



EIROPAS  
KOMISIJA

Briselē, 9.9.2013  
SWD(2013) 322 final

**KOMISIJAS DIENESTU DARBA DOKUMENTS**

**IETEKMES NOVĒRTĒJUMA KOPSAVILKUMS**

*Pavaddokuments dokumentam*

**Eiropas Parlamenta un Padomes regula (priekšlikums)**

**par invazīvu svešzemju sugu introdukcijas un izplatīšanās profilaksi un pārvaldību**

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

# KOMISIJAS DIENESTU DARBA DOKUMENTS

## IETEKMES NOVĒRTĒJUMA KOPSAVILKUMS

### *Pavaddokuments dokumentam*

#### Eiropas Parlamenta un Padomes regula (priekšlikums)

#### par invazīvu svešzemju sugu introdukcijas un izplatīšanās profilaksi un pārvaldību

### Kopsavilkums

#### 1. PROBLĒMAS DEFINĒŠANA

Invazīvo svešzemju sugu problēmai Eiropā ir divi aspekti: 1) ekoloģiskā problēma, ko rada šo sugu introdukcija, naturalizācija un izplatība, 2) politikas problēma, ko izraisa fragmentāra un nesaskaņota politika ES un valstu līmenī, ļaujot ekoloģiskajai problēmai kļūt aizvien lielākai.

*Ekoloģiska problēma.* Svešzemju sugas ir sugas, kas cilvēka darbības rezultātā tiek transportētas ārpus to dabiskā areāla pāri ekoloģiskajām barjerām. Zinātniski pierādījumi parāda, ka 10-15 % no šīm svešzemju sugām būtiski negatīvi ietekmē bioloģisko daudzveidību, kā arī rada nopietnas ekonomiskas un sociālas sekas: tās ir invazīvās svešzemju sugas (ISS). Ir divi galvenie iemesli: 1) dažas svešzemju sugas ir vēlamas un ievestas ES, piemēram, tirdzniecības rezultātā (piemēram, tirdzniecības interesēs, dekoratīvām vajadzībām, kā lolojumdzīvnieki, bioloģiskajai kontrolei); 2) dažas svešzemju sugas ir neapzināti introducētas kā preču piesārņojums (tirdzniecība līdz ar citām precēm) vai var būt ieradusās līdzīgi kā autostopētāji vai bezbiļetnieki transporta līdzekļos. Tiek lēsts, ka ISS pēdējo 20 gadu laikā ES izmaksājušas vismaz EUR 12 miljardus gadā. Šīs sugas iespaido uzņēmumus, tostarp mazos uzņēmumus un mikrouzņēmumus (piemēram, nutrijas, kas ietekmē lauksaimniecisko ražošanu), iedzīvotājus (piemēram, vērmeļlapu ambrozija, kas izraisa alerģijas), valsts iestādes (piemēram, bizamžurkas, kas rada kaitējumus infrastruktūrai) un bioloģisko daudzveidību (piemēram, sarkanā pīle, kas apdraud vietējo baltgalvaino pīli). Tā kā tirdzniecības un transporta apjomi palielinās, pieaug arī ievesto ISS skaits. Turklāt, tā kā ievestās ISS naturalizējas un izplatās, katras ISS radītais kaitējums palielinās, novedot pie aizvien lielāka kaitējumu apjoma pieauguma. Ja netiks veiktas atbilstīgas darbības, sagaidāms, ka attiecīgi pieaugs arī izmaksas ES.

*Politikas problēma.* Ļoti nedaudzās dalībvalstīs ir visaptverošs tiesiskais regulējums šīs problēmas risināšanai, un lielākā daļa paļaujas uz vienreizējiem, pret konkrēto sugu vērstiem pasākumiem, kas noved pie sadrumstalotas pieejas un nesaskaņotas rīcības, risinot problēmu, kurai piemīt pārrobežu raksturs. Pašlaik ES tiesību akti attiecas tikai uz kaitēkļiem un slimību izraisītājiem, kas iespaido augus un dzīvniekus, un svešzemju sugām, kuras ieviestas akvakultūrā (ko attiecīgi regulē augu veselības režīms, dzīvnieku veselības režīms un regula par svešzemju sugu izmantošanu akvakultūrā), atstājot bez risinājuma būtisku problēmas daļu. Turklāt pašreizējā rīcība saistībā ar ISS ES dalībvalstīs ir galvenokārt reaģējoša, cenšoties pēc iespējas samazināt jau radīto kaitējumu.

ISS, lai gan dažādos laikos un dažādas sugas, ir skārušas visas dalībvalstis, jo dažas ISS iespaido lielāko daļu ES, kamēr citas ir problēma tikai dažos reģionos vai noteiktos ekoloģiskos vai klimatiskos apstākļos. Var pieņemt, ka valstīm, kurās ir lielāki tirdzniecības apjomi un daudz ieejas punktu, ir iespēja vairāk ciest no ISS introdukcijas. Nav iespējams noteikt pārvietošanās biežumu vai koncentrāciju ES iekšienē, jo netiek veiktas preču iekšējās pārbaudes vai to svešzemju sugu monitorings, kas dabā pārvietojas pāri robežām. Tā kā ISS ietekme ir būtiska visā ES, saskaņota rīcība cīņai pret ISS būtu ieguvums visām ES dalībvalstīm, lai gan tā nepārprotami prasa visu dalībvalstu līdzdalību.

## 2. VAI ES RĪCĪBA IR PAMATOTA NO SUBSIDIARITĀTES VIEDOKĻA?

Tas, ka, neraugoties uz esošo politiku/iniciatīvām, ISS skaits palielinās, nozīmē, ka pašreizējā pieeja ir neefektīva. Tā kā sugas nepazīst robežas, ES rīcība būs pamatota. Būs vajadzīga saskaņota ES rīcība, lai nodrošinātu, ka līdz ar ISS pirmo introdukciju Savienībā, dalībvalstis veic steidzamus pasākumus citu – vēl neskarto dalībvalstu labā. Tā nodrošinās arī juridisku skaidrību un vienādus noteikumus tām nozarēm, kas izmanto vai tirgo svešzemju sugas, vienlaikus novēršot iekšējā tirgus fragmentāciju dažādu dalībvalstīs noteiktu ISS tirdzniecības ierobežojumu dēļ. Dažas sugas dažās valstīs ir invazīvas un nodara ļoti lielu kaitējumu, kamēr citās valstīs tās ir nekaitīgas vai pat derīgas. Rīcība ES mērogā, ievērojot solidaritātes principu, aizsargās to dalībvalstu intereses, kam pastāv iespēja piedzīvot visbēdīgākās sekas. Visbeidzot, dalībvalstis, kurām jau ir tiesību akti attiecībā uz ISS, gūs labumu no kopējas pieejas, kas garantētu, ka kaimiņos esošās dalībvalstis veic pasākumus saistībā ar tām pašām sugām.

## 3. MĒRĶI

### Vispārējie mērķi:

līdz minimumam samazināt ISS negatīvo ietekmi uz bioloģisko daudzveidību un vidi un sniegt ieguldījumu **ES 2020 bioloģiskās daudzveidības mērķa** sasniegšanā, izpildot tās 5. mērķi: *“panākt, lai līdz 2020. gadam ISS un to izplatības ceļi būtu identificēti un sakārtoti prioritārā secībā, prioritārās sugas tiktu ierobežotas vai iznīcinātas, un izplatības ceļi pārvaldīti tā, lai novērstu jaunu ISS introdukciju un naturalizāciju”*;

līdz minimumam samazināt ISS negatīvo ekonomisko un sociālo ietekmi uz ES ekonomiku un ES iedzīvotājiem un pasargāt viņu labklājību un veselību, tādējādi dodot ieguldījumu **stratēģijā “Eiropa 2020”**.

### Konkrētie mērķi:

nomainīt šābrīža reaģējošo pieeju attiecībā uz ISS uz profilaktiskāku pieeju;

sakārtot prioritārā secībā pasākumus ISS apkarošanai, lai gūtu lielāku kopējo labumu;

paātrināt saskaņotas pieejas izveidi attiecībā uz ISS visā ES.

### Operatīvie mērķi:

novērst apzinātu tādu ISS introdukciju ES, kas rada bažas ES;

novērst neapzinātu ISS introdukciju ES un neapzinātu to izplatīšanu vidē;

novērst apzinātu ISS izplatīšanu vidē;

laicīgi brīdināt un ātri reaģēt, lai novērstu tādu ISS, kas rada bažas ES, vairošanos un izplatīšanos;

likvidēt, līdz minimumam samazināt vai mīkstināt kaitējumu, pārvaldot vidē naturalizējušās ISS, kas rada bažas ES.

#### 4. POLITIKAS RISINĀJUMI

Tika konstatēti pieci risinājumi, visos paredzēta piecu operatīvo mērķu sasniegšana, bet ar dažāda līmeņa prasībām. Risinājumi tika radīti, izmantojot divējādu pieeju, kurā vienlaicīgi ietverta operatīvo mērķu sasniegšanai nepieciešamo pasākumu analīze (saturs), kā arī politikas instrumenta veids (forma).

**0. risinājums.** Sākumpozīcijas risinājums ataino status quo bez tālākas rīcības, tādējādi attiecas tikai uz kaitēkļiem un slimību izraisītājiem, kas iespaido augus un dzīvniekus, un svešzemju sugām, kuras introducētas akvakultūrā. Turpmāk varētu noteikt importa aizliegumus Regulā par tirdzniecību ar savvaļas augiem un dzīvniekiem, bet jautājums par balasta ūdeņiem tiktu aplūkots, stājoties spēkā Balasta ūdeņu konvencijai. Dalībvalstis turpinātu veikt vienreizējus pasākumus, vadoties no kaitējuma radītājam izmaksām katras atsevišķas sugas gadījumā.

**1. risinājums.** Brīvprātīgas rīcības sekmēšana un sadarbības uzlabošana ietvertu vadlīniju, nozaru rīcības kodeksu un citu informētības paaugstināšanas un izglītojošo kampaņu izstrādi. Tas būtu kā papildinājums tam, kas jau tiek darīts, īstenojot 0. risinājumu.

**2.1. risinājums.** Tiktu apstiprināts pamata leģislatīvais instruments ar vienu sarakstu, kurā iekļautas ISS, kas rada bažas ES. Tās būtu svešzemju sugas, par kurām riska novērtējumā ir pierādīts, ka tās ir invazīvas, un kuras pastāvīgā komiteja, kas sastāv no dalībvalstu pārstāvjiem, uzskatītu par draudu ES mērogā. Šajā sarakstā būtu norādīta virkne saistību dalībvalstīm: no vienas puses, veikt darbības, lai novērstu sarakstā iekļauto sugu ienākšanu ES (profilakse), un, no otras puses, pārvaldīt tās sarakstā iekļautās sugas, kas jau ir ienākušas un naturalizējušās ES (reakcija), lai izvairītos no to tālākas izplatības visā ES un līdz minimumam samazinātu to radīto kaitējumu. Veicamo pasākumu izvēle (iznīcināšana, ierobežošana vai kontrole) tiktu atstāta dalībvalstu ziņā.

**2.2. risinājums.** Šis risinājums vēl papildus sarakstam, kurā iekļautas ISS, kas rada bažas ES, paplašina 2.1. risinājuma ietvaru ar noteikumiem par izplatīšanu vidē. Tas tiktu panākts, izveidojot sistēmu, kurā dalībvalstis prasītu izplatīšanas atļauju tām ISS, kas rada bažas dalībvalstīm.

**2.3. risinājums.** Šis risinājums vēl papildus sarakstam, kurā iekļautas ISS, kas rada bažas ES, vēl vairāk paplašina 2.1. risinājuma ietvaru attiecībā uz noteikumiem par izplatīšanu vidē. Tas tiktu panākts, izveidojot sistēmu, kurā jaunas svešzemju sugas varētu tikt izplatītas vidē tikai tad, ja tās tiktu skaidri apstiprinātas un iekļautas izplatīšanai atļautu ES svešzemju sugu sarakstā pēc tam, kad būtu noskaidrots, ka izplatīšana nerada nekādu risku.

**2.4. risinājums.** Šis risinājums salīdzinājumā ar 2.2. risinājumu pastiprina noteikumus par ātru reaģēšanu. Tas tiktu panākts, ieviešot pienākumu dalībvalstīm izskaust jaunieieviesušās ISS, kas iekļautas to ISS sarakstā, kuras rada bažas ES, nevis tās kontrolēt vai ierobežot, ja vien Komisija nav atļāvusi atkāpties no šī noteikuma.

## 5. IETEKMES NOVĒRTĒJUMS

Analizējot dažādu risinājumu ietekmes, zināmas grūtības radīja tas, ka nav iespējams iepriekš zināt, cik un kādas sugu invāzijas vajadzēs apkarot un kādas un cik sugas būs iekļautas to ISS sarakstā, kas rada bažas ES. Turklāt līdz šim plaša mēroga un vispusīgi ekonomikas pētījumi par ISS kopumā ir bijuši reta parādība.

Otrs nozīmīgs apsvērums ir tāds, ka tiek uzskatīts, ka nozares, kuras, iespējams, skars tiesību akts, ietver vairākus MVU, tostarp mikrouzņēmumus. Komisija ir nobažījiesies par tiesību aktu ietekmi uz mazajiem uzņēmumiem un mikrouzņēmumiem un īsteno politiku, kas līdz minimumam samazina šiem uzņēmumiem radīto slogu, tomēr sagaidāms, ka šis tiesību akts uz tiem varētu attiekties. ISS var radīt būtisku negatīvu ietekmi MVU tādās nozarēs kā mežsaimniecība, lauksaimniecība, tūrisms un izklaides pasākumu organizēšana. Tāpēc šīs nozares gūtu labumu no saskaņotu pasākumu ieviešanas ISS apkarošanai. No otras puses, citi MVU, piemēram, lolojumdzīvnieku tirgotāji un dārzkopības nozare, gūst labumu no svešzemju sugu tirgošanas, un tos varētu ietekmēt tiesību aktu par ISS apkarošanu ieviešana, kas varētu noteikt dažus ierobežojumus attiecībā uz svešzemju sugu izmantošanu, lai gan kopumā ir atzīts, ka vairumā gadījumu pastāv iespēja izvēlēties aizvietotājsugas.

Analizējot tika konstatētas šādas galvenās ietekmes:

**0. risinājums.** Lai gan rīcības izmaksas jau ir EUR 1,4 miljardi gadā, *status quo* saglabāšana neļautu novērst ISS radītā ekonomiskā, sociālā un vidiskā kaitējuma palielināšanos un tāpēc nebūtu efektīva šī priekšlikuma mērķu sasniegšanai.

**1. risinājums.** Šis risinājums salīdzinājumā ar 0. risinājumu ietvertu tikai nelielas papildu rīcības izmaksas, bet arī tas nebūtu efektīvs risinājums kaitējuma pieauguma novēršanai.

**2.1. risinājums.** Šis risinājums neparedz piesaistīt pārāk lielas rīcības izmaksas (papildus EUR 26-40 miljoni gadā) salīdzinājumā ar 0. risinājumu un turklāt varētu laika gaitā samazināt izmaksas (EUR 1 miljards gadā). 2.1. risinājumā piedāvātie pasākumi būtu saistīti ar pašreizējo izdevumu reorganizāciju – vairāk pievēršoties profilaksei un mazāk reaģēšanai (saskaņā ar augu un dzīvnieku veselības režīmiem) – un efektīvākai resursu izlietošanai, saskaņoti nosakot prioritātes. Maksimāli izmantojot jau esošos noteikumus, arī papildu izmaksas būtu samazinātas līdz minimumam. 2.1. risinājums varētu negatīvi ietekmēt starptautisko tirdzniecību (bet tikai tad, ja tiktu noteikts aizliegums attiecībā uz normālos apstākļos tirgotu augstas vērtības ISS) un tos mazos uzņēmumus un mikrouzņēmumus, kas audzē ISS vai tirgo lolojumdzīvniekus un dekoratīvās sugas (bet tikai tiktāl, ja nevarētu atrast piemērotas alternatīvas). Apsverot sarakstā iekļaujamās sugas, tomēr būtu jāņem vērā iespējamās negatīvās ietekmes uz ekonomiku. No otras puses, iedzīvotāji, valsts iestādes un citi uzņēmumi, tostarp daudzi mazie uzņēmumi un mikrouzņēmumi, piemēram, lauksaimnieki un mežsaimnieki, būtu galvenie ieguvēji no nenotikušā kaitējuma pieauguma. Visi uzņēmumi gūtu labumu arī no uzlabotas juridiskās noteiktības un saskaņotākas pieejas. Visbeidzot, pamata tiesību akts radītu būtiskus sociālos, vides un ekonomikas ieguvumus, kas atsvērtu izmaksas. Patiešām, tiesību aktu pakete palīdzētu izvairīties no darbavietu zaudēšanas

(piemēram, pēc zvejniecības sabrukšanas), tā varētu būt labvēlīga sabiedrības veselībai, kā arī īpašumiem un izklaides objektiem. Pozitīva būtu arī ietekme uz vidi sakarā ar izvairīšanos no kaitējuma radīšanas bioloģiskajai daudzveidībai un ekosistēmu pakalpojumiem. Tiek lēsts, ka līdz ar katru novērsto ISS ilgākā laika posmā kaitējuma/kontroles izmaksu ietaupījums būtu vidēji EUR 130 miljoni gadā. Tā ir aptuvena aplēse, bet tā vienkāršotā veidā iezīmē iespējamus ieguvumus. Turklāt, pat ja no jauna naturalizējušos ISS izplatību nevarētu novērst, tās tomēr tiktu iekļautas sarakstā un saskaņoti pārvaldītas, tādējādi izvairoties no lielākām kaitējumu ierobežošanas izmaksām.

**2.2. risinājums.** Šis risinājums paredzētu vairāk profilaktisku pieeju, kas nav pārāk apgrūtināša. Tas paredzētu dažas papildu administratīvās izmaksas tām dalībvalstīm, kurās vēl nav atļauju sistēmas, un tiem uzņēmumiem, kam ir interese izplatīt svešzemju sugas, kuras rada bažas dalībvalstīm. Taču šī sistēma izvairītos no tādu ISS introdukcijas vidē, kas, lai gan nav iekļautas to ISS sarakstā, kuras rada bažas ES, var radīt ievērojamu ekonomisko, sociālo un vidisko kaitējumu.

**2.3. risinājums.** Šis risinājums būtu vispiesardzīgākā pieeja no ekonomikas, sociālā un vides viedokļa. Taču tā būtu ievērojama pārmaiņa salīdzinājumā ar esošo pieeju un radītu būtisku administratīvo slogu tām ekonomikas nozarēm, kas ir atkarīgas no svešzemju sugu introdukcijas vidē (piemēram, dārzkopības un mežsaimniecības nozarei).

**2.4. risinājums.** Šis risinājums nodrošinātu, ka ar jaunu sugu invāzijām tiktu nekavējoties rūpīgi strādāts. Līdz ar katru ātri iznīcinātu invazīvo sugu varētu izvairīties no ilgtermiņa negatīvām ekonomiskajām, sociālajām un vidiskajām ietekmēm. Tas galvenokārt no dalībvalstīm prasītu lielākus tūlītējos ieguldījumus saistībā ar iznīcināšanu, bet ilgtermiņā radītu būtiskus ietaupījumus sabiedrībai kopumā.

Visbeidzot, ir jāreķinās ar to, ka dalībvalstis tiks ietekmētas dažādos veidos – vēl papildus to ģeogrāfiskajiem un klimatiskajiem apstākļiem arī atkarībā no to uzņēmumu struktūras. Piemēram, dažās dalībvalstīs (piemēram, Ziemeļvalstīs, Vācijā) ir spēcīgāka mežsaimniecības nozare, kamēr citās (piemēram, Nīderlandē) ir plaukstoša dārzkopības nozare. Taču starp dalībvalstīm nebija iespējams konstatēt īpaši lielas atšķirības.

## **6. RISINĀJUMU SALĪDZINĀJUMS**

Pamatojoties uz ietekmju analīzi, bija iespējams nonākt pie šāda slēdziena:

Lai gan **0. risinājums** un **1. risinājums** ietver vairākas ES un valstu tiesību aktu daļas, tie neattiecas uz lielu daļu sugu un to izplatības ceļiem. Tiek lēsts, ka to radītās rīcības izmaksas jau ir EUR 1,4 miljardi gadā, galvenokārt dalībvalstīm, taču ir konstatēts, ka izvirzīto mērķu sasniegšanai tie nav efektīvi un nav saskaņoti ar lielākiem ES mērķiem.

**2.1. risinājums** varētu ievērojami samazināt ISS negatīvo ietekmi un būt efektīvs mērķu sasniegšanai. Tas radītu papildu rīcības izmaksas tikai EUR 26 līdz 40 miljoni gadā. Turklāt ar laiku rīcības izmaksas varētu samazināties līdz EUR 1 miljardam gadā. Tas pozitīvi ietekmētu dalībvalstu valsts iestāžu tēriņu efektivitāti un būtu saskaņots ar lielākiem ES mērķiem.

**2.2. risinājums** būtu produktīvāks, efektīvāks un saskaņotāks par 2.1. risinājumu ar mērenām papildu izmaksām, jo dalībvalstis bieži vien nostiprinātu jau esošās sistēmas.

**2.3. risinājums** būtu vēl efektīvāks un saskaņotāks par 2.2. risinājumu, bet tajā pašā laikā uzliktu būtisku slogu dažiem uzņēmumiem, jo īpaši tādiem, kuri saistīti ar primāro ražošanu, kas tādējādi negatīvi ietekmētu šā risinājuma efektivitāti.

**2.4. risinājums** būtu produktīvāks, efektīvāks un saskaņotāks par 2.2. risinājumu ar mērenām papildu izmaksām.

Kopumā sagaidāms, ka 2.3. risinājums radītu labākos rezultātus efektivitātes un saskaņotības ziņā. Taču tā kompromiss ar ekonomikas nozari uzskatāms par pārāk lielu un tāpēc tā izmaksu un ieguvumu attiecība ir mazāk izdevīga nekā 2.2. risinājumā. No otras puses, 2.4. risinājuma papildu ieguvumi ir uzskatāmi par būtiskiem un tādiem, kas atsver papildu izmaksas salīdzinājumā ar 2.2. un 2.1. risinājumu. Turklāt 2.4. risinājumu varētu ļoti efektīvi īstenot kopā ar dalībvalstīs jau spēkā esošajiem noteikumiem. Tāpēc **2.4. risinājums** tika izvēlēts kā **labākais risinājums**, kas dotu lielāko ieguvumu attiecībā pret izmaksām, lai gan tas nav risinājums, kas dotu vislielāko ieguvumu bioloģiskajai daudzveidībai.

Izvēloties 2.4. risinājumu, sagaidāms, ka 1) rīcības izmaksas gadā saglabātos stabilas vai pat ar laiku samazinātos, 2) ieguvumu apjoms (t.i., mazāki kaitējumu un pārvaldības radītie izdevumi) gadu gaitā turpinātu palielināties, jo nepieaugtu sugu invāziju skaits, 3) kopējās izmaksas problēmas risināšanai nepalielinātos tik daudz, kā tas notiktu bez ES līdzdalības.

## **7. UZRAUDZĪBA UN NOVĒRTĒŠANA**

Piedāvātā instrumenta rezultātā uzraudzība un novērtēšana tiks īstenota ar pārskatu sniegšanas un ziņošanas saistībām, kas ietvertas tiesību akta tekstā. Uz šī pamata Komisija un citas struktūras varēs ziņot par rādītājiem un sekot virzībai uz mērķu sasniegšanu.

Pārskatu sniegšanas saistības varētu realizēt līdzīgi jau esošajiem pārskatu sniegšanas mehānismiem, piemēram, Putnu un Biotopu direktīvā, Ūdens pamatdirektīvā un Jūras vides stratēģijas pamatdirektīvā, kā arī dzīvnieku un augu veselības un akvakultūras režīmos. Šādas saistības būtu jāierobežo līdz absolūtajam minimumam, kas vajadzīgs, lai nodrošinātu tiesību akta noteikumu un citu starptautisko saistību izpildi, izvairoties no nevajadzīga administratīvā sloga radīšanas.

Tiesību aktā būtu jāiekļauj pants par tā pārskatīšanu, kas ļautu atjaunināt pieeju atbilstīgi zinātnes un tehnikas progresam un ļautu to pakāpeniski pilnveidot, ņemot vērā tā īstenošanas laikā radušos jautājumus.