# Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »det europæiske borgerinitiativ — Red bier og landmænd«

**(Initiativudtalelse)**

(2023/C 100/07)

Ordfører: **Arnold PUECH D'ALISSAC**



| | |
|---|---|
| Plenarforsamlingens beslutning | 19.5.2022 |
| Retsgrundlag | Forretningsordenens artikel 52, stk. 2 |
| | Initiativudtalelse |
| Kompetence | Sektionen for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø |
| Vedtaget i sektionen | 24.11.2022 |
| Vedtaget på plenarforsamlingen | 15.12.2022 |
| Plenarforsamling nr. | 574 |
| Resultat af afstemningen | |
| (for/imod/hverken for eller imod) | 168/0/2 |



## 1. **Konklusioner og anbefalinger**

1.1. Den succes dette europæiske borgerinitiativ (ECI) har, er tegn på de meget høje forventninger de europæiske borgere har til Kommissionen. EØSU vil først og fremmest lykønske initiativtageren og glæder sig over borgernes engagement, der har ført til denne succes, i betragtning af vanskelighederne med at indsamle alle de nødvendige underskrifter. Udvalget opfordrer derfor Kommissionen til at foreslå præcise og konkrete tiltag som svar på anmodningerne i dette borgerinitiativ.

1.2. Udvalget beklager, at ECI's hovedforslag, der går ud på en komplet udfasning af syntetiske pesticider inden 2035, ikke fremgår af den valgte titel: »Red bier og landmænd«. EØSU påpeger desuden, at Kommissionen er ved at udarbejde eller allerede har vedtaget en lang række retsakter om bier, bestøvere, biodiversitet, bæredygtig anvendelse af pesticider og støtte til landbrugere i den agroøkologiske omstilling, men erkender ikke desto mindre, at foranstaltningerne ikke har gjort det muligt at nå det forfulgte mål fuldt ud. Udvalget opfordrer derfor Kommissionen til at tage yderligere skridt til at nå sine ambitiøse mål helt konkret og mere effektivt. Udvalget anbefaler f.eks. øget støtte til præcisionslandbrug, digitalt landbrug, biokontrol, robotteknologi, men også agroøkologi.

1.3. EØSU understreger, at det er nødvendigt at tage hensyn til alle tre bæredygtighedssøjler (miljømæssig, social og økonomisk) uden at forsømme den økonomiske, der ofte tilsidesættes, i en kritisk situation med hensyn til systemernes bæredygtighed og fødevaresuverænitet.

1.4. EØSU opfordrer også Kommissionen til at gennemføre konsekvensanalyser, inden den træffer en afgørelse, for navnlig at vurdere initiativets omkostninger for landbrugsproduktionen og økonomien, som ses i forhold til de økonomiske omkostninger for landbrugerne ved tab af biodiversitet.

## 2. **Baggrund**

2.1. *Et europæisk borgerinitiativ for et mere bi-, menneske- og miljøvenligt landbrug*

2.1.1. Med ECI-ordningen får de europæiske borgere mulighed for at deltage aktivt i Den Europæiske Unions demokratiske processer ved at opfordre Kommissionen til at foreslå ny lovgivning. Hvis et initiativ støttes af mindst 1 mio. EU-borgere og når op på de nødvendige tærskler i mindst en fjerdedel af medlemsstaterne ([1]), skal Kommissionen reagere på borgerinitiativet.

([1]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/788 af 17. april 2019 om det europæiske borgerinitiativ (EUT L 130 af 17.5.2019, s. 55).

2.1.2. Det europæiske borgerinitiativ »Red bier og landmænd! Mod et bivenligt landbrug for et sundt miljø« har nået disse tærskler, og Kommissionen opfordres derfor til at foreslå retsakter, der udfaser syntetiske pesticider inden 2035, genopretter biodiversiteten og støtter landbrugerne i omstillingsfasen.

2.2. *En situation med nedgang i bestøvere og biodiversitetstab i Europa*

2.2.1. Anmodningerne i dette europæiske borgerinitiativ fremsættes på baggrund af, at Europa oplever en nedgang i antallet af bier. Ifølge den europæiske rødliste over bier er en ud af tre bi- og sommerfuglearter i tilbagegang, og en ud af ti er udryddelsestruet ([2]).

2.2.2. Imidlertid bliver 84 % af de europæiske afgrøder i det mindste delvis bestøvet ([3]) af dyr, og 78 % af EU's vilde planter er afhængige af bestøvende insekter ([4]). Beskyttelse af disse arter er derfor en afgørende udfordring for landbrugsproduktionen i den nuværende kritiske situation med hensyn til fødevaresikkerhed og -suverænitet. Desuden er bier afgørende for honningproduktionen, mens EU kun er 60 % selvforsynende med honning. For at imødekomme efterspørgslen er EU afhængig af import (hvoraf 28 % kommer fra Kina), som er af ringere kvalitet end europæisk honning.

2.2.3. Ifølge vurderingsrapporten om bestøvere, bestøvning og fødevareproduktion fra Den Mellemstatslige Videnspolitikplatform vedrørende Biodiversitet og Økosystemydelser (IPBES) ([5]) er de vigtigste faktorer bag nedgangen i bestøvere ændringer i arealanvendelse, intensiv landbrugspraksis og pesticidanvendelse, miljøforurening, invasive fremmede arter, patogener og klimaændringer.

2.2.4. En diversificeret næringsressource (nektar og pollen), der er til rådighed i tilstrækkelige mængder hele året, er også en central faktor for biernes udvikling og udbredelse og for at sikre biavlerne en mere regelmæssig honningproduktion ([6]).

2.2.5. Biernes tilbagegang indgår i en mere global kontekst med tab af biodiversitet. IPBES' globale vurderingsrapport ([7]) om biodiversitet og økosystemtjenester fra 2019 indeholder en opgørelse over et hidtil uset tab af biodiversitet.

2.2.6. Efter disse IPBES-rapporter offentliggjorde det franske nationale forskningsinstitut for landbrug, fødevarer og miljø (INRAE) og det franske institut for forskning i udnyttelse af havets ressourcer (Ifremer) i maj 2022 en kollektiv videnskabelig ekspertundersøgelse om plantebeskyttelsesmidlers indvirkning på biodiversitet og økosystemtjenester ([8]). I denne ekspertundersøgelse fremhæves det multifaktorielle aspekt i tilbagegangen i biodiversitet samt vanskelighederne ved at fastslå plantebeskyttelsesmidlernes relative andel i denne tilbagegang på grund af de forskellige faktorers indbyrdes afhængighed. Den videnskabelige viden har imidlertid gjort det muligt i ekspertundersøgelsen at fastslå en klar årsagssammenhæng mellem anvendelsen af plantebeskyttelsesmidler og nedgangen i visse bestande, og det er netop tilfældet med bestøvende insekter.

2.3. *Kommissionen er ved at udarbejde eller har allerede vedtaget en lang række retsakter om bier, bæredygtig anvendelse af pesticider, genopretning af biodiversitet og støtte til landbrugere i den agroøkologiske omstilling*

2.3.1. Beskyttelse af bier og bestøvere: EU lancerede EU's bestøverinitiativ i 2018, som har til formål at bekæmpe nedgangen i vilde bestøvere i EU. Det består af ti tiltag, der er opdelt i tre prioriterede temaer:

— oparbejdelse af viden om nedgangen i bestøvere, årsagerne hertil og konsekvenserne heraf

— bekæmpelse af årsagerne til nedgangen i bestøvere

— bevidstgørelse, inddragelse af samfundet som helhed og fremme af samarbejde.

([2]) Nieto et al., 2014.»«.
([3]) Williams, 1994. »The dependence of crop production within the European Union on pollination by honeybees.«
([4]) Ollerton et al., 2011. »How many flowering plants are pollinated by animals?«
([5]) IPBES, 2016. Assessment Report on Pollinators, Pollination and Food Production.
([6]) French Technical and Scientific Institute for Bees and Pollination (ITSAP), 2015. Ressources alimentaires pour les abeilles (næringsressourcer for bier).
([7]) IPBES, 2019. Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services.
([8]) INRAE og Ifremer, 2022. Impacts des produits phytopharmaceutiques sur la biodiversité et les services écosystémiques (plantebeskyttelsesmidlers indvirkning på biodiversitet og økosystemtjenester).

Ikke desto mindre konstaterede Den Europæiske Revisionsret i sin særberetning 15/2020 om beskyttelse af vilde bestøvere i EU ([9]), »at dette kun havde en ringe virkning med hensyn til at standse tilbagegangen, og at der var behov for bedre forvaltning af initiativet, hvis dets mål skulle nås«. Kommissionen erkendte også selv i sin rapport om gennemførelsen af initiativet ([10]), at til trods for betydelige fremskridt med gennemførelsen af initiativets tiltag, er der behov for en yderligere indsats for at tackle de forskellige årsager til tilbagegangen.

2.3.2. Begrænsning af virkningerne af og risiciene ved plantebeskyttelsesmidler: Kommissionen har iværksat revisionen af sit direktiv om bæredygtig anvendelse af pesticider for at løse det store problem med dets begrænsede effektivitet med hensyn til at reducere anvendelsen af pesticider og risiciene for menneskers sundhed og miljøet og fremsatte et nyt forslag til forordning i juni 2022 ([11]). Blandt de vigtigste foranstaltninger kan nævnes:

— retligt bindende mål på EU-plan om at reducere brugen af og risikoen ved kemiske pesticider med 50 % samt anvendelsen af de farligste pesticider inden udgangen af 2030

— nye foranstaltninger til sikring af landbrugernes indførelse af integreret bekæmpelse af skadegørere

— forbud mod alle pesticider i følsomme områder bortset fra begrænsede og kontrollerede undtagelser.

2.3.3. Markedsføringen af plantebeskyttelsesmidler i EU er strengt reguleret. Den retlige ramme for markedsføring af plantebeskyttelsesmidler i EU er fastlagt ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1107/2009 ([12]). I henhold til denne forordning foretages der risikovurderinger forud for godkendelsen af et aktivstof på europæisk plan for at undgå potentielle skadelige virkninger for sundheden eller miljøet. Desuden er retningslinjerne om vurdering af plantebeskyttelsesmidlers risici for bier ved at blive revideret (vejledning om bier, det såkaldte »Bee Guidance Document« ([13])) for at tage hensyn til den seneste videnskabelige udvikling på området.

2.3.4. Genopretning af biodiversiteten på landbrugsområder: EU kan henholde sig til Natura 2000-nettet og fugle ([14])- og habitatdirektiverne ([15]) — selv om disse ikke kun vedrører landbrugsområder — som udgør grundlaget for EU's naturbeskyttelseslovgivning. Kommissionen har også iværksat EU's biodiversitetsstrategi for 2030 ([16]). Den omfatter foranstaltninger og forpligtelser til at genoprette biodiversiteten på landbrugsområder som fastsat i forslaget til forordning om genopretning af naturen ([17]), som Kommissionen forelagde den 22. juni 2022. Navnlig fastsættes der i forslagets artikel 8 et bindende mål for medlemsstaterne om at vende nedgangen i bestøverbestandene senest i 2030, og artikel 9 indeholder forpligtelser til at genoprette landbrugsøkosystemer ved bl.a. at dække mindst 10 % af EU's landbrugsarealer med landskabstræk med stor diversitet senest i 2030.

2.3.5. Støtte til landbrugere i omstillingen: Den nye fælles landbrugspolitik 2023-2027 er et vigtigt redskab til at nå de ambitiøse mål i den europæiske grønne pagt og til at støtte landbrugerne. En særberetning fra Revisionsretten viste i 2020, at den nuværende fælles landbrugspolitiks bidrag ikke har standset nedgangen i biodiversiteten på landbrugsarealer ([18]). Revisionsretten konkluderede, »at måden, hvorpå Kommissionen beregner de biodiversitetsrelaterede udgifter i EU-budgettet er upålidelig, at virkningerne af de direkte betalinger under den fælles landbrugspolitik er begrænsede eller ukendte, og sidst men ikke mindst, at Kommissionen og medlemsstaterne har foretrukket foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne med en relativt lille effekt«. Den nye fælles landbrugspolitik omfatter nye foranstaltninger til forbedring af dens miljøpåvirkning, såsom forbedret konditionalitet.

---

([9]) Den Europæiske Revisionsret. Særberetning nr. 15/2020.
([10]) COM(2021) 261 final.
([11]) COM(2022) 305 final.
([12]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1107/2009 af 21. oktober 2009 om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler og om ophævelse af Rådets direktiv 79/117/EØF og 91/414/EØF (EUT L 309 af 24.11.2009, s. 1).
([13]) EFSA, 2022. Revised guidance on the risk assessment of plant protection products on bees (Apis mellifera, Bombus spp. and solitary bees).
([14]) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30. november 2009 om beskyttelse af vilde fugle (EUT L 20 af 26.1.2010, s. 7).
([15]) Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT L 206 af 22.7.1992, s, 7).
([16]) COM(2020) 380 final.
([17]) COM(2022) 304 final.
([18]) Den Europæiske Revisionsret. Særberetning nr. 13/2020.

2.3.6. EU's tekster og tiltag i andre sektorer end landbruget kan også have en positiv indirekte virkning for bestøvere, såsom lovgivningspakken »Fit for 55« med henvisning til EU's mål om at reducere $CO_2$-emissionerne med 55 % inden 2030 (da bier også er berørt af klimaændringer), handlingsplanen for nulforurening med henblik på at standse forurening af luft, vand og jord, direktivet om vedvarende energi samt den nye europæiske skovstrategi med Kommissionens ambition om at plante 3 mia. træer i hele Europa inden 2030.

## 3. **Generelle bemærkninger**

3.1. EØSU understreger betydningen af europæiske borgerinitiativer som et redskab til direkte deltagelse af de europæiske borgere. Det europæiske borgerinitiativ er faktisk det mest effektive redskab til deltagelsesdemokrati på europæisk plan. EØSU har som bro mellem civilsamfundets organisationer og EU-institutionerne gennem årene styrket den plads, som de europæiske borgerinitiativer har fået, og forbedret deres synlighed i EU-institutionernes daglige arbejde. Udvalget glæder sig over, at denne udtalelse er den første, der bliver vedtaget om et europæisk borgerinitiativ inden Kommissionens svar, og opfordrer sidstnævnte til at besvare de fremsatte anmodninger præcist.

3.2. Udvalget beklager, at ECI's hovedforslag, der går ud på en komplet udfasning af syntetiske pesticider inden 2035, ikke fremgår af den valgte titel: »Red bier og landmænd«. EØSU påpeger, at Kommissionen er ved at udarbejde eller allerede har vedtaget en lang række retsakter i et forsøg på at imødekomme disse anmodninger, men erkender, at foranstaltningerne ikke har nået deres mål fuldt ud. Udvalget opfordrer derfor Kommissionen til at tage yderligere skridt til hurtigere at nå sine mål helt konkret. EØSU understreger imidlertid, at det er nødvendigt at tage hensyn til alle tre bæredygtighedssøjler (den miljømæssige, sociale og økonomiske søjle) i en kritisk situation med hensyn til systemernes bæredygtighed og fødevaresuverænitet samt at gennemføre konsekvensanalyser, inden der træffes afgørelse, for at vurdere bl.a. initiativets omkostninger for landbrugsproduktionen og økonomien.

## 4. **Særlige bemærkninger**

4.1. Det europæiske borgerinitiativ opfordrer til at udfase brugen af syntetiske pesticider i landbruget i EU med 80 % inden 2030, idet der begyndes med de farligste, for at blive fri for syntetiske stoffer inden udgangen af 2035:

4.1.1. EØSU advarer mod forslaget om at fastsætte idealistiske eller uopnåelige mål inden for en al for kort tidsramme. Udvalget understreger, at Kommissionen allerede foreslår at reducere brugen af og risikoen ved kemiske pesticider med 50 % og anvendelsen af de farligste pesticider inden udgangen af 2030. Mere generelt modsætter udvalget sig de fastsatte mål om nedbringelse af pesticider, uden at der samtidig sikres effektive og overkommelige alternativer til landbrugerne.

4.1.2. EØSU understreger, at de lovgivningsmæssige rammer for plantebeskyttelsesmidler i EU er blandt de mest strikse i verden med hensyn til målsætninger, da de som princip fastsætter, at der ikke må være uacceptable indvirkninger på miljøet.

4.1.3. EØSU mener, at eftersom nedgangen i bier har mange forskellige årsager, bør afskaffelse af pesticider ikke betragtes som den eneste eller vigtigste løftestang til at sikre deres overlevelse. Det er vigtigt at tage fat på alle årsager til nedgangen. For honningbiens vedkommende er eksempelvis kampen mod varroa og asiatisk gedehams et stort problem for professionelle biavlere, som håber på nye behandlingsløsninger for bedre at beskytte deres bier.

4.1.4. EØSU konstaterer, at honningbier, vilde bestøvere og andre insekter har stor betydning for landbruget (bestøvning af afgrøder, naturlig skadedyrsregulering osv.). Udvalget nævner som eksempel på win-win-partnerskaber mellem landbrugere og biavlere ordningen ([19]) »Adopte une ruche« (»bliv fadder for en bistade«), der blev lanceret af landbrugere. Landbrugere, der opsætter bistader, er særligt opmærksomme på beskyttelse af bier, når de behandler deres afgrøder med plantebeskyttelsesmidler. Der bør tillige udvikles ordninger ([20]) af typen ApiAlert til måling af dødeligheden i bistaderne og en objektiv undersøgelse af de egentlige årsager til deres dødelighed.

4.2. Det europæiske borgerinitiativs anmodning om genopretning af de naturlige økosystemer i landbrugsarealerne, så landbruget bliver et middel til genopbygning af biodiversiteten:

---

([19]) Le Betteravier (fransk tidsskrift for roeavlere). Quand 14 agriculteurs de l'Aisne deviennent apiculteurs. (14 landbrugere i Aisne bliver biavlere).

([20]) 20 Minutes. Toulouse: Pour suivre la mortalité des abeilles, BeeGuard met au point un compteur vidéo sur ses ruches connectées (Toulouse: For at overvåge bidødeligheden installerer BeeGuard en videotæller på sine bistader, der er opkoblet til nettet).

4.2.1. EØSU understreger, at menneskelig aktivitet ligesom visse landbrugsmetoder er en af årsagerne til nedgangen i bestøvere og biodiversitet, men at landbruget også kan være en løsning. Udvalget efterlyser eksempelvis mere støtte til projekter som genplantning af levende hegn eller landbrugeres udvikling af nektariske ressourcer, hvorved landbrugerne kan bidrage til beskyttelsen af bier og biodiversitet. Desuden vil det være nødvendigt at aflønne landbrugerne bedre for de økosystemtjenester, de leverer, og dermed hjælpe dem med at gennemføre sådanne projekter.

4.2.2. EØSU noterer sig Kommissionens stærke ambition om at gøre landbruget til et middel til at genoprette biodiversiteten med målene og foranstaltningerne i biodiversitetsstrategien og fra jord til bord-strategien samt forslaget til forordning om naturgenopretning og er bekymret over hensynet til EU's fødevaresuverænitet.

4.2.3. EØSU mener, at de frivillige tilgange med landbrugsinitiativer også bør fremmes til gavn for biodiversiteten og de bestøvere, som sværmer rundt i hele Europa,. I Frankrig har FNSEA eksempelvis offentliggjort et kompendium om bestøvervenlige landbrugsinitiativer ([21]). Med henblik på at udbrede bi- og landbrugervenlig praksis optegnes frivillige nationale landbrugsinitiativer om bestøvere i Frankrig og sammenfattes inspirerende, positive og pragmatiske eksempler. Efter samme princip blev der i 2018 i Danmark iværksat en oplysningskampagne »10 bivenlige anbefalinger til dit landbrug« ([22]). Den reklamerer for forskellige frivillige initiativer, som landbrugerne kan iværksætte på bedriftsniveau, såsom plantning af levende hegn, blomstrende bræmmer, eller ved begrænsning af afdrift, når der anvendes plantebeskyttelsesmidler, ved at sprøjte under passende vejrforhold (f.eks. svag vind) eller anvende systemer til reduktion af afdrift.

4.2.4. EØSU mener, at Kommissionen for at genoprette de naturlige økosystemer i landbrugsarealerne bør benytte sig af en række løftestænger: vedligeholdelse og genopretning af agroøkologisk infrastruktur, afgrødediversificering, så der dannes en mangfoldighed af afgrøder i landskabet, udvikling af skovlandbrug, økologisk landbrug og produkter med kvalitets- og oprindelsesmærkning (SIQO), bevarelse af permanente græsarealer, reduktion af pesticidanvendelse og -virkninger osv.

4.3. Det europæiske borgerinitiativs opfordring til »reform af landbruget ved at prioritere små, forskelligartede og bæredygtige landbrug, støtte en hurtig stigning i agroøkologisk landbrug og økologisk dyrkning og fremme uafhængig landbrugerbaseret uddannelse og forskning i pesticidfrit landbrug«:

4.3.1. EØSU gør opmærksom på, at der findes en rapport fra 300 eksperter i 23 medlemsstater, som har analyseret den fremtidige fælles landbrugspolitiks potentielle følger for beskyttelsen og genopretningen af biodiversiteten ([23]). Forskerne fremsætter konkrete forslag til forbedring af den fælles landbrugspolitiks indvirkning på biodiversiteten og ledsagelse af landbrugerne i denne omstilling. EØSU anbefaler, at Kommissionen og medlemsstaterne trækker på disse som led i reformen af den fælles landbrugspolitik, som er et effektivt redskab til landbrugsreformer.

4.3.2. EØSU mener ikke desto mindre, at den agroøkologiske omstilling og forbedring af biodiversiteten ikke kun kan styres af EU via den fælles landbrugspolitik, og understreger ligeledes betydningen af det lokale niveau. For at tilpasse sig regionernes særlige karakteristika skal der nemlig også udvikles lokale løsninger for landbrugere og jordejere.

4.3.3. Desuden vil EØSU gerne understrege sit stærke ønske om at finde effektive alternativer, således at ingen landbruger efterlades uden en løsning. Udvalget vil derfor tilskynde til mere præcisionslandbrug, digitalt landbrug, biologisk bekæmpelse, robotteknologi, men også agroøkologi, med en betydelig finansiel komponent til udvikling af forskning, konkret gennemførelse af innovationer og sektorernes og landbrugernes indførelse heraf.

4.3.4. EØSU anerkender biavlens betydning som en økonomisk sektor i mange medlemsstater og dens bidrag til at udvikle landdistrikterne og bevare befolkningen i lokalområderne. I betragtning af den nedsatte honningproduktion i Europa bør støtten til biavl og økonomisk udnyttelse af honning og andre stadeprodukter (pollen, voks, gelée royale osv.) intensiveres for at opretholde en professionel og miljøvenlig biavl, der kan klare Europas efterspørgsel efter honning. EØSU understreger også, at det er vigtigt, at biavlerne mødes i faglige organisationer for bedre at strukturere sig selv og forsvare de europæiske biavleres interesser mere effektivt. Udvalget ønsker navnlig, at Kommissionen i forbindelse med den kommende revision af honningdirektivet benytter lejligheden til at styrke mærkningen og sporbarheden af honning med henblik på mere effektivt at bekæmpe svig og import fra tredjelande, der ikke lever op til vores standarder, hvilket svækker den europæiske honningproduktion.

([21]) EFSA, 2022. Recueil des initiatives agricoles favorables aux pollinisateurs (Kompendium over landbrugsinitiativer til fordel for bestøvere).
([22]) Landbrug og Fødevarer, 2018. 10 bivenlige anbefalinger til dit landbrug.
([23]) Pe'er et al., 2022. How can the European Common Agricultural Policy help halt biodiversity loss? Recommendations by over 300 experts.

4.3.5. For at sikre, at den agroøkologiske omstilling bliver acceptabel for de europæiske landbrugere, anbefaler EØSU endelig, at Kommissionen hurtigt gennemfører gensidighedsprincippet i praksis for at begrænse konkurrenceforvridninger for de europæiske landbrugere.

Bruxelles, den 15. december 2022.

Christa SCHWENG
*Formand*
*for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg*