

Bruselas, 9.9.2013
SWD(2013) 322 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña al documento

**Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo
sobre la prevención y la gestión de la introducción y propagación de especies exóticas
invasoras**

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

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña al documento

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo

sobre la prevención y la gestión de la introducción y propagación de especies exóticas invasoras

Resumen

1. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

El problema de las especies exóticas invasoras en Europa reviste dos aspectos: 1) el problema ecológico creado por su penetración, radicación y propagación, 2) el fracaso político provocado por la política fragmentaria e incoherente implantada tanto a escala de la UE como nacional que está permitiendo que el problema ecológico aumente.

Un problema ecológico - Las especies exóticas se transportan como consecuencia de la acción humana fuera de su ámbito natural a través de los límites ecológicos. Las pruebas científicas demuestran que de estas especies exóticas entre un 10 y un 15 % tienen una repercusión notablemente negativa sobre la biodiversidad, además de graves consecuencias económicas y sociales: estas son las denominadas especies exóticas invasoras. Existen dos causas fundamentales: 1) determinadas especies exóticas resultan convenientes y se traen, por ejemplo, a través del comercio, a la UE (p. ej., para intereses comerciales, fines decorativos, animales de compañía, control biológico); 2) algunas especies exóticas se introducen de forma no intencionada como contaminantes de mercancías (comercio de otros productos) o pueden ser polizontes en vectores del transporte. Se calcula que las especies exóticas invasoras han supuesto al menos 12 000 millones de euros al año para la UE durante los últimos 20 años. Afectan a los negocios, incluidas las pequeñas empresas y microempresas (p. ej., los mapaches, que repercuten en la producción agrícola), a los ciudadanos (p. ej., la ambrosía, que causa alergias), a las autoridades públicas (p. ej., la rata almizclera, que daña las infraestructuras) y a la biodiversidad (p. ej., la malvasía canela, que amenaza la malvasía cabeciblanca autóctona). Conforme los volúmenes de comercio y transporte crecen, también lo hace el número de especies exóticas invasoras que se introducen. Además, dado que las especies exóticas invasoras introducidas se establecen y propagan, el daño causado por cada una de ellas es cada vez mayor, lo que conlleva que el aumento de los daños se incremente. Si no se toman medidas adecuadas, se prevé que también aumente en consecuencia el coste que esto supondrá para la UE.

Un fracaso político - Muy pocos Estados miembros cuentan con un marco jurídico general para hacer frente al problema y la mayoría se basan en acciones ad hoc enfocadas a la especie de que se trate, lo que conduce a un enfoque fragmentario y a una acción descoordinada para abordar un problema de carácter transfronterizo. En la actualidad, la legislación de la UE solo se ocupa de las plagas y agentes patógenos que afectan a las plantas, animales y especies exóticas introducidas para la acuicultura (reguladas respectivamente a través del régimen

fitosanitario, el régimen de la salud animal y el reglamento sobre el uso de especies exóticas en la acuicultura), dejando una considerable proporción del problema sin tratar. Asimismo, la acción actual sobre las especies exóticas invasoras en los Estados miembros es predominantemente reactiva y busca minimizar el daño ya causado.

Todos los Estados miembros se ven afectados por las especies exóticas invasoras, aunque en diferentes momentos y por distintas especies, dado que algunas de ellas afectan a la mayor parte de la UE, mientras que otras son únicamente un problema en determinadas regiones o en función de condiciones ecológicas o climáticas especiales. Cabe suponer que los países con un mayor volumen comercial y numerosos puntos de penetración tienen más probabilidades de sufrir la introducción de especies exóticas invasoras. No es posible determinar la magnitud ni la concentración de los movimientos dentro de las fronteras de la UE, dado que no existen controles internos de las mercancías ni tampoco un control de las especies exóticas que se desplazan en la naturaleza a través de las fronteras. Habida cuenta de que las consecuencias de las especies exóticas invasoras atañen a toda la UE, una acción coordinada para abordarlas beneficiaría a todos los Estados miembros de la UE, aunque esto requiera claros esfuerzos por parte de todos ellos.

2. ¿ESTÁ JUSTIFICADA LA ACTUACIÓN DE LA UE POR RAZONES DE SUBSIDIARIEDAD?

El hecho de que el número de especies exóticas invasoras vaya en aumento a pesar de las actuales políticas e iniciativas, indica que el planteamiento presente no está siendo eficaz. Habida cuenta de que las especies no respetan las fronteras, la acción por parte de la UE estará justificada. Será necesaria una acción de la UE coordinada a fin de garantizar que, cuando se produzca la penetración de especies exóticas invasoras en la UE por primera vez, los Estados miembros tomen medidas urgentes en beneficio de los otros Estados miembros que no se hayan visto afectados aún. Esto, a su vez, garantizará la claridad jurídica y la igualdad de condiciones para aquellos sectores que hagan uso o comercialicen las especies exóticas, al tiempo que se evita la fragmentación del mercado interior debido a la disparidad de las restricciones de comercialización de las especies exóticas invasoras entre los Estados miembros. Algunas especies son invasoras y muy dañinas para algunos países mientras que resultan inofensivas o incluso beneficiosas para otros. Actuar a escala de la UE de acuerdo con el principio de solidaridad servirá para proteger el interés de aquellos Estados miembros que son más proclives a sufrir las peores consecuencias negativas. Por último, los Estados miembros que ya cuenten con legislación en materia de especies exóticas invasoras se beneficiarán de un enfoque común que garantice que los Estados miembros vecinos emprendan acciones para las mismas especies.

3. OBJETIVOS

Objetivos generales:

minimizar las consecuencias negativas de las especies exóticas invasoras sobre la biodiversidad y el medio ambiente, y contribuir al objetivo de **biodiversidad EU 2020**, cumpliendo su objetivo 5: *«determinar y jerarquizar por orden de prioridad, no más tarde de 2020, las especies exóticas invasoras y sus vías de penetración, controlar o erradicar las especies prioritarias y gestionar las vías de penetración para impedir la introducción y el establecimiento de nuevas especies»;*

minimizar las consecuencias económicas y sociales negativas de las especies exóticas invasoras para la economía de la UE y de sus ciudadanos, y proteger su bienestar y salud, contribuyendo así a la **Estrategia Europa 2020**.

Objetivos específicos:

cambiar el enfoque reactivo actual con respecto a las especies exóticas invasoras a uno más preventivo;

dar prioridad a la acción con respecto a las especies exóticas invasoras allí donde se hayan de obtener los mayores beneficios netos;

promover un enfoque coherente en materia de especies exóticas invasoras en toda la UE.

Objetivos operativos:

prevenir la introducción deliberada en la UE de especies exóticas invasoras preocupantes para la UE;

prevenir la introducción no deliberada en la UE de especies exóticas invasoras y su liberación no intencionada en el medio ambiente;

prevenir la liberación intencionada de especies exóticas invasoras en el medio ambiente;

alerta temprana y respuesta rápida para prevenir la reproducción y propagación de especies exóticas invasoras preocupantes para la UE;

eliminar, minimizar o mitigar los daños gestionando las especies exóticas invasoras preocupantes para la UE establecidas en el medio ambiente.

4. OPCIONES ESTRATÉGICAS

Se han propuesto cinco opciones y todas ellas abordan los cinco objetivos operativos, aunque con diferentes niveles de ambición. Las opciones se crearon mediante un enfoque dual que incluía, al mismo tiempo, un análisis de las medidas necesarias para abordar los objetivos operativos (el contenido), así como el tipo de instrumento político (la forma).

Opción 0 - La opción inicial representa la situación actual sin acciones adicionales, que únicamente se ocupa de las plagas y agentes patógenos que afectan a las plantas y animales y a las especies exóticas introducidas para la acuicultura. Asimismo, se podrían imponer prohibiciones de importación mediante el Reglamento sobre el comercio de fauna y flora silvestres y se abordaría la problemática del agua de lastre cuando el Convenio internacional para el control y la gestión del agua de lastre entre en vigor. Los Estados miembros continuarían actuando según las necesidades en función de los costes de los daños por especie.

Opción 1 - Fomentar la acción voluntaria y mejorar la cooperación incluiría el desarrollo de directrices, códigos de conducta sectoriales y otras campañas educativas y de sensibilización. Esto se sumaría a lo que ya se hace con la opción 0.

Opción 2.1 - Un instrumento legislativo básico se apoyaría en una lista única de especies exóticas invasoras preocupantes para la UE. Se trataría de especies exóticas que hayan demostrado ser invasoras por una evaluación de riesgos y que un comité permanente formado por representantes de los Estados miembros considere que son una amenaza importante para la UE. Esta lista implicaría una serie de obligaciones para los Estados miembros: por un lado, emprender acciones destinadas a evitar la penetración de la especie enumeradas en la UE (prevención) y, por otro, gestionar aquellas especies que aparezcan en la lista y que ya hayan penetrado y se hayan establecido en la UE (reacción), con vistas a evitar una mayor propagación por la UE y minimizar sus daños. La elección de las medidas que se han de tomar (erradicación, contención o control) se dejará a discreción de los Estados miembros.

Opción 2.2 – Esta opción amplía el alcance de la opción 2.1 más allá de la lista de especies exóticas invasoras preocupantes para la UE en lo referente a las normas de liberación al medio ambiente. Esto se lograría introduciendo un sistema en el que los Estados miembros exigieran un permiso para la liberación de las especies exóticas invasoras preocupantes para los Estados miembros.

Opción 2.3 – Esta opción amplía aún más el alcance de la opción 2.1 más allá de la lista de especies exóticas invasoras preocupantes para la UE en lo referente a las normas de liberación al medio ambiente. Esto se lograría estableciendo un sistema en el que las nuevas especies exóticas solo puedan liberarse al medio ambiente si están expresamente autorizadas, y aparecen en una lista de la UE de especies exóticas autorizadas para su liberación, tras determinar que dicha liberación no supone ningún riesgo.

Opción 2.4 – Esta opción refuerza las disposiciones de una respuesta rápida en comparación con la opción 2.2. Esto se lograría con la introducción de una obligación por parte de los Estados miembros de erradicar las especies exóticas invasoras de reciente establecimiento incluidas en la lista de especies exóticas invasoras preocupantes para la UE, en lugar de controlarlas o contenerlas, a menos que la Comisión conceda una excepción.

5. EVALUACIÓN DE IMPACTO

Una dificultad a la hora de analizar las repercusiones de las diferentes opciones fue el hecho de que es imposible conocer previamente la cantidad y las invasiones a las que se ha de hacer frente y qué especies y de qué modo se incluirán en la lista de especies exóticas invasoras preocupantes para la UE. Asimismo, hasta hace poco los estudios económicos exhaustivos y a gran escala en materia de especies exóticas invasoras en general han sido escasos.

Otro aspecto importante que se ha de considerar es que se cree que los sectores que podrían verse más afectados por el instrumento legislativo abarcan varias PYME, incluidas las microempresas. La Comisión se muestra preocupada acerca de la repercusión que la legislación puede tener en pequeñas empresas y microempresas y cuenta con una política para minimizar la carga en ellas; no obstante, previsiblemente estarían sujetas a la legislación. Las especies exóticas invasoras pueden tener graves efectos negativos en las PYME de sectores como la silvicultura, la agricultura, el turismo y las actividades recreativas. Tales sectores se beneficiarían de esta forma de la introducción de medidas coordinadas para hacer frente a las especies exóticas invasoras. Por otro lado, otras PYME, tales como los comerciantes de animales de compañía y el sector hortícola, se benefician de la comercialización de especies exóticas y podrían verse afectadas por la introducción de legislación que combata las especies exóticas invasoras y que pueda imponer determinadas restricciones al uso de especies

exóticas, aunque se reconoce de forma general que existe una opción de especies de sustitución para la mayoría de los fines.

El análisis encontró los siguientes efectos principales:

Opción 0 - Aunque ya supone unos gastos de 1 400 millones EUR/año en costes de acción, mantener la situación actual no evitaría el aumento de los daños económicos, sociales y medioambientales provocado por las especies exóticas invasoras y, por tanto, sería ineficaz para alcanzar los objetivos de esta propuesta.

Opción 1 – Esta opción solo implicaría un coste adicional menor en términos de acción en comparación con la opción 0, pero también resultaría ineficaz a la hora de prevenir el aumento de los daños.

Opción 2.1 – No se prevé que esta opción añada costes importantes en términos de acción (entre 26 y 40 millones EUR/año adicionales) en comparación con la opción 0 y podría conllevar además una disminución de los costes con el tiempo (1 000 millones EUR/año). Las medidas propuestas recogidas en la opción 2.1 implicarían una reorganización de los gastos actuales, prestando más atención a la prevención y menos a la reacción (en consonancia con los regímenes fitosanitario y de salud animal), y un uso más eficiente de los recursos, estableciendo coherentemente las prioridades. Los costes adicionales también se podrían ver reducidos al mínimo si se aprovecharan al máximo las dotaciones existentes. La opción 2.1 podría repercutir negativamente en el comercio internacional (pero únicamente en el caso de que se prohibieran especies exóticas invasoras de gran valor habitualmente comercializadas) y en aquellas pequeñas empresas y microempresas que cultivan especies exóticas invasoras o comercializan con animales de compañía y especies ornamentales (aunque únicamente en tanto que no se pudieran encontrar alternativas adecuadas). No obstante, se tendrían en cuenta las posibles repercusiones económicas negativas al considerar las especies que se hayan de incluir en la lista. Por otro lado, los ciudadanos, las autoridades públicas y otros operadores económicos, incluidas muchas pequeñas empresas y microempresas, tales como agricultores y silvicultores, serían los principales beneficiarios de la evitación del aumento de los daños. Todos los operadores económicos también se beneficiarían de una mayor seguridad jurídica y de un enfoque mejor coordinado. Por último, el instrumento legislativo básico conllevaría considerables beneficios sociales, medioambientales y económicos que superarían los costes. De hecho, el paquete de medidas podría evitar la pérdida de puestos de trabajo (p. ej. tras el colapso de la pesca), y sería beneficioso para la salud pública, así como para las propiedades e instalaciones recreativas. Los efectos medioambientales serían también positivos porque se evitarían daños a la biodiversidad y a los servicios de los ecosistemas. Se calcula que cada especie exótica invasora que se evita supone evitar, de media, 130 millones EUR/año en costes de daños o de control a largo plazo. Esto es solo un cálculo aproximado, pero sirve para ilustrar los posibles beneficios de una forma simplificada. Asimismo, incluso si no se pudieran evitar las especies exóticas invasoras de reciente establecimiento, seguirían apareciendo en cualquier caso en la lista y se gestionarían de forma coherente, con lo que se evitarían más costes en daños.

Opción 2.2 - Esta opción contemplaría un enfoque más preventivo sin ser demasiado gravoso. Añadiría algunos costes administrativos para aquellos Estados miembros que aún no cuenten con un sistema de permisos y para aquellos operadores económicos que tengan intereses en liberar especies exóticas preocupantes para los Estados miembros. Sin embargo, este sistema evitaría la introducción en el medio ambiente de las especies exóticas invasoras que, aun sin

aparecer clasificadas como especies exóticas invasoras preocupantes para la UE, podrían provocar considerables daños económicos, sociales y medioambientales.

Opción 2.3 – Esta opción seguiría el enfoque más preventivo desde el punto de vista económico, social y medioambiental. No obstante, supondría un importante cambio en comparación con el actual enfoque y provocaría una considerable carga administrativa para los sectores económicos que dependen de la introducción de las especies exóticas en el medio ambiente (p. ej. los sectores de la horticultura y la silvicultura).

Opción 2.4 – Esta opción garantizaría que se aborden meticulosamente y de forma inmediata las nuevas invasiones. Cada invasión erradicada rápidamente evitaría consecuencias económicas, sociales y medioambientales negativas a largo plazo. Esto implicaría una mayor inversión inicial, principalmente para los Estados miembros, pero también considerables ahorros a largo plazo, para toda la sociedad.

Por último, se ha de considerar que los Estados miembros se verán afectados de diversas formas dependiendo de la estructura de sus empresas, aparte de sus condiciones geográficas y climáticas. Por ejemplo, algunos Estados miembros cuentan con un sector forestal más sólido que otros (p. ej., los países nórdicos, Alemania), mientras que otros poseen un pujante sector hortícola (p. ej., los Países Bajos). Sin embargo, no fue posible identificar desequilibrios especialmente fuertes entre los Estados miembros.

6. COMPARACIÓN DE LAS OPCIONES

Basándose en el análisis del impacto, fue posible llegar a la siguiente conclusión:

Mientras que la **opción 0** y la **opción 1** incluyen varias disposiciones legislativas de la UE y nacionales, dejan sin abordar la gran mayoría de especies y vías de penetración. Se calcula que ya provocan 1 400 millones EUR/año en costes de acción, principalmente para los Estados miembros, pero han demostrado ser ineficaces a la hora de cumplir los objetivos de este ejercicio, además de carecer de coherencia con los objetivos primordiales de la UE.

La **opción 2.1** podría reducir significativamente los efectos adversos de las especies exóticas invasoras y ser eficaz a la hora de cumplir los objetivos. Solo provocaría costes adicionales de acción de entre 26 y 40 millones EUR/año. Por otro lado, los costes de acción podrían reducirse con el tiempo hasta 1 000 millones EUR/año. Repercutiría positivamente en la eficacia del gasto por parte de las autoridades públicas de los Estados miembros y sería coherente con los objetivos primordiales de la UE.

La **opción 2.2** sería más eficiente, eficaz y coherente que la opción 2.1, con costes adicionales moderados, dado que los Estados miembros se basarían a menudo en los sistemas existentes.

La **opción 2.3** sería incluso más eficaz y coherente que la opción 2.2 aunque, al mismo tiempo, impondría una carga significativa a determinados operadores económicos, especialmente a aquellos involucrados en la producción primaria, lo que afectaría a su eficiencia.

La **opción 2.4** sería más eficiente, eficaz y coherente que la opción 2.2, con costes adicionales moderados.

En resumen, se prevé que la opción 2.3 genere los mejores resultados en cuanto a efectividad y coherencia. No obstante, su ventaja con respecto al dominio económico se considera demasiado importante y por ello su porcentaje de costes/beneficios es menos favorable que la opción 2.2. Por otro lado, se ha estimado que los beneficios adicionales de la opción 2.4 sean considerables y que superen los costes adicionales en comparación con la opción 2.2 y 2.1. Además, la opción 2.4 se basaría muy eficazmente en las disposiciones existentes en los Estados miembros. Por ello se seleccionó la **opción 2.4** como la **opción de preferencia**, que logra los mayores beneficios con respecto a costes, aunque no sea la opción que aporte los mayores beneficios con respecto a la biodiversidad.

Al escoger la opción 2.4 se espera que 1) el coste anual de las acciones se mantenga estable o incluso disminuya con el tiempo, 2) la magnitud de los beneficios (es decir, la eliminación de daños y gestión de costes) siga en aumento a lo largo de los años conforme se eviten mayores números de invasiones, 3) los costes totales del problema no aumenten tanto como lo harían sin la acción de la UE.

7. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

El seguimiento y la evaluación de los resultados del instrumento propuesto se abordarán mediante las obligaciones de información y notificación incluidas en el texto legal. Sobre esta base, la Comisión y otros organismos podrán informar sobre los indicadores y seguir el progreso hacia los objetivos.

Las obligaciones de información se basarían en mecanismos de información existentes tales como los llevados a cabo de conformidad con las directivas relativas a las aves y a los hábitats, la directiva marco sobre el agua y la directiva marco sobre la estrategia marina, así como los regímenes de salud animal y vegetal y de la acuicultura. Tales obligaciones se verían limitadas al mínimo estrictamente requerido para garantizar la aplicación del texto legal y otros compromisos internacionales, así como evitar una carga administrativa innecesaria.

El texto legal incluiría una cláusula de revisión que permitiría actualizar el enfoque de acuerdo con el progreso científico y técnico, así como la posibilidad de un mayor desarrollo gradual a la luz de los problemas que surjan durante la aplicación.