EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 9.9.2013
SWD(2013) 322 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Spremni dokument k

predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta

o preprečevanju in obvladovanju vnosa in širjenja invazivnih tujerodnih vrst

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

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Spremni dokument k

predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta

o preprečevanju in obvladovanju vnosa in širjenja invazivnih tujerodnih vrst

Povzetek

1. OPREDELITEV PROBLEMA

Problem invazivnih tujerodnih vrst (ITV) v Evropi ima dve plati: 1) je ekološki problem, ki nastane z njihovim vstopom, naselitvijo in širjenjem, ter 2) pomeni neuspeh politike zaradi razdrobljene in neskladne politike, vzpostavljene na ravni EU in nacionalnih ravneh, ki omogoča razraščanje ekološkega problema.

Ekološki problem – tujerodne vrste so vrste, ki jih človek s svojim delovanjem prenese z njihovega naravnega območja razširjenosti prek ekoloških ovir. Znanstveni dokazi kažejo, da 10–15 % teh tujerodnih vrst zelo negativno vpliva na biotsko raznovrstnost ter ima resne gospodarske in družbene posledice: to so invazivne tujerodne vrste (ITV). Obstajata dva poglavitna vzroka za vnos: 1) nekatere tujerodne vrste so zaželene in se v EU prinesejo, npr. s trgovino (npr. zaradi komercialnih interesov, v okrasne namene, kot hišni ljubljenčki in zaradi biološkega nadzora); 2) nekatere tujerodne vrste pa se vnašajo nenamerno kot onesnaževalci blaga (trgovina z drugimi proizvodi) ali s štoparji ali slepi potniki pri prevozu. Stroški, ki so jih ITV povzročile EU v zadnjih 20 letih, so ocenjeni na vsaj 12 milijard EUR letno. Vplivajo na podjetja, vključno z malimi in mikro podjetji (npr. nutrija vpliva na kmetijsko proizvodnjo), državljane (npr. grint povzroča alergije), javne organe (npr. pižmovka povzroča škodo na infrastrukturi) in biotsko raznovrstnost (npr. belolična trdorepka ogroža domorodno evropsko beloglavko). Ker se povečuje obseg trgovine in prevoza, raste tudi število vnesenih ITV. Poleg tega se z naseljevanjem in širjenjem vnesenih ITV povečuje tudi škoda, ki jo povzroči posamezna ITV, kar vodi v vse večjo škodo. Brez ustreznega ukrepanja naj bi temu primerno rasli tudi stroški za EU.

Neuspeh politike – zelo malo držav članic ima celovit pravni okvir za obravnavanje tega problema. Večina se jih zanaša na začasne ukrepe, usmerjene na neko vrsto, kar vodi k nesistematičnemu pristopu in neusklajenemu ukrepanju pri reševanju problema, ki je čezmejne narave. Zakonodaja EU trenutno obravnava le škodljive organizme in povzročitelje bolezni, ki prizadenejo rastline in živali, ter tujerodne vrste, vnesene zaradi ribogojstva (ki so ustrezno obravnavani z ureditvama na področju zdravja rastlin in živali ter ureditvijo o uporabi tujerodnih vrst v ribogojstvu), precejšen del problema pa ostaja nerešen. Poleg tega so trenutni ukrepi glede ITV v državah članicah predvsem reaktivni, saj poskušajo čim bolj zmanjšati škodo, ki že nastaja.

Zaradi ITV so prizadete vse države članice, čeprav ne hkrati in ne zaradi istih vrst, saj nekatere ITV prizadenejo večino EU, druge pa so problematične le v nekaterih regijah ali v

določenih ekoloških ali podnebnih razmerah. Mogoče je predvideti, da so države z večjim obsegom trgovine in številnimi vstopnimi točkami verjetno bolj prizadete zaradi vnosa ITV. Razsežnosti ali koncentracije premikov znotraj EU ni mogoče ugotoviti, saj ni notranjih pregledov blaga ali spremljanja prostoživečih tujerodnih vrst, ki prečkajo meje. Ker so vplivi ITV pomembni za celotno EU, bi bilo usklajeno ukrepanje pri njihovem obravnavanju koristno za vse države članice EU, za kar pa bi si seveda morale prizadevati vse.

2. ALI JE UKREPANJE EU UPRAVIČENO NA PODLAGI SUBSIDIARNOSTI?

Dejstvo, da se število ITV kljub trenutnim politikam/pobudam povečuje, kaže na neučinkovitost sedanjega pristopa. Ker se vrste ne menijo za meje, bo upravičeno ukrepanje EU. Potrebno bo usklajeno ukrepanje EU za zagotovitev, da države članice ob prvem vstopu ITV v Unijo sprejmejo takojšnje ukrepe v korist drugih držav članic, ki še niso prizadete. To bo zagotovilo tudi pravno jasnost in enake konkurenčne pogoje za tiste panoge, ki uporabljajo tujerodne vrste ali trgujejo z njimi, obenem pa se bo mogoče izogniti razdrobljenosti notranjega trga zaradi različnih omejitev komercializacije ITV med državami članicami. Nekatere vrste so v nekaterih državah invazivne in zelo škodljive, medtem ko so v drugih neškodljive ali celo dobičkonosne. Ukrepanje na ravni EU v skladu s solidarnostnim načelom bo zaščitilo interese držav članic, ki bi verjetno utrpele najbolj negativne posledice. Nazadnje, države članice, ki že imajo zakonodajo o ITV, bodo imele koristi od skupnega pristopa, ki bo zagotovil ukrepanje sosednjih držav zoper iste vrste.

3. CILJI

Splošni cilji:

čim bolj zmanjšati negativni vpliv ITV na biotsko raznovrstnost in okolje ter prispevati k **cilju biotske raznovrstnosti EU do leta 2020** z izpolnitvijo njenega cilja 5: „*do leta 2020 so ITV in njihove poti prepoznane in razvrščene po pomembnosti, prednostne vrste se nadzorujejo ali so iztrebljene, poti pa se upravljajo, da se preprečita pojavljanje in uveljavljanje novih ITV*“;

čim bolj zmanjšati negativni gospodarski in družbeni vpliv ITV na gospodarstvo in državljane EU, zaščititi blaginjo in zdravje ljudi ter tako prispevati k **strategiji Evropa 2020**.

Posebni cilji:

premik od trenutnega reaktivnega k bolj preventivnemu pristopu k obravnavanju ITV;

prednostno razvrščanje ukrepov zoper ITV zaradi pridobivanja največjih neto koristi;

pospeševanje skladnega pristopa k ITV po vsej EU.

Operativni cilji:

preprečiti namerni vnos ITV, ki zadevajo EU, v EU;

preprečiti nenamerni vnos ITV v EU in nenamerni izpust v okolje;

preprečiti namerni izpust ITV v okolje;

zgodnje opozarjanje in hitro odzivanje zaradi preprečevanja razmnoževanja in širjenja ITV, ki zadevajo EU;

odprava, čim večje zmanjševanje ali blažitev škode z obvladovanjem ITV, ki zadevajo EU, naseljenih v okolju.

4. MOŽNOSTI POLITIKE

Opredeljenih je bilo pet možnosti politike; vse obravnavajo pet operativnih ciljev, vendar različno prizadevno. Možnosti so bile oblikovane ob uporabi dvojnega pristopa, ki je hkrati vključeval analizo ukrepov, potrebnih za obravnavanje operativnih ciljev (vsebino), in vrste političnega akta (obliko).

Možnost 0 – osnovna možnost pomeni nespremenjeno stanje brez nadaljnjega ukrepanja, ki tako obravnava le škodljive organizme in povzročitelje bolezni, ki prizadenejo rastline in živali, ter tujerodne vrste, vnesene zaradi ribogojstva. Poleg tega bi lahko bile uvedene prepovedi uvoza na podlagi uredbe o trgovini s prosto živečimi živalskimi in rastlinskimi vrstami, balastne vode pa bi bile obravnavane, ko začne veljati Konvencija o balastnih vodah. Države članice bi še naprej ukrepale priložnostno, k čemur bi jih spodbudila škoda, ki jo povzročijo posamezne vrste.

Možnost 1 – pospeševanje prostovoljnega ukrepanja in okrepitev sodelovanja bi vključevala razvoj smernic, panožnih kodeksov ravnanja ter drugih kampanj za ozaveščanje in izobraževanje. To bi bilo storjeno poleg tistega, kar je že narejeno z možnostjo 0.

Možnost 2.1 – osnovni zakonodajni akt bi bil podprt z enotnim seznamom ITV, ki zadevajo EU. To bi bile tujerodne vrste, za katere je ocena tveganja dokazala, da so invazivne, stalni odbor, v katerega so vključeni predstavniki iz držav članic, pa je zanje ugotovil, da pomenijo nevarnost na ravni EU. Ta seznam bi sprožil vrsto obveznosti za države članice: po eni strani ukrepanje za preprečitev vstopa vrst s seznama v EU (preprečevanje), po drugi pa obvladovanje vrst s seznama, ki so že vstopile v EU in se v njej naselile (odziv), da bi preprečili njihovo nadaljnje širjenje po EU in čim bolj zmanjšali njihovo škodo. Izbira ukrepov, ki se sprejmejo (izkoreninjenje, zajezitev ali nadzor), bi bila prepuščena državam članicam.

Možnost 2.2 – s to možnostjo se razširja področje uporabe možnosti 2.1, tako da poleg seznama ITV, ki zadevajo EU, vključuje še pravila o izpustu v okolje. To bi dosegli z uvedbo sistema, v katerem bi države članice za ITV, ki zadevajo države članice, zahtevale dovoljenje za izpust.

Možnost 2.3 – s to možnostjo se še bolj razširja področje uporabe možnosti 2.1, ki poleg seznama ITV, ki zadevajo EU, vključuje še pravila o izpustu v okolje. To bi dosegli z vzpostavitvijo sistema, v katerem je nove tujerodne vrste mogoče izpustiti v okolje le na podlagi izrecne odobritve, na seznam tujerodnih vrst EU, katerih izpust je odobren, pa bi bile uvrščene šele po potrditvi, da njihov izpust ne bi pomenil nikakršnega tveganja.

Možnost 2.4 – ta možnost krepi določbe za hitro odzivanje v primerjavi z možnostjo 2.2. To bi dosegli z uvedbo obveznosti za države članice, da izkoreninijo novonaseljujoče se ITV, uvrščene na seznam ITV, ki zadevajo EU, namesto da jih nadzorujejo ali zajezijo, razen če jim Komisija odobri odstopanje.

5. OCENA UČINKOV

Analiza učinkov različnih možnosti je bila med drugim otežena zaradi dejstva, da je nemogoče vnaprej vedeti, koliko in katere vdore bo treba obravnavati ter katere vrste in koliko jih bo uvrščenih na seznam ITV, ki zadevajo EU. Poleg tega so bile obsežne in celovite gospodarske študije o ITV na splošno do nedavnega redke.

Še en pomemben pomislek se nanaša na dejstvo, da naj bi panoge, ki jih bo verjetno prizadel zakonodajni akt, vključevale več malih in srednje velikih podjetij, vključno z mikro podjetji. Komisijo skrbi učinek zakonodaje na mala in mikro podjetja ter ima politiko čim večjega zmanjšanja obremenitve teh podjetij, kljub temu pa se pričakuje, da bodo ta podjetja zajeta v področju uporabe zadevne zakonodaje. ITV lahko zelo negativno vplivajo na MSP v panogah, kot so gozdarstvo, kmetijstvo, turizem in rekreativne dejavnosti. Te panoge bi tako imele korist od uvedbe usklajenih ukrepov za obravnavanje ITV. Druga MSP, kot so trgovci s hišnimi ljubljenčki in vrtnarstvo, pa imajo korist od trgovine s tujerodnimi vrstami in bi lahko bila prizadeta zaradi uvedbe zakonodaje za obravnavanje ITV, s katero se lahko uveljavijo nekatere omejitve v zvezi z uporabo tujerodnih vrst, čeprav je na splošno priznano, da so za večino namenov na voljo nadomestne vrste.

Z analizo so bili ugotovljeni naslednji glavni učinki:

možnost 0 – medtem ko stroški ukrepov že zdaj znašajo 1,4 milijarde EUR letno, z ohranjanjem nespremenjenega stanja ne bi preprečili povečevanja gospodarske, družbene in okoljske škode, ki jo povzročajo ITV, in tako ne bi bili učinkoviti pri doseganju ciljev tega predloga;

možnost 1 – ta možnost bi pomenila le majhne dodatne stroške ukrepanja v primerjavi z možnostjo 0, vendar bi bila prav tako neučinkovita pri preprečevanju povečevanja škode;

možnost 2.1 – pri tej možnosti se ne pričakujejo bistveno višji stroški ukrepanja (dodatnih 26–40 milijonov EUR letno) v primerjavi z možnostjo 0, poleg tega pa bi se sčasoma lahko znižali (na 1 milijardo EUR letno). Ukrepi, predlagani v okviru možnosti 2.1, bi vključevali reorganizacijo trenutnih odhodkov – bolj kot na odzivanje bi bili osredotočeni na preprečevanje (v skladu z ureditvama na področju zdravja rastlin in živali) – in bolj smotrno rabo virov – z usklajenim prednostnim razvrščanjem. Dodatni stroški bi se ohranjali čim nižji tudi s kar najboljšo uporabo veljavnih določb. Možnost 2.1 bi lahko negativno vplivala na mednarodno trgovino (vendar le v primeru prepovedi ITV visoke vrednosti, s katerimi se običajno trguje) in tista mala in mikro podjetja, ki gojijo ITV ali trgujejo s hišnimi ljubljenčki in okrasnimi vrstami (vendar le, če ne bi bilo mogoče najti ustreznih alternativ). Morebitni negativni gospodarski učinki pa bi bili upoštevani pri obravnavanju vrst, ki naj bi bile uvrščene na seznam. Po drugi strani bi imeli državljani, javni organi in drugi gospodarski subjekti, vključno s številnimi malimi in mikro podjetji, kot so kmetje in gozdarji, največje koristi, saj bi se izognili povečanju škode. Vsi gospodarski subjekti bi imeli korist tudi zaradi večje pravne varnosti in bolj usklajenega pristopa. Nazadnje, osnovni zakonodajni akt bi pomenil precejšnje družbene, okoljske in gospodarske koristi, ki bi prevladale nad stroški. S tem svežnjem bi se dejansko lahko izognili izgubi delovnih mest (npr. po zrušitvi ribiškega sektorja), koristen bi bil za javno zdravje, imetje in rekreacijske objekte. Tudi okoljski učinki bi bili pozitivni, saj bi se izognili škodi, povzročeni biotski raznovrstnosti in ekosistemskim storitvam. Ocenjuje se, da dolgoročno vsaka preprečena ITV v povprečju pomeni letno 130 milijonov EUR nižje stroške škode in nadzora. To je groba ocena, vendar poenostavljeno

ponazarja potencialne koristi. Poleg tega bi bile novonaseljujoče se ITV, čeprav jih ne bi mogli preprečiti, še vedno uvrščene na seznam in bi se usklajeno obvladovale, s čimer bi se izognili še višjim stroškom škode;

možnost 2.2 – ta možnost bi dala bolj preprečevalen pristop, ki ne bi povzročil prevelike obremenitve. Pomenila bi dodatne upravne stroške za tiste države članice, ki še nimajo sistema dovoljenj, in tiste gospodarske subjekte, ki jih zanima izpust tujerodnih vrst, ki zadevajo državo članico. Vendar pa bi ta sistem preprečil, da bi se v okolje vnesle ITV, ki sicer niso uvrščene na seznam ITV, ki zadevajo EU, vendar lahko povzročijo znatno gospodarsko, družbeno in okoljsko škodo;

možnost 2.3 – ta možnost bi sledila pristopu, ki bi bil z gospodarskega, družbenega in okoljskega vidika najbolj previdnosten. Kljub temu bi pomenila precejšen premik v primerjavi s trenutnim pristopom in bi povzročila znatno upravno breme za gospodarske panoge, ki so odvisne od vnosa tujerodnih vrst v okolje (npr. vrtnarstvo in gozdarstvo);

možnost 2.4 – ta možnost bi zagotovila takojšnje temeljito obravnavanje novih vdorov. Z vsakim hitro izkoreninjenim vdorom bi se izognili dolgoročnim negativnim gospodarskim, družbenim in okoljskim učinkom. To bi pomenilo višjo začetno naložbo v izkoreninjenje, predvsem za države članice, pa tudi precejšnje dolgoročne prihranke za družbo kot celoto.

Nazadnje je treba upoštevati, da bodo države članice prizadete na različne načine, odvisno od strukture njihovih podjetij, pa tudi od geografskih in podnebnih razmer. Na primer, nekatere države članice imajo bolj razvito gozdarstvo kot druge (npr. nordijske države, Nemčija), medtem ko v drugih cveti vrtnarstvo (npr. Nizozemska). Kakor koli že, posebej velikih neravnovesij med državami članicami ni bilo mogoče ugotoviti.

6. PRIMERJAVA MOŽNOSTI

Analiza učinkov je omogočila naslednjo ugotovitev:

možnost 0 in **možnost 1** sicer vključujeta več aktov zakonodaje EU in nacionalne zakonodaje, vendar velike večine vrst in poti ne obravnavata. Ocenjuje se, da stroški ukrepanja pri teh dveh možnostih že zdaj znašajo 1,4 milijarde EUR letno, ki jih nosijo predvsem države članice, vendar je bilo ugotovljeno, da nista učinkoviti pri izpolnjevanju zadanih ciljev in usklajeni s splošnimi cilji EU.

Možnost 2.1 bi lahko precej zmanjšala negativne vplive ITV in bila učinkovita pri doseganju ciljev. Dodatni stroški ukrepanja bi znašali le od 26 do 40 milijonov EUR letno. Poleg tega bi se stroški ukrepanja sčasoma lahko znižali na 1 milijardo EUR letno. To bi pozitivno vplivalo na učinkovitost porabe javnih organov držav članic in bilo skladno s splošnimi cilji EU.

Možnost 2.2 bi bila bolj smotrna, učinkovita in skladna kot možnost 2.1 ter bi zahtevala le zmerne dodatne stroške, saj bi države članice pogosto gradile na obstoječih sistemih.

Možnost 2.3 bi bila še učinkovitejša in skladnejša kot možnost 2.2, vendar bi hkrati naložila znatno breme nekaterim gospodarskim subjektom, predvsem tistim, ki se ukvarjajo s primarno proizvodnjo, kar bi posledično vplivalo na njeno učinkovitost.

Možnost 2.4 bi bila smotrnejša, učinkovitejša in skladnejša kot možnost 2.2 ter bi zahtevala zmerne dodatne stroške.

Če povzamemo, od možnosti 2.3 se pričakuje najboljši rezultat v smislu učinkovitosti in skladnosti. Vendar velja, da so kompromisi za gospodarski sektor pri tej možnosti preveliki, tako da je razmerje med stroški in koristmi manj ugodno kot pri možnosti 2.2. Po drugi strani je bilo glede možnosti 2.4 ocenjeno, da prinaša precejšnje koristi, ki prevladajo nad dodatnimi stroški v primerjavi z možnostma 2.2 in 2.1. Poleg tega bi možnost 2.4 zelo učinkovito gradila na veljavnih določbah v državah članicah. Zato je bila **možnost 2.4** izbrana kot **najprimernejša**, saj prinaša največjo korist glede na stroške, čeprav ni možnost, ki bi zagotavljala največje koristi za biotsko raznovrstnost.

Če bo izbrana možnost 2.4, je pričakovati, da 1) bodo letni stroški ukrepa ostali stabilni oziroma se bodo sčasoma celo znižali, 2) se bo obseg koristi (tj. izogibanja stroškom zaradi škode in obvladovanja) z leti še naprej povečeval, saj se bo mogoče izogniti vse večjemu številu vdorov, in 3) skupni stroški problema se ne bi povišali toliko kot brez ukrepanja EU.

7. SPREMLJANJE IN OCENA

Spremljanje in ocena rezultata predlaganega akta bosta obravnavana prek obveznosti poročanja in priglasitve, ki so sestavni del pravnega besedila. Komisija in drugi organi bodo na tej podlagi lahko poročali o kazalnikih in spremljali napredek proti ciljem.

Obveznosti poročanja bi gradile na obstoječih mehanizmih poročanja, kot se na primer uporabljajo pri direktivi o pticah, direktivi o habitatih, okvirni direktivi o vodah in okvirni direktivi o morski strategiji ter pri ureditvah na področju zdravja živali in rastlin ter ribogojstva. Take obveznosti bi bile strogo omejene na minimum, potreben za zagotovitev izvrševanja pravnega besedila in drugih mednarodnih zavez, da bi se izognili nepotrebnemu upravnemu bremenu.

Pravno besedilo bi vključevalo klavzulo o pregledu, ki bi omogočala posodobitev pristopa v skladu z znanstvenim in tehničnim napredkom ter postopni nadaljnji razvoj ob upoštevanju vprašanj, ki se bodo pojavljala med izvajanjem.