

Briuselis, 2013 09 09
SWD(2013) 322 final

KOMISIJOS TARNYBŲ DARBINIS DOKUMENTAS

POVEIKIO VERTINIMO SANTRAUKA

Pridedama prie dokumento

**Pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento
dėl invazinių svetimų rūšių introdukcijos ir plitimo prevencijos ir valdymo**

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

KOMISIJOS TARNYBŲ DARBINIS DOKUMENTAS

POVEIKIO VERTINIMO SANTRAUKA

Pridedama prie dokumento

Pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento

dėl invazinių svetimų rūšių introdukcijos ir plitimo prevencijos ir valdymo

Santrauka

1. PROBLEMOS APIBŪDINIMAS

Skiriami du ISR problemos Europoje aspektai: 1) jų patekimo, įsiveisimo ir plitimo nulemta ekologinė problema, 2) nenuoseklios ir nesuderintos ES ir nacionalinio lygmens politikos nulemti politiniai trikdžiai, dėl kurių ekologinė problema didėja.

Ekologinė problema. Svetimos rūšys – tai rūšys, kurios dėl žmogaus veiklos įveikia ekologines kliūtis ir patenka už savo natūralaus paplitimo arealo ribų. Remiantis moksliniais įrodymais, 10–15 % šių svetimų rūšių daro didelį neigiamą poveikį biologinei įvairovei ir padaro daug ekonominės ir socialinės žalos – tai invazinės svetimos rūšys (ISR). Skiriamos dvi pagrindinės priežastys: 1) kai kurios svetimos rūšys yra pageidaujamos ir į ES įvežamos, pvz., vykdant prekybą, apgalvotai (pvz., dėl komercinių interesų, puošybos tikslais, kaip gyvūnai augintiniai, biologinės kontrolės reikmėms); 2) kai kurios svetimos rūšys įvežamos neapgalvotai kaip prekių teršalai (kai prekiaujama kitomis prekėmis), kaip pakeleiviai transporto priemonėse arba yra nepastebimai pervežamos keliautojų. Apskaičiuota, kad per pastaruosius 20 metų ISR Europos Sąjungai kasmet atsiėjo mažiausiai 12 mlrd. EUR. ISR daro poveikį verslui, įskaitant mažasias ir labai mažas įmones (pvz., nutrijos daro poveikį žemės ūkio produkcijai), piliečiams (pvz., ambrozijos sukelia alergiją), valdžios institucijoms (pvz., ondatros gadina infrastruktūrą) ir biologinei įvairovei (pvz., baltaskruostės stačiauodegės kelia pavojų vietinėms baltagalvėms stačiauodegėms). Prekybos ir transporto apimtis didėja, todėl ISR introdukuojama vis daugiau. Be to, introdukuotos ISR įsiveisia ir plinta, taigi kiekvienos ISR daroma žala nuolat didėja, o tai lemia žalos didėjimą apskritai. Manoma, kad jei nebus imamasi tinkamų veiksmų, ES sąnaudos šioje srityje didės.

Politikos trikdžiai. Vos kelios valstybės narės yra parengusios išsamų teisinį pagrindą šiai problemai spręsti, o dauguma imasi tik konkrečiai rūšiai skirtų *ad hoc* veiksmų, todėl ši iš esmės tarptautinė problema sprendžiama nenuosekliai, nekoordinuojant veiksmų. Šiuo metu ES teisės aktai taikomi tik kenksmingiesiems organizmams ir ligų sukėlėjams, kurie daro poveikį augalams ir gyvūnams, ir akvakultūros tikslais introdukuotoms svetimoms rūšims (šios sritys reglamentuojamos atitinkamai augalų sveikatos sistema, gyvūnų sveikatos sistema ir reglamentu dėl svetimų rūšių naudojimo akvakultūroje), tačiau svarbi problemos dalis lieka nesprendžiama. Be to, dabartiniai ES valstybių narių veiksmai sprendžiant ISR problemą tėra daugiausia reaguojamieji, jais siekiama kuo labiau sumažinti jau padarytą žalą.

ISR poveikį junda visos valstybės narės, tik skirtingu laiku ir skirtingų rūšių, nes vienos ISR veikia didžiąją ES dalį, o kitos kelia sunkumų tik tam tikruose regionuose arba tik tam

tikromis ekologinėmis ar klimato sąlygomis. Galima daryti prielaidą, kad šalyse, kurių prekybos apimtis didesnė ir į kurias patekti galima daugeliu kelių, ISR introdukcijos atvejų tikimybė didesnė. Tiksliai nustatyti ES viduje vykstančio judėjimo apimties ar koncentracijos neįmanoma, nes neatliekami vidaus prekių patikrinimai ir nevykdoma laukinėje gamtoje palei ES sieną judančių svetimų rūšių stebėseną. ISR poveikis svarbus visai ES, todėl koordinuoti veiksmus sprendžiant ISR problemą būtų naudinga visoms ES valstybėms narėms, ir visos jos turėtų prisidėti.

2. AR, REMIANTIS SUBSIDIARUMO PRINCIPU, ES VEIKSMAI YRA PAGRĮSTI?

ISR daugėja nepaisant to, kad įgyvendinama šios srities politika ir iniciatyvos, o tai rodo, kad dabartinės pastangos neveiksmingos. Kadangi rūšys nepaiso sienų, veiksmai ES lygmeniu bus pagrįsti. Siekiant užtikrinti, kad, ISR pirmą kartą patekus į Sąjungą, valstybės narės imtųsi skubių priemonių ir taip padėtų kitoms, dar nepaveiktoms, valstybėms narėms, prireiks koordinuotų ES veiksmų. Koordinuojant pastangas bus užtikrintas teisinis aiškumas ir vienodos sąlygos tiems sektoriams, kuriuose svetimų rūšių naudojamos arba jomis prekiaujama, o kartu bus išvengta vidaus rinkos susiskaidymo dėl valstybėse narėse taikomų skirtingų ISR komercializavimo apribojimų. Kai kurios rūšys vienose šalyse yra invazinės ir daro labai didelę žalą, bet kitose jos visai nekenksmingos ar net pelningos. Jei ES lygmeniu bus veikama laikantis solidarumo principo, bus ginami interesai tų valstybių narių, kurios, tikėtina, patirs daugiausia neigiamų padarinių. Galiausiai toms valstybėms narėms, kurios jau yra parengusios ISR srities teisės aktus, bendras požiūris bus naudingas tuo, kad kaimyninės valstybės narės taip pat turės imtis veiksmų dėl tos pačios rūšies.

3. TIKSLAI

Bendrieji tikslai:

kuo labiau sumažinti neigiamą ISR poveikį biologinei įvairovei ir aplinkai ir prisidėti prie **ES 2020 m. biologinės įvairovės siekio**, įgyvendinant 5 tikslą: „Iki 2020 m. nustatyti ir pagal svarbą surūšiuoti ISR ir jų patekimo kelius, prioritetines rūšis kontroliuoti arba išnaikinti, o patekimo kelius valdyti taip, kad būtų užkirstas kelias naujų invazinių svetimų rūšių introdukcijai ir įsikūrimui“;

kuo labiau sumažinti neigiamą ekonominį ir socialinį ISR poveikį ES ekonomikai ir ES piliečiams, saugoti jų gerovę ir sveikatą ir taip prisidėti prie **strategijos „Europa 2020“** įgyvendinimo.

Specialieji tikslai:

pereiti nuo dabartinių reaguojamųjų prie labiau prevencinio pobūdžio ISR klausimo sprendimo priemonių;

prioritetą teikti tiems kovos su ISR veiksams, kurie, kaip tikimasi, duotų didžiausios naudos;

puoselėti nuoseklią ES politiką ISR atžvilgiu.

Veiklos tikslai:

užkirsti kelią apgalvotai ES svarbos ISR introdukcijai į ES;

užkirsti kelią neapgalvotai ISR introdukcijai į ES ir neapgalvotam jų paleidimui į aplinką;

užkirsti kelią apgalvotam ISR paleidimui į aplinką;

užtikrinti ankstyvą įspėjimą ir skubų reagavimą siekiant užkirsti kelią ES svarbos ISR dauginimuisi ir plitimui;

valdyti aplinkoje įsiveisusias ES svarbos ISR ir taip pašalinti, kuo labiau sumažinti arba sušvelninti jų padarytą žalą.

4. POLITIKOS GALIMYBĖS

Pateiktos penkios su penkiais veiklos tikslais susijusios skirtingo lygio užmojo galimybės. Galimybės buvo formuluojamos vadovaujantis iškart dviem aspektais, t. y. buvo nagrinėjamos priemonės, reikalingos veiklos tikslams pasiekti (turinys), ir nurodomas politikos dokumentas (forma).

0 galimybė. Pirminė galimybė reiškia, kad būtų išlaikoma esama padėtis ir nesiimama tolesnių veiksmų, taigi būtų sprendžiamas tik kenksmingųjų organizmų ir ligų sukėlėjų, kurie daro poveikį augalams ir gyvūnams, ir akvakultūros tikslais introdukuotų svetimų rūšių klausimas. Be to, importo draudimai galėtų būti taikomi pagal Prekybos laukiniais gyvūnais reglamentą, o balastinių vandenų klausimas būtų sprendžiamas įsigaliojus Balastinių vandenų konvencijai. Valstybės narės ir toliau veiktų *ad hoc* pagrindu, atsižvelgdamos tik į žalos atlyginimo sąnaudas ir konkrečią rūšį.

1 galimybė. Siekiant skatinti veikti savanoriškai ir labiau bendradarbiauti, būtų rengiamos gairės, sektoriams skirti elgesio kodeksai ir kitos informuotumo didinimo ir šviečiamosios kampanijos. Tai papildytų pagal 0 galimybę vykdomus veiksmus.

2.1 galimybė. Pagrindinis teisės aktas būtų paremtas bendru ES svarbos ISR sąrašu. Į jį būtų įtrauktos svetimos rūšys, kurios, kaip įrodyta rizikos vertinimu, yra invazinės ir kurios, kaip nustatė nuolatinis komitetas, į kurio sudėtį įeina valstybių narių atstovai, kelia ES masto pavojų. Valstybėms narėms būtų taikomi su sąrašu susiję įpareigojimai: viena vertus, imtis veiksmų, kad į sąrašą įtrauktos rūšys nepatektų į ES (prevencija), ir, kita vertus, valdyti į sąrašą įtrauktas rūšis, kurios jau pateko į ES ir čia įsiveisė (reagavimas), siekiant užkirsti kelią tolesniam jų plitimui ES ir kuo labiau sumažinti jų daromą žalą. Kokias priemones taikyti (likvidavimo, izoliavimo ar kontrolės), būtų palikta spręsti valstybėms narėms.

2.2 galimybė. Šia galimybe išplečiama 2.1 galimybės sritis, kiek tai susiję su paleidimo į aplinką taisyklėmis, neapsiribojant ES svarbos ISR sąrašu. Tikslo būtų siekiama nustačius sistemą, pagal kurią valstybių narių svarbos ISR galėtų būti paleidžiamos tik turint valstybių narių reikalaujamus leidimus jas paleisti.

2.3 galimybė. Šia galimybe dar labiau išplečiama 2.1 galimybės sritis, kiek tai susiję su paleidimo į aplinką taisyklėmis, neapsiribojant ES svarbos ISR sąrašu. Tikslo būtų siekiama nustačius sistemą, pagal kurią naujos svetimos rūšys galėtų būti paleidžiamos į aplinką tik

gavus oficialų leidimą; jos būtų įtraukiamos į ES svetimų rūšių, kurias leidžiama paleisti, sąrašą, įrodžius, kad jas paleidus nekiltų jokios grėsmės.

2.4 galimybė. Šia galimybe sugriežtinamos pagal 2.2 galimybę numatytos skubaus reagavimo nuostatos. Tikslu būtų siekiama nustačius prievolę valstybėms narėms likviduoti naujai besikuriančias ISR, įtrauktas į ES svarbos ISR sąrašą, užuot taikius jų kontrolės arba izoliavimo priemones, nebent Komisija leistų taikyti išimtį.

5. POVEIKIO VERTINIMAS

Nagrinėti įvairių galimybių poveikį buvo sunku dėl vienos priežasties – neįmanoma iš anksto žinoti būsimų invazijų skaičiaus ir pobūdžio, kaip ir to, kokių ir kiek rūšių bus įtraukta į ES svarbos ISR sąrašą. Be to, didelės apimties išsamus ekonominis ISR tyrimas apskritai iki šiol buvo atliekamas retai.

Dar viena svarbi paminėtina aplinkybė yra ta, kad tuose sektoriuose, kurie greičiausiai šio teisės akto bus paveikti labiausiai, veikia kelios MVĮ, įskaitant labai mažas įmones. Komisijai rūpi mažosioms ir labai mažoms įmonėms teisės aktų daromas poveikis, todėl ji siekia politinėmis priemonėmis sumažinti šio pobūdžio verslui tenkančią naštą; tačiau šiuo atveju minėtos įmonės turėtų patekti į tų teisės aktų taikymo sritį. ISR gali daryti didelį neigiamą poveikį MVĮ tokiuose sektoriuose kaip miškininkystė, žemės ūkis, turizmas ir poilsio ir pasilinksminimų veikla. Todėl tokiems sektoriams būtų naudinga, jei ISR problemos sprendimo priemonės būtų koordinuojamos. Kita vertus, gyvūnų augintinių ir sodininkystės sektoriaus MVĮ iš prekybos svetimomis rūšimis gauna naudos, todėl veikiausiai patirtų ISR srities teisės aktų poveikį, susijusį su kai kuriais svetimų rūšių naudojimo apribojimais, nors apskritai pripažįstama, kad daugumai reikmių galima pasirinkti ir kitas rūšis.

Atliekant analizę nustatytas toks pagrindinis poveikis:

0 galimybė. Jau dabar veiklos sąnaudos kasmet siekia 1,4 mlrd. EUR; dabartinėmis sąlygomis nepavyktų pasiekti, kad ekonominės ir socialinės ISR daromos žalos, taip pat žalos aplinkai atlyginimo sąnaudų nedaugėtų, taigi nepavyktų pasiekti ir šio pasiūlymo tikslų.

1 galimybė. Pasirinkus šią galimybę veiklos sąnaudų šiek tiek padaugėtų, palyginti su 0 galimybe, tačiau vis tiek nepavyktų išvengti žalos didėjimo.

2.1 galimybė. Manoma, kad pasirinkus šią galimybę veiklos sąnaudų labai nepadaugėtų (papildomai kasmet reikėtų 26–40 mlrd. EUR), palyginti su 0 galimybe, be to, ilgainiui būtų galima tikėtis, kad sąnaudų mažės (1 mlrd. EUR kasmet). Taikant pagal 2.1 galimybę siūlomas priemones reikėtų reorganizuoti dabartines išlaidas – daugiau lėšų būtų skiriama prevencijos, mažiau – reagavimo priemonėms (taikant augalų ir gyvūnų sveikatos sistemas), o nuosekliai suteikiant prioritetus, būtų siekiama išteklius panaudoti veiksmingiau. Be to, stengiantis kuo labiau išnaudoti esamas nuostatas būtų siekiama, kad papildomų išlaidų būtų kuo mažiau. Pasirinkus 2.1 galimybę galėtų būti daromas neigiamas poveikis tarptautinei prekybai (bet tik jei būtų uždrausta prekiauti populiariomis didelės vertės ISR) ir toms mažosioms ir labai mažoms įmonėms, kurios užsiima ISR auginimu arba gyvūnų augintinių ir dekoratyvinių rūšių prekyba (bet tik jei nebūtų kuo tinkamai tas rūšis pakeisti). Vis dėlto sprendžiant dėl rūšių įtraukimo į sąrašą būtų atsižvelgiama į galimą neigiamą ekonominį poveikį. Kita vertus, piliečiai, valdžios institucijos ir kiti ekonominės veiklos vykdytojai, įskaitant daugelį mažųjų ir labai mažų įmonių, pvz., ūkininkai ir miškininkai, gautų

daugiausia naudos iš to, kad žalą pavyko suvaldyti. Visiems ekonominės veiklos vykdytojams būtų naudinga ir tai, kad padaugėtų teisinio aiškumo ir veiksmai būtų geriau koordinuojami. Galiausiai pagrindiniu teisės aktu socialinėje, aplinkos ir ekonomikos srityse būtų siekiama apčiuopiamos naudos, kuri viršytų sąnaudas. Tiesą sakant, šiuo rinkiniu būtų galima užtikrinti, kad žmonės neprarastų darbo vietų (pvz., kaip per suirutę žuvininkystės sektoriuje), kad naudos gautų visuomenės sveikatos sektorius, taip pat kad tai būtų naudinga saugant nuosavybę ir rekreacines vietas. Poveikis aplinkai taip pat būtų teigiamas, nes nebūtų kenkiama biologinei įvairovei ir ekosistemų funkcijoms. Apskaičiuota, kad ilgainiui dėl kiekvienos pažabotos ISR kasmet būtų sutaupyta vidutiniškai 130 mlrd. EUR žalos atlyginimo ir (arba) kontrolės sąnaudų. Tai tik apytiksliai skaičiavimai, tačiau jais paprasta iliustruoti galimą naudą. Be to, net jei naujai besikuriančių ISR nepavyktų pažaboti, jos vis tiek būtų įtrauktos į sąrašą ir suderintai valdomos, taip išvengiant dar daugiau žalos atlyginimo sąnaudų.

2.2 galimybė. Pasirinkus šią galimybę būtų imamasi labiau prevencinių priemonių, tačiau našta nebūtų itin didelė. Šiek tiek padaugėtų administracinių sąnaudų toms valstybėms narėms, kurios dar nėra parengusios leidimų sistemos, ir tiems ekonominės veiklos vykdytojams, kuriems rūpi paleisti valstybių narių svarbos svetimas rūšis. Tačiau taikant šią sistemą į aplinką nebūtų introdukuojamos tos ISR, kurios, nors ir nėra įtrauktos į ES svarbos ISR sąrašą, galėtų padaryti daug ekonominės ir socialinės žalos, taip pat žalos aplinkai.

2.3 galimybė. Pasirinkus šią galimybę būtų imamasi ekonomikos, socialiniu ir aplinkos požiūriu pačių atsargiausių priemonių. Tačiau, palyginti su esama padėtimi, būtų nemažų permainų, todėl gerokai padidėtų administracinė našta ekonomikos sektoriams, kurie priklauso nuo svetimų rūšių introdukavimo į aplinką (pvz., sodininkystės ir miškininkystės sektoriai).

2.4 galimybė. Pasirinkus šią galimybę būtų užtikrinama, kad naujos invazijos būtų sutvarkytos iš pagrindų. Kaskart skubiai likvidavus invaziją būtų išvengta ilgalaikio neigiamo ekonominio ir socialinio poveikio, taip pat poveikio aplinkai. Tam prireiktų didesnių išankstinių investicijų į likvidavimo priemones, daugiausia iš valstybių narių, tačiau ilgainiui visuomenė, kaip visuma, gerokai sutaupytų.

Galima reikšti abejonų dėl to, kad valstybės narės bus įvairiai paveiktos ne tik dėl skirtingų geografinių ir klimato sąlygų, bet ir dėl skirtingos savo verslo struktūros. Pavyzdžiui, kai kuriose valstybėse narėse geriau negu kitose veikia miškininkystės sektorius (pvz., Šiaurės šalyse, Vokietijoje), o kitose klesti sodininkystė (pvz., Nyderlanduose). Tačiau ypač didelių valstybių narių neatitikčių nustatyti nepavyko.

6. GALIMYBIŲ PALYGINIMAS

Remiantis poveikio analize, galima daryti tokią išvadą:

Pasirinkus **0** arba **1** galimybę būtų taikomi keli ES ir nacionalinės teisės aktai, tačiau daugumos rūšių ir patekimo kelių problema nebūtų sprendžiama. Apskaičiuota, kad abiem atvejais veiklos sąnaudos, tenkančios daugiausia valstybėms narėms, sudarytų 1,4 mlrd. EUR, tačiau nustatyta, kad tai nepadėtų pasiekti šios veiklos tikslų ir nedera su bendraisiais ES tikslais.

Pasirinkus **2.1 galimybę** neigiamas ISR poveikis galėtų būti gerokai sumažintas, o tikslai – pasiekti. Veiklos sąnaudos išaugtų tik 26–40 mln. EUR kasmet, o ilgainiui visos veiklos sąnaudos sumažėtų iki 1 mlrd. EUR. Būtų veiksmingiau leidžiami valstybių narių valdžios institucijų pinigai ir nebūtų nusižengiama bendriesiems ES tikslams.

Pasirinkus **2.2 galimybę** būtų veikiama našiau, veiksmingiau ir nuosekliau negu pasirinkus 2.1 galimybę, o papildomos sąnaudos būtų nedidelės, nes valstybės narės dažniausiai remtųsi esamomis sistemomis.

Pasirinkus **2.3 galimybę** būtų veikiama dar veiksmingiau ir nuosekliau negu pasirinkus 2.2 galimybę, tačiau kartu tam tikriems ekonominės veiklos vykdytojams, visų pirma tiems, kurie veikia pirminės gamybos srityje, tektų didelė našta, o tai paveiktų veiklos pagal šią galimybę našumą.

Pasirinkus **2.4 galimybę** būtų veikiama našiau, veiksmingiau ir nuosekliau negu pasirinkus 2.2 galimybę, o papildomos sąnaudos būtų nedidelės.

Taigi tikimasi, kad veiksmingumo ir nuoseklumo požiūriu geriausia būtų 2.3 galimybė. Tačiau manoma, kad ją suderinti su ekonominiais interesais gali būti per sunku, todėl šiuo atveju naudos ir sąnaudų santykis ne toks palankus, kaip būtų pasirinkus 2.2 galimybę. Kita vertus, apskaičiuota, kad pasirinkus 2.4 galimybę gauta papildoma nauda būtų apčiuopiama ir viršytų papildomas sąnaudas, palyginti su 2.2 ir 2.1 galimybėmis. Be to, pasirinkus 2.4 galimybę būtų galima labai našiai išnaudoti valstybėse narėse jau galiojančias nuostatas. Todėl **tinkamiausia** pasirinkta **2.4 galimybė** – jos nauda, palyginti su sąnaudomis, būtų didžiausia, nors biologinei įvairovei naudos nebūtų itin daug.

Tikimasi, kad pasirinkus 2.4 galimybę 1) kasmetinės veiklos sąnaudos išliks pastovios arba laipsniškai net mažės, 2) naudos (iš to, kad nebus žalos atlyginimo ir valdymo sąnaudų) ilgainiui bus vis daugiau, nes nebedaugės invazijų, 3) bendrosios problemos sprendimo sąnaudos nedidės tiek, kiek būtų galima laukti, jei nebūtų imamasi ES lygmens veiksmų.

7. STEBĖSENA IR VERTINIMAS

Siūlomo teisės akto būsimų rezultatų stebėseną ir vertinimą bus atliekami taikant teisės akte nustatytus įpareigojimus teikti ataskaitas ir pranešimus. Tuo remdamasi Komisija ir kitos įstaigos galės pranešti apie rodiklius ir stebėti, kokia pažanga daroma siekiant tikslų.

Įpareigojimai teikti ataskaitas būtų grindžiami esamais ataskaitų teikimo mechanizmais, kaip antai tokiais, kurie naudojami pagal Paukščių ir Buveinių direktyvas, Vandens pagrindų direktyvą, Jūrų strategijos direktyvą, gyvūnų ir augalų sveikatos sistemas ir pagal akvakultūros sistemą. Siekiant nesudaryti nereikalingos administracinės naštos būtų taikomi tik patys būtiniausi įpareigojimai, be kurių nepavyktų užtikrinti šio teisės akto ir kitų tarptautinių įsipareigojimų vykdymo.

Į teisės aktą būtų įtrauktos peržiūros nuostatos, pagal kurias, atsižvelgiant į mokslo ir technikos pažangą, būtų galima atnaujinti požiūrį ir, remiantis įgyvendinant šį teisės aktą paaiškėjusiomis aplinkybėmis, laipsniškai jį plėtoti.