichtet waren. Im Jahr 2019 nahm die Kommission zwei Forschungsprojekte in ihr Arbeitsprogramm für das Instrument Horizont 2020 auf.

63 Verfahren des integrierten Pflanzenschutzes können dazu beitragen, den Einsatz von Neonicotinoiden in der EU zu verringern. Gemäß den Grundsätzen des integrierten Pflanzenschutzes müssen Landwirte alle anderen verfügbaren präventiven und nichtchemischen Alternativen im Bereich der Schädlingsbekämpfung in Erwägung ziehen, bevor sie chemische Pflanzenschutzmittel verwenden. Integrierter Pflanzenschutz ist zwar seit 2009 obligatorisch[44], der Sonderbericht des Hofes über die nachhaltige Verwendung von Pflanzenschutzmitteln hat jedoch gezeigt, dass die EU bei der Förderung seiner Anwendung nur geringe Fortschritte erzielt hat (siehe ***Kasten 7***).

Kasten 7

Sonderbericht Nr. 05/2020 – Nachhaltige Verwendung von Pflanzenschutzmitteln: begrenzter Fortschritt bei der Messung und Verringerung von Risiken

Nach EU-Recht sind Landwirte zur Anwendung des integrierten Pflanzenschutzes verpflichtet. Bei der Anwendung des integrierten Pflanzenschutzes dürfen Landwirte erst nach erschöpfender Nutzung präventiver, physikalischer, biologischer oder anderer nichtchemischer Methoden der Schädlingsbekämpfung auf chemische Pflanzenschutzmittel zurückgreifen.

[43] Durchführungsbeschluss (EU) 2020/152 der Kommission und Durchführungsbeschluss (EU) 2020/153 der Kommission vom 3. Februar 2020.

[44] Richtlinie 128/2009/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über einen Aktionsrahmen der Gemeinschaft für die nachhaltige Verwendung von Pestiziden.

Die Prüfung ergab, dass die Durchsetzung des integrierten Pflanzenschutzes in der EU bislang unzureichend war und dass die Kommission und die Mitgliedstaaten mehr hätten tun können, um die Risiken der Verwendung von Pflanzenschutzmitteln zu verringern. Die Kommission hat nicht überprüft, ob die Richtlinie über die nachhaltige Verwendung von Pestiziden von den Mitgliedstaaten vollständig und richtig in nationales Recht umgesetzt wurde. Aufgrund des Fehlens eindeutiger Kriterien dafür, wie die Verwender die allgemeinen Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes anzuwenden haben oder wie die Behörden ihre Einhaltung bewerten sollten, kontrollieren nur wenige Mitgliedstaaten die Anwendung dieser Grundsätze.

Die Mitgliedstaaten erheben alle fünf Jahre für ausgewählte Kulturpflanzen statistische Daten zur Verwendung von Pflanzenschutzmitteln in der Landwirtschaft und übermitteln Eurostat die Daten für jeden Wirkstoff. Aufgrund strenger Geheimhaltungsvorschriften bezüglich Pflanzenschutzmitteln kann Eurostat die für einzelne Wirkstoffe verfügbaren Daten nicht veröffentlichen und sie auch nicht an andere Generaldirektionen der Kommission weitergeben.

64 Nach den Beschränkungen beim Einsatz von Imidacloprid, Thiamethoxam und Clothianidin setzen die Landwirte nun vermehrt Thiacloprid ein[45]. Im Januar 2020 beschloss die Kommission in einer Durchführungsverordnung die Nichterneuerung der Genehmigung für die Verwendung von Thiacloprid in der EU aufgrund von Bedenken hinsichtlich der Auswirkungen dieses Wirkstoffs auf das Grundwasser und die menschliche Gesundheit. Die EFSA zog in ihrem Bericht zu Thiacloprid den Schluss, dass die Bewertung der Risiken für Bienen auf der Grundlage der vom Antragsteller übermittelten Informationen nicht endgültig abgeschlossen werden könne[46].

[45] Kathage J. et al., "The impact of restrictions on neonicotinoid and fipronil insecticides on pest management in maize, oilseed rape and sunflower in eight European Union regions", 13. Oktober 2017.

[46] Durchführungsverordnung (EU) 2020/23 der Kommission vom 13. Januar 2020 zur Nichterneuerung der Genehmigung für den Wirkstoff Thiacloprid gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 und zur Änderung des Anhangs der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 540/2011 der Kommission.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

65 Der Hof untersuchte, ob die Kommission beim Schutz wilder Bestäuber in der EU einen kohärenten Ansatz verfolgt hat. Insgesamt stellte er fest, dass dies nicht der Fall war. Er ermittelte Lücken in zentralen EU-Politiken zur Bekämpfung der größten Bedrohungen für wilde Bestäuber und gelangte zu dem Ergebnis, dass die Initiative für Bestäuber keine geeigneten Instrumente und Mechanismen bereitstellt, um diese Lücken zu schließen.

66 Die Initiative für Bestäuber ist ein Schritt hin zum Schutz wilder Bestäuber in der EU, doch es mangelt ihr an Steuerungs- und Kontrollmechanismen, um die größten ermittelten Bedrohungen zu bewältigen (Ziffern ***18***-***22***). Die Biodiversitätsstrategie der EU für das Jahr 2020 umfasst keine spezifischen Maßnahmen zur Bekämpfung des Rückgangs wilder Bestäuber. Um der neuen Strategie bis 2030 eine konkrete Gestalt zu verleihen, plant die Kommission, im Jahr 2021 Aktionen und Maßnahmen folgen zu lassen (Ziffern ***14***-***17***).

Empfehlung 1 – Den Bedarf an spezifischen Maßnahmen für wilde Bestäuber bewerten

Die Kommission sollte

a) bewerten, ob im Rahmen der Weiterverfolgungsaktionen und -maßnahmen für die Biodiversitätsstrategie der EU bis 2030 weitere Maßnahmen ergriffen werden sollten, um Bedrohungen anzugehen, die in der Initiative für Bestäuber derzeit nicht berücksichtigt sind;

b) geeignete Steuerungs- und Überwachungsmechanismen für diese Aktionen und Maßnahmen schaffen, einschließlich einer klaren Verteilung der Zuständigkeiten zwischen den Kommissionsdienststellen, die mit für wilde Bestäuber relevanten Politikbereichen befasst sind.

Zeitrahmen: 2023

67 Ziel der Habitat-Richtlinie ist der Schutz und die Wiederherstellung der in ihren Anhängen aufgeführten Arten. Die Richtlinie gilt jedoch nur für eine begrenzte Anzahl wilder Bestäuber und sieht keinen Schutz für Bienen- oder Schwebfliegenarten vor. Die strategischen Bewirtschaftungspläne für Natura-2000-Gebiete umfassen keine spezifischen Anforderungen für Bestäuber. Im Rahmen des LIFE-Programms können

Erhaltungsprojekte finanziert werden, die auf Arten ausgerichtet sind, die in den europäischen Roten Listen als stark gefährdet oder schlechter eingestuft sind, aber nicht unter die Habitat-Richtlinie fallen. Die Kommission hatte derartige Projekte zum Zeitpunkt der Prüfung nicht erfasst (Ziffern ***24***-***31***).

68 Die derzeitige GAP umfasst keine spezifischen Maßnahmen zum Schutz wilder Bestäuber. In den GAP-Vorschlägen für den Zeitraum 2021-2027 ist vorgesehen, den Mitgliedstaaten größere Spielräume bei der Umsetzung umweltfreundlicher Maßnahmen zu eröffnen. Gleichzeitig soll die Kommission verpflichtet werden, die Umweltziele der Mitgliedstaaten im Rahmen der Genehmigung ihrer GAP-Strategiepläne zu bewerten (Ziffern ***32***-***40***).

Empfehlung 2 – Maßnahmen zum Schutz wilder Bestäuber besser in die politischen Instrumente der EU für die Erhaltung der biologischen Vielfalt und die Landwirtschaft integrieren

Die Kommission sollte

a) sich vergewissern, dass die Instrumente der strategischen Planung für die Bewirtschaftung von Natura-2000-Gebieten (prioritäre Aktionsrahmen) Anforderungen für den Schutz wilder Bestäuber umfassen, und die von den Mitgliedstaaten vorgeschlagenen einschlägigen Maßnahmen in den prioritären Aktionsrahmen bewerten;

b) bewerten, welche Bewirtschaftungsmethoden bei Maßnahmen im Rahmen der GAP für den Zeitraum 2014-2020 positive und negative Auswirkungen auf wilde Bestäuber hatten;

c) sich bei der Überprüfung der GAP-Strategiepläne vergewissern, dass die Mitgliedstaaten Bewirtschaftungsmethoden mit erheblichen und positiven Auswirkungen auf wilde Bestäuber in die Konditionalität, Öko-Regelungen und Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen für den ländlichen Raum einbeziehen, wann immer dies nötig ist.

Zeitrahmen: 2023

69 Seit 2009 umfassen die Rechtsvorschriften zu Pflanzenschutzmitteln zusätzliche Schutzmaßnahmen für Honigbienen. Das Risikobewertungssystem, das derzeit bei der Genehmigung von Wirkstoffen in der EU Anwendung findet, basiert auf Leitlinien aus dem Jahr 2002 und erstreckt sich weder auf Schutzmaßnahmen, die in neuere

Rechtsvorschriften zu Pflanzenschutzmitteln aufgenommen wurden, noch auf später gewonnene wissenschaftliche Erkenntnisse. In den vergangenen sieben Jahren ist es der Kommission nicht gelungen, von den Mitgliedstaaten die nötige Unterstützung zur Aktualisierung des Leitliniendokuments zu erhalten. Der EU-Rahmen ermöglichte es den Mitgliedstaaten, weiterhin Notfallzulassungen für verbotene Pflanzenschutzmittel zu erteilen, die für Bestäuber schädlich sind (Ziffern ***42-64***).

Empfehlung 3 – Den Schutz wilder Bestäuber im Rahmen des Prozesses zur Bewertung der Risiken von Pestiziden verbessern

Die Kommission sollte

a) Vorschläge zur Änderung oder Ausarbeitung von Durchführungsverordnungen zu Pflanzenschutzmitteln vorlegen, sodass:

   i) Schutzmaßnahmen für ein repräsentatives Spektrum an wilden Bestäuberarten aufgenommen werden, die mit den für Honigbienen vorgesehenen Schutzmaßnahmen vergleichbar sind,

   ii) die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet werden, erteilte Notfallzulassungen angemessen zu begründen, einschließlich der Bereitstellung spezifischer Informationen über Tätigkeiten, die im Rahmen der Suche nach Alternativlösungen durchgeführt wurden, und über deren Ergebnisse.

b) zusammen mit den Mitgliedstaaten einen Arbeitsplan für die Entwicklung von Untersuchungsmethoden mit Schwerpunkt auf wilden Bestäubern und für die Festlegung spezifischer Schutzziele für wilde Bestäuber ausarbeiten.

Zeitrahmen: 2022

Dieser Bericht wurde von Kammer I unter Vorsitz von Herrn Samo Jereb, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 17. Juni 2020 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Klaus-Heiner Lehne
Präsident

Anhang

Anhang I — Toxizitätsuntersuchungen für Bestäuber gemäß den Leitliniendokumenten

Die beiden nachstehenden Tabellen enthalten die in den EU-Leitliniendokumenten enthaltenen Untersuchungsanforderungen, durch die festgelegt wird, wie die Antragsteller die Auswirkungen von Wirkstoffen und Pflanzenschutzmitteln auf Bestäuber nachweisen sollten. Die erste Tabelle zeigt die derzeitigen Untersuchungsanforderungen im Einklang mit dem Leitliniendokument für Honigbienen aus dem Jahr 2002. Die zweite Tabelle bezieht sich auf die Untersuchungsanforderungen, die die EFSA in ihrem Leitliniendokument für Bienen (Honigbienen, Hummeln und Solitärbienen) aus dem Jahr 2013, das nie gebilligt worden ist, empfohlen hatte.

Leitliniendokument von 2002 – Untersuchungsanforderungen und verfügbare international vereinbarte Untersuchungsmethoden

Leitliniendokument von 2002			
Vorgeschriebene Untersuchungen	**Honigbienen**	**Hummeln**	**Solitärbienen**
Akute orale Toxizität	o Je nach Expositionsweg vorgeschrieben. o Validierte Untersuchungsmethoden verfügbar: — OECD-Test Nr. 213 (1998) — EPPO 170	o Nicht vorgeschrieben	o Nicht vorgeschrieben
Akute Kontakttoxizität	o Je nach Expositionsweg vorgeschrieben. o Validierte Untersuchungsmethoden verfügbar: — OECD 214 (1998)	o Nicht vorgeschrieben	o Nicht vorgeschrieben
Bienenlarvenfütterungsversuch	o Vorgeschrieben für Insektenwachstumsregulatoren. o Empfohlene Untersuchungsmethode: — Omen et al. (1992)	o Nicht vorgeschrieben	o Nicht vorgeschrieben
Höherstufige Untersuchungen	o Je nach Ergebnis der standardmäßigen Laboruntersuchungen vorgeschrieben.	o Nicht vorgeschrieben	o Nicht vorgeschrieben

Leitliniendokument von 2002			
Vorgeschriebene Untersuchungen	**Honigbienen**	**Hummeln**	**Solitärbienen**
	o Validierte Untersuchungsmethode verfügbar: — EPPO 170		

Leitliniendokument der EFSA von 2013 – Untersuchungsanforderungen und verfügbare international vereinbarte Untersuchungsmethoden

Leitliniendokument der EFSA von 2013			
Vorgeschriebene Untersuchungen	**Honigbienen**	**Hummeln**	**Solitärbienen**
Akute orale Toxizität	o Immer vorgeschrieben (Spray oder feste Formulierungen). o Validierte Untersuchungsmethoden verfügbar: — OECD-Test Nr. 213 (1998) — EPPO 170	o Vorgeschrieben. Keine validierte Untersuchungsmethode verfügbar, aber Untersuchungsverfahren beschrieben. o In den Leitlinien wird die Anwendung von OECD 213 und EPPO 170 nicht in vollem Umfang für geeignet erachtet. Seitherige Entwicklung: o OECD 247 (2017)	o Vorgeschrieben. Keine validierte Untersuchungsmethode verfügbar. o In den Leitlinien wird ein Untersuchungsverfahren beschrieben. Die Anwendung von OECD 213 und EPPO 170 wird darin nicht in vollem Umfang für geeignet erachtet. Seitherige Entwicklung: o ICPPR Ringtest
Akute Kontakttoxizität	o Vorgeschrieben, falls wahrscheinlich (Spray oder feste Formulierungen). o Validierte Untersuchungsmethode verfügbar: — OECD-Test Nr. 214 (1998)	o Vorgeschrieben. Keine validierte Untersuchungsmethode verfügbar. o In den Leitlinien wird die Anwendung von OECD 214 für geeignet erachtet und dasselbe Untersuchungsverfahren wie für orale Toxizität empfohlen. Seitherige Entwicklung: o OECD 246 (2017)	o Vorgeschrieben. Keine validierte Untersuchungsmethode verfügbar. o In den Leitlinien wird die Anwendung von OECD 214 für geeignet erachtet und dasselbe Untersuchungsverfahren wie für orale Toxizität empfohlen. Seitherige Entwicklung: o ICPPR Ringtest Noch nicht abgeschlossen:

Leitliniendokument der EFSA von 2013			
Vorgeschriebene Untersuchungen	**Honigbienen**	**Hummeln**	**Solitärbienen**
			o OECD-Projekt 2.65: Neue Untersuchungsleitlinien für die Untersuchung der akuten Kontakttoxizität für die solitär lebende Rote Mauerbiene (*Osmia spp.*) – Genehmigung voraussichtlich Q2/2021 (Projekt unter Leitung der Schweiz).
Chronische Toxizität	o Vorgeschrieben. Keine validierte Untersuchungsmethode verfügbar. o Die Leitlinien enthalten den Vorschlag, Untersuchungen der chronischen oralen Toxizität auf der Grundlage von Informationen von Decourtye et al. (2005), (Suchail et al., 2001), Thompson H. (*Food and Environment Research Agency*, persönliche Mitteilung, 2012) und CEB (2012) durchzuführen. Seitherige Entwicklung: o OECD-Test Nr. 245 (2017)	o Vorgeschrieben. Keine validierte Untersuchungsmethode verfügbar. o Die Leitlinien enthalten die Empfehlung, die bei den Untersuchungen mit Honigbienen ermittelten Endpunkte zu verwenden, bis eine international vereinbarte und angenommene Leitlinie für diese Untersuchungen vorliegt.	o Vorgeschrieben. Keine validierte Untersuchungsmethode verfügbar. o Die Leitlinien enthalten die Empfehlung, die bei den Untersuchungen mit Honigbienen ermittelten Endpunkte zu verwenden, bis eine international vereinbarte und angenommene Leitlinie für diese Untersuchungen vorliegt.
Auswirkungen auf die Entwicklung von Bienen und andere Lebensstadien bei Bienen (Toxizität für Larven)	o Vorgeschrieben. Keine validierte Untersuchungsmethode verfügbar. o Die Leitlinien enthalten die Empfehlung, eine Untersuchung der chronischen Toxizität für Larven auf der Grundlage des Entwurfs der OECD-Leitlinien für Larventoxizitätsprüfungen (OECD-Test Nr. 237) durchzuführen. Seitherige Entwicklung: o OECD-Test Nr. 237 (2013); o OECD-Leitliniendokument 239 (2016)	o Vorgeschrieben. Keine validierte Untersuchungsmethode verfügbar. o Die Leitlinien enthalten die Empfehlung, die bei den Untersuchungen mit Honigbienen ermittelten Endpunkte zu verwenden, bis eine international vereinbarte und angenommene Leitlinie für diese Untersuchungen vorliegt. o Einer Studie des Europäischen Parlaments aus dem Jahr 2018[47] zufolge	o Vorgeschrieben. Keine validierte Untersuchungsmethode verfügbar. o Die Leitlinien enthalten die Empfehlung, die bei den Untersuchungen mit Honigbienen ermittelten Endpunkte zu verwenden, bis eine international vereinbarte und angenommene Leitlinie für diese Untersuchungen vorliegt. Ferner wird darin die Durchführung von Untersuchungen der oralen Toxizität für

[47] Europäisches Parlament, "Guidelines for submission and evaluation of applications for the approval of active substances in pesticides", Studie, September 2018.

Leitliniendokument der EFSA von 2013			
Vorgeschriebene Untersuchungen	**Honigbienen**	**Hummeln**	**Solitärbienen**
		gibt es Probleme im Zusammenhang mit der technischen Durchführbarkeit solcher Untersuchungsmethoden.	Larven bei Solitärbienen im Falle von Untersuchungen der zweiten Stufe für wichtig erachtet und ein Untersuchungsverfahren vorgeschlagen. o Einer Studie des Europäischen Parlaments aus dem Jahr 2018 zufolge gibt es Probleme im Zusammenhang mit der technischen Durchführbarkeit solcher Untersuchungsmethoden.
Subletale Wirkungen	o Vorgeschrieben, insbesondere die Untersuchung der Entwicklung der Hypopharynxdrüsen. Keine validierte Untersuchungsmethode verfügbar. o In den Leitlinien wird darauf hingewiesen, dass es derzeit nicht möglich sei, subletale Wirkungen in den Risikobewertungssystemen zu berücksichtigen, und es wird keine Empfehlung für die im Entwurf enthaltene Heimflug-Studie ausgesprochen. Die Leitlinien enthalten die Empfehlung, den Schwerpunkt der Risikobewertung auf akute und chronische Wirkungen auf erwachsene Tiere und Larven zu legen. Noch nicht abgeschlossen: o OECD-Projekt 2.60: Prüfleitlinie: Heimflugtest an Honigbienen (*Apis mellifera L.*) nach einmaliger Exposition gegenüber subletalen Dosen. Der erste Entwurf der Prüfleitlinien wird für das vierte Quartal 2019 erwartet (Projekt unter Leitung von Frankreich).	o Vorgeschrieben. Keine validierte Untersuchungsmethode verfügbar. o Untersuchungen der subletalen Wirkungen werden in Anhang P "Test protocols for bumble bees" der Leitlinien nicht behandelt.	o Vorgeschrieben. Keine validierte Untersuchungsmethode verfügbar. o Untersuchungen der subletalen Wirkungen werden in Anhang Q "Test protocols for solitary bees (*Osmia cornuta* and *Osmia Bicornis = O. Rufa*)" nicht behandelt.

Leitliniendokument der EFSA von 2013			
Vorgeschriebene Untersuchungen	**Honigbienen**	**Hummeln**	**Solitärbienen**
Höherstufig (Käfig, Tunnel, Feld)	o Unter bestimmten Bedingungen vorgeschrieben. Keine validierte Untersuchungsmethode für erwachsene Honigbienen verfügbar. Untersuchungsmethoden für Larven verfügbar. o Für Halbfreiland- und Freilanduntersuchungen enthalten die Leitlinien einige Empfehlungen dazu, wie diese Untersuchungen bis zur Annahme international vereinbarter Leitlinien durchgeführt werden können. Im Falle von Bedenken hinsichtlich möglicher Wirkungen auf Larven wird in den Leitlinien die Anwendung von zwei bestehenden Methoden vorgeschlagen: — OECD 75 (2007) — Omen-Prüfmethode (1992)	o Unter bestimmten Bedingungen vorgeschrieben. Keine validierte Untersuchungsmethode verfügbar. o In den Leitlinien wird darauf hingewiesen, dass die Halbfreiland-Untersuchungsmethode der OECD für Honigbienen, bei der insektensichere Tunnel verwendet werden, problemlos an Hummeln angepasst werden könnte. Für Feldstudien gilt laut den Leitlinien, dass auf kombinierte Feld- und Laborstudien zurückgegriffen werden sollte, solange diese neue Methode nicht verfügbar und validiert ist. Für kombinierte Feld- und Laborstudien enthalten die Leitlinien die Empfehlung, die Protokolle entsprechend den Vorschlägen von Whitehorn et al. (2012) und Gill et al. (2012) zu verwenden.	o Unter bestimmten Bedingungen vorgeschrieben. Keine validierte Untersuchungsmethode verfügbar. o Für Halbfreilanduntersuchungen werden in den Leitlinien einige veröffentlichte Untersuchungsmethoden genannt und ein Untersuchungsverfahren beschrieben. Für Freilanduntersuchungen enthalten die Leitlinien den Hinweis, dass sie sich zur Untersuchung subletaler Wirkungen eignen können. Da für *Osmia* kein Protokoll verfügbar ist, wird ein Protokoll vorgeschlagen, das aus einer Studie zu *Megachile rotundata* aus dem Jahr 1983 übernommen und angepasst wurde.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des EFSA-Leitliniendokuments von 2013 sowie von Informationen der OECD und des Europäischen Parlaments.

Abkürzungen und Akronyme

AUKM: Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen

EFSA: Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit

EIP: Europäische Innovationspartnerschaft

EU: Europäische Union

EUA: Europäische Umweltagentur

GAB: Grundanforderungen an die Betriebsführung

GAP: Gemeinsame Agrarpolitik

GLÖZ: Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand

IPBES: *Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services* (Weltbiodiversitätsrat)

IUCN: *International Union for Conservation of Nature* (Weltnaturschutzunion)

ÖVF: Ökologische Vorrangflächen

RP7: Siebtes Rahmenprogramm für Forschung und Innovation

ScoPAFF: Ständiger Ausschuss für Pflanzen, Tiere, Lebensmittel und Futtermittel

Glossar

Bewirtschaftungsmethoden: landwirtschaftliche Methoden zur Verbesserung des Wachstums, der Entwicklung und des Ertrags landwirtschaftlicher Kulturpflanzen, u. a. Wasserwirtschaft, Bodenbearbeitung und Bodenvorbereitung, Kalkdüngung und Korrektur des Säuregehalts, Düngemitteleinsatz und Kulturpflanzenschutz.

Biodiversität: Vielfalt unter lebenden Organismen jeglicher Herkunft, darunter unter anderem Land-, Meeres- und sonstige aquatische Ökosysteme und die ökologischen Komplexe, zu denen sie gehören; dies umfasst auch die Vielfalt innerhalb der Arten, zwischen verschiedenen Arten und die Vielfalt der Ökosysteme.

Brachliegende Flächen: Ackerland, das für einen Zeitraum von mindestens einem Jahr stillgelegt wurde.

Chemikalien: in diesem Bericht chemische Pflanzenschutzmittel, die häufig auf synthetischen Stoffen basieren und dazu bestimmt sind, die Lebensfähigkeit von Schädlingspopulationen zu verringern und gleichzeitig die Pflanzen unversehrt zu lassen.

Düngemittel: alle festen, flüssigen oder gasförmigen (synthetischen oder organischen) Stoffe, die einen oder mehrere pflanzliche Nährstoffe enthalten, die zur Erhaltung oder Verbesserung der Bodenfruchtbarkeit auf den Boden aufgebracht werden.

Europäische Rote Liste: Analyse des Zustands europäischer Arten zur Ermittlung der Arten, die auf europäischer Ebene (Gesamteuropa und Europäische Union) vom Aussterben bedroht sind; wird gemäß den von der Weltnaturschutzunion festgelegten Leitlinie für die Erstellung regionaler Roter Listen durchgeführt.

Eurostat: Statistisches Amt der Europäischen Union.

Expositionsweg: Wege, auf denen lebende Organismen mit einem gefährlichen Stoff in Kontakt kommen können.

Guttation: Abgabe von Wasser in flüssiger Form aus der unverletzten Oberfläche eines Pflanzenblatts.

Hintergrundmortalität: normale Sterblichkeitsrate unabhängig von der Ursache.

Honigpflanze: Pflanze, die Stoffe produziert, die von Insekten gesammelt und in Honig umgewandelt werden können.

Kulturenbestäubung: Bestäubung von Kulturpflanzen.

Lebensraum: physischer Ort oder Art der Umgebung, an dem bzw. in der ein Organismus oder eine biologische Population lebt oder vorkommt, definiert als die Gesamtheit der abiotischen und biotischen Umweltfaktoren natürlicher oder modifizierter Art, die für das Leben und die Fortpflanzung der Art essenziell sind.

Lichtverschmutzung: künstliche Beleuchtung bei Nacht, die den natürlichen Tag-Nacht-/Hell-Dunkel-Zyklus beeinflusst, unter dem sich alle Arten und Ökosysteme auf der Erde entwickelt haben.

Natura 2000: Netz von Brut- und Raststätten für seltene und bedrohte Arten und einige seltene natürliche Lebensraumtypen, die unter den Schutz der Vogelschutzrichtlinie und der Habitat-Richtlinie fallen.

Naturkapital: Bestände an natürlichen Ressourcen wie Mineralien, Boden, Luft, Wasser und alle Lebewesen.

Nektar: süße Flüssigkeit, die von Blüten produziert und von Bienen und anderen Insekten gesammelt wird.

Ökosystem: komplexes dynamisches Wirkungsgefüge von Pflanzen-, Tier- und Mikroorganismengemeinschaften und ihrer abiotischen Umwelt, die eine funktionelle Einheit bilden.

Ökosystemdienstleistungen: direkte und indirekte Beiträge der Ökosysteme zum Überleben und zur Lebensqualität der Menschen.

Pestizide: Pflanzenschutzmittel.

Pflanzenschutzmittel: aus Wirkstoffen bestehende oder Wirkstoffe enthaltende Mittel, die dazu bestimmt sind, Pflanzen oder Pflanzenerzeugnisse vor Schadorganismen zu schützen oder deren Einwirkung vorzubeugen, die Lebensvorgänge von Pflanzen zu beeinflussen, Pflanzenerzeugnisse zu konservieren, unerwünschte Pflanzen oder Pflanzenteile zu vernichten oder ein unerwünschtes Wachstum von Pflanzen einzudämmen oder zu verhindern;

Pollen: Pulver, das im männlichen Teil einer Blüte gebildet wird und im weiblichen Teil derselben Blütenart die Produktion von Samen auslöst.

Pufferstreifen: in der Landwirtschaft Flächen mit dauerhafter Vegetationsdecke, die zur Bekämpfung von Umweltproblemen beitragen, z. B. im Hinblick auf die Boden- und Wasserqualität.

Repräsentatives Artenspektrum: Untergruppe von Arten, die die Mehrzahl der Eigenschaften einer größeren Gruppe genau repräsentiert.

Rückstände: ein oder mehrere Stoffe, die in oder auf Pflanzen oder Pflanzenerzeugnissen, essbaren Erzeugnissen tierischer Herkunft, im Trinkwasser oder anderweitig in der Umwelt vorhanden sind und deren Vorhandensein von der Verwendung von Pflanzenschutzmitteln herrührt, einschließlich ihrer Metaboliten und Abbau- oder Reaktionsprodukte.

Stickstoffbindende Pflanzen: Pflanzen, die zur Stickstoffbindung beitragen; dabei handelt es sich um einen Prozess, bei dem molekularer Stickstoff in der Luft in Ammoniak oder verwandte Stickstoffverbindungen im Boden umgewandelt wird.

Subletale Toxizität: Fähigkeit oder Eigenschaft eines Stoffes, biologische, physiologische, demografische oder verhaltensbezogene Wirkungen bei lebenden Organismen hervorzurufen, die die Exposition gegenüber einem Giftstoff überleben.

Systemische Pestizide: wasserlösliche Pestizide, die bei Aufbringung auf Wurzeln, Samen oder Blätter einer Pflanze absorbiert und systemisch in der gesamten Pflanze verteilt werden.

Thripse: kleine schwarze geflügelte Insekten, die sich hauptsächlich von Pflanzen ernähren, indem sie Pflanzenzellen anstechen und aussaugen.

Toxizität: Fähigkeit oder Eigenschaft eines Stoffes, schädliche Wirkungen hervorzurufen.

Wirkstoffe: wirksamer Bestandteil in Pflanzenschutzmitteln, der Schädlinge oder Pflanzenkrankheiten bekämpft.

Zwischenfrüchte: in der Landwirtschaft schnell wachsende Kulturen, die zwischen aufeinander folgenden Anpflanzungen einer Hauptkultur angebaut werden.

ANTWORTEN DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION AUF DEN SONDERBERICHT DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES:

„SCHUTZ WILDER BESTÄUBER IN DER EU: INITIATIVEN DER KOMMISSION HABEN KEINE FRÜCHTE GETRAGEN“

ZUSAMMENFASSUNG

I. Nach Ansicht der Kommission hat der Rückgang der wilden Bestäuber vielfältige Ursachen, zu denen Änderungen der Landnutzung, die intensive landwirtschaftliche Bewirtschaftung einschließlich des Einsatzes von Pestiziden, der Klimawandel, die Verschmutzung der Umwelt und invasive gebietsfremde Arten zählen.

II. Die Kommission stellt fest, dass der Gesamtrahmen vom Europäischen Parlament und vom Rat vorgegeben wird, die Verordnungen und Richtlinien erlassen und der Kommission bestimmte Durchführungsbefugnisse übertragen. Die Kommission kann lediglich innerhalb dieses Rahmens tätig werden.

Neben Aktualisierungen der Rechtsvorschriften können zahlreiche weitere Maßnahmen ergriffen werden. Einige Maßnahmen/Tätigkeiten erfordern erheblich mehr Zeit als den vom Europäischen Rechnungshof (ERH) gewählten Zeitraum 2021-2022.

VI. Die Kommission stimmt sechs der in diesem Bericht gegebenen Empfehlungen uneingeschränkt und der verbleibenden Empfehlung teilweise zu.

EINLEITUNG

05. Das Ziel des im Rahmen der gesellschaftlichen Herausforderung 2 von Horizont 2020 auf der Grundlage eines Aufrufs zur Einreichung von Vorschlägen aus dem Jahr 2016 ausgewählten Projekts „PoshBee“ (Europaweite Bewertung, Überwachung und Minderung von Gesundheitsstressoren von Bienen) besteht darin, die erste umfassende europaweite Bewertung der Expositionsgefahr vorzunehmen, die bei zwei wichtigen Bodennutzungssystemen von Chemikalien und deren Mischungen in Verbindung mit Krankheitserregern und Ernährungsstress für Solitärbienen, Hummeln und Honigbienen ausgeht (https://cordis.europa.eu/project/id/773921). Das Projekt wird in Zusammenarbeit mit der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) durchgeführt.

Eine Reihe von operationellen Gruppen der EIP-AGRI, der Europäischen Innovationspartnerschaft für die Landwirtschaft (https://ec.europa.eu/eip/agriculture/), befasst sich mit Bestäubern und insbesondere mit der Honigbienenproduktion und der Bienengesundheit.

Wilde Bestäuber werden implizit durch die Bestimmungen der Pflanzenschutzmittel-Verordnung abgedeckt, die sich auf „Nichtziel-Arthropoden“ beziehen.

08. Die Kommission ist im Rahmen ihres Null-Schadstoff-Ziels, der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ sowie ihrer Biodiversitätsstrategien bestrebt, die Abhängigkeit von Pestiziden zu senken und Alternativen zu fördern, die nur mit geringen Risiken verbunden sind und ohne Chemikalien auskommen. Darüber hinaus unterstützt die EU die Erforschung neuer Pflanzenschutzlösungen und die verstärkte Verwendung von Indikatoren, mit denen die Veränderung des von Pestiziden ausgehenden Risikos in Europa im zeitlichen Verlauf gemessen werden kann.

Der harmonisierte Risikoindikator 1, zu dessen Berechnung die Mengen an Wirkstoffen, die in den in Verkehr gebrachten Pflanzenschutzmitteln enthalten sind, mit einem Gewichtungsfaktor multipliziert werden, zeigt, dass sich das Risiko, das für Menschen und Umwelt in der Europäischen Union von Pestiziden ausgeht, im Zeitraum von 2011 bis 2017 um 20 % verringert hat.

BEMERKUNGEN

17. Der europäische Index der Wiesenschmetterlinge weist Einschränkungen hinsichtlich seiner Repräsentativität auf. Aktuell beruht der Index der Wiesenschmetterlinge auf Monitoringdaten aus 14 Ländern, wobei 75 % der Monitoringstandorte in lediglich drei Ländern – dem Vereinigten Königreich, den Niederlanden und Deutschland – gelegen sind. Selbst ohne das Vereinigte Königreich entfallen 74 % der Transekte auf westliche Länder der EU. Die Länder im Norden (14 %), Süden (11 %) und Osten (1%) Europas sind unterrepräsentiert.[1]

Um die Zahl der Länder, in denen Beobachtungen durchgeführt werden, zu erhöhen, hat die Kommission ein Pilotprojekt (Assessing Butterflies in Europe – ABLE, https://butterfly-monitoring.net/able) eingeleitet.

Kasten 2 – Die Initiative für Bestäuber führte nicht immer zu Änderungen bei wichtigen Politiken und Maßnahmen

Maßnahme 4C: Die Vorlage für prioritäre Aktionsrahmen wurde 2017 entwickelt; eine Aufforderung zur Festlegung von Maßnahmen für Bestäuber konnte nicht aufgenommen werden, da die Maßnahme 4C erst im zweiten Quartal 2018 beschlossen wurde. Die Kommission legte den Mitgliedstaaten nach Annahme der Initiative für Bestäuber jedoch nahe, Maßnahmen für Bestäuber in dem Abschnitt der Vorlage für prioritäre Aktionsrahmen aufzuführen, der den sozioökonomischen Nutzen von Aktionsrahmen-Maßnahmen betrifft.

Maßnahme 5C:

Drei der neun spezifischen Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) betreffen das Klima und die Umwelt, einschließlich des spezifischen Ziels f), das auf einen „Beitrag zum Schutz der Biodiversität, Verbesserung von Ökosystemleistungen und Erhaltung von Lebensräumen und Landschaften“ abstellt.

Dieses Ziel beinhaltet den Schutz von Bestäubern und Bestäubungsleistungen.

Im Zeitraum 2022-2027 wird den Mitgliedstaaten bei der Gestaltung, Umsetzung und Unterstützung von Maßnahmen, die ihren Erfordernissen im Rahmen der GAP-Strategiepläne am besten entsprechen, mehr Subsidiarität und Flexibilität eingeräumt. Dies bietet Mitgliedstaaten und Interessenträgern die Möglichkeit, beispielsweise im Rahmen von gemeinsamen und ergebnisorientierten Regelungen, präzise abgestimmte Maßnahmen zur erarbeiten und durchzuführen. Des Weiteren sind die Mitgliedstaaten nach dem Vorschlag der Kommission für die GAP nach 2020

[1] Von den südlichen Ländern ist lediglich Spanien teilweise vertreten; Portugal, Italien, Griechenland, Malta und Zypern sind nicht vertreten. Die östlichen Länder spielen nur eine untergeordnete Rolle, wobei zwölf der Transekte durch Rumänien und acht durch Slowenien verlaufen; in den übrigen osteuropäischen Ländern werden keine Stichproben durchgeführt. Von den nördlichen Ländern sind weder Dänemark noch Estland vertreten, und die meisten Transekte befinden sich in Schweden. (Siehe von Swaay et al., 2017).

ausdrücklich verpflichtet, nationale Umweltpläne und deren Vorgaben auf der Grundlage der Unionsgesetzgebung zu berücksichtigen.

22. Die Kommission hat alle erforderlichen internen Vorkehrungen für die Durchführung der Initiative getroffen. Die Aufgaben und Zuständigkeiten wurden eindeutig festgelegt, und es wurden keine internen Steuerungsprobleme festgestellt. Die Kommission informiert die Mitgliedstaaten und Interessenträger im Rahmen der Koordinierungsgruppe für Natur und Biodiversität, die den Steuerungsrahmen für die Umsetzung der EU-Biodiversitätsstrategie bis 2020 bildet, regelmäßig über die im Rahmen der Initiative erzielten Fortschritte. Aufgrund des Mangels an belastbaren Daten über Bestäuber und den auf ihnen lastenden Druck ist es nicht möglich, konkrete Ziele festzulegen, die mit verschiedenen Maßnahmen erreicht werden sollen. Gleich mit der ersten Maßnahme der Initiative soll dieser Mangel behoben werden.

25. Die meisten der bekannten Bestäuberarten (darunter viele der am stärksten gefährdeten Bestäuberarten) sind mit in der Habitat-Richtlinie aufgeführten Lebensraumtypen verbunden und profitieren damit von den Schutz-, Bewirtschaftungs- und Wiederherstellungsmaßnahmen, die nach der Richtlinie ergriffen werden.

26. Aus der Studie „The impact of Natura 2000 on non-target species, assessment using volunteer-based biodiversity monitoring“ (Die Auswirkungen von Natura 2000 auf Nichtziel-Arten – Bewertung anhand eines Biodiversitätsmonitoring auf freiwilliger Basis) geht hervor, dass die von den Mitgliedstaaten zwischen 2007 und 2013 unternommenen Anstrengungen nicht ausreichten, um die Abnahme der Schmetterlingsarten insgesamt in Natura-2000-Gebieten aufzuhalten.

29. Die Vorlage für prioritäre Aktionsrahmen enthält keine spezifischen Anforderungen für Bestäuber, weil sie bereits 2017 – noch vor Erarbeitung von Maßnahme 4C der Initiative für Bestäuber – im Rahmen mehrerer Konsultationsrunden entworfen worden war. Ungeachtet dessen werden in einigen nationalen prioritären Aktionsrahmen spezifische Maßnahmen für Bestäuber ausgewiesen. So ist im Aktionsrahmen der Niederlande ein Betrag von 500 000 EUR pro Jahr für die Umsetzung der nationalen Strategie für Bestäuber vorgesehen.

In ihren Rückmeldungen zu den Entwürfen der nationalen prioritären Aktionsrahmen fordert die Kommission die Mitgliedstaaten ausdrücklich dazu auf, in ihre Aktionsrahmen alle Strategien oder Maßnahmen aufzunehmen, die speziell auf Bestäuber ausgerichtet sind.

32. Auch wenn nach Auffassung der Kommission die Intensivierung der Landwirtschaft maßgeblich zum Rückgang der Bestäuber beiträgt, möchte sie hervorheben, dass die Aufgabe landwirtschaftlicher Flächen in Gebieten mit extensiven Bewirtschaftungsmethoden, in denen sich wichtige naturnahe Lebensräume für wilde Bestäuber befinden, ebenfalls Druck auf die Bestäuber erzeugt.

Der GAP-Rahmen für den Zeitraum 2014-2020 umfasst Prioritäten, die einen direkten Bezug zu Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung von Ökosystemen und der Biodiversität aufweisen. Dies bildet die Grundlage für Maßnahmen, die auf die Schaffung günstiger Bedingungen für Bestäuber ausgerichtet sind.

Die Kommission unterstreicht mit ihrem Vorschlag für die GAP nach 2020 die vorrangige Bedeutung der Biodiversität und stärkt die Ziele der Agrarpolitik, indem sie Ergebnis- und Wirkungsindikatoren aufstellt, die die Auswirkungen der Agrarpolitik auf die Biodiversität, Lebensräume, Ökosysteme und die Landschaft – Elemente, die für Bestäuber von Bedeutung sind – betreffen.

Siehe auch Antwort zu Kasten 2.

33. Gemeinsame Antwort der Kommission zu Ziffer 33 und Kasten 4.

Bei Landwirten, die sich nachweislich nicht an die Rechtsvorschriften der EU, einschließlich von Umweltvorschriften, halten, können geleistete GAP-Zahlungen im Rahmen der Cross-Compliance-Regelung proportional zur Schwere des Verstoßes reduziert werden. Die Reduzierung kann zwischen 1 % und 100 % betragen. In der Praxis liegen bei den meisten Verstößen keine Absicht und besondere Schwere vor, sodass die Sanktionen im Rahmen der Cross-Compliance-Regelung zwischen 1 % und 5 % betragen.

In den Richtlinien und Verordnungen der EU ist eine Reihe von Vorschriften (Grundanforderungen an die Betriebsführung – GAB) festgelegt, und die Cross Compliance schärft das Bewusstsein der Landwirte für die Einhaltung der in diesen EU-Rechtsvorschriften verankerten Bestimmungen. Die GAP enthält weitere Vorschriften (Standards für die Erhaltung von Flächen in gutem landwirtschaftlichem und ökologischem Zustand (GLÖZ)), und die Mitgliedstaaten müssen nationale Standards festlegen, die auf die lokalen Bedingungen und Erfordernisse abgestimmt sind. Wenn Mitgliedstaaten anhand ihrer Erfahrungen feststellen, dass kein Nutzen für die Biodiversität, einschließlich eines Nutzens für Bestäuber, erzielt wird, so können sie die für Landwirte in Form von GAB oder GLÖZ-Standards geltenden Vorschriften sehr flexibel anpassen.

Die Cross Compliance ist nicht der einzige Faktor, der den Zustand der Biodiversität beeinflusst, und die Auswirkungen der Cross Compliance lassen sich nicht anhand von Ergebnissen oder Wirkungsindikatoren messen, die multifaktorielle Entwicklungen widerspiegeln. Daher stützt sich die Kommission auf Output- und nicht auf Wirkungsindikatoren, um die Umsetzung einzelner Instrumente wie der Cross-Compliance-Regelung zu messen.

Die Kommission vertritt deshalb die Auffassung, dass sich die Cross Compliance in Verbindung mit weiteren GAP-Instrumenten günstig auf die Biodiversität auf landwirtschaftlichen Nutzflächen auswirkt.

34. Gemeinsame Antwort zu den Ziffern 34, 35, 36 und 37 sowie Kasten 5.

Die Ökologisierung ist eine Stützungsregelung im Rahmen von Direktzahlungen, nach der Landwirten eine Vergütung für öffentliche Güter gewährt wird, die durch drei Maßnahmen bereitgestellt werden: den Schutz von Dauergrünland, einschließlich des am stärksten umweltsensiblen Dauergrünlands, die Anbaudiversifizierung und die Ausweisung eines prozentualen Anteils der Ackerflächen als ökologische Vorrangflächen (ÖVF). In ihrer Bewertung zur Umsetzung der Ökologisierung aus dem Jahr 2016 kam die Kommission zu dem Schluss, dass dieses Instrument über ein beträchtliches Potenzial verfügt, vor allem weil es einen großen Anteil der Flächen (77 % der gesamten landwirtschaftlichen Fläche) abdeckt, doch dieses Potenzial wurde von den Mitgliedstaaten und Landwirten nicht vollständig ausgeschöpft. Deshalb führte die Kommission nach dieser Bewertung eine Reihe von Verbesserungen ein, insbesondere ein Verbot des Einsatzes von Pestiziden auf ÖVF ab 2018. Darin wird konkret auf produktive landwirtschaftliche Flächen Bezug genommen, da das Risiko der Verwendung von Pestiziden auf nichtproduktiven landwirtschaftlichen Flächen sehr begrenzt ist.

Wenn Mitgliedstaaten anhand ihrer Erfahrungen feststellen, dass kein Nutzen für die Biodiversität, einschließlich eines Nutzens für Bestäuber, erzielt wird, so können sie die für Landwirte im Rahmen der Ökologisierung geltenden Vorschriften sehr flexibel anpassen.

Die Ökologisierung ist nicht der einzige Faktor, der den Zustand der Biodiversität beeinflusst, und die Auswirkungen der Ökologisierung lassen sich nicht anhand von Ergebnissen oder Wirkungsindikatoren messen, die multifaktorielle Entwicklungen widerspiegeln. Daher stützt sich die Kommission auf Output- und nicht auf Wirkungsindikatoren, um die Umsetzung einzelner Instrumente wie der Ökologisierungsregelung zu messen.

Die Kommission vertritt deshalb die Auffassung, dass sich die aktuelle Ökologisierungsregelung günstig auf die Biodiversität, einschließlich von Bestäubern, auswirken kann.

Dieses Potenzial wurde jedoch nicht vollständig ausgeschöpft, und dieser Mangel soll mit dem Vorschlag für die künftige GAP behoben werden.

35. Die Fußnote bezieht sich auf eine externe Studie zur Unterstützung der Bewertung. Die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen SWD(2018) 478 final enthält die Bewertung der Kommission.

In der Arbeitsunterlage (Seite 57) und in der Studie (Seiten 125 und 227) werden folgende Aussagen getroffen:

Aus der Analyse geht hervor, dass im Fall der EU-28 brachliegende Flächen die ÖVF mit den potenziell größten positiven Nettoauswirkungen sind, wobei es sich bei „brachliegenden Flächen“ um Stoppelfelder mit natürlichem Wiederbewuchs durch Unkräuter oder durch Saatmischungen mit Wildpflanzen handelt. Ein Nettonutzen kann sich auch aus mehrjährigen stickstoffbindenden Futterpflanzen, einigen Landschaftselementen (wie Feldrändern, Hecken, Bäumen, Teichen und Gräben), Pufferstreifen und Feldrändern ergeben.

Im externen Bericht zur Bewertung der Auswirkungen der GAP auf die Biodiversität (die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen wird demnächst veröffentlicht) wird zudem auf brachliegende Flächen als die für die Biodiversität nützlichste Art von ÖVF verwiesen („Land lying fallow, which is the most beneficial EFA type for biodiversity…“) (Seite 81).

37. Die Kommission ist der Ansicht, dass für Landwirte im Allgemeinen keinerlei Anreiz besteht, Pestizide auf Feldrändern, Pufferstreifen und anderen nichtproduktiven Landschaftselementen auszubringen, da es dort keine Kulturpflanzen zu schützen gilt. Zudem können die Mitgliedstaaten in ihren nationalen Aktionsplänen gemäß der Richtlinie für die nachhaltige Verwendung von Pestiziden feste Pufferstreifen entlang bestimmter Bereiche (z. B. von Wasserläufen) vorsehen. Wenn dies erforderlich ist, müssen sie in den Zulassungen für Pflanzenschutzmittel konkrete Auflagen in Bezug auf Maßnahmen zur Risikominderung vorsehen, die von den Landwirten zu beachten sind (wie abdriftmindernde Düsen oder Pufferzonen auf Feldern, in denen nicht gesprüht werden darf). Die Mitgliedstaaten sehen tatsächlich häufig Beschränkungen dieser Art vor, um Wasserläufe und/oder Bereiche außerhalb von Feldern vor Abdrift zu schützen.

38. Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) zählen bereits seit Jahren zu den wichtigsten GAP-Instrumenten, mit denen Landwirte angehalten werden, landwirtschaftliche Verfahren einzuführen oder weiter zu nutzen, die über die obligatorischen Auflagen hinausgehen und zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt, Landschaft, biologischen Vielfalt und der natürlichen Ressourcen beitragen. Im Zeitraum 2014-2020 wurden über 16 % aller für die Entwicklung des ländlichen Raums bereitgestellten EU-Mittel von den Mitgliedstaaten für AUKM verwendet. Zusammen mit der Unterstützung für den ökologischen Landbau und Natura 2000 hat dies zur Folge, dass über 17 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche in der EU in einer Weise landwirtschaftlich bewirtschaftet werden, die der Biodiversität, einschließlich Bestäubern, zugutekommen dürfte und die im Rahmen dieser Maßnahmen gefördert wird. Dabei handelt es sich um ökologisch ambitionierte landwirtschaftliche Verfahren, die über die Anforderungen der Cross Compliance hinausgehen und folglich zusätzliche ökologische öffentliche Güter bereitstellen.

39. Gemeinsame Antwort zu den Ziffern 39 und 40:

Mit dem Vorschlag für die künftige GAP wird die Cross-Compliance-Regelung durch eine erweiterte Konditionalität, die sich u. a. auf die Biodiversität und Pestizide erstreckt, gestärkt, indem neue GAB und GLÖZ-Standards eingeführt und Ökologisierungsauflagen konsequent eingebunden werden. Ausgehend davon wird die neue Regelung im Rahmen der Direktzahlungen, die der Umwelt zugutekommen soll, nämlich die Öko-Regelung, zu diesem Ziel beitragen.

Hinsichtlich der AUKM sind im Vorschlag der Kommission weitere Verbesserungen vorgesehen:

- Zusammen mit den Mitgliedstaaten sollen gemeinsame Regelungen und ergebnisorientierte Zahlungen gefördert und unterstützt werden – zwei Ansätze, die zu einer deutlichen und messbaren Verbesserung der Qualität ökologischer Umweltgüter beitragen können. Beide können sich sehr günstig auf Bestäuber auswirken, da sie auf der Ebene der Landschaft und nicht von Parzellen wirken.

- Ausnahmsweise und in begründeten Fällen ist es demnach gestattet, Agrarumwelt- und Klimaverpflichtungen für weniger als fünf bis sieben Jahre einzugehen, wenn der kürzere Zeitraum ausreicht, um die Umweltvorteile zu erzielen. Dies wiederum bietet potenziellen AUKM-Begünstigten mehr Flexibilität und macht solche Verpflichtungen attraktiver.

- Erhöhung der Beitragssätze für AUK-Verpflichtungen und weitere einschlägige Verpflichtungen, die z. B. den ökologischen Landbau, Natura-2000-Zahlungen und nichtproduktive Investitionen betreffen, um sie attraktiver zu gestalten.

Die ehrgeizigen Ziele für Bestäuber können nicht allein mit Instrumenten erreicht werden, sondern nur durch Zusammenwirken der Beteiligten. Die landwirtschaftlichen Beratungsdienste werden die Landwirte ebenfalls tatkräftig bei der Anwendung von Verfahren unterstützen, die u. a. Bestäubern zugutekommen.

43. Wird Unkraut anstelle von Herbiziden mit mechanischen Mitteln bekämpft, ist mit denselben Auswirkungen auf die Qualität und Vielfalt der pflanzlichen Ressourcen zu rechnen.

44. Mit ihren Bestimmungen zu Nichtziel-Arthropoden, zu denen spezifische Bestimmungen vorgesehen sind, erstreckt sich die Pflanzenschutzmittel-Verordnung auch auf andere Insektenarten als Bienen. Diese Bestimmungen dienen implizit (oder indirekt) dem Schutz von wilden Bestäubern.

46. Die Kommission verweist darauf, dass sie beträchtliche Bemühungen unternommen hat, um das Risikobewertungsverfahren für Honigbienen auf die rechtlichen Anforderungen abzustimmen.

Die Kommission hebt hervor, dass die Leitlinien bereits 2002 angenommen wurden, also vor Verabschiedung der Verordnung im Jahr 2009. Folglich können sie nicht auf diese Verordnung abgestimmt sein.

47. Im Leitliniendokument von 2002 wird auf das Risiko für Larven eingegangen, das von Insektenwachstumsregulatoren und anderen Wirkstoffen, die sich langfristig negativ auf die Gesundheit von Bienenvölkern auswirken können, ausgeht. In solchen Fällen ist nachzuweisen, dass nicht mit Langzeitfolgen für die Gesundheit von Bienenvölkern zu rechnen ist. (Siehe letzter Teil von Abschnitt 4.3 des Leitliniendokuments von 2002).

53. Die Kommission betont, dass die Beauftragung der EFSA Teil einer umfassenderen Lösung war. Die EFSA wurde auf Ersuchen der großen Mehrzahl der Mitgliedstaaten beauftragt; einige Mitgliedstaaten sahen darin die Voraussetzung dafür, dass sie einer Änderung der einheitlichen Grundsätze zustimmen, die die Umsetzung der Teile der Leitlinien ermöglichen würde, die sich auf die akute Toxizität für Honigbienen beziehen. Diese Änderung der einheitlichen Grundsätze wurde dann im Oktober 2019 vom Europäischen Parlament abgelehnt.

Die Kommission stellt ferner fest, dass sie die EFSA nicht um eine frühere Überprüfung der Leitlinien ersuchte, weil den 2013 eingeführten Beschränkungen für die drei Neonicotinoide, für die bis 2018 Gerichtsverfahren anhängig waren, eine EFSA-Bewertung zugrunde lag, auf die sich auch das Leitliniendokument von 2013 stützte. Die Kommission war zu diesem Zeitpunkt zudem der Auffassung, dass die Leitlinien von 2013 den aktuellsten wissenschaftlichen Empfehlungen der EFSA zu dieser Thematik entsprachen.

54. Die Kommission verpflichtet Antragsteller bislang nicht zur Anwendung von Untersuchungsmethoden, die nach 2013 entwickelt wurden, da das Leitliniendokument von den Mitgliedstaaten noch nicht bestätigt wurde.

55. Was die Überarbeitung der spezifischen Schutzziele für Bienen anbelangt, so fand am 6. März 2020 eine erste Beratung mit den Mitgliedstaaten statt.

Die Überprüfung der spezifischen Schutzziele, die im Leitliniendokument der EFSA von 2013 festgelegt worden waren, soll im Mai 2020 abgeschlossen werden. Diese Überprüfung wird sich auf spezifische Schutzziele für Honigbienen, Hummeln und Solitärbienen erstrecken.

56. Das Ziel des im Rahmen der gesellschaftlichen Herausforderung 2 von Horizont 2020 auf der Grundlage eines Aufrufs zur Einreichung von Vorschlägen aus dem Jahr 2016 ausgewählten Projekts „PoshBee“ besteht darin, die erste umfassende europaweite Bewertung der Expositionsgefahr vorzunehmen, die bei zwei wichtigen Bodennutzungssystemen von Chemikalien und deren Mischungen in Verbindung mit Krankheitserregern und Ernährungsstress für Solitärbienen, Hummeln und Honigbienen ausgeht (https://cordis.europa.eu/project/id/773921). Das Projekt wird in Zusammenarbeit mit der EFSA durchgeführt.

Die Kommission unterstützt im Rahmen von Horizont 2020 ferner Untersuchungen zur Erprobung und Einführung von integrierten Ansätzen für Fortschritte bei der Bewertung der Auswirkungen von Pflanzenschutzmitteln und deren Metaboliten auf die Gesundheit von Pflanzen, Menschen, Tieren und Ökosystemen; sie führt dazu im Rahmen des Arbeitsprogramms 2018-2020 der gesellschaftlichen Herausforderung 2 ein Forschungsprojekt durch (siehe SFS-04-2019-2020).

Die Kommission stellt fest, dass die aktuellen Datenanforderungen für Pflanzenschutzmittel (Verordnung (EU) Nr. 284/2013) auch die Untersuchung auf akute Toxizität bei Bienen umfassen. Pflanzenschutzmittel, die mehr als einen Wirkstoff enthalten, werden folglich bereits auf der Ebene der Mitgliedstaaten zum Zweck der nationalen Zulassung bewertet.

58. Die Kommission beschränkte 2013 zum Schutz der Bienen auch die Verwendung von Fipronil.

Nach den im April 2018 eingeführten Beschränkungen zogen die Antragsteller die Anträge auf Verlängerung der Genehmigung für Clothianidin und Thiametoxam zurück, und für Imidacloprid werden keine Anträge gestellt. Die Genehmigung für Thiacloprid wurde im Januar 2020 von der Kommission nicht verlängert.

62. Die Kommission ist nach der Pflanzenschutzmittel-Verordnung nicht verpflichtet, derartige Forschungsprojekte zu initiieren. Dennoch wurden mehrere Forschungsprojekte vor 2019 abgeschlossen oder laufen noch bzw. befinden sich in der Planung.[2]

[2] 1) Informationsblatt zur Forschung und Innovation im Bereich Pflanzengesundheit (einschließlich des integrierten Pflanzenschutzes, von Alternativen zu Pestiziden und neuer Schädlinge/Krankheiten) https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/factsheet-agri-plant-health_en.pdf.

Kasten 7 – Sonderbericht 05/2020 – Nachhaltige Verwendung von Pflanzenschutzmitteln: begrenzter Fortschritt bei der Messung und Verringerung von Risiken

Von den Behörden der Mitgliedstaaten ist sicherzustellen, dass professionelle Verwender die für die Anwendung der Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes geltenden Anforderungen einhalten. Die Behörden der Mitgliedstaaten sollten über eindeutige Bewertungskriterien verfügen, um über die Einhaltung oder Nichteinhaltung der Grundsätze zu entscheiden.

Im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip sind die Mitgliedstaaten für die Umwandlung der allgemeinen Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes in praktische Kriterien zuständig, und die Kommission wird die Mitgliedstaaten auch künftig dabei unterstützen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

65. Der Regulierungsrahmen wird vom Europäischen Parlament und vom Rat festgelegt und gibt die Grenzen vor, innerhalb derer die Kommission tätig werden kann.

Empfehlung 1 – Den Bedarf an spezifischen Maßnahmen für wilde Bestäuber bewerten

a) Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

Die Kommission wird bis Ende 2020 eine Überprüfung der EU-Initiative für Bestäuber vornehmen und ausgehend davon im Jahr 2021 Folgemaßnahmen für Bestäuber prüfen.

b) Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

Die Steuerungs- und Überwachungsmechanismen für solche Maßnahmen werden Gegenstand von Überlegungen im Rahmen der EU-Biodiversitätsstrategie für 2030 sein.

Ein Beispiel: Das Ziel von EUCLID bestand darin, nachhaltigere Pflanzenschutzmethoden zu entwickeln, um die Auswirkungen von Pestiziden zu reduzieren. Dieses Projekt lief von September 2015 bis September 2019.

2) Eine Veröffentlichung über zehn Forschungsprojekte und deren Ergebnisse, die den integrierten Pflanzenschutz/Pestizide/Schädlinge und Krankheiten sowie alle Teile von Horizont 2020 (Marie-Skłodowska-Curie-Maßnahmen, Europäischer Forschungsrat usw.) betrafen https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/cc7026c4-56b6-11ea-aece-01aa75ed71a1.

Ein Beispiel: Mit dem Projekt nEUROSTRESSPEP sollten „umweltfreundlichere“ Insektizide entwickelt werden, indem insekteneigene Hormone gegen Insekten eingesetzt werden. Dieses Projekt lief von Juni 2015 bis Mai 2019.

3) Informationsblatt zu ökologischen Ansätzen und zur Forschung und Innovation im Bereich des ökologischen Landbaus (einschließlich der Agrarökologie, des ökologischen Landbaus, der Biodiversität, von Ökosystemdienstleistungen, der Agrarforstwirtschaft, Bestäubung, biologischen Bekämpfung und Diversifizierung) https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/factsheet-agri-research-ecological-approaches_en.pdf.

Ein Beispiel: Das Projekt ECOSTACK läuft seit September 2018. Bei dem Projekt geht es u. a. darum, für verschiedene Kulturen und pedoklimatische Bedingungen die Auswirkungen von natürlichen Feinden und Bestäubern auf Erträge zu quantifizieren, mögliche Zielkonflikte zwischen biologischer Bekämpfung und Bestäubungsdienstleistern zu untersuchen, „biologisch inspirierte“ Pflanzenschutzstrategien zu entwickeln und den Feldstatus der Empfindlichkeit von Ökosystemdienstleistungserbringern gegenüber Agrochemikalien sowie deren Kompatibilität im Hinblick auf den integrierten Pflanzenschutz zu bewerten.

68. Der GAP-Rahmen für den Zeitraum 2014-2020 umfasst Prioritäten, die einen direkten Bezug zu Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung von Ökosystemen und der Biodiversität aufweisen. Dies bildet die Grundlage für Maßnahmen, die auf die Schaffung günstiger Bedingungen für Bestäuber ausgerichtet sind. Die GAP-Vorschläge für die Zeit nach 2020 enthalten auch ein spezifisches Ziel zum Schutz der Biodiversität, zu Ökosystemleistungen sowie zu Lebensräumen und Landschaften, das den Mitgliedstaaten breiten Raum für die Gestaltung von Maßnahmen zugunsten von Bestäubern bietet. Die Mitgliedstaaten müssen nachweisen, dass ihre Pläne ambitioniertere Umweltziele umfassen.

Empfehlung 2 – Die Integration von Maßnahmen zum Schutz wilder Bestäuber in die politischen Instrumente der EU in den Bereichen Erhaltung der biologischen Vielfalt und Landwirtschaft verbessern

a) Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

b) Die Kommission stimmt der Empfehlung teilweise zu.

Im Bericht zur Bewertung der Auswirkungen der GAP auf die Biodiversität werden die Wirksamkeit, das Potenzial, aber auch die Zwänge der aktuellen GAP-Instrumente und -Maßnahmen im Hinblick auf die Biodiversität allgemein analysiert, wobei auch auf Bestäuber eingegangen wird (ESQ 6, S. 103). Damit dient diese Analyse auch der Bewertung der Auswirkungen, die solche Maßnahmen auf Bestäuber haben, da Bestäuber ein fester Bestandteil der Biodiversität sind. Diese Bewertung wird durch einen Studienbericht zu Maßnahme 5A der EU-Bestäuberinitiative ergänzt. Die Kommission wird die entsprechenden Erkenntnisse nutzen und sich weiter um die Ermittlung bewährter Vorgehensweisen bemühen, die Bestäubern zugutekommen.

c) Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

Während in den GAP-Strategieplänen nachzuweisen ist, dass sie einen Beitrag zu den allgemeinen und spezifischen Zielen der GAP leisten, einschließlich des spezifischen Ziels, das den Schutz der Biodiversität, Ökosystemleistungen sowie Lebensräume und Landschaften betrifft, bietet die GAP für die Zeit nach 2020 den Mitgliedstaaten bei der Festlegung von Maßnahmen mehr Flexibilität. Infolgedessen stützen sich die Mitgliedstaaten bei der Wahl und Gestaltung der von ihnen vorgeschlagenen Maßnahmen und Bewirtschaftungsmethoden nicht auf vorab festgelegte Verfahren, sondern auf eine Analyse ihrer Umweltsituation, aus der sie den von den GAP-Strategieplänen zu deckenden Bedarf ableiten, auch im Hinblick auf Bestäuber, wenn dies für ein bestimmtes Gebiet relevant ist. Aus diesen Plänen muss auch hervorgehen, welchen Beitrag sie zu den Vorgaben und Zielen leisten, die in den jeweiligen Umweltrechtsvorschriften festgelegt sind. Die Ziele, die in den Strategien im Rahmen des Grünen Deals festgelegt wurden und für die GAP von Bedeutung sind, müssen ebenfalls berücksichtigt werden.

Die Kommission wird bei ihrer Bewertung der GAP-Pläne prüfen, ob die vorgeschlagenen Maßnahmen in Verbindung mit den Bewirtschaftungsmethoden und nicht isoliert von ihnen gewährleisten, dass sie einen effizienten Beitrag zu den spezifischen Zielen der GAP, zu den im jeweiligen Plan genannten spezifischen Erfordernissen der Mitgliedstaaten und zur Erreichung der formulierten Vorgaben und Ziele leisten können.

69. Der Kommission war es unter großer Mühe gelungen, sich im Juli 2019 eine ausreichende Unterstützung der Mitgliedstaaten für eine Änderung der einheitlichen Grundsätze zu sichern, die die Umsetzung derjenigen Teile des EFSA-Leitliniendokuments für Bienen von 2013 gestattet hätte, welche sich auf die akute Toxizität für Honigbienen beziehen. Das Europäische Parlament sprach sich im Oktober 2019 gegen diesen Vorschlag aus.

Empfehlung 3 – Den Schutz wilder Bestäuber im Rahmen des Prozesses zur Bewertung der Risiken von Pestiziden verbessern

a) Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

b) Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

Prüfungsteam

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Prüfungen zu Politikbereichen und Programmen der Europäischen Union oder zu Fragen des Finanzmanagements in spezifischen Haushaltsbereichen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Regelkonformität, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben, künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer I "Nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen" unter Vorsitz von Samo Jereb, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Die Leitung der Prüfung fiel ebenfalls in die Zuständigkeit von Samo Jereb. Herr Jereb wurde unterstützt von der Attachée Jerneja Vrabič, dem Leitenden Manager Robert Markus und der Aufgabenleiterin Mihaela Văcărașu. Zum Prüfungsteam gehörten außerdem Greta Kapustaitė, Anna Sfiligoi und Radostina Simeonova. Richard Moore und Fiona Urquhart leisteten sprachliche Unterstützung.

Von links nach rechts: Anna Sfiligoi, Samo Jereb, Mihaela Văcărașu, Greta Kapustaitė und Jerneja Vrabič.

Zeitschiene

Verfahrensschritt	Datum
Annahme des Prüfungsplans/Beginn der Prüfung	18.9.2019
Offizielle Übermittlung des Berichtsentwurfs an die Kommission (bzw. die sonstigen geprüften Stellen)	14.4.2020
Annahme des endgültigen Berichts nach Abschluss des kontradiktorischen Verfahrens	17.6.2020
Eingang der offiziellen Antworten der Kommission (bzw. der sonstigen geprüften Stellen) in allen Sprachfassungen	1.7.2020

URHEBERRECHTSHINWEIS
© Europäische Union, 2020.

Die Weiterverwendung von Dokumenten des Europäischen Rechnungshofs wird durch den Beschluss Nr. 6-2019 des Europäischen Rechnungshofs über die Politik des offenen Datenzugangs und die Weiterverwendung von Dokumenten geregelt.

Sofern nicht anders angegeben (z. B. in gesonderten Urheberrechtshinweisen), werden die Inhalte des Hofes, an denen die EU die Urheberrechte hat, im Rahmen der Lizenz "Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)" zur Verfügung gestellt. Das bedeutet, dass eine Weiterverwendung gestattet ist, sofern die Quelle in angemessener Weise angegeben und auf Änderungen hingewiesen wird. Der Weiterverwender darf die ursprüngliche Bedeutung oder Botschaft der Dokumente nicht verzerrt darstellen. Der Hof haftet nicht für etwaige Folgen der Weiterverwendung.

Sie sind zur Einholung zusätzlicher Rechte verpflichtet, falls ein bestimmter Inhalt identifizierbare Privatpersonen zeigt, z. B. auf Fotos von Mitarbeitern des Hofes, oder Werke Dritter enthält. Wird eine Genehmigung eingeholt, so hebt diese die vorstehende allgemeine Genehmigung auf; auf etwaige Nutzungsbeschränkungen wird ausdrücklich hingewiesen.

Wollen Sie Inhalte verwenden oder wiedergeben, an denen die EU keine Urheberrechte hat, müssen Sie eine Genehmigung direkt bei den Urheberrechtsinhabern einholen.

Software oder Dokumente, die von gewerblichen Schutzrechten erfasst werden, wie Patente, Marken, eingetragene Muster, Logos und Namen, sind von der Weiterverwendungspolitik des Hofes ausgenommen und werden Ihnen nicht im Rahmen der Lizenz zur Verfügung gestellt.

Die Websites der Organe der Europäischen Union in der Domain "europa.eu" enthalten mitunter Links zu von Dritten betriebenen Websites. Da der Hof diesbezüglich keinerlei Kontrolle hat, sollten Sie deren Bestimmungen zum Datenschutz und zum Urheberrecht einsehen.

Verwendung des Logos des Europäischen Rechnungshofs

Das Logo des Europäischen Rechnungshofs darf nur mit vorheriger Genehmigung des Europäischen Rechnungshofs verwendet werden.

DE	PDF	ISBN 978-92-847-4858-7	1977-5644	doi:10.2865/03280	QJ-AB-20-014-DE-N
DE	HTML	ISBN 978-92-847-4846-4	1977-5644	doi:10.2865/099807	QJ-AB-20-014-DE-Q

In den letzten Jahrzehnten sind die Populationsdichte und die Vielfalt wilder Bestäuber in der EU zurückgegangen. Im Jahr 2018 bemühte sich die Kommission durch die Einführung der Initiative für Bestäuber um Koordinierung ihres Ansatzes zur Eindämmung des Rückgangs wilder Bestäuber. Der Hof stellte fest, dass dies den Rückgang kaum aufgehalten hat und die Initiative besser verwaltet werden muss, damit ihre Ziele verwirklicht werden. Darüber hinaus wurden im Rahmen der Biodiversitäts- und der Agrarpolitik sowie durch die Rechtsvorschriften über Pestizide keine angemessenen Maßnahmen zum Schutz wilder Bestäuber bereitgestellt. Der Hof unterbreitet Empfehlungen zur Verbesserung des Schutzes wilder Bestäuber im Rahmen der bestehenden EU-Politiken und -Rechtsvorschriften.

Sonderbericht des Hofes gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV.

CURIA RATIONUM
EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF

Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors