



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 9.9.2013
SWD(2013) 322 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUME AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning

**om forebyggelse og håndtering af introduktion og spredning af invasive
ikkehjemmehørende arter**

{COM(2013) 620 final}

{SWD(2013) 321 final}

{SWD(2013) 323 final}

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUME AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning

om forebyggelse og håndtering af introduktion og spredning af invasive ikkehjemmehørende arter

Resumé

1. PROBLEMFORMULERING

Der er to aspekter af problemet med invasive ikkehjemmehørende arter i Europa: 1) det økologiske problem, der er opstået som følge af deres introduktion, etablering og spredning, og 2) den fejlslagne politik, som skyldes den fragmenterede og usammenhængende politik på EU-plan og nationalt plan, og som betyder, at det økologiske problem kan vokse.

Et økologisk problem - ikkehjemmehørende arter er arter, der ved menneskelig mellemkomst er flyttet uden for deres naturlige udbredelsesområde på tværs af økologiske barrierer. Det er videnskabeligt bevist, at ud af disse ikkehjemmehørende arter har 10-15 % betydelige negative konsekvenser for biodiversiteten samt alvorlige økonomiske og sociale konsekvenser: disse er de invasive ikkehjemmehørende arter. Det er der to hovedårsager til: 1) visse ikkehjemmehørende arter er ønskelige og bringes gennem f.eks. handel ind i EU (f.eks. for at tjene kommercielle interesser eller prydformål eller tjene som selskabsdyr og biologisk kontrol) 2) nogle ikkehjemmehørende arter introduceres utilsigtet som forurening i varer (handel med andre varer) eller som blinde passagerer i transportmidler. Det skønnes, at ikkehjemmehørende invasive arter har kostet EU mindst 12 mia. EUR om året gennem de sidste 20 år. De påvirker erhvervslivet, herunder små virksomheder og mikrovirksomheder (f.eks. skader bæverrotten landbrugsproduktionen), borgerne (f.eks. kan ambrosie give allergi), de offentlige myndigheder (f.eks. skader bisamrotten infrastruktur) og biodiversiteten (f.eks. truer skarveanden den hjemmehørende hvidhovedet and). I takt med stigningen i handel og transport stiger antallet af ikkehjemmehørende invasive arter også. Efterhånden som introducerede ikkehjemmehørende invasive arter etablerer sig og spredes, stiger skadevirkningen pr. ikkehjemmehørende invasiv art også, hvilket fører til en stigning i skaderne. Hvis der ikke gribes ind, forventes EU's omkostninger at stige tilsvarende.

Fejlslagen politik - Kun meget få medlemsstater har omfattende lovgivning til afhjælpning af problemet, og de fleste forlader sig på artsspecifikke ad hoc-foranstaltninger, hvilket fører til spredt fægtning og en ukoordineret indsats for at løse problemet, som i sagens natur går på tværs af grænser. EU-lovgivningen vedrører kun skadegørere og sygdomsagenser, som kan skade planter og dyr og ikkehjemmehørende arter, der er bragt ind med henblik på akvakultur (reguleret henholdsvis ved hjælp af plantesundhedsordningen, dyresundhedsordningen og forordningen om brug af fremmede arter i akvakultur), hvilket betyder, at en stor del af problemet slet ikke behandles. Endvidere er indsatsen over for invasive ikkehjemmehørende

arter i EU-medlemsstaterne mest reaktiv, dvs. et forsøg på at begrænse de skader, der allerede er sket.

Alle medlemsstater påvirkes af invasive ikkehjemmehørende arter, men på forskellige tidspunkter og af forskellige arter, da nogle ikkehjemmehørende invasive arter medfører skader i det meste af EU, mens andre kun er et problem i bestemte regioner eller under bestemte økologiske eller klimatiske betingelser. Det antages, at lande med store handelsmængder og mange introduktionssteder formodentligt får introduceret flest invasive ikkehjemmehørende arter. Det er ikke muligt at vurdere omfanget eller koncentrationen af bevægelser inden for EU, da der ikke er nogen intern kontrol af varer eller overvågning af ikkehjemmehørende dyrs bevægelser i naturen på tværs af grænser. Da virkningen af invasive ikkehjemmehørende arter vedrører hele EU, vil en koordineret indsats for at bekæmpe dem være til gavn for alle EU-medlemsstater, hvilket naturligvis forudsætter, at alle medlemsstater gør en indsats.

2. ER EN EU-INDSATS BERETTIGET UD FRA NÆRHEDSPRINCIPPET?

Det ser ud til, at den nuværende indsats ikke er effektiv, eftersom antallet af invasive ikkehjemmehørende arter stiger på trods af de aktuelle politikker/initiativer. Eftersom arter ikke kender grænser, vil en EU-indsats være berettiget. Det er nødvendigt med en EU-indsats for at sikre, at der træffes øjeblikkelige foranstaltninger i de medlemsstater, hvor invasive ikkehjemmehørende arter introduceres første gang, til gavn for de medlemsstater, der endnu ikke er ramt. Det ville også skabe større juridisk klarhed og lige vilkår for de sektorer, der bruger eller handler med ikkehjemmehørende arter, samtidig med at man ville undgå en opsplitning af det indre marked på grund af forskellige restriktioner på markedsføringen af invasive ikkehjemmehørende arter i medlemsstaterne. Nogle arter er invasive og meget skadelige i visse lande, men harmløse eller endda nyttige i andre. En indsats på EU-plan i overensstemmelse med solidaritetsprincippet vil beskytte interesserne i de medlemsstater, der sandsynligvis vil lide de største skader. Endelig vil de medlemsstater, som allerede har lovgivning om invasive ikkehjemmehørende arter, nyde godt af en fælles tilgang, idet det derved sikres, at nabomedlemsstaterne træffer foranstaltninger vedrørende de samme arter.

3. MÅL

Generelle mål:

at begrænse de invasive ikkehjemmehørende arters negative indflydelse på biodiversiteten og miljøet og at bidrage til **EU's biodiversitetsmål for 2020** ved at opfylde mål 5: *"Senest i 2020 er invasive fremmede arter og deres migrationsruter identificeret og prioriteret; prioriterede arter bekæmpes eller udryddes, og migrationsruterne kontrolleres for at forebygge indtrængen og etablering af nye invasive fremmede arter"*

at begrænse de invasive ikkehjemmehørende arters negative økonomiske og sociale konsekvenser for EU's økonomi og EU-borgerne og beskytte sidstnævntes helbred og sundhed og derved bidrage til **Europa 2020-strategien**.

Specifikke mål:

at omlægge den aktuelle reaktive tilgang til en mere forebyggende indsats over for invasive ikkehjemmehørende arter

at prioritere indsatsen over for de invasive ikkehjemmehørende arter, der hvor nettofordelene er størst

at etablere en sammenhængende fremgangsmåde over for invasive ikkehjemmehørende arter i hele EU.

Operationelle mål:

at forhindre tilsigtet introduktion i EU af invasive ikkehjemmehørende arter, som er problematiske på EU-plan

at forhindre utilsigtet introduktion af invasive ikkehjemmehørende arter i EU og utilsigtet udsætning i miljøet

at forhindre tilsigtet udsætning af invasive ikkehjemmehørende arter i miljøet

at sikre tidlig varsling og hurtig reaktion med henblik på at forebygge formering og spredning af invasive ikkehjemmehørende arter, der er problematiske på EU-plan

at udrydde, mindske eller begrænse skaden ved at forvalte invasive ikkehjemmehørende arter, der er problematiske på EU-plan, og som er etablerede i miljøet.

4. POLITISKE LØSNINGSMODELLER

Der er set på fem løsningsmodeller, som alle opfylder de fem operationelle mål, men i forskellig grad. Løsningsmodellerne er fremkommet ved at analysere, dels hvilke foranstaltninger der er behov for for at opfylde de operationelle mål (indhold), dels hvilken type instrument der er bedst egnet (form).

Løsningsmodel 0 - den mest basale løsningsmodel er status quo uden yderligere foranstaltninger, hvilket betyder, at der kun ses på skadegørere og sygdomsagenter, der påvirker planter og dyr og ikkehjemmehørende arter, der er introduceret med henblik på akvakultur. Der kunne endvidere indføres importforbud gennem forordningen om handel med vilde dyr, og problemet med ballastvand vil blive løst, når konventionen om ballastvand træder i kraft. Medlemsstaterne vil fortsat sætte ind ad hoc på grundlag af de enkelte arter og omkostninger til skader.

Løsningsmodel 1 - Fremme af en frivillig indsats og øget samarbejde, hvilket omfatter udarbejdelse af retningslinjer, adfærdskodekser for de enkelte sektorer og andre oplysningskampagner. Dette ville blive gjort udover indsatsen i løsningsmodel 0.

Løsningsmodel 2.1 - Et grundlæggende lovgivningsinstrument, som understøttes af en fælles liste over invasive ikkehjemmehørende arter, der er problematiske på EU-plan. Der vil være tale om ikkehjemmehørende arter, hvis invasive karakter er påvist ved en risikoanalyse, og som af et stående udvalg med repræsentanter fra medlemsstaterne skønnes at udgøre en trussel på EU-plan. Listen vil medføre en række forpligtelser for medlemsstaterne: på den ene side forpligtelsen til at træffe foranstaltninger til at forhindre introduktionen af arterne på listen i EU (forebyggelse) og på den anden side forpligtelsen til at forvalte arterne på listen, som allerede er bragt ind og har etableret sig i EU (reaktion) med henblik på at forhindre, at de spredes yderligere i EU, og at begrænse deres skadevirkninger. Det overlades til

medlemsstaterne at vælge, hvilke foranstaltninger der skal træffes (udryddelse, indeslutning eller kontrol).

Løsningsmodel 2.2– Denne løsningsmodel udvider anvendelsesområdet for løsningsmodel 2.1 til mere end listen over invasive ikkehjemmehørende arter, der er problematiske på EU-plan, for så vidt angår reglerne om udsætning i miljøet. Det sker ved at indføre et system, hvor der for invasive ikkehjemmehørende arter, der er problematiske på medlemsstatsplan, vil være krav til medlemsstaterne om en udsætningstilladelse.

Løsningsmodel 2.3– Denne løsningsmodel udvider i endnu højere grad anvendelsesområdet for løsningsmodel 2.1 til mere end listen over invasive ikkehjemmehørende arter, der er problematiske på EU-plan, for så vidt angår reglerne om udsætning i miljøet. Det sker ved at indføre et system, hvor nye ikkehjemmehørende arter kun kan udsættes i miljøet, hvis de specifikt er blevet godkendt og opført på en EU-liste over ikkehjemmehørende arter, der er godkendt til udsætning, efter at det er vurderet, at en udsætning ikke vil medføre risici.

Løsningsmodel 2.4– Denne model styrker bestemmelserne om hurtig reaktion i forhold til løsningsmodel 2.2. Det sker ved at indføre en forpligtelse for medlemsstaterne til at udrydde nyligt etablerede invasive ikkehjemmehørende arter, der er opført på listen over invasive ikkehjemmehørende arter, der er problematiske på EU-plan, frem for at kontrollere eller indeslutte dem, medmindre Kommissionen indrømmer en undtagelse.

5. KONSEKVENSANALYSE

En af vanskelighederne ved at undersøge virkningerne af de forskellige løsninger er det forhold, at det er umuligt på forhånd at vide, hvor mange og hvilke invasioner der skal bekæmpes, og hvilke og hvor mange arter der skal opføres på listen over invasive ikkehjemmehørende arter, der er problematiske på EU-plan. Endvidere er der indtil for nylig kun foretaget ganske få store og omfattende økonomiske analyser af invasive ikkehjemmehørende arter.

Et andet vigtigt forhold, der skal tages i betragtning, er, at de sektorer, der sandsynligvis bliver påvirket af lovgivningsinstrumentet, formodes at omfatte adskillige SMV'er, herunder mikrovirksomheder. Kommissionen er betænkelig ved de konsekvenser, lovgivning vil få for små virksomheder og mikrovirksomheder, og har en politik om at minimere byrden for disse virksomheder; de forventes dog at blive omfattet af lovgivningens anvendelsesområde. Invasive ikkehjemmehørende arter kan have alvorlige konsekvenser for SMV'er i sektorer som f.eks. skovbrug, landbrug, turisme og rekreative aktiviteter. Disse sektorer vil således have gavn af indførelsen af koordinerede foranstaltninger til bekæmpelse af invasive ikkehjemmehørende arter. På den anden side har andre SMV'er, såsom kæledyrsbranchen og gartnerisektoren, gavn af handelen med ikkehjemmehørende arter og kunne blive påvirket af indførelsen af lovgivning til bekæmpelse af invasive ikkehjemmehørende arter, som kan medføre restriktioner på brugen af ikkehjemmehørende arter, selv om det er almindeligt kendt, at der til de fleste formål findes andre arter, der kan anvendes i stedet.

Ved analysen blev følgende hovedkonsekvenser konstateret:

Løsningsmodel 0 - Selv om den aktuelle indsats allerede koster 1,4 mia. EUR om året, vil status quo ikke kunne forhindre stigningen i de økonomiske, sociale og miljømæssige skader,

som invasive ikkehjemmehørende arter forårsager, og status quo kan således ikke opfylde målene med dette forslag effektivt.

Løsningsmodel 1 – Denne løsningsmodel medfører kun begrænsede ekstra omkostninger i forhold til løsningsmodel 0, men vil heller ikke kunne forhindre en stigning i skaderne effektivt.

Løsningsmodel 2.1 – Denne løsningsmodel forventes ikke at medføre nogen større omkostninger til foranstaltninger i forhold til løsningsmodel 0 (yderligere 26-40 mio. EUR om året), og den kunne endvidere med tiden føre til et fald i omkostninger (1 mia. EUR om året). De foranstaltninger, der foreslås i løsningsmodel 2.1 medfører en omlægning af de aktuelle udgifter med større fokus på forebyggelse og mindre på en indsats, når skaden er sket (i overensstemmelse med plante- og dyresundhedsordningerne) og en mere effektiv udnyttelse af ressourcer gennem en overordnet prioritering. De ekstra omkostninger vil blive holdt på et minimum ved at udnytte de gældende bestemmelser mest muligt. Løsningsmodel 2.1 kunne få negative konsekvenser for den internationale handel (men kun i tilfælde af at udbredt handel med invasive ikkehjemmehørende arter af høj værdi forbydes) og for de små virksomheder og mikrovirksomheder, som dyrker invasive ikkehjemmehørende arter eller handler med arter til selskabs- eller prydfornål (men kun i det omfang, at der ikke findes hensigtsmæssige alternativer). Eventuelle negative økonomiske konsekvenser vil dog blive taget i betragtning ved valget af de arter, der skal opføres på listen. På den anden side vil især borgere, offentlige myndigheder og andre økonomiske operatører, heriblandt mange små virksomheder og mikrovirksomheder, f.eks. inden for landbrug og skovbrug, drage fordel af, at der herved undgås en stigning i skader. Alle økonomiske operatører vil også nyde godt af større retssikkerhed og en mere koordineret tilgang. Endelig vil det grundlæggende lovgivningsinstrument give væsentlige sociale, miljømæssige og økonomiske fordele, som opvejer omkostningerne. Pakken kunne betyde, at der ikke tabes jobs (f.eks. efter sammenbrud i fiskeriet), og den vil være til gavn for folkesundheden og for ejendomme og rekreative faciliteter. Miljøet ville også blive tilgodeset, fordi man undgår skade på biodiversiteten og økosystemtjenesterne. Det skønnes, at hver forhindret introduktion af invasive ikkehjemmehørende arter betyder, at der på længere sigt undgås udgifter til skader/kontrol svarende til 130 mio. EUR pr. år. Dette er kun et groft skøn, men det viser de potentielle fordele på enkel vis. Selv hvis invasive ikkehjemmehørende arter, der er i gang med at etablere sig, ikke kan forhindres, vil de stadig være opført på listen og blive forvaltet på en sammenhængende måde, hvorved yderligere skadesomkostninger vil blive undgået.

Løsningsmodel 2.2 - Denne løsningsmodel sikrer en mere forebyggende indsats uden at være for byrdefuld. Den vil medføre ekstra administrative udgifter for de medlemsstater, der endnu ikke har et system med tilladelser, og for de økonomiske operatører, der har interesse i at udsætte ikkehjemmehørende arter, der er problematiske på medlemsstatsplan. Med dette system kunne det dog undgås at introducere invasive ikkehjemmehørende arter i miljøet, som, selv om de ikke var opført på listen over invasive ikkehjemmehørende arter, der er problematiske på EU-plan, kan forårsage betydelig økonomisk, social og miljømæssig skade.

Løsningsmodel 2.3 – Denne løsningsmodel er den, der i højeste grad bygger på forsigtighedsprincippet ud fra et økonomisk, socialt og miljømæssigt synspunkt. Den vil dog indebære et betydeligt skift i forhold til den gældende tilgang og medføre en væsentlig administrativ byrde for de økonomiske sektorer, som er afhængige af introduktionen af ikkehjemmehørende arter i miljøet (f.eks. gartnerisektoren og skovbrugssektoren).

Løsningsmodel 2.4 – Denne model sikrer, at der straks sættes effektivt ind over for nye invasioner. For hver invasion, der hurtigt udryddes, undgås de langsigtede negative, økonomiske, sociale og miljømæssige konsekvenser. Det kræver umiddelbart større investeringer til udryddelse, især for medlemsstaterne, men medfører væsentlige besparelser på længere sigt for samfundet som helhed.

Endelig skal det tages med i betragtning, at medlemsstaterne vil blive påvirket i forskellig grad afhængigt af deres erhvervsliv og de geografiske og klimatiske vilkår. I nogle medlemsstater er skovsektoren større end i andre (f.eks. i de nordiske lande og Tyskland), mens andre medlemsstater har en stor gartnerisektor (f.eks. Nederlandene). Det har dog ikke været muligt at konstatere meget store uligheder mellem medlemsstaterne.

6. SAMMENLIGNING AF LØSNINGSMODELLERNE

På grundlag af konsekvensanalysen var det muligt at nå frem til følgende konklusion:

Selv om **løsningsmodel 0 og 1** omfatter forskellige former for EU-lovgivning og national lovgivning, berører de ikke størstedelen af arter og spredningsveje. De anslås allerede at medføre udgifter på 1,4 mia. EUR om året til foranstaltninger, primært i medlemsstaterne, men opfylder ikke målene effektivt og hænger dårligt sammen med de overordnede EU-mål.

Løsningsmodel 2.1 kunne mindske de negative konsekvenser af de invasive ikkehjemmehørende arter betydeligt og opfylde målene effektivt. Den vil kun koste yderligere 26-40 mio. EUR om året. Endvidere vil omkostningerne til foranstaltningerne med tiden falde til 1 mia. EUR om året. Den vil have positiv indflydelse på de udgifter, medlemsstaternes offentlige myndigheder har, og hænge godt sammen med de overordnede EU-mål.

Løsningsmodel 2.2 vil for kun begrænsede ekstra omkostninger være mere effektiv og kohærent end løsningsmodel 2.1, eftersom medlemsstaterne ofte vil kunne bygge videre på eksisterende systemer.

Løsningsmodel 2.3 vil være endnu mere effektiv og kohærent end løsningsmodel 2.2, men vil samtidig medføre en betydelig administrativ byrde for visse økonomiske operatører, navnlig inden for primærproduktionen, hvilket ville påvirke dens effektivitet.

Løsningsmodel 2.4 vil for begrænsede ekstra omkostninger være mere effektiv og kohærent end løsningsmodel 2.2.

Kort sagt forventes løsningsmodel 2.3 at give de bedste resultater med hensyn til effektivitet og kohærens. Dens negative konsekvenser på det økonomiske område skønnes dog at være for store, og derfor er cost-benefit-forholdet mindre end ved løsningsmodel 2.2. På den anden side vurderes de ekstra fordele ved løsningsmodel 2.4 at være væsentlige og at opveje de ekstra omkostninger i forhold til løsningsmodel 2.2 og 2.1. Endvidere bygger løsningsmodel 2.4 i høj grad videre på de gældende bestemmelser i medlemsstaterne. **Løsningsmodel 2.4** vurderes derfor at være den **foretrukne løsningsmodel**, idet den giver de største fordele i forhold til omkostningerne, selv om det ikke er den løsningsmodel, der giver de største fordele med hensyn til biodiversiteten.

Ved at vælge løsningsmodel 2.4 forventes det, 1) at de årlige omkostninger til foranstaltninger vil forblive stabile eller endda vil falde med tiden, 2) at fordelene vil stige med årene

(manglende udgifter til afhjælpning af skader og forvaltning), eftersom et stigende antal invasioner undgås) og, 3) at de samlede omkostninger ved problemet ikke vil stige så meget, som de ville gøre uden en indsats på EU-plan.

7. OVERVÅGNING OG EVALUERING

Resultatet af det foreslåede instrument vil blive overvåget og evalueret ved hjælp af rapporterings- og meddelelsespligten i retsakten. Kommissionen og andre organer vil på det grundlag kunne rapportere om indikatorer og følge fremskridtene mod målene.

Rapporteringspligten vil bygge på eksisterende rapporteringsmekanismer, såsom dem der foretages i medfør af fuglebeskyttelsesdirektivet, habitatdirektivet, vandrammedirektivet og havstrategirammedirektivet samt dyre- og plantesundhedsordningerne og akvakulturordningen. Disse forpligtelser vil være begrænset til, hvad der er strengt nødvendigt for at sikre håndhævelse af retsakten og opfyldelsen af andre internationale forpligtelser, således at unødige administrative byrder undgås.

Retsakten vil indeholde en revisionsklausul, som gør det muligt at ajourføre fremgangsmåden i overensstemmelse med videnskabelige og tekniske fremskridt og at sikre en gradvis videreudvikling i lyset af de problemer, der måtte opstå i forbindelse med gennemførelsen.