

Hintergrundpapier, 12.01.23

EU-PESTIZIDREDUKTIONSZIELE UNTER BESCHUSS

„Das Zeitfenster, in dem wir durch entschlossenes und gezieltes Handeln eine lebenswerte Zukunft auf diesem Planeten sichern können, schließt sich schnell..

Prof. Dr. Josef Settele; Co-Vorsitzender IPBES

Im Dezember 2019 stellte die Europäische Kommission den Europäischen Green Deal vor, um dem beschleunigten Verlust der biologischen Vielfalt entgegenzuwirken ([IPBES 2019](#)), der „die Zukunft unserer Lebensmittel, Lebensgrundlagen, Gesundheit und Umwelt ernsthaft bedroht“ ([FAO 2019](#)) und mit der Klimakrise verknüpft ist ([IPCC 2019](#)). Der EU Green Deal ist der erste ganzheitliche Ansatz, den Europa zur Bewältigung der großen ökologischen Herausforderungen, die vor uns liegen, gewählt hat. Er wurde von der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft als ein Projekt der Hoffnung begrüßt.

Die Biodiversitätskrise wird sowohl in der [Farm to Fork-Strategie](#) (F2F) als auch in der [Biodiversitätsstrategie](#) adressiert. Diese Strategien enthalten ein Bündel von Maßnahmen zur Verringerung von Treibhausgasen, landwirtschaftlichen Stickstoffemissionen, Pestiziden und Antibiotika. Die Strategien zielen auch darauf ab, Bestäuber zu schützen, die biologische Vielfalt auf landwirtschaftlichen Flächen und in Schutzgebieten wiederherzustellen und den ökologischen Landbau bis 2030 auf 25 % aller Anbauflächen auszuweiten.

Diese Ziele müssen jedoch durch konkrete Rechtsvorschriften sichergestellt werden. Im Hinblick auf die Pestizidreduktionsziele, die insbesondere eine „50 %ige Verringerung des Einsatzes und der Risiken von Pestiziden bis 2030“ vorsehen, hat die EU-Kommission am 22. Juni 2022 den Entwurf einer Verordnung über die nachhaltige Verwendung von Pflanzenschutzmitteln ([SUR](#)) vorgelegt. Dieser sieht insbesondere vor:

- Rechtlich verbindliche Pestizid-Reduktionsziele für alle Mitgliedsstaaten, die mit dem EU-weiten Reduktionsziel von 50 % bis 2030 vereinbar sind;
- Ein Verbot des Einsatzes von Pestiziden in empfindlichen Gebieten;
- Gewährleistung, dass alle Landwirt:innen den [integrierten Pflanzenschutz](#) praktizieren, bei dem chemische Pestizide nur als letztes Mittel eingesetzt werden;
- Unterstützung der Landwirt:innen beim Zugang zur erforderlichen Beratung und Anleitung für eine nachhaltigere Landwirtschaft.

Trotz der wissenschaftlich unbestrittenen Dringlichkeit von Maßnahmen zur Eindämmung des fortschreitenden Biodiversitätsverlusts ist der Widerstand gegen rechtsverbindliche quantitative Ziele für die Pestizidreduktion in einigen Mitgliedstaaten sehr groß. Dies, obwohl Richtlinien und Empfehlungen ohne verbindliche Zielvorgaben bisher kaum Fortschritte gebracht haben.

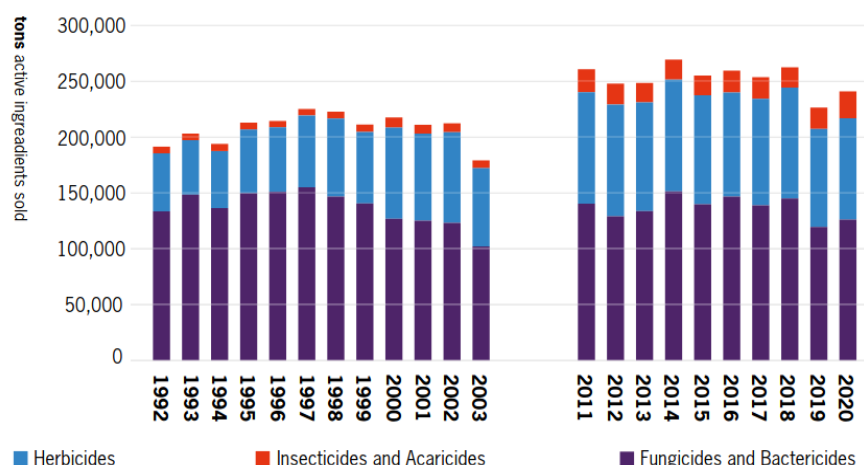
Eine kurze Geschichte des Scheiterns

Bei der Verringerung des Einsatzes und der Risiken von Pestiziden blickt die Europäische Union auf eine unrühmliche Geschichte leerer Versprechungen, inkonsequenter Absichtserklärungen und verfehlter Ziele zurück:

- Bereits 1993 erkannte die EU in ihrem [Fünften Umweltaktionsprogramm](#) die Notwendigkeit an, den Einsatz von Chemikalien in der Landwirtschaft zu verringern, und definierte als Ziel u.a. die „deutliche Verringerung des Pestizideinsatzes pro Einheit Anbaufläche“ bis zum Jahr 2000. Auf dem [Agrarministerrat in Cardiff](#) 1998 bekräftigten die Mitgliedsstaaten ihre Entschlossenheit, die Umweltrisiken des Pestizideinsatzes, wie die Beeinträchtigung der Artenvielfalt und die Verschmutzung der Gewässer, zu reduzieren.
- Diese Reduktionsziele fanden allerdings keinen Niederschlag in den Verkaufsstatistiken für Pestizide. Rückblickend wäre jedoch ein Rückgang der verkauften Kilogramm Pestizide schon deshalb zu erwarten gewesen, weil chemisch-synthetische Pestizide mit jeder neuen Generation von Wirkstofftypen einen deutlichen Trend zu höherer Toxizität aufweisen. Das heißt: Selbst wenn die Intensität des Pestizideinsatzes im Laufe der Jahre gleich geblieben wäre, hätten die Verkaufsmengen, ausgedrückt in Kilogramm Wirkstoff, zurückgehen müssen. Das ist aber nicht der Fall. Die Verkaufsmengen haben seit den 1990er-Jahren sogar zugenommen, wie der Pestizidexperte Lars Neumeister in seinem Report [Locked in Pesticides](#), ([Herausgeber: foodwatch](#)) aufzeigt.

Abb.1: Der Verkaufszahlen von Pestiziden in Tonnen verkaufter Wirkstoffe sind seit den 1990er Jahre gestiegen. Daten für die Jahre 2003 bis 2011 sind auf EU-Ebene nicht verfügbar, da es damals keine Berichtspflichten gab (Quelle: foodwatch-Report [Locked in Pesticides](#))

Figure 3:
PESTICIDE SALES (KG ACTIVE INGREDIENTS) IN THE EU-15 1992-2003 and 2011-2020



- Um die Maßnahmen zu verstärken, legte die EU-Kommission 2007 einen Legislativvorschlag vor, um i) das Risiko und die Abhängigkeit von Pestiziden zu verringern, ii) ökologisch empfindliche Gebiete zu schützen, iii) die Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes zu stärken und iv) die Mitgliedstaaten zu verpflichten, nationale Aktionspläne aufzustellen, um den Landwirt:innen Beratung und Anleitung für eine nachhaltigere Landwirtschaft zu bieten. Diese Ziele der SUD von 2009 erinnern frappierend an die des derzeit verhandelten Entwurfs zur SUR. Allerdings ließen sie den Mitgliedstaaten weit mehr Handlungs- und Interpretationsspielraum. Die Mitgliedstaaten und das Europäische Parlament stimmten diesen Zielen zu, als sie im Jahr 2009 die Richtlinie über die nachhaltige Verwendung von Pestiziden ([SUD](#)) Nr. 128/2009 verabschiedeten.
- Im Jahr 2013 wurde im Siebten Umweltaktionsprogramm das Ziel festgelegt, dass bis zum Jahr 2020 die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln keine schädlichen Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und keinen unannehmbaren Einfluss auf die Umwelt hat und dass solche Produkte nachhaltig verwendet werden sollten.
- 2017 forderte die erfolgreiche Europäische Bürgerinitiative (EBI) „[Stop Glyphosate](#)“ von der Europäischen Kommission quantitative Ziele zur Pestizidreduktion, da Erfolge noch immer ausblieben. In ihrer [Antwort](#) an die Initiatoren der EBI erklärte die Kommission, dass „*die EU-Politik bereits darauf ausgerichtet ist, die Abhängigkeit von Pestiziden zu verringern und eine pestizidfreie Zukunft zu erreichen, wie von der Europäischen Bürgerinitiative gefordert*“. Die Kommission kündigte jedoch an, „*die Situation auf der Grundlage der gewonnenen Daten neu zu bewerten und zu prüfen, ob EU-weite verbindliche Ziele für Pestizide erforderlich sind*“.
- In der Folge kamen [mehrere Prüfungen](#) durch die Europäischen Kommission und den Europäischen Rechnungshofs sowie ein [Bericht der Europäischen Umweltagentur](#) und ein [Bericht des Europäischen Parlaments](#) zu dem Schluss, dass das Ziel, die negativen Auswirkungen von Pestiziden auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt zu verringern, nicht erreicht und die SUD von den (meisten) Mitgliedstaaten schlecht umgesetzt wurde und einige Mitgliedstaaten die Richtlinie fast gar nicht umsetzten.
- Deshalb forderte die Europäische Bürgerinitiative „[Bienen und Bauern retten](#)“ im Jahr 2019 von der Kommission eine rechtsverbindliche 80 %ige Pestizidreduktion bis 2030 und einen kompletten Ausstieg aus Pestiziden bis 2035.

Im Jahr 2020 stellte die Kommission im Rahmen des Europäischen Green Deals ihre Farm to Fork- und Biodiversitätsstrategien vor, die beide eine 50 %ige Pestizidreduktion als Schlüsselmaßnahme vorsehen. Zwei Jahre später legte die Kommission die SUR vor, um diese Ziele rechtsverbindlich zu machen.

Reaktionen der Mitgliedstaaten

Die SUR, die infolge der mangelhaften Umsetzung [bestehenden rechtlicher Anforderungen](#) vorgeschlagen wurde, war bereits vor ihrer Vorlage durch die Kommission Gegenstand von Kritik und Angriffen durch ein Dutzend überwiegend osteuropäische Mitgliedstaaten. Auf der Ratssitzung vom 16. November 2022 konnte diese Gruppe der Blockierer allerdings eine kritische Größe von Mitgliedstaaten hinter ihrer Forderung nach einem ergänzenden Impact Assessment versammeln, die

nach Angaben von Diplomaten, die von [POLITICO](#) zitiert wurden, ausreichen könnte, um den Vorschlag „um Monate zurückzudrehen oder ihn sogar zu Fall zu bringen“.

Die Bemühungen der Mitgliedstaaten, die SUR zu verzögern, indem sie zusätzliche Daten zur Folgenabschätzung fordern, sind das Echo einer Lobbykampagne der [milliardenschweren Pestizidbranche](#), die von Unternehmen wie Bayer, BASF und Syngenta verkörpert wird. Seit Beginn des Europäischen Green Deal und der der Farm to Fork-Strategie haben sie versucht, ein ehrgeiziges Ziel zur Reduzierung von Pestiziden zu verhindern. Einen lesenswerten Report über diese Industriekampagne [finden Sie hier](#).

Herbst 2020: Frankreich dafür, Österreich dagegen

Als der Rat im Oktober 2020 Schlussfolgerungen zu einem [Bericht der Kommission](#) über die (geringen) Fortschritte bei der Umsetzung der SUD vorbereitete (die Kommission hatte in diesem Bericht erstmals ihre Pläne zur Überarbeitung der SUD offengelegt, um das 50 %-Reduktionsziel gesetzlich zu verankern), schlug [Frankreich](#) vor, für die Aufnahme des „*ehrgeizigen 50 %-Reduktionsziels für den Pestizideinsatz in eine überarbeitete SUD*“ zu plädieren und auch „*ehrgeizige Maßnahmen zum Schutz von Bestäubern*“ umzusetzen. [Österreich](#) hat sich jedoch explizit gegen den französischen Vorschlag ausgesprochen, eine gesetzliche Verankerung des 50 %igen Pestizidreduktionsziels und des Schutzes von Bestäubern in einer überarbeiteten SUD positiv hervorzuheben, wie aus Ratsdokumenten hervorgeht, zu denen PAN Europe und GLOBAL 2000 Zugang hatten (Quelle: [PAN-Report](#) und [GLOBAL 2000-Factsheet](#)).

März 2022: Krieg in der Ukraine, Mitgliedstaaten fürchten um Ernährungssicherheit

Am 16. März 2022, sieben Tage vor der Vorlage des von der Kommission angekündigten Gesetzesentwurfs zu SUR, äußerten zwölf Mitgliedstaaten – Österreich, Bulgarien, Kroatien, Estland, Ungarn, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Rumänien, die Slowakei und Slowenien – Bedenken gegen die Pläne der Kommission zur Reduzierung von Pestiziden in einem so genannten Non-Paper ([1. Non-Paper](#)) und machten angebliche negative Auswirkungen auf die europäische Lebensmittelproduktion geltend. Die Kommission verschob die Präsentation des SUR und nannte den 22. Juni als wahrscheinlichen Ersatztermin.

Am 18. März 2022 verurteilten [über 660 Wissenschaftler:innen](#) in einem Offenen Brief „*politische Bestrebungen, die Nachhaltigkeitsziele der Farm2Fork-Strategie (einschließlich der Reduzierung der Treibhausgasemissionen, der Verringerung des Stickstoffdünger- und Pestizideinsatzes und des Schutzes von Brachflächen für die biologische Vielfalt) aufzugeben*“. In ihrer Erklärung betonten die Wissenschaftler:innen, dass „[solche] *Bemühungen uns nicht vor der aktuellen Krise schützen, sondern sie eher verschlimmern und die Krise dauerhaft machen. Die globale Erwärmung und der Rückgang der Ökosysteme beeinträchtigen bereits jetzt die Ernteerträge und die Lebensgrundlagen weltweit, eine Situation, die sich ohne ehrgeizige Strategien zur Eindämmung der Krise noch erheblich verschlechtern wird*“, und dass Europa „*angesichts des Krieges in der Ukraine mehr denn je eine Umgestaltung des Lebensmittelsystems braucht*“.

Juni 2022: 10 Mitgliedstaaten äußern erneut Bedenken, Kommission schlägt SUR vor

Am 8. Juni 2022, zwei Wochen vor der angekündigten neuen Frist für die Vorlage der SUR, beklagten zehn Mitgliedstaaten, nämlich Österreich, Bulgarien, Estland, Ungarn, Lettland, Litauen, Polen,

Rumänien, die Slowakei und Slowenien, in einem weiteren gemeinsamen Non-Paper ([2. Non Paper](#)), dass es *Diskussionsbedarf* gebe. Sie stellen verbindliche Pestizid-Reduktionsziele grundsätzlich in Frage und argumentieren, dass *die Verpflichtung zum Handeln anstelle der Verpflichtung zum Erreichen des Ziels eine bessere Umsetzung der Rechtsvorschriften gewährleiste*. Unbeeindruckt davon legte die Kommission diesmal den SUR-Vorschlag wie angekündigt am 22. Juni vor. Seitdem wird der Vorschlag im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens in regelmäßig tagenden Arbeitsgruppen des Rates sowie im Umwelt- und Landwirtschaftsausschuss des Europäischen Parlaments bearbeitet.

September 2022: 3. Non-Paper der Mitgliedstaaten, das eine weitere Folgenabschätzung fordert

Am 22. September 2022 legten fast dieselben zehn Mitgliedstaaten (Litauen war ausgetreten, Malta beigetreten) ein weiteres Non-Paper ([3. Non-Paper](#)) vor, in dem sie darauf hinweisen, dass ihre *größte Sorge darin bestehe, dass die Folgenabschätzung, auf die sich der Verordnungsvorschlag stützt, die Auswirkungen des Krieges in der Ukraine auf die weltweite Ernährungssicherheit und die sich daraus ergebenden Bedrohungen für die Europäische Union nicht berücksichtige*. Sie fordern daher eine zusätzliche Folgenabschätzung, die Folgendes berücksichtigen sollte: i) die Auswirkungen des Verordnungsentwurfs auf die Lebensmittelproduktion in der Europäischen Union; ii) die zunehmende Abhängigkeit von Lebensmittelimporten; iii) die Verringerung der Widerstandsfähigkeit der Europäischen Union gegenüber Krisenereignissen, die die Versorgungsketten unterbrechen, wie der Krieg in der Ukraine, die COVID-19-Pandemie oder die schwere Dürre; iv) die Auswirkungen des Verbots jeglicher Verwendung von Pflanzenschutzmitteln in sensiblen Gebieten; v) die Auswirkungen der schrittweisen Abschaffung einiger als „schädlich“ eingestufte Wirkstoffe und die begrenzte Menge und die weniger wirksamen oder unzureichend getesteten nicht-chemischen Alternativen zu diesen; und iv) die Besonderheiten der Mitgliedstaaten und die unterschiedlichen Herausforderungen, denen sie gegenüberstehen. Die zehn genannten Mitgliedstaaten argumentieren, dass *bevor sie einen Schritt in Richtung eines nachhaltigeren Pflanzenschutzes machen könnten, die Auswirkungen aller möglichen Maßnahmen und Einschränkungen ordnungsgemäß bewertet werden müssten*.

November 2022: Mitgliedstaaten diskutieren, ob 2. Folgenabschätzung notwendig ist

Am 16. November 2022 wurde dieser Antrag auf eine Folgenabschätzung im Rat erörtert. Aus den uns vorliegenden internen Protokollen geht hervor, dass eine Mehrheit der Mitgliedstaaten (Österreich, Bulgarien, Estland, Finnland, Griechenland, Ungarn, Irland, Italien, Litauen, Luxemburg, Lettland, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei, Slowenien) für eine erneute Folgenabschätzung ist. Diese 17 Mitgliedstaaten waren jedoch in der Frage der Fortsetzung der Verhandlungen auf technischer Ebene geteilter Meinung. Während Österreich, Bulgarien, Estland, Finnland, Ungarn, Italien, Litauen, Lettland, Malta, Polen, Rumänien und die Slowakei weiteren parallelen Verhandlungen über Fragen, die von der geforderten ergänzenden Folgenabschätzung abgedeckt werden, kritisch gegenüberstanden, sprachen sich Griechenland, Irland, Luxemburg, Portugal und Slowenien dem Protokoll zufolge *„uneingeschränkt für die Fortsetzung der Verhandlungen“* aus.

Dezember 2022: Forderung nach ergänzenden Impact Assessment wird beschlossen

Der [Entwurf eines Ratsbeschlusses](#) für die Forderung nach einer Folgenabschätzung wurde noch im Dezember mit einfacher Mehrheit der Mitgliedsstaaten abgestimmt und dann am 19. Dezember als A-Punkt auf die Agenda des Energie-Rats gesetzt, wo der Punkt ohne Debatte und ohne weitere

Abstimmung formal angenommen wurde. Appelle an die Umwelt- und Energieminister:innen der Mitgliedsstaaten, den Punkt von der Agenda zu nehmen, blieben folgenlos. GLOBAL 2000 zeigte sich insbesondere [enttäuscht](#), dass auch die österreichische Umweltministerin Leonore Gewessler darauf verzichtet hatte, von ihrem „Vetorecht“, das die Geschäftsordnung des Rats jeder einzelnen Minister:in einräumt, Gebrauch zu machen.

Schwedische Ratspräsidentschaft am Zug

Seit Januar hat Schweden die Ratspräsidentschaft. Die Kommission hat nun bis zum 27. Juni 2023 Zeit, die ergänzende Folgeabschätzung vorzulegen. Wie sich die Forderung nach der Folgeabschätzung auf die Verhandlungen auswirken wird, bleibt abzuwarten. Unter Schwedischer Präsidentschaft sind bisher drei Termine für technische Ratsarbeitsgruppen bekannt geworden (27. Jänner 2023, 6.-7. Februar 2023, 6. März 2023).

Der Vorsitzende des Agrarausschusses im Europaparlament, Norbert Lins (Europäischen Volkspartei), [fordert mittlerweile bereits öffentlich](#), dass die EU-Kommission ihren Gesetzesvorschlag zur EU-Pestizidreduktion zurücknehmen soll.

GLOBAL 2000 startet am 18. Jänner 2023 eine Mobilisierungskampagne für eine konstruktive österreichische Position zur EU-Pestizidreduktion. Damit möchte die österreichische Umweltschutzorganisation dazu beitragen, dass die Sustainable Use Regulation (SUR) ein effizientes Instrument zur Wiederherstellung der Biodiversität und für die Bewältigung der Klimakrise wird. Die natürlichen Ressourcen sollen bewahrt, ein Voranschreiten der Biodiversitäts- und Klimakrise gestoppt und die Produktionsfähigkeit der Landwirtschaft für nachfolgende Generationen gesichert werden.

Rückfragehinweise:

Dr. Helmut Burtscher-Schaden, GLOBAL 2000 Umweltchemiker, +43 699 14 2000 34, helmut.burtscher@global2000.at
Selina Englmaier, GLOBAL 2000 Pressesprecherin, +43 699 14 2000 26, selina.englmaier@global2000.at