



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 9.9.2013.
SWD(2013) 322 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE
INFORMATIVNI SAŽETAK OCJENE UČINKA

Prateći dokument uz

Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća
o sprječavanju unošenja i širenja invazivnih stranih vrsta i upravljanju njima

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

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE
INFORMATIVNI SAŽETAK OCJENE UČINKA

Prateći dokument uz

Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća

o sprječavanju unošenja i širenja invazivnih stranih vrsta i upravljanju njima

Informativni sažetak

1. DEFINICIJA PROBLEMA

Dva su aspekta problema invazivnih stranih vrsta u Europi: 1) ekološki problem nastao njihovim unošenjem, naseljavanjem i širenjem, 2) neuspjeh politike nastao zbog rascjepkane i nekoherentne politike uspostavljene na razini EU-a i nacionalnim razinama, čime je omogućeno da taj ekološki problem postane veći.

Ekološki problem – Strane vrste su vrste koje se prenose kao posljedica ljudskog djelovanja izvan njihovog prirodnog područja rasprostranjenosti preko ekoloških prepreka. Znanstveni dokazi pokazuju da od ukupnog broja tih stranih vrsta 10-15 % ima značajan negativan učinak na biološku raznolikost, kao i ozbiljne gospodarske i socijalne posljedice: to su invazivne strane vrste. Dva su glavna uzroka: 1) određene su strane vrste poželjne i unesene, primjerice trgovinom, u EU (primjerice trgovinski interesi, za ukras, kao kućni ljubimci, biološka kontrola); 2) neke se strane vrste nenamjerno unose kao onečišćivači robe (trgovina drugom robom) ili mogu biti prevezene ili slijepi putnici u vektorima prijevoza. Procjenjuje se da su u posljednjih 20 godina invazivne strane vrste EU-u prouzrokovale trošak od najmanje 12 milijardi EUR godišnje. One utječu na poduzeća, uključujući mala i mikropoduzeća (npr. nutrija, koja utječe na poljoprivrednu proizvodnju), građane (npr. ambrozija, koja uzrokuje alergije), javna tijela (npr. bizamski štakor, koji oštećuje infrastrukturu) i biološku raznolikost (npr. crnoglava čakora, koja prijeti autohtonoj bjeloglavoj plovki). S porastom obujma trgovine i prijevoza povećava se i broj unesenih invazivnih stranih vrsta. Nadalje, s naseljavanjem i širenjem invazivnih stranih vrsta, šteta koju invazivne strane vrste uzrokuju sve je veća, što dovodi do sve većih šteta. Ako se ne poduzmu odgovarajuće mjere, očekuje se da će se trošak EU-a u skladu s tim povećati.

Neuspjeh politike – Vrlo malen broj država članica ima sveobuhvatan pravni okvir za rješavanje problema i većina se pouzda u *ad hoc* mjere kojima se ciljaju određene vrste, što dovodi do pojedinačnog pristupa i nekoordiniranog djelovanja za rješavanje problema koji je po prirodi prekograničan. Trenutačno se zakonodavstvo EU-a bavi samo štetnicima i uzročnicima bolesti koji zahvaćaju biljke (uređeni režimom biljnog zdravlja) i životinje (uređeni režimom zdravlja životinja) te stranim vrstama unesenima za akvakulturu (uređeni uredbom o korištenju stranih vrsta u akvakulturi), a ne rješava značajan dio problema. Nadalje, trenutačno djelovanje u pogledu invazivnih stranih vrsta u državama članicama EU-a pretežno je reaktivno te se njime nastoji na najmanju moguću mjeru svesti šteta koja je već prouzročena.

Invazivne strane vrste zahvaćaju sve države članice, iako u različito vrijeme i različitim vrstama, budući da neke invazivne strane vrste utječu na veći dio EU-a, dok ostale predstavljaju problem samo u određenim regijama ili pod određenim ekološkim ili klimatskim uvjetima. Može se pretpostaviti da je za države s većim obujmom trgovine i brojnim točkama ulaza vjerojatno da će suočiti s većim unošenjem invazivnih stranih vrsta. Nije moguće utvrditi opseg ili koncentraciju kretanja unutar EU-a jer ne postoje unutarnje provjere robe ili praćenje stranih vrsta koje se kreću preko granica u divljini. Budući da su učinci invazivnih stranih vrsta važni za cijeli EU, sve države članice EU-a imale bi koristi od koordiniranog djelovanja, za koje je razvidno da bi zahtijevalo napore svih država članica.

2. JE LI DJELOVANJE EU-A OPRAVDANO NA TEMELJU SUPSIDIJARNOSTI?

Činjenica da se broj invazivnih stranih vrsta povećava unatoč trenutačnim politikama/inicijativama upućuje na to da trenutačni pristup nije učinkovit. Budući da vrste ne poštuju granice, djelovanje EU-a bit će opravdano. Koordinirano djelovanje EU-a bit će potrebno kako bi se osiguralo da, na mjestu prvog ulaska invazivnih stranih vrsta u Uniju, države članice poduzmu pravodobne mjere u korist ostalih država članica koje još nisu zahvaćene. Time će se također osigurati pravna jasnoća i jednaka pravila igre za sve sektore koji koriste strane vrste ili njima trguju, dok će se s druge strane izbjeći rascjepkanost unutarnjeg tržišta zbog različitih ograničenja u komercijalizaciji invazivnih stranih vrsta između država članica. Neke su vrste u nekim državama invazivne i uzrokuju veliku štetu, dok su u drugima bezopasne ili čak profitabilne. Djelovanjem na razini EU-a u skladu s načelom solidarnosti zaštitit će se interesi država članica za koje je vjerojatno da će pretrpjeti najnegativnije posljedice. Naposljetku, države članice koje već imaju zakonodavstvo o invazivnim stranim vrstama koristit će zajednički pristup, što će jamčiti da susjedne države članice poduzimaju mjere prema istim vrstama.

3. CILJEVI

Opći ciljevi:

smanjiti negativan utjecaj invazivnih stranih vrsta na biološku raznolikost i okoliš na najmanju moguću mjeru te doprinijeti **cilju Strategije EU-a o biološkoj raznolikosti do 2020.** postizanjem cilja br. 5: „*do 2020., invazivne strane vrste i njihovi putovi identificirani su i postavljeni kao prioritet, prioritetne vrste su pod nadzorom ili iskorijenjene, a putovima se upravlja kako bi se spriječilo unošenje i naseljavanje novih invazivnih stranih vrsta;*

svesti negativni gospodarski i socijalni utjecaj invazivnih stranih vrsta na najmanju moguću mjeru za gospodarstvo i građane EU-a te zaštititi njihovu dobrobit i zdravlje, čime se doprinosi **strategiji Europa 2020.**

Posebni ciljevi:

prelazak s trenutačnog reaktivnog pristupa na preventivniji pristup prema invazivnim stranim vrstama;

postavljanje djelovanja prema invazivnim stranim vrstama kao prioriteta u slučaju kada se treba dobiti najveća korist;

poticanje usklađenog pristupa prema invazivnim stranim vrstama diljem EU-a.

Operativni ciljevi:

sprečavanje međunarodnog unošenja u EU invazivnih stranih vrsta koje izazivaju zabrinutost u EU-u;

sprečavanje nenamjernog unošenja invazivnih stranih vrsta u EU i njihovog nenamjernog puštanja u okoliš;

sprečavanje namjernog puštanja invazivnih stranih vrsta u okoliš;

rano upozoravanje i brzo djelovanje radi sprečavanja razmnožavanja i širenja invazivnih stranih vrsta koje izazivaju zabrinutost u EU-u;

otklanjanje, svođenje na najmanju moguću mjeru ili ublažavanje štete upravljanjem invazivnim stranim vrstama koje izazivaju zabrinutost u EU-u koje su naseljene u okolišu.

4. MOGUĆE OPCIJE POLITIKE

Utvrđeno je pet opcija, od kojih se svaka bavi s pet operativnih ciljeva, ali s različitim razinama ambicije. Opcije su osmišljene dvojnim pristupom, koji je u isto vrijeme uključivao analizu mjera potrebnih za postizanje operativnih ciljeva (sadržaj) i vrstu instrumenta politike (oblik).

Opcija 0. – Polazna opcija predstavlja status quo bez daljnjeg djelovanja te se tako bavi samo štetnicima i uzročnicima bolesti koji utječu na biljke i životinje te stranim vrstama unesenima za akvakulturu. Nadalje, zabrane uvoza mogle bi se uvesti Uredbom o trgovini divljom florom i faunom, a rješavanjem pitanja balastnih voda bavilo bi se kada Konvencija o balastnim vodama stupi na snagu. Države članice nastavile bi djelovati ad hoc vodeći se troškovima štete za pojedine vrste.

Opcija 1. – Unapređenje dobrovoljnog djelovanja i jačanje suradnje uključivalo bi razvoj smjernica, sektorskih pravila ponašanja i drugih kampanja za obrazovanje i podizanje svijesti. To bi bile mjere pored onih koje se već poduzimaju u skladu s opcijom 0.

Opcija 2.1. – Osnovni zakonodavni instrument bio bi podržan jedinstvenim popisom invazivnih stranih vrsta koje izazivaju zabrinutost u EU-u. To bi bile strane vrste za koje je ocjenom rizika dokazano da su invazivne te koje stalni odbor koji uključuje predstavnike iz država članica smatra prijetnjom važnom za EU. Tim bi se popisom uveo niz obveza za države članice: s jedne strane, poduzimanje mjera kako bi se spriječio ulazak vrsta s popisa u EU (prevencija) i, s druge strane, upravljanje vrstama s popisa koje su već ušle i naselile se u EU-u (reakcija), s ciljem izbjegavanja njihovog daljnjeg širenja EU-om i svođenja štete koju uzrokuju na najmanju moguću mjeru. Izbor mjera koje se moraju poduzeti (iskorjenjivanje, sprečavanje širenja ili kontrola) ostavio bi se državama članicama.

Opcija 2.2. – Ovom se opcijom proširuje područje primjene opcije 2.1. dalje od popisa invazivnih stranih vrsta koje izazivaju zabrinutost u EU-u u pogledu pravila za puštanje u okoliš. To bi se postiglo uvođenjem sustava u kojem bi države članice za invazivne strane vrste koje izazivaju zabrinutost u državi članici tražile dozvole za puštanje.

Opcija 2.3. – Ovom se opcijom dodatno proširuje područje primjene opcije 2.1. dalje od popisa invazivnih stranih vrsta koje izazivaju zabrinutost u EU-u u pogledu pravila za puštanje u okoliš. To bi se postiglo uspostavom sustava u kojem se nove strane vrste mogu pustiti u okoliš samo ako je to izričito odobreno i samo ako se dodaju na popis EU-a stranih vrsta čije je puštanje odobreno nakon što se utvrdi da puštanje ne bi podrazumijevalo nikakav rizik.

Opcija 2.4. – Ovom bi se opcijom ojačale odredbe za brzi odgovor u usporedbi s opcijom 2.2. To bi se postiglo uvođenjem obveze za države članice da iskorijene novo naseljene invazivne strane vrste koje su uvrštene na popis invazivnih stranih vrsta koje izazivaju zabrinutost u EU-u umjesto da ih kontroliraju ili sprečavaju njihovo širenje, osim ako Komisija ne odobri odstupanje.

5. OCJENA UČINAKA

Jedna poteškoća u analizi učinaka različitih opcija bila je činjenica da je nemoguće unaprijed znati koliko i kakve invazije će trebati rješavati te koje i koliko vrsta će biti uvrštene na popis invazivnih stranih vrsta koje izazivaju zabrinutost u EU-u. Nadalje, sveobuhvatne velike ekonomske studije o invazivnim stranim vrstama općenito su donedavno bile rijetke.

Također je važno uzeti u obzir to da se smatra da će sektori koji će vjerojatno biti zahvaćeni zakonodavnim instrumentima uključivati nekoliko malih i srednjih poduzeća, uključujući mikropoduzeća. Komisija je zabrinuta zbog učinka zakonodavstva na mala poduzeća i mikropoduzeća te vodi politiku smanjenja opterećenja za takva poduzeća; međutim, moglo bi se očekivati da će ona biti zahvaćena područjem primjene tog zakonodavstva. Invazivne strane vrste mogu imati ozbiljne negativne učinke na mala i srednja poduzeća u sektorima poput šumarstva, poljoprivrede, turizma i rekreacijskih djelatnosti. Ti bi sektori stoga imali korist od uvođenja koordiniranih mjera za rješavanje problema invazivnih stranih vrsta. S druge strane, ostala mala i srednja poduzeća, poput trgovaca kućnim ljubimcima i sektora hortikulture, ostvaruju korist od trgovine stranim vrstama i mogle bi biti zahvaćene uvođenjem zakonodavstva za rješavanje problema invazivnih stranih vrsta, što bi moglo predstavljati ograničenja u korištenju stranih vrsta, iako je općenito priznato da za većinu potreba postoji mogućnost zamjenske vrste.

Ocjenom su utvrđeni sljedeći glavni učinci:

Opcija 0. – Uz već postojeće troškove djelovanja od 1,4 milijarde EUR godišnje, održavanje statusa quo ne bi spriječilo rast štete po gospodarstvo, društvo i okoliš koju uzrokuju invazivne strane vrste te stoga ne bi bilo učinkovito u postizanju ciljeva ovog prijedloga.

Opcija 1. – Ova bi opcija uključivala niske dodatne troškove djelovanja u usporedbi s opcijom 0., ali isto tako se ne bi učinkovito spriječio rast štete.

Opcija 2.1. – Očekuje se da ova opcija neće dodati visoke troškove djelovanja (dodatnih 26-40 milijuna EUR godišnje) u usporedbi s opcijom 0. te bi, nadalje, dovela do smanjenja troškova tijekom vremena (1 milijarda EUR godišnje). Mjere predložene u opciji 2.1. uključivale bi reorganizaciju trenutačnih izdataka – stavljajući veći naglasak na prevenciju, a manji na reakciju (u skladu s režimima biljnog i životinjskog zdravlja) – i na učinkovitije korištenje resursa – kroz usklađeno utvrđivanje prioriteta. Dodatni bi se troškovi isto tako sveli na najmanju moguću mjeru korištenjem postojećih odredaba u najvećoj mogućoj mjeri.

Opcija 2.1. mogla bi negativno utjecati na međunarodnu trgovinu (ali samo u slučaju kada bi se zabranila trgovina invazivnim stranim vrstama visoke vrijednosti) i na ona mala poduzeća i mikropoduzeća koja uzgajaju invazivne strane vrste ili trguju kućnim ljubimcima ili ukrasnim vrstama (ali samo u mjeri u kojoj se ne mogu iznaći druge prikladne mogućnosti). Međutim, potencijalni negativni učinci uzeli bi se u obzir prilikom razmatranja koje će vrste biti uvrštene na popis. S druge strane, građani, javna tijela i drugi gospodarski subjekti, uključujući mnoga mala poduzeća i mikropoduzeća poput poljoprivrednika i šumara, imali bi najviše koristi od izbjegnuto povećanja štete. Svi bi gospodarski subjekti isto tako imali koristi od poboljšane pravne sigurnosti i usklađenijeg pristupa. Naposljetku, osnovni zakonodavni instrument podrazumijevao bi značajne socijalne, okolišne i gospodarske koristi, koje bi premašile troškove. Uistinu, tim bi se paketom bi mogao izbjeći gubitak radnih mjesta (primjerice nakon propadanja ribarstva), bio bi koristan za javno zdravlje te za imovinu i prostore za odmor. Učinci na okoliš isto bi tako bili pozitivni zbog izbjegnute štete po usluge povezane s biološkom raznolikošću i ekosustavom. Procjenjuje se da svaka spriječena invazivna strana vrsta u prosjeku dugoročno dovodi do ušteđenih 130 milijuna EUR godišnje u troškovima štete/kontrole. To je gruba procjena, ali su iz nje na pojednostavljen način vidljive potencijalne koristi. Nadalje, čak i ako se novo naseljene invazivne strane vrste ne bi mogle spriječiti, one bi svejedno bili uvrštene na popis i njima bi se dosljedno upravljalo, čime bi se izbjegli još veći troškovi štete.

Opcija 2.2. – Ova opcija više pogoduje preventivnom pristupu, a da ne donosi previše opterećenja. Njom bi se dodalo neke upravne troškove za one države članice koje još nemaju sustav dozvola i one gospodarske subjekte u čijem je interesu puštanje stranih vrsta koje izazivaju zabrinutost u državi članici. Međutim, ovim bi se sustavom izbjeglo unošenje u okoliš invazivnih stranih vrsta koje bi, iako se ne nalaze na popisu kao invazivne strane vrste koje izazivaju zabrinutost u EU-u, mogle uzrokovati znatnu gospodarsku, socijalnu i ekološku štetu.

Opcija 2.3. – Ova bi opcija bila najbliža pristupu predostrožnosti s gospodarskog, socijalnog i ekološkog gledišta. Međutim, predstavljala bi znatan pomak u usporedbi sa sadašnjim pristupom i uzrokovala bi znatan administrativno opterećenje za gospodarske sektore koji ovise o unošenju stranih vrsta u okoliš (npr. sektor hortikulture i sektor šumarstva).

Opcija 2.4. – Ovom bi se opcijom osiguralo brzo i temeljito rješavanje novih invazija. Svakom brzo iskorijenjenom invazijom izbjegli bi se dugoročni negativni gospodarski, socijalni i ekološki učinci. To bi podrazumijevalo veća ulaganja unaprijed u iskorjenjivanje, uglavnom za države članice, no znatne dugoročne uštede za društvo u cjelini.

Naposljetku, mora se uzeti u obzir da će države članice biti zahvaćene na različite načine koji ovise o strukturi njihovih poduzeća, a ne samo o zemljopisnim i klimatskim uvjetima. Na primjer, u nekim je državama članicama sektor šumarstva jači nego u drugima (npr. nordijske zemlje, Njemačka), dok u je drugima vrlo uspješan sektor hortikulture (npr. Nizozemska). Međutim, nije bilo moguće utvrditi posebno izraženu neravnotežu između država članica.

6. USPOREDBA OPCIJA

Na temelju analize učinaka bilo je moguće zaključiti sljedeće:

Dok **opcija 0. i opcija 1.** uključuju nekoliko elemenata zakonodavstva EU-a i nacionalnog zakonodavstva, one se ne bave velikom većinom vrsta i putova. Procjenjuje se da one

uzrokuju već 1,4 milijarde EUR godišnje u troškovima djelovanja, uglavnom za države članice, ali je utvrđeno da su neučinkovite u postizanju ciljeva ovog dokumenta te da nisu dovoljno usklađene s glavnim ciljevima EU-a.

Opcijom 2.1. mogli bi se značajno smanjiti negativni učinci invazivnih stranih vrsta i učinkovito postići ciljevi. Njome bi se uzrokovalo samo 26-40 milijuna EUR godišnje dodatnih troškova djelovanja. Nadalje, s vremenom bi se trošak djelovanja smanjio na 1 milijardu EUR godišnje. Njome bi se na pozitivan način utjecalo na učinkovitost trošenja od strane javnih tijela država članica koje bi bilo u skladu s glavnim ciljevima EU-a.

Opcija 2.2. bila bi učinkovitija, djelotvornija i usklađenija od opcije 2.1., s umjerenim dodatnim troškovima budući da bi države članice često nadograđivale postojeće sustave.

Opcija 2.3. bila bi još učinkovitija od opcije 2.2., ali bi određenim poslovnim subjektima istovremeno uvela značajno opterećenje, posebno onima koji se bave primarnom proizvodnjom, što bi utjecalo na njezinu učinkovitost.

Opcija 2.4. bila bi učinkovitija, djelotvornija i usklađenija od opcije 2.2., s umjerenim dodatnim troškovima.

Ukratko, očekuje se da će opcija 2.3. dovesti do najboljih rezultata u pogledu učinkovitosti i dosljednosti. Međutim, njezini nedostaci u gospodarskom smislu smatraju se previše značajnima pa je stoga omjer troškova i koristi manje povoljan nego u opciji 2.2. S druge strane, za dodatne koristi opcije 2.4. ocijenjeno je da su značajne i da premašuju dodatne troškove u usporedbi s opcijama 2.2. i 2.1. Nadalje, opcijom 2.4. vrlo bi se učinkovito nadogradile postojeće odredbe u državama članicama. Stoga je **opcija 2.4.** odabrana kao **poželjna opcija** jer pruža najviše koristi u odnosu na troškove, iako to nije opcija koje pruža najviše koristi u pogledu biološke raznolikosti.

Odabirom opcije 2.4. može se očekivati da će 1) godišnji troškovi djelovanja ostati stabilni ili će se čak smanjivati tijekom vremena, 2) opseg koristi (tj. izbjegavanje troškova štete i upravljanja) nastaviti rasti tijekom godina sa sve većim brojem izbjegnutih invazija, 3) ukupni troškovi problema neće rasti u istoj mjeri kao što bi rasli bez djelovanja na razini EU-a.

7. PRAĆENJE I OCJENA

Praćenje i ocjena ishoda predloženog instrumenta obavljat će se putem obveza izvješćivanja i obavješćivanja ugrađenih u pravni tekst. Na temelju toga će Komisija i druga tijela moći izvješćivati o pokazateljima te pratiti napredak prema ciljevima.

Obveze izvješćivanja nadograđivale bi postojeće mehanizme izvješćivanja poput onih koji se provode na temelju direktiva o pticama i staništima, Okvirne direktive o vodi i Okvirne direktive o morskoj strategiji, kao i režima biljnog i životinjskog zdravlja te akvakulture. Takve bi obveze bile ograničene na strogo najmanje zahtjeve potrebne za osiguranje provedbe pravnog teksta i ostalih međunarodnih obveza kako bi se izbjegao nepotrebno administrativno opterećenje.

Pravni bi tekst uključivao klauzulu o preispitivanju koja bi dozvoljavala ažuriranje pristupa na temelju znanstvenog i tehničkog napretka te postupni daljnji razvoj s obzirom na probleme koji nastanu tijekom provedbe.