

Eriaruanne

Looduslike tolmeldajate kaitse ELis: komisjoni algatused ei ole vilja kandnud



EUROOPA
KONTROLLIKODA

Sisukord

	Punkt
Kokkuvõte	I–VI
Sissejuhatus	01–08
Tolmeldajate arvukus ELis väheneb	01–04
ELi algatused looduslike tolmeldajate kaitseks	05–08
Auditi ulatus ja käsitlusviis	09–12
Tähelepanekud	13–64
ELi looduslike tolmeldajate raamistikul oli vähene mõju nende arvukuse vähenemise peatamisele	13–22
ELi bioloogilise mitmekesisuse strateegia aastani 2020 ei hõlma erimeetmeid looduslike tolmeldajate jaoks	14–17
Tolmeldajaid käsitlev algatus ei toonud kaasa muudatusi peamistes poliitikasuundades ja meetmetes	18–20
Tolmeldajaid käsitlevas algatuses puuduvad juhtimis- ja kontrollimehhanismid	21–22
Bioloogilise mitmekesisuse ja põllumajanduspoliitika ei sisalda erinõudeid looduslike tolmeldajate kaitseks	23–40
Komisjon jättis kasutamata mõned bioloogilise mitmekesisuse kaitsemeetmetes pakutud võimalused	24–31
ÜPP ei sisalda konkreetseid õigusnorme looduslike tolmeldajate jaoks	32–40
Pestitsiide käsitlevad õigusaktid hõlmasid meemesilaste kaitsemeetmeid, kuid mõnda neist ei kohaldata	41–64
Taimekaitsevahendeid käsitlevates ELi õigusaktides nõutakse meemesilaste kaitset	42–45
Meemesilasi käsitlev riskihindamismenetlus ei ole praegu õiguslike nõuetega kooskõlas	46–56
ELi raamistik võimaldas liikmesriikidel jätkata erakorraliste lubade andmist keelatud taimekaitsevahenditele, mis on tolmeldajatele kahjulikud	57–64
Järeldused ja soovitused	65–69

Lisa

I lisa. Juhenddokumentides tolmeldajate puhul nõutavad toksilisuse katsed

Akronüümid ja lühendid

Mõisted

Komisjoni vastused

Auditirühm

Ajakava

Kokkuvõte

I Tolmeldajad kannavad õietolmu isas- ja emasõite vahel, võimaldades taimede viljastumist ja paljunemist. Nad suurendavad toidu hulka ja kvaliteeti ning kindlustavad meie toiduga varustatuse. Looduslike tolmeldajate arvukus ja mitmekesisus ELis väheneb üha suurema inimtegevusest tuleneva ohu tõttu, eriti seoses üleminekuga intensiivsele põllumajandusele ning pestitsiidide ja väetiste kasutamisega.

II Komisjon on kehtestanud looduslike tolmeldajaid mõjutavad meetmed keskkonna, pestitsiidide, põllumajanduse, ühtekuuluvuse ning teadusuuringute ja innovatsiooni valdkonnas. 2018. aasta juunis avaldas komisjon tolmeldajaid käsitleva algatuse, mis sisaldab meetmete loetelu looduslike tolmeldajaid ähvardavate peamiste ohtudega võitlemiseks.

III Otsustasime läbi viia auditi komisjoni käsitusviisi kohta looduslike tolmeldajate kaitsmisel, et aidata kaasa õigusaktide ajakohastamisele bioloogilise mitmekesisuse, põllumajanduse ja pestitsiidide valdkonnas, mis on kavandatud aastateks 2021–2022.

IV Auditi käigus uurisime, kas komisjon on kasutanud järjepidevat käsitusviisi looduslike tolmeldajate kaitsmisel ELis. Hindasime, mil määral aitas komisjoni looduslike tolmeldajate raamistik peatada nende arvukuse ja mitmekesisuse vähenemist ning kas komisjon kasutas bioloogilise mitmekesisuse kaitse meetmeid ning ühises põllumajanduspoliitikas ja pestitsiidide käsitlevates õigusaktides kättesaadavaid meetmeid, et tegeleda looduslike tolmeldajate kaitsmise vajadusega.

V Leidsime, et üldiselt ei olnud komisjon valinud järjepidevat käsitusviisi looduslike tolmeldajate kaitsele ELis. Tegime kindlaks lüngad peamistes ELi poliitikavaldkondades, mis tegelevad looduslike tolmeldajaid ähvardavate peamiste ohtudega, ning leidsime, et tolmeldajaid käsitleval algatusel puuduvad vahendid ja mehhanismid nende puuduste kõrvaldamiseks.

VI Oma leidude põhjal esitame soovitusel, et aidata komisjonil

- hinnata vajadust erimeetmete järele looduslike tolmeldajate jaoks ELi bioloogilise mitmekesisuse strateegia 2030 järelmeetmetes ja meetmetes;
- parandada looduslike tolmeldajate kaitsmise meetmete integreerimist ELi poliitikavahenditesse, mis käsitlevad bioloogilise mitmekesisuse säilitamist ja põllumajandust;

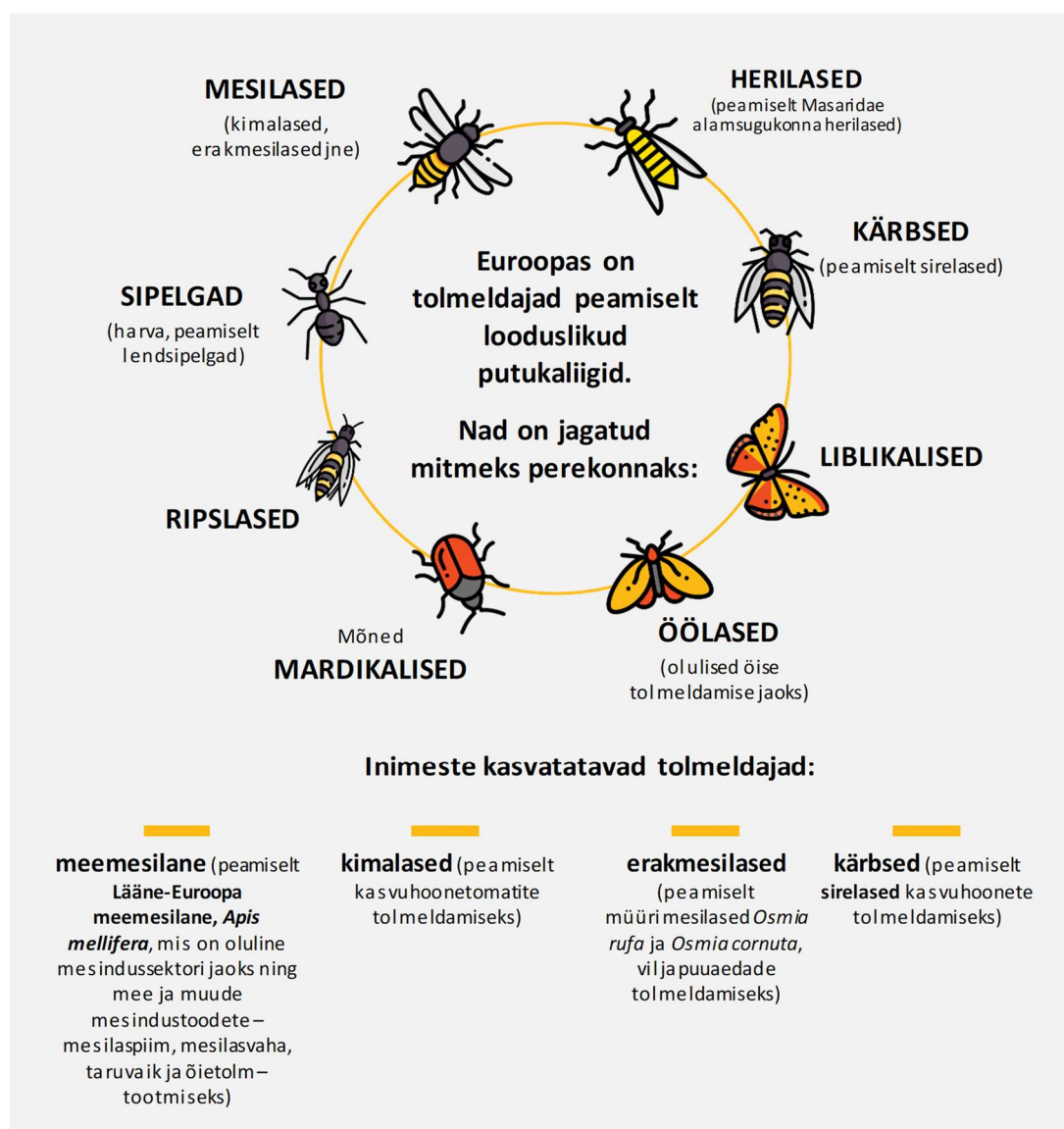
- parandada looduslike tolmeldajate kaitset pestitsiididega seotud riskide hindamise protsessis.

Sissejuhatus

Tolmeldajate arvukus ELis väheneb

01 Tolmeldajad on loomad, kes kannavad õietolmu isas- ja emasõite vahel, võimaldades taimede viljastumist ja paljunemist. Euroopas on tolmeldajad peamiselt putukad, nagu mesilased (sealhulgas kimalased, meemesilased ja erakmesilaste liigid), herilased, sirelased, liblikad, öölased, mardikad ja muud kärbseliigid. Enamik putuktolmeldajaid on looduslikud liigid, kuid mõnda neist kasvatatakse nende majandusliku väärtuse tõttu (vt [joonis 1](#)).

Joonis 1. Tolmeldajad ELis



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

02 Tolmeldajad on olulised looduse ja inimkonna jaoks. ELis sõltub peaaegu neli viiendikku parasvöötme metsalilledest ja põllukultuuridest erineval määral putukate tolmeldamisest. ELi rahastatud projektis hinnati putuktolmeldajate iga-aastaseks panuseks Euroopa põllumajandusse ligikaudu 15 miljardit eurot¹. Tolmeldajad suurendavad toidu kvantiteeti ja kvaliteeti ning kindlustavad lõppkokkuvõttes meie toiduga varustatuse².

03 Viimastel aastakümnetel on looduslike tolmeldajate arvukus ja mitmekesisus ELis vähenenud. 2016. aastal jõuti tolmeldajate seisundi üldhinnangus³ järeldusele, et looduslike tolmeldajate arv väheneb inimtegevusest, sealhulgas kliimamuutustest tuleneva suureneva ohu tingimustes. 2019. aasta ülemaailmne hindamisaruanne putukate kohta⁴ kinnitas üldist negatiivset suundumust putukate arvu osas, kusjuures üle 40% putukaliikidest on väljasuremisohus. Enim mõjutatud putukaliigid on liblikad, öölased, mesilased ja mardikad.

04 2020. aastal arvas Maailma Majandusfoorum⁵ bioloogilise mitmekesisuse vähenemise viie peamise pikaajalise ülemaailmse riski hulka. Tolmeldajate arvukuse vähenemine tõi kaasa põllukultuuride kasvatamise nihkumise toidainekastelt toidukultuuridelt (puuviljad, köögiviljad ja pähklid – kõik need vajavad tolmeldajaid) energiamahukatele, toitainevaestele põhikultuuridele (nt riis, mais, nisu, sojauba ja kartul). Elupaikade kadumine intensiivsele põllumajandusele üleminekul ning pestitsiidide ja väetiste kasutamine on ühed peamised tolmeldajate arvukuse vähenemise põhjused, nagu on näidatud *joonisel 2*.

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

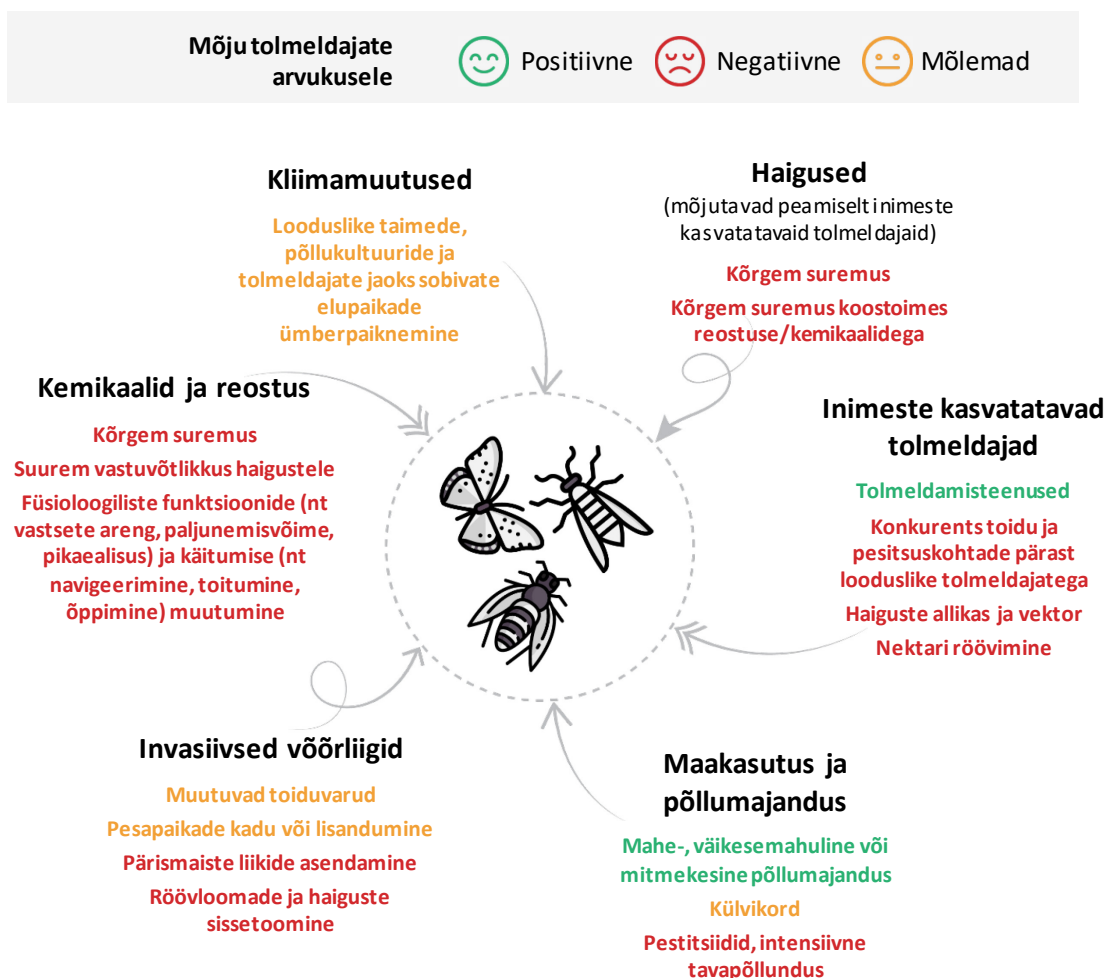
² FAO, “The power of pollinators: why more bees means better food”, 24. august 2016.
L. A. Garibaldi et al, „Mutually beneficial pollinator diversity and crop yield outcomes in small and large farms“, Science Magazine, 2016.

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

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

⁵ Maailma Majandusfoorum, „The Global Risks Report 2020“, 15. väljaanne, 15. jaanuar 2020.

Joonis 2. Erinevate survetegurite mõju tolmeldajatele



Allikas: Euroopa Kontrollikoda IPBESi teabe põhjal.

ELi algatused looduslike tolmeldajate kaitseks

05 ELi bioloogilise mitmekesisuse strateegias aastani 2020⁶ on sätestatud bioloogilise mitmekesisuse esmatahtsate meetmete Euroopa raamistik, mis hõlmab ka looduslike tolmeldajaid. Lisaks on komisjon keskkonna, pestitsiidide, põllumajanduse, ühtekuuluvuse ning teadusuuringute ja innovatsiooni valdkonnas kehtivate tegevuspõhimõtete ja õigusaktide alusel kehtestanud meetmed, mis mõjutavad looduslike tolmeldajaid (vt *joonis 3*). Enamik neist meetmetest on kaudsed ja keskenduvad tolmeldajatele kasulike elupaikade kaitsele või loomisele, toiduvarude

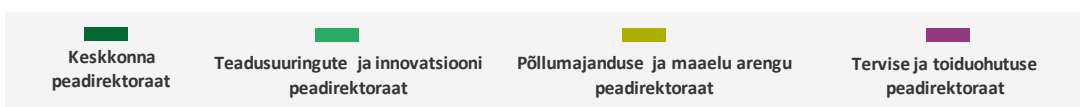
⁶ Komisjoni 3. mai 2011. aasta teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Meie elukindlustus, meie looduskapital: ELi bioloogilise mitmekesisuse strateegia aastani 2020“, KOM(2011) 244 (lõplik).

tagamisele või invasiivsete võõrliikide kontrolli all hoidmisele. Mõned otsesed meetmed on seotud rangelt meemesilaste kui inimeste kasvatatavate tolmeldajatega.

Joonis 3. Komisjoni peamised kohustused seoses õigusaktide, poliitikameetmete ja algatustega

MEETMED, MIS ON SUUNATUD...

...looduslikele tolmeldajatele	...inimeste kasvatatavatele tolmeldajatele	...peamistele surveteguritele
• ELi tolmeldajate algatus • Programm LIFE (liigid) • Elupaikade direktiiv (liigid) • Natura 2000 võrgustik • Teadusuuringute projektid (FP7 ja „Horisont 2020“)	• ELi toetus mesindusele (mesindussektori riiklikud toetusprogrammid) • Uurimisprojektid • Riskihindamise kava pestitsiidide mõju kohta meemesilastele • Mesilaste tervishoiu meetmed: ○ Määrus mesilastel kasutatavate veterinaarravimite kohta ning ELi piinormid ravimijääkidele mees ○ ELi mesilastervise referentlabor ○ Elus mesilastega kauplemist ja nende importi reguleerivad õigusaktid ○ Koolitused programmi „Parem koolitus ohutuma toidu nimel“ (2011–2017) raames • Teadusuuringute projektid (FP7 ja „Horisont 2020“)	• Elupaikade kadu ○ ELi bioloogilise mitmekesisuse strateegia 2020 ○ Elupaikade ja linnudirektiiv (elupaigad) ○ Programm LIFE (elupaigad) ○ Natura 2000 võrgustik • Invasiivsed võõrliigid ○ invasiivsete võõrliikide määrus (Aasia vapsik) • Elupaikade kadu ja intensiivne põllumajandus ○ Nõuetele vastavus ○ Keskkonnasäästlikumaks muutmine ○ Põllumajanduse keskkonna- ja kliimameetmed ○ Muud meetmed: mahepõllumajandus, Natura 2000 toetus, mittetootlikud investeeringud, teadmussiire, põllumajandusettevõtete nõustamisteenused, koostöömeetmed ja Euroopa innovatsioonipartnerlus, puu- ja köögiviljadele kohaldatavad rakenduskavad • Kemikaalide kasutamine ○ Määrus taimekaitsevahendite turuleviimise kohta ○ Meetmed, millega piiratakse meemesilastele kahjulike toimeainete kasutamist ja jälgitakse muude toimeainete mõju meemesilastele



Allikas: Euroopa Kontrollikoda komisjoni teabe põhjal.

06 2018. aasta juunis avaldas komisjon tolmeldajaid käsitleva ELi algatuse⁷ komisjoni teatisena, millele oli lisatud komisjoni talituste töödokument. Tolmeldajaid käsitlevas algatuses, millel puudub õiguslik jõud, tunnistas looduslike putuktolmeldajate arvukuse ja mitmekesisuse tõsist vähenemist ELis ning vajadust ELi meetmete järele

⁷ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele, COM(2018) 395 final, 1. juuni 2018.

selle probleemi lahendamiseks. Selles esitati ka loetelu kuni 2020. aastani võetavatest meetmetest, mille eesmärk on aidata kaasa kolme pikaajalise eesmärgi saavutamisele:

- parandada teaduslikult põhjendatud teadmisi tolmeldajate arvukuse vähenemise kohta,
- tegeleda tolmeldajaid ähvardavate peamiste ohtudega ning
- parandada asjaomaste poolte vahelist koostööd.

Looduslike tolmeldajaid ähvardavate peamiste ohtudega võitlemiseks kavandatud meetmed keskenduvad elupaikade, sealhulgas põllumajanduslike ja linnaelupaikade kaitsele ning pestitsiidide ja invasiivsete võõrliikide mõju vähendamisele.

07 2019. aasta lõpus esitles komisjon Euroopa rohelist kokkulepet⁸, mis on meetmepakett, millega toetatakse Euroopa üleminekut säästvate arengule ja CO₂-neutraalsusele 2050. aastaks. Selle eesmärk on säilitada ELi looduskapital.

08 Pärast üldsuse suurenenud teadlikkust putuktolmeldajate arvukuse vähenemisest käivitasid kodanikud 2019. aastal Euroopa algatuse mesilaste kaitse kohta⁹. Algatuses paluti komisjonil järk-järgult lõpetada pestitsiidide kasutamine ELi põllumajanduses ning toetada põllumajandustootjaid üleminekul säästvale põllumajandustavadele. Vastavalt 2020. aasta jaanuaris avaldatud tegevuskavale¹⁰ peavad juhtivad teadlased pestitsiidide kasutamise vähendamist ja maastike mitmekesistamist putukate populatsioonide säilitamise ja taastamise vahendiks. Nad rõhutasid olukorra kiireloomulisust, väites, et putukate arvukuse vähenemise mõnede peamiste põhjuste kohta on piisavalt teavet, et kohe lahendusi leida.

⁸ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Euroopa Ülemkogule, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Euroopa roheline kokkulepe“ – COM (2019) 640 final.

⁹ Euroopa kodanikualgatus „Päästkem mesilased ja põllumajandustootjad! Keskkonna puhtuse huvides muudame põllumajanduse mesilassõbralikumaks“, 30. september 2019.

¹⁰ Harvey, J.A., Heinen, R., Armbrrecht, I. et al., „International scientists formulate a roadmap for insect conservation and recovery“, Nature Ecology & Evolution, 6. jaanuar 2020.

Auditi ulatus ja käsitusviis

09 Otsustasime läbi viia auditi ELi meetmete kohta, mis käsitlevad looduslike tolmeldajate arvukuse vähenemist, pidades silmas probleemi kasvavat tähtsust ja võttes arvesse komisjoni teatist looduslike tolmeldajate kohta (vt punkt **06**). Otsustasime auditi läbi viia, et aidata kaasa 2021. aastaks kavandatud ELi uue bioloogilise mitmekesisuse strateegia (aastani 2030) meetmete loetelu ettevalmistamisele ja arutamisele, liikmesriikide ühise põllumajanduspoliitika (ÜPP) 2022.–2027. aasta strateegiakavade hindamisraamistikule ning riskihindamise metoodika läbivaatamisele seoses pestitsiidide mõjuga mesilastele.

10 Peamine auditiküsimus oli järgmine: kas komisjon on kasutanud järjepidevat käsitusviisi looduslike tolmeldajate kaitsmisel ELis? Sellele küsimusele vastamiseks uurisime, kas komisjon oli kehtestanud looduslike tolmeldajate kaitseks raamistiku, mis

- 1) aitab peatada nende arvukuse ja mitmekesisuse vähenemist;
- 2) võimaldab koordineerida bioloogilise mitmekesisuse säilitamist ja põllumajanduspoliitika meetmeid tolmeldajate kaitsmiseks;
- 3) lisab ja kohaldab tolmeldajate kaitsemeetmeid pestitsiidide käsitlevatesse õigusaktidesse.

11 Auditi käigus tegime järgmist:

- kogusime auditi tõendusmaterjali õigusaktide, strateegiliste ja juhenddokumentide ning asjakohaste hindamiste ja aruannete läbivaatamise kaudu;
- saatsime küsimustikud neljale komisjoni peadirektoraadile (keskkonna peadirektoraat, põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat, tervise ja toiduohutuse peadirektoraat ning teadusuuringute ja innovatsiooni peadirektoraat) ja Euroopa Toiduohutusametile ning viisime nendega läbi intervjuud;
- küsitlesime viit asjaomast Euroopa organisatsiooni, mis esindavad tootjaid ja valitsusväliseid organisatsioone (BirdLife, kutseliste põllumajandusorganisatsioonide komitee, põllumajandusühistute üldine liit, Euroopa Taimekaitseliit, Pollinis ja PanEurope), ning konsulteerisime teadusekspertidega, et saada riskidest hea ülevaade ja kinnitada oma järeldusi.

12 Keskendusime oma töös bioloogilise mitmekesisuse säilitamisele, põllumajandusele ja pestitsiidide kasutamisele (vt punkt **04**). Välistasime meetmed, mis käsitlevad konkreetselt keskkonnareostuse ja kliimamuutuste mõju ning invasiivsete võõrliikide kontrolli all hoidmist. Samuti välistasime meetmed, mis on otseselt suunatud meemesilaste tervisele ja mesindussektorile (vt **joonis 3**), sest need puudutavad üksnes inimeste kasvatatavaid tolmeldajaid. Keskendusime komisjoni tegevusele ja meetmetele ning ei külastanud liikmesriike ega kontrollinud riiklikke meetmeid. Audit täiendab meie tööd põllumajandusmaa bioloogilise mitmekesisuse, taimekaitsevahendite kasutamise, Natura 2000 ja kliimamuutuste alal ning see viidi läbi kooskõlas kõnealustes valdkondades tehtud audititega¹¹.

¹¹ „Põllumajandusmaa bioloogiline mitmekesisus: ÜPP ei ole aidanud vähenemist peatada“ (eriaruanne nr 13/2020), „Taimkaitsevahendite säästev kasutamine: piiratud edusammud riskide mõõtmisel ja vähendamisel“ (eriaruanne nr 5/2020), „Natura 2000 võrgustiku täies ulatuses rakendamiseks on vaja täiendavaid jõupingutusi“ (eriaruanne nr 1/2017).

Tähelepanekud

ELi looduslike tolmeldajate raamistikul oli vähene mõju nende arvukuse vähenemise peatamisele

13 ELi raamistik hõlmab ELi bioloogilise mitmekesisuse strateegiat aastani 2020, komisjoni teatist, mis kiideti heaks nõukogu ja parlamendi poolt ning tolmeldajaid käsitlevat algatust (komisjoni teatis). Uurisime, kuidas need mõjutasid looduslike tolmeldajate kaitset ja säilitamist.

ELi bioloogilise mitmekesisuse strateegia aastani 2020 ei hõlma erimeetmeid looduslike tolmeldajate jaoks

14 ELi bioloogilise mitmekesisuse strateegia aastani 2020 eesmärk on peatada bioloogilise mitmekesisuse ja ökosüsteemi teenuste kahjustumine ELis. Komisjon võttis 2011. aastal vastu strateegia kuni 2020. aastani kestvaks ajavahemikuks. Komisjoni sõnul on strateegias seatud kuuest eesmärgist neli kaudselt kasulikud looduslikele tolmeldajatele ELis (vt [1. selgitus](#)).

1. selgitus

ELi bioloogilise mitmekesisuse strateegia aastatel 2011–2020

ELi bioloogilise mitmekesisuse strateegia aastani 2020 hõlmab kuut eesmärki bioloogilise mitmekesisuse vähenemise ja ökosüsteemi teenuste kahjustumise peatamiseks:

- 1) rakendada täielikult loodusvaldkonna direktiivid (elupaikade direktiiv ja linnudirektiiv);
- 2) säilitada ja parandada ökosüsteeme ja nende teenuseid;
- 3) suurendada põllumajanduse ja metsanduse panust bioloogilise mitmekesisuse säilitamisel;
- 4) tagada kalavarude säästev kasutamine;
- 5) võidelda invasiivsete võõrliikide vastu;
- 6) tõhustada meetmeid ülemaailmse bioloogilise mitmekesisuse kriisi lahendamiseks.

Komisjon leidis, et eesmärgid 1, 2, 3 ja 5 on kasulikud looduslikele putuktolmeldajatele ja nende ökosüsteemi teenustele ELis.

15 Strateegia 2015. aasta vahekokkuvõttes¹² jõuti järeldusele, et bioloogilise mitmekesisuse vähenemine ja ökosüsteemi teenuste kahjustumine ELis on jätkunud alates 2010. aastast, ning üks kõige rohkem halvenenud ökosüsteemi teenus oli tolmeldamine, eelkõige metsamaal ja metsades, nõmmedel ja põõsastikus ning rohumaadel. Neljast eesmärgist, mida peeti looduslike tolmeldajate jaoks kasulikuks, teatati läbivaatamise käigus, et eesmärgi nr 5 rakendamine kulgeb kavakohaselt. Ülejäänud kolme puhul täheldati, et edu oli ebapiisav (eesmärgid nr 1 ja 2) või ei olnud märkimisväärsed edusamme tehtud (eesmärk nr 3).

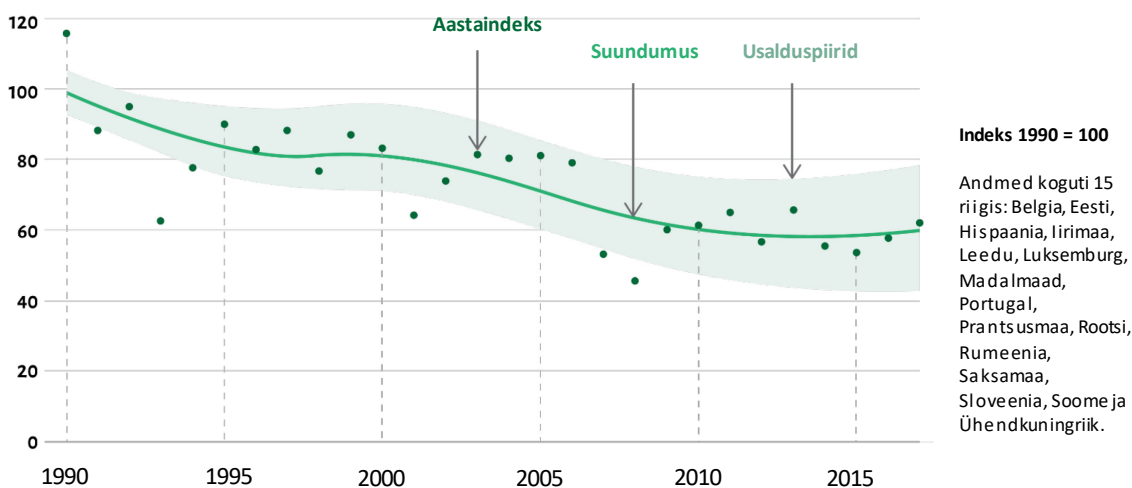
16 Euroopa Keskkonnaamet märkis oma 2019. aasta aruandes Euroopa keskkonna olukorra kohta, et Euroopa bioloogilise mitmekesisuse ja looduse kaitsmise, säilitamise ja edendamise valdkonnas 2020. aastaks seatud 13 konkreetsest poliitilisest

¹² Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule „ELi bioloogilise mitmekesisuse 2020. aastani kestva strateegia vahehindang“, COM(2015) 478 final, 2. oktoober 2015.

eesmärgist üheksat 2020. aastaks suures osas ei saavutata¹³. Üheksa eesmärki hõlmasid ELi kaitstud liike ja elupaiku, levinud liike (linnud ja liblikad) ning ökosüsteemi seisundit ja teenuseid, mida käsitleti ELi bioloogilise mitmekesisuse strateegias aastani 2020. Komisjon viib praegu läbi strateegia hindamist ja kavatseb avaldada aruande 2020. aasta lõpus.

17 Kui puuduvad andmed muude putukaliikide kohta, võivad liblikate seireandmed anda teavet paljude muude putukate seisundi kohta ELis. ELi liikmesriigid koguvad Euroopa liblikaseire kava raames andmeid 17 rohumaa liblikaliigi kohta. Euroopa Keskkonnaamet (EEA) kasutab neid andmeid Euroopa rohumaa liblikaliikide näitaja arvutamiseks. Indeks näitab, et alates 1990. aastast on jälgitavate liblikaliikide populatsioon vähenenud 39%, mis osutab märkimisväärsele vähenemisele, kuigi olukord tundub olevat alates 2013. aastast stabiliseerunud (vt [joonis 4](#)).

Joonis 4. Rohumaa liblikate näitaja, 1990–2017



Allikas: Euroopa Kontrollikoda EEA andmete põhjal.

Tolmeldajaid käsitlev algatus ei toonud kaasa muudatusi peamistes poliitikasuundades ja meetmetes

18 2018. aastal tunnistas komisjon oma teatistes looduslike tolmeldajate kohta vajadust ELi meetmete järele, et tegeleda looduslike tolmeldajate arvukuse vähenemisega (vt punkt [06](#)). Tolmeldajaid käsitleva algatuse peamine eesmärk oli suurendada olemasolevate vahendite, poliitikameetmete ja õigusaktide tõhusust

¹³ EEA, „Euroopa keskkond – seisund ja väljavaated 2020. aastal“, aruanne, tabel ES.1: Varasemate suundumuste, väljavaadete ja poliitikaeesmärkide täitmise prognooside kokkuvõte, lk 12.

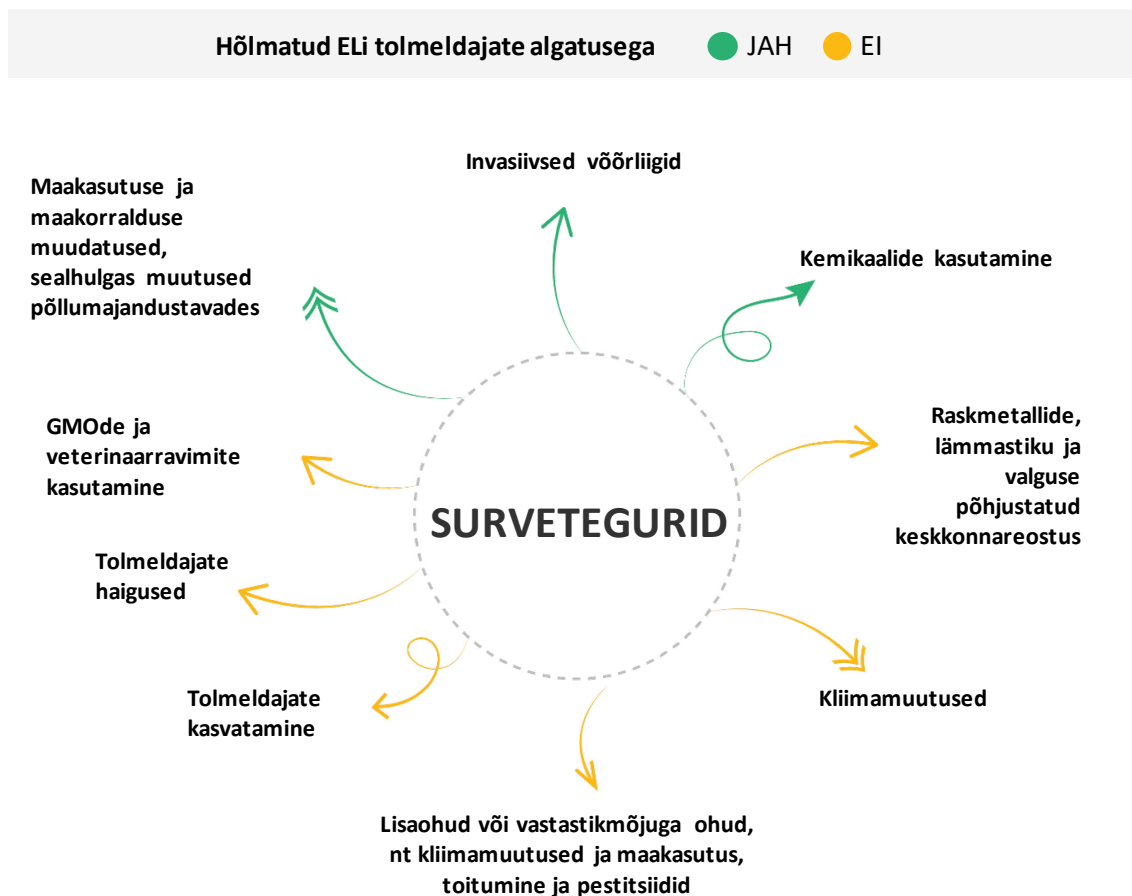
keskkonna, pestitsiidide, põllumajanduse, ühtekuuluvuse ning teadusuuringute ja innovatsiooni valdkonnas. Kuna tolmeldajaid käsitlev algatus on komisjoni teatis, ei loodud sellega õigusraamistikku looduslike putuktolmeldajate kaitsmiseks ja taastamiseks ELis ega käivitatud konkreetsete rahaliste vahendite eraldamist.

19 Tolmeldajaid käsitlev algatus keskendus tolmeldajate arvukuse vähenemise kolmele põhjusele, mille jaoks määratleti konkreetsed meetmed:

- elupaikade kadu linna- ja põllumajandusmaastikel;
- pestitsiidide kasutamine;
- invasiivsed võõrliigid.

Meetmete loetelu ei sisaldanud IPBESi aruandes kindlaks tehtud muid otseseid ohte käsitlevaid meetmeid (vt [joonis 5](#)). Teatise kohaselt käsitletakse mõnda neist põhjustest (nt kliimamuutused) ka algatusevälistes ELi sihtotstarbelistes poliitikasuundades ja meetmetes. Teatavates valdkondades (näiteks valgusreostus) ei saanud komisjon kavandada meetmeid, kuna sel ajal oli selles valdkonnas tehtud vähe teadusuuringuid. Tolmeldajate haigustest põhjustatud surve on peamiselt seotud inimeste kasvatavate tolmeldajatega ja neid ei võetud seetõttu arvesse.

Joonis 5. Tolmeldajate arvukuse vähenemise põhjustajad



Allikas: Euroopa Kontrollikoda IPBESi ja komisjoni teabe põhjal.

20 Tolmeldajaid käsitlev algatus hõlmas 31 meedet:

- 10 meedet oli seotud tolmeldajate ja nende arvukuse vähenemise alaste teadmiste parandamisega;
- 14 meedet käsitles kolme peamist tolmeldajate arvukuse vähenemise põhjust;
- seitse meedet käsitlesid üldsuse teadlikkuse suurendamist seoses selle probleemiga.

Tolmeldajate arvukuse vähenemise peamiste põhjustega tegelemiseks kavandatud 14 meetmest üheksa keskendusid bioloogilise mitmekesisuse ja looduskaitse, põllumajanduse ja pestitsiidide valdkonnas kehtivatele poliitikasuundadele ja meetmetele (meetmed 4A-4C, 5A-5C, 7A-7C). Need meetmed ei toonud kaasa muudatusi peamistes poliitikasuundades ja meetmetes. Mõnel juhul oli komisjon meetme juba enne meetmete loetelu avaldamist ellu viinud (vt [2. selgitus](#)).

2. selgitus

Tolmeldajaid käsitlev algatus ei toonud alati kaasa muudatusi peamistes poliitikasuundades ja meetmetes

- o Meetme 4C järgi peavad liikmesriigid määratlema oma esmatähtsad meetmed seoses tolmeldajate liikide ja elupaikadega vastavalt Natura 2000 alade majandamise prioriteetsetele tegevusraamistikele. Komisjon ja liikmesriigid töötasid 2018. aastal ajavahemikuks 2021–2027 välja nende raamistike näidisvormi, millesse sellist tingimust ei lisatud (vt punkt 29).
- o Meetmega 5C palutakse liikmesriikidel võtta arvesse tolmeldajate kaitset oma 2022.–2027. aasta ÜPP strateegiakavades ning komisjonil lisada tolmeldajaid käsitlev näitaja ÜPP tulemuslikkuse ja seire raamistikku. Komisjon ei lisanud 2018. aasta juunis avaldatud 2020. aasta järgset ÜPPd käsitlevatesse seadusandlikesse ettepanekutesse ühtegi viidet tolmeldajatele. Liikmesriigid koostavad praegu ÜPP strateegiakavasid ilma suunisteta selle kohta, kuidas tolmeldajaid tuleks arvesse võtta.
- o Meetmega 7C nõutakse, et komisjon keelaks kolme neonikotinoidi igasuguse välitingimustes kasutamise. Keeld jõustus juba 2018. aasta mais, enne tolmeldajaid käsitleva algatuse avaldamist. Selle meetme lisamine kavasse ei andnud mingit lisaväärtust.

Tolmeldajaid käsitlevas algatuses puuduvad juhtimis- ja kontrollimehhanismid

21 Tolmeldajaid käsitleva algatuse üldist rakendamist juhib keskkonna peadirektoraat, kes vastutab otseselt 24 meetme eest 31st. Tervise ja toiduohutuse peadirektoraat (DG SANTE) peaks ellu viima neli meetet ning liikmesriigid ülejäänud kolm meetet. Teised komisjoni direktoraadid¹⁴ on kaasjuhid või nendega konsulteeritakse.

22 Komisjon määras keskkonna peadirektoraadi ametniku, kes tegeleb täiskohaga tolmeldajaid käsitleva algatusega. Komisjon oletas, et tervise ja toiduohutuse peadirektoraadi töötajad, kes on seotud tolmeldajate kaitsmisega pestitsiidide kasutamise eest, osalevad samuti ühe täistööajaga töötajaga. Leidsime, et komisjon ei kehtestanud asjaomastele komisjoni direktoraatidele selgeid rolle ja kohustusi. Auditi

¹⁴ Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat, tervise ja toiduohutuse peadirektoraat, teadusuuringute ja innovatsiooni peadirektoraat, Teadusuuringute Ühiskeskus ning rahvusvahelise koostöö ja arengu peadirektoraat.

toimumise ajaks ei olnud komisjon korraldanud kohtumisi asjaomaste sidusrühmadega ega määratlenud järelevalve- ja aruandluskorda meetmete edenemise seireks. Puuduvad sihtarvud ja kriteeriumid, mille alusel hinnata, kas meetmed saavutasid oma eesmärgid.

Bioloogilise mitmekesisuse ja põllumajanduspoliitika ei sisalda erinõudeid looduslike tolmeldajate kaitseks

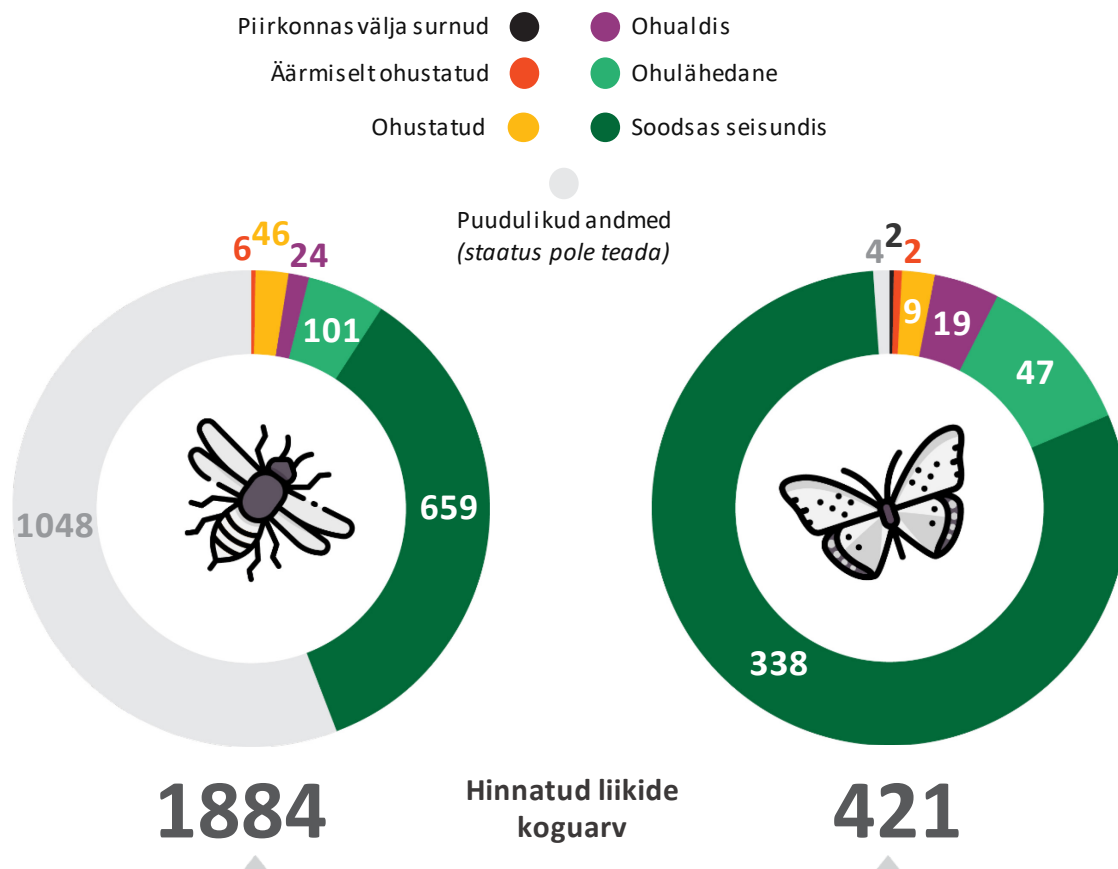
23 Me uurisime ELi bioloogilise mitmekesisuse kaitsemeetmetes ja ühises põllumajanduspoliitikas looduslikele putuktolmeldajatele suunatud kaitsemeetmeid. Bioloogilise mitmekesisuse kaitse vallas uurisime elupaikade direktiivi, sealhulgas liikide seiret Natura 2000 aladel. ÜPP puhul analüüsisime peamisi keskkonnanäesmärkidega seotud meetmeid, nii neid, mis viidi ellu ajavahemikul 2014–2020 kui neid, mis esitati ettepanekus aastateks 2021–2027.

Komisjon jättis kasutamata mõned bioloogilise mitmekesisuse kaitsemeetmetes pakutud võimalused

24 Rahvusvaheline Looduse ja Loodusvarade Kaitse Liit (IUCN) võttis 1964. aastal kasutusele ohustatud liikide punase raamatu. Punased raamatud on bioloogiliste liikide kaitsestaatus loetelud. Komisjon rahastas Euroopa liblikate punase raamatu koostamist 2010. aastal ja mesilaste punase raamatu koostamist 2014. aastal¹⁵. Need kaks hindamist näitavad, et ELis on ligikaudu 1900 mesilas- ja 421 liblikaliiki. Näiteks mesilastest on 659 liiki liigitatud kõige vähem mõjutatuks ja kuus liiki väljasuremisohus olevaks. Siiski puudub teave 1048 mesilasliigi kaitsestaatus kohta (vt [joonis 6](#)). IUCNi hindamisprotsessi kohaselt aeguvad punased raamatud 10 aastaga ning ajakohastamise puudumisel ei saa neid kasutada ajaliste suundumuste näitajatena. Komisjon teavitas meid, et ta kavatses ajakohastada mõlemad punased raamatud ning avaldada uued punased raamatud sirelaste ja öölaste kohta.

¹⁵ Van Swaay C. et al., “[European Red List of Butterflies](#)”, 2010, Euroopa Liidu Väljaannete Talitus. Nieto A. et al., “[European Red List of Bees](#)”, 2014, Euroopa Liidu Väljaannete Talitus.

Joonis 6. Mesilaste ja liblikate kaitsestaatus ELis



Allikas: Euroopa Kontrollikoda Euroopa mesilaste ja liblikate punaste raamatute alusel.

25 Komisjon ja liikmesriigid viivad ellu ELi bioloogilise mitmekesisuse säilitamise poliitikat elupaikade direktiivi ja linnudirektiivi kaudu, mida nimetatakse ka loodusdirektiivideks. Elupaikade direktiivi¹⁶ abil on alates 1992. aastast edendatud haruldaste, ohustatud või endeemiliste elupaikade, loomaliikide ja taimeliikide kaitset. Direktiiv hõlmab 56 liiki looduslike putuktolmeldajaid. 42 on liblikaliigid ning ülejäänud on öölased ja mardikad. Punases raamatus loetletud 11 liblikaliigist, mis on ELis (ilma Horvaatiata) liigitatud ohustatuks ja äärmiselt ohustatuks, on elupaikade direktiiviga kaitstud neli. Direktiiv ei hõlma ühtegi 52st ohustatud ja äärmiselt ohustatud mesilasliigist, mis mõjutab nende kaitse seire- ja rahastamisvõimalusi.

¹⁶ Nõukogu 21. mai 1992. aasta direktiiv 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta (EÜT L 206, 22.7.1992, lk 7).

26 Elupaikade direktiivi kohaselt peavad liikmesriigid esitama komisjonile iga kuue aasta järel aruande elupaikade direktiivi¹⁷ alusel kehtestatud kaitsemeetmete rakendamise kohta, sealhulgas teabe kaitstavate elupaikade ja liikide kaitsestaatus kohta. Seega on teave direktiiviga hõlmatud looduslike putuktolmeldajate kohta kättesaadav iga kuue aasta tagant. Euroopa Keskkonnaamet koondab liikmesriikide esitatud andmed ja teeb neist kokkuvõtte looduse seisundi aruandes. Auditi ajal kättesaadaval olnud viimane, 2015. aastal avaldatud aruanne¹⁸ ei sisaldanud ühtegi viidet kaitstavate liblikate, öölaste ega mardikate kaitsestaatus kohta. Aruandes tsiteeriti kuues ELi riigis ja piirkonnas tehtud sõltumatut uuringut liblikate kohta, mis viidi läbi väljaspool Natura 2000 alasid ja milles jõuti järeldusele, et liblikad kaitsealadel vähenevad sama kiiresti kui liblikad väljaspool kaitsealasid¹⁹. Aruandes märgiti ka, et Natura 2000 aladel on positiivne mõju neile aladele omaste liblikaliikide arvukusele.

27 Alates 2008. aastast on komisjon töötanud välja valitud liike ja elupaiku käsitlevad ELi tegevuskavad, et aidata liikmesriikidel neid kaitsta. Näiteks avaldas komisjon 2012. aastal ELi tegevuskava äärmiselt ohustatud liblikaliigi, stepi-võiliblika (*Colias myrmidone*) kohta, määraes kindlaks spetsiaalsed kaitse- ja taastamismeetmed, mida liikmesriigid võivad soovi korral rakendada. Leidsime, et ELi tegevuskava ei mõjutanud selle liblikaliigi vähenemist. 2018. aastal oli stepi-võiliblika kaitsestaatus ELis halb (vt [3. selgitus](#)).

¹⁷ Nõukogu direktiivi 92/43/EMÜ artikkel 17.

¹⁸ Euroopa Keskkonnaamet, "State of nature in the EU – Results from reporting under the nature directives 2007–2012", tehniline aruanne nr 2/2015, 2015.

¹⁹ Pellissier V. et al., "The impact of Natura 2000 on non-target species, assessment using volunteer-based biodiversity monitoring", Euroopa Keskkonnaamet, Euroopa bioloogilise mitmekesisuse teemakeskus, tehniline dokument nr 4/2014, 2014.

3. selgitus

Stepi-võiliblikas (*Colias myrmidone*)

Stepi-võiliblikas on ainus äärmiselt ohustatud liblikaliik, mis on lisatud elupaikade direktiivi ja Euroopa liblikate punasesse raamatusse. Alates 2012. aastast on ELi konkreetse tegevuskavas²⁰ käsitletud selle liblikaliigi vähenemist. Lisaks on liikmesriigid võtnud Natura 2000 alade majandamisel meetmeid selle liigi kaitsmiseks ja taastamiseks. Komisjon ei eralda liikmesriikidele rahalisi vahendeid spetsiaalselt ELi liikidega seotud tegevuskavade elluviimiseks.

Tegevuskavas nõuti, et liikmesriigid kehtestaksid stepi-võiliblika jaoks kõnealuses ELi kavas loetletud meetmed ja täiendava spetsiaalse järelevalvekorra. Seni ei ole komisjon hinnanud liikmesriikide võetud meetmeid ega nende spetsiaalset järelevalvekorda.

Natura 2000 alade kohta kättesaadavate andmete kohaselt oli selle liblika kaitsestaatus 2018. aastal ebapiisav või halb seitsmes liikmesriigis 11st, kus liblika esinemine oli registreeritud. Ülejäänud neljas riigis²¹ ei olnud kaitsestaatus teada.

28 2019. aasta oktoobris avaldas komisjon esimese tegevuskava konkreetse elupaiga säilitamiseks ja taastamiseks: poollooduslikud lubjarikkad rohumaad ja põõsastikud. ELi tegevuskavas tunnistati, et see elupaik on looduslike tolmeldajate jaoks väga oluline, ning lisati selle säilitamine tegevuskava üldeesmärkide hulka. Komisjon ei määratlenud selle eesmärgi saavutamiseks konkreetseid tegevusi ega meetmeid ning ei maininud mingeid järelevalve- ega hindamisnõudeid.

29 Mitmeaastased tähtsusjärjestatud tegevuskavad on strateegilise kavandamise vahendid Natura 2000 alade haldamiseks. Liikmesriigid kirjeldavad neis oma bioloogilise mitmekesisuse ja looduskaitse vajadusi, selleks vajalikke meetmeid ja rahastamisvajadusi. Elupaikade direktiivi kohaselt peaksid liikmesriigid kooskõlas komisjoni finantsraamistikuga saatma ajakohastatud tähtsusjärjestatud tegevuskavad komisjonile iga seitsme aasta järel. Tolmeldajaid käsitleva algatuse kohaselt peaksid liikmesriigid käsitlema tolmeldajate jaoks oluliste elupaikadega seotud meetmeid tähtsusjärjestatud tegevuskavades. Komisjon ja liikmesriigid kinnitasid 2021.–2027.

²⁰ Euroopa Komisjon, „Action Plan for the Conservation of the Danube Clouded Yellow *Colias myrmidone* in the European Union“, 13. aprill 2012.

²¹ Andmed on kättesaadavad aadressil <https://www.eea.europa.eu/themes/biodiversity/state-of-nature-in-the-eu/article-17-national-summary-dashboards/conservation-status-and-trends>.

aasta tähtsusejärjestatud tegevuskava vormi 2018. aasta aprillis, kuid ei lisanud tolmeldajaid puudutavaid nõudeid.

30 Üks ELi keskkonna ja kliimameetmete rahastamisvahendi (LIFE) eesmärke on aidata kaasa loodust ja bioloogilist mitmekesisust käsitleva ELi poliitika väljatöötamisele ja elluviimisele. See hõlmab ka elupaikade direktiivis loetletud liikide populatsioonide säilitamist ja taastamist. Liikmesriigid ja komisjon kaasrahastavad programmi LIFE²² raames konkreetseid projekte. Umbes veerand programmi LIFE projektidest on suunatud elupaikadele. Komisjoni sõnul on tolmeldajate kaitsevajaduste rahuldamine elupaikade kaudu tõenäoliselt mõjusam ja kulutõhusam kui muude käsitusviiside abil. Kuna need projektid ei keskendu tolmeldajatele, ei jälgi ega hinda komisjon alati nende mõju tolmeldajatele. Perioodil 1992–2018 rahastatud 5065 LIFE-projektist oli ainult 22 suunatud konkreetset tolmeldajate populatsioonide ja tolmeldamisteenuste kaitsmisele ja taastamisele.

31 Alates 2018. aastast saab programmist LIFE rahastada projekte, mis keskenduvad liikidele, mis on Euroopa või rahvusvahelistes punastes raamatutes liigitatud ohustatud või äärmiselt ohustatud liikideks. Auditi ajal ei olnud ühegi projekti eesmärk kaitsta ohustatud mesilasi ja liblikaid, keda ei ole elupaikade direktiivis loetletud.

ÜPP ei sisalda konkreetseid õigusnorme looduslike tolmeldajate jaoks

32 Peaaegu pool ELi territooriumist on kaetud põllumajandusmaaga. Euroopa Keskkonnaamet on järeldanud, et „alates 1950. aastatest on traditsiooniline põllumajandusettevõtte juhtimine, mis soosib erinevaid maastikke, elupaiku ning taime- ja loomaliike, asendatud põllumajanduse kiire industrialiseerimisega, mida iseloomustab põllumajandusmeetodite ulatuslik intensiivistumine“²³.

Intensiivne põllumajandus on tolmeldajate arvukuse vähenemise üks põhjuseid²⁴. Umbes 38% ELi 2014.–2020. aasta koguelarvest on eraldatud põllumajanduse toetamiseks ning ÜPP on „eriti tugevalt mõjutanud Euroopa maastikke ja nende loodust“²⁵. Mitme 2014.–2020. aasta ÜPP vahendi eesmärk on kaitsta ja parandada

²² Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1293/2013 keskkonna ja kliimameetmete programmi (LIFE) loomise kohta, ELT L 347, 20.12.2013, lk 185.

²³ EEA, [SOER 2015](#), Agriculture Briefing, 15. november 2016.

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

²⁵ EEA, [SOER 2020](#), 13. peatükk „Environmental pressures and sectors“, lk 295.

bioloogilist mitmekesisust (vt [joonis 3](#)). Eriti puudutab see nõuetele vastavust, keskkonnasäästlikumaks muutmise toetuskava ning põllumajanduse keskkonna- ja kliimameetmeid. Kuid looduslike tolmeldajate kaitseks puuduvad konkreetset õigusnormid.

33 Nõuetele vastavus loob seose ÜPP toetuste ning põllumajandustootjatele seatud põhinõuete (kohustuslikud majandamisnõuded, mida kohaldatakse kõigi põllumajandustootjate suhtes, olenemata sellest, kas nad saavad ELi toetust või mitte) ning heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste täitmise vahel (head põllumajandus- ja keskkonnatingimused, mida ei kohaldata väikepõllumajandustootjate kavades osalevate põllumajandustootjate suhtes)²⁶. Keskkonnaga seotud kohustuslikud majandamisnõuded tulenevad loodus- ja nitraadidirektiivides²⁷ sätestatud õiguslikest kohustustest. Heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste eesmärk on tagada, et põllumajandustootjad kaitsevad põllumajandusmaa mulda, vett, maastikuelemente, elupaiku ja elusloodust. Meie hiljutine hinnang nõuetele vastavuse mõju kohta põllumajandusmaa bioloogilisele mitmekesisusele on esitatud [4. selgituses](#).

²⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määruse (EL) nr 1306/2013 (ühise põllumajanduspoliitika rahastamise, haldamise ja seire kohta ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrused (EMÜ) nr 352/78, (EÜ) nr 165/94, (EÜ) nr 2799/98, (EÜ) nr 814/2000, (EÜ) nr 1290/2005 ja (EÜ) nr 485/2008) (ELT L 347, 20.12.2013, lk 549) II lisa.

²⁷ Nõukogu 12. detsembri 1991. aasta direktiiv 91/676/EMÜ veekogude kaitsmise kohta põllumajandusest lähtuva nitraadireostuse eest (EÜT L 375, 31.12.1991, lk 1).

4. selgitus

Eriaruanne nr 13/2020: „Põllumajandusmaa bioloogiline mitmekesisus: ÜPP ei ole aidanud vähenemist peatada“

Nõuetele vastavuse kohustuslike majandamisnõuete komponent ei andnud põllumajandustootjatele lisastiimulit põllumajandusmaa bioloogilise mitmekesisuse säilitamiseks ja suurendamiseks, sest need nõuded dubleerivad kehtivaid eeskirju.

Kõige paremini saab põllumajanduse bioloogilist mitmekesisust toetada heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste (HPK) standardite abil, mis on seotud vooluveekogude äärde puhverribade rajamisega (GAEC 1), minimaalse mullakattega (GAEC 4), maa majandamisega mulla erosiooni piiramiseks (GAEC 5), mulla orgaanilise aine taseme säilitamisega (GAEC 6) ja maastikule iseloomulike vormide säilitamisega (GAEC 7). Õigusraamistik annab liikmesriikidele nende sisu kindlaksmääramisel siiski suure paindlikkuse. Enamikul juhtudel kontrollivad makseasutused 1–2% põllumajandusettevõtetest, mille suhtes kohaldatakse konkreetset HPK standardit, ning määravad karistusi ligikaudu 1%-le kontrollitud ettevõtetele.

Aruandes jõuti järeldusele, et teatavad nõuetele vastavuse standardid võivad bioloogilisele mitmekesisusele märkimisväärselt kaasa aidata, kuid need standardid on nõrgad stiimulid. Ei komisjon ega liikmesriigid ei ole mõõtnud nõuetele vastavuse mõju bioloogilisele mitmekesisusele.

34 Komisjon võttis 2013. aastal kasutusele keskkonnasäästlikumaks muutmise toetuse, et parandada ÜPP keskkonnatoimet kolme põllumajandustava abil, mida põllumajandustootjad peavad järgima: põllukultuuride mitmekesistamine (põllumajandustootjad, kellel on üle 10 hektari põllumaad), püsirohumaa säilitamine või ökoloogilise kasutuseesmärgiga maa-alad (põllumajandustootjad, kellel on üle 15 hektari põllumaad). 2017. aastal avaldas Euroopa Kontrollikoda aruande keskkonnasäästlikumaks muutmise kohta²⁸. Aruandes jõuti järeldusele, et keskkonnasäästlikumaks muutmise madalate nõuete tõttu ei toonud meede kaasa olulisi muutusi majandamistavades. Lisaks leiti põllumajandusmaade bioloogilist mitmekesisust käsitlevas aruandes, et kliimat ja keskkonda säästvate põllumajandustavade kasutamine ei too bioloogilisele mitmekesisusele erilist kasu (vt [5. selgitus](#)).

²⁸ Kontrollikoja eriaruanne nr 21/2017: „Rohestamistoetus: keerukam sissetulekutoetuste kava, mis ei ole veel keskkonnavalaselt tulemuslik“.

5. selgitus

Eriaruanne nr 13/2020: „Põllumajandusmaa bioloogiline mitmekesisus: ÜPP ei ole aidanud vähenemist peatada“

Ökoloogilise kasutuseesmärgiga maa-alade (EFA) võimalused tuua kasu bioloogilisele mitmekesisusele sõltuvad nende rakendatud maa-alade liikidest ja sellest, kuidas põllumajandustootjad neid majandavad. Liikmesriigid ja põllumajandustootjad eelistavad tavaliselt vähese mõjuga võimalusi, näiteks püüdekultuure või lämmastikku siduvaid põllukultuure.

Üldiselt jõuti aruandes järeldusele, et kliimat ja keskkonda säästvate põllumajandustavade kasutamine ei too bioloogilisele mitmekesisusele erilist kasu ning on kaasa toonud vähe muutusi põllumajandustavades.

35 Komisjoni 2017. aastal avaldatud keskkonnasäästlikumaks muutmise meetme hindamise²⁹ kohaselt on ökoloogilise kasutuseesmärgiga maa-aladel suurim potentsiaal pakkuda looduslikele tolmeldajatele toiduvarusid ja pesitsusalasid. Aruandes märgiti, et kõige kasulikumad ökoloogilise kasutuseesmärgiga maa-ala liigid on lämmastikku siduvad kultuurid, püüde- ja vahekultuurid (sõltuvalt põllumajandustavadest, vt punkt 36), kesa, maastikule iseloomulikud vormid (hekid ja metsaribad ning puurühmad), põlluservad ja puhverribad. Vastavalt parlamendi soovitusel võttis seadusandja 2018. aastal kasutusele kaks uut ökoloogilise kasutuseesmärgiga maa-ala tüüpi, mis on eelkõige seotud konkreetset tolmeldajatele kasulike taimeliikidega: maa, mis on jäetud kesaks korjetaimede jaoks (õietolmu- ja nektaririkad taimed) ja alad, kus kasvab kaelus-vaigulill (*Silphium perfoliatum*)³⁰.

²⁹ Euroopa Komisjon „Evaluation study of the payment for agricultural practices beneficial for the climate and the environment“, 2017.

³⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2017. aasta määrus (EL) nr 2017/2393, millega muudetakse määrust (EL) nr 1305/2013, (EL) nr 1306/2013, (EL) nr 1307/2013, (EL) nr 1308/2013 ja (EL) nr 652/2014 (ELT L 350, 29.12.2017, lk 15).

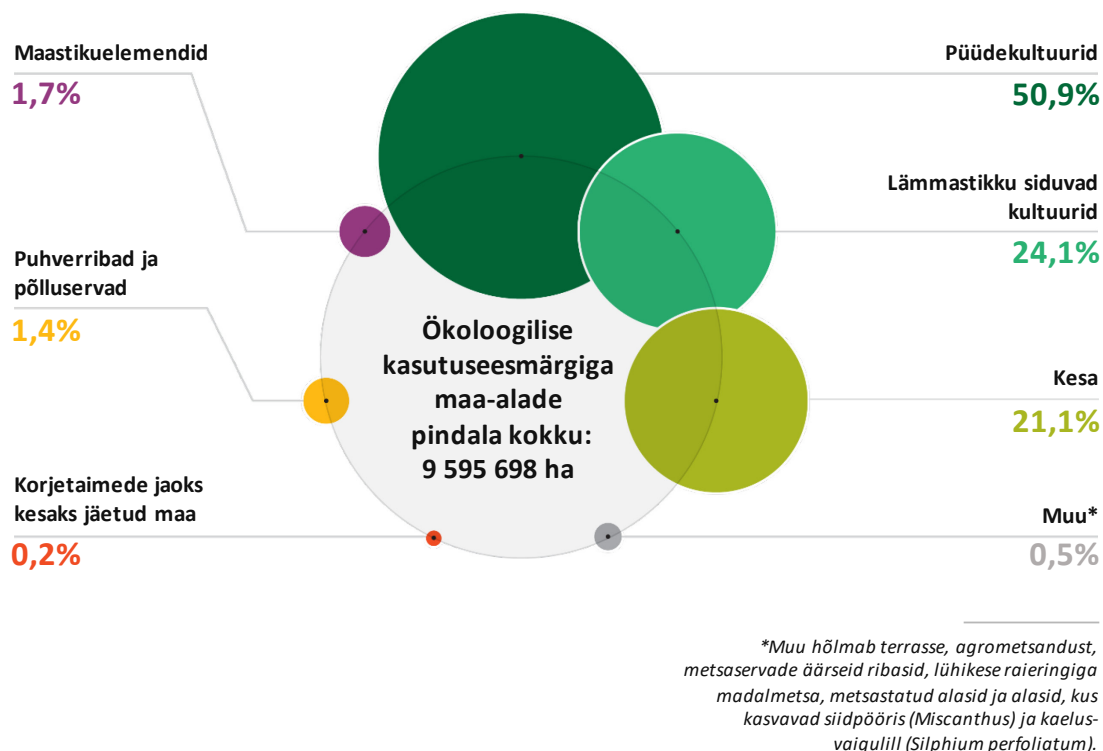
36 ÜPPs määrati kindlaks 13 ökoloogilise kasutuseesmärgiga maa-ala liiki³¹, mille hulgast liikmesriigid said valida. 2018. aastal valis enamik liikmesriike püüde- ja vahekultuurid, lämmastikku siduvad kultuurid ja kesa, mis moodustavad 96% kogu ökoloogilise kasutuseesmärgiga maa-alana deklareeritud põllumajandusmaast (vt [joonis 7](#)). Nagu ka heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste puhul, sõltub nende ökoloogilise kasutuseesmärgiga maa-alade mõju tolmeldajatele liikmesriikide kehtestatud majandamisnõuetest ja tingimustest (nt asukoht, niitmis- ja korjekuupäevad ning pestitsiidide ja väetiste kasutamine). Näiteks püüde-, katte- või lämmastikku siduvate kultuuride niitmine enne õitsemist või õitsemise ajal ei ole tolmeldajatele kasulik. Vastavalt komisjoni hinnangule keskkonnasäästlikumaks muutmise meetme kohta koristavad või künnavad põllumajandustootjad enamikul juhtudel sellised põllukultuurid ära enne õitsemist. Kesa on kasulik tolmeldajatele, kui sellele külvatakse metsalilli, maa tühjaks jätmise neile kasu ei too. Komisjon ei määratlenud konkreetselt kesa jaoks mõeldud majandamisnõudeid ning liikmesriigid ei esitanud teavet selle kohta, kuidas põllumajandustootjad kesa majandavad.

37 2017. aastal keelas komisjon kesaga seotud ökoloogilise kasutuseesmärgiga maa-aladel pestitsiidide kasutamise. See puudutab ka korjetaimi ja kaelus-vaigulille, vahekultuure, taimkatet ja lämmastikku siduvaid kultuure³². Kui liikmesriigid ei ole piiranud pestitsiidide kasutamist muude ökoloogilise kasutuseesmärgiga maa-alade puhul, võivad põllumajandustootjad kasutada pestitsiide põlluservadel, puhverribadel ja muudel mittetootlikel maastikuelementidel.

³¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1307/2013 (ELT L 347, 20.12.2013, lk 608) ja komisjoni 11. märtsi 2014. aasta delegeeritud määrus (EL) nr 639/2014, millega täiendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 1307/2013, millega kehtestatakse ühise põllumajanduspoliitika raames toetuskavade alusel põllumajandustootjatele makstavate otsetoetuste eeskirjad, ning muudetakse kõnealuse määruse X lisa (ELT L 181, 20.6.2014, lk 1).

³² Komisjoni 15. veebruari 2017. aasta delegeeritud määrus (EL) nr 2017/1155, millega muudetakse delegeeritud määrust (EL) nr 639/2014 ja määruse (EL) nr 1307/2013 X lisa (ELT L 167, 30.6.2017, lk 1).

Joonis 7. Ökoloogilise kasutuseesmärgiga maa-alade liigid ELis (2018)



Allikas: Euroopa Kontrollikoda komisjoni teabe põhjal.

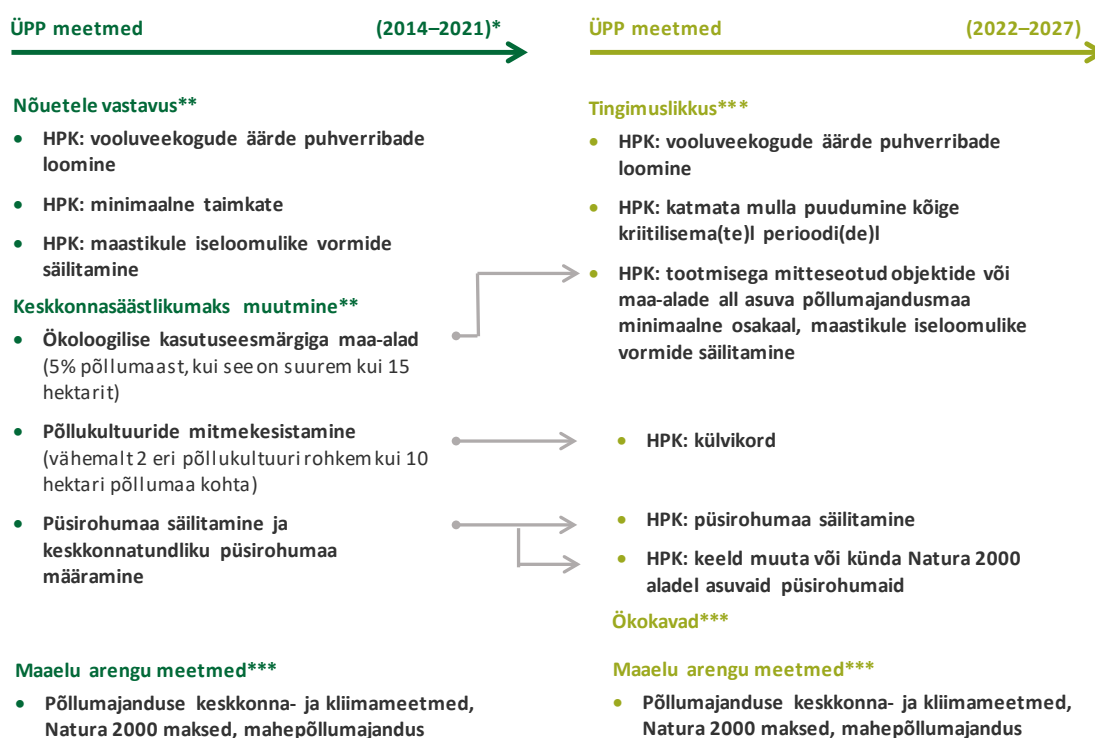
38 Liikmesriigid võivad kasutada ka põllumajanduse keskkonna- ja kliimameetmeid, et luua tolmeldajatele soodsaid tingimusi ja elupaiku. Põllumajanduse keskkonnameetmete raames antakse toetust põllumajandustootjatele, kes võtavad vabatahtlikult viieks kuni seitsmeks aastaks keskkonnavalaseid kohustusi, mis on seotud mitmesuguste keskkonnaküsimustega. Vastavalt hiljutisele hinnangule ÜPP mõju kohta bioloogilisele mitmekesisusele³³ on looduslike tolmeldajate jaoks kõige tõhusamad konkreetse suunitlusega põllumajanduse keskkonna- ja kliimameetmed, näiteks olemasolevate poollooduslike elupaikade ja maastikule iseloomulike vormide säilitamine või uute elupaikade loomine. Hindamine näitas ka, et liikmesriigid ja põllumajandustootjad ei rakenda neid meetmeid piisavalt, et toetada tolmeldajate looduslike populatsioonide taastumist.

39 2021.–2027. aasta ÜPP seadusandlikes ettepanekutes asendatakse praegused keskkonnasäästlikumaks muutmise ja nõuetele vastavuse tingimused tingimuslikkusega. Tingimuslikkusega kehtestatakse kohustused, mida komisjoni ettepanekute kohaselt peaksid täitma ÜPP makseid saavad põllumajandustootjad. Ettepanekutega kehtestatakse ka uus kliima- ja keskkonnakavade süsteem (ökokavad).

³³ Komisjoni hinnang „Evaluation of the impact of the CAP on habitats, landscapes and biodiversity“, november 2019.

Liikmesriigid peavad koostama rahastamiskõlblike kliimat ja keskkonda säästvate põllumajandustavade loetelu iga põllumajandustootjatele kavandatud ökokava kohta kooskõlas ELi tasandil kehtestatud ühe või mitme konkreetse keskkonnaeesmärgiga. Ökokavad jäävad põllumajandustootjate jaoks vabatahtlikuks. Komisjon ei esitanud 2021.–2027. aasta ÜPP seadusandlikes ettepanekutes põllumajanduse keskkonna- ja kliimameetmete kohta suuri muudatusi (vt [joonis 8](#)).

Joonis 8. ÜPP meetmed, mis võivad olla kasulikud looduslikele tolmeldajatele praegusel ja tulevastel programmitöö perioodidel



* Kaasa arvatud üleminekuperiood

** Ei kehti väikepõllumajandustootjate kava puhul

*** Komisjoni poolt hinnatud ja heaks kiidetud

Allikas: Euroopa Kontrollikoda komisjoni teabe põhjal.

40 Komisjoni ettepanekute kohaselt ei hõlma tingimuslikkus tootlikke ökoloogilise kasutuseesmärgiga maa-alasid (nt püüde- ja vahekultuurid ning lämmastikku siduvad kultuurid), mis praegu loetakse keskkonnasäästlikumaks muutmise nõuetele vastavaks. Tingimuslikkuses säilitatakse siiski tootmisega mitteseotud maa-alade minimaalse osakaalu ja maastikuelementide säilitamise nõuded. Lisaks ei kohaldata enam keskkonnasäästlikumaks muutmise nõuete kohaldamise künniseid (nt ökoloogilise kasutuseesmärgiga maa-alade puhul vähemalt 15 hektarit põllumaad). Komisjon on teinud ettepaneku, et liikmesriigid kirjeldaksid oma ÜPP strateegiakavades maa heas põllumajandus- ja keskkonnaseisundis hoidmise nõudeid, esitades sealhulgas kokkuvõtte põllumajandustavade ning teabe territoriaalse ulatuse ja asjaomaste

põllumajandustootjate liikide kohta. Komisjonil oleks kohustus kontrollida heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste ning ökokavade ülesehitust liikmesriikide ÜPP strateegiakavades. Kuna komisjon ei lisanud ökokavade eesmärkide hulka tolmeldajate ega tolmeldamisteenuste kaitset, ei ole tagatud, et liikmesriigid määratleksid oma ÜPP strateegiakavades konkreetselt looduslike tolmeldajaid arvestavad kavad.

Pestitsiide käsitlevad õigusaktid hõlmasid meemesilaste kaitsemeetmeid, kuid mõnda neist ei kohaldata

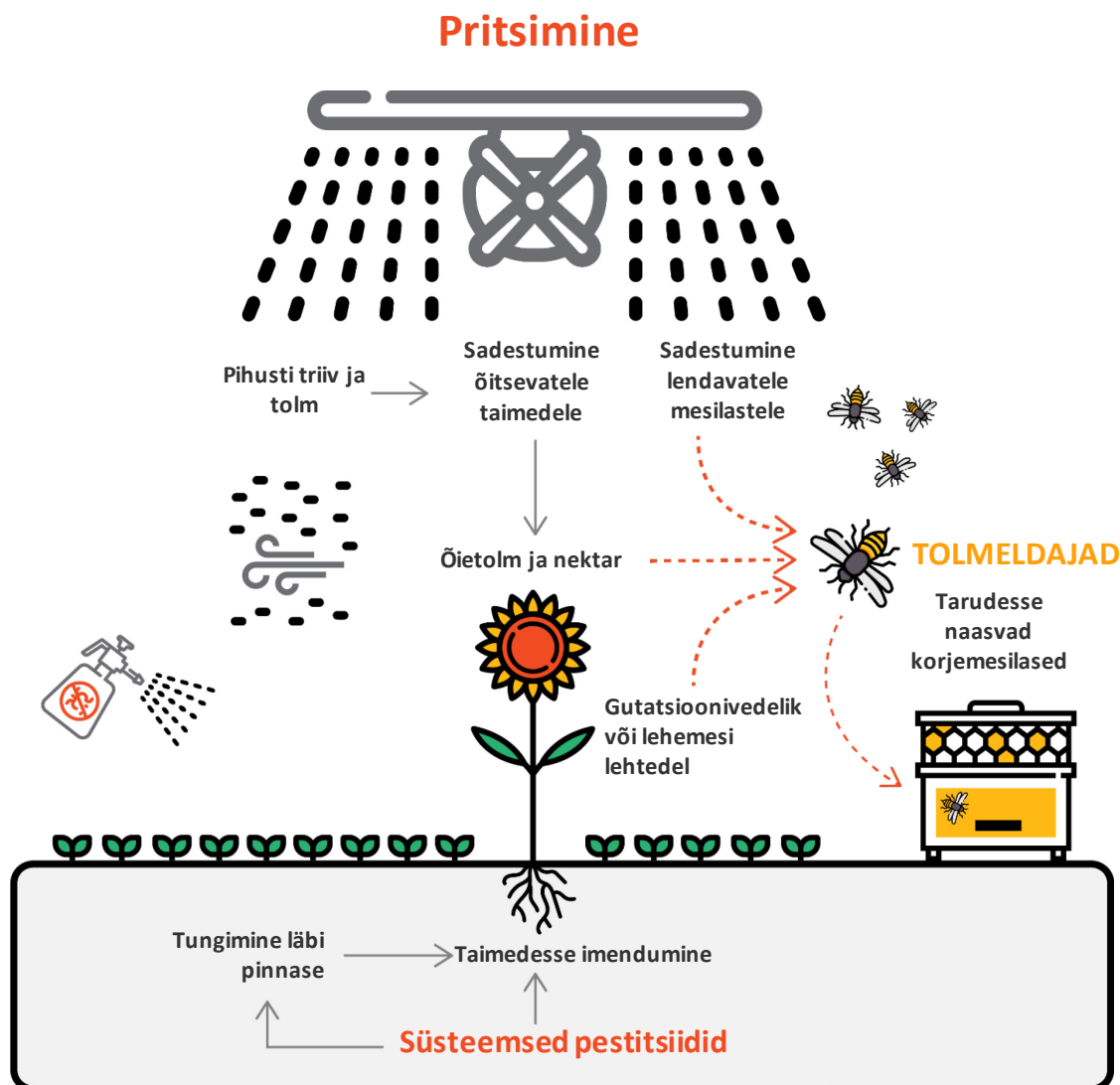
41 Uurisime, kas komisjon on lisanud pestitsiidide kasutamist Euroopas reguleerivasse õigusraamistikku sätteid looduslike tolmeldajate kaitsmiseks. Kontrollisime ka seda, kas komisjon oli analüüsinud pestitsiididest looduslikele tolmeldajatele tuleneva riski hindamise protsessi, et teha kindlaks selle puudused, ja kas komisjon oli võtnud parandusmeetmeid.

Taimekaitsevahendeid käsitlevates ELi õigusaktides nõutakse meemesilaste kaitset

42 Pestitsiide, mida õigusaktis nimetatakse taimekaitsevahenditeks, kasutatakse kahjulike organismide ja haiguste ennetamiseks, hävitamiseks või tõrjeks. Neid kasutatakse taimede ja taimsete saaduste kaitsmiseks enne ja pärast saagikoristamist ja selle ajal. Taimekaitsevahendid sisaldavad üht või mitut toimeainet, mis põhjustavad toote mõju.

43 Tolmeldajad puutuvad taimekaitsevahenditega sageli kokku. Taimekaitsevahenditel võib olla otsene kahjulik mõju tolmeldajatele, kui nad puutuvad otseselt kokku taimede pihustusjääkidega või saastunud tolmuuga, tarbivad taimekaitsevahendite jääke sisaldavat õietolmu ja nektarit, joovad saastunud vett või puutuvad kokku oma pesades oleva saastunud materjaliga. Taimekaitsevahendid võivad avaldada kahjulikku mõju ka kaudselt. Näiteks vähendavad herbitsiidid nii õitsevate taimede hulka kui ka mitmekesisust, millel on oluline negatiivne mõju tolmeldajate toiduga varustatusele. Tolmeldajad vajavad õitsevaid taimi kogu selle osa aastast, mil nad aktiivsed on. Nad võivad sõltuda konkreetsetest õitsevatest liikidest ning nende hulka võivad kuuluda taimed, millel ei ole põllumajandustootjatele muud väärtust ja mida seega käsitletakse soovimatu umbrohuna. See, kuidas taimekaitsevahendid tolmeldajaid mõjutavad, sõltub kasutatavatest toodetest, nende keskkonnas püsimise ajast ning sellest, kus, millal ja kuidas tooteid kasutatakse. **Joonisel 9** on näidatud, kuidas putuktolmeldajad taimekaitsevahenditega kokku puutuvad.

Joonis 9. Tolmeldajate pestitsiididega kokkupuute viisid



Mõju tüüp:

- Letaalne
- Subletaalne (mõjutab käitumist, immuunsust, paljunemisvõimet jne)

Toksilisuse tüüp:

- Akuutne (lühiajaline)
- Krooniline (pikaajaline)

Kokkupuuteviis:

- Suukaudne (allaneelamine)
- Kontakt
- Sissehingamine

Keda mõjutab:

- Täiskasvanud
- Vastsed

Allikas: Euroopa Kontrollikoda EFSA teabe põhjal.

44 Esimest korda mainiti pestitsiide käsitlevates ELi õigusaktides³⁴ tolmeldajaid 1991. aastal. Selles nõuti taotlejatelt teavet toimeainete lühiajalise (akuutse) toksilisuse kohta meemesilastele ning teavet taimekaitsevahendite toksilisuse kohta väljaspool laborit, välitingimustes. 2009. aastal suurendas seadusandja

³⁴ Nõukogu 15. juuli 1991. aasta direktiiv 91/414/EMÜ taimekaitsevahendite turuleviimise kohta (EÜT L 230, 19.8.1991, lk 1).

taimekaitsevahendite määruses³⁵ meemesilaste kaitset, täiendades lühiajalisi kokkupuutekatseid

- o pikaajalise (kroonilise) kokkupuute toksilisuse katsetega ja
- o subletaalse toime katsetega täiskasvanud meemesilastel ja nende vastsetel.

Taimekaitsevahendite määrus ei sisaldanud konkreetseid looduslike tolmeldajate kaitsemeetmeid.

45 Kõigi taimekaitsevahendite suhtes kohaldatakse kaheastmelist loasaamise menetlust. Kõigepealt kiidab komisjon toimeained heaks teaduslike hinnangute alusel. Seejärel võivad liikmesriigid lubada oma territooriumil müüa ja kasutada taimekaitsevahendeid, mis sisaldavad üht või mitut heakskiidetud toimeainet. Otsus toimeaine heakskiitmise või heakskiitmata jätmise kohta põhineb kahel eraldi etapil, nagu on näidatud *joonisel 10*.

Joonis 10. Toimeainete heakskiitmise protsess



Allikas: Euroopa Kontrollikoda komisjoni teabe põhjal.

³⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. oktoobri 2009. aasta määrus (EÜ) nr 1107/2009 taimekaitsevahendite turulelaskmise ja nõukogu direktiivide 79/117/EMÜ ja 91/414/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta (ELT L 309, 24.11.2009, lk 1).

Meemesilasi käsitlev riskihindamismenetlus ei ole praegu õiguslike nõuetega kooskõlas

46 Andmenõuetes³⁶ ja ühtsetes põhimõtetes³⁷ määratakse kindlaks toimeainete ning taimekaitsevahendite hindamis- ja otsuse tegemise kriteeriumid. Komisjon annab taotlejatele suuniseid selle kohta, kuidas tuleks hinnata toimeainete ja taimekaitsevahendite kasutamisest tulenevat riski meemesilastele. Komisjon võttis suunised vastu 2002. aastal³⁸.

47 Suuniste kohaselt hindavad taotlejad toimeainetest tulenevaid riske meemesilastele üksnes nende ägeda toksilisuse alusel. Suunistes ei võeta arvesse mõju, mida võib täiskasvanud meemesilastele avaldada krooniline või korduv kokkupuude nende ainetega, kuigi alates 2009. aastast nõutakse taimekaitsemääruses selle mõju hindamist kõigi toimeainete ja taimekaitsevahendite puhul. [6. selgituses](#) antakse üksikasjalikum ülevaade praegustest riskihindamise kriteeriumidest.

³⁶ Komisjoni 1. märtsi 2013. aasta määrus (EL) nr 283/2013, milles sätestatakse toimeainete andmenõuded vastavalt määrusele nr 93/2009 (ELT L 93 3.4.2013, lk 1), ja komisjoni 1. märtsi 2013. aasta määrus (EL) nr 284/2013, milles sätestatakse taimekaitsevahendite andmenõuded vastavalt määrusele nr 1107/2009 (ELT L 93, 3.4.2013, lk 85).

³⁷ Komisjoni määrus (EL) nr 546/2011, juuni 2011, millega rakendatakse määrust (EÜ) nr 1107/2009 seoses taimekaitsevahendite hindamise ja lubade andmise ühtsete põhimõtetega (ELT L 155, 11.6.2011, lk 127).

³⁸ Nõukogu direktiivil 91/414/EMÜ põhinev dokument „Guidance Document on terrestrial Ecotoxicology“, SANCO/10329/2002.

6. selgitus

Praegune Euroopa riskihindamise kava taimekaitsevahendite mõju kohta meemesilastele

Euroopa ja Vahemeremaade taimekaitseorganisatsioon kehtestas standardid, mida kasutatakse praegu ELis, et hinnata taimekaitsevahendite ohtlikkust mesilastele. Selleks et teha kindlaks, kas taimekaitsevahend on mesilastele toksiline või mitte, hinnatakse riskitaset ohuteguri arvutamise teel.

Ohutegur on kahe näitaja – mesilaste kokkupuude keskkonnas oleva taimekaitsevahendiga ja kõnealuse taimekaitsevahendi lühiajaline (akuutne) toksilisus – omavaheline suhe. Kui ohuteguri väärtus on väiksem kui 50, on mesilastele avalduv risk väike ja edasisi katseid ei nõuta. Kui väärtus on suurem kui 50, tuleb täiendavad katsed teha poolvälitingimustes või välitingimustes (nn kõrgema tasandi katsed). Kõrgema tasandi katsete jaoks ei ole läviväärtusi kindlaks määratud ning nende tulemuste tõlgendamiseks on vaja eksperdiarvamust. Praegune Euroopa riskihindamise kava taimekaitsevahendite mõju kohta mesilastele käsitleb inimeste kasvatatavaid mesilasi. Uuritavaks kokkupuuteviisiks on pritsimine, mis muudab kava pinnasele või seemnetele kantavate taimekaitsevahendite (nt neonikotinoidid) jaoks sobimatuks.

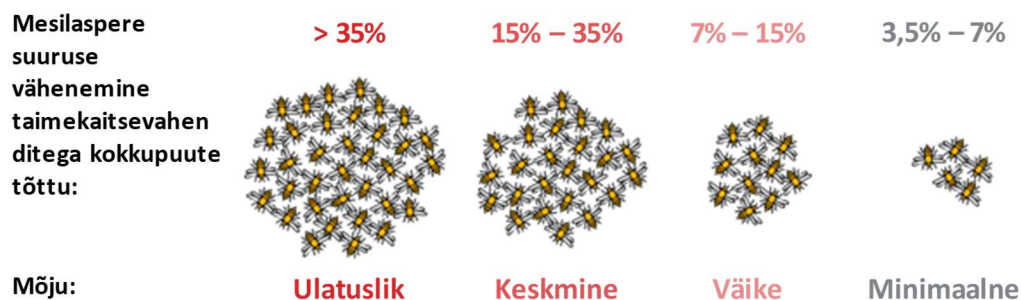
48 2011. aastal palus komisjon EFSA-l koostada ajakohastatud juhenddokument mesilastele taimekaitsevahenditest tulenevate riskide hindamise kohta vastavalt taimekaitsevahendite määrusele. EFSA avaldas selle dokumendi³⁹ 2013. aastal.

49 EFSA 2013. aasta juhenddokument sisaldas uusi nõudeid kroonilise ja subletaalse toksilisuse katsete kohta mesilastel (täiskasvanutel ja vastsetel), nagu nõutakse taimekaitsevahendite määruuses alates 2009. aastast. Nendes nõuetes viidati ka täiendavatele mesilasliikidele: kimalasele ja erakmesilasele. Dokument sisaldas uusi taimekaitsevahenditega kokkupuute viise, nagu kokkupuude tolmuosakestega (eriti seemnete töötlemiseks kasutatavate taimekaitsevahendite puhul) ning saastunud nektari ja vee tarbimine (gutatsiooni tulemusel tekkinud vedelik, pinnavesi ja loigud). Juhendiga laiendati ja täiustati ka riskihindamise kava, mida kohaldati taimedes taimekaitsevahendite lagunemise tagajärjel tekkinud ainetega (metaboliidid) saastunud õietolmu ja nektariga kokkupuutumisel, kuna mõned neist ainetest võivad olla mürgisemad kui taimekaitsevahendid, millest need pärinevad.

³⁹ EFSA, Guidance Document on the risk assessment of plant protection products on bees (*Apis mellifera*, *Bombus* spp. and solitary bees), 4. juuli 2013, ajakohastatud 4. juulil 2014.

50 Taimekaitsevahendite määruuses määrati kindlaks mesilaste üldised kaitse-eesmärgid, kuid ei lisatud konkreetseid kriteeriume (nn konkreetset kaitse-eesmärgid), mida tuleks kasutada katsetulemuste hindamisel. Euroopa Toiduohutusameti (EFSA) sõnul on konkreetset kaitse-eesmärgid asjakohase riskihindamiskava väljatöötamiseks keskse tähtsusega. EFSA lisas mesilasi käsitlevasse 2013. aasta juhenddokumenti konkreetset kaitse-eesmärgid kolme asjaomase mesilasliigi jaoks (meemesilased, kimalased ja erakmesilased). Dokumendi kohaselt ei tohiks taimekaitsevahenditega kokkupuutuvad meemesilaspered kaotada rohkem kui 7% perest (üksikasjalikum teave on esitatud [joonisel 11](#)) ning kimalaste ja erakmesilaste jaoks on kasutusele võetud täiendavad ohutustegurid.

Joonis 11. Perede arvukuse vähenemine, mille põhjal kehtestati EFSA 2013. aasta juhenddokumendis konkreetset mesilaste kaitse-eesmärgid



Allikas: Euroopa Kontrollikoda EFSA 2013. aasta mesilasi käsitleva juhenddokumendi lisa A põhjal.

51 EFSA 2013. aasta juhenddokumendis soovitati hinnata taimekaitsevahenditest tulenevat ohtu mesilastele etapiviisiliselt (astmeline käsitlusviis), alates laboris tehtud lihtsamatest katsetest (esimese astme testid) kuni keerukamate katseteni, mis on tehtud väljaspool laborit (kõrgema tasandi testid) poolvälitingimustes (puuride ja tunnelite abil) ja välitingimustes.

52 Alates 2013. aastast on 12 liikmesriiki toetanud EFSA 2013. aasta juhenddokumenti, kuid ülejäänud liikmesriigid olid järjekindlalt selle heakskiitmise vastu. Komisjon arutab koos liikmesriikidega pestitsiidide käsitlevate rakendusaktide eelnõusid ja suuniseid spetsiaalse komitee kaudu (käesoleval juhul alalise taime-, looma-, toidu- ja söödakomitee (ScoPAFF) kaudu). ScoPAFF ei kiitnud juhenddokumenti ELi tasandil heaks. Detsembris 2013 Brüsselis toimunud kohtumisel jõuti järeldusele, et dokumenti ei saa täielikult ja viivitamatult kohaldada kolmel peamisel põhjusel:

- 1) vaid üksikute kavandatavate täiendavate katsete puhul olid olemas rahvusvaheliselt kokkulepitud katsemeetodid;

- 2) meemesilaste, kimalaste ja erakmesilaste jaoks määratletud konkreetsed kaitse-eesmärgid ei olnud realistlikud ja põhinesid väga madalal tavaasuremusel;
- 3) välitingimustes tehtavate katsete (kõrgema tasandi katsed) jaoks välja pakutud metoodika kohaselt oli vaja suurt arvu põlde ja mesilasperesid.

53 Komisjon tegi ettepaneku kohaldada ajavahemikul 2013–2019 EFSA 2013. aasta juhenddokumenti järk-järgult, käsitlemata liikmesriikide tõstatatud kolme küsimust. Enamik liikmesriike oli endiselt selle käsitusviisi vastu. Sel ajavahemikul ei palunud komisjon EFSA-l neid punkte täiendavalt analüüsida ega arvamust esitada. Komisjoni sõnul oli see peamiselt tingitud pooleliolevatest kohtuasjadest⁴⁰, mis olid seotud kolme neonikotinoidi 2013. aasta piirangutega (vt punkt 58). 2019. aasta märtsis volitas komisjon EFSA-t 2013. aasta juhenddokumenti üle vaatama, et teha kindlaks võimalikud muudetavad osad. Läbivaatamine kestab kuni 2021. aasta märtsini. 2013. aasta juhenddokumendi läbivaatamise käigus palus komisjon EFSA-l muu hulgas

- o hinnata uuesti mesilaste tavaasuremust ja
- o vaadata läbi kõrgema tasandi katsete suhtes kohaldatav metoodika, kasutades realistlikke põllumajanduse keskkonnatingimusi.

54 Komisjon ei suutnud lahendada esimest probleemi seoses puuduvate katsemeetoditega. Rahvusvaheliselt kokkulepitud katsemeetodid töötati välja juba 2013. aastal, kuid komisjon ei palunud taotlejatel neid kasutada. 2013. aasta juhenddokument sisaldas ka katseid, mille jaoks ei ole ikka veel olemas rahvusvaheliselt kokkulepitud katsemeetodeid (vt *lisa*). Riigid võivad välja töötada rahvusvaheliselt kokkulepitud katsemeetodid OECD asjakohase katsesuuniste programmi kaudu, ning kolm liikmesriiki seda ka tegid. Komisjon võib esitada OECD-le ka projektettepanekuid uute katsemeetodite väljatöötamiseks, kuid ta ei teinud seda. Põhjuseks on see, et ettepaneku teinud asutus peab juhtima ka katsemeetodite väljatöötamist, mis nõuab kõrgetasemelist tehnilist asjatundlikkust. Komisjon teavitas meid, et neil puuduvad eksperditeadmised sellise rolli täitmiseks.

55 2018. aastal soovitas komisjonile nõu andev teadusrühm määratleda keskkonnakaitse eesmärgid seoses taimekaitsevahendite määruse nõudega, et taimekaitsevahenditel ei tohi olla lubamatut mõju keskkonnale. Komisjon alustas seda protsessi 2018. aastal. Teadusrühm ei soovitanud määratleda meemesilaste ega muude looduslike tolmeldajate kaitse erieesmärke, kuid komisjoni sõnul hõlmab see

⁴⁰ Liidetud kohtuasjad T-429/13 Bayer CropScience AG jt vs. komisjon, T-451/13 Syngenta Crop Protection AG jt vs. komisjon ja T-584/13 BASF Agro BV jt vs. komisjon.

protsess ka mesilasi. Komisjon ei saanud meid teavitada sellest, kas protsess viib konkreetsete kaitse-eesmärkideni metsmesilaste liikide puhul.

56 Põllumajandus- ja linnamaastikel puutuvad tolmeldajad tavaliselt kokku mitme pestitsiidiga (näiteks insektitsiidide, fungitsiidide ja herbitsiidide seguga). Kuna põllumajandustootjad võivad kasutada sama põllukultuuri puhul mitut töötlemisviisi, puutuvad seda põllukultuuri külastavad tolmeldajad kokku taimekaitsevahendite (ja toimeainete) seguga. 2013. aasta juhenddokument sisaldas ettepanekut selle kohta, kuidas hinnata mitut toimeainet sisaldavate taimekaitsevahendite toksilisust mesilastele. Kuna liikmesriigid seda juhenddokumenti heaks ei kiitnud, ei lisatud katseid praegusesse riskihindamise kavasse. 2020. aasta alguses alustas EFSA metodoloogia väljatöötamist, et hinnata rohkem kui ühe toimeaine kombinatsiooni mõju meemesilastele (kumulatiivne ja koostoimeline mõju).

ELi raamistik võimaldas liikmesriikidel jätkata erakorraliste lubade andmist keelatud taimekaitsevahenditele, mis on tolmeldajatele kahjulikud

57 Neonikotinoidid on pestitsiidide klass, mis mõjutab putukate närvisüsteemi. Neonikotinoide on alates nende kasutuselevõtmisest 1990ndate alguses laialdaselt kasutatud põllukultuuride kaitsmiseks, peamiselt seemnete töötlemiseks enne nende istutamist. Neonikotinoidid on süsteemsed pestitsiidid, mis imenduvad taimes ja ringlevad taime kudedes kogu selle elutsükli jooksul. Alates 2005. aastast on komisjon heaks kiitnud viie neonikotinoidi kasutamise ELis (vt [joonis 12](#)).

Joonis 12. Viie neonikotinoidi heakskiitmise ajakava

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Tiaklopriid	✓							✓				✓		✓	✓	✗		
Atseetamipriid	✓							✓				✓		✓				
Klotianidiin		✓				✗			✗	✓				✗	✗			
Tiametoksaam			✓			✗			✗	✓				✗	✗			
Imidaklopriid					✓	✗			✗				✓	✗				✗

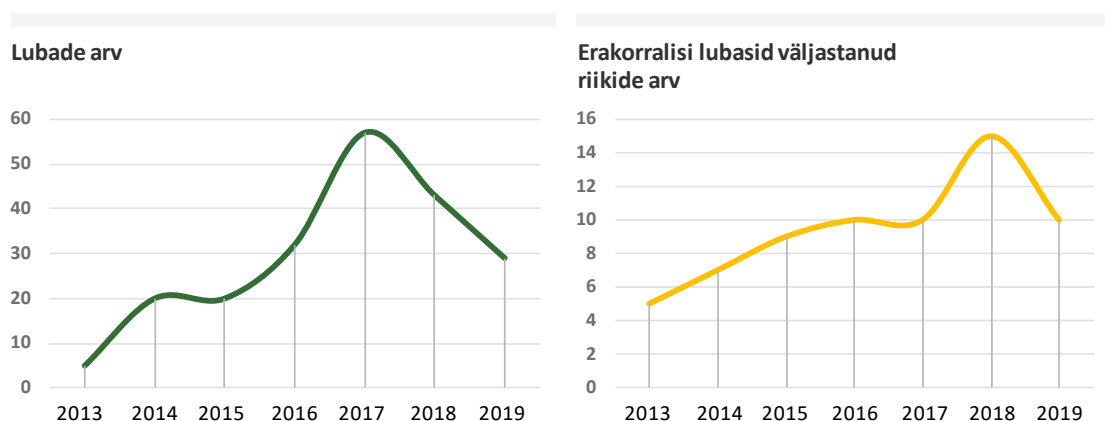
Allikas: Euroopa Kontrollikoda komisjoni teabe põhjal.

58 Pärast mitut aruannet meemesilaste massilise vähenemise kohta imidaklopriidi, tiametoksaami ja klotianidiini kasutamise tõttu lubas komisjon 2013. aastal neid kolme neonikotinoidi kasutada ainult kasvuhoonete, talikultuuride ja põllukultuuride puhul,

mida ei peetud mesilaste jaoks atraktiivseks⁴¹. 2018. aasta aprillis laiendas komisjon keeldu kõigi kolme aine kasutamisele välitingimustes⁴².

59 Taimekaitsevahendite määrus võimaldab liikmesriikidel kõrvale kalduda standardmenetlusest ja anda erakorralisi lube taimekaitsevahenditele, mis ei ole nende territooriumil lubatud, kui taimekahjustajad tekitavad ohu, mida ei ole võimalik muul mõistlikul viisil ohjeldada. Aastatel 2013–2019 andsid liikmesriigid kolmele piiratud kasutusega neonikotinoidile 206 erakorralist luba (vt [joonis 13](#)). Lube andvate riikide arv ja antud lubade arv kasvasid pidevalt kuni 2017. aastani. Hoolimata sellest, et ELis on nende kolme neonikotinoidi kasutamine välitingimustes täielikult keelatud, lubasid 2018. aastal 15 liikmesriiki ja 2019. aastal 10 liikmesriiki neid erandkorras kasutada. 2019. aasta lõpuks olid juba kuus liikmesriiki teatanud komisjonile 13-st 2020. aasta esimeseks pooleks antud erakorralisest loast.

Joonis 13. Aastatel 2013–2019 neonikotinoidide kasutamiseks antud erakorralised load



Allikas: Euroopa Kontrollikoda komisjoni teabe alusel, mis on võetud PPPAMSi süsteemist 24. jaanuaril 2020. Esitatud on erakorralise loa väljastamisaasta (mitte selle jõustumise aasta).

⁴¹ Komisjoni 24. mai 2013. aasta rakendusmäärus (EL) nr 485/2013, millega muudetakse rakendusmäärust (EL) nr 540/2011 seoses toimeainete klotianidiini, tiametoksaami ja imidaklopriidi heakskiitmise tingimustega ning keelatakse neid toimeaineid sisaldavate taimekaitsevahenditega töödeldud seemnete kasutamine ja müük (ELT L 139, 25.5.2013, lk 12).

⁴² Komisjoni rakendusmäärus (EL) 2018/783 (ELT L 132, 30.5.2018, lk 31–34), komisjoni rakendusmäärus (EL) 2018/784 (ELT L 132, 30.5.2018, lk 35–39) ja komisjoni 29. mai 2018. aasta rakendusmäärus (EL) 2018/785 (ELT L 132, 30.5.2018, lk 40–44), millega muudetakse rakendusmäärust (EL) nr 540/2011 seoses toimeainete imidaklopriidi, klotianidiini ja tiametoksaami heakskiitmise tingimustega.

60 Liikmesriigid peavad komisjonile teatama, kui nad annavad erakorralise loa. Teate vorm sisaldab jaotisi, milles küsitakse teavet liikmesriigi teadustegevuse kohta kõikide hädaolukorda õigustavate ohukategooriate puhul. Kui liikmesriik annab loa ka järgmiseks perioodiks, peab ta märkima ka nende teadusuuringutega saavutatud edu. 2018. ja 2019. aastal saatsid liikmesriigid komisjonile 73 teadet. 43 teadet ei sisaldanud teavet alternatiivide leidmiseks läbi viidud teadustegevuse kohta. Alternatiivide kohta teavet andnud 30 teatest 11 viitasid nende neonikotinoidide mesilastele avalduva mõju seireprojektidele.

61 2017. aastal analüüsis EFSA komisjoni palvel Bulgaaria, Eesti, Soome, Ungari, Läti, Leedu ja Rumeenia samal aastal antud erakorralisi lube. EFSA järeldas, et neli liikmesriiki oleksid võinud kasutada sobivaid keemilisi või mittekeemilisi alternatiive (nt külvikord või mullaharimine) või ei suutnud ohtu teaduslikult põhjendada. 2018. aastal palus komisjon Bulgaarial, Ungaril, Leedul ja Rumeenial lõpetada lubade andmine konkreetsetele taimekaitsevahenditele, mis sisaldavad imidaklopriidi, tiametoksaami ja klotianidiini. Leedu ja Rumeenia jätkasid 2018. ja 2019. aastal erakorraliste lubade andmist la juhtudel, kui olid olemas sobivad alternatiivid. 3. veebruaril 2020 kohustas komisjon Leedut ja Rumeeniat juriidiliselt lõpetama erakorraliste lubade andmise nendele kasutusviisidele, mille puhul EFSA on kindlaks teinud võimalikud alternatiivid⁴³.

62 Liikmesriigid annavad tavaliselt erakorralisi lube, kuna nende arvates puuduvad sobivad alternatiivid oma põllukultuuride kaitsmiseks. ELi põllumajandustootjad kasutasid neonikotinoide laialdaselt selliste peamiste kultuuride nagu maisi, päevalille, rapsi ja suhkrupeedi seemnete töötlemiseks. Osalise keelustamise ajal 2013. aastal ei olnud komisjon algatanud uurimisprojekte, mis keskendusid alternatiivsetele lahendustele, nagu madala riskiastmega pestitsiidid või alternatiivsed meetodid. Komisjon lisas programmi „Horisont 2020“ tööprogrammi kaks uurimisprojekti 2019. aastal.

63 Integreeritud taimekaitse võib aidata vähendada neonikotinoidide kasutamist ELis. Integreeritud taimekaitse põhimõtete kohaselt kaaluvad põllumajandustootjad enne keemiliste taimekaitsevahendite kasutamist kõiki muid olemasolevaid ennetavaid ja kemikaalivabasid kahjuritõrje alternatiive. Integreeritud taimekaitse on kohustuslik

⁴³ Komisjoni rakendusotsus (EL) 2020/152 ja komisjoni 3. veebruari 2020. aasta rakendusotsus (EL) 2020/153.

alates 2009. aastast⁴⁴, kuid Euroopa Kontrollikoja eriaruanne taimekaitsevahendite säästva kasutamise kohta näitas, et EL on teinud vähe edusamme selle kasutamise edendamisel (vt [7. selgitus](#)).

7. selgitus

Eriaruanne nr 5/2020: „Taimkaitsevahendite säästev kasutamine: piiratud edusammud riskide mõõtmisel ja vähendamisel“

ELi eeskirjade kohaselt peavad põllumajandustootjad kohaldama integreeritud taimekaitset. Integreeritud taimekaitse rakendamisel kasutavad põllumajandustootjad keemilisi taimekaitsevahendeid ainult vajaduse korral pärast ennetavate, mehhaaniliste, bioloogiliste või muude kemikaalivabade kahjuritõrjemeetodite ammendamist.

Auditis jõuti järeldusele, et integreeritud taimekaitse jõustamine ELis on seni olnud nõrk ning et komisjon ja liikmesriigid oleksid võinud taimekaitsevahendite kasutamisega seotud riskide vähendamiseks rohkem ära teha. Komisjon ei kontrollinud, kas pestitsiidide säästva kasutamise direktiiv on liikmesriikide õigusesse täielikult ja korrektset üle võetud. Kuna puuduvad selged kriteeriumid selle kohta, kuidas kasutajad peaksid integreeritud taimekaitse üldpõhimõtteid kohaldama või kuidas ametiasutused peaksid hindama nõuetele vastavust, kontrollivad integreeritud taimekaitse põhimõtete kohaldamist vaid üksikud liikmesriigid.

Liikmesriigid koguvad iga viie aasta järel statistikat taimekaitsevahendite põllumajandusliku kasutamise kohta valitud põllukultuuride puhul ning edastavad Eurostatile andmed iga toimeaine kohta. Taimekaitsevahendite suhtes kohaldatavate rangete konfidentsiaalsuseeskirjade tõttu ei saa Eurostat avaldada üksikute toimeainete kohta kättesaadavaid andmeid ega isegi jagada neid teiste komisjoni direktoraatidega.

⁴⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 128/2009/EÜ taimekaitsevahendite säästva kasutamise kohta, 21. oktoober 2009.

64 Pärast imidaklopriidi, tiametoksaami ja klotianidiini kasutamise piiramist suurendasid põllumajandustootjad tiaklopriidi kasutamist⁴⁵. 2020. aasta jaanuaris võttis komisjon vastu rakendusmääruse, millega otsustati tiaklopriidi ELis kasutamise luba mitte uuendada, kuna selle mõju põhjaveele ja inimeste tervisele on murettekitav. EFSA jõudis tiaklopriidi käsitlevas aruandes järeldusele, et taotleja esitatud teabe põhjal ei olnud mesilastele avalduvat ohtu võimalik lõplikult hinnata⁴⁶.

⁴⁵ Kathage J. et al, „[The impact of restrictions on neonicotinoid and fipronil insecticides on pest management in maize, oilseed rape and sunflower in eight European Union regions](#)“, 13. oktoober 2017.

⁴⁶ Komisjoni rakendusmäärus (EL) 2020/23, 13. jaanuar 2020, milles käsitletakse toimeaine tiaklopriidi heakskiidu pikendamata jätmist vastavalt määrusele (EÜ) nr 1107/2009 ning millega muudetakse komisjoni rakendusmääruse (EL) nr 540/2011 lisa.

Järeldused ja soovitused

65 Auditi käigus uurisime, kas komisjon on kasutanud järjepidevat käsitusviisi looduslike tolmeldajate kaitsmisel ELis. Leidsime, et kokkuvõttes see nii ei olnud. Tegime kindlaks lüngad peamistes ELi poliitikavaldkondades, mis käsitlevad looduslikke tolmeldajaid ähvardavaid peamisi ohte, ning leidsime, et tolmeldajaid käsitleval algatusel puuduvad vahendid ja mehhanismid nende puuduste kõrvaldamiseks.

66 Tolmeldajaid käsitlev algatus on samm looduslike tolmeldajate kaitsmise suunas ELis, kuid sellel puuduvad juhtimis- ja kontrollimehhanismid peamiste tuvastatud ohtudega tegelemiseks (punktid [18-22](#)). ELi bioloogilise mitmekesisuse strateegia aastani 2020 ei sisalda konkreetseid meetmeid looduslike tolmeldajate arvukuse vähenemise vastu võitlemiseks. Et anda uuele strateegiale praktiline vorm, kavatseb komisjon esitada 2021. aastal järelmeetmed ja meetmed (punktid [14-17](#))

1. soovitus. Hinnata vajadust erimeetmete järele looduslike tolmeldajate jaoks

Komisjon peaks

- a) hindama, kas ELi bioloogilise mitmekesisuse strateegia 2030 järelmeetmetesse tuleks lisada meetmeid, et tegeleda ohtudega, mida ei ole hõlmatud tolmeldajaid käsitlevas algatuses;
- b) looma selliste meetmete jaoks asjakohased juhtimis- ja järelevalvemehhanismid, sealhulgas määrama selged ülesanded komisjoni talitustele, kes tegelevad looduslike tolmeldajatega seotud poliitikavaldkondadega.

Tähtaeg: 2023

67 Elupaikade direktiivi eesmärk on kaitsta ja taastada selle lisades loetletud liike. Direktiiv hõlmab siiski piiratud arvu looduslike tolmeldajaid ega kaitse mesilaste ega sirelaste liike. Natura 2000 alade strateegilistes majandamiskavades puuduvad erinõuded tolmeldajatele. Programmi LIFE raames saab rahastada kaitseprojekte, mis keskenduvad liikidele, mis on Euroopa punases raamatus loetletud vähemalt ohustatud liikidena, kuid mida elupaikade direktiiv ei hõlma. Komisjon ei olnud auditi ajaks selliseid projekte registreerinud (punktid [24-31](#)).

68 Praegune ÜPP ei sisalda erimeetmeid looduslike tolmeldajate kaitsmiseks. ÜPP ettepanekud aastateks 2021–2027 annavad liikmesriikidele suurema paindlikkuse keskkonnale kasulike meetmete rakendamisel ning nõuavad, et komisjon hindaks oma ÜPP strateegiakavade heakskiitmisel liikmesriikide keskkonnavalaseid ambitsioone (punktid [32-40](#)).

2. soovitus. Parandada looduslike tolmeldajate kaitsemeetmete integreerimist ELi poliitikavahenditesse, mis käsitlevad bioloogilise mitmekesisuse säilitamist ja põllumajandust

Komisjon peaks

- a) kontrollima, kas strateegilise planeerimise vahendid Natura 2000 alade haldamiseks (tähtsusjärjestatud tegevuskavad) hõlmavad looduslike tolmeldajate kaitse nõudeid, ning hindama tähtsusjärjestatud tegevuskavades liikmesriikide esitatud asjakohaseid meetmeid;
- b) hindama, millised 2014.–2020. aasta ÜPP meetmete majandamistavad avaldasid looduslikele tolmeldajatele positiivset ja negatiivset mõju;
- c) tegema ÜPP strateegiakavade läbivaatamisel kindlaks, kas liikmesriigid lisavad tingimuslikkuse, ökokavade ja maaelu arengu põllumajanduse keskkonna- ja kliimameetmete hulka vajaduse korral ka majandamistavad, millel on oluline ja positiivne mõju looduslikele tolmeldajatele.

Tähtaeg: 2023

69 Alates 2009. aastast sisaldavad taimekaitsevahendeid käsitlevad õigusaktid täiendavaid kaitsemeetmeid meemesilaste kaitsmiseks. Praegu ELis toimeainete heakskiitmiseks kasutatav riskihindamise kava põhineb 2002. aasta juhendil ning see ei hõlma hilisemates taimekaitsevahendeid käsitlevates õigusaktides sisalduvaid kaitsemeetmeid ega uuemat teaduslikku infot. Viimasel seitsmel aastal ei ole komisjon suutnud saada liikmesriikidelt vajalikku toetust juhenddokumendi ajakohastamiseks. ELi raamistik võimaldas liikmesriikidel jätkata erakorraliste lubade andmist keelatud taimekaitsevahenditele, mis on tolmeldajatele kahjulikud (punktid [42-64](#)).

3. soovitus. Parandada looduslike tolmeldajate kaitset pestitsiididega seotud riskihindamise protsessis

Komisjon peaks

- a) tegema ettepaneku taimekaitsevahendeid käsitlevate rakendusmääruste muutmiseks või koostamiseks, et
 - i) lisada sellesse meemesilaste meetmetega samaväärsed kaitsemeetmed representatiivse hulga looduslike tolmeldajate liikide jaoks;
 - ii) nõuda, et liikmesriigid nõuetekohaselt põhjendaksid antud erakorralisi lube, esitades sealhulgas konkreetse teabe alternatiivsete lahenduste leidmiseks tehtud toimingute ja nende tulemuste kohta;
- b) koostada koos liikmesriikidega töökava looduslikele tolmeldajatele keskenduvate katsemeetodite väljatöötamiseks ja neile konkreetsete kaitse-eesmärkide määratlemiseks.

Tähtaeg: 2022

I auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Samo Jereb, võttis käesoleva aruande vastu 17. juuni 2020. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel

president
Klaus-Heiner Lehne

I lisa. Juhenddokumentides tolmeldajate puhul nõutavad toksilisuse katsed

Kahes alljärgnevas tabelis on esitatud ELi juhenddokumentides sisalduvad katsenõuded selle kohta, kuidas taotlejad peaksid tõendama toimeainete ja taimekaitsevahendite mõju tolmeldajatele. Esimeses tabelis keskendutakse kehtivatele katsenõuetele kooskõlas 2002. aasta juhenddokumendiga meemesilaste kohta. Teises tabelis keskendutakse EFSA 2013. aasta juhenddokumendis mesilaste (meemesilased, kimalased ja erakmesilased) puhul soovitatud katsenõuetele, mida ei ole kunagi heaks kiidetud.

2002. aasta juhenddokument – katsenõuded ja olemasolevad rahvusvaheliselt kokkulepitud katsemeetodid

2002. aasta juhenddokument			
Nõutavad katsed	Meemesilased	Kimalased	Erakmesilased
Akuutne suukaudne toksilisus	- Nõutav sõltuvalt kokkupuuteviisist. - Valideeritud katsemeetodid: — OECD katsemeetod nr 213 (1998) — EPPO 170	Ei nõuta	Ei nõuta
Akuutne kontakttoksisus	- Nõutav sõltuvalt kokkupuuteviisist. - Valideeritud katsemeetodid: — OECD 214(1998)	Ei nõuta	Ei nõuta
Mesilasvastsete söötmiskatse	- Nõutav putukate kasvuregulaatorite puhul. - Soovitatav katsemeetod: — Omen et al. (1992).	Ei nõuta	Ei nõuta
Kõrgema tasandi katsed	- Nõutav sõltuvalt tavapäraste laborikatsete tulemustest. - Valideeritud katsemeetod: — EPPO 170	Ei nõuta	Ei nõuta

EFSA 2013. aasta juhenddokument – katsenõuded ja olemasolevad rahvusvaheliselt kokkulepitud katsemeetodid

EFSA 2013. aasta juhenddokument			
Nõutavad katsed	Meemesilased	Kimalased	Erakmesilased
Akuutne suukaudne toksilisus	- Alati nõutav (pritsitav ja tahke) - Valideeritud katsemeetodid: — OECD katse nr 213 (1998) — EPPO 170	- Nõutav. Valideeritud katsemeetod puudub, kuid kirjeldatud on katsemenetlust. - Juhendis ei peetud täielikult sobivaks OECD 213 ja EPPO 170 kohaldamist. Arendatud alates: - OECD 247(2017)	- Nõutav. Valideeritud katsemeetod puudub. - Juhendis kirjeldati katsemenetlust. Juhendis ei peetud täielikult sobivaks OECD 213 ja EPPO 170 kohaldamist. Arendatud alates: - ICPPR ringkatse
Akuutne kontakttoksisilisus	- Nõutav, kui tõenäoline (pritsitav ja tahke). - Valideeritud katsemeetod: — OECD katsemeetod nr 214 (1998)	- Nõutav. Valideeritud katsemeetod puudub. - Juhendis peeti sobivaks OECD 214 kohaldamist ja soovitati kasutada sama katsemenetlust nagu suukaudse toksilisuse puhul. Arendatud alates: - OECD 246 (2017)	- Nõutav. Valideeritud katsemeetod puudub. - Juhendis peeti sobivaks OECD 214 kohaldamist ja soovitati kasutada sama katsemenetlust nagu suukaudse toksilisuse puhul. Arendatud alates: - ICPPR ringkatse Pooleli: - OECD projekt 2.65: Erakmesilase (<i>Osmia spp.</i>) akuutse kontakttoksisilisuse katse uued katsejuhised – heakskiit eeldatavasti 2021. aasta teises kvartalis. (projekti juhib Šveits)
Krooniline toksilisus	- Nõutav. Valideeritud katsemeetod puudub. - Juhendis tehti ettepanek teha kroonilise suukaudse toksilisuse katsed Decourtye et al. teabe põhjal. (2005), (Suchail et al., 2001), Thompson H. (toidu- ja keskkonnauuringute agentuur, isiklik teabevahetus, 2012) ja CEB, (2012). Arendatud alates: - OECD katsemeetod nr 245 (2017)	- Nõutav. Valideeritud katsemeetod puudub. - Juhendis soovitatakse kasutada meemesilastega tehtud katsetes saadud näitajaid, kuni nende katsete jaoks on olemas rahvusvaheliselt kokkulepitud ja vastuvõetud juhenddokument.	- Nõutav. Valideeritud katsemeetod puudub. - Juhendis soovitatakse kasutada meemesilastega tehtud katsetes saadud näitajaid, kuni nende katsete jaoks on olemas rahvusvaheliselt kokkulepitud ja vastuvõetud juhenddokument.

EFSA 2013. aasta juhenddokument

Nõutavad katsed	Meemesilased	Kimalased	Erakmesilased
Mõjud mesilaste arengu- ja teistele eluetappidele (Toksilisus vastsetele)	- Nõutav. Valideeritud katsemeetod puudub. - Juhendis soovitati teha kroonilise toksilisuse uuring vastsetel, mis põhineb vastsete toksilisuse katse OECD juhendi eelnõul (OECD katse nr 237). Arendatud alates: - OECD katsemeetod nr 237 (2013) - OECD juhenddokument 239 (2016)	- Nõutav Valideeritud katsemeetod puudub. - Juhendis soovitatakse kasutada meemesilastega tehtud katsetes saadud näitajaid, kuni nende katsete jaoks on olemas rahvusvaheliselt kokkulepitud ja vastuvõetud juhenddokument. - Euroopa Parlamendi 2018. aastal avaldatud uuringu⁴⁷ kohaselt on probleeme selliste katsemeetodite tehnilise teostatavusega.	- Nõutav. Valideeritud katsemeetod puudub. - Juhendis soovitatakse kasutada meemesilastega tehtud katsetes saadud näitajaid, kuni nende katsete jaoks on olemas rahvusvaheliselt kokkulepitud ja vastuvõetud juhenddokument. Samuti peeti oluliseks teha erakmesilaste vastsetele suukaudseid toksilisuse katseid teise astme katsete puhul ning tehti ettepanek katsemenetluse kohta. - Euroopa Parlamendi 2018. aastal avaldatud uuringu kohaselt on probleeme selliste katsemeetodite tehnilise teostatavusega.
Subletaalne toime	- Nõutav, eelkõige hüpofarüngeaalsete näärmete arengu katse. Valideeritud katsemeetod puudub. - Juhendis märgiti, et „praegu ei ole võimalik riskihindamiskavades subletaalset toimet arvesse võtta“, ning ei soovitatud esialgses versioonis sisalduvat orienteerumisuuringut. Juhendis soovitati riski hindamisel keskenduda ägedale ja kroonilisele mõjule täiskasvanutele ja vastsetele. Pooleli: - OECD Projekt 2.60: Katse läbiviimise juhend: Meemesilase (<i>Apis mellifera</i> L.) tarrulennu katse pärast ühekordset kokkupuudet subletaalsete doosidega. Katsejuhendi esimene kavand pidi valmima	- Nõutav. Valideeritud katsemeetod puudub. - Juhendis ei käsitletud subletaalse toime katsetamist lisas P „Katseprotokollid kimalaste jaoks“.	- Nõutav. Valideeritud katsemeetod puudub. - Juhendis ei käsitletud subletaalse toime katsetamist lisas Q „Erakmesilaste (<i>Osmia cornuta</i> ja <i>Osmia bicornis</i> = <i>O. Rufa</i>) katseprotokollid“.

⁴⁷ Euroopa Parlament, pestitsiidides sisalduvate toimeainete lubade saamise taotluste esitamise ja hindamise juhendi uuring, september 2018.

EFSA 2013. aasta juhenddokument

Nõutavad katsed	Meemesilased	Kimalased	Erakmesilased
	2019. aasta 4. kvartalis (projekti juhib Prantsusmaa).		
Kõrgem tasand (puurid, tunnelid, põllud)	- Tingimuslik nõue. Täiskasvanud meemesilaste jaoks valideeritud katsemeetod puudub. Vastsete puhul on meetodid olemas. - Poolvälikatsete ja registreeritud katsete puhul soovitati juhendis mõningaid viise nende katsete läbiviimiseks, kuni rahvusvaheliselt kokku lepitud ja vastu võetud juhenddokument on kättesaadav. Kui on kahtlusi seoses võimaliku mõjuga vastsetele, soovitati juhendis kasutada kahte olemasolevat meetodit: — OECD 75(2007) — Omeni katsemeetod (1992)	- Tingimuslik nõue. Valideeritud katsemeetod puudub. - Juhendis on märgitud, et OECD meemesilaste poolvälikatsete metoodikat putukakindlates tunnelites saab kergesti kohandada kimalastele. Väliuuringute puhul „tuleks kasutada kombineeritud väli- ja laboriuuringuid, kuni see uus meetod ei ole kättesaadav ja valideeritud“. Kombineeritud väli- ja laboriuuringute puhul soovitatakse juhistes kasutada Whitehorn et al (2012) ja Gill et al soovitatud protokolle.	- Tingimuslik nõue. Valideeritud katsemeetod puudub. - Poolvälikatsete puhul mainiti juhendis mõningaid avaldatud katsemeetodeid ja kirjeldati katsemenetlust. Välikatsete puhul märgiti juhendis, et need võivad sobida subletaalse toime uurimiseks. Kuna Osmia kohta protokoll puudub, pakuti välja Megachile rotundata 1983. aasta uuringu kohandatud protokoll.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda EFSA 2013. aasta juhenddokumendi ning OECD ja Euroopa Parlamendi teabe põhjal.

Akronüümid ja lühendid

EEA: Euroopa Keskkonnaamet

EFSA: Euroopa Toiduohutusamet

EIP: Euroopa Innovatsioonipartnerlus

EL: Euroopa Liit

FP7: teadusuuringute ja innovatsiooni seitsmes raamprogramm

HPK: head põllumajandus- ja keskkonnatingimused

IPBES: valitsustevaheline bioloogilist mitmekesisust ja ökosüsteemi teenuseid käsitlev teaduslik-poliitiline foorum

IUCN: Rahvusvaheline Looduse ja Loodusvarade Kaitse Liit (International Union for Conservation of Nature)

ScoPAFF: alaline taime-, looma-, toidu- ja söödakomitee

ÜPP: ühine põllumajanduspoliitika

Mõisted

Bioloogiline mitmekesisus: mis tahes päritoluga elusorganismide rohkus, sealhulgas maismaa-, mere- jt veeökosüsteemides ning neid hõlmavates ökoloogilistes kogumites; see hõlmab muu hulgas liigisisest, liikidevahelist ja ökosüsteemide mitmekesisust.

Elupaik: füüsiline asukoht või keskkonna liik, kus organism või bioloogiline populatsioon elab või esineb, mis on määratletud liigi eluks ja paljunemiseks oluliste looduslike või modifitseeritud abiootiliste ja biootiliste keskkonnategurite summana.

Euroopa punane raamat: Euroopa liikide seisundi ülevaade, mille eesmärk on teha kindlaks Euroopa tasandil (Pan-Euroopa ja Euroopa Liit) väljasuremisohus liigid. Raamat koostatakse vastavalt Rahvusvahelise Looduskaitseliidu kehtestatud piirkondlikele punase raamatu suunistele.

Eurostat: Euroopa Liidu Statistikaamet.

Gutatsioon: vee eritumine taimelehe vigastamata pinnalt.

Jääk: aine või ained, mis esinevad taimedes ja taimsetes saadustes või nende pinnal, loomses toidus, joogivees või mujal keskkonnas ja mis tulenevad taimekaitsevahendi kasutamisest, kaasa arvatud kõnealuste ainete metaboliidid ja nende lagunemisel või reageerimisel tekkivad saadused.

Kemikaalid: aruandes käsitletakse sageli inimtekkelistel ainetel põhinevaid keemilisi taimekaitsevahendeid, mille eesmärk on vähendada kahjuripopulatsioonide elujõulisust, jättes taimed vigastamata.

Kesa: viljelusmaa, mis on vähemalt üheks aastaks sööti jäetud.

Kokkupuuteviis: viisid, kuidas elusorganismid võivad ohtliku ainega kokku puutuda.

Korjetaim: taimed, mis toodavad aineid, mida võivad koguda putukad ja muuta meeks.

Liikide representatiivne hulk: liikide alarühm, mis kajastab täpselt enamikku suurema rühma omadustest.

Looduskapital: loodusvarade varud, sealhulgas geoloogia, pinnas, õhk, vesi ja kogu elusloodus.

Lämmastikku siduvad kultuurid: põllukultuurid, mis aitavad kaasa lämmastiku sidumisele – protsess, mille käigus õhus sisalduv molekulaarne lämmastik muundatakse pinnases ammoniaagiks või sellega seotud lämmastikuühenditeks.

Majandamistavad: põllumajanduskultuuride kasvu, arengu ja saagikuse parandamiseks kasutatavad põllumajandustavad. Need on veemajandus, maaharimine ja maa ettevalmistamine, lupjamine ja happesuse kontroll, väetiste kasutamine ja taimekaitse.

Natura 2000: haruldaste ja ohustatud liikide paljunemis- ja puhkepaikade võrgustik ning mõned haruldased looduslikud elupaigatüübid, mida kaitstakse linnudirektiivi ja elupaikade direktiivi alusel.

Nektar: õitest toodetud magus vedelik, mida koguvad mesilased ja muud putukad.

Pestitsiidid: taimekaitsevahendid.

Puhverribad: põllumajanduses püsiva taimkatte all hoitav maa-ala, mis aitab ohjata selliseid keskkonnaprobleeme nagu pinnase ja vee kvaliteet.

Põllukultuuride tolmeldamine: kasvatatavate taimede tolmeldamine.

Püüdekultuurid: põhiliste põllukultuuride järjestikuste istutuste vahel kasvatatavad kiiresti kasvavad põllukultuurid.

Ripslased: väikesed mustad tiivulised putukad, kes toituvad peamiselt taimedest nende torkamise ja sisu väljajätmise teel.

Subleetaalne toksilisus: aine võime või omadus põhjustada bioloogilist, füsioloogilist, demograafilist või käitumuslikku mõju elusorganismidele, kes elavad üle kokkupuute mürgiga.

Süsteemsed pestitsiidid: vees lahustuvad pestitsiidid, mis imenduvad ja levivad süstemaatiliselt kogu taimale, kui seda kanda juurtele, seemnetele või lehtedele.

Taimekaitsevahendid: tooted, mis koosnevad toimeainetest (või sisaldavad toimeaineid), mis on ette nähtud taimede või taimsete saaduste kaitseks kahjulike organismide eest või nende toime ärahoidmiseks, taimede eluprotsessi mõjutamiseks, taimsete saaduste säilitamiseks, soovimatute taimede või taimeosade hävitamiseks või taimede soovimatu kasvu kontrolli all hoidmiseks või ärahoidmiseks.

Tavasuremus: tavaline suremus olenemata surma põhjusest.

Toimeained: taimekaitsevahendis sisalduv taimekahjustajate või taimehaiguste vastu suunatud aktiivne komponent.

Toksilisus: aine võime või omadus avaldada kahjulikku mõju.

Valgusreostus: kunstlik valgus öösel, mis mõjutab loomulikku päeva-öö / valguse-pimeduse tsüklit, milles kõik Maa liigid ja ökosüsteemid on arenenud.

Väetised: mis tahes tahked, vedelad või gaasilised (sünteetilised või orgaanilised) ained, mis sisaldavad ühte või mitut taimetoitainet ja mida lisatakse mullale selle viljakuse säilitamiseks või parandamiseks.

Õietolm: tolmu, mida toodab õie isasosa, mille tulemusena sama liiki õite emasosa toodab seemned.

Ökosüsteem: dünaamiline kompleks, milles taimede, loomade ja mikroorganismide kooslused ning nende elutu keskkond üksteisele funktsionaalse üksusena vastasmõju avaldavad.

Ökosüsteemi teenused: ökosüsteemide otsene ja kaudne panus inimeste ellujäämisse ja elukvaliteeti.

EUROOPA KOMISJONI VASTUSED EUROOPA KONTROLLIKOJA ERIARUANDELE

„LOODUSLIKE TOLMELDAJATE KAITSE ELis – KOMISJONI ALGATUSED EI OLE VILJA KANDNUD“

KOKKUVÕTE

I. Komisjoni hinnangul on looduslike tolmeldajate vähenemisel mitu peamist mõjutegurit ning need hõlmavad maakasutuse muutumist, intensiivset põllumajandustegevust (sh pestitsiidide kasutust), kliimamuutusi, keskkonnareostust ja invasiivseid võõrliike.

II. Komisjon märgib, et Euroopa Parlament ja nõukogu on kehtestanud üldise raamistiku määruste või direktiivide vastuvõtmise ja komisjonile teatavate rakendusvolituste andmisega. Komisjon saab tegutseda ainult selles raamistikus.

Rakendada saab ka muid meetmeid peale õigusaktide muutmise. Mõned meetmed ja tegevused võtavad palju kauem aega kui Euroopa Kontrollikoja valitud periood 2021–2022.

VI. Komisjon nõustub kõnealuse aruande kuue soovitusega ja nõustub veel ühe soovitusega osaliselt.

SISSEJUHATUS

05. Programmis „Horisont 2020“ ühiskondliku väljakutse nr 2 lahendamise raames valitud PoshBee projekti (üleeuroopaline mesilaste tervist mõjutavate stressifaktorite hindamine, järelevalve ja leevendamise meetmed) 2016. aasta taotlusvooru eesmärk on anda esimene põhjalik üleeuroopaline hinnang selle kohta, kuidas erakmesilased, kimalased ja meemesilased kahes peamises põllukultuurisüsteemis kemikaalidega (eraldi ja seguna) kokku puutuvad ning milline on siis koostoime patogeeni ja mõju nende toitumisele (<https://cordis.europa.eu/project/id/773921>). Projekt viiakse ellu koostöös Euroopa Toiduohutusametiga (EFSA).

Mitmed põllumajandust käsitleva Euroopa innovatsioonipartnerluse (EIP-AGRI) töörühmad, (<https://ec.europa.eu/eip/agriculture/>) tegelevad tolmeldajate, täpsemalt meemesilaste kasvatamise ja mesilaste tervise küsimusega.

Looduslikud tolmeldajad on kaudselt hõlmatud taimekaitsevahendite määruse sätetega, mis käivad „muude kui sihtliigi lüljalgsete“ kohta.

08. Nullsaaste poole püüdlemise, strateegia „Talust taldrikule“ ja bioloogilise mitmekesisuse strateegia osana püüab komisjon vähendada sõltuvust pestitsiididest ning soodustada madala riskitasemega ja kemikaalivabade alternatiivide kasutuselevõttu. Lisaks toetab EL ka uute taimekaitselahenduste uurimist ja selliste näitajate ulatuslikumat kasutamist, mis aitavad mõõta Euroopas pestitsiididega seotud riski muutumist ajas.

Ühtlustatud riskinäitaja 1, mille arvutamisel korrutatakse turule toodud taimekaitsevahendites sisalduvate toimeainete kogused kaaluteguriga, näitab, et ajavahemikul 2011–2017 vähenes Euroopa Liidus pestitsiididest tulenev risk inimeste tervisele ja keskkonnale 20 %.

TÄHELEPANEKUD

17. Euroopa rohumaa liblikate indeksi representatiivsus on piiratud. Praegu põhineb see indeks 14 riigi seireandmetel, kusjuures 75 % vaatluspunktidest asub vaid kolmes riigis: Ühendkuningriik, Madalmaad ja Saksamaa. Isegi kui Ühendkuningriik kõrvale jätta, paikneb 74 % transektidest Lääne-Euroopas asuvates ELi liikmesriikides. Põhja-Euroopa (14 %), Lõuna-Euroopa (11 %) ja Ida-Euroopa (1 %) on alaesindatud¹.

Komisjon on algatanud Euroopa liblikate hindamiseks katseprojekti (<https://butterfly-monitoring.net/able>), et suurendada seirega kaetud riikide arvu.

2. selgitus. Tolmeldajaid käsitlev algatus ei toonud alati kaasa muudatusi peamistes poliitikasuundades ja meetmetes

Meede 4C: tähtsusjärjestatud tegevuskava vorm töötati välja 2017. aastal ja see ei saanud hõlmata tolmeldajatele suunatud meetmete määratlemise ülesannet, kuna meede 4C määratleti hiljem, 2018. aasta teises kvartalis. Tolmeldajaid käsitleva algatuse vastuvõtmise järel kutsus komisjon siiski liikmesriike üles lisama tolmeldajatele suunatud meetmed tähtsusjärjestatud tegevuskava vormi jaotisesse, mis käsitleb tegevuskava meetmetest tulenevat sotsiaal-majanduslikku kasu.

Meede 5C

Üheksast ÜPP erieesmärgist kolm on seotud kliima ja keskkonnaga, sealhulgas erieesmärk f: panustada bioloogilise mitmekesisuse kaitseks, edendada ökosüsteemiteenuseid ning säilitada elupaiku ja maastikke.

See eesmärk hõlmab tolmeldajate ja tolmeldamisteenuste kaitse tagamise eesmärki.

Ajavahemikul 2022–2027 on liikmesriikidel subsidiaarsuse ja paindlikkuse aspektist paremad võimalused ÜPP strateegiliste kavade raames nende vajadustele kõige paremini vastavaid meetmeid kavandada, rakendada ja toetada. Liikmesriikidel ja sidusrühmadel on võimalus kavandada ja rakendada tolmeldajate jaoks kohandatud meetmeid, sealhulgas kollektiivsete ja tulemuspõhiste kavade kaudu. Lisaks nõutakse komisjoni ettepanekus 2020. aasta järgse ÜPP kohta selgelt, et liikmesriigid peavad arvesse võtma riiklikke keskkonnakavu ja nende eesmäärke, mis tulenevad liidu õigusaktidest.

22. Komisjon tegi kõik vajalikud sisemised korraldused algatuse rakendamiseks. Rollid ja kohustused olid selgelt määratletud ning sisemisi juhtimisprobleeme ei esinenud. Komisjon annab liikmesriikidele ja sidusrühmadele algatuse edenemise kohta regulaarselt teavet ELi bioloogilise mitmekesisuse strateegia (kuni 2020) rakendamise juhtimisraamistiku moodustava looduse ja bioloogilise mitmekesisuse koordineerimisrühma kaudu. Erinevate meetmete jaoks konkreetsete eesmärkide seadmist takistab asjaolu, et tolmeldajate kohta pole piisavalt usaldusväärseid andmeid. Algatuse esimese meetme abil püütakse sellele probleemile lahendus leida.

25. Enamik teadaolevaid tolmeldajaliike (sealhulgas paljud kõige ohustatumad tolmeldajaliigid) on seotud elupaikade direktiivis loetletud elupaigatüüpidega ning saavad seega kasu direktiivi alusel võetavatest kaitse-, majandamis- ja taastamismeetmetest.

¹ Lõuna-Euroopa riikidest on osaliselt esindatud vaid Hispaania; Portugal, Itaalia, Kreeka, Malta ja Küpros on esindamata. Ida-Euroopa riikide esindatus on marginaalne: 12 transekti Rumeenias ja 8 transekti Sloveenias; üheski teises Ida-Euroopa riigis seiret ei tehta. Põhja-Euroopa riikidest ei ole esindatud Taani ja Eesti ning enamik transekte asub Rootsis. (Vt van Sway jt, 2017.)

26. Uuring „The impact of Natura 2000 on non-target species, assessment using volunteer-based biodiversity monitoring“ näitas, et liikmesriikide jõupingutused aastatel 2007–2013 ei olnud piisavad, et vältida liblikaliikide üldist vähenemist Natura 2000 aladel.

29. Tähtsusjärjestatud tegevuskava vorm ei hõlma eraldi nõudeid tolmeldajate jaoks, kuna see koostati mitme konsultatsioonivooru käigus juba 2017. aastal, enne tolmeldajaid käsitleva algatuse meetme 4C koostamist. Mõned riiklikud tähtsusjärjestatud tegevuskavad hõlmavad siiski ka eraldi meetmeid tolmeldajate jaoks. Näiteks näeb Madalmaade tähtsusjärjestatud tegevuskava ette 500 000 eurot aastas riikliku tolmeldajaid käsitleva strateegia rakendamiseks.

Esialgsetele riiklikele tähtsusjärjestatud tegevuskavadele tagasisidet andes kutsub komisjon liikmesriike aktiivselt üles lisama oma tähtsusjärjestatud tegevuskavadesse strateegiad või meetmed, mis on suunatud spetsiaalselt tolmeldajatele.

32. Tunnistades, et põllumajanduse intensiivistamisel on oluline roll tolmeldajate arvukuse vähenemisel, soovib komisjon samas rõhutada, et tolmeldajatele võib survet avaldada ka põllumajandusmaa söötijätmine ulatusliku põllumajandustegevusega piirkondades, kus säilitatakse looduslike tolmeldajate jaoks olulisi poollooduslikke elupaiku.

ÜPP raamistik 2014–2020 hõlmab prioriteete, mis puudutavad otseselt ökosüsteemi ja bioloogilise mitmekesisuse taastamist, säilitamist ning suurendamist. Sellega pannakse alus tolmeldajatele soodsate tingimuste loomise meetmetele.

Komisjoni ettepanek 2020. aasta järgse ÜPP kohta suurendab bioloogilise mitmekesisuse tähtsustamist ja seotud poliitilisi ambitsioone, määratledes tulemus- ja mõjunäitajad, millega mõõdetakse poliitika mõju bioloogilisele mitmekesisusele, elupaikadele, ökosüsteemidele ja maastikule ehk tolmeldajate jaoks olulistele teguritele.

Vt ka vastus 2. selgitusele.

33. Komisjoni vastus punktile 33 ja 4. selgitusele

Kui leitakse, et põllumajandustootja ei täida ELi õigusnorme, sealhulgas keskkonnavalaseid eeskirju, võidakse makstavaid ÜPP toetusi nõuetele vastavuse süsteemi alusel vähendada proportsionaalselt rikkumise raskusastmega. Toetust võidakse vähendada vahemikus 1–100 %. Praktikas ei ole enamik rikkumisi tahtlikud ja rasked ning seetõttu jäävad kohaldatavad nõuetele vastavuse süsteemi sanktsioonid vahemikku 1–5 %.

Hulk eeskirju on sätestatud ELi direktiivides ja määrustes (kohustuslikud majandamisnõuded) ning nõuetele vastavuse süsteem aitab suurendada põllumajandustootjate teadlikkust nende õigusaktide sätestest. Muud eeskirjad on sätestatud ÜPPs (hea põllumajandus- ja keskkonnaseisundi standardid) ning liikmesriigid peavad kindlaks määrama kohalike tingimuste ja vajadustega kohandatud riiklikud standardid. Kui liikmesriigid leiavad kogemuste põhjal, et kasu bioloogilisele mitmekesisusele ega tolmeldajatele pole piisav, saavad nad põllumajandustootjate suhtes kohaldatavaid kohustuslikke majandamisnõudeid või hea põllumajandus- ja keskkonnaseisundi standardeid paindlikult kohandada.

Nõuetele vastavuse süsteem pole ainus bioloogilise mitmekesisuse suurendamise tegur ja selle mõju ei ole võimalik eraldi mõõta tulemus- või mõjunäitajate abil, mis kajastavad mitmest tegurist põhjustatud suundumusi. Seetõttu kasutab komisjon üksikute vahendite (nagu nõuetele vastavuse süsteem) rakendamise mõõtmisel väljundnäitajaid, mitte mõjunäitajaid.

Seega leiab komisjon, et nõuetele vastavuse süsteemil kombineerituna muude ÜPP vahenditega on põllumajandusmaa bioloogilisele mitmekesisusele kasulik mõju.

34. Ühine vastus punktidele 34, 5. selgitusele ning punktidele 35, 36 ja 37

Rohestamine on otsetoetuste raames ette nähtud toetuskava, mille eesmärk on tasuda põllumajandustootjatele avalike hüvede eest, mida nad pakuvad kolme meetme kaudu: püsirohuma, sealhulgas kõige keskkonnatundlikuma püsirohuma kaitse, põllukultuuride mitmekesistamine ja põllumaa teatud osa hoidmine ökoloogilise kasutuseesmärgiga maa-alana. Komisjon jõudis 2016. aastal rohestamise rakendamise hindamisel järeldusele, et sellel vahendil on märkimisväärne potentsiaal, mis tuleneb eeskätt vahendi suurest territoriaalsest ulatusest (77 % kogu põllumajandusmaast), kuid liikmesriigid ja põllumajandustootjad ei kasuta seda potentsiaali täiel määral ära. Seepärast on komisjon teinud pärast seda hindamist hulga täiustusi, eelkõige keelanud alates 2018. aastast kasutada ökoloogilise kasutuseesmärgiga maa-aladel pestitsiide. Selles keelus nimetatakse eraldi tootlikku põllumajandusmaad, kuna tootmisega mitteseotud maa-aladel on pestitsiidide kasutamise oht väga väike.

Kui liikmesriigid leiavad kogemuste põhjal, et kasu bioloogilisele mitmekesisusele ega tolmeldajatele pole piisav, saavad nad põllumajandustootjate suhtes rohestamise raames kohaldatavaid eeskirju paindlikult kohandada.

Rohestamine pole ainus bioloogilise mitmekesisuse suurendamise tegur ja selle mõju ei ole võimalik eraldi mõõta tulemus- või mõjunäitajatega, mis kajastavad mitmest tegurist põhjustatud suundumusi. Seetõttu kasutab komisjon üksikute vahendite (nagu rohestamine) rakendamise mõõtmisel väljundnäitajaid, mitte mõjunäitajaid.

Seega leiab komisjon, et praegusel rohestamisel on potentsiaali avaldada bioloogilisele mitmekesisusele ja ka tolmeldajatele kasulikku mõju.

Potentsiaali ei ole aga täielikult ära kasutatud ja tulevase ÜPP kohta tehtava ettepaneku abil püütakse seda probleemi lahendada.

35. Joonealune märkus viitab väliste hindajate tehtud tugiuuringule. Komisjoni hinnang on komisjoni talituste töödokumendi SWD (2018) 478 lõppversioonis.

Komisjoni talituste töödokumendis (lk 57) ja tugiuuringu aruandes (lk 125 ja 227) on mainitud järgmist.

Analüüs näitab, et ökoloogilise kasutuseesmärgiga maa-aladest on ELi 28 liikmesriigis kõige suurema positiivse puhasmõju potentsiaaliga kesa, mis koosneb koristusjätmetest ja loomulikult uuenevast umbrohus või looduslikust seemnesegust. Puhaskasu võivad anda ka mitmeaastased lämmastikku siduvad söödakultuurid, mõned maastikuvormid (nt põlluservad, hekid, puud, tiigid ja kraavid), puhverribad ja põlluservad.

Ka välise hindamise uuringuaruandes, kus vaadeldi ÜPP mõju bioloogilisele mitmekesisusele, on öeldud, et „maa söötijätmine, mis on bioloogilisele mitmekesisusele kõige kasulikum ökoloogilise kasutuseesmärgiga maa-ala tüüp ...“ (lk 81).

37. Komisjon on seisukohal, et üldiselt ei ole põllumajandustootjatel huvi kasutada pestitsiide põlluservadel, puhverribadel ega muudel maastikuelementidel, kuna nendel pole põllukultuure, mida kaitsta. Lisaks võivad liikmesriigid näha säästva kasutamise direktiivi alusel oma riiklikes tegevuskavades ette vaikimisi puhverribad teatud piirkondades (näiteks vooluveekogud). Kui seda peetakse vajalikuks, peavad nad kehtestama taimekaitsevahendite lubade väljastamisel konkreetsed riski maandamise kohustused, mida põllumajandustootjad peavad täitma (nt triivi vähendavate pihustusotsakute kasutamine või põldudel mittepritsitava puhvervööndi jätmine). Tegelikult kehtestavad liikmesriigid vooluveekogude ja/või põlluväliste alade triivi eest kaitsmiseks selliseid piiranguid sageli.

38. Põllumajanduse keskkonna- ja kliimameede (AECM) on olnud juba aastaid üks peamisi ÜPP vahendeid, millega kutsutakse põllumajandustootjaid üles kasutusele võtma või jätkama kohustuslikest nõuetest rangemaid põllumajandustavasid ning panustama keskkonna, maastiku, bioloogilise mitmekesisuse ja loodusvarade kaitsele ning toetamisele. Ajavahemikul 2014–2020 on liikmesriigid eraldanud kõigist ELi maaelu arengu fondidest üle 16 % AECMi tarbeks. See koos mahepõllumajanduse ja Natura 2000 toetamisega on viinud olukorrani, kus enam kui 17 %-l ELi kasutuses olevast põllumajandusmaast rakendatakse põllumajandustavasid, mis eeldatavasti toetavad bioloogilist mitmekesisust ja ka tolmeldajaid ning mida omakorda toetatakse nende meetmetega. Need on kõrgete keskkonnasihtidega põllumajandustavad, mille puhul järgitakse vastavussüsteemi nõuetest rangemaid nõudeid ning mis pakuvad seega täiendavaid avalikke keskkonnahüvesid.

39. Ühine vastus punktidele 39 ja 40.

Tulevast ÜPPd käsitlev ettepanek näeb ette nõuetele vastavuse eeskirjade tugevdamise ja suurema tingimuslikkuse, muu hulgas bioloogilise mitmekesisuse ja pestitsiidide osas, kehtestades uued kohustuslikud majandamisnõuded ning hea põllumajandus- ja keskkonnaseisundi standardid ning loomides tugevdatud rohestamiskohustused. Selle eesmärgi saavutamisele aitab kaasa keskkonnavalas eesmärgil kehtestatud uus otsetoetuste kava (nn ökokava).

AECMiga seoses soovitatakse komisjoni ettepanekus teha lisaparándusi:

- edendada liikmesriikide toetusega kollektiivseid kavu ja tulemuspõhise toetuse kavu – lähenemisviise, mis võivad märkimisväärselt parandada avalike keskkonnahüvede kvaliteeti suuremas ulatuses ja mõõdetaval viisil. Mõlemad võivad olla tolmeldajatele väga kasulikud, kuna on suunatud maatükitasandi asemel pigem maastikutasandile;

- võimaldada erandolukorras ja põhjendatud juhtudel allkirjastada AEC-kohustuste leppeid lühemaks perioodiks kui 5–7 aastat, kui lühemast perioodist piisab keskkonnakasu avaldumiseks. See pakub AECMi toetuse võimalikele saajatele suuremat paindlikkust, muutes AEC nende jaoks atraktiivsemaks;

- tõsta toetusmäär AEC-kohustuste ja muude asjakohaste kohustuste täitmiseks, näiteks mahepõllumajanduse, Natura 2000, vähetootlike investeeringute kohustused, et suurendada nende atraktiivsust.

Tolmeldajatega seotud kõrgeid sihte ei saavutata üksikute instrumentidega, vaid nende sidumisega. Põllumajandusettevõtete nõuandeteenuste kaudu pakutav nõustamine on samuti oluline element, mis aitab põllumajandustootjatel rakendada muu hulgas tolmeldajatele kasulikke tavasid.

43. Herbitsiidide asendamine mehaanilise umbrohutõrjega avaldab eeldatavasti sama mõju õitsevate taimede arvukusele ja mitmekesisusele.

44. Taimekaitsevahendite määruse „muude kui sihtliigi lüljalgsete“ kohta käivad sätted hõlmavad ka muid putukaliike peale mesilaste, sealhulgas looduslikke tolmeldajaid. Need sätted kaitsevad kaudselt looduslikke tolmeldajaid.

46. Komisjon soovib ära märkida, et on teinud olulisi jõupingutusi meemesilastega seotud riskihindamise menetluse õiguslike nõuetega vastavusse viimiseks.

Komisjon juhib tähelepanu sellele, et suunised võeti vastu 2002. aastal, st enne 2009. aasta määruse vastuvõtmist. Seega ei saanud neid kõnealuse määrusega vastavusse viia.

47. 2002. aasta juhenddokumendis käsitletakse putukate kasvu reguleerivate ainete ja teiste aktiivsete toimeainete kasutamisega seotud ohtu mesilaste vastsetele, mille kahjustamine võib avaldada taru

tervisele pikaajalist kahjulikku mõju. Sellistel juhtudel tuleb tõendada, et pikaajaline negatiivne mõju mesilastaru tervisele puudub. (Vt 2002. aasta juhenddokumendi jao 4.3 lõpp.)

53. Komisjon rõhutab, et EFSA mandaat oli osa laiemapõhjalisest lahendusest. Mandaat põhines seejuures enamiku liikmesriikide taotlusel ja oli neist mõne jaoks eeltingimus, et toetada ühtseid põhimõtteid, mis oleks võimaldanud rakendada meemesilaste akuutse toksilisusega seotud suuniste osi. Euroopa Parlament vaidlustas ühtsete põhimõtete muutmise ettepaneku 2019. aasta oktoobris.

Komisjon märgib, et ta ei palunud EFSA-l suuniste varasemat läbivaatamist, kuna 2013. aasta piirangud kolmele neonikotinoidile, millega seotud kohtumenetlus jätkus 2018. aastani, jõustati EFSA hinnangu põhjal, millele tugines ka 2013. aasta juhenddokument. Lisaks arvestas komisjon sel ajal, et 2013. aasta suunised on EFSA viimased (kõige ajakohasemad) teaduslikud nõuanded sellel teemal.

54. Komisjon ei ole veel nõudnud taotlejalt pärast 2013. aastat välja töötatud katsemeetodite kasutamist, kuna liikmesriigid ei ole juhenddokumenti veel kinnitanud.

55. Spetsiaalselt mesilaste kaitset puudutava eesmärgi läbivaatamisega seotud esimene arutelu liikmesriikidega peeti 2020. aasta 6. märtsil.

2013. aasta EFSA juhenddokumendis sätestatud konkreetsete kaitse-eesmärkide läbivaatamine on kavas lõpule viia 2020. aasta mais. Läbivaatamisel arutatakse konkreetseid meemesilaste, kimalaste ja erakmesilaste kaitse eesmärke.

56. Programmis „Horisont 2020“ ühiskondliku väljakutse nr 2 lahendamise raames valitud POSHBEE projekti 2016. aasta taotlusvooru eesmärk on anda esimene põhjalik üleeuroopaline hinnang selle kohta, kuivõrd erakmesilased, kimalased ja meemesilased kahes peamises põllukultuurisüsteemis kemikaalidega (eraldi ja seguna) kokku puutuvad ning milline on siis koostoime patogeeniga ja mõju nende toitumisele (<https://cordis.europa.eu/project/id/773921>). Projekt viiakse ellu koostöös EFSAga.

Komisjon toetab programmi „Horisont 2020“ raames ka teadustegevust, millega katsetatakse ja pakutakse integreeritud lähenemisviise, et hinnata taimekaitsevahendite ja nende metaboliitide mõju taimede, inimeste, loomade ja ökosüsteemi tervisele. Selleks algatatakse spetsiaalne uurimisprojekt teise ühiskondliku väljakutse tööprogrammi (2018–2020) raames (vt SFS-04-2019-2020).

Komisjon märgib, et praegused taimekaitsevahendite andmenõuded (määrus nr 284/2013) hõlmavad ka mesilastega tehtavat akuutse toksilisuse katset. Enam kui ühte toimeainet sisaldavaid taimekaitsevahendeid hinnatakse riiklike lubade määramiseks seetõttu juba liikmesriikide tasandil.

58. Komisjon piiras 2013. aastal mesilaste kaitsmiseks ka fiproniili kasutamist.

Lisaks võtsid taotlejad pärast 2018. aasta aprillis kehtestatud piiranguid tagasi klotianidiini ja tiametoksaami heakskiidu otsuse pikendamise taotlused ning imidaklopriidi kohta taotlusi ei esitata. 2020. aasta jaanuaris ei pikendanud komisjon tiaklopriidi heakskiitu.

62. Taimekaitsevahendite määrusega ei ole komisjonile pandud kohustust selliseid uuringuid algatada. Sellele vaatamata viidi enne 2019. aastat lõpule mitu uurimisprojekti ja mõned projektid on veel pooleli või kavas².

² 1) Taimetervisealaste teadusuuringute ja innovatsiooni (sh integreeritud taimekaitse, alternatiivid pestitsiididele ja uued taimekahjurid/-haigused) teabeleht https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/factsheet-agri-plant-health_en.pdf.

7. selgitus. Eriaruanne nr 05/2020: „Taimekaitsevahendite säästev kasutamine: piiratud edusammud riskide mõõtmisel ja vähendamisel“

Liikmesriikide ametiasutused peavad tagama, et professionaalsed kasutajad täidavad integreeritud taimekaitse põhimõtete rakendamise nõuet. Nõuete täitmise või rikkumise üle otsustamiseks peaks liikmesriikide ametiasutustel olema selged hindamiskriteeriumid.

Kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega on integreeritud taimekaitse üldiste põhimõtete muutmine praktilisteks kriteeriumideks liikmesriikide ülesanne ning komisjon jätkab selles liikmesriikide toetamist.

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

65. Euroopa Parlament ja nõukogu kehtestavad reguleeriva raamistiku, mis seab piirid, mille raames komisjon saab tegutseda.

1. soovitus. Hinnata vajadust erimeetmete järele looduslike tolmeldajate jaoks

a) Komisjon nõustub soovitusega.

Komisjon vaatab tolmeldajaid käsitleva ELi algatuse 2020. aasta lõpuks üle ning kaalub ülevaatusse tulemuste alusel tolmeldajaid puudutavate järeelmeetmete kohaldamist 2021. aastal.

b) Komisjon nõustub soovitusega.

ELi bioloogilise mitmekesisuse strateegia (aastani 2030) raamistikus käsitletakse tolmeldajaid puudutavate meetmete kohaldamise juhtimis- ja järelevalvemehhanisme.

68. ÜPP raamistik 2014–2020 hõlmab prioriteete, mis puudutavad otseselt ökosüsteemi ja bioloogilise mitmekesisuse taastamist, säilitamist ning suurendamist. Sellega pannakse alus tolmeldajatele soodsate tingimuste loomise meetmetele. ÜPP ettepanekud 2020. aasta järgseks perioodiks sisaldavad ka eraldi eesmärki bioloogilise mitmekesisuse, ökosüsteemiteenuste, elupaikade ja maastike kaitse

Näiteks: EUCLIDI eesmärk oli töötada pestitsiidide mõju vähendamiseks välja säästvamad kahjuritõrjemeetodid. See projekt kestis 2015. aasta septembrist 2019. aasta septembrini.

2) Programmi „Horisont 2020“ eri osade raames on avaldatud kümme integreeritud taimekaitse / pestitsiidide / kahjurite ja haigustega seotud uuringuprojekti ning nende tulemused (Marie Curie, ERC, ...) <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/cc7026c4-56b6-11ea-aece-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-117749527>.

Näiteks: nEUROSTRESSPEP püüdis leida „rohelisteid“ insektitsiide, võttes putukate vastu kasutusele nende enda hormoonid. See projekt kestis 2015. aasta juunist 2019. aasta maini.

3) Teabeleht ökoloogiliste lähenemisviiside ning mahepõllumajanduse uuringute ja innovatsiooni kohta (sh agroökoloogia, mahepõllumajandus, bioloogiline mitmekesisus, ökosüsteemiteenused, agrometsandus, tolmeldamine, biotõrje, mitmekesistamine) https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/factsheet-agri-research-ecological-approaches_en.pdf.

Näiteks: 2018. aastast on käimas projekt ECOSTACK. Projekt algatati muu hulgas selleks, et määrata looduslike vaenlaste ja tolmeldajate mõju põllukultuuride saagikusele mitme põllukultuuri ja mullastiku-/kliimatingimuse puhul, uurida biotõrje- ja tolmeldamisteenuse osutajate vahelisi võimalikke kompromisse, töötada välja bioloogilised taimekaitsestrateegiad ning hinnata ökosüsteemiteenuste osutajate tundlikkust agrokemikaalide suhtes ja integreeritud kahjuritõrje ühildatavust.

suhtes, pakkudes liikmesriikidele palju võimalusi tolmeldajaid toetavate meetmete kavandamiseks. Liikmesriigid peavad tõendama, et nende kavad hõlmavad kõrgemaid keskkonnasihte.

2. soovitus. Looduslike tolmeldajate kaitsemeetmete parem integreerimine ELi poliitikavahenditesse, mis käsitlevad bioloogilise mitmekesisuse säilitamist ja põllumajandust

a) Komisjon nõustub soovitusega.

b) Komisjon nõustub soovitusega osaliselt.

ÜPPga bioloogilisele mitmekesisusele avaldatava mõju hindamise uuringu aruandes, milles on mõned viited ka tolmeldajatele (ESQ 6, lk 103), analüüsitakse praeguste ÜPP vahendite ja meetmete tulemuslikkust, võimalusi ja piiratust seoses üldise bioloogilise mitmekesisusega. Seega analüüsitakse uuringus ka mõju tolmeldajatele, kuna tolmeldajad on bioloogilise mitmekesisuse lahutamatu osa. Neid hinnanguid täiendab tolmeldajaid käsitleva ELi algatuse meetmega 5A seotud uuringuaruanne. Komisjon võtab neid arvesse ja jätkab tööd looduslike tolmeldajate jaoks kasulike parimate tavade väljaselgitamiseks.

c) Komisjon nõustub soovitusega.

Kuigi ÜPP strateegilistes kavades tuleb tõendada oma panust ÜPP üldiste ja erieesmärkide, sealhulgas bioloogilise mitmekesisuse, ökosüsteemiteenuste, elupaikade ja maastike kaitsmisega seotud eesmärkide toetamise, on liikmesriikidel 2020. aasta järgse ÜPP kohaselt riikliku sekkumise üle otsustamisel rohkem paindlikkust. Seega ei põhine liikmesriikide riikliku sekkumise ja majandamistavade valik ja laad mitte varasematel tavadel, vaid nende keskkonnaolukorra analüüsil, millega määratakse kindlaks konkreetsed, sealhulgas tolmeldajatega seotud vajadused (kui see on kõnealuses piirkonnas asjakohane), millega ÜPP strateegiliste kavade alusel tegeletakse. Nendes kavades peab väljenduma ka panus asjaomastes keskkonnavalustes õigusaktides sätestatud eesmärkide saavutamisse. Samuti tuleb arvestada rohelise kokkuleppe strateegiates määratud eesmärke, mis on asjakohased ka ÜPP kontekstis.

ÜPP kavade hindamisel leiab komisjon, et kavandatav riiklik sekkumine ja majandamistavad saavad vaid ühiselt (mitte eraldiseisvana) realiseerida oma potentsiaali ja tõhususe ÜPP erieesmärkide saavutamisele, liikmesriikide erivajaduste täitmisele ja määratletud sihtideni jõudmisele kaasa aitamisel.

69. Oluliste jõupingutuste tulemusena õnnestus komisjonil saada 2019. aasta juulis liikmesriikidelt piisav toetus ühtsete põhimõtete muutmiseks, mis oleks võimaldanud rakendada EFSA 2013. aasta meemesilaste akuutse toksilisusega seotud juhenddokumendi osi. Euroopa Parlament vaidlustas selle ettepaneku 2019. aasta oktoobris.

3. soovitus. Parandada looduslike tolmeldajate kaitset pestitsiididega seotud riskihindamise protsessis

a) Komisjon nõustub soovitusega.

b) Komisjon nõustub soovitusega.

Auditirühm

Euroopa Kontrollikoja eriaruannetes esitatakse auditite tulemused, mis hõlmavad ELi poliitikat ja programme ning konkreetsete eelarvevaldkondade juhtimisega seotud teemasid. Auditite valiku ja ülesehituse juures on kontrollikoja eesmärk maksimeerida nende mõju, võttes arvesse tulemuslikkuse ja vastavuse riske, konkreetse valdkonna tulude ja kulude suurust, tulevase arengusuundi ning poliitilist ja avalikku huvi.

Kõnealuse tulemusauditi viis läbi loodusvarade säästva kasutamise valdkonnaga tegelev I auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Samo Jereb. Auditit juhtis samuti Samo Jereb, keda toetasid kabineti nõunik Jerneja Vrabic, valdkonnajuht Robert Markus, auditijuht Mihaela Văcărașu ning audiitorid Greta Kapustaitė, Anna Sfiligoi ja Radostina Simeonova. Keelealast abi osutasid Richard Moore ja Fiona Urquhart.



Vasakult paremale: Anna Sfiligoi, Samo Jereb, Mihaela Văcărașu, Greta Kapustaitė ja Jerneja Vrabič.

Ajakava

Sündmus	Kuupäev
Auditiplaani vastuvõtmine / auditi algus	18.9.2019
Aruande projekti ametlik saatmine komisjonile (või mõnele teisele auditeeritavale)	14.4.2020
Aruande lõplik vastuvõtmine pärast ärakuulamismenetlust	17.6.2020
Komisjoni (või teise auditeeritava) vastuste saamine kõigis keeltes	1.7.2020

AUTORIÕIGUS

© Euroopa Liit, 2020.

Euroopa Kontrollikoja taaskasutamispoliitikat rakendatakse [Euroopa Kontrollikoja otsusega nr 6–2019](#) avatud andmete poliitika ja dokumentide taaskasutamise kohta.

Kui ei ole märgitud teisiti (nt eraldiseisvates autoriõiguse märgetes), on ELile kuuluv kontrollikoja sisu litsentsitud vastavalt [litsentsile Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). See tähendab, et taaskasutamine on lubatud, kui autoriõigustele on viidatud ja muudatused on ära märgitud. Taaskasutaja ei tohi moonutada dokumentide algset tähendust ega sõnumit. Kontrollikoda ei vastuta taaskasutamise tagajärgede eest.

Kui konkreetses sisus, näiteks kontrollikoja töötajatest tehtud fotodel, on kujutatud tuvastatavaid eraisikuid, või kui see sisaldab kolmandate isikute teoseid, tuleb teil taotleda täiendavaid õigusi. Kui luba on saadud, tühistab see eespool nimetatud üldloa ja osutab selgelt mis tahes kasutuspiirangutele.

On võimalik, et ELile mittekuuluva sisu kasutamiseks või taasesitamiseks peate küsima luba otse autoriõiguse omajatelt.

Tööstusomandi õigustega hõlmatud tarkvara või dokumendid, nagu patendid, kaubamärgid, registreeritud disainilahendused, logod ja nimed, ei kuulu kontrollikoja taaskasutamispoliitika alla ega ole teile litsentsitud.

Domeeni europa.eu alla koondatud Euroopa Liidu institutsioonide veebisaitidel leidub linke, mis viivad muudele veebisaitidele. Kontrollikoda ei vastuta nende sisu eest ja soovib teil seetõttu tutvuda nende veebisaitide isikuandmete ja autoriõiguse kaitse põhimõtetega.

Euroopa Kontrollikoja logo kasutamine

Euroopa Kontrollikoja logo ei tohi kasutada ilma kontrollikoja eelneva nõusolekuta.

PDF	ISBN 978-92-847-4867-9	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/143986	QJ-AB-20-014-ET-N
HTML	ISBN 978-92-847-4848-8	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/368491	QJ-AB-20-014-ET-Q

Viimastel aastakümnetel on looduslike tolmeldajate arvukus ja mitmekesisus ELis vähenenud. 2018. aastal alustas komisjon koordineeritumat tegutsemist, et peatada looduslike tolmeldajate arvukuse vähenemine ja käivitas tolmeldajaid käsitleva algatuse. Leidsime, et sellel oli vähene mõju languse peatamisele ja et algatus vajab eesmärkide saavutamiseks paremat juhtimist. Lisaks ei pakkunud bioloogilise mitmekesisuse ja põllumajanduspoliitika ning pestitsiide käsitlevad õigusaktid piisavaid meetmeid looduslike tolmeldajate kaitseks. Esitame soovitusi looduslike tolmeldajate kaitse parandamiseks kehtivate ELi poliitikameetmete ja õigusaktide raames.

Kontrollikoja eriaruanne vastavalt ELTLi artikli 287 lõike 4 teisele lõigule.



EUROOPA
KONTROLLIKODA



Euroopa Liidu
Väljaannete Talitus

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel +352 4398-1

Päringud: eca.europa.eu/et/Pages/ContactForm.aspx
Veebisait: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors