Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Europeiskt medborgarinitiativ – Rädda bin och bönder

(yttrande på eget initiativ)

(2023/C 100/07)

Föredragande: **Arnold PUECH D'ALISSAC**

Beslut av EESK:s plenarförsamling	19.5.2022
Rättslig grund	Artikel 52.2 i arbetsordningen
	Yttrande på eget initiativ
Ansvarig sektion	Jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö
Antagande av sektionen	24.11.2022
Antagande vid plenarsessionen	15.12.2022
Plenarsession nr	574
Resultat av omröstningen	
(för/emot/nedlagda röster)	168/0/2

1. **Slutsatser och rekommendationer**

1.1 Detta framgångsrika europeiska medborgarinitiativ visar att EU-medborgarna har mycket starka förväntningar på kommissionen. Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) vill först och främst gratulera organisatören och välkomna medborgarnas engagemang för denna framgång, med tanke på svårigheten att samla in alla nödvändiga underskrifter. Kommittén uppmanar därför kommissionen att ge tydliga och konkreta svar på kraven i detta medborgarinitiativ.

1.2 EESK beklagar att det huvudsakliga förslaget i medborgarinitiativet, dvs. en fullständig utfasning av syntetiska bekämpningsmedel fram till 2035, inte lyfts fram i den valda titeln ”Rädda bin och bönder”. EESK betonar också att kommissionen håller på att utarbeta eller redan har antagit många rättsakter till förmån för bin, pollinatörer, biologisk mångfald, hållbar användning av bekämpningsmedel och stöd till jordbrukare i den agroekologiska omställningen, men konstaterar att dessa åtgärders mål inte har uppnåtts fullt ut. Kommittén uppmanar därför kommissionen att vidta ytterligare åtgärder för att konkret och på ett mer effektivt sätt uppnå sina ambitiösa mål. Vi rekommenderar till exempel starkare stöd för precisionsjordbruk, digitalt jordbruk, biologisk bekämpning, robotteknik samt agroekologi.

1.3 EESK understryker behovet av att ta hänsyn till samtliga tre pelare av hållbarhet (miljömässig, social och ekonomisk), utan att bortse från den ekonomiska, som ofta åsidosätts, mot den viktiga bakgrunden av systemens hållbarhet och livsmedelssuveränitet.

1.4 EESK uppmanar också kommissionen att genomföra konsekvensbedömningar innan beslut fattas, särskilt för att bedöma initiativets kostnader för jordbruksproduktionen och ekonomin, som bör jämföras med de ekonomiska kostnader som förlust av biologisk mångfald medför för jordbrukarna.

2. **Bakgrund**

2.1 *Ett medborgarinitiativ för ett mer bi-, människo- och miljövänligt jordbruk*

2.1.1 Det europeiska medborgarinitiativet ger EU-medborgarna möjlighet att aktivt delta i EU:s demokratiska processer genom att uppmana kommissionen att föreslå ny lagstiftning. När ett initiativ får stöd från minst en miljon EU-medborgare och når de nödvändiga trösklarna i minst en fjärdedel av medlemsstaterna ([1]) måste kommissionen svara på medborgarinitiativet.

([1]) Förordning (EU) 2019/788. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/788 av den 17 april 2019 om det europeiska medborgarinitiativet (EUT L 130, 17.5.2019, s. 55).

2.1.2 Medborgarinitiativet ”Rädda bin och bönder! För ett bivänligt jordbruk och en sund miljö” har nått dessa tröskelvärden och uppmanar därför kommissionen att föreslå rättsakter för att fasa ut syntetiska bekämpningsmedel senast 2035, återställa den biologiska mångfalden och stödja jordbrukarna under övergången.

2.2 *En bakgrund av färre pollinatörer och utarmning av den biologiska mångfalden i Europa*

2.2.1 Kraven i detta medborgarinitiativ läggs fram i ett läge där Europa står inför en tillbakagång i antalet bin. Enligt den europeiska rödlistan för bin är en av tre bi- och fjärilsarter på tillbakagång och en av tio är utrotningshotad ([2]).

2.2.2 Samtidigt pollineras 84 % av de europeiska grödorna åtminstone delvis av djur ([3]), och 78 % av de vilda växterna i EU är beroende av pollinerande insekter ([4]). Att skydda dem är således en mycket viktig fråga för jordbruksproduktionen i den rådande situationen där livsmedelstrygghet och livsmedelssuveränitet spelar en avgörande roll. Dessutom är bin avgörande för honungsproduktionen, samtidigt som EU bara är självförsörjande beträffande honung till 60 %. För att möta efterfrågan måste unionen förlita sig på import (varav 28 % kommer från Kina), som håller lägre kvalitet än europeisk honung.

2.2.3 Enligt bedömningsrapporten om pollinatörer, pollinering och livsmedelsproduktion från den mellanstatliga plattformen för biologisk mångfald och ekosystemtjänster (IPBES) ([5]) är de främsta orsakerna till det minskade antalet pollinatörer markanvändningsförändringar, intensiva jordbruksmetoder och användning av bekämpningsmedel, miljöföroreningar, invasiva främmande arter, patogener och klimatförändringar.

2.2.4 En diversifierad kost (nektar och pollen) som finns tillgänglig i tillräckliga mängder under hela året är också en viktig faktor för binas goda utveckling och för att säkerställa en mer regelbunden honungsproduktion för biodlarna ([6]).

2.2.5 Det minskade antalet bin ingår i ett bredare sammanhang av utarmning av den biologiska mångfalden. I IPBES globala utvärderingsrapport om biologisk mångfald och ekosystemtjänster ([7]) från 2019 konstaterades en aldrig tidigare skådad utarmning av den biologiska mångfalden.

2.2.6 Som en följd av dessa IPBES-rapporter offentliggjorde det franska nationella forskningsinstitutet för jordbruk, livsmedel och miljö (INRAE) och det franska forskningsinstitutet för utnyttjande av havet (Ifremer) i maj 2022 ett gemensamt vetenskapligt expertutlåtande om växtskyddsmedels inverkan på biologisk mångfald och ekosystemtjänster ([8]). I utlåtandet framhålls att många faktorer ligger bakom den minskade biologiska mångfalden och att det är svårt att fastställa växtskyddsmedlens relativa roll i denna minskning på grund av de olika faktorernas ömsesidiga påverkan. De vetenskapliga rönen gjorde däremot att man i utlåtandet kunde fastställa ett tydligt orsakssamband mellan användningen av växtskyddsmedel och minskningen av vissa populationer, t.ex. av pollinerande insekter.

2.3 *Kommissionen håller på att utarbeta eller har redan antagit många rättsakter till förmån för bin, hållbar användning av bekämpningsmedel, återställande av biologisk mångfald och stöd till jordbrukare i den agroekologiska omställningen.*

2.3.1 Vad gäller skyddet av bin och pollinatörer lanserade EU 2018 EU-initiativet om pollinatörer, som syftar till att motverka minskningen av vilda pollinatörer i unionen. Initiativet omfattar tio åtgärder som är indelade i tre prioriteringar:

— Att förbättra kunskapen om minskningen av pollinatörer samt dess orsaker och följder.

— Att hantera orsakerna till minskningen av pollinatörer.

— Att öka medvetenheten, engagera samhället i stort och främja samarbete.

([2]) Nieto et al., 2014. ”European Red List of Bees”.
([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. ”The Assessment Report on Pollinators, Pollination and Food Production”.
([6]) ITSAP, 2015. ”Ressources alimentaires pour les abeilles”.
([7]) IPBES, 2019. ”Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services”.
([8]) INRAE och Ifremer, 2022. ”Impacts des produits phytopharmaceutiques sur la biodiversité et les services écosystémiques”.

Europeiska revisionsrätten konstaterade dock i sin särskilda rapport 15/2020 ”Skydd av vilda pollinatörer i EU” ([9]) att ”initiativet inte har bidragit nämnvärt till att stoppa minskningen och att det behöver förvaltas bättre för att målen i det ska uppnås”. I sin rapport om genomförandet av initiativet ([10]) erkände också kommissionen själv att betydande framsteg visserligen har gjorts i genomförandet av initiativets åtgärder, men att det fortfarande krävs insatser för att ta itu med de olika orsakerna till minskningen.

2.3.2 Vad gäller att minska effekterna av och riskerna med växtskyddsmedel har kommissionen inlett översynen av direktivet om hållbar användning av bekämpningsmedel i syfte att ta itu med det stora problemet med direktivets begränsade effektivitet när det gäller att minska användningen av bekämpningsmedel samt riskerna för människors hälsa och miljön genom att i juni 2022 lägga fram ett förslag till en ny förordning ([11]). Några av de viktigaste åtgärderna är de följande:

— Rättsligt bindande mål på EU-nivå för att minska användningen av och riskerna med kemiska bekämpningsmedel med 50 % samt användningen av de farligaste bekämpningsmedlen senast 2030.

— Nya åtgärder för att säkerställa att jordbrukarna inför integrerat växtskydd.

— Förbud mot alla bekämpningsmedel i känsliga områden om inte undantag medgetts.

2.3.3 Utsläppandet av växtskyddsmedel på marknaden i EU är strängt reglerat. Den rättsliga ramen för utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden i EU fastställs i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 ([12]). Enligt denna förordning ska riskbedömningar göras innan ett verksamt ämne godkänns på europeisk nivå, för att undvika potentiella negativa effekter på hälsa eller miljö. Dessutom håller vägledningen om riskbedömning av växtskyddsmedel på bin (”Bee Guidance Document” ([13])) på att utvärderas för att ta hänsyn till de senaste vetenskapliga rönen på detta område.

2.3.4 Vad gäller återställandet av den biologiska mångfalden i jordbruksområden kan EU, även om de inte bara avser jordbruksområden, stödja sig på Natura 2000-nätverket samt fågeldirektivet ([14]) och habitatdirektivet ([15]), som utgör grunden i EU:s naturvårdslagstiftning. Kommissionen har också infört en EU-strategi för biologisk mångfald för 2030 ([16]). Den omfattar åtgärder och åtaganden som syftar till att återställa den biologiska mångfalden i jordbruksområden, såsom fastställs i det förslag till förordning om restaurering av natur ([17]) som kommissionen lade fram den 22 juni 2022. I synnerhet skulle artikel 8 i förslaget förankra det bindande målet för medlemsstaterna att vända minskningen av populationer av pollinatörer senast 2030, och artikel 9 skulle föreskriva åtaganden om restaurering av jordbruksekosystem, såsom att minst 10 % av EU:s jordbruksareal ska vara täckt med ”landskapselement som gynnar en hög biologisk mångfald” senast 2030.

2.3.5 Vad gäller att stödja jordbrukarna i omställningen är den nya gemensamma jordbrukspolitiken 2023–2027 ett viktigt verktyg för att de ambitiösa målen i den europeiska gröna given ska kunna uppnås och för att stödja jordbrukarna. År 2020 visade en särskild rapport från revisionsrätten att den nuvarande gemensamma jordbrukspolitikens bidrag inte hade lyckats hejda minskningen av den biologiska mångfalden i odlingslandskapet ([18]). Revisionsrätten konstaterade att ”kommissionens sätt att spåra utgifter för biologisk mångfald i EU:s budget är otillförlitligt, att effekterna av GJP:s direktstöd är begränsade eller okända och att kommissionen och medlemsstaterna har satsat på landsbygdsutvecklingsåtgärder med lägre effekt”. Den nya gemensamma jordbrukspolitiken omfattar nya åtgärder för att förbättra dess miljöpåverkan, såsom förbättrad villkorlighet.

([9]) Europeiska revisionsrätten. Särskild rapport 15/2020.
([10]) COM(2021) 261 final.
([11]) COM(2022) 305 final.
([12]) Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 av den 21 oktober 2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden och om upphävande av rådets direktiv 79/117/EEG och 91/414/EEG (EUT L 309, 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]) Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (EUT L 20, 26.1.2010, s. 7).
([15]) Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EUT L 206, 26.1.2010, s 7).
([16]) COM(2020) 380 final.
([17]) COM(2022) 304 final.
([18]) Europeiska revisionsrätten. Särskild rapport 13/2020.

2.3.6 EU:s texter och arbete på andra områden än jordbruket kan också indirekt påverka pollinatörerna positivt, såsom 55 %-paketet, som avser EU:s mål att minska koldioxidutsläppen med 55 % senast 2030 (bin påverkas också av klimatförändringarna), handlingsplanen för nollförorening, som syftar till att eliminera föroreningar i luft, vatten och mark, direktivet om förnybar energi samt EU:s nya skogsstrategi, med kommissionens ambition att tre miljarder träd ska planteras i Europa senast 2030.

3. **Allmänna kommentarer**

3.1 EESK betonar det europeiska medborgarinitiativets betydelse som verktyg för EU-medborgarnas direkta deltagande. Det är det kraftfullaste verktyget för deltagandedemokrati på EU-nivå. Kommittén har i egenskap av bro mellan det civila samhällets organisationer och EU-institutionerna under årens lopp stärkt medborgarinitiativens plats och ökat deras synlighet i EU-institutionernas dagliga arbete. Vi gläder oss över att detta yttrande är det första som antas om ett medborgarinitiativ, före kommissionens svar, och uppmanar kommissionen att ge tydliga svar på kraven.

3.2 EESK beklagar att det huvudsakliga förslaget i medborgarinitiativet, dvs. en fullständig utfasning av syntetiska bekämpningsmedel fram till 2035, inte lyfts fram i den valda titeln ”Rädda bin och bönder”. EESK betonar att kommissionen håller på att utarbeta eller redan har antagit många rättsakter i ett försök att tillgodose dessa krav, men konstaterar att dessa åtgärders mål inte har uppnåtts fullt ut. Kommittén uppmanar därför kommissionen att vidta ytterligare åtgärder för att konkret och snabbt uppnå sina ambitiösa mål. EESK understryker dock behovet av att ta hänsyn till samtliga tre pelare av hållbarhet (miljömässig, social och ekonomisk), mot den viktiga bakgrunden av systemens hållbarhet och livsmedelssuveränitet, samt att genomföra konsekvensbedömningar innan beslut fattas, särskilt för att bedöma initiativets kostnader för jordbruksproduktionen och ekonomin.

4. **Särskilda kommentarer**

4.1 Vad gäller medborgarinitiativets begäran om att ”[f]asa ut syntetiska bekämpningsmedel, först de farligaste, inom EU:s jordbruk med 80 % fram till 2030 för att få ett jordbruk fritt från syntetiska bekämpningsmedel senast 2035”:

4.1.1 EESK varnar för förslaget att fastställa idealistiska eller ouppnåeliga mål inom en alltför snäv tidsram. Kommittén betonar att kommissionen redan föreslagit en minskning av användningen av och riskerna med kemiska bekämpningsmedel med 50 % samt en minskad användning av de farligaste bekämpningsmedlen senast 2030. Mer allmänt motsätter sig kommittén fastställandet av mål för minskad användning av bekämpningsmedel som inte är kopplade till tillgången till effektiva och tillgängliga alternativ för jordbrukarna.

4.1.2 EESK understryker att regelverket för växtskyddsmedel i Europa hör till de strängaste i världen vad gäller mål, eftersom dess princip är att det inte får förekommer några oacceptabla effekter på miljön.

4.1.3 Eftersom minskningen av antalet tambin och vilda pollinatörer har många olika orsaker anser EESK att avskaffandet av bekämpningsmedel inte bör ses som det enda eller det huvudsakliga sättet att rädda dem. Det är viktigt att ta itu med alla orsaker till minskningen. Till exempel när det gäller tambin är kampen mot varroa och sammetsgetingen av stort intresse för professionella biodlare, som hoppas på nya behandlingslösningar för att bättre kunna skydda sina bin.

4.1.4 EESK noterar betydelsen av tambin, vilda pollinatörer och andra insekter för jordbruket (pollinering av grödor, naturlig reglering av skadegörare osv.). Kommittén framhåller som exempel partnerskap som alla vinner på mellan jordbrukare och biodlare av typen ”adoptera en bikupa” ([19]) som lanserats av jordbrukare. Jordbrukare som adopterar bikupor ägnar nämligen särskild uppmärksamhet åt att skydda bin vid växtskyddsbehandlingar för att skydda sina grödor. System av typen ApiAlert ([20]) måste också utvecklas, så att dödligheten i bikupor kan räknas och de verkliga orsakerna till dödligheten kan fastställas objektivt.

4.2 Vad gäller medborgarinitiativets begäran om att ”[å]terställa naturliga ekosystem i jordbruksområden så att jordbruket driver på återhämtningen av den biologiska mångfalden”:

([19]) Le Betteravier. ”Quand 14 agriculteurs de l’Aisne deviennent apiculteurs”.
([20]) 20 Minutes. ”Toulouse: Pour suivre la mortalité des abeilles, BeeGuard met au point un compteur vidéo sur ses ruches connectées”.

4.2.1 EESK betonar att mänsklig verksamhet, såsom vissa jordbruksmetoder, är en av orsakerna till minskningen i antalet pollinatörer och av den biologiska mångfalden, men att jordbruket också kan vara en lösning. Kommittén skulle till exempel vilja se mer stöd till projekt såsom återplantering av häckar eller jordbrukares utveckling av honungsalstrande resurser, så att jordbrukarna blir aktörer i arbetet med att skydda bin och biologisk mångfald. Dessutom måste jordbrukarna få bättre ersättning för de ekosystemtjänster som de tillhandahåller, för att stödja dem i genomförandet av detta slags projekt.

4.2.2 Kommittén noterar kommissionens starka ambition att jordbruket ska bli ett sätt att återställa den biologiska mångfalden, med målen och åtgärderna i strategin för biologisk mångfald, från jord till bord-strategin och förslaget till förordning om restaurering av natur, och är oroad över respekten för EU:s livsmedelssuveränitet.

4.2.3 EESK anser att man också måste främja jordbruksinitiativs frivilliga insatser för pollinatörer eller biologisk mångfald som sprider sig i hela Europa. I till exempel Frankrike har FNSEA publicerat ett kompendium över jordbruksinitiativ till förmån för pollinatörer ([21]). I syfte att sprida god bi- och jordbrukspraxis kartlägger man i kompendiet frivilliga jordbruksinitiativ i Frankrike till förmån för pollinatörer och sammanställer inspirerande, positiva och pragmatiska exempel. Enligt samma princip inleddes 2018 informationskampanjen ”10 bivenlige anbefalinger til dit landbrug” ([22]) i Danmark. I den lyfter man fram olika frivilliga initiativ som jordbrukare kan ta på sin gård, såsom att plantera häckar, plantera blomsterremsor och begränsa avdriften när växtskyddsmedel används genom att bespruta under lämpliga klimatförhållanden (t.ex. svag vind) eller med avdriftsreducerande utrustning.

4.2.4 EESK anser att kommissionen, för att återställa naturliga ekosystem i jordbruksområden, måste förlita sig på en rad åtgärder, såsom att upprätthålla och återställa agroekologisk infrastruktur, diversifiera grödor för att främja uppkomsten av en mosaik av grödor i landskapet, utveckla skogsjordbruket, det ekologiska jordbruket och produkter med kvalitets- och ursprungsmärkningar, bibehålla permanent gräsmark samt minska användningen och inverkan av bekämpningsmedel.

4.3 Vad gäller medborgarinitiativets begäran om att ”[r]eformera jordbruket genom att prioritera småskaligt, diversifierat och hållbart jordbruk, genom att stödja en snabb ökning av agroekologiska metoder och ekologiskt jordbruk och genom att ge möjligheter till oberoende jordbrukarbaserad utbildning och forskning om odling utan bekämpningsmedel”:

4.3.1 EESK påpekar att det finns en rapport av 300 experter från 23 medlemsstater, som analyserade den framtida gemensamma jordbrukspolitikens potentiella effekter på skyddet och återställandet av den biologiska mångfalden ([23]). Forskarna lägger fram konkreta förslag för att förbättra den gemensamma jordbrukspolitikens inverkan på den biologiska mångfalden och stödja jordbrukarna i denna omställning. EESK rekommenderar kommissionen och medlemsstaterna att hämta inspiration från rapporten inom ramen för reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken, som är ett kraftfullt verktyg för jordbruksreformer.

4.3.2 EESK anser dock att den agroekologiska omställningen och en förbättrad biologisk mångfald inte kan åstadkommas enbart från Bryssel genom den gemensamma jordbrukspolitiken, och betonar också den lokala nivåns betydelse. För att anpassa sig till regionernas särdrag måste även lokala lösningar utvecklas tillsammans med jordbrukarna och markägarna.

4.3.3 EESK vill dessutom betona sitt engagemang för sökandet efter effektiva alternativ, så att ingen jordbrukare lämnas utan en lösning. Kommittén skulle därför vilja att man i större utsträckning uppmuntrar precisionsjordbruk, digitalt jordbruk, biologisk bekämpning, robotteknik och agroekologi, med en betydande finansiell komponent för utveckling av forskning, införande av innovationer och deras anammande av sektorerna och jordbrukarna.

4.3.4 Kommittén är medveten om biodlingens betydelse som ekonomisk sektor i många medlemsstater, som särskilt bidrar till landsbygdsutvecklingen och till att lokalbefolkningen stannar kvar. Med tanke på underskottet i honungsproduktion i Europa bör stödet till biodling och till ekonomisk användning av honung och andra produkter från bikupan (pollen, vax, drottninggelé osv.) ökas för att upprätthålla en professionell och miljövänlig biodling som kan tillgodose Europas behov av honung. EESK betonar också vikten av att biodlare samlas i branschorganisationer för att bättre strukturera sig och försvara den europeiska biodlingens intressen på ett effektivare sätt. I synnerhet skulle kommittén vilja att kommissionen tar tillfället i akt i samband med den kommande översynen av honungsdirektivet för att stärka märkningen av honung och spårbarheten, i syfte att mer effektivt bekämpa bedrägerier och import från tredjeländer som inte uppfyller våra normer och som försvagar den europeiska honungsproduktionen.

([21]) FNSEA, 2022. ”Recueil des initiatives agricoles favorables aux pollinisateurs”.
([22]) Landbrug & 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 För att den agroekologiska omställningen ska vara godtagbar för de europeiska jordbrukarna rekommenderar EESK slutligen att kommissionen snabbt inför ömsesidighet i fråga om normer för att begränsa snedvridningen av konkurrensen för de europeiska jordbrukarna.

Bryssel den 15 december 2022.

Christa SCHWENG
Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs ordförande