



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 27.5.2021
COM(2021) 261 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT,
DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN
AUSSCHUSS DER REGIONEN**

Fortschritte bei der Umsetzung der EU-Initiative für Bestäuber

DE

DE

1. EINFÜHRUNG: DIE EU-INITIATIVE FÜR BESTÄUBER

In den vergangenen Jahrzehnten ist es in Europa zu einem dramatischen Rückgang des Vorkommens und der Vielfalt der wilden Bestäuberinsekten wie Bienen, Schmetterlinge, Schwebfliegen und Motten gekommen. Viele Arten stehen sogar kurz vor dem Aussterben. Laut der europäischen Roten Liste¹ ist etwa eine von drei Bienen- und Schmetterlingspopulationen im Rückgang begriffen, während etwa eine von zehn vom Aussterben bedroht ist.

Der Verlust der wilden Bestäuber gibt Anlass zu ernster Besorgnis, denn etwa 80 % der Nutzpflanzenarten und der wilden Blütenpflanzenarten in der EU sind zumindest teilweise abhängig von der Bestäubung durch Tiere. Ohne Bestäuber würden viele Pflanzenarten zurückgehen und schließlich verschwinden. Dies würde das Überleben der Natur, das Wohlergehen der Menschen und die Wirtschaft bedrohen. Etwa 3,7 Mrd. EUR der jährlichen landwirtschaftlichen Produktion der EU sind direkt von den Bestäuberinsekten abhängig.² Bei Schätzungen wurden jedoch nicht die Bestäubung von Wildpflanzen durch Tiere und der Beitrag, den Bestäuber in Bezug auf die Ernährungssicherheit und die menschliche Gesundheit leisten, berücksichtigt.

Im Juni 2018 nahm die Kommission die EU-Initiative für Bestäuber³ (im Folgenden „Initiative“) an. Die Initiative stellt den ersten EU-Rahmen zur Bekämpfung des Rückgangs der wilden Bestäuber⁴ dar. Sie wird von allen Interessengruppen nachdrücklich unterstützt.⁵

In der Initiative wurden langfristige Ziele für 2030 festgelegt, die die Gewinnung verwertbarer Erkenntnisse zu dem Problem, die Bekämpfung der wichtigsten bekannten Ursachen des Problems, die Förderung der Zusammenarbeit der Interessenträger und die Einbeziehung der Gesellschaft insgesamt umfassen. Um die Union auf den richtigen Weg zu bringen, wurden in der Initiative 10 Maßnahmen und 31 Teilmaßnahmen festgelegt, die kurz- bis mittelfristig umzusetzen sind.

Die Maßnahmen unterstützen einen integrierten Ansatz zur Lösung des Problems und eine effizientere Nutzung der vorhandenen Instrumente und Strategien. Dabei liegt der Schwerpunkt vor allem auf der Integration der Ziele zur Erhaltung der Bestäuber in verschiedene Politikbereiche der Union, darunter die Umwelt- und Gesundheitspolitik (insbesondere die Vogelschutz- und Habitat-Richtlinie und die EU-Rechtsvorschriften über Pestizide), die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP), die Kohäsionspolitik und die Forschungs- und Innovationspolitik.

Das Europäische Parlament⁶ und der Rat⁷ begrüßten die Initiative, betonten die Bedeutung der Bestäuber und forderten wirksame Maßnahmen zur Bekämpfung ihres Rückgangs. Am 9. Juli

¹ <https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/redlist>

² Europäische Union, Europäische Umweltagentur (2021), „Accounting for ecosystems and their services in the European Union (INCA)“, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg (im Druck).

³ COM(2018) 395 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52018DC0395>.

⁴ Bestäuber in Europa sind hauptsächlich Insekten wie Wildbienen, Schwebfliegen, Schmetterlinge und Motten.

⁵ https://www.acceptance.ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/pollinators/documents/EU_pollinators_summary_public_consultation.pdf

⁶ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-0104_DE.html

⁷ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12948-2018-INIT/de/pdf>

2020 veröffentlichte der Europäische Rechnungshof einen Sonderbericht⁸ über die EU-Maßnahmen zum Schutz wilder Bestäuber (im Folgenden „Sonderbericht des Hofes“). Er ermittelte Lücken in zentralen EU-Politiken zur Bekämpfung der größten Bedrohungen für wilde Bestäuber und empfahl, dass die Kommission bewertet, ob spezifische Maßnahmen zur Bekämpfung der Bedrohungen, die bisher nicht in der Initiative berücksichtigt wurden, erforderlich sind. Der Europäische Rechnungshof wies auch darauf hin, dass es erforderlich ist, die Maßnahmen zum Schutz wilder Bestäuber besser in die politischen Instrumente der EU für die Erhaltung der biologischen Vielfalt und die Landwirtschaft zu integrieren und den Schutz wilder Bestäuber im Rahmen des Prozesses zur Bewertung der Risiken von Pestiziden zu verbessern. Der Rat begrüßte in seinen Schlussfolgerungen vom 17. Dezember 2020⁹ die Empfehlungen des Rechnungshofs und erkannte an, dass der EU-Aktionsrahmen für Bestäuber dringend gestärkt werden muss.

Am 20. Mai 2020 nahm die Kommission die EU-Biodiversitätsstrategie für 2030¹⁰ und die Strategie „Vom Hof auf den Tisch“¹¹ an, bei denen es sich um Leitinitiativen des europäischen Grünen Deals handelt. Mit diesen Strategien werden Maßnahmen gefördert, um den Rückgang der Bestäuber umzukehren, und zwar durch Verpflichtungen und Zielvorgaben für den Naturschutz und den Plan der EU zur Wiederherstellung der Natur. Zusammen mit der neuen EU-Strategie für die Anpassung an den Klimawandel¹² und verstärkten Bemühungen in Bezug auf die Klimaneutralität und das Null-Schadstoff-Ziel werden diese Strategien bei der Bekämpfung der wichtigsten Bedrohungen für wilde Bestäuber helfen wie z. B. Landnutzungsänderungen, intensive landwirtschaftliche Bewirtschaftung und Einsatz von Pestiziden, Umweltverschmutzung, invasive gebietsfremde Arten, Klimawandel.

In diesem Bericht werden die Fortschritte bei der Umsetzung aller Maßnahmen im Rahmen der Initiative bewertet. Er stützt sich auf viele Quellen, darunter die Ergebnisse von Politikbewertungen, Berichte und Veröffentlichungen der EU und spezifische Studien. Er berücksichtigt zudem die institutionellen Rückmeldungen des Europäischen Parlaments, des Rates und des Rechnungshofs.

2. ZEHN MAßNAHMEN – ZUSAMMENFASSUNG DER FORTSCHRITTE

2.1. Maßnahme 1: Unterstützung der Überwachung und Bewertung

Die derzeitigen Erkenntnisse zeigen einen besorgniserregenden Rückgang der wilden Bestäuber, der wirksame Maßnahmen erfordert. Allerdings gibt es noch erhebliche Daten- und Informationslücken in Bezug auf den Zustand der Bestäuber, die Ursachen für ihren Rückgang und die Folgen für die Natur und das Wohlergehen der Menschen.

Im Juni 2019 beauftragte die Kommission eine Gruppe von Sachverständigen damit, einen Vorschlag für ein feldbasiertes EU-System zur Beobachtung von Bestäubern zu erarbeiten, das verlässliche Informationen über den Zustand und die Entwicklung der Bestäuberpopulationen in den Mitgliedstaaten liefert (Maßnahme 1A). Um die Einbindung und rechtzeitige Beiträge der

⁸ Sonderbericht 15/2020, <https://www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did=54200>.

⁹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14168-2020-INIT/de/pdf>

¹⁰ COM(2020) 380 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52020DC0380>.

¹¹ COM(2020) 381 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52020DC0381>.

¹² COM(2021) 82 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=COM:2021:82:FIN>.

Mitgliedstaaten in diesem Verfahren sicherzustellen, hat die Kommission die nationalen Umwelt- und Landwirtschaftsbehörden konsultiert, unter anderem im Rahmen spezieller Workshops. Der Vorschlag der Sachverständigen¹³, der im Januar 2021 veröffentlicht wurde, enthält eine umfassende Methodik für das Beobachtungssystem und eine Reihe politischer Indikatoren. In einem nächsten Schritt wird die Kommission bei der Feinabstimmung und Operationalisierung des Vorschlags und beim Aufbau von Kapazitäten zur Anwendung des Systems vor Ort eng mit den Mitgliedstaaten zusammenarbeiten.

Die Daten des künftigen EU-Systems zur Beobachtung von Bestäubern werden von entscheidender Bedeutung sein, um i) wirksame Erhaltungsmaßnahmen zu erarbeiten und umzusetzen, ii) vorrangige Gebiete für die Durchführung dieser Maßnahmen zu ermitteln und iii) die Auswirkungen dieser Maßnahmen zu bewerten. Diese Daten werden auch als Grundlage für die europäische Rote Liste dienen, da sie langfristig eine fundierte Bewertung des Erhaltungszustands von Bestäuberarten ermöglichen. Im Dezember 2018 begann die Kommission mit der Arbeit an der europäischen Roten Liste für Schwebfliegen¹⁴ (Maßnahme 1B), deren Fertigstellung für Juni 2022 erwartet wird. Im April 2021 begann die Kommission mit der Arbeit an der europäischen Roten Liste für Motten¹⁵.

Geschützte Gebiete sind besonders wichtig für die Erhaltung der Bestäuber. Im Juni 2020 veröffentlichten die Europäische Umweltagentur und das Europäische Themenzentrum für biologische Vielfalt einen Bericht, in dem die Bedeutung der in Anhang I der Habitat-Richtlinie genannten Lebensraumtypen für Bestäuber bewertet wurde.¹⁶ Dadurch wurde die Bewertung des Erhaltungszustands geschützter Lebensräume von Bestäubern auf der Grundlage der Berichterstattung der Mitgliedstaaten¹⁷ ermöglicht (Maßnahme 1C). Der jüngste EUA-Bericht über den Zustand der Natur zeigt, dass der Zustand der Bestäuber Anlass zu ernsthaften Bedenken gibt.^{18,19}

Die Kommission hat außerdem daran gearbeitet, Daten- und Informationslücken in Bezug auf die Belastungen für Bestäuber zu beseitigen, insbesondere was die Verschlechterung der Lebensräume und den Einsatz von Pestiziden betrifft. Derzeit arbeitet die Kommission an der Pilotierung eines feldbasierten Überwachungssystems für die biologische Vielfalt in Agrarlandschaften²⁰ und der Vorbereitung des Grünlandmoduls für die LUCAS-Erhebung²¹, die nach einem erfolgreichen Pilotversuch im Jahr 2018 für 2022 geplant ist. Außerdem führt die Kommission ein Pilotprojekt zu einem innovativen System durch, bei dem Honigbienen zur Überwachung von Pestiziden in der Umwelt verwendet werden²² (Maßnahme 1D). Nach dem

¹³ <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC122225>

¹⁴ <https://wikis.ec.europa.eu/display/EUPKH/European+Red+List+of+Hoverflies>

¹⁵ <https://wikis.ec.europa.eu/display/EUPKH/European+Red+List+of+Moths>

¹⁶ <https://www.eionet.europa.eu/etcbs/etc-bd/products/etc-bd-reports/etc-bd-technical-paper-1-2020-report-for-a-list-of-annex-i-habitat-types-important-for-pollinators>

¹⁷ https://ec.europa.eu/environment/nature/knowledge/rep_habitats

¹⁸ <https://www.eea.europa.eu/publications/state-of-nature-in-the-eu-2020>

¹⁹ https://tableau.discomap.eea.eu/t/Natureonline/views/SOPollinators/Storypollinators?%3AisGuestRedirectFromVizportal=y&%3Adisplay_count=n&%3AshowAppBanner=false&%3Aorigin=viz_share_link&%3AshowVizHome=n&%3Aembed=y

²⁰ European Monitoring of Biodiversity in Agricultural Landscapes (EMBAL), <https://wikis.ec.europa.eu/display/EUPKH/Data+and+information> (auf Englisch).

²¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/de/web/lucas>

²² Insignia-Projekt, <https://www.insignia-bee.eu> (auf Englisch).

Pilotprojekt soll das System 2022, unterstützt durch die vorbereitende Maßnahme des Europäischen Parlaments²³, vollumfänglich umgesetzt werden.

Im Oktober 2020 veröffentlichte die Kommission die Ergebnisse der EU-weiten Bewertung der Ökosysteme²⁴ (Maßnahme 1E). Bei der Analyse wurden aktuell verfügbare Daten und Informationen über Bestäuber und ihre Lebensräume verwendet, um den Zustand der von Tieren geleisteten Bestäubungsdienste in der EU zu bewerten. Die Ergebnisse zeigen, dass 50 % der Landfläche, auf der von Bestäubern abhängige Nutzpflanzen angebaut werden, ein Bestäubungsdefizit aufweist. Eine der besten Möglichkeiten, dieses Bestäubungsdefizit anzugehen, wäre eine von der Agrarpolitik unterstützte Wiederherstellung der Ökosysteme.

Darüber hinaus hat die Kommission eine „Bestäubungsbilanzierung“²⁵ erstellt (Maßnahme 1E), die zeigt, dass sich der wirtschaftliche Wert der Bestäuberinsekten für den Pflanzenbau in der EU auf etwa 3,7 Mrd. EUR im Jahr beläuft²⁶. Die Bilanzierung kann für die Bewertung verwendet werden, inwieweit sich der Rückgang der Bestäuberpopulationen auf die landwirtschaftliche Produktion und auf landwirtschaftliche Einfuhren und Ausfuhren auswirkt.²⁷

2.2. Maßnahme 2: Unterstützung von Forschung und Innovation

Die Kommission unterstützt weiterhin die grundlegende und angewandte Forschung zu Bestäubern durch das EU-Rahmenprogramm für Forschung und Innovation, um Wissenslücken zu füllen und effektivere und ergebnisorientiertere Erhaltungsmaßnahmen zu fördern²⁸ (Maßnahme 2A).

Nach der Annahme der Initiative fügte die Kommission den Bereich Bestäuber dem Horizont-2020-Arbeitsprogramm für 2018-2020 als eigenes Thema hinzu. Ziel ist es, zu diesem Thema Instrumente, Leitlinien und Methoden zu entwickeln, um die Ursachen und Folgen des Rückgangs der wilden Bestäuber besser abschwächen zu können.²⁹ Dieses Forschungsvorhaben wird voraussichtlich im September 2021 beginnen. Im Rahmen des BiodivERsA-Netzwerks³⁰ wurden Projekte mit Bedeutung für Bestäuber durchgeführt, die dabei helfen sollten, das Verständnis der Wechselbeziehung zwischen den verschiedenen Ursachen für den Rückgang der Bestäuber³¹ und die Modellierung von Szenarien für die Biodiversität und die Ökosystemleistungen der Bestäuber³² zu verbessern. Außerdem wurde die Spitzenforschung im Bereich Bestäuber durch individuelle Zuschüsse und Stipendien im Rahmen des Europäischen Forschungsrats³³ und von Marie-Skłodowska-Curie-Maßnahmen³⁴ unterstützt. Diese Zuschüsse

²³ Weitere Informationen zu vorbereitenden Maßnahmen des Europäischen Parlaments (auf Englisch): [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2019/640130/EPRS_ATA\(2019\)640130_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2019/640130/EPRS_ATA(2019)640130_EN.pdf).

²⁴ <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC120383>

²⁵ <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC117072>

²⁶ Europäische Union, Europäische Umweltagentur (2021), „Accounting for ecosystems and their services in the European Union (INCA)“, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg (im Druck).

²⁷ <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC120571>

²⁸ <https://wikis.ec.europa.eu/display/EUPKH/Research+and+innovation>

²⁹ SC5-32-2020, <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/opportunities/topic-details/sc5-32-2020> (auf Englisch).

³⁰ ERA-NET-Kofinanzierungsprogramm im Rahmen von Horizont 2020 zur Förderung der europaweiten Forschung zu Biodiversität und Ökosystemleistungen, <https://www.biodiversa.org> (auf Englisch).

³¹ VOODOO-Projekt (auf Englisch), <https://www.biodiversa.org/1777/download>.

³² OBServ-Projekt (auf Englisch), <https://www.biodiversa.org/1635/download>.

³³ DrivenByPollinators (auf Englisch), <https://cordis.europa.eu/project/id/819374>.

und Stipendien wurden an herausragende Forscher vergeben, die die inhärente ökologische Verbindung zwischen Bestäubern und Pflanzen und die Bedeutung dieser Verbindung für ein funktionierendes Ökosystem und die Lebensmittelerzeugung untersuchen.³⁵

Die gewonnenen Erkenntnisse werden eine wichtige Rolle bei der Entscheidungsfindung spielen. Bei einem Projekt im Rahmen von EKLIPSE³⁶ erfolgte eine Bewertung der derzeitigen Kenntnisse darüber, wie sich Pestizide und Düngemittel auf die Erhaltungsmaßnahmen für Bestäuber auf landwirtschaftlichen Nutzflächen auswirken, um zu den Leitlinien für bewährte Praktiken beizutragen.³⁷ Darüber hinaus unterstützte die Europäische Innovationspartnerschaft³⁸ für Landwirtschaft interaktive Innovationen nach dem Bottom-up-Ansatz in Bezug auf die bestäuberfreundliche Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen³⁹ (Maßnahme 2B).

Die Kommission strebt eine verstärkte Unterstützung der Forschung zu Bestäubern im nächsten Rahmenprogramm „Horizont Europa“ an. Dies spiegelt sich im ersten Strategieplan⁴⁰ des Programms und im Vorschlag für das erste Arbeitsprogramm (2021/2022)⁴¹ von Horizont Europa wider (Maßnahme 2C). Einige der für Horizont Europa vorgeschlagenen Themen sollen Folgendes unterstützen: i) die Entwicklung von Instrumenten für die Bestäuberforschung (beispielsweise Instrumente für integrative Taxonomie, einschließlich DNA-Barcoding und maschinelles Lernen), ii) den Aufbau der Sachverständigenkapazitäten und Networking, iii) den umfassenden Wandel hin zu einer bestäuberfreundlichen Bewirtschaftung von Kultur- und Agrarlandschaften. Darüber hinaus sieht der Entwurf des Vorschlags für eine europäische Partnerschaft zur Erhaltung der biologischen Vielfalt⁴² eine Unterstützung der Systeme zur Überwachung der biologischen Vielfalt vor. Diese Unterstützung wird auch von entscheidender Bedeutung für die Umsetzung des EU-Systems zur Beobachtung von Bestäubern sein.

2.3. Maßnahme 3: Erleichterung des Wissensaustauschs und des Zugangs zu Daten

Um verwertbare Erkenntnisse zu gewinnen, müssen die bekannten Datenlücken, wie in den Maßnahmen 1 und 2 angestrebt, geschlossen werden. Allerdings ist auch eine bessere Nutzung der vorhandenen Daten und Informationen erforderlich.

Am 20. Mai 2020 rief die Kommission den „Pollinator Information Hive“ der EU⁴³ ins Leben, ein Informationsdrehkreuz zum Thema Bestäuber in der EU (Maßnahme 3A). Die Online-Plattform vereinfacht den Austausch von Informationen über den Rückgang der Bestäuber und die Maßnahmen, die in der EU ergriffen werden, um diesen Rückgang umzukehren, beispielsweise Initiativen zur Zusammenarbeit von Interessenträgern. Das Informationsdrehkreuz

³⁴ Zum Beispiel DEFPOLE (auf Englisch), <https://cordis.europa.eu/project/id/798954>.

³⁵ <https://wikis.ec.europa.eu/display/EUPKH/Horizon+2020>

³⁶ EKLIPSE ist ein Mechanismus für bessere Entscheidungen in Umweltfragen auf der Grundlage der verfügbaren Erkenntnisse, <https://www.eklipse-mechanism.eu> (auf Englisch).

³⁷ https://www.eklipse-mechanism.eu/pollinators_request

³⁸ <https://ec.europa.eu/eip/agriculture/en/european-innovation-partnership-agricultural>

³⁹ <https://wikis.ec.europa.eu/display/EUPKH/Bottom-up+innovation>

⁴⁰ https://ec.europa.eu/research/pdf/horizon-europe/ec_rtd_orientations-towards-the-strategic-planning.pdf

⁴¹ https://ec.europa.eu/info/horizon-europe/commissions-proposal-horizon-europe_en#the-commissions-proposal-for-horizon-europe

⁴² European Partnership under Horizon Europe, „Rescuing Biodiversity to Safeguard Life on Earth“, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/research_and_innovation/funding/documents/european_partnership_for_rescuing_biodiversity_to_safeguard_life_on_earth.pdf (auf Englisch).

⁴³ <https://wikis.ec.europa.eu/display/EUPKH/EU+Pollinator+Information+Hive>

zum Thema Bestäuber ist offen für die wichtigsten Akteure wie Behörden, Wissenschaftler, den Naturschutzsektor, Aktivisten der Zivilgesellschaft, Landbewirtschafter (insbesondere Land- und Forstwirte), Imker, die Öffentlichkeit und Unternehmen. Das Informationsdrehkreuz ermöglicht es den Akteuren i) bewährte Praktiken zum Schutz und zur Erhaltung wilder Bestäuber auszutauschen, ii) Leitlinien für Maßnahmen zum Schutz und zur Erhaltung wilder Bestäuber zu finden und iii) Partner für diese Maßnahmen zu finden.

Das EU-System zur Beobachtung von Bestäubern und andere im Rahmen von Maßnahme 1 entwickelte Initiativen zur Überwachung vor Ort werden wertvolle Daten für die Bewertung des Zustands der Bestäuberpopulationen und der Ursachen für ihren Rückgang liefern. Die Kommission und die Europäische Umweltagentur prüfen zurzeit die Möglichkeit, die durch die Systeme gewonnenen Informationen in das Europäische Informationssystem für Biodiversität⁴⁴ einzubinden.

Für wirksame Maßnahmen zur Erhaltung der Bestäuber ist es besonders wichtig, die vorhandenen Landnutzungsdaten zur Verfügung zu stellen. Die Kommission arbeitet mit Mitgliedstaaten daran, den Austausch und die Nutzung von sowie den Zugang zu interoperablen, nicht personenbezogenen Geodaten aus dem Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsysteem (IVKS)⁴⁵ der GAP zu ermöglichen. Das IVKS enthält potenziell wertvolle Informationen über Bestäuber und Bestäubungsleistungen wie die räumliche Verteilung und Verortung von Nutzpflanzen, landwirtschaftliche Praktiken bzw. GAP-Maßnahmen. Die Bemühungen zur Harmonisierung und Veröffentlichung dieser Daten zur Wiederverwendung erfolgen im Rahmen der INSPIRE-Richtlinie⁴⁶ (Maßnahme 3B). Im Jahr 2019 rief die Kommission ein Pilotprojekt ins Leben, um die Bestimmungen der Richtlinie zum Datenaustausch zu prüfen und zu untersuchen, wie die Richtlinie genutzt werden kann, um die Organisation und Umsetzung des Datenaustauschs zwischen verschiedenen Politikbereichen der Union zu unterstützen (einschließlich IVKS).

2.4. Maßnahme 4: Erhaltung gefährdeter Bestäuberarten und Lebensräume

Die Umkehrung des Bestäuberrückgangs beginnt mit dem Schutz der am stärksten gefährdeten Bestäuberarten und Lebensräume, wie z. B. derjenigen, die durch die Habitat-Richtlinie geschützt oder in die europäische Rote Liste aufgenommen sind. Vorrangige Finanzierung und wirksame Aktionspläne sind erforderlich, um den Erhaltungszustand dieser Arten und Lebensräume zu verbessern.

Mit dem Aktionsplan für Natur, Menschen und Wirtschaft⁴⁷ hat die Kommission die Umsetzung der Habitat-Richtlinie verbessert, indem eine der Hauptbedrohungen für Bestäuber angegangen wird: der Verlust von Lebensraum. Insbesondere hat die Kommission EU-Lebensraumaktionspläne für zwei Lebensraumtypen mit großer Bedeutung für Bestäuber erarbeitet: naturnahes trockenes Grasland und trockene europäische Heiden. Beide Lebensräume

⁴⁴ <https://biodiversity.europa.eu/>

⁴⁵ Das IVKS ist ein Verwaltungssystem für die Festlegung und Überprüfung der Unterstützungs- und Förderungswürdigkeit im Rahmen der GAP, das von jedem Mitgliedstaat eingerichtet und betrieben wird. Weitere Informationen unter: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/financing-cap/financial-assurance/managing-payments_de.

⁴⁶ Richtlinie 2007/2/EG zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft (INSPIRE), <https://inspire.ec.europa.eu> (auf Englisch).

⁴⁷ https://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/action_plan

sind durch die Habitat-Richtlinie geschützt (Maßnahme 4A). Im Juli 2020 führte die Kommission eine Ausschreibung durch, um drei Artenaktionspläne zum Schutz der am stärksten gefährdeten Bestäuberarten in der EU zu erarbeiten.⁴⁸

Die Unterstützung für die Erhaltung der Bestäuber im Rahmen des Programms LIFE ist seit 2018 erheblich verstärkt worden. Die Erhaltung der Bestäuber ist ein ausdrückliches Ziel mehrerer aktueller LIFE-Projekte. Die Schwerpunkte dieser aktuellen Projekte sind die Wiederherstellung von Lebensräumen, die Verbesserung des Wissensstands und die Sensibilisierung, um den Erhaltungszustand gefährdeter Schmetterlingsarten zu verbessern. Andere aktuelle Projekte konzentrieren sich auf die Förderung landwirtschaftlicher Praktiken, die Bestäubern oder Insekten im Allgemeinen zugutekommen.⁴⁹

Die Kommission fördert weiterhin Anträge für LIFE-Projekte zu Wirbellosen (einschließlich Bestäuberinsekten). Im Juni 2020 organisierte die Kommission ein Webinar⁵⁰, in dem darüber diskutiert wurde, wie die Erhaltung von Wirbellosen im Rahmen des LIFE-Programms, im Hinblick darauf, dass künftig mehr Anträge in diesem Bereich eingehen, stärker unterstützt werden kann. Außerdem legte die Kommission eine Studie über 20 LIFE-Projekte zu Wirbellosen vor, die Empfehlungen für künftige Projekte enthielt.⁵¹

Der Rechnungshof beanstandete in seinem Bericht den Mangel an LIFE-Projekten zu Bestäuberarten, die nicht durch EU-Recht im Rahmen der Habitat-Richtlinie geschützt sind. Im mehrjährigen LIFE-Arbeitsprogramm für den Zeitraum 2021-2024 wird die Kommission vorschlagen, den EU-Kofinanzierungssatz für die am stärksten gefährdeten Arten gemäß der europäischen Roten Liste zu erhöhen. Dadurch werden Projektmaßnahmen für nicht gesetzlich geschützte Bestäuberarten, die dennoch stark vom Aussterben bedroht sind, gefördert.

Aktionspläne für Bestäuberarten und ihre Lebensräume erfordern umfassende und weit verbreitete Kenntnisse über Erhaltungsmaßnahmen und Erhaltungsmanagement. Das Natura-2000-Netz spielt eine wichtige Rolle bei der Bekämpfung des Verlusts von Bestäuberlebensräumen. 2018 und 2019 unterstützten die Kommission und die Mitgliedstaaten den Wissensaustausch über Bewirtschaftungsmaßnahmen und Ansätze zum Schutz von Bestäubern^{52,53,54} im Rahmen des biogeografischen Prozesses des Natura-2000-Netzes⁵⁵ (Maßnahme 4B). Im November 2019 organisierte die Kommission einen speziellen Workshop, um die besten Bewirtschaftungsmaßnahmen und Ansätze zum Schutz von Bestäubern in Natura-2000-Gebieten zu ermitteln.⁵⁶

Eine wichtige Möglichkeit, die Erhaltungsziele für Bestäuber besser in die Bewirtschaftung des Natura-2000-Netzes zu integrieren, besteht darin, prioritäre Maßnahmen für wichtige

⁴⁸ <https://wikis.ec.europa.eu/display/EUPKH/Action+plans>

⁴⁹ <https://wikis.ec.europa.eu/display/EUPKH/LIFE+programme>

⁵⁰ <https://ec.europa.eu/easme/en/webinar-life-stepping-save-bugs>

⁵¹ https://ec.europa.eu/easme/sites/easme-site/files/life_and_invertebrates-_summary_report-final-layout.pdf

⁵² https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/platform/events/continental_pannonian_steppe_and_black_sea_regions_seminar_en.htm

⁵³ https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/platform/events/atlantic_biogeographical_chalk_grasslands.htm

⁵⁴ https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/platform/events/eurasian_grassland_conference.htm

⁵⁵ Weitere Informationen zum biogeografischen Prozess des Natura-2000-Netzes (auf Englisch):

https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/seminars_en.htm.

⁵⁶ <https://wikis.ec.europa.eu/display/EUPKH/Natura+2000+workshop+Nov+2019>

Bestäuberlebensräume in den Mitgliedstaaten in die prioritären Aktionsrahmen⁵⁷ aufzunehmen. Der Rechnungshof empfahl in seinem Bericht, dass die Kommission überprüft, ob die prioritären Aktionsrahmen Anforderungen für den Schutz von wilden Bestäubern enthalten, und die von den Mitgliedstaaten vorgeschlagenen relevanten Maßnahmen bewertet. Die Kommission i) forderte die Mitgliedstaaten auf sicherzustellen, dass solche Anforderungen in den prioritären Aktionsrahmen enthalten sind, ii) begann 2018 mit der Bewertung der prioritären Aktionsrahmen und kommentierte diese, um dazu aufzurufen, Anforderungen für wilde Bestäuber aufzunehmen, und iii) wird dies 2021 bei den verbleibenden prioritären Aktionsrahmen fortführen (Maßnahme 4C).

Die in der EU-Biodiversitätsstrategie für 2030 festgelegten Naturschutzziele wie z. B. die Ausweitung der gesetzlich geschützten Gebiete auf 30 % der Landfläche, die effektive Bewirtschaftung dieser Gebiete und der strenge Schutz von mindestens einem Drittel dieser Gebiete werden, sofern sie vollständig umgesetzt werden, den Bestäubern sehr zugute kommen. Ein strenger Schutz würde vor allem den Bestäubern zugutekommen, die auf Lebensräume mit verbleibenden Primär- und Urwäldern angewiesen sind, wie z. B. Schwebfliegen.

2.5. Maßnahme 5: Verbesserung der Bestäuberlebensräume auf und um landwirtschaftliche(n) Nutzflächen

2019 leitete die Kommission eine Studie ein, um das Potenzial der GAP 2014-2020 für die Erhaltung wilder Bestäuber zu untersuchen. In dem im November 2020 veröffentlichten Bericht⁵⁸ wurden die GAP-Maßnahmen, die die Erhaltung unterstützen oder behindern könnten, überprüft. Er veranschaulicht die Umsetzung dieser Maßnahmen anhand von Fallstudien in sechs Mitgliedstaaten. In der Studie wurden ferner die wichtigsten gewonnenen Erkenntnisse genannt. Auf der Grundlage dieser Studie erstellte die Kommission Leitlinien für Verwaltungsbehörden, Landwirte und ihre Berater zur Steigerung der Wirksamkeit von GAP-Maßnahmen für Bestäuber⁵⁹ (Maßnahme 5A).

2019 leitete die Kommission eine Studie ein, um die in allen Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen für Bestäuber⁶⁰ umfassend zu untersuchen, einschließlich der Bemühungen auf landwirtschaftlichen Nutzflächen (Maßnahme 5B). Die Bewertung ergab, dass eine Reihe von Mitgliedstaaten zielgerichtete Maßnahmen einsetzen, um Bestäuber im Rahmen der GAP zu schützen. Es ist aber auch ersichtlich, dass diese Bemühungen in der gesamten EU erheblich verstärkt werden müssen.

Im Februar 2020 organisierte die Kommission eine große Konferenz für Interessenträger⁶¹, um die Ergebnisse der genannten Studien der Kommission auszutauschen und zu ergänzen und um zu diskutieren, wie die Ziele zum Schutz der Bestäuber besser in die GAP-Strategiepläne 2021-2027 einbezogen werden können (Maßnahme 5C).

Der Vorschlag der Kommission zur Zukunft der GAP⁶² enthält eine Reihe von Instrumenten und Merkmalen, die die Mitgliedstaaten in ihre Strategiepläne aufnehmen können, um die

⁵⁷ https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/financing/index_en.htm

⁵⁸ <https://wikis.ec.europa.eu/display/EUPKH/Agriculture>

⁵⁹ <https://wikis.ec.europa.eu/display/EUPKH/Farmers>

⁶⁰ <https://wikis.ec.europa.eu/display/EUPKH/Actions+in+my+country>

⁶¹ <https://wikis.ec.europa.eu/display/EUPKH/Stakeholder+conference+Feb+2020>

⁶² https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap_de

Biodiversität in landwirtschaftlich genutzten Gebieten zu verbessern. Drei Faktoren sind entscheidend für den Kampf gegen den Rückgang von Bestäuberarten: i) die neue „grüne Architektur“, die auf einer verstärkten Konditionalität aufbaut, ii) Öko-Regelungen und Umweltmanagementverpflichtungen und iii) die verbindlichen ehrgeizigeren Umweltziele. Diese drei Faktoren unterstützen auch die anderen Ziele der EU-Biodiversitätsstrategie für 2030, die unabdingbar für die Förderung bestäuberfreundlicher Agrarlandschaften sind:

- Mindestens 10 % der landwirtschaftlichen Flächen sind Landschaftselemente mit großer Vielfalt,
- Verringerung des Pestizideinsatzes und des von Pestiziden ausgehenden Risikos um 50 %,
- Verringerung des Einsatzes von Pestiziden mit höherem Risiko um 50 %,
- Ausweitung des ökologischen Landbaus auf mindestens 25 % der gesamten landwirtschaftlichen Fläche,
- deutlich gestiegerte Anwendung agrarökologischer Verfahren.

Darüber hinaus geht die Kommission in ihren Empfehlungen an die Mitgliedstaaten bezüglich ihres GAP-Strategieplans⁶³ auch auf die besonderen Ziele des Schutzes der biologischen Vielfalt, der Stärkung der Ökosystemleistungen und der Erhaltung von Lebensräumen und Landschaften. Die Empfehlungen zu diesen Zielen sollen die Erhaltung wilder Bestäuber auf Nutzflächen fördern.

Der Rechnungshof empfahl der Kommission in seinem Bericht zu überprüfen, ob die Mitgliedstaaten – sofern erforderlich – Bewirtschaftungsmethoden in ihre Strategiepläne aufgenommen haben, die erhebliche und positive Auswirkungen auf wilde Bestäuber haben. Die Auswahl und Ausgestaltung der von den Mitgliedstaaten vorgeschlagenen Interventionen und Bewirtschaftungsmethoden sollte auf der Analyse ihrer Umweltsituation beruhen. Durch diese Analyse sollten die Mitgliedstaaten in der Lage sein, die Erfordernisse – einschließlich der Erhaltung von Bestäubern, wenn dies für ein bestimmtes Gebiet relevant ist – für die Strategiepläne zu ermitteln. Die Kommission wird prüfen, ob die vorgeschlagenen Interventionen und Bewirtschaftungsmethoden wirksam zur Verwirklichung der spezifischen GAP-Ziele und zur Bewältigung der besonderen, von den Mitgliedstaaten ermittelten Erfordernissen beitragen.

Im Rahmen von Maßnahme 1 hat die Kommission ihre Arbeit an der Entwicklung eines GAP-Indikators für wilde Bestäuber, im Hinblick auf die Aufnahme dieses Indikators in den Leistungs- und Überwachungsrahmen, sobald er einsatzfähig ist, fortgesetzt. Die endgültige Fertigstellung dieses Indikators hängt von der Umsetzung des EU-Systems zur Beobachtung von Bestäubern in den Mitgliedstaaten ab.

2.6. Maßnahme 6: Verbesserung der Bestäuberlebensräume in städtischen Gebieten und in größeren Landschaften

2019 trug die Kommission bewährte Praktiken zusammen und erarbeitete Leitlinien für bestäuberfreundliche Städte (Maßnahme 6A). Die im Januar 2020 veröffentlichten Leitlinien⁶⁴ enthalten gute Beispiele und Empfehlungen für politische und andere Entscheidungsträger,

⁶³ COM(2020) 846 final.

⁶⁴ <https://wikis.ec.europa.eu/display/EUPKH/Cities>

Raumplaner, Projektentwickler und für die Landnutzung zuständige Stellen in Städten, wie eine günstige städtische Umwelt für Bestäuber geschaffen werden kann.

Im Oktober 2020 erstellte die Kommission einen speziellen Aktionsplan für nachhaltige Landnutzung und naturbasierte Lösungen⁶⁵ im Rahmen der EU-Städteagenda⁶⁶. Mit den Maßnahmen zu grüner Infrastruktur und biologischer Vielfalt im Rahmen dieses Plans wird eine bestäuberfreundliche städtische Umwelt gefördert. Die Maßnahmen für Bestäuber werden darüber hinaus durch die Initiative „Vereinbarung für grüne Städte“⁶⁷ und die Pläne für die Begrünung der Städte⁶⁸ im Rahmen der neuen Biodiversitätsstrategie gestärkt.

Außerdem nahm die Kommission bestäuberrelevante Kriterien in die Antragsformulare und Leitlinien für die Auszeichnungen „Grüne Hauptstadt Europas“⁶⁹ und „Grünes Blatt“⁷⁰ im Indikatorbereich „Natur und biologische Vielfalt“ auf (Maßnahme 6A).

Um effektivere Bestäubermaßnahmen zu erleichtern, hat die Kommission darüber hinaus einen Ansatz für die Kartierung der Eignung städtischer Gebiete für die Unterstützung von Bestäubern erarbeitet.⁷¹ Mehrere Städte haben diesen Ansatz verwendet, um herauszufinden, wie städtische Grünflächen bewirtschaftet werden können, um die Bestäuberpopulationen zu vergrößern. Die Kommission wird in großem Umfang bei städtischen Behörden für dieses Instrument werben.

Erhaltungsmaßnahmen für Bestäuber – in städtischen Gebieten und in größeren Landschaften – können gemäß den Prioritäten der nationalen und regionalen operativen Programme von Mitteln im Rahmen der Kohäsionspolitik der Union profitieren.⁷² In Partnerschaft mit dem Ausschuss der Regionen organisierte die Kommission im Februar 2020 eine Konferenz für Interessenträger.⁷³ Ziel der Konferenz war es, folgende Gruppen für diese Möglichkeiten zu sensibilisieren: i) Verwaltungsbehörden, ii) regionale und lokale Behörden, iii) Interessenträger (Maßnahme 6B). Bei der Konferenz wurden mehrere Projekte zur Erhaltung der Bestäuber in der EU hervorgehoben, die hauptsächlich durch die Programme für die Europäische territoriale Zusammenarbeit (Interreg)⁷⁴ finanziert wurden. Projekte für Bestäuber wurden auch durch andere Programme im Rahmen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung sowie des Kohäsionsfonds und des Europäischen Sozialfonds unterstützt.⁷⁵

Die Kommission hat Maßnahmen auf Landschaftsebene, bei denen Bestäuberlebensräume erhalten, verbunden und wiederhergestellt werden, gefördert durch ihre Leitlinien für eine grüne

⁶⁵ https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/sul-nbs_finalactionplan_2018.pdf

⁶⁶ Die Städteagenda ist eine Partnerschaft zwischen Städten, Mitgliedstaaten, der Europäischen Kommission und Interessenträgern wie Nichtregierungsorganisationen oder Unternehmen.

⁶⁷ https://ec.europa.eu/environment/topics/urban-environment/green-city-accord_en

⁶⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=159057412338&uri=CELEX:52020DC0380>

⁶⁹ <https://ec.europa.eu/environment/europeangreencapital>

⁷⁰ <https://ec.europa.eu/environment/europeangreencapital/europeangreenleaf>

⁷¹ <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC115375>

⁷² https://ec.europa.eu/regional_policy/de/funding

⁷³ <https://wikis.ec.europa.eu/display/EUPKH/Stakeholder+conference+Feb+2020>

⁷⁴ https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/

⁷⁵ <https://wikis.ec.europa.eu/display/EUPKH/Regions>

Infrastruktur auf EU-Ebene⁷⁶ und für die Berücksichtigung von Ökosystemen und ihren Leistungen in Beschlussfassungsprozessen⁷⁷ (Maßnahme 6C).

2.7. Maßnahme 7: Verringerung der Auswirkungen des Pestizideinsatzes auf die Bestäuber

2018 sprach die Kommission mit den Mitgliedstaaten über die Möglichkeit, spezifische Ziele und Maßnahmen für Bestäuber in ihre überarbeiteten nationalen Aktionspläne gemäß der Richtlinie über die nachhaltige Verwendung von Pestiziden⁷⁸ aufzunehmen (Maßnahme 7A). Im zweiten Fortschrittsbericht der Kommission⁷⁹ über die Umsetzung der Richtlinie lag kein besonderer Schwerpunkt auf Bestäubern. Die Kommission hat jedoch eine Studie in Auftrag gegeben, um den Grad der Einbeziehung der Ziele und/oder Maßnahmen für die Erhaltung der Bestäuber in die nationalen Aktionspläne zu bewerten. Der Abschlussbericht dieser Studie wurde im November 2020 veröffentlicht und zeigte einen geringen Grad der Einbeziehung. Die Mitgliedstaaten müssen ihre Bemühungen verstärken, um die Bestimmungen für Bestäuberinsekten in ihren nationalen Aktionsplänen zu stärken.

Mit der EU-Biodiversitätsstrategie und der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ hat die Kommission weitere Maßnahmen zugesagt, um bis 2030 den Einsatz von und das Risiko durch chemische Pestizide insgesamt um 50 % sowie den Einsatz von Pestiziden mit höherem Risiko um 50 % zu verringern. Im Hinblick auf dieses Ziel wird die Kommission die Richtlinie über die nachhaltige Verwendung von Pestiziden überarbeiten, um ihre Bestimmungen über den integrierten Pflanzenschutz zu verbessern, sowie den verstärkten Einsatz sicherer Alternativen zum Schutz der Ernten vor Schädlingen und Krankheiten insbesondere durch die GAP-Strategiepläne zu fördern. Diese Maßnahmen werden der Biodiversität im Allgemeinen und Bestäuberinsekten im Besonderen zugutekommen.

Die Kommission hat daran gearbeitet sicherzustellen, dass der Schutz von Bestäubern auch bei der Zulassung von Pflanzenschutzmitteln berücksichtigt wird, wie dies in der EU-Gesetzgebung über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln⁸⁰ vorgeschrieben ist. Nach der Annahme des Leitfadens zur Bewertung der potenziellen Risiken von Pflanzenschutzmitteln für Bienen (*Apis mellifera*, *Bombus* spp. und Solitärbienen)⁸¹ durch die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) 2013 hat die Kommission gemeinsam mit den Mitgliedstaaten daran gearbeitet, für die Billigung und Umsetzung des Leitfadens zu sorgen (Maßnahme 7B). Seit 2013 hat sich jedoch eine klare Mehrheit der Mitgliedstaaten beharrlich geweigert, die Teile des EFSA-Leitfadens zu billigen, bei denen es um chronische Toxizität für Bienen geht. Deshalb schlug die Kommission Ende 2018 vor, zunächst die Teile des Leitfadens umzusetzen, für die es ausreichend Unterstützung gab (also die Teile, in denen es um die akuten Risiken für Honigbienen geht).

Im Juli 2019 stimmte eine qualifizierte Mehrheit der Mitgliedstaaten dem Entwurf einer Verordnung der Kommission zur Änderung der einheitlichen Grundsätze für die Bewertung und

⁷⁶ SWD(2019) 193 final.

⁷⁷ SWD(2019) 305 final.

⁷⁸ Richtlinie 2009/128/EG.

⁷⁹ https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/plant/docs/pesticides_sud_report-act_2020_en.pdf

⁸⁰ Verordnung (EG) Nr. 1107/2009.

⁸¹ <https://www.efsa.europa.eu/de/efsajournal/pub/3295>

Zulassung von Pflanzenschutzmitteln zu. Diese Änderung der einheitlichen Grundsätze war notwendig, um die Teile des Leitfadens umzusetzen, in denen es um die akute Toxizität für Honigbienen geht. Im Oktober 2019 lehnte das Europäische Parlament jedoch diesen Entwurf einer Verordnung ab⁸² und forderte die Kommission auf, einen neuen Entwurf für eine Verordnung vorzulegen, der auch chronische Toxizität und Larventoxizität für Honigbienen sowie akute Toxizität für Hummeln abdeckt. Deshalb konnte die Kommission nicht mit der teilweisen Umsetzung des Leitfadens fortfahren.

Im März 2019 beauftragte die Kommission die EFSA⁸³, den Leitfaden angesichts neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse, die seit 2013 gewonnen wurden, zu überarbeiten. Die Kommission wollte einen Leitfaden mit den aktuellsten Methoden für die Durchführung von Risikobewertungen sowohl für Honig- als auch für Wildbienen vorlegen. Die Überarbeitung dauert noch an⁸⁴ und soll voraussichtlich 2021 abgeschlossen werden. Danach wird die Kommission den vollständigen Leitfaden zur Billigung vorlegen.⁸⁵

Der Rechnungshof forderte die Kommission in seinem Bericht auf, i) die Risikobewertung um Schutzmaßnahmen für ein repräsentatives Spektrum wilder Bestäuberarten zu erweitern, ii) mit den Mitgliedstaaten einen Arbeitsplan für die Entwicklung von Testmethoden in dieser Hinsicht zu erstellen und iii) spezifische Schutzziele für wilde Bestäuber festzulegen. Die Kommission berücksichtigt diese Empfehlungen, indem sie die Bewertung der Umweltrisiken von Pflanzenschutzmitteln wie im vorigen Abschnitt beschrieben stärkt, wozu sie gemäß der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ verpflichtet ist.

Der Einsatz, die Beschränkungen und Verbote von Pflanzenschutzmitteln mit Neonicotinoid-Wirkstoffen haben in den letzten Jahren aufgrund der hohen Toxizität für Bienen viel Aufmerksamkeit erregt.⁸⁶ Am 29. Mai 2018 nahm die Kommission Durchführungsverordnungen an, mit denen die Zulassungsvoraussetzungen für die Neonicotinoide Imidacloprid⁸⁷, Clothianidin⁸⁸ und Thiamethoxam⁸⁹ geändert wurden, um den Freilandeinsatz dieser drei Substanzen vollständig zu verbieten (Maßnahme 7C). Angesichts dieser Beschränkungen zogen die Antragsteller ihre Anträge für die Erneuerung der Zulassung von Clothianidin, Thiamethoxam und Imidacloprid zurück. Infolgedessen lief die Zulassung dieser Substanzen am 31. Januar 2019, 30. April 2019 bzw. 1. Dezember 2020 aus.

⁸² https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2019-0149_DE.html

⁸³ Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit.

⁸⁴ https://www.efsa.europa.eu/sites/default/files/event/Bee_Guidance_review.pdf

⁸⁵ Im Hinblick darauf wird die Kommission die Empfehlungen des Europäischen Rechnungshofs berücksichtigen (Sonderbericht 15/2020), <https://www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did=54200>.

⁸⁶ https://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/approval_active_substances/approval_renewal/neonicotinoids_en

⁸⁷ Durchführungsverordnung (EU) 2018/783 der Kommission vom 29. Mai 2018 zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 540/2011 hinsichtlich der Bedingungen für die Genehmigung des Wirkstoffs Imidacloprid (ABl. L 132 vom 30.5.2018, S. 31).

⁸⁸ Durchführungsverordnung (EU) 2018/784 der Kommission vom 29. Mai 2018 zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 540/2011 hinsichtlich der Bedingungen für die Genehmigung des Wirkstoffs Clothianidin (ABl. L 132 vom 30.5.2018, S. 35).

⁸⁹ Durchführungsverordnung (EU) 2018/785 der Kommission vom 29. Mai 2018 zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 540/2011 hinsichtlich der Bedingungen für die Genehmigung des Wirkstoffs Thiamethoxam (ABl. L 132 vom 30.5.2018, S. 40).

Im Bericht des Rechnungshofs und in der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 18. Dezember 2019⁹⁰ wurde die Kommission aufgefordert sicherzustellen, dass Notfallzulassungen für den Einsatz von Neonicotinoiden hinreichend begründet sind. Gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 können die Mitgliedstaaten Notfallzulassungen für nicht auf ihrem Hoheitsgebiet zugelassene Pflanzenschutzmittel für einen begrenzten Zeitraum und für eine begrenzte und kontrollierte Verwendung erteilen, wenn eine Gefahr nicht durch ein anderes geeignetes Mittel abzuwehren ist. Nach dem Verbot des Freilandeinsatzes der drei Neonicotinoide und dem Auslaufen ihrer Zulassungen haben mehrere Mitgliedstaaten wiederholt Notfallzulassungen für ihre Verwendung erteilt.

Die Kommission beauftragte die EFSA 2018 zu überprüfen, ob wiederholt erteilte Notfallzulassungen für bestimmte Nutzpflanzen gerechtfertigt waren, und ergriff 2020 Maßnahmen, um ungerechtfertigte Notfallzulassungen zu unterbinden (im Fall von Rumänien⁹¹ und Litauen⁹²). Im Oktober 2020 beauftragte die Kommission die EFSA außerdem damit, bis September 2021 zu bewerten, ob bestimmte Notfallzulassungen für die Verwendung dieser Substanzen bei Zuckerrüben die in der Verordnung festgelegten Bedingungen erfüllen. Je nach Ergebnis der Bewertung wird die Kommission weitere Maßnahmen ergreifen. Um für mehr Transparenz zu sorgen, werden die Meldungen der Notfallzulassungen durch die Mitgliedstaaten in der Pestizid-Datenbank der EU⁹³ veröffentlicht.

2.8. Maßnahme 8: Verringerung der Auswirkungen invasiver gebietsfremder Arten auf Bestäuber

Im Januar 2020 veröffentlichte die Kommission Leitlinien für den Umgang mit invasiven gebietsfremden Arten zum Schutz wilder Bestäuber⁹⁴ (Maßnahme 8A). Die Leitlinien richten sich hauptsächlich an: i) Stellen, die für den Umgang mit invasiven gebietsfremden Arten zuständig oder an einschlägigen politischen Entscheidungen beteiligt sind, ii) Bürgerinnen und Bürger Europas, die die Einführung und Verbreitung solcher Arten überwachen und/oder verhindern wollen. Die Leitlinien enthalten die relevantesten Maßnahmen zur Feststellung, Bekämpfung und Ausrottung einiger invasiver gebietsfremder Arten, die die größte Gefahr für einheimische wilde Bestäuber in Europa darstellen. Zu diesen für wilde Bestäuber gefährlichen invasiven gebietsfremden Arten gehören die Riesen-Harzbiene, die Asiatische Hornisse oder Pflanzen wie der Pontische Rhododendron und Goldruten. Die Asiatische Hornisse ist eine invasive gebietsfremde Art von unionsweiter Bedeutung gemäß der Verordnung über die Prävention und das Management der Einbringung und Ausbreitung invasiver gebietsfremder Arten⁹⁵. 2019 hat die Kommission Leitlinien zu invasiven gebietsfremden Arten, die in Teilen der EU heimisch sind, erstellt, um für eine Sensibilisierung in Bezug auf potenzielle negative Auswirkungen zu sorgen, die solche Arten außerhalb ihres ursprünglichen Verbreitungsgebiets haben können. Neben anderen Arten ging es in diesen Leitlinien um Honigbienen und einer Hummel-Unterart.⁹⁶

⁹⁰ 2019/2803(RSP), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-0104_DE.html.

⁹¹ ABl. L 33 vom 5.2.2020, S. 16.

⁹² ABl. L 33 vom 5.2.2020, S. 19.

⁹³ <https://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/eu-pesticides-database/ppp/pppeas/screen/home>

⁹⁴ <https://wikis.ec.europa.eu/display/EUPKH/IAS+Managers>

⁹⁵ Verordnung (EU) 1143/2014.

⁹⁶ <https://wikis.ec.europa.eu/display/EUPKH/IAS+Managers>

Im Rahmen des Programms LIFE wurden Projekte unterstützt, bei denen Lebensräume nach der Ausbreitung invasiver gebietsfremder Arten wiederhergestellt wurden. Verschiedene Projekte hatten zum Ziel, für Sensibilisierung zu sorgen oder die invasiven gebietsfremden Arten zu überwachen und zu bekämpfen, die negative Auswirkungen auf die einheimische Flora haben, von der die Bestäuber abhängig sind. Dazu gehören der Pontische Rhododendron, das Pampasgras und das Drüsige Springkraut.⁹⁷

Die in der EU-Biodiversitätsstrategie für 2030 festgelegte Verpflichtung, die Zahl der auf der Roten Liste stehenden Arten, die von invasiven gebietsfremden Arten bedroht sind, um 50 % zu reduzieren, wird ebenfalls dabei helfen, weitere negative Auswirkungen auf Bestäuber abzuschwächen.

Die Kommission hat nachhaltige Empfehlungen zur Verwendung einheimischer Pflanzen- und Bestäuberarten und zur konsequenten Vermeidung gebietsfremder Arten und invasiver gebietsfremder Arten in eine Reihe von Leitlinien zur Erhaltung der Bestäuber aufgenommen. Diese Dokumente waren an die Öffentlichkeit, an lokale Behörden und an eine Vielzahl von Wirtschaftssektoren einschließlich der Land- und Forstwirtschaft, der Landschaftsarchitektur und des Bausektors gerichtet⁹⁸ (Maßnahme 8B).

2.9. Maßnahme 9: Ermutigung der Wirtschaft sowie der Bürgerinnen und Bürger zum Handeln

Im August 2018 führte die Kommission eine erste Untersuchung der Aktivitäten von Unternehmen im Hinblick auf die Erhaltung der Bestäuber über die EU-Plattform Business@Biodiversity⁹⁹ durch. Danach gab die Kommission die Entwicklung spezieller Leitlinien¹⁰⁰ für die folgenden elf Branchen in Auftrag: Landwirtschaft, Agrarerzeugnisse (Lebensmittel und Getränke), Forstwirtschaft, Gartenbau, Bienenzucht, Einzelhandel, Landschaftsarchitektur, Bauwesen, Bergbau, Energie, Tourismus (Maßnahme 9A). In diesen Leitlinien wurden bewährte Ansätze von Unternehmen detaillierter untersucht. Die Kommission fördert weiterhin diese Leitlinien und ermutigt Unternehmen, ergebnisorientierte Maßnahmen für die Erhaltung der Bestäuber umzusetzen. Darüber hinaus ermutigt die Kommission weiterhin Unternehmen, ihre Auswirkungen auf die biologische Vielfalt sowie ihre Abhängigkeit davon zu bewerten und bei ihrer Entscheidungsfindung zu berücksichtigen¹⁰¹, unter anderem durch LIFE-Projekte zur Unterstützung einer bestäuberfreundlichen klimaeffizienten Landwirtschaft (Carbon Farming).

Außerdem ermutigt die Kommission weiterhin die Öffentlichkeit mit Kampagnen¹⁰², Kommunikationsaktivitäten, Schulungsmaterial¹⁰³ und Leitlinien¹⁰⁴ im Sinne der Erhaltung der Bestäuber zu handeln (Maßnahme 9C). Das Online-Informationsdrehkreuz zum Thema Bestäuber¹⁰⁵ der Kommission ist dafür eine wichtige Plattform. Das im Rahmen von

⁹⁷ <https://wikis.ec.europa.eu/display/EUPKH/LIFE+programme>

⁹⁸ <https://wikis.ec.europa.eu/display/EUPKH/Get+involved>

⁹⁹ https://ec.europa.eu/environment/biodiversity/business/news/news-84_en.htm

¹⁰⁰ <https://wikis.ec.europa.eu/display/EUPKH/Businesses>

¹⁰¹ <https://ec.europa.eu/environment/biodiversity/business>

¹⁰² <https://wikis.ec.europa.eu/pages/viewpage.action?pageId=23462237>

¹⁰³ <https://wikis.ec.europa.eu/display/EUPKH/Educational+materials>

¹⁰⁴ <https://wikis.ec.europa.eu/display/EUPKH/Citizens>

¹⁰⁵ <https://wikis.ec.europa.eu/display/EUPKH/EU+Pollinator+Information+Hive>

Maßnahme 3A entwickelte Informationsdrehkreuz erleichtert den Zugang zu Informationen und beteiligt die Öffentlichkeit und andere Interessenträger. Der Kommunikationsansatz gegenüber der Öffentlichkeit besteht darin, die Vielfalt der Bestäuber und ihre Bedeutung für die Menschheit hervorzuheben, um jeden dazu zu ermutigen, im Sinne des Bestäuberschutzes zu handeln. Bestäuber gehören zu den populärsten Naturthemen unter Europäern, und es fällt sehr leicht, über sie zu kommunizieren. Aus diesem Grund nutzt die Kommission das Thema Bestäuber als Vehikel, um die EU-Maßnahmen in den größeren Bereichen Biodiversität und Umwelt im Rahmen des europäischen Grünen Deals zu vermitteln.

Die Kommission unterstützt die Rolle der Öffentlichkeit bei der Gewinnung von Erkenntnissen für politische Maßnahmen. Im Juli 2020 veröffentlichte sie einen Bericht über bewährte Praktiken in der Bürgerwissenschaft für Umweltüberwachung¹⁰⁶, die die Bürgerwissenschaft zu Bestäubern (Schmetterlingsüberwachung) einschließt. Mit der Umsetzung des Pilotprojekts ABLE¹⁰⁷ des Europäischen Parlaments förderte die Kommission die Errichtung des europäischen Beobachtungsprogramms für Schmetterlinge in zehn Mitgliedstaaten. Die Bürgerwissenschaft soll auch ein integraler Bestandteil des zukünftigen EU-Systems zur Beobachtung von Bestäubern und des Systems für Umweltüberwachung des Einsatzes von Pestiziden mithilfe von Honigbienen sein, das im Rahmen von Maßnahme 1 geschaffen wurde. Mit dem Projekt STING¹⁰⁸ wird die Kommission 2021 das öffentliche Engagement für Bestäuber erweitern, insbesondere im Zusammenhang mit Nahrungsmittelsicherheit.

Das Europäische Solidaritätskorps (Maßnahme 9C) unterstützt Solidaritätsprojekte mit jungen Menschen in verschiedenen Bereichen, unter anderem im Bereich Umwelt- und Naturschutz. Mehrere aktuelle Projekte befassen sich mit Bestäubern. Der Schwerpunkt einiger dieser Projekte (z. B. der Projekte „Wild Bee Pollinator Conservation“ und „Solidarity Bees“) liegt auf Informations- und Sensibilisierungsaktivitäten. Ein anderes Projekt – „Ecosystem Support“ – hilft bei der Schaffung geeigneter Lebensräume für wilde Bestäuber und andere Insekten.¹⁰⁹

Erasmus+ hat Projekte finanziert, die für Sensibilisierung von Schülern sorgen sollen und ihnen die Gelegenheit bieten, etwas über Bestäuber zu lernen. Dies beinhaltete die Einbeziehung von Schülern in Aktivitäten wie die Überwachung von Bestäubern vor Ort, wodurch junge Menschen mehr über die Lebensraumanforderungen von Bestäubern und die Bedrohungen erfahren konnten, denen sie ausgesetzt sind.¹¹⁰

Die Kommission unterstützt die Bürgerinnen und Bürger in ihrer Rolle als Verbraucher. Die Auswahl von Verbrauchsgütern kann erhebliche Auswirkungen auf wilde Bestäuber haben. Das EU-Umweltzeichen¹¹¹ ist eines der Instrumente, mit denen die negativen Auswirkungen der Verbraucherentscheidungen gemildert werden können, beispielsweise bei Gartenprodukten, die Auswirkungen auf Bestäuber haben (Maßnahme 9B). Die Kommission konzentriert sich derzeit darauf, den Erfolg des aktuellen Portfolios an Umweltzeichen-Produkten zu maximieren, anstatt neue Kriterien für das EU-Umweltzeichen zu erarbeiten. Sie hat gerade damit begonnen, die

¹⁰⁶ SWD(2020) 149 final.

¹⁰⁷ <https://butterfly-monitoring.net/able>

¹⁰⁸ STING (Science and Technology for Pollinating Insects) ist ein Projekt, das von der Gemeinsamen Forschungsstelle der Kommission umgesetzt wird,

https://ec.europa.eu/jrc/sites/jrcsh/files/adopted_jrc_2019-20_wp_europa_v2.pdf (auf Englisch).

¹⁰⁹ <https://wikis.ec.europa.eu/display/EUPKH/Education+and+youth>

¹¹⁰ <https://wikis.ec.europa.eu/display/EUPKH/Education+and+youth>

¹¹¹ <https://ec.europa.eu/environment/ecolabel/>

Kriterien für das EU-Umweltzeichen für „Kultursubstrate, Bodenverbesserer und Mulch“ zu überarbeiten und wird sicherstellen, dass bei den überarbeiteten Kriterien die Erhaltung der Bestäuber berücksichtigt wird. Beispielsweise könnten die Kriterien Absicherungen enthalten, um sicherzustellen, dass Erde, die für Topfpflanzen und Gartenprodukte verwendet wird, nicht aus Bestäuberlebensräumen stammt oder dass der Abbau von Mineralien keine Verschlechterung der Bestäuberlebensräume verursacht. Im Lebensmittelsektor wurde im Rahmen des LIFE-Projekts „Food & Biodiversity“ der Insekenschutz bei Normen und Labels für Lebensmittel untersucht, und es wurden Leitlinien für Qualitätsmanager, Produktmanager und Einkäufer erstellt.¹¹²

2.10. Maßnahme 10: Förderung von Bestäuberstrategien und Zusammenarbeit auf allen Ebenen

Die Kommission ermutigt nationale, regionale und lokale Behörden, Bestäuberstrategien zu erarbeiten. Um diesen Prozess zu erleichtern, hat die Kommission Vorlagen¹¹³ für solche Strategien entwickelt, die auf spezifische territoriale Anforderungen zugeschnitten werden können (Maßnahme 10A).

Zusätzlich zu Ad-hoc-Veranstaltungen und Workshops hat die Kommission die Zusammenarbeit mit den Interessenträgern bei der Erhaltung der Bestäuber durch die Europäische Innovationspartnerschaft für Landwirtschaft¹¹⁴, die Interreg-Programme¹¹⁵ und die EU-Städteagenda¹¹⁶ erleichtert (Maßnahme 10B). Die Interreg-Programme waren besonders hilfreich bei der Förderung der Zusammenarbeit durch gemeinsame Maßnahmen und politischen Austausch zwischen nationalen, regionalen und lokalen Akteuren aus verschiedenen Mitgliedstaaten. Darüber hinaus hat die Kommission die Verbindungen zwischen nationalen, lokalen und subnationalen Regierungen und den entsprechenden Stellen anderswo in der EU weiter gefördert. Im Rahmen der Europäischen Innovationspartnerschaft für Landwirtschaft wurden lokale operationelle Gruppen^{117,118} für die innovative, bestäuberfreundliche Bewirtschaftung von Höfen gegründet.

Im Oktober 2020 wurde im Rahmen des EU-Umweltpartnerschaftsprogramms für den Beitritt¹¹⁹ ein regionaler Online-Workshop¹²⁰ zu invasiven gebietsfremden Arten und zur EU-Initiative für Bestäuber für Teilnehmer aus Albanien, Bosnien und Herzegowina, Montenegro, Serbien, Nordmazedonien, dem Kosovo und der Türkei organisiert (Maßnahme 10C). Der Workshop wurde durch das Instrument für Heranführungshilfe unterstützt, und eines seiner Ziele bestand darin, den Austausch von Erfahrungen mit der Festlegung strategischer Ziele und der Einführung von Maßnahmen zur Bekämpfung des Bestäuberrückgangs in der EU zu fördern und zu den weltweiten Erhaltungsbemühungen beizutragen.

¹¹² <https://www.business-biodiversity.eu/en/publications/easy-guide--insect-protection>

¹¹³ <https://wikis.ec.europa.eu/display/EUPKH/Public+authorities>

¹¹⁴ <https://ec.europa.eu/eip/agriculture/en/european-innovation-partnership-agricultural>

¹¹⁵ <https://wikis.ec.europa.eu/display/EUPKH/Regions>

¹¹⁶ https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/sul-nbs_finalactionplan_2018.pdf

¹¹⁷ <https://ec.europa.eu/eip/agriculture/en/find-connect/projects/protecting-farmland-pollinators>

¹¹⁸ <https://ec.europa.eu/eip/agriculture/en/find-connect/projects/pasture-pollinators>

¹¹⁹ <https://eppanetwork.eu/project>

¹²⁰ <https://wikis.ec.europa.eu/display/EUPKH/International+action>

Im Rahmen ihrer Arbeit außerhalb der EU gewährt die Kommission auch spezifische Unterstützung für die Ziele der EU-Initiative für Bestäuber und des Aktionsplans 2018-2030 für die zweite Internationale Bestäuberinitiative (Maßnahme 10C). Beispielsweise unterstützt die Kommission das EU-FAO-Projekt von 2019, das die Umsetzung multilateraler Übereinkommen durch afrikanische, karibische und pazifische Staaten erleichtert.¹²¹ Mit diesem Projekt sollen ökosystembasierte landwirtschaftliche Verfahren gefördert werden, unter anderem die Erhaltung natürlicher Lebensräume für wilde Bestäuber und die Minderung der Risiken durch Pestizide. Für die Pestizidregulierungsbehörden wird ein globales Seminar zur Stärkung und Durchsetzung von Pestizidvorschriften zum Schutz von Bestäubern organisiert, damit diese ihre Kapazitäten zur Entwicklung und Durchsetzung von Pestizidvorschriften zum Schutz von Bestäubern ausbauen können.¹²²

Im November 2018 schloss sich die EU bei der 14. Konferenz der Vertragsparteien des Übereinkommens über die biologische Vielfalt der „Koalition der Willigen für Bestäuber“¹²³ an (Maßnahme 10D). Seitdem unterstützt die Kommission die Ziele der Koalition durch den Austausch von Wissen und Erfahrungen bei der Umsetzung der EU-Maßnahmen für Bestäuber mit anderen Ländern.

Im Rahmen der Vorbereitung und Umsetzung des weltweiten Rahmens für die biologische Vielfalt für die Zeit nach 2020¹²⁴ versammelt die EU ihre internationalen Partner, um die Bestäuber besser zu schützen und die von ihnen erbrachten Ökosystemleistungen zu würdigen.

3. FAZIT

Diese Überprüfung hat gezeigt, dass beträchtliche Fortschritte bei der Umsetzung der Maßnahmen im Rahmen der Initiative erzielt wurden. Mit der Initiative wurde ein übergeordneter Rahmen für EU-Maßnahmen für Bestäuber in verschiedenen Sektorpolitikbereichen geschaffen. Maßnahmen zur Entwicklung wichtiger Wegbereiter für die Politik wurden erfolgreich eingeleitet und erheblich vorangetrieben. Dazu gehören Systeme zur Überwachung von Bestäuberarten und der Ursachen für ihren Rückgang. Darüber hinaus sollten ein Bestäuber-Informationssystem und maßgeschneiderte Forschungsinitiativen die Initiative unterstützen.

Insgesamt ist die Initiative nach wie vor ein zuverlässiges politisches Instrument, dass es der EU, den Mitgliedstaaten und den Interessenträgern ermöglicht, dem Rückgang der Bestäuber entgegenzuwirken. Allerdings bleiben wesentliche Herausforderungen bei der Bekämpfung der Ursachen des Rückgangs bestehen. Die Anstrengungen müssen verstärkt werden, insbesondere um den Verlust von Lebensräumen in Agrarlandschaften und die Auswirkungen von Pestiziden anzugehen. Weitere Herausforderungen bestehen darin, Bedrohungen für Bestäuber zu bekämpfen, die in der Initiative nicht direkt angegangen werden, wie zum Beispiel den Klimawandel und andere Umweltschadstoffe als Pestizide.

¹²¹ https://ec.europa.eu/international-partnerships/news/eu-provides-extra-eu9-million-support-faos-work-promoting-nature-friendly-agricultural_en

¹²² <https://wikis.ec.europa.eu/display/EUPKH/International+action>

¹²³ <https://promotepollinators.org/about/history>

¹²⁴ <https://www.cbd.int/conferences/post2020>

Die Fortschritte hin zum Erreichen der langfristigen Ziele der Initiative werden wesentlich durch die EU-Biodiversitätsstrategie, die Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ und den Null-Schadstoff-Aktionsplan gestärkt, insbesondere durch die Verpflichtung zur Ausweitung der geschützten Gebiete und zur Wiederherstellung von Ökosystemen. Abgesehen davon sind auch die Förderung agrarökologischer Ansätze wie ökologische/biologische Landwirtschaft, die Wiederherstellung von Landschaftsmerkmalen mit großer Vielfalt auf Nutzflächen und die Verringerung der Auswirkungen von Pestiziden und anderen Umweltschadstoffen, die gefährlich für Bestäuber sind, von grundlegender Bedeutung.

Die Kommission wird bei der nächsten Stufe der Umsetzung der Initiative eng mit den Mitgliedstaaten zusammenarbeiten. Deshalb begrüßt die Kommission die Schlussfolgerungen des Rates¹²⁵ zum Bericht des Rechnungshofs, insbesondere hinsichtlich der Notwendigkeit, eine angemessene Nutzung von Ressourcen sicherzustellen, einen EU-weiten Governance- und Überwachungsrahmen für Bestäuber zu schaffen und die Anforderungen der Bestäuber besser in die GAP und den Rechtsrahmen für Pestizide zu integrieren.

In der zweiten Hälfte des Jahres 2021 wird die Kommission Konsultationen einleiten, um von Interessenträgern und der Öffentlichkeit Stellungnahmen und umfassendere Fakten, Erkenntnisse und Erfahrungen zur Umsetzung des bestehenden Rahmens einzuholen. Dies wird wichtige Anhaltspunkte für die Verbesserung dieses Rahmens und für die Ermittlung weiterer Maßnahmen liefern, die für die vollständige Umsetzung der langfristigen Ziele der Initiative erforderlich sind.

Anschließend wird die Kommission die Initiative unter Berücksichtigung der bis dahin erhaltenen Rückmeldungen von anderen Institutionen und Interessenträgern sowie der Ergebnisse der Konsultationen überarbeiten.

¹²⁵ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14168-2020-INIT/de/pdf>