



Брюксел, 9.9.2013
SWD(2013) 322 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаваща

**Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета
относно превенцията и управлението на въвеждането и разпространението на
инвазивни чужди видове**

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

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаваща

Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета

**относно превенцията и управлението на въвеждането и разпространението на
инвазивни чужди видове**

Обобщена оценка

1. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

Въпросът относно инвазивните чужди видове в Европа се характеризира с два основни аспекта: 1) екологичния проблем, причинен от навлизането, установяването и разпространението на тези видове, и 2) неуспеха на политиката, и по-специално нейната разпокъсаност и непоследователност на европейско и национално равнище, който спомага за разрастването на екологичния проблем.

Екологичен проблем — чуждите видове се определят като видове, които в резултат на човешка дейност се транспортират през екологичните бариери извън своя ареал на естествено разпространение. Според научните данни 10—15 % от тези чужди видове, а именно инвазивните чужди видове (ИЧВ), оказват значително отрицателно въздействие върху биологичното разнообразие и причиняват сериозни икономически и социални последици. Основните причини за това са две: 1) търсенето на някои чужди видове, които се внасят в ЕС например чрез търговия (поради търговски интереси, за украса, като домашни любимци или за биологичен контрол), и 2) непреднамереното навлизане на някои чужди видове като замърсители на стоки (при търговия с други стоки) или тяхното незабелязано или неволно проникване в транспортни средства. Смята се, че през последните 20 години ИЧВ са стрували на ЕС най-малко 12 млрд. евро годишно. Тези видове засягат предприятията, в това число малките и микропредприятията (нутриите например нанасят вреди на селскостопанското производство), гражданите (пелинолистната амброзия причинява алергии), публичните органи (има случаи на поражения върху инфраструктурата, причинени от ондатри) и биологичното разнообразие (например ямайската потапница е заплаха за местната тръноопашата потапница). С увеличаващия се обем на търговията и транспорта нараства и броят на ИЧВ, попадащи на територията на ЕС. Тяхното установяване и разпространение води до непрекъснато нарастване на причиняваните от тях вреди и ако не се предприемат необходимите действия, разходите за ЕС ще продължават да се увеличават.

Неуспех на политиката — много малко държави членки разполагат с всеобхватна правна рамка за разрешаване на проблема, като повечето разчитат на *ad hoc* действия, насочени към конкретен вид, които са откъслечни и некоординирани, докато проблемът е от трансгранично естество. В момента законодателството на ЕС предвижда мерки единствено по отношение на вредителите и болестотворните агенти, засягащи растенията и животните, и на чуждите видове, въведени за целите на аквакултурата (те

се регулират съответно от режимите за здравеопазване на животните и растенията и от Регламента за използване на чуждоземни видове в аквакултурите), в резултат на което по значителна част от проблема не се предприемат никакви мерки. Наред с това прилаганите понастоящем действия относно ИЧВ в държавите — членки на ЕС, представляват предимно ответна реакция, т.е. целта им е да ограничат до минимум вече причинените вреди.

Всички държави членки са засегнати от ИЧВ — от различни видове и по различно време; някои ИЧВ засягат по-голямата част от ЕС, докато други причиняват проблеми само в определени региони или при определени екологични или климатични условия. Може да се предположи, че повече ИЧВ проникват в държавите с по-висок дял на търговския обем и многобройни входни пунктове. Мащабът и концентрацията на техните движения в рамките на ЕС не могат да бъдат установени поради липсата на вътрешни проверки на стоките или наблюдение на чуждите видове, които се придвижват в природата през националните граници. Тъй като въздействието на ИЧВ е от значение за целия ЕС, координираните действия за борба с този проблем ще бъдат от полза за всички държави членки, като се изискват усилията на всяка от тях.

2. ОПРАВДАНИ ЛИ СА ДЕЙСТВИЯ НА РАВНИЩЕТО НА ЕС ВЪЗ ОСНОВА НА ПРИНЦИПА НА СУБСИДИАРНОСТ?

Обстоятелството, че броят на ИЧВ расте въпреки прилаганите в момента политики и инициативи, сочи, че настоящият подход не е ефективен. Тъй като националните граници не са пречка за разпространението на видовете, има основание за предприемане на действия на равнището на ЕС. Координираните действия на ЕС са необходими, за да се гарантира, че при първото навлизане на ИЧВ на територията на Съюза държавите членки ще предприемат незабавни мерки в полза на други, все още незасегнати държави членки. Този подход ще осигури също така правна яснота и хармонизирани конкурентни условия за секторите, които използват чужди видове или търгуват с тях, като същевременно се избегне разпокъсването на вътрешния пазар, предизвикано от различни ограничения в търговията с ИЧВ между държавите членки. Някои видове са инвазивни и нанасят сериозни вреди в определени държави, докато в други те са безвредни или дори рентабилни. Действията на равнище ЕС в съответствие с принципа на солидарност ще защитят интересите на държавите членки, в които е най-вероятно да възникнат отрицателни последици. На последно място, държавите членки, които вече са въвели законодателство в областта на ИЧВ, ще се възползват от общия подход, гарантиращ, че те и техните съседи вземат мерки по отношение на едни и същи видове.

3. ЦЕЛИ

Общи цели:

да се сведе до минимум отрицателното въздействие на ИЧВ върху биологичното разнообразие и околната среда и да се подпомогне постигането на **показателите на ЕС за 2020 г. по въпросите на биологичното разнообразие** чрез изпълнение на цел 5: „до 2020 г. инвазивните чужди видове и техните пътища да се установят и подредят приоритетно, видовете с приоритет да се контролират или унищожават, а пътищата да се управляват с цел да се предотврати въвеждането и установяването на нови инвазивни чужди видове“;

да се сведат до минимум отрицателните икономически и социални последици от ИЧВ в полза на икономиката и на гражданите на Европа и да се защитава тяхното благосъстояние и здраве, с което да се подпомогне прилагането на стратегията „Европа 2020“.

Конкретни цели:

настоящият подход към ИЧВ, изразяващ се в ответна реакция, да придобие превантивен характер;

да се определят приоритетни действия по отношение на ИЧВ с оглед постигането на възможно най-високи нетни ползи;

да се насърчава последователен подход по отношение на ИЧВ в целия ЕС.

Оперативни цели:

да се предотврати преднамереното въвеждане в ЕС на ИЧВ, които засягат Съюза;

да се предотврати непреднамереното въвеждане в ЕС на ИЧВ и непреднамереното им освобождаване в околната среда;

да се предотврати преднамереното освобождаване на ИЧВ в околната среда;

да се осигурят мерки за ранно предупреждение и бързо реагиране с цел да се предотврати размножаването и разпространението на ИЧВ, които засягат ЕС;

да се избегнат, намалят или смекчат щетите чрез управление на установените в околната среда ИЧВ, които засягат ЕС.

4. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА

Разработени са пет варианта, като всеки от тях е насочен към петте оперативни цели, но с различно ниво на амбициозност. Използван е двустранен подход, който включва както анализ на мерките, необходими за изпълнение на оперативните цели (съдържание), така и вида инструмент на политиката (форма).

Вариант 0 — базовият вариант представлява запазване на статуквото без допълнителни действия, като в него се предвиждат единствено действия по отношение на вредителите и болестотворните агенти, засягащи растенията и животните, както и чуждите видове, въведени за целите на аквакултурата. Наред с това могат да се наложат забрани за внос посредством Регламента за търговия с дива флора и фауна, а мерки по отношение на баластните води ще бъдат взети след влизане в сила на Конвенцията за баластните води. Държавите членки ще продължат да прилагат *ad hoc* действия, мотивирани от разходите за покриване на щетите от конкретния вид.

Вариант 1 — в него се предвижда насърчаване на доброволните действия и засилване на сътрудничеството, в това число разработването на насоки, секторни правилници за поведение и други кампании с образователен характер и за повишаване на

осведомеността. Тези мерки ще се прилагат в допълнение към действията, предприети съгласно вариант 0.

Вариант 2.1 — в него се предвижда приемането на основен законодателен инструмент, съдържащ единен списък на ИЧВ, които засягат ЕС. Това са чужди видове, чиято инвазивност ще бъде доказана посредством оценка на риска и които ще бъдат определени като заплаха от значение за ЕС от постоянен комитет, съставен от представители на държавите членки. Този списък ще породи редица задължения за държавите членки — от една страна, да предприемат действия за предотвратяване на навлизането в ЕС на включените в списъка видове (превенция), и от друга, да управляват включените в списъка видове, които вече са проникнали и са се установили в ЕС (реакция), с цел да се избегне по-нататъшното им разпространение на територията на Съюза и щетите от тях да бъдат сведени до минимум. Изборът на предприеманите мерки (ликвидиране, ограничаване или контрол) ще зависи от държавите членки.

Вариант 2.2 — този вариант разширява обхвата на вариант 2.1 извън списъка на ИЧВ, които засягат ЕС, по отношение на правилата за освобождаване в околната среда. Това ще бъде постигнато чрез въвеждане на система, при която за ИЧВ, засягащи конкретна държава членка, другите държави членки ще изискват разрешение за освобождаване.

Вариант 2.3 — този вариант разширява още повече обхвата на вариант 2.1 извън списъка на ИЧВ, които засягат ЕС, по отношение на правилата за освобождаване в околната среда. Това ще бъде постигнато чрез създаването на система, при която нови чужди видове могат да бъдат освобождавани в околната среда само с изрично одобрение и могат да бъдат вписвани в списък на ЕС за чужди видове, одобрени за освобождаване, след като се гарантира, че освобождаването им не води до никакви рискове.

Вариант 2.4 — този вариант предвижда по-строги разпоредби за бързо реагиране в сравнение с вариант 2.2. Те включват задължение за държавите членки да ликвидират новоустановените ИЧВ, включени в списъка на ИЧВ, които засягат ЕС, за сметка на тяхното управление или ограничаване, освен ако Комисията не предостави съответната дерогация.

5. ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Една от трудностите при анализа на въздействието на различните варианти е фактът, че не е възможно предварително да се определят броят и видът на инвазиите, спрямо които ще се наложи предприемането на мерки, нито броят и видът на видовете, подлежащи на включване в списъка на ИЧВ, които засягат ЕС. Нещо повече — до неотдавна широкомащабните и всеобхватни икономически проучвания относно ИЧВ бяха рядкост.

Друго важно съображение, което трябва да бъде взето под внимание, е, че секторите, за които има най-голяма вероятност да бъдат засегнати от законодателния инструмент, включват няколко малки и средни предприятия, в това число микропредприятия. Макар Комисията да изразява загриженост във връзка с въздействието на законодателството върху малките предприятия и микропредприятията и да провежда политика за максимално ограничаване на тежестта върху тях, се очаква те да попадат в обхвата на законодателството. Тъй като ИЧВ могат сериозно да засегнат МСП в сектори като

горско и селско стопанство, туризъм и отдих, тези сектори биха спечелили от въвеждането на координирани мерки за борба с ИЧВ. Други МСП с дейност например в търговията с домашни любимци или градинарството имат полза от търговията с чужди видове и биха се оказали засегнати от въвеждането на законодателство по отношение на ИЧВ, което може да наложи известни ограничения върху използването на чужди видове, макар за повечето от тях да съществуват алтернативи.

При анализа бяха установени следните основни видове въздействие:

Вариант 0 — освен че действията по този вариант вече струват 1,4 млрд. евро годишно, запазването на статуквото няма да предотврати нарастването на икономическите, социалните и екологичните щети от ИЧВ, поради което вариантът е неефективен за постигане на целите на настоящото предложение.

Вариант 1 — той предвижда незначителни допълнителни разходи за действие в сравнение с вариант 0, но също няма успее да предотврати нарастването на щетите

Вариант 2.1 — не само че не се прогнозира той да добави значителни разходи за действие (допълнително 26—40 млн. евро годишно) в сравнение с вариант 0, но и се очаква с течение на времето тези разходи да намалее (1 млрд. годишно). Предложените във вариант 2.1 мерки включват реорганизация на текущите разходи, като се наблегне повече на превенцията и в по-малка степен на реакцията (в съответствие с режимите за здравеопазване на растенията и животните); мерките включват и по-ефективно използване на ресурсите посредством подходящо формулиране на приоритетите. Допълнителните разходи също ще бъдат сведени до минимум, като съществуващите разпоредби се използват възможно най-пълноценно. Възможно е вариант 2.1 да окаже отрицателно въздействие върху международната търговия (но само в случай на забрана върху обичайно търгувани ИЧВ с висока стойност) и по отношение на малките предприятия и микропредприятията, които се занимават с отглеждане на ИЧВ или търговия с домашни любимци и декоративни видове (но само ако не бъдат открити подходящи алтернативи). Потенциалното отрицателно въздействие върху икономиката обаче ще бъде отчетено при разглеждането на видовете за включване в списъка. Същевременно от мерките за предотвратяване на допълнителни щети най-много ще спечелят гражданите, публичните органи, както и други икономически оператори, в това число множество малки и микропредприятия (например земеделски производители и горски стопани). Подобрената правна сигурност и по-координираният подход ще окажат положително въздействие и върху всички икономически субекти. На последно място, основният законодателен инструмент ще доведе до значителни социални, екологични и икономически ползи, които ще компенсират разходите. По-конкретно, с пакета от мерки може да се избегне загубата на работни места (например след срив в рибарския сектор) и да се предостави подкрепа за общественото здравеопазване, недвижимите имоти и съоръженията за отдих. Въздействието върху околната среда също ще е положително, тъй като ще бъдат избегнати щетите върху биологичното разнообразие и екосистемните услуги. Изчислено е, че в дългосрочен план предотвратеното разпространение на даден вид спестява 130 млн. евро годишно от разходите за щети или контрол — макар тези изчисления да са приблизителни, те показват нагледно и по опростен начин потенциалните ползи. Наред с това, дори превенцията на новоустановените ИЧВ да се окаже невъзможна, те остават в списъка и ще бъдат

предмет на съгласувано управление, с което ще се избегнат допълнителните разходи за щети.

Вариант 2.2 — той предвижда по-превантивен подход без прекомерна тежест. В рамките на този подход ще бъдат добавени някои административни разходи за държавите членки, които все още не разполагат със система за издаване на разрешения, и за икономическите субекти, заинтересовани от освобождаването на чужди видове, които засягат конкретни държави членки. Тази система обаче ще предотврати въвеждането в околната среда на ИЧВ, които, макар да не са определени като ИЧВ, засягащи ЕС, могат да причинят значителни икономически, социални и екологични щети.

Вариант 2.3 — при този вариант ще се прилага подходът, който е най-предпазлив в икономическо, социално и екологично отношение. Той силно се различава от настоящия подход и ще доведе до значителна административна тежест върху икономическите сектори, зависещи от въвеждането на чужди видове в околната среда (например градинарство и горско стопанство).

Вариант 2.4 — при този вариант се гарантира предприемането на незабавни и всеобхватни мерки по отношение на новите инвазии. Всяка бързо изкоренена инвазия ще предотврати в дългосрочен план отрицателното икономическо, социално и екологично въздействие. За тази цел се изисква по-висока първоначална инвестиция за ликвидиране (главно за държавите членки), но ще се генерират значителни икономии в дългосрочен план за обществото като цяло.

На последно място, следва да се има предвид, че държавите членки ще бъдат засегнати по различен начин в зависимост от своите географски и климатични условия, както и от структурата на техните предприятия. Така например, някои държави членки имат по-силно развит горски сектор в сравнение с останалите (скандинавските страни и Германия), докато в други процъфтява градинарството (Нидерландия). Независимо от това не бяха установени значителни неравновесия между отделните държави членки.

6. СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ

Въз основа на анализа на въздействието се стигна до следното заключение:

Макар **вариант 0** и **вариант 1** да обхващат няколко законодателни акта на ЕС и националното право, в тях не се предвиждат мерки по отношение на много от видовете и техните пътища. Оценките сочат, че тези варианти вече генерират разходи за действия в размер на 1,4 млрд. евро годишно (най-вече за държавите членки), че са неефективни за постигане на целите на дейността и че не са съгласувани с общите цели на ЕС.

Вариант 2.1 може значително да намали отрицателното въздействие на ИЧВ и да осигури постигането на целите. Породените от него допълни разходи за действие са само между 26 и 40 млн. евро годишно. Нещо повече — с течение на времето е възможно общите разходи за действия да се понижат до 1 млрд. евро. Той ще повиши ефективността на изразходването на средства от държавите членки и публичните органи и ще бъде съгласуван с цялостните цели на ЕС.

С умерени допълнителни разходи **вариант 2.2** би бил по-ефикасен, ефективен и съгласуван от вариант 2.1, тъй като държавите членки често използват постиженията на съществуващите системи.

Вариант 2.3 би бил дори още по-ефективен и съгласуван от вариант 2.2, но може да причини значителна тежест за някои икономически субекти, най-вече участващите в първичното производство, което ще понижи неговата ефективност.

С умерени допълнителни разходи **вариант 2.4** би бил по-ефикасен, ефективен и съгласуван от вариант 2.2.

Може да се обобщи, че се прогнозира вариант 2.3 да генерира най-добри резултати от гледна точка на ефективността и съгласуваността. Изискваните при този вариант компромиси по отношение на икономическата област обаче се определят като съществени, поради което предвиденото в него съотношение между разходите и ползите е по-неблагоприятно, отколкото при вариант 2.2. От друга страна, приблизителните изчисления сочат, че допълнителните ползи, заложи в вариант 2.4, са значителни и ще компенсират допълнителните разходи в сравнение с варианти 2.2 и 2.1. Наред с това с вариант 2.4 е възможно вече съществуващите в държавите членки разпоредби да бъдат успешно доразвити. Поради това **като предпочитан бе избран вариант 2.4**, който предвижда най-висока възвръщаемост на разходите, но не и най-значителни ползи по отношение на биологичното разнообразие.

При избора на вариант 2.4 следва да се очаква, че: 1) годишните разходи за действие ще останат стабилни или дори ще намаляват във времето, 2) мащабът на ползите (например избягването на разходи за щети и управление) ще продължи да нараства през годините поради предотвратяването на все повече инвазии, 3) общите разходи по проблема няма да се увеличат дотолкова, че да се наложи действие от страна на ЕС.

7. НАБЛЮДЕНИЕ И ОЦЕНКА

Наблюдението и оценката на резултата от предложения инструмент ще се уреждат чрез задължения за докладване и уведомяване, заложи в законодателния акт. Въз основа на това Комисията и другите органи ще могат да докладват относно показателите и да проследяват напредъка в постигането на целите.

Задълженията за докладване ще доразвият вече съществуващите механизми за докладване, като например механизмите, прилагани в съответствие с директивите за птиците и за местообитанията, Рамковата директива за водите и Рамковата директива за морска стратегия, както и режимите за аквакултурите и за здравеопазване на животните и растенията. Тези задължения ще бъдат строго ограничени до минимума, който е необходим, за да се гарантира прилагането на законодателния акт и други международни ангажименти, така че да се избегне ненужната административна тежест.

Законодателният акт ще включва клауза за преразглеждане, която ще позволи актуализиране на подхода в съответствие с научно-техническия напредък, като ще се осигури постепенното по-нататъшно развитие в контекста на въпросите, възникнали по време на неговото прилагане.