

Brussel, 9.9.2013
SWD(2013) 322 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

Behorend bij het document

**Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad
betreffende preventie en beheer van de introductie en verspreiding van invasieve
uitheemse soorten**

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

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

Behorend bij het document

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende preventie en beheer van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten

Samenvatting

1. OMSCHRIJVING VAN HET PROBLEEM

Het probleem van IUS in Europa heeft twee kanten: 1) het ecologische probleem dat wordt gevormd door hun binnenkomst, vestiging en verspreiding, 2) het falende beleid als gevolg van het gefragmenteerde en onsamenvhangende beleid dat is ingesteld op EU- en nationaal niveau waardoor het ecologische probleem kan groeien.

Een ecologisch probleem: Uitheemse soorten zijn soorten die door menselijke toedoen over ecologische grenzen heen worden overgebracht buiten hun natuurlijke bereik. Uit wetenschappelijk bewijs blijkt dat van deze uitheemse soorten 10 % tot 15 % aanzienlijke negatieve gevolgen heeft voor de biodiversiteit, evenals ernstige economische en sociale gevolgen: dit zijn de invasieve uitheemse soorten (IUS). Er zijn twee hoofdoorzaken: 1) bepaalde uitheemse soorten zijn wenselijk en worden, bv. door de handel, de EU binnengebracht (bv. handelsbelangen, sierdoeleinden, gezelschapsdieren, biologische controle); 2) sommige uitheemse soorten worden onbewust geïntroduceerd als contaminanten van goederen (handel in andere grondstoffen) of kunnen meeliften of verborgen zijn in vervoersvectoren. Er wordt geraamd dat IUS de EU minstens € 12 miljard per jaar hebben gekost in de afgelopen 20 jaar. Ze hebben gevolgen voor bedrijven, waaronder kleine en micro-ondernemingen (bv. beverratten die de landbouwproductie verminderen), burgers (bv. ambrosia die allergieën veroorzaken), overheidsinstanties (bv. muskusratten die de infrastructuur beschadigen) en biodiversiteit (bv. de rosse stekelstaart die de inheemse witkopeend bedreigt). Aangezien de handels- en vervoersvolumes toenemen, neemt ook het aantal geïntroduceerde IUS toe. Bovendien neemt de schade die per IUS wordt veroorzaakt, aangezien IUS zich vestigen en verspreiden, toe, wat leidt tot steeds meer schade. Als er geen passende maatregelen worden genomen, zullen de kosten voor de EU dienovereenkomstig stijgen.

Beleidsfalen: Zeer weinig lidstaten hebben een uitgebreid juridisch kader voor de aanpak van het probleem en de meesten vertrouwen slechts op soortspecifieke, ad-hoc-maatregelen, die leiden tot een gefragmenteerde aanpak en niet-afgestemd optreden om een probleem aan te pakken dat in zijn aard grensoverschrijdend is. EU-wetgeving is momenteel alleen gericht op plaagorganismen en ziekteverwekkers die van invloed zijn op planten en dieren en uitheemse soorten die worden geïntroduceerd voor de aquacultuur (respectievelijk gereguleerd door wetgeving betreffende plantgezondheid, diergezondheid en de verordening betreffende het gebruik van uitheemse soorten in de aquacultuur), zodat een aanzienlijk deel van het

probleem niet wordt aangepakt. Bovendien is het huidige optreden tegen IUS in de lidstaten van de EU voornamelijk reactief van aard en wordt getracht de reeds veroorzaakte schade te minimaliseren.

Alle lidstaten hebben last van IUS, zij het op verschillende momenten en door verschillende soorten, aangezien sommige IUS van invloed zijn op de gehele EU, terwijl andere slechts een probleem zijn in bepaalde regio's of onder bepaalde ecologische en klimaatomstandigheden. Er kan worden aangenomen dat landen met hogere handelsvolumen en meerdere punten van binnenkomst waarschijnlijk meer last hebben van de introductie van IUS. Het is niet mogelijk om de omvang of concentratie vast te stellen van verplaatsingen binnen de EU, aangezien er geen interne controles bestaan voor grondstoffen of toezicht op uitheemse soorten die zich in het wild langs de grenzen verplaatsen. Aangezien de gevolgen van IUS toepasselijk zijn in de gehele EU, is afgestemd optreden om IUS aan te pakken een voordeel voor alle EU-lidstaten, en worden er natuurlijk ook inspanningen vereist van alle lidstaten.

2. IS EU-OPTREDEN GERECHTVAARDIGD OP GROND VAN SUBSIDIARITEIT?

Het feit dat het aantal IUS toeneemt, ondanks het huidige beleid/de huidige initiatieven, geeft aan dat de huidige aanpak niet effectief is. Aangezien soorten grenzen niet in acht nemen, is EU-optreden gerechtvaardigd. Afgestemd EU-optreden is nodig om te verzekeren dat lidstaten, wanneer IUS voor het eerst de Unie binnenkomen, direct maatregelen nemen ten gunste van nog niet getroffen lidstaten. Dit verzekert ook juridische duidelijkheid en een gelijk speelveld voor de sectoren die uitheemse soorten gebruiken of verhandelen, terwijl tegelijkertijd fragmentatie van de interne markt als gevolg van verschillende beperkingen van de handel in IUS tussen de lidstaten wordt voorkomen. Sommige soorten zijn invasief en veroorzaken veel schade in het ene land, terwijl ze in een ander land onschadelijk en zelfs voordelig kunnen zijn. Optreden op EU-niveau overeenkomstig het solidariteitsbeginsel beschermt de belangen van de lidstaten die waarschijnlijk de meest negatieve gevolgen zullen ondervinden. Tot slot profiteren de lidstaten die reeds wetgeving betreffende IUS hebben aangenomen van een gemeenschappelijke aanpak, waardoor wordt gegarandeerd dat aangrenzende lidstaten optreden tegen dezelfde soorten.

3. DOELSTELLINGEN

Algemene doelstellingen:

minimalisering van de negatieve gevolgen van IUS op de biodiversiteit en het milieu en bijdrage aan de **biodiversiteitsdoelstelling voor EU 2020**, door te voldoen aan streefdoel 5: „Tegen 2020 zijn invasieve uitheemse soorten en hun introductiemechanismen in kaart gebracht en is de prioriteit ervan bepaald, worden prioritaire soorten in de hand gehouden of uitgeroeid en worden hun routes beheerd om de introductie en vestiging van nieuwe invasieve uitheemse soorten te voorkomen”;

minimalisering van de negatieve economische en sociale gevolgen van IUS op de EU-economie en de EU-burgers en bescherming van hun welzijn en gezondheid, en zo bijdragend aan de **Europa 2020-strategie**.

Specifieke doelstellingen:

de huidige reactieve aanpak veranderen in een meer preventieve aanpak van IUS;

optreden tegen IUS prioriteren naar waar de hoogste netto voordelen worden behaald;

stimuleren van een samenhangende aanpak van IUS in de gehele EU.

Operationele doelstellingen:

voorkomen van de bewuste introductie van voor de Unie van belang zijnde IUS in de EU;

voorkomen van de onbewuste introductie van IUS in de EU en onbewuste uitzetting in het milieu;

voorkomen van onbewuste uitzetting van IUS in het milieu;

vroege waarschuwing en snelle respons om voortplanting en verspreiding van voor de Unie van belang zijnde IUS te voorkomen;

de schade die wordt veroorzaakt door voor de Unie van belang zijnde IUS die zich hebben gevestigd in het milieu te elimineren, minimaliseren of beperken.

4. BELEIDSOPTIES

Er zijn vijf opties geïdentificeerd die alle de vijf operationele doelstellingen ten uitvoer leggen, maar met een verschillend ambitieniveau. De opties zijn samengesteld met gebruik van een tweeledige aanpak, die tegelijkertijd een analyse omvatte van de benodigde maatregelen om de operationele doelstellingen uit te voeren (de inhoud) evenals het soort beleidsinstrument (de vorm).

Optie 0 - De basisoptie houdt een status-quo in zonder nader optreden, zodat alleen plaagorganismen en ziekteverwekkers worden aangepakt die van invloed zijn op planten en dieren en uitheemse soorten die worden geïntroduceerd voor de aquacultuur. Daarnaast kunnen er invoerverboden worden opgelegd middels de verordening inzake de handel in wilde dieren en planten en valt ballastwater onder het verdrag inzake ballastwater wanneer dat in werking treedt. Lidstaten blijven op ad-hoc-basis handelen op basis van de schadekosten per soort.

Optie 1 - Stimuleren van vrijwillig optreden en verbeteren van de samenwerking omvat de ontwikkeling van richtsnoeren, sectorale gedragscodes en andere bewustwordings- en opleidingscampagnes. Dit vindt plaats in aanvulling op het optreden uit hoofde van optie 0.

Optie 2.1 - Een basiswetgevingsinstrument dat wordt gebaseerd op één lijst van voor de Unie van belang zijnde IUS. Dit zijn uitheemse soorten waarvan door middel van een risicobeoordeling is aangetoond dat ze invasief zijn en die worden beschouwd als voor de Unie van belang zijnde bedreiging door een staand comité met vertegenwoordigers uit de lidstaten. De lijst zou een reeks verplichtingen aan de lidstaten opleggen: enerzijds om op te treden en de binnenkomst van op de lijst opgenomen soorten in de EU voorkomen (preventie) en anderzijds de op de lijst opgenomen soorten beheersen die zich reeds bevinden en zich hebben gevestigd in de EU (reactie), om zo verdere verspreiding binnen de EU te voorkomen en de schade te minimaliseren. De keuze voor de te nemen maatregelen (uitroeiing, beheersing of controle) worden aan de lidstaten overgelaten.

Optie 2.2 - Deze optie breidt het toepassingsgebied van optie 2.1 uit buiten de lijst van voor de Unie van belang zijnde IUS voor wat betreft de regelgeving over uitzetting in het milieu. Dit wordt bereikt door een systeem te introduceren waarbij, voor IUS die van belang zijn voor een lidstaat een uitzetvergunning wordt vereist door de lidstaten.

Optie 2.3 - Deze optie breidt het toepassingsgebied van optie 2.1 nog verder uit buiten de lijst van voor de Unie van belang zijnde IUS voor wat betreft de regelgeving over uitzetting in het milieu. Dit wordt bereikt door het opzetten van een systeem waarbij nieuwe uitheemse soorten uitsluitend in het milieu kunnen worden uitgezet indien zij expliciet zijn goedgekeurd en zijn opgenomen op een EU-lijst van voor uitzetting goedgekeurde uitheemse soorten, na vaststelling dat de uitzetting geen risico's inhoudt.

Optie 2.4 - Deze optie versterkt de bepalingen voor snelle respons in vergelijking met optie 2.2. Dit wordt bereikt door de introductie van een verplichting voor de lidstaten om nieuw vestigende IUS uit te roeien die zijn opgenomen op de lijst van voor de Unie van belang zijnde soorten, in plaats van ze te beheersen, tenzij er een afwijking is toegestaan door de Commissie.

5. BEOORDELING VAN GEVOLGEN

Een moeilijke factor in de analyse van de gevolgen van de verschillende opties was het feit dat het onmogelijk is om vooraf te weten hoe veel en welke invasies moeten worden aangepakt en welke en hoe veel soorten worden opgenomen op de lijst met voor de Unie van belang zijnde IUS. Bovendien waren grootschalige en uitgebreide economische onderzoeken naar IUS in het algemeen tot voor kort zeldzaam.

Een andere belangrijke overweging is dat de sectoren waarop het wetgevingsinstrument waarschijnlijk van toepassing wordt, ook meerdere kmo's omvat, waaronder micro-ondernemingen. De Commissie is bezorgd over de gevolgen van wetgeving op kleine en micro-ondernemingen en voert een beleid uit waarin de lasten voor dergelijke bedrijven worden geminimaliseerd; ze worden echter wel geacht te vallen onder het toepassingsgebied van deze wetgeving. IUS kunnen ernstige negatieve gevolgen hebben voor kmo's in sectoren zoals bosbouw, landbouw, toerisme en recreatie-activiteiten. Deze sectoren zouden derhalve profiteren van de introductie van afgestemde maatregelen om IUS aan te pakken. Aan de andere kant profiteren andere kmo's, zoals handelaren in huisdieren, van de handel in uitheemse soorten en kan de introductie van wetgeving voor de aanpak van IUS op hen van invloed zijn, wat beperkingen kan veroorzaken voor het gebruik van uitheemse soorten, hoewel algemeen wordt erkend dat er in de meeste gevallen gekozen kan worden voor vervangende soorten.

Uit de analyse zijn de volgende belangrijkste gevolgen naar voren gekomen:

Optie 0 - Hoewel dit optreden al € 1,4 miljard per jaar kost, zou het behouden van de status-quo er niet in slagen om de groei van economische, sociale en milieuschade te voorkomen en derhalve niet doeltreffend zijn voor het bereiken van de doelstellingen van dit voorstel.

Optie 1 - Deze optie zou leiden tot minimale aanvullende kosten van het optreden in vergelijking met optie 0, maar zou ook niet doeltreffend zijn om de toename in schade te voorkomen.

Optie 2.1 - Het is de verwachting dat deze optie geen grote aanvullende kosten van het optreden (aanvullend € 26-€ 40 miljoen/jaar) met zich meebrengt in vergelijking met optie 0 en daarnaast kan deze optie in de lop der tijd leiden tot een afname van de kosten (€ 1 miljard/jaar). De onder 2.1 voorgestelde maatregelen omvatten de reorganisatie van de huidige uitgaven, waarbij de nadruk meer komt te liggen op preventie en minder op reactie (overeenkomstig de wetgeving voor plant- en diergezondheid), en op efficiënter gebruik van middelen, door middel van samenhangende prioritering. De aanvullende kosten zouden ook tot een minimum beperkt blijven door maximaal gebruik te maken van bestaande bepalingen. Optie 2.1 kan negatieve gevolgen hebben voor de internationale handel (maar alleen indien veel verhandelde IUS met een grote waarde werden verboden) en op de kleine en micro-ondernemingen die IUS kweken of handelen in huisdieren en siersoorten (maar alleen voor zover er geen passende alternatieven kunnen worden gevonden). De mogelijke negatieve gevolgen zouden echter worden meegenomen in de beoordeling van de soorten voor de lijst. Aan de andere kant zouden burgers, overheidsinstanties, en andere economische marktdeelnemers, waaronder veel kleine en micro-ondernemingen, zoals boeren en bosbouwers, in belangrijke mate profiteren van de voorkomen toegenomen schade. Alle economische marktdeelnemers zouden tevens profiteren van een verbeterde juridische zekerheid en een beter afgestemde aanpak. Tot slot zou het basiswetgevingsinstrument aanzienlijk sociale, economische en milieuvoordelen inhouden die zouden opwegen tegen de kosten. Dit pakket zou zelfs banenverlies kunnen voorkomen (bv. na ineenstorting van de visserij), gunstig zijn voor de volksgezondheid evenals voor eigendom en recreatiefaciliteiten. De milieugevolgen zijn ook positief dankzij de voorkomen schade aan de biodiversiteit en ecosysteemdiensten. Er wordt geraamd dat elke voorkomen IUS gemiddeld € 130 miljoen/jaar aan schade/controlekosten op de langere termijn voorkomt. Dit is een ruwe raming, maar het illustreert de mogelijke voordelen op een vereenvoudigde manier. Bovendien zouden de soorten, zelfs als nieuw vestigende IUS niet kunnen worden voorkomen, nog steeds op de lijst worden opgenomen en op samenhangende wijze worden beheerst, zodat meer schade wordt vermeden.

Optie 2.2 - Deze optie leidt tot een preventievere aanpak, zonder dat er te veel lasten worden opgelegd. De lidstaten zouden enkele aanvullende administratieve kosten krijgen wanneer zij nog geen vergunningsstelsel hebben, ook marktdeelnemers die een belang hebben bij de uitzetting van voor de lidstaten van belang zijnde uitheemse soorten zouden aanvullende kosten kunnen krijgen. Dit stelsel voorkomt echter de introductie in de omgeving van IUS die, hoewel ze niet zijn vermeld als voor de Unie van belang zijnde IUS, aanzienlijke economische, sociale en milieuschade kunnen veroorzaken.

Optie 2.3 – Deze aanpak volgt de meest voorzichtige aanpak vanuit het oogpunt van economische, sociale en milieuschade. De optie vormt echter een aanzienlijke verschuiving in vergelijking met de huidige aanpak en veroorzaakt een aanzienlijke administratieve belasting voor economische sectoren die afhankelijk zijn van de introductie van nieuwe soorten in het milieu (bv. de horticuultuur- en bosbouwsector).

Optie 2.4 – Met deze aanpak wordt verzekerd dat er tegen nieuwe invasies direct grondig wordt opgetreden. Elke snel uitgeroeide invasie voorkomt economische, sociale en milieugevolgen op de lange termijn. Dit leidt tot hogere aanvankelijke investering in uitroeiing, voornamelijk voor de lidstaten, maar aanzienlijke besparingen op de langere termijn voor de samenleving als geheel.

Tot slot moet worden overwogen dat lidstaten op verschillende manieren worden beïnvloed, afhankelijk van de structuur van hun bedrijven, in aanvulling op hun geografische en klimaatomstandigheden. Sommige lidstaten hebben bijvoorbeeld meer bosbouw dan andere (bv. de Scandinavische landen, Duitsland), terwijl ander een bloeiende horticuultuursector hebben (bv. Nederland). Het is echter niet mogelijk om bijzonder sterke onevenwichtigheid te identificeren tussen de lidstaten.

6. VERGELIJKING VAN DE OPTIES

Op basis van de analyse van de gevolgen, was het mogelijk om tot de volgende conclusie te komen:

Hoewel **optie 0** en **optie 1** meerdere onderdelen van EU- en nationale wetgeving omvatten, pakken zij een grote meerderheid van de soorten en introductiemechanismen niet aan. Er wordt geraamd dat ze al € 1,4 miljard/jaar kosten aan optreden, voornamelijk aan de lidstaten, maar als niet-doeltreffend worden beschouwd om te voldoen aan de doelstellingen van dit onderwerp en dat het ontbreekt aan samenhang met de overkoepelende EU-doelstellingen.

Optie 2.1 zou de negatieve gevolgen van IUS aanzienlijk verminderen en doeltreffend zijn voor het bereiken van de doelstellingen. Het zou slechts leiden tot aanvullende kosten voor optreden van € 26 tot € 40 miljoen/jaar. Bovendien kan het de kosten van optreden in de loop der tijd met € 1 miljard /jaar verlagen. De optie zou een positief effect hebben op de efficiëntie van de uitgaven van de overheidsinstanties in de lidstaten en samenhang vertonen met de overkoepelende EU-doelstellingen.

Optie 2.2 zou efficiënter, doeltreffender en samenhangender zijn dan optie 2.1, met slechts gemiddelde aanvullende kosten, aangezien de lidstaten vaak voort zouden bouwen op bestaande systemen.

Optie 2.3 zou nog doeltreffende en samenhangender zijn dan optie 2.2, maar zou tegelijkertijd leiden tot een aanzienlijke belasting voor bepaalde marktdeelnemers, in het bijzonder de marktdeelnemers die betrokken zijn bij de primaire productie, wat van invloed zou zijn op hun efficiëntie.

Optie 2.4 is efficiënter, doeltreffender en samenhangender dan optie 2.2, met gemiddelde aanvullende kosten.

Samenvattend is de verwachting dat optie 2.3 de beste resultaten oplevert voor wat betreft doeltreffendheid en samenhang. De gevolgen voor het economische domein worden echter als te groot beschouwd en daarom is de kosten-batenanalyse minder gunstig dan voor optie 2.2. Aan de andere kant worden de aanvullende voordelen van optie 2.4 als aanzienlijk geraamd en tevens dat ze opwegen tegen de aanvullende kosten in vergelijking met optie 2.2 en 2.1. Bovendien zou optie 2.4 op efficiënte wijze voortbouwen op de bestaande bepalingen in de lidstaten. Daarom wordt **optie 2.4** geselecteerd als de **voorkeursoptie**, met de hoogste opbrengst in vergelijking met de kosten, al is het niet de optie met de hoogste voordelen voor de biodiversiteit.

Door te kiezen voor optie 2.4 wordt verwacht dat 1) de jaarlijkse kosten van het optreden stabiel zal blijven of in de loop der tijd zelfs zou afnemen, 2) de omvang van de voordelen (d.w.z. het vermijden van kosten voor schade en controle) in de loop der jaren zou toenemen,

aangezien het aantal voorkomen invasies toeneemt, 3) de algemene kosten van het probleem niet zo veel toenemen, als zonder EU-optreden.

7. TOEZICHT EN EVALUATIE

Het toezicht op en de evaluatie van de uitkomsten van het voorgestelde instrument wordt aangepakt via verslagleggings- en kennisgevingsverplichtingen in de wetstekst. Op basis hiervan zijn de Commissie en andere instanties in staat om verslag te doen over de indicatoren en de voortgang richting de doelstellingen te volgen.

De verslagleggingsverplichtingen bouwen voort op bestaande verslagleggingsmechanismen, zoals die welke worden uitgevoerd overeenkomstig de vogel- en habitatrichtlijn, de kaderrichtlijn water en de kaderrichtlijn mariene strategie, evenals in de wetgeving betreffende dier- en plantgezondheid en aquacultuur. Dergelijke verplichtingen worden beperkt tot het strikte minimum om de handhaving van de wetstekst en andere internationale verplichtingen te verzekeren om zo onnodige administratieve lasten te voorkomen.

De wetstekst bevat een herzieningsbepaling die het bijwerken van de aanpak mogelijk maakt op basis van wetenschappelijke en technische vooruitgang en maken de geleidelijke verdere ontwikkeling mogelijk in het licht van problemen die ontstaan tijdens de tenuitvoerlegging.