



Bruxelas, 9.9.2013
SWD(2013) 322 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

que acompanha o documento

Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho

relativo à prevenção e gestão da introdução e propagação de espécies exóticas invasoras

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

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

que acompanha o documento

Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho

relativo à prevenção e gestão da introdução e propagação de espécies exóticas invasoras

Resumo

1. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

O problema das espécies exóticas invasoras na Europa tem duas facetas: 1) o problema ecológico criado pela sua entrada, estabelecimento e propagação e 2) o fracasso político causado pelo desenvolvimento fragmentado e incoerente das políticas a nível da UE e à escala nacional, responsável pelo agravamento do problema ecológico.

Um problema ecológico - Espécies exóticas são espécies que são transportadas, em resultado da intervenção humana, para fora da sua área de distribuição natural, para além das barreiras ecológicas. Dados científicos demonstram que, destas espécies exóticas, 10 a 15 % têm um impacto negativo significativo sobre a biodiversidade, assim como consequências económicas e sociais graves: as espécies exóticas invasoras. As principais causas são duas: 1) determinadas espécies exóticas são desejáveis e introduzidas, por exemplo, através do comércio, na UE (por exemplo: para satisfazer interesses comerciais, para fins ornamentais, para serem mantidas como animais de companhia, para efeitos de controlo biológico); 2) algumas espécies exóticas são introduzidas de forma não intencional como contaminantes de mercadorias (comércio de outras mercadorias), podendo ainda ser transportadas ou viajar clandestinamente em vetores de transporte. Estima-se que as espécies exóticas invasoras tenham custado à UE, no mínimo, 12 mil milhões de EUR por ano nos últimos 20 anos. Estas espécies afetam as empresas, incluindo as pequenas e as microempresas (a núpria, por exemplo, influencia a produção agrícola), os cidadãos (a ambrósia, por exemplo, provoca alergias), as autoridades públicas (o rato almiscarado, por exemplo, danifica as infraestruturas) e a biodiversidade (o pato-rabo-alçado americano, por exemplo, constitui uma ameaça para o pato-rabo-alçado endógeno). À medida que os volumes de comércio e de transporte aumentam, verifica-se igualmente um aumento do número de espécies exóticas invasoras introduzidas. Além disso, à medida que as espécies exóticas invasoras se estabelecem e propagam, aumentam os danos causados por cada espécie exótica invasora, o que leva à intensificação crescente dos danos. Se não forem tomadas medidas adequadas, prevê-se um aumento proporcional do custo para a UE.

Um fracasso político - Muito poucos Estados-Membros dispõem de um quadro jurídico abrangente que lhes permita fazer face ao problema, e a maioria deles depende de ações pontuais específicas por espécie, o que leva à adoção de uma abordagem fragmentária e de ações descoordenadas para debelar um problema transfronteiriço. Atualmente, a legislação da UE aborda apenas as pragas e os agentes transmissores de doenças que afetam a fauna e a flora e as espécies exóticas introduzidas na aquicultura (regulamentados, respetivamente, pelo

regime fitossanitário, pelo regime de saúde animal e pelo regulamento relativo à utilização de espécies exóticas na aquicultura), deixando por resolver uma parte substancial do problema. Além disso, as ações em curso respeitantes às espécies exóticas invasoras nos Estados-Membros da UE são predominantemente reativas, procurando minimizar os danos causados.

Todos os Estados-Membros são afetados por espécies exóticas invasoras, embora em diferentes momentos e por espécies diferentes, uma vez que algumas espécies exóticas invasoras afetam a maior parte do território da UE enquanto outras só constituem um problema em determinadas regiões ou em determinadas condições ecológicas ou climáticas. Pode supor-se que os países com volumes de comércio mais elevados e que possuem muitos pontos de entrada são suscetíveis de serem alvo de um maior número de introduções de espécies exóticas invasoras. Não é possível avaliar a magnitude ou a concentração dos movimentos intracomunitários, pois as mercadorias não são objeto de controlos internos e as espécies exóticas que se deslocam no seu meio natural e atravessam as fronteiras não são objeto de controlo. Uma vez que o impacto das espécies exóticas invasoras é relevante para toda a UE, a adoção de ações coordenadas de combate às espécies exóticas invasoras beneficiaria todos os Estados-Membros da UE, ao mesmo tempo que exigiria claramente esforços por parte de todos eles.

2. A AÇÃO DA UE JUSTIFICA-SE COM BASE NO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE?

O facto de o número de espécies exóticas invasoras estar a aumentar, apesar das iniciativas/políticas atuais, indica que a atual abordagem não é eficaz. Uma vez que as espécies não conhecem fronteiras, será justificada a ação a nível da UE. Será necessária uma ação coordenada da UE para assegurar que, quando as espécies exóticas invasoras entram pela primeira vez no território da União, os Estados-Membros tomam medidas imediatas em benefício de outros Estados-Membros ainda não afetados. Uma ação desta natureza assegurará igualmente clareza jurídica e condições equitativas para os setores que utilizam ou comercializam espécies exóticas, evitando simultaneamente uma fragmentação do mercado interno devido às diferenças entre Estados-Membros nas restrições de comercialização de espécies exóticas invasoras. Algumas espécies são invasoras e têm um impacto devastador em alguns países, embora sejam inofensivas ou até mesmo úteis para outros países. A atuação a nível da UE de acordo com o princípio da solidariedade protegerá os interesses dos Estados-Membros suscetíveis de sofrerem as consequências mais negativas. Por último, os Estados-Membros que já dispõem de legislação em matéria de espécies exóticas invasoras beneficiarão de uma abordagem comum que garanta a adoção, pelos Estados-Membros vizinhos, de medidas respeitantes às mesmas espécies.

3. OBJETIVOS

Objetivos gerais:

minimizar o impacto negativo das espécies exóticas invasoras sobre a biodiversidade e o ambiente e contribuir para o **objetivo da UE para 2020 em matéria de biodiversidade**, através do cumprimento da sua meta 5: *«Até 2020, as espécies exóticas invasoras e as suas vias de introdução serão identificadas e classificadas por ordem de prioridade, as espécies prioritárias serão controladas ou erradicadas e as vias de introdução geridas de forma a impedir a introdução e o estabelecimento de novas dessas espécies;*

minimizar os impactos económicos e sociais negativos das espécies exóticas invasoras para a economia e os cidadãos da UE e proteger o seu bem-estar e saúde, contribuindo assim para a **Estratégia «Europa 2020»**.

Objetivos específicos:

substituir a atual abordagem reativa em benefício da adoção de uma abordagem mais preventiva em matéria de espécies exóticas invasoras;

classificar por ordem de prioridade as ações em matéria de espécies exóticas invasoras que podem proporcionar benefícios líquidos mais elevados;

incentivar a adoção de uma abordagem coerente em matéria de espécies exóticas invasoras em toda a UE.

Objetivos operacionais:

impedir a introdução intencional na UE de espécies exóticas invasoras que suscitem preocupação na União;

impedir a introdução não intencional de espécies exóticas invasoras na UE e a sua libertação não intencional no ambiente;

impedir a libertação intencional de espécies exóticas invasoras no ambiente;

estabelecer um sistema de alerta rápido e de resposta rápida para impedir a reprodução e a propagação de espécies exóticas invasoras que suscitem preocupação na União;

eliminar, minimizar ou atenuar os danos através da gestão de espécies exóticas invasoras estabelecidas no ambiente que suscitem preocupação na União.

4. OPÇÕES POLÍTICAS

Foram identificadas cinco opções que abordam os cinco objetivos operacionais, embora com diferentes níveis de ambição. As opções foram elaboradas através de uma dupla abordagem que incluiu, simultaneamente, uma análise das medidas necessárias à prossecução dos objetivos operacionais (o conteúdo), assim como do tipo de instrumento político (a forma).

Opção 0 - A opção de base representa o *statu quo* sem qualquer ação adicional, abordando assim apenas as pragas e os agentes transmissores de doenças que afetam a fauna e a flora e as espécies exóticas introduzidas na aquicultura. Além disso, poderão ser impostas proibições de importação através dos Regulamentos da UE sobre comércio de espécies da fauna e flora selvagens e a água de lastro seria abordada aquando da entrada em vigor da Convenção das Águas de Lastro. Os Estados-Membros continuariam a agir numa base *ad hoc*, impulsionados pelos custos decorrentes dos danos com base na espécie.

Opção 1 - O fomento de ações voluntárias e o reforço da cooperação incluiriam a elaboração de orientações e de códigos de conduta setoriais e o desenvolvimento de outras campanhas de sensibilização e educativas. Tal viria complementar o que já foi feito com base na opção 0.

Opção 2.1 - Um instrumento legislativo de base seria apoiado por uma lista única de espécies exóticas invasoras que suscitem preocupação na União. Tratar-se-ia de espécies exóticas que se tivessem revelado invasoras, mediante uma avaliação do risco, e que tivessem sido consideradas uma ameaça com relevância ao nível da UE por um comité permanente composto por representantes dos Estados-Membros. Esta lista desencadearia uma série de obrigações a cumprir pelos Estados-Membros: por um lado, a adoção de medidas a fim de impedir a entrada, na UE, de espécies inscritas na lista (prevenção) e, por outro lado, a gestão das espécies inscritas na lista que já entraram e se estabeleceram na UE (reação), com o objetivo de evitar a sua propagação ulterior em toda a UE e de minimizar os danos por elas causados. A escolha das medidas a tomar (erradicação, confinamento ou controlo) seria deixada aos Estados-Membros.

Opção 2.2 – Esta opção alarga o âmbito da opção 2.1 para além da lista de espécies exóticas invasoras que suscitem preocupação na União no que se refere às disposições em matéria de libertação no ambiente. Tal seria realizado através da introdução de um sistema no âmbito do qual os Estados-Membros exigiriam, para espécies exóticas invasoras que suscitem preocupação para os Estados-Membros, uma autorização de libertação.

Opção 2.3 – Esta opção alarga ainda mais o âmbito da opção 2.1 para além da lista de espécies exóticas invasoras que suscitem preocupação na União no que se refere às disposições em matéria de libertação no ambiente. Tal seria realizado através da criação de um sistema no âmbito do qual novas espécies exóticas só podem ser libertadas no ambiente se tal for explicitamente aprovado, e inscritas numa lista da UE de espécies exóticas aprovadas para libertação depois de se verificar que a sua libertação não implicaria quaisquer riscos.

Opção 2.4 – Esta opção, quando comparada com a opção 2.2, reforça as disposições em matéria de resposta rápida. Tal seria realizado através da introdução da obrigação de os Estados-Membros erradicarem espécies exóticas invasoras recentemente estabelecidas incluídas na lista de espécies exóticas invasoras que suscitem preocupação na União, em vez de procederem ao controlo ou ao confinamento das mesmas, exceto se tiver sido concedida uma derrogação pela Comissão.

5. AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS

Uma das dificuldades em analisar os impactos das diferentes opções foi o facto de ser impossível saber antecipadamente quais e quantas invasões terão de ser debeladas e quais e quantas espécies serão inscritas na lista de espécies exóticas invasoras que suscitem preocupação na União. Além disso, até há pouco tempo, têm sido raros os estudos económicos exaustivos e em grande escala sobre espécies exóticas invasoras em geral.

Outra questão importante a ter em conta é o facto de os setores suscetíveis de serem afetados pelo instrumento legislativo incluírem várias PME, algumas das quais são microempresas. A Comissão está preocupada com o impacto da legislação nas pequenas e microempresas e segue uma política de minimização dos encargos que recaem sobre as mesmas; no entanto, espera-se que estas empresas sejam abrangidas pelo âmbito de aplicação da legislação. As espécies exóticas invasoras podem ter consequências negativas graves sobre as PME em setores tais como o da silvicultura, agricultura e atividades turísticas e de lazer. Assim, estes setores beneficiariam da introdução de medidas coordenadas de combate às espécies exóticas invasoras. Por outro lado, outras PME, como as do setor do comércio de animais de estimação e as do setor hortícola, tiram benefício do comércio de espécies exóticas e poderão ser

afetadas pela introdução de legislação para lidar com as espécies exóticas invasoras, que poderá impor algumas restrições à utilização de espécies exóticas, embora seja geralmente reconhecido que é possível, na maior parte dos casos, escolher espécies substitutas.

A análise revelou os seguintes impactos principais:

Opção 0 - Embora o custo das ações empreendidas ascenda já a 1,4 mil milhões de EUR por ano, a manutenção do *statu quo* não conseguiria impedir o aumento dos danos económicos, sociais e ambientais causados pelas espécies exóticas invasoras, pelo que seria ineficaz na consecução dos objetivos desta proposta.

Opção 1 – As ações empreendidas com base nesta opção implicariam apenas um pequeno custo adicional em comparação com o custo da opção 0, mas seriam igualmente ineficazes para impedir o aumento dos danos.

Opção 2.1 – Não se prevê que as ações empreendidas no âmbito desta opção impliquem um acréscimo avultado do custo (26 a 40 milhões de EUR adicionais por ano) em comparação com o custo da opção 0, podendo, além disso, conduzir a uma diminuição do custo ao longo do tempo (mil milhões de EUR por ano). As medidas propostas ao abrigo da opção 2.1 implicariam uma reorganização das despesas correntes - centrando-se mais na prevenção e menos na reação (em consonância com os regimes fitossanitário e em matéria de saúde animal) - e uma utilização mais eficiente dos recursos – através da definição coerente de prioridades. Os custos adicionais seriam igualmente reduzidos ao mínimo, através da maior utilização possível das disposições existentes. A opção 2.1 pode ter um impacto negativo nas trocas comerciais internacionais (mas apenas se forem proibidas as espécies exóticas invasoras de valor comercial elevado habitualmente comercializadas) e nas pequenas e microempresas que cultivam espécies exóticas invasoras ou que comercializam animais de estimação e espécies ornamentais (mas apenas na medida em que não seja possível encontrar alternativas adequadas). No entanto, os eventuais impactos económicos negativos seriam tidos em conta aquando da análise das espécies a inscrever na lista. Por outro lado, os cidadãos, as autoridades públicas e outros operadores económicos, incluindo muitas pequenas e microempresas, como os agricultores e os silvicultores, seriam os principais beneficiários do aumento evitado dos danos. Todos os operadores económicos beneficiariam igualmente de uma maior segurança jurídica e de uma abordagem mais coordenada. Por último, o instrumento legislativo de base proporcionaria benefícios sociais, ambientais e económicos substanciais que prevaleceriam sobre os custos. De facto, o pacote poderá evitar a perda de emprego (por exemplo, após o colapso das pescas) e seria benéfico para a saúde pública, assim como para as propriedades e instalações recreativas. Os impactos ambientais seriam igualmente positivos, devido aos danos evitados à biodiversidade e aos serviços ecossistémicos. Estima-se que, a longo prazo, cada espécie exótica invasora proibida evite, em média, custos decorrentes dos danos/controles no valor de 130 milhões de EUR por ano. Trata-se de uma estimativa aproximada, mas que ilustra os benefícios potenciais de uma maneira simplificada. Além disso, mesmo que não fosse possível impedir o estabelecimento de novas espécies exóticas invasoras, estas continuariam a ser inscritas na lista e geridas de forma coerente, evitando assim ainda mais custos ligados aos danos.

Opção 2.2 - Esta opção asseguraria uma abordagem mais preventiva sem implicar sobrecargas desnecessárias. Aumentaria alguns custos administrativos a suportar pelos Estados-Membros que ainda não dispõem de um sistema de licenciamento e pelos operadores económicos que têm interesse na libertação de espécies exóticas que suscitam preocupação

para os Estados-Membros. No entanto, este sistema evitaria a introdução no ambiente de espécies exóticas invasoras que, embora não inscritas como espécies exóticas invasoras que suscitam preocupação na União, podem causar danos económicos, sociais e ambientais consideráveis.

Opção 2.3 – Esta opção seguiria a abordagem de maior precaução do ponto de vista económico, social e ambiental. No entanto, representaria uma mudança significativa em comparação com a atual abordagem e constituiria um encargo administrativo elevado para os setores económicos que dependem da introdução de espécies exóticas no ambiente (por exemplo, os setores hortícola e florestal).

Opção 2.4 – Esta opção asseguraria a resolução imediata e eficaz das novas invasões. Cada invasão erradicada rapidamente evitaria impactos económicos, sociais e ambientais negativos a longo prazo. Tal exigiria um investimento inicial mais elevado na erradicação, sobretudo por parte dos Estados-Membros, mas proporcionaria poupanças substanciais a mais longo prazo à sociedade em geral.

Por último, há que ter em conta que os Estados-Membros serão afetados de diferentes formas, dependendo da estrutura das suas empresas, para além das suas condições geográficas e climáticas. Por exemplo, alguns Estados-Membros têm um setor florestal mais forte do que outros (como, por exemplo, os países nórdicos e a Alemanha), enquanto outros têm um setor hortícola próspero (como, por exemplo, os Países Baixos). No entanto, não foi possível identificar desequilíbrios particularmente grandes entre os Estados-Membros.

6. COMPARAÇÃO DAS OPÇÕES

Com base na análise dos impactos, foi possível chegar à seguinte conclusão:

Embora a **opção 0** e a **opção 1** incluam várias disposições legislativas comunitárias e nacionais, não contemplam a grande maioria das espécies e das suas vias de introdução. Estima-se que o custo das ações empreendidas no âmbito das opções em causa ascenda já a 1,4 mil milhões de EUR por ano, sobretudo para os Estados-Membros, mas as mesmas têm-se revelado ineficazes no cumprimento dos objetivos deste exercício, tendo demonstrado uma falta de coerência com os objetivos globais da UE.

A **opção 2.1** poderá reduzir significativamente os impactos negativos das espécies exóticas invasoras e revelar-se eficaz na concretização dos objetivos. As ações empreendidas no âmbito desta opção implicariam apenas custos adicionais de 26 a 40 milhões de EUR por ano. Além disso, com o tempo, o custo das ações empreendidas diminuiria para mil milhões de EUR por ano. Esta opção teria um impacto positivo na eficácia das despesas das autoridades públicas dos Estados-Membros e seria coerente com os objetivos globais da UE.

A **opção 2.2** seria mais eficiente, eficaz e coerente do que a opção 2.1 e implicaria custos adicionais moderados, uma vez que os Estados-Membros teriam frequentemente por base os sistemas existentes.

A **opção 2.3** seria ainda mais eficaz e coerente do que a opção 2.2 mas imporia, simultaneamente, um encargo significativo a determinados operadores económicos, em especial aos envolvidos na produção primária, o que afetaria a sua eficácia.

A **opção 2.4** seria mais eficiente, eficaz e coerente do que a opção 2.2 e implicaria custos adicionais moderados.

Resumindo, a opção 2.3 deverá proporcionar o melhor resultado em termos de eficácia e coerência. No entanto, os inconvenientes que apresenta do ponto de vista são considerados excessivos, o que torna a sua relação custos/benefícios menos favorável do que a da opção 2.2. Por outro lado, estima-se que os benefícios adicionais da opção 2.4 sejam significativos e superiores aos custos adicionais em comparação com as opções 2.2 e 2.1. Além disso, a opção 2.4 poderia basear-se de forma muito eficaz nas disposições já em vigor nos Estados-Membros. Por conseguinte, a **opção 2.4** foi selecionada como a **opção privilegiada**, proporcionando o maior benefício em relação aos custos, apesar de não ser a opção que proporciona os maiores benefícios em termos de biodiversidade.

Ao seleccionar a opção 2.4, espera-se que 1) o custo anual das ações empreendidas permaneça estável ou diminua ao longo do tempo, 2) a magnitude dos benefícios (isto é, evitar os custos decorrentes dos danos e da gestão) continue a aumentar ao longo dos anos, à medida que cada vez mais invasões são evitadas, 3) os custos globais gerados por este problema não aumentem tanto como aumentariam sem a ação da UE.

7. ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO

O acompanhamento e a avaliação do resultado do instrumento proposto serão abordados no quadro das obrigações de comunicação de informações e de notificação inseridas no texto jurídico. Nesta base, a Comissão e outros organismos poderão elaborar relatórios sobre indicadores e acompanhar os progressos no sentido da realização dos objetivos.

As obrigações de comunicação de informações basear-se-iam nos mecanismos de comunicação existentes, tais como os mecanismos aplicados no âmbito das Diretivas Aves e Habitats, da Diretiva-Quadro da Água e da Diretiva-Quadro Estratégia Marinha, assim como nos regimes fitossanitário, de saúde animal e de aquicultura. Tais obrigações limitar-se-iam estritamente ao mínimo necessário para assegurar a execução do texto jurídico e de outros compromissos internacionais, de modo a evitar encargos administrativos desnecessários.

O texto jurídico incluiria uma cláusula de revisão que permitiria atualizar a abordagem de acordo com os progressos científicos e técnicos e possibilitaria um desenvolvimento gradual à luz das questões suscitadas durante a execução.