



EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 9.9.2013
SWD(2013) 322 final

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT

MÕJU HINDAMISE KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile:

**Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus
invasiivsete võõrliikide sissetoomise ja levimise ennetamise ja ohjamise kohta**

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

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT

MÕJU HINDAMISE KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile:

Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus

invasiivsete võõrliikide sissetoomise ja levimise ennetamise ja ohjamise kohta

Seletuskiri

1. PROBLEEMI MÄÄRATLUS

Euroopa invasiivsete võõrliikidega seotud probleemil on kaks tahku: 1) ökoloogiline probleem, mida tekitab võõrliikide sisenemine, kohandumine ja levimine; 2) poliitika ebaõnnestumine, kuna ELi ja liikmesriikide tasandil võetud meetmed on killustatud ja ebaühtlased ning mis omakorda võimaldab ökoloogilisel probleemil süveneda.

Ökoloogiline probleem - võõrliigid on liigid, mis on viidud inimese abiga üle ökoloogiliste piiride väljapoole selle looduslikku levilat. Teaduslikud tõendid näitavad, et neist liikidest 10–15 % avaldavad märkimisväärset negatiivset mõju bioloogilisele mitmekesisusele ning neil on rasked majanduslikud ja sotsiaalsed tagajärjed. Need on invasiivsed võõrliigid. Invasiivsed võõrliigid jõuavad liitu kahel viisil: 1) teatavad võõrliigid on soovitud ja need tuuakse (nt kaubana) liitu tahtlikult (nt ärihuvides, kaunistuseks, lemmikloomadeks ja bioloogiliseks tõrjeks); 2) mõned võõrliigid tuuakse sisse juhuslikult koos kaupadega (muude kaupadega kauplemine) või nn "jänestena" transpordivahendites. Hinnangute kohaselt on invasiivsed võõrliigid toonud viimase 20 aasta jooksul ELile kahju 12 miljardit eurot aastas. Nad mõjutavad ettevõtteid, sealhulgas väike- ja mikroettevõtteid (nt nutria, kes mõjutab põllumajandustootmist), inimesi (nt ambroosia, mis tekitab allergiat), riigiasutusi (nt ondatra, kes kahjustab taristut) ning bioloogilist mitmekesisust (nt valgepõsk-händpart, kes ohustab kohalikku stepi-händparti). Kuna kaubavahetus ja veomahud suurenevad, suureneb ka sissetoodud invasiivsete võõrliikide arv. Lisaks sellele suureneb ka kahju, kuna invasiivsed võõrliigid kohanduvad ja levivad ning tekitavad üha rohkem probleeme. Kui asjakohaseid meetmeid ei võeta, on oodata kulude suurenemist ELi jaoks.

Poliitika ebaõnnestumine - vaid mõnes üksikus liikmesriigis on olemas ulatuslik õigusraamistik probleemi käsitlemiseks. Enamikus liikmesriikides võetakse konkreetsele liigile suunatud ühekordseid meetmeid, mille tulemusena lahendatakse piiriülest probleemi killustatud lähenemisviisi ja kooskõlastamata meetmetega. Praegu käsitletakse ELi õigusaktidega üksnes taimi ja loomi mõjutavaid taimekahjustajaid ja haigustekitajaid, samuti võõrliike, mis on sisse toodud vesiviljeluses kasutamiseks (reguleeritakse vastavalt taimetervisekorraga, loomatervishoiu korraga ning määrusega, milles käsitletakse võõrliikide kasutamist vesiviljeluses). Sellega jääb suur osa probleemist lahendamata. Lisaks on liikmesriikide praegused meetmed ette nähtud eelkõige tagajärgede likvideerimiseks, millega püütakse vähendada juba tekitatud kahju.

Invasiivsed võõrliigid mõjutavad kõiki liikmesriike, kuigi aeg ja liigid on erinevad. Mõned liigid mõjutavad suuremat osa ELis, samal ajal tekitavad muud liigid probleeme üksnes teatavates piirkondades või teatavates ökoloogilistes või kliimatingimustes. Võib eeldada, et invasiivsete võõrliikide sissetoomise tõttu kannatavad rohkem need riigid, mille kaubavahetus on suurem ning millel on palju sissetoomise kohti. Võõrliikide liikumise ulatust või kontsentratsiooni ELis ei ole võimalik kindlaks teha, kuna ELi siseselt ei kontrollita kaupu ega jälgita võõrliikide liikumist looduses üle piiri. Kuna invasiivsete võõrliikide mõju on oluline kogu ELi jaoks, saaksid kooskõlastatud meetmetest kasu kõik ELi liikmesriigid, kes peavad samal ajal ka ise jõupingutusi tegema.

2. KAS ELI MEETMED ON SUBSIDIAARSUSE PÕHIMÕTET ARVESSE VÕTTES PÕHJENDATUD?

Asjaolu, et invasiivsete võõrliikide arv kasvab hoolimata olemasolevatest meetmetest ja algatustest näitab, et praegune lähenemisviis ei ole tõhus. Kuna liigid ei tunne riigipiire, on ELi meetmed põhjendatud. On vaja kooskõlastatud liidu meetmeid, millega tagada, et kui invasiivne võõrliik esimest korda liitu siseneb, võtab asjaomane liikmesriik viivitamata meetmeid teiste veel mõjutamata liikmesriikide kaitsmiseks. Sellega tagatakse ka õigusselgus ja võrdsed võimalused nende sektorite jaoks, kes kasutavad võõrliike või kauplevad nendega, ning välditakse samal ajal siseturu killustumist, mis toimuks siis, kui invasiivsete võõrliikidega kauplemist piirataks liikmesriikides erineval viisil. Kui mõnes riigis on mõned liigid invasiivsed ja tekitavad eriti suurt kahju, siis muudes riikides ei pruugi nad kahju tekitada ning võivad osutada isegi kasulikuks. ELi tasandil meetmete võtmine kooskõlas solidaarsuspõhimõttega kaitseb nende liikmesriikide huve, kelle jaoks oleks tagajärjed tõenäoliselt kõige raskemad. Nende liikmesriikide jaoks, kus juba kehtivad invasiivseid võõrliike käsitlevad õigusaktid, on ühtne lähenemisviis kasulik, kuna sellega tagatakse, et naaberliikmesriigis võetakse meetmeid samade liikide suhtes.

3. EESMÄRGID

Üldeesmärgid:

vähendada nii palju kui võimalik invasiivsete võõrliikide negatiivset mõju bioloogilisele mitmekesisusele ning toetada **ELi 2020. aastaks püstitatud bioloogilise mitmekesisuse eesmärgi** saavutamist viienda eesmärgi täitmisega: „2020. aastaks tehakse kindlaks invasiivsed võõrliigid ja nende liikumisteed- ja viisid ning neist koostatakse pingerida; nimekirja tipus olevad liigid võetakse kontrolli alla või hävitatakse ning võõrliikide liikumisteid ja -viise hallatakse, et vältida uute invasiivsete võõrliikide sissetungi ja kohandumist”;

vähendada nii palju kui võimalik invasiivsete võõrliikide negatiivset majanduslikku ja sotsiaalset mõju ELi majandusele ja kodanikele ning kaitsta inimeste heaolu ja tervist, aidates sel viisil kaasa strateegia „Euroopa 2020” eesmärkide saavutamisele.

Erieesmärgid:

minna üle praeguselt reageerivalt lähenemisviisilt ennetavale lähenemisviisile;

suunata invasiivseid võõrliike käsitlevad meetmed sinna, kust on võimalik saada suurimat netokasu;

edendada invasiivsete võõrliikidega seoses ühtset lähenemisviisi kogu ELis.

Tegevuseesmärgid:

ennetada kogu ELi jaoks probleemsete invasiivsete võõrliikide tahtlikku sissetoomist ELi;

ennetada invasiivsete võõrliikide juhuslikku sissetoomist ELi ning nende juhuslikku keskkonda viimist;

ennetada invasiivsete võõrliikide tahtlikku keskkonda viimist;

varajane hoiatamine ja kiire reageerimine, et ennetada kogu ELi jaoks probleemsete invasiivsete võõrliikide paljunemist ja levimist;

kõrvaldada, vähendada või leevendada kahju kogu ELi jaoks probleemsete ning keskkonnas kohandunud invasiivsete võõrliikide ohjamisega.

4. POLIITIKAVÕIMALUSED

Kindlaks on tehtud viis erineva ambitsioonikuse tasemega poliitikavõimalust, milles kõigis käsitletakse viit tegevuseesmärki. Poliitikavõimaluste väljatöötamisel lähtuti kahest aspektist: tegevuseesmärkide saavutamiseks vajalike meetmete analüüs (sisu) ning poliitikavahendi liik (vorm).

Poliitikavõimalus 0 - see on alusstsenaarium, mille puhul säilitatakse praegune olukord ning uusi meetmeid ei võeta. Seega käsitletakse üksnes taimakahjustajaid ja haigustekitajaid ning invasiivseid võõrliike, mis on sisse toodud kasutamiseks vesiviljeluses. Lisaks saaks kehtestada impordikeelud vastavalt looduslike liikidega kauplemist käsitlevale määrusele ning ballastvee käitlemist saaks hakata reguleerima siis, kui jõustub ballastveealane konventsioon. Liikmesriigid võtaksid jätkuvalt ühekordseid meetmeid lähtudes kahju suurusest ja liikidest.

Poliitikavõimalus 1 - sellega edendatakse vabatahtlikke meetmeid ja süvendatakse koostööd, mis hõlmab suuniste ja valdkondlike tegevusjuhiste väljatöötamist ning muude teadlikkuse tõstmise ja koostöökampaaniate korraldamist. Need meetmed oleksid poliitikavõimaluse 0 täienduseks.

Poliitikavõimalus 2.1 - selle võimaluse puhul toetatakse põhiõigusakti ühtse loeteluga kogu ELi jaoks probleemsete invasiivsete võõrliikide kohta. Loetellu kantakse võõrliigid, mille puhul on riskihindamise tulemusena tõendatud nende invasiivsus ning liikmesriikide esindajaid hõlmav alaline komitee peab neid ohuks kogu ELi jaoks. Loeteluga kaasneks liikmesriikide jaoks mitmeid kohustusi: ühest küljest tuleb võtta meetmeid, et ennetada loetellu kantud liikide sisenemist ELi (ennetamine) ning teisest küljest tuleb ohjata loetellu kantud liike, mis on ELi juba sisenenud ja siin kohandunud (reageerimine), et vältida nende edasist levimist ELis ning vähendada nii palju kui võimalik nende tekitatud kahju. Liikmesriigid võivad ise otsustada, milliseid meetmeid nad võtavad (hävitamis-, ohjeldamis- või vähendamismeetmed).

Poliitikavõimalus 2.2 - selle võimalusega laiendatakse poliitikavõimaluse 2.1 kohaldamisala keskkonda viimist käsitlevate eeskirjade osas. Selleks luuakse süsteem, mille alusel

liikmesriigid nõuaksid nende jaoks probleemsete invasiivsete võõrliikide keskkonda viimiseks luba.

Poliitikavõimalus 2.3 - selle võimalusega laiendatakse poliitikavõimaluse 2.1 kohaldamisala keskkonda viimist käsitlevate eeskirjade osas veelgi rohkem. Selleks luuakse süsteem, mille alusel võib uued invasiivsed võõrliigid viia keskkonda pärast seda, kui on kindlaks tehtud, et see ei kujuta endast mingit riski, ning üksnes juhul, kui see on selgelt heaks kiidetud ning kõnealused liigid on kantud ELi loetellu invasiivsetest võõrliikidest, mille keskkonda viimine on heaks kiidetud.

Poliitikavõimalus 2.4 - selle võimalusega karmistatakse võrreldes poliitikavõimalusega 2.2 kiiret reageerimist käsitlevaid sätteid. Selleks pannakse liikmesriikidele kohustus hävitada kohanduma hakanud invasiivsed võõrliigid, mis on kantud kogu liidu jaoks probleemsete invasiivsete võõrliikide loetellu, selle asemel, et nende arvukust vähendada või neid ohjeldada, välja arvatud juhul, kui komisjon on teinud erandi.

5. MÕJU HINDAMINE

Üks raskustest, mis tuli ette erinevate poliitikavõimaluste mõju analüüsimisel, oli asjaolu, et on võimatu ette näha, kui mitut ja millist invasiooni on vaja tõrjuda ning millised liigid ja kui palju liike kantakse kogu ELi jaoks probleemsete invasiivsete võõrliikide loetellu. Pealegi on invasiivsete võõrliikide kohta hakatud alles hiljuti tegema ulatuslikke ja põhjalikke majandusuuringuid.

Samuti tuleb võtta arvesse seda, et sektorites, mida õigusakt tõenäoliselt mõjutab, on arvatavasti palju väikeseid ja keskmise suurusega ettevõtjaid (VKEd), sealhulgas mikroettevõtjaid. Komisjon on mures sellepärast, kuidas õigusakt mõjutab väike- ja mikroettevõtjaid ning püüab vähendada nendele õigusaktist tulenevat koormust nii palju kui võimalik. Siiski tuleks õigusakti kohaldada ka kõnealuste ettevõtjate suhtes. Invasiivsed võõrliigid võivad avaldada negatiivset mõju VKEdele, kes tegutsevad metsandus-, põllumajandus- ja turismisektoris ning vabaaja tegevustega seotud aladel. Nende sektorite jaoks oleksid kooskõlastatud meetmed invasiivsete võõrliikide tõrjumiseks kasulikud. Teisest küljest võivad invasiivsete võõrliikide tõrjet käsitlevad õigusaktid negatiivselt mõjutada muudes valdkondades tegutsevaid VKEsid, nagu lemmikloomadega kauplejad ning aiandussektor, kes saavad kasu invasiivsete võõrliikidega kauplemisest, kuna nimetatud õigusaktidega seatakse teatavad piirangud invasiivsete võõrliikide kasutamisele. Üldiselt on siiski teada, et enamiku kasutusotstarvete jaoks on olemas asendusliigid.

Analüüsi käigus tehti kindlaks järgmised peamised mõjud:

Poliitikavõimalus 0 - praeguste meetmete kulud on 1,4 miljardit eurot aastas ning kui praegune olukord jätkub, ei saa vältida invasiivsete võõrliikide tekitatud majandusliku, sotsiaalse ja keskkonnalise kahju suurenemist. Seega ei ole selle poliitikavõimalusega võimalik käesoleva ettepaneku eesmäärke saavutada.

Poliitikavõimalus 1 - sellega kaasneks väga vähe lisakulusid võrreldes poliitikavõimalusega 0, kuid kahju suurenemist ei saa ka selle võimalusega vältida.

Poliitikavõimalus 2.1 - sellega meetmete maksumus oluliselt ei suureneks (26–40 miljonit eurot aastas) võrreldes poliitikavõimalusega 0. Aja jooksul võivad kulud hoopis väheneda

(ühe miljardi euronit aastas). Poliitikavõimalusega 2.1 ette nähtud meetmed hõlmaksid praeguste kulude ümberkorraldamist, millega viiakse rõhuasetus reageerimiselt ennetamisele (kooskõlas taimetervise- ja loomatervishoiu korraga) ning ressursside tõhusamat kasutamist prioriteetide ühtse seadmise kaudu. Lisakulud hoitakse võimalikult madalal sellega, et kasutatakse maksimaalselt ära olemasolevaid sätteid. Poliitikavõimalus 2.1 võib negatiivselt mõjutada rahvusvahelist kaubandust (üksnes juhul, kui keelatakse üldkaubeldavad suure väärtusega invasiivsed võõrliigid) ning neid väike- ja mikroettevõtjaid, kes kasvatavad invasiivseid võõrliike või kauplevad lemmikloomade ja kaunistuseks kasutatavate liikidega (üksnes niivõrd kui võrd ei leita sobivaid asendusliike). Liikide loetellu kandmisel võetakse siiski arvesse võimalikku negatiivset mõju majandusele. Samas muud ettevõtjad, sealhulgas paljud väike- ja mikroettevõtjad (nt põllumajandus- ja metsandusettevõtjad), eraisikud ja riigiasutused saaksid kahju suurenemise vältimisest kõige rohkem kasu. Kõik ettevõtjad saaksid kasu ka suuremast õiguskindlusest ja kooskõlastatud lähenemisviisist. Põhiõigusakt tooks kaasa olulise sotsiaalse, keskkonnavalise ja majandusliku kasu, mis kaaluks üles kulud. Paketiga saaks vältida töökohtade vähenemist (nt pärast kalandusettevõtete pankrotistumist), see tooks kasu seoses rahvatervise ning omandi ja vabaaja tegevustega. Keskkonnamõju oleks samuti positiivne, kuna välditakse kahju bioloogilisele mitmekesisusele ja ökosüsteemi teenustele. Ühe invasiivse võõrliigi ennetamine aitab pikemas perspektiivis hinnanguliselt vältida kahjudega ja liikide ohjamisega seotud kulusid keskmiselt 130 miljonit eurot aastas. See on esialgne hinnang, kuid annab lihtsal viisil ettekujutuse võimalikust kasust. Lisaks sellele kantaks hiljuti kohandunud invasiivsed võõrliigid loetellu ning neid ohjatakse ühtsel viisil ka siis, kui nende sisenemist ja levimist ei ole võimalik ennetada. Sellega välditakse kahjudega seotud kulusid veelgi.

Poliitikavõimalus 2.2 - sellega võetakse kasutusele ennetavam lähenemisviis, mis ei ole liiga koormav. Sellega lisanduksid teatavad halduskulud liikmesriikidele, kus lubade süsteem veel puudub ning ettevõtjatele, kel on huvi viia keskkonda liikmesriigi jaoks probleemseid invasiivseid võõrliike. Selle süsteemiga välditaks siiski selliste invasiivsete võõrliikide keskkonda viimist, mis ei ole kantud kogu ELi jaoks probleemsete invasiivsete võõrliikide loetellu, kuid mis võivad sellest hoolimata tekitada märkimisväärset majanduslikku, sotsiaalset ja keskkonnavalast kahju.

Poliitikavõimalus 2.3 - selle võimaluse puhul oleks lähtekoht majanduslikust, sotsiaalsest ja keskkonnavalasest seisukohast kõige ettevaatlikum. Praeguse lähenemisviisiga võrreldes muutuks olukord märgatavalt ning see tooks kaasa suure halduskoormuse majandussektoritele, kus tegeletakse võõrliikide keskkonda viimisega (nt aiandus- ja metsandussektor).

Poliitikavõimalus 2.4 - sellega tagatakse, et uusi invasioone tõrjutakse viivitamata ja põhjalikult. Iga kord, kui invasioon kiiresti tõrjutakse, hoitakse ära pikaajaline negatiivne majanduslik, sotsiaalne ja keskkonnavalane mõju. Selle poliitikavõimalusega on eelkõige liikmesriikide jaoks seotud suuremad alginvesteeringud hävitamismeetmetesse, kuid pikemas perspektiivis saavutatakse oluline kokkuvõtte ühiskonna jaoks tervikuna.

Samuti tuleb arvesse võtta asjaolu, et mõju liikmesriikidele on erinev ning sõltub lisaks riigi geograafilistele ja kliimatingimustele ka sealsete ettevõtete struktuurist. Näiteks mõnes liikmesriigis on metsandussektor tugevam kui mujal (nt Põhjamaad, Saksamaa), samal ajal mõnes riigis on jällegi hästitoimiv aiandussektor (nt Madalmaad). Silmatorkavalt suuri erinevusi liikmesriikide vahel siiski kindlaks ei tehtud.

6. POLIITIKAVÕIMALUSTE VÕRDLUS

Mõju analüüsi põhjal oli võimalik teha järgmised järeldused:

Poliitikavõimalused 0 ja 1 hõlmavad mitmeid ELi ja siseriiklikke sätteid, kuid suuremat osa liikidest ning nende liikumisteedest ja -visiidest kõnealuste poliitikavõimalustega ei käsitleta. Nendega ette nähtud meetmed toovad juba praegu aastas hinnanguliselt 1,4 miljardit eurot kulu, mis on peamiselt liikmesriikide kanda. Samas on leitud, et need meetmed ei ole tõhusad kõnealuse õigusakti eesmärkide saavutamiseks ning kooskõla ELi üldisemate eesmärkidega puudub.

Poliitikavõimalusega 2.1 saaks invasiivsete võõrliikide negatiivset mõju märkimisväärselt vähendada ning see oleks eesmärkide saavutamiseks tõhus. Sellega kaasnev meetmete rakendamise lisakulu oleks üksnes 26–40 miljonit eurot aastas. Lisaks võib meetmetega seotud kulu aja jooksul väheneda kuni ühe miljardi euroni aastas. See tõhustaks liikmesriikide riigiasutuste kulusid ning oleks kooskõlas ELi üldiste eesmärkidega.

Poliitikavõimalus 2.2 oleks tulemuslikum, tõhusam ja kooskõllalisem kui poliitikavõimalus 2.1 ning sellega seotud kulud oleksid mõõdukad, kuna liikmesriigid saaksid mitmel juhul kasutada olemasolevaid süsteeme.

Poliitikavõimalus 2.3 oleks isegi veelgi tõhusam ja kooskõllalisem kui poliitikavõimalus 2.2, kuid samal ajal kaasneks sellega märkimisväärne koormus teatavatele ettevõtjatele, eelkõige neile, kes tegelevad esmatootmisega, ning see vähendaks meetmete tulemuslikkust.

Poliitikavõimalus 2.4 oleks tulemuslikum, tõhusam ja kooskõllalisem kui poliitikavõimalus 2.2 ning sellega kaasneksid mõõdukad lisakulud.

Kokkuvõttes võib öelda, et poliitikavõimalus 2.3 peaks olema tõhususe ja kooskõla poolest kõige parem. Kuid selle majanduslikku mõju peetakse liiga suureks ning seepärast on poliitikavõimaluse 2.3 kulude-tulude suhe vähem soodne kui poliitikavõimaluse 2.2 puhul. Teisest küljest on poliitikavõimaluse 2.4 täiendav kasu hinnanguliselt suur ning peaks kaaluma üles lisakulud võrreldes poliitikavõimalustega 2.2 ja 2.1. Lisaks saaks poliitikavõimaluse 2.4 puhul kasutada väga tõhusalt ära liikmesriikides juba kehtivaid õigusnorme. Seepärast peetakse **parimaks poliitikavõimalust 2.4**. Võrreldes kuludega toob see kaasa suurima kasu, kuigi sellega ei ole võimalik saavutada parimat bioloogilise mitmekesisuse jaoks.

Poliitikavõimaluse 2.4 puhul võib oodata, et: 1) meetmetega seotud kulud aastas jäävad samaks või isegi vähenevad aja jooksul; 2) kasu suurus (st kahjude ja ohjamisega seotud kulude vältimine) suureneks aastatega, kuna suudetakse vältida üha rohkem invasioone; 3) probleemiga seotud üldkulud ei suureneks nii palju kui siis, kui EL meetmeid ei võetaks.

7. SEIRE JA HINDAMINE

Kavandatud õigusaktiga saavutatavaid tulemusi seiratakse ja hinnatakse õigusakti teksti lisatud aruandlus- ja teatamiskohustuste kaudu. Selle põhjal saavad komisjon ja muud asutused esitada aruandeid näitajate kohta ning jälgida edusamme eesmärkide saavutamisel.

Aruandluskohustused põhinevad olemasolevatel aruandlusmehhanismidel, näiteks nendel, mida kasutatakse linnudirektiivi ja elupaikade direktiivi, vee raamdirektiivi ja merestrateegia raamdirektiivi, samuti taimetervise- ja loomatervishoiu korra ning vesiviljelust käsitleva korra raames. Neid kohustusi vähendatakse miinimumini, mis on vajalik õigusakti teksti ning muude rahvusvaheliste kohustuste jõustamiseks, et vältida tarbetut halduskoormust.

Õigusakti tekst sisaldab läbivaatamisklauslit, mis võimaldab lähenemisviisi ajakohastada vastavalt teaduse ja tehnika arengule ning seda järk-järgult edasi arendada rakendamise käigus esilekerkivate küsimuste käsitlemiseks.