EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 9. 9. 2013
SWD(2013) 322 final

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

ZHRNUTIE POSÚDENIA VPLYVU

Sprievodný dokument

Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady

o prevencii a riadení introdukcie a šírenia cudzích inváznych druhov

{COM(2013) 620 final}
{SWD(2013) 321 final}
{SWD(2013) 323 final}

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

ZHRNUTIE POSÚDENIA VPLYVU

Sprievodný dokument

Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady

o prevencii a riadení introdukcie a šírenia cudzích inváznych druhov

Zhrnutie

1. VYMEDZENIE PROBLÉMU

Existujú dva aspekty problému CID v Európe: 1) ekologický problém spôsobený ich prenikaním, usídlením a šírením, 2) zlyhanie politiky spôsobené roztrieštenou a nekonzistentnou politikou stanovenou na úrovni EÚ a na vnútroštátnej úrovni, ktorá umožňuje tomuto ekologickému problému rásť.

Ekologický problém – Cudzie druhy sú druhy, ktoré sú prenášané v dôsledku činnosti človeka cez ekologické hranice mimo oblasť ich prirodzeného výskytu. Z vedeckých dôkazov vyplýva, že 10 – 15 % týchto cudzích druhov má významný nepriaznivý vplyv na biodiverzitu, ako aj závažné hospodárske a sociálne dôsledky: ide o cudzie invázne druhy (CID). Existujú dve hlavné príčiny: 1) určité cudzie druhy sú žiaduce a boli do EÚ prinesené, napr. prostredníctvom obchodu (napr. obchodné záujmy, okrasné účely, spoločenské zvieratá, biologická kontrola), 2) niektoré cudzie druhy boli zavlečené neúmyselne ako kontaminanty tovaru (obchod s inými komoditami) alebo môžu byť „stopármi“ alebo „čiernymi pasažiermi“ v dopravných vektoroch. Odhaduje sa, že za posledných 20 rokov boli náklady EÚ na CID minimálne 12 miliárd EUR/rok. CID majú vplyv na podniky vrátane malých podnikov a mikropodnikov (napr. vplyv nutrie na poľnohospodársku výrobu), na občanov (napr. alergie spôsobené peľom ambrózie), na orgány verejnej moci (napr. poškodzovanie infraštruktúry ondatrou) a na biodiverzitu (napr. ohrozenie prirodzene sa vyskytujúcej potápnice bielohlavej potápnicou bielolícou). S rastúcim objemom obchodu a dopravy rastie aj počet zavlečených CID. Okrem toho keď sa zavlečený CID usídli a šíri, škody spôsobené jedným CID rastú, čo vedie k ďalšiemu nárastu škôd. Ak sa neprijme vhodný postup, očakáva sa, že primerane tomu porastú aj náklady EÚ.

Zlyhanie politiky – Veľmi málo členských štátov má komplexný právny rámec na riešenie tohto problému a väčšina sa spolieha na opatrenia *ad hoc* zamerané na jednotlivé druhy, čo vedie k neucelenému prístupu a nekoordinovaným opatreniam na riešenie problému, ktorého povaha je cezhraničná. Právne predpisy EÚ riešia v súčasnosti len problém škodcov rastlín a pôvodcov chorôb zvierat a problém cudzích druhov, ktoré boli zavlečené do akvakultúry (regulované prostredníctvom režimu zdravia rastlín, režimu zdravia zvierat a nariadenia o využívaní cudzích druhov v akvakultúre), pričom podstatná časť problému ostáva neriešená. Okrem toho sú súčasné opatrenia zamerané na CID v členských štátoch EÚ prevažne reaktívne, keďže sa snažia minimalizovať už spôsobené škody.

Všetky členské štáty sú ovplyvnené CID, aj keď v inom čase a odlišnými druhmi, pričom niektoré CID ovplyvňujú väčšinu krajín EÚ, zatiaľ čo iné sú problémom len v niektorých regiónoch alebo v určitých ekologických a klimatických podmienkach. Možno predpokladať, že v krajinách s vyšším objemom obchodu a mnohými miestami vstupu je introdukcia CID pravdepodobne rozsiahlejšia. Nie je možné zistiť veľkosť ani koncentráciu ich pohybu v rámci EÚ, lebo tu neexistuje žiadna vnútorná kontrola komodít ani monitorovanie cudzích druhov, ktoré sa pohybujú cez hranice vo voľnej prírode. Keďže vplyvy CID sú dôležité pre celú EÚ, koordinovaný postup na riešenie CID bude v prospech všetkých členských štátov EÚ, pričom si logicky vyžaduje ich spoločné úsilie.

2. JE OPATRENIE EÚ OPODSTATNENÉ NA ZÁKLADE SUBSIDIARITY?

Zo skutočnosti, že počet CID sa aj napriek súčasným politikám/iniciatívam zvyšuje, vyplýva, že súčasný prístup nie je účinný. Keďže druhy nerešpektujú hranice, činnosť EÚ bude opodstatnená. Koordinovaný postup EÚ bude potrebný na zabezpečenie toho, aby na mieste, kde CID prvýkrát preniknú do Únie, členské štáty okamžite prijali opatrenia v prospech ostatných členských štátov, ktoré zatiaľ neboli postihnuté. Zároveň bude zabezpečená aj právna čistota a rovnaké podmienky pre tie odvetvia, ktoré cudzie druhy používajú alebo s nimi obchodujú, pričom sa zabráni fragmentácii vnútorného trhu v dôsledku rozličných obmedzení komercializácie CID medzi členskými štátmi. Niektoré druhy sú v niektorých krajinách invázne a veľmi škodlivé, zatiaľ čo v iných krajinách sú neškodné alebo dokonca prospešné. Opatrenie na úrovni EÚ v súlade so zásadou solidarity bude chrániť záujmy členských štátov, pre ktoré by dôsledky mohli byť najnepriaznivejšie. A napokon, členské štáty, ktoré už majú právne predpisy o CID, budú mať prospech z jednotného prístupu, ktorý zaručí, že susedné členské štáty prijmú opatrenia pre ten istý druh.

3. CIELE

Všeobecné ciele:

minimalizovať nepriaznivý vplyv CID na biodiverzitu a životné prostredie a prispieť k **cieľu stratégie Európa 2020 v oblasti biodiverzity** splnením jej cieľa 5: *do roku 2020 sa identifikujú cudzie invázne druhy a trasy, po ktorých sa dostávajú do EÚ, a stanovia sa priority. Prioritné druhy sú predmetom kontroly alebo eradikácie a trasy, po ktorých sa dostávajú do EÚ, sa spravujú tak, aby sa zabránilo introdukcii a udomácneniu nových cudzích inváznych druhov,*

minimalizovať nepriaznivý hospodársky a sociálny vplyv CID na hospodárstvo EÚ a jej občanov, chrániť ich pohodu a zdravie, a tým prispieť k **stratégii Európa 2020**.

Konkrétne ciele:

posunúť sa od súčasného reaktívneho prístupu k CID k preventívnejšiemu prístupu,

určiť prioritné postupy proti CID tam, kde sa získajú najväčšie čisté prínosy,

podporiť jednotný prístup k CID v celej EÚ.

Operatívne ciele:

zabrániť úmyselnej introdukcii CID vzbudzujúcich obavy EÚ do EÚ,

zabrániť neúmyselnej introdukcii CID do EÚ a ich neúmyselnému uvoľneniu do životného prostredia,

zabrániť úmyselnému uvoľneniu CID do životného prostredia,

včasné varovanie a rýchla reakcia na zabránenie rozmnožovaniu a šíreniu CID vzbudzujúcich obavy EÚ,

eliminovať, minimalizovať alebo zmierniť škody riadením CID vzbudzujúcich obavy EÚ, ktoré sa usídlili v životnom prostredí.

4. MOŽNOSTI POLITIKY

Identifikovalo sa päť možností, z ktorých všetky riešia päť operatívnych cieľov, ale s odlišnými ambíciami. Tieto možnosti boli skoncipované použitím duálneho prístupu, ktorý zahŕňal súčasne analýzu opatrení potrebných na zvládnutie operatívnych cieľov (obsah), ako aj typ politického nástroja (forma).

Možnosť 0 – Základná možnosť predstavuje *status quo* bez ďalšej činnosti, takže rieši len problém škodcov rastlín a pôvodcov chorôb zvierat a problém cudzích druhov, ktoré boli zavlečené do akvakultúry. Okrem toho by mohli byť uložené zákazy dovozu prostredníctvom nariadenia o obchode s voľne žijúcimi živočíchmi a rastlinami a záťažové vody by sa riešili po nadobudnutí platnosti Dohovoru o záťažovej vode. Členské štáty by pokračovali v prístupe *ad hoc*, čiže by sa riadili výškou nákladov na odstránenie škôd spôsobených daným druhom.

Možnosť 1 – Podpora dobrovoľnej činnosti a posilňovanie spolupráce by zahŕňala vypracovanie usmernení, odvetvových kódexov správania a iné kampane na zvyšovanie informovanosti a osvety. To by bolo navyše k opatreniam, ktoré sa už vykonávajú v rámci možnosti 0.

Možnosť 2.1 – Základný legislatívny nástroj by vychádzal z jednotného zoznamu CID vzbudzujúcich obavy EÚ. Išlo by o cudzie druhy, ktoré by sa na základe hodnotenia rizík preukázali ako invázne a ktoré by stály výbor pozostávajúci zo zástupcov členských štátov považoval za hrozbu s významom pre EÚ. Tento zoznam by znamenal rad povinností pre členské štáty: na jednej strane by museli prijať postupy na zabránenie preniknutia druhov uvedených v zozname do EÚ (prevencia) a na druhej strane by museli riadiť tie druhy zaradené do zoznamu, ktoré už do EÚ prenikli a usídlili sa tu (reakcia), aby sa zabránilo ich ďalšiemu šíreniu v celej EÚ a minimalizovali sa škody. Voľba opatrení, ktoré sa majú prijať (eradikácia, zamedzenie šírenia alebo kontrola), by bola ponechaná na členských štátoch.

Možnosť 2.2 – Táto možnosť rozširuje rozsah pôsobnosti možnosti 2.1 nad rámec zoznamu CID vzbudzujúcich obavy EÚ, a to v oblasti pravidiel uvoľňovania do životného prostredia. Dosiahlo by sa to zavedením systému, v rámci ktorého by členské štáty požadovali povolenie na uvoľnenie CID vzbudzujúcich obavy členského štátu.

Možnosť 2.3 – Táto možnosť rozširuje rozsah pôsobnosti možnosti 2.1 nad rámec zoznamu CID vzbudzujúcich obavy EÚ ešte viac, a to v oblasti pravidiel uvoľňovania do životného prostredia. Dosiahlo by sa to nastavením systému, kde by nové cudzie druhy mohli byť

uvoľnené do životného prostredia iba na základe výslovného schválenia a zaradenia do zoznamu EÚ, ktorý obsahuje cudzie druhy schválené na uvoľnenie, a to až po uistení sa, že takéto uvoľnenie nebude znamenať žiadne riziko.

Možnosť 2.4 – Táto možnosť znamená posilnenie opatrení na rýchlu reakciu v porovnaní s možnosťou 2.2. Dosiahlo by sa to zavedením povinnosti pre členské štáty eradikovať nové CID zaradené do zoznamu CID vzbudzujúcich obavy EÚ, ktoré sa usídľujú, a nielen ich kontrolovať alebo zamedziť ich šírenie, a to vždy okrem prípadu, keď by Komisia udelila výnimku.

5. POSÚDENIE VPLYVOV

Jedným z problémov pri analýze vplyvov jednotlivých možností bola skutočnosť, že nie je možné vopred vedieť, koľko a aké invázie bude treba riešiť, a koľko a aké druhy budú zahrnuté do zoznamu CID vzbudzujúcich obavy EÚ. Okrem toho až donedávna boli rozsiahle a komplexné hospodárske štúdie o CID vo všeobecnosti zriedkavé.

Ďalším dôležitým aspektom, ktorý treba pripomenúť, je predpoklad, že odvetvia, ktoré pravdepodobne budú týmto legislatívnym nástrojom ovplyvnené, budú zahŕňať aj niektoré malé a stredné podniky vrátane mikropodnikov. Komisia starostlivo zvažuje vplyv právnych predpisov na malé podniky a mikropodniky a má politiku minimalizácie ich zaťažovania; predpokladá sa však, že tieto podniky by patrili do rozsahu pôsobnosti týchto právneho predpisu. CID môžu mať závažné nepriaznivé vplyvy na malé a stredné podniky v odvetviach, ako je lesné hospodárstvo, poľnohospodárstvo, cestovný ruch a rekreačné činnosti. Tieto odvetvia by tak mali prospech z koordinovaného postupu pri riešení CID. Na druhej strane iné malé a stredné podniky, napr. obchod so spoločenskými zvieratami a záhradnícky sektor, majú z obchodu s cudzími druhmi prospech a zavedenie právnych predpisov na riešenie CID, ktoré môžu znamenať určité obmedzenia týkajúce sa používania cudzích druhov, by mohlo mať na ne dosah, aj keď sa vo všeobecnosti uznáva, že na väčšinu účelov existuje výber náhradných druhov.

Na základe analýzy boli zistené tieto hlavné vplyvy:

Možnosť 0 – Napriek tomu, že náklady na opatrenia už predstavujú 1,4 miliardy EUR/rok, zachovanie *status quo* by nezabránilo rastu hospodárskych, sociálnych a environmentálnych škôd spôsobených CID, a preto by bolo neúčinné pri dosahovaní cieľov tohto návrhu.

Možnosť 1 – Táto možnosť by zahŕňala len menšie dodatočné náklady na opatrenia v porovnaní s možnosťou 0, ale bola by rovnako neúčinná pri prevencii rastu škôd.

Možnosť 2.1 – Pri tejto možnosti sa neočakáva značné zvýšenie nákladov na opatrenia (dodatočných 26 – 40 miliónov EUR/rok) v porovnaní s možnosťou 0 a časom by navyše mohla viesť k zníženiu nákladov (1 miliarda EUR/rok). Opatrenia navrhované v rámci možnosti 2.1 by zahŕňali reorganizáciu bežných výdavkov – väčšie zameranie na prevenciu a menšie na reakciu (v súlade s režimom zdravia rastlín a režimom zdravia zvierat) – a účinnejšie využívanie zdrojov – prostredníctvom jednotného stanovovania priorít. Dodatočné náklady by sa obmedzili na minimum aj maximálnym využitím existujúcich ustanovení. Možnosť 2.1 by mohla mať nepriaznivý vplyv na medzinárodný obchod (ale len v prípade zákazu bežného obchodovania s CID s vysokou hodnotou) a na malé podniky a mikropodniky, ktoré pestujú CID alebo obchodujú so spoločenskými zvieratami

a okrasnými druhmi (ale iba vtedy, ak by sa nedokázali nájsť vhodné alternatívy). Prípadné nepriaznivé hospodárske dôsledky by však boli zohľadnené pri posudzovaní druhov na zaradenie do zoznamu. Na druhej strane, zabránenie zvyšovaniu škôd by bolo veľkým prínosom pre občanov, orgány verejnej moci a iné hospodárske subjekty vrátane mnohých malých podnikov a mikropodnikov, ako sú poľnohospodári a lesníci. Všetky hospodárske subjekty by získali prospech aj z vyššej právnej istoty a z koordinovanejšieho prístupu. A napokon, základný legislatívny nástroj by znamenal výrazné sociálne, environmentálne a ekonomické výhody, ktoré by prevážili náklady. Tento balík by rozhodne mohol pomôcť zabrániť strate pracovných miest (napr. po kolapse rybolovu), bol by prospešný pre verejné zdravie, ako aj pre majetok a rekreačné zariadenia. Navyše by mal aj priaznivý vplyv na životné prostredie vzhľadom na zabránenie škodám v oblasti biodiverzity a ekosystémových služieb. Z dlhodobejšieho hľadiska sa odhaduje, že každý neprepustený CID znamená ušetrenie nákladov na odstraňovanie škôd/kontrolu v priemernej výške 130 miliónov EUR/rok. Ide o hrubý odhad, ktorý však zjednodušeným spôsobom ilustruje potenciálne prínosy. Navyše, aj keby nebolo možné zabrániť usídleniu nových CID, boli by zaradené do zoznamu a riadené jednotným spôsobom, čím by sa zabránilo ďalším nákladom na odstraňovanie škôd.

Možnosť 2.2 – Táto možnosť by zabezpečila preventívnejší prístup bez toho, aby vytvárala príliš veľkú záťaž. Znamenala by isté dodatočné administratívne náklady pre členské štáty, ktoré zatiaľ nemajú systém povolení, a pre hospodárske subjekty, ktoré majú záujem na uvoľnení cudzích druhov vzbudzujúcich obavy členského štátu. Tento systém by však zabránil introdukcii do životného prostredia tých CID, ktoré, aj keď nie sú zaradené do zoznamu CID vzbudzujúcich obavy EÚ, môžu spôsobiť značné hospodárske, sociálne a environmentálne škody.

Možnosť 2.3 – Táto možnosť by sa riadila prístupom, ktorý je maximálne preventívny z hospodárskeho, sociálneho a environmentálneho hľadiska. Predstavovala by však značný posun oproti súčasnému prístupu a spôsobila by značnú administratívnu záťaž pre hospodárske odvetvia, ktoré závisia od introdukcie cudzích druhov do životného prostredia (napr. záhradnícky sektor a lesné hospodárstvo).

Možnosť 2.4 – Táto možnosť by zabezpečila okamžité dôkladné riešenie nových invázií. Každá rýchlo eradikovaná invázia by zabránila dlhodobým nepriaznivým hospodárskym, sociálnym a environmentálnym vplyvom. Znamenalo by to vyššie počiatočné investície na eradikáciu, najmä pre členské štáty, ale podstatné úspory v dlhodobom horizonte pre spoločnosť ako celok.

Na záver je potrebné vziať do úvahy, že členské štáty budú ovplyvnené rozličnými spôsobmi, nielen v závislosti od geografických a klimatických podmienok, ale aj od štruktúry ich podnikania. Niektoré členské štáty majú napríklad silnejšie lesné hospodárstvo (škandinávske krajiny, Nemecko), zatiaľ čo iné majú prosperujúci záhradnícky sektor (Holandsko). Medzi členskými štátmi však nebolo možné určiť obzvlášť silnú nerovnováhu.

6. POROVNANIE MOŽNOSTÍ

Na základe analýzy vplyvov bolo možné dospieť k tomuto záveru:

Zatiaľ čo **možnosť 0** a **možnosť 1** zahŕňajú niekoľko právnych predpisov EÚ a vnútroštátnych právnych predpisov, veľká väčšina druhov a prienikových ciest by ostala

nevyriešená. Odhaduje sa, že náklady na opatrenia už teraz predstavujú 1,4 miliardy EUR/rok, najmä pre členské štáty, obe možnosti sa však považujú sa za neúčinné pri plnení na začiatku stanovených cieľov a za nekonzistentné s hlavnými cieľmi EÚ.

Možnosť 2.1 by mohla výrazne znížiť nepriaznivé vplyvy CID a mohla by byť účinná pri plnení stanovených cieľov. Znamenala by dodatočné náklady na opatrenia vo výške len 26 – 40 miliónov EUR/rok. Okrem toho by sa náklady na opatrenia časom mohli znížiť na 1 miliardu EUR/rok. To by malo pozitívny vplyv na účinnosť výdavkov orgánov verejnej moci členských štátov a bolo by to v súlade s hlavnými cieľmi EÚ.

Možnosť 2.2 by bola účinnejšia, efektívnejšia a konzistentnejšia než možnosť 2.1, s miernymi dodatočnými nákladmi, lebo členské štáty by často vychádzali z existujúcich systémov.

Možnosť 2.3 by bola ešte účinnejšia a konzistentnejšia než možnosť 2.2, ale zároveň by znamenala značnú záťaž pre niektoré hospodárske subjekty, najmä pre podniky zapojené do prvovýroby, čo by nepriaznivo ovplyvnilo jej účinné vykonávanie.

Možnosť 2.4 by bola účinnejšia, efektívnejšia a konzistentnejšia než možnosť 2.2, s miernymi dodatočnými nákladmi.

Záverom možno povedať, že najlepší výsledok z hľadiska účinnosti a konzistentnosti prinesie možnosť 2.3. Jej kompromisné riešenie voči hospodárskej oblasti sa však považuje za príliš podstatné a jej pomer nákladov a prínosov sa tým činom pokladá za menej výhodný ako pri možnosti 2.2. Na druhej strane, dodatočné výhody možnosti 2.4 sú podľa odhadov markantné a prevyšujú dodatočné náklady v porovnaní s možnosťami 2.2 a 2.1. Možnosť 2.4 by navyše veľmi účinne stavala na existujúcich ustanoveniach v členských štátoch. Preto bola ako **uprednostňovaná možnosť** vybratá **možnosť 2.4**, ktorá prinesie najväčšie výhody vo vzťahu k nákladom, aj keď to nie je možnosť, ktorá by znamenala najväčšie prínosy pre biodiverzitu.

Od výberu možnosti 2.4 treba očakávať, že 1) ročné náklady na opatrenia by ostali stabilné alebo by sa časom dokonca znížili, 2) prínosy (t. j. úspory na nákladoch na odstraňovanie škôd a riadenie) by v priebehu rokov rástli s rastúcim počtom introdukcií, ktorým sa podarí zabrániť, 3) celkové náklady na riešenie tohto problému by sa nezvýšili tak, ako by tomu bolo bez zásahu na úrovni EÚ.

7. MONITOROVANIE A VYHODNOCOVANIE

Monitorovanie a vyhodnocovanie výsledkov navrhovaného nástroja bude riešené povinnosťou podávať správy a oznámenia, zakotvenou do právneho textu. Na základe toho Komisia a ostatné orgány budú môcť predkladať správy o ukazovateľoch a sledovať pokrok pri dosahovaní cieľov.

Povinnosť podávať správy by vychádzala z existujúcich mechanizmov podávania správ, ako sú mechanizmy vykonávané podľa smernice o vtáctve, smernice o biotopoch, rámcovej smernice o vode a rámcovej smernice o morskej stratégii, ako aj podľa režimu zdravia zvierat, režimu zdravia rastlín a režimu akvakultúry. Tieto povinnosti by boli prísne obmedzené na minimum potrebné na zabezpečenie presadzovania právneho textu a ďalších medzinárodných záväzkov, aby sa predišlo zbytočnej administratívnej záťaži.

Právny text by zahŕňal ustanovenie o preskúmaní, ktoré by umožňovalo aktualizáciu prístupu podľa vedeckého a technického pokroku a jeho postupný ďalší vývoj v súvislosti s otázkami, ktoré sa objavia počas jeho vykonávania.