

YLO Niemivuo-Lahti Johanna

16.04.2009
JULKINEN

Eduskunta

Viite

KOM(2008)789

Asia

Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle tavoitteena vieraslajeja koskeva EU:n strategia

U/E-tunnus:

EUTORI-numero: EU/2008/1676

Ohessa lähetetään perustuslain 97§:n mukaisesti selvitys liittyen komission tiedonantoon neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle tavoitteena vieraslajeja koskeva EU:n strategia.

Maa- ja metsätalousministeri

Sirkka-Liisa Anttila

LIITTEET Perusmuistio, KOM(2008)789

Asiasanat	biodiversiteetti
Hoitaa	TEM, UM, YM
Tiedoksi	EUE, LVM, MMM, STM, VNEUS

YLO

Niemivuo-Lahti Johanna

07.04.2009

JULKINEN

Asia

Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle tavoitteena haitallisia vieraslajeja koskeva EU:n strategia

Kokous

Liitteet

Viite

KOM(2008)789

EUTORI/Eurodoc nro:

EU/2008/1676

U-tunnus / E-tunnus:

-

Käsittelyn tarkoitus ja käsittelyvaihe:

Neuvosto käsittelee tiedonantoa vieraslajeista osana päätelmiä, jotka on tarkoitus hyväksyä 25.6.2009 pidettävässä ympäristöministerineuvostossa. Neuvoston ympäristöryhmä on aloittanut 6.4.2009 luonnon monimuotoisuutta ja vieraslajeja koskevien päätelmien käsittelyn.

Asiakirjat:

Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan Parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle Tavoitteena haitallisia vieraslajeja koskeva EU:n strategia. KOM (2008) 789 lopullinen

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely:

Tiedonantoon pohjautuvat neuvoston päätelmät hyväksytään yksimielisesti.

Käsittelijä(t):

Maa- ja metsätalousministeriö, Johanna Niemivuo-Lahti, puh. 160 52377 (laatija)

Maa- ja metsätalousministeriö, Jaana Kaipainen, puh. 160 52454 (laatija)

Maa- ja metsätalousministeriö, Veikko Marttila, puh. 160 53334

Ympäristöministeriö, Esko Jaakkola, puh. 050 3698672

Suomen kanta/ohje:

Suomi tukee näkemystä, että EU:n on ryhdyttävä vieraslajeja koskeviin vastatoimiin mahdollisimman nopeasti. Suomi kannattaa EU:n yhteisen vieraslajistrategian luomista, ja pitää sitä hyödyllisenä myös

Suomelle haitallisten vieraslajien aiheuttamien ongelmien ratkaisemisessa. Yhden jäsenvaltion toteuttamien torjuntatoimien vaikuttavuus voi jäädä pieneksi, jos naapurimaat eivät toteuta toimenpiteitä eikä EU:n yhteinen toiminta ei tue jäsenmaiden toimia. Hajanaisilla toimenpiteillä ei voida alentaa riittävästi niitä riskejä, joita vieraslajit aiheuttavat Euroopassa ja tätä kautta myös riski uusien haitallisten vieraslajien saapumista Suomeen kasvaa.

Suomi kannattaa tiedonannossa esitetyn tehokkaan varhaisvaroitusjärjestelmän luomista. Tämän avulla pystyttäisiin ennakoimaan mahdolliset, tulossa olevat haitalliset vieraslajit, joiden etenemistä mm. ilmastonmuutos saattaa edistää. Suomi pitää tärkeänä, että varhaisvaroitusjärjestelmän pohjana käytetään hyväksi jo olemassa olevia järjestelmiä sekä yhteisön ja jäsenmaiden tietoja.

Suomi katsoo, että yhteisön tasolla tulee luoda strategia, jossa noudatetaan kolmitasoista lähestymistapaa haitallisten vieraslajien torjumiseksi. Toimenpiteiden pitää olla kustannustehokkaita ja ensisijaisesti keskittyä haitallisten vieraslajien 1) ennaltaehkäisyyn, 2) varhaiseen havaitsemiseen ja hävittämiseen sekä 3) torjuntaan ja leviämisen estämiseen pitkällä aikavälillä.

Suomi katsoo, että tiedonannossa esitetty vaihtoehto A) nykytilan säilyttäminen ei ole riittävä vaihtoehto vieraslajien aiheuttamien haittojen torjumiseksi. Tämän vaihtoehdon valitseminen aiheuttaisi haitallisten vieraslajien tuomien ekologisten, taloudellisten ja yhteiskunnallisten seurausten sekä näihin liittyvien kustannusten entistä suurempaa kasvua. Muiden vaihtoehtojen (B) optimoidaan voimassa olevan lainsäädännön käyttö ja toteutetaan vapaaehtoisia toimia, B+) muutetaan voimassa olevaa lainsäädäntöä, sekä C) luodaan kattava erityinen EU:n lainsäädäntökehys) osalta Suomi katsoo, että haitallisten vieraslajien torjunnassa voidaan edetä näiden pohjalta. Eri toimintavaihtoehtojen sisältämistä toimenpidetarpeista sekä näistä aiheutuvista kustannuksista tarvitaan tarkennetumpaa tietoa. Suomi katsoo lisäksi, että koska vieraslajiongelma on myös kansainvälinen, ja esimerkiksi merenkulun osalta ainoat ratkaisut ovat kansainvälisiä (mm. Kansainvälisen merenkulkujärjestön IMO:n painolastivesiyleissopimus), tulee Suomen myös edesauttaa ja hyödyntää vieraslajeja koskevan kansainvälisen lainsäädännön toimeenpanoa.

TAUSTA

Yleistä vieraslajeista ja kansallinen vieraslajistrategian valmistelu

Vieraslajit ovat ihmistoiminnan seurauksena levinneitä eliölajeja. Vieraslajiksi kutsutaan sellaista luontoon levinnyttä tulokaslajia, joka ei alun perin ole kuulunut ekosysteemiin eikä olisi pystynyt sinne omin neuvoin leviämään. Vieraslaji on ylittänyt luontaiset leviämisseet, kuten mantereen, meren tai vuoriston, ihmisen tietoisella tai tahattomalla myötävaikutuksella.

Tulokaslajilla tarkoitetaan maahamme äskettäin (viimeisen vuosisadan aikana) levinnyttä eliölajia. Osa tulokaslajeista on sellaisia, joiden levinneisyysalue on lähialueilta luontaisesti laajenemassa. Leviämistä saattavat edesauttaa lämpöoloiltaan suotuisat ajanjaksot ja sopivat tuulet.

Yleisesti vieraslajeja pidetäänkin maailmassa luonnon monimuotoisuuden toiseksi suurimpana uhkatekijänä. Biologista monimuotoisuutta koskeva YK:n yleissopimus eli biodiversiteettisopimus edellyttää maita laatimaan vieraslajeja koskevat kansalliset strategiat tai ohjelmat.

EU:ssa tehdyn DAISIE -hankkeen mukaan Euroopassa on 10 822 vierasperäistä lajia, joista 10–15 prosenttia todennäköisesti aiheuttaa taloudellisia tai ympäristöhaittoja. Arvioiden mukaan haitallisten vieraslajien aiheuttamista vahingoista ja tarvittavista torjuntatoimenpiteistä arvioidaan koituvan vuosittain vähintään 12 miljardin euron kustannukset. Voimassa oleva EU:n lainsäädäntö ja nykypolitiikka tarjoavat ratkaisun vain osaan haitallisten vieraslajien ongelmasta, eikä tällä hetkellä

ole käytettävissä yhteistä mekanismia, jonka avulla voitaisiin alentaa vieraslajien aiheuttamia riskejä EU:n alueella.

Uusia vieraslajeja tavataan Suomessakin säännöllisesti. Suurin osa vieraslajeista ei muodostu uhkaksi alkuperäisille lajeille. Ihmiset ovat myös hyötynet vieraslajeista esim. maa- ja metsätaloudessa. Haitallisilla vieraslajeilla saattaa olla huomattavia yhteiskunnallisia, myös ihmisten ja eläinten terveyteen vaikuttavia, sekä taloudellisia vaikutuksia.

Vieraslajit aiheuttavat myös Suomessa jo havaittavissa olevia ongelmia. Suomessa esimerkiksi jättiputki on aiheuttanut selkeitä terveysvaikutuksia, kurturuus on vallannut elinympäristöjä, minkki aiheuttanut saaristolinnuston vähentymistä, villikani tuhonnut puistojen kasvillisuutta, ja Itämeressä esimerkiksi petovesikirppu aiheuttanut verkkojen likaantumista.

Matkustamisen yleistyessä, ilmaston muuttuessa sekä kansainvälisen kaupan ja liikenteen määrän lisääntyessä Suomeen tulee todennäköisesti yhä enenevässä määrin uusia vieraslajeja. Suomen kansallinen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävä käytön strategia ja toimintaohjelma vuosille 2006-2016 on asettanut yhdeksi toimenpiteeksi kansallisen vieraslajistrategian laatimisen. Kansallisen vieraslajistrategian valmisteluaiakatauluksi on asetettu vuodet 2007-2010.

Suomessa pääasiallinen lainsäädäntökehys vieraslajien aiheuttamien haittojen torjuntaan on luonnonsuojelulaki (1096/1996). Lisäksi vieraslajeista säädetään metsästyslaissa (615/1993, 1268/1993) ja kalastuslaissa (286/1982, 252/1998), eläintautilaissa (55/1980) sekä kasvintuhoojien torjumisen osalta laissa kasvinterveyden suojelemisesta (702/2003), taimiaineistolaissa (1205/1994), siemenkauppalaissa (728/2000) ja laissa metsän hyönteis- ja sienituhojen torjunnasta (263/1991). EU:n vieraslajeja koskevat säädökset ovat Kasvinsuojeludirektiivi (2000/29/EY), EU:n eläintautilainsäädäntö, luonnonvaraisten eläinten ja kasvien kauppaa koskevassa neuvoston asetus (EY 338/97), tulokaslajien ja paikallisesti esiintymättömien lajien käytöstä vesiviljelyssä annettu neuvoston asetus (EY 708/2007), luonnonsuojeludirektiivit (79/409/ETY ja 92/43/ETY), vesipolitiikan puitedirektiivi (2000/60/EY), sekä meristrategiadirektiivi (2008/56/EY). Näiden lisäksi Suomea koskevat kansainväliset sopimukset, kuten biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus ja alusten painolastivesiä koskeva kansainvälinen sopimus, jotka sisältävät vieraslajeihin liittyviä kysymyksiä.

Kansallisen vieraslajistrategian valmistelu on käynnistetty syksyllä 2008 maa- ja metsätalousministeriön koordinoimana. Kansallisen vieraslajistrategian ja toimenpidesuunnitelman on määrä valmistua joulukuun 2010 loppuun mennessä.

Pääasiallinen sisältö:

Yleistä

Komission tiedonanto ”Tavoitteena haitallisia vieraslajeja koskeva EU:n strategia” julkaistiin 3.12.2008. Tiedonanto on ensimmäinen vaihe kohti EU:n strategiaa vieraslajien aiheuttamien ongelmien ratkaisemiseksi. Tiedonannossa selostetaan, millaisen uhan haitalliset vieraslajit muodostavat ja miten ongelma voitaisiin ratkaista. Komissio ottaa neuvostolta, muilta EU:n toimielimiltä ja sido ryhmiltä saamansa palautteen huomioon siinä vaiheessa, kun se viimeistelee ehdotustaan vuonna 2010 esitettäväksi EU:n laajuiseksi strategiaksi, jolla pyritään vähentämään huomattavasti haitallisten vieraslajien vaikutuksia Euroopan biologiseen monimuotoisuuteen. Sitä ennen komissio aikoo tutkia mahdollisuutta luoda varhaisvaroitus- ja tiedotusjärjestelmä, joka perustuu säännöllisesti päivitettyyn kartoitukseen ja tehokkaisiin vastatoimiin. Komissio katsoo, että tällainen järjestelmä olisi tärkeä edistysaskel.

Haitalliset vieraslajit, niiden vaikutukset ja niistä koituvat kustannukset

Vieraslaji on ekosysteemiin alun perin kuulumaton eliö, joka on ylittänyt luonnolliset leviämiseet (manner, vuoristo, meri) ihmisen tietoisella tai tahattomalla myötävaikutuksella. Siirtyessään uusiin elinympäristöihin jotkin vierasperäiset lajit aiheuttavat haittaa ja todellista uhkaa: ne aiheuttavat vakavaa vahinkoa ekosysteemeille, viljelykasveille ja tuotantoeläimille, häiritsevät paikallista ekologiaa, vaikuttavat ihmisten terveyteen ja tuovat mukanaan vakavia taloudellisia haittoja. Tällaisia haitallisia vierasperäisiä lajeja kutsutaan haitallisiksi vieraslajeiksi.

Biologiset invaasiot lisääntyvät nopeasti kaupan kasvun myötä. Haitalliset vieraslajit köyhdyttävät biologista monimuotoisuutta: ne kilpailevat muiden organismien kanssa, muuntavat elinympäristöjen rakennetta, ovat myrkyllisiä, kantavat loisia tai taudinaiheuttajia, risteytyvät sukulaislajien tai -lajikkeiden kanssa, saalistavat kotoperäisiä organismeja, muuntavat paikallista ravintoketjua (esimerkiksi kasvukunnan vieraslajit vaikuttavat ravinteiden saantiin), häiritsevät pölytystä, tappavat kotoperäisiä lajeja sukupuuttoon ja muuntavat ekosysteemeitä muuttamalla energia- ja ravinnevirtoja sekä fysikaalisia tekijöitä elinympäristöissä ja ekosysteemeissä. Lisäksi haitalliset vieraslajit tukkivat vesiväyliä ja aiheuttavat vahinkoa metsätaloudelle, viljelykasveille, rakennuksille sekä kaupunki-infrastruktuureille. EU:ssa saatavilla olevien dokumentoitujen tietojen mukaan haitallisten vieraslajien aiheuttamista vahingoista ja tarvittavista torjuntatoimenpiteistä arvioidaan koituvan vuosittain vähintään 12 miljardin euron kustannukset. Haitallisten vieraslajien ennaltaehkäisy-, torjunta- ja/tai hävittämiskustannukset sekä niistä aiheutuvat taloudelliset ja ympäristövahingot ovat huomattavat. Erityisesti torjuntakustannukset ovat usein suuret, tosin torjuntatoimien toteuttamatta jättäminen tulisi vieläkin kalliimmaksi. Torjuntakustannukset voitaisiin minimoida tai jopa välttää kokonaan, jos haitallisten vieraslajien saapumista ennaltaehkäistäisiin ja se pysäytettäisiin jo varhaisessa vaiheessa.

Haitallisia vieraslajeja koskevan politiikan ja lainsäädännön alalla on jo käytössä joitakin hyviä – tosin yksittäisiä – käytäntöjä. Näillä hajanaisilla toimilla tuskin voidaan vähentää merkittävästi niitä riskejä, joita haitalliset vieraslajit aiheuttavat Euroopan luonnolle ja ekosysteemeille. Tällä hetkellä saatavilla ei ole mekanismeja, jolla voitaisiin osaltaan yhdenmukaistaa naapurimaiden lähestymistavat tai ainakin johdonmukaistaa niitä pääpiirteittäin. Vieraslajinäkökohtia säännellään EU:ssa useilla eri säädöksillä, mikä vaikeuttaa täytäntöönpanon koordinoitua.

Tarve koordinoida toimenpiteitä haitallisten vieraslajien ongelman ratkaisemiseksi on ilmaistu korkeimmalla poliittisella tasolla. Yhteisö on sitoutunut vähentämään huomattavasti niitä vaikutuksia, joita haitallisilla vieraslajeilla on biologiseen monimuotoisuuteen. Ympäristöneuvosto, Euroopan parlamentti, alueiden komitea sekä Euroopan talous- ja sosiaalikomitea ovat korostaneet, että on laadittava haitallisia vieraslajeja koskeva EU:n laajuinen strategia, luotava tehokas varhaisvaroitusjärjestelmä ja toteutettava tehokkaita vastatoimia EU:n tasolla.

Kolmitasoinen lähestymistapa haitallisten vieraslajien ongelman ratkaisemiseksi

Haitallisten vieraslajien uhkaan pyritään vastaamaan kansainvälisesti sovitulla **kolmitasoisella lähestymistavalla**, jolla tuetaan haitallisten vieraslajien 1) ennaltaehkäisyä, 2) varhaista havaitsemista ja hävittämistä sekä 3) torjuntaa ja leviämisen estämistä pitkällä aikavälillä. Kolmitasoinen lähestymistapa kattaa sekä uudet että vakiintuneet haitalliset vieraslajit. Se kuvastaa tieteellis-poliittista yksimielisyyttä siitä, että **ennaltaehkäiseminen** on yleensä ottaen paljon kustannustehokkaampi ja ympäristöystävällisempi vaihtoehto kuin korjaavien toimien toteuttaminen. Jos alueelle kuitenkin on jo saapunut haitallinen vieraslaji, **varhainen havaitseminen ja nopea hävittäminen** ovat kaikkein kustannustehokkaimmat keinot estää sen vakiintuminen ja leviäminen edelleen. Näitä toimenpiteitä olisi tehostettava varhaisvaroitus- ja tietojenvaihtojärjestelmällä. Jos haitallista vieraslajia ei voida hävittää, olisi toteutettava **torjunta- ja/tai leviämistä estäviä toimenpiteitä**.

Käytettävissä olevat välineet haitallisten vieraslajien ongelman ratkaisemiseksi Euroopassa

Komissio on arvioinut nykyistä lainsäädäntöä, tutkimusohjelmia, toimintasuunnitelmia ja muita aloitteita edellä mainitun strategian osatekijöiden pohjalta kartoittaakseen, mitä näkökohtia yhteisössä jo säännellään ja missä on vielä parantamisen varaa. **Kasvinsuojeludirektiivillä 2000/29/EY** pyritään ensi sijassa estämään kasvien ja kasvituotteiden haitallisten organismien kulkeutuminen ja leviäminen. EU:n **eläintautilainsäädäntöä** voidaan soveltaa haitallisiin vieraslajeihin, jotka kantavat taudinaiheuttajia. **Luonnonvaraisten eläinten ja kasvien kauppaa koskevassa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 338/97**, jolla pyritään ensi sijassa torjumaan uhanalaisten lajien kauppaa, kielletään neljän sellaisen lajin tuonti, jotka muodostavat ympäristöuhan. **Tulokaslajien ja paikallisesti esiintymättömien lajien käytöstä vesiviljelyssä annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 708/2007** säädetään, että vesiviljelyorganismien ja niiden kaltaisten muiden kuin kohdelajien tarkoituksellisen tuonnin yhteydessä on tehtävä riskinarviointi.

Luonnonsuojeludirektiiveillä 79/409/ETY ja 92/43/ETY kielletään sellaisten lajien päästäminen luontoon, jotka saattavat uhata kotoperäisiä lajeja. **Vesipolitiikan puitedirektiivi 2000/60/EY** velvoittaa jäsenvaltiot saavuttamaan alueillaan vesien hyvän ekologisen tilan.

Meristrategiadirektiivissä 2008/56/EY tunnustetaan, että vierasperäiset lajit ovat suuri uhka Euroopan biologiselle monimuotoisuudelle, ja velvoitetaan jäsenvaltiot ottamaan ne huomioon ympäristön hyvän tilan määrittelyssä. **LIFE-ohjelmasta** rahoitetaan hankkeita, joilla pyritään torjumaan ja hävittämään haitallisia vieraslajeja. **Kuudennesta tutkimuksen puiteohjelmasta** on myönnetty rahoitusta kahteen haitallisia vieraslajeja koskevaan hankkeeseen: ALARM ja DAISIE. DAISIE –hankkeessa haitalliset vieraslajit kartoitettiin ensi kertaa koko Euroopan laajuudelta.

Yhdeksännestä Euroopan kehitysrahastosta tuetulla SAIS-hankkeella (*South Atlantic Invasive Species*) pyritään lisäämään alueellisia valmiuksia vähentää haitallisten vieraslajien aiheuttamia vaikutuksia Yhdistyneen kuningaskunnan merentakaisilla alueilla Etelä- Atlantilla.

Vuonna 2003 hyväksyttiin Bernin yleissopimukseen liittyvä haitallisia vieraslajeja koskeva Euroopan laajuinen strategia. Euroopan ja Välimeren maiden kasvinsuojelujärjestö (EPPO) on ottanut käyttöön tuholaisraportointijärjestelmän ja pitää yllä luetteloa haitallisista vieraslajeista (myös kasvikunnan haitallisista vieraslajeista), joita on suositeltavaa säännellä kansallisella tasolla niiden saapumisen ja leviämisen estämiseksi.

Toimintavaihtoehdot

Tiedonannon tärkein osuus EU –strategian valmistelun kannalta sekä oleellimmat kysymykset vieraslajien aiheuttamien ongelmiin puuttumiseksi koskevat toimintavaihtoehtoja eli poliittisia vaihtoehtoja. Toimintavaihtoehdot ovat myös jäsenmaiden kannalta keskeisin tiedonannon osuus, josta jäsenmaiden tulee muodostaa kantansa.

Tiedonannossa selostetaan neljää eri vaihtoehtoa, joiden intensiivisyysaste nousee viimeistä vaihtoehtoa kohden. Vaihtoehdot eivät ole toisistaan irrallisia eivätkä toisiaan poissulkevia vaan yhdisteltävissä.

A) Säilytetään nykytila

Vaihtoehto, jossa säilytetään nykytila, on viitekohta, johon muita vaihtoehtoja voidaan verrata. Jos mitään toimia vieraslajien torjumiseksi ja niiden aiheuttamisen haittojen ehkäisemiseksi ei toteuteta, haitalliset vieraslajit jatkavat vakiintumistaan osaksi elinympäristöä EU:ssa, ja niihin liittyvät ekologiset, taloudelliset ja yhteiskunnalliset seuraukset sekä kustannukset kasvavat entistä suuremmiksi.

B) Optimoidaan voimassa olevan lainsäädännön käyttö ja toteutetaan vapaaehtoisia toimia

Tässä vaihtoehdossa muodolliset oikeudelliset vaatimukset säilyisivät samoina, mutta tehtäisiin tietoinen päätös ratkaista haitallisten vieraslajien ongelma voimassa olevan lainsäädännön avulla ennakoivasti. Tämä merkitsisi sitä, että riskinarviointeja tehtäisiin nykyisten menettelyjen ja olemassa

olevien laitosten, kuten Euroopan elintarvikeviranomaisen, avulla. Jäsenvaltiot voisivat halutessaan sisällyttää haitallisia vieraslajeja koskevat kysymykset osaksi rajatarkastustoimintojaan. Olemassa olevan toiminnan pohjalta voitaisiin myös perustaa Euroopan laajuinen varhaisvaroitus- ja tiedotusjärjestelmä. DAISIE-hankkeen haitallisten vieraslajien kartoitusta voitaisiin ylläpitää ja päivittää säännöllisin väliajoin. Lisäksi voitaisiin laatia hävittämissuunnitelmia, joita tuettaisiin kansallisin varoin. Asianmukaisille tasoille voitaisiin perustaa laaja-alaisia sidosryhmiä, jotka vaihtaisivat parhaita toimintatapoja, laatisivat kohdennettuja ohjeita ja auttaisivat ratkaisemaan eturistiriitoja. Voitaisiin myös laatia vapaaehtoiset käytäntösäännöt, jotka kannustaisivat vähittäismyyjiä, käyttäjiä ja kuluttajia toimimaan vastuuntuntoisesti. Tämän vaihtoehdon suurin etu olisi se, ettei se edellyttäisi uuden lainsäädännön antamista, sillä tarvittavat arviointimenettelyt ja jäsenvaltioiden valvonta- ja tarkastusmenettelyt ovat jo käytettävissä. Tällainen ennakoiva lähestymistapa ei kuitenkaan kattaisi kaikkia näkökohtia. Odotettavissa on, että oikeudellinen epävarmuus säilyisi ja jäsenvaltiot todennäköisesti reagoisivat haitallisten vieraslajien uhkaan hyvin eri lailla. Lisäksi tilapäisten toimien koordinointi voisi osoittautua haasteelliseksi.

B+) Muutetaan voimassa olevaa lainsäädäntöä

Tämä vaihtoehto muistuttaa hyvin paljon vaihtoehtoa B. Siinä kuitenkin muutettaisiin voimassa olevaa kasvien ja eläinten terveyttä koskevaa lainsäädäntöä sisällyttämällä siihen suurempi valikoima mahdollisesti haitallisia organismeja ja laajentamalla luetteloa ekologisen uhan aiheuttavista lajeista, joiden tuonti ja yhteisön sisäiset siirrot on kielletty luonnonvaraisten lajien kauppaa koskevan asetuksen mukaisesti. Jos tämä vaihtoehto valitaan, olisi osoitettava lisäresursseja haitallisten vieraslajien arviointiin ja jäsenvaltioiden toteuttamiin haitallisia vieraslajeja koskeviin rajatarkastuksiin. Tämän vaihtoehdon etu on se, että oikeudellista epävarmuutta ja lainsäädäntöaukkoja voitaisiin poistaa ilman, että tarvitsisi antaa uutta lainsäädäntöä. Epävarmaa kuitenkin olisi, pystyttäisiinkö haitallisten vieraslajien ongelmaa ratkaisemaan kokonaisvaltaisesti tai täysimääräisesti, ja koordinointi olisi erittäin haasteellista.

C) Luodaan kattava erityinen EU:n lainsäädäntökehys

Tässä vaihtoehdossa luotaisiin kattava erityinen lainsäädäntökehys haitallisten vieraslajien ongelman ratkaisemiseksi ja otettaisiin käyttöön riippumattomia arviointimenettelyjä sekä toimenpiteitä voimassa olevan lainsäädännön perusteella. Jos tätä vaihtoehtoa pidetään toivottavana ja kustannustehokkaana, sen täytäntöönpanon tekniset näkökohdat voitaisiin keskittää erityisesti tästä asiasta vastaavalle virastolle. Jäsenvaltiot, myös Euroopan syrjäiset alueet, olisivat velvollisia tekemään haitallisia vieraslajeja koskevia rajatarkastuksia ja vaihtamaan tietoja haitallisista vieraslajeista. Lisäksi voitaisiin ottaa käyttöön pakollisia seuranta- ja raportointimenettelyjä sekä tehokkaita nopean toiminnan mekanismeja. Hävittämis- ja torjuntatoimille voitaisiin myöntää EU:n rahoitusta, mutta myös jäsenvaltiot voisivat rahoittaa näitä toimia suoraan. Tämä vaihtoehto olisi tehokkain ja takaisi suurimman oikeudellisen selkeyden ja olisi suhteellisuuspäätteen mukainen. Siitä aiheutuisi kuitenkin jäsenvaltioille ja komissiolle hallintomenoja sekä talouden toimijoille suoria kustannuksia.

Tiedotus ja tutkimus

Tiedotus- ja valistustoimilla olisi lisättävä Euroopan kansalaisten, viranomaisten ja teollisuuden alojen vastuuntuntoa mahdollisesti haitallisten vieraslajien kaupan ja siirtojen sekä hävittämis- ja/tai torjuntaohjelmien suhteen. Lisätutkimuksen avulla voidaan parantaa tietämystä haitallisista vieraslajeista, niiden saapumisreiteistä ja niiden esiintymiseen liittyvistä riskeistä ja vaikutuksista. Tulevassa haitallisia vieraslajeja koskevassa EU:n laajuisessa strategiassa olisi myös otettava huomioon mahdollisuus tukea toimenpiteitä EU:n rahoitusvälineillä. Lisäksi olisi arvioitava mahdollisuutta ottaa toimintaan mukaan yksityinen sektori, muun muassa vakuutusala. Haitallisia vieraslajeja saapuu EU:hun kolmansista maista. Toisaalta myös kolmansiin maihin voi saapua haitallisia vieraslajeja EU:sta. Haitalliset vieraslajit saattavat alentaa tulotasoa kolmansissa maissa ja siten lisätä maastamuuttoa ja konflikteja.

Kansallinen käsittely:

Vieraslajeja koskevan kansallisen strategian valmistelusta vastaava ohjausryhmä (2.3.2009)
Ympäristöjaosto 8.-15.4.2009 (kirjallinen menettely)

Eduskuntakäsittely:

E-kirje toimitetaan eduskunnalle.

Käsittely Euroopan parlamentissa:

-

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema:

Tiedonannon toimintavaihtoehtojen lainsäädännölliset vaikutukset riippuvat valitusta vaihtoehdosta. Lainsäädännöllisiä vaikutuksia liittyy kahteen vaihtoehtoon (B+ ja C).

Taloudelliset vaikutukset:

Tässä vaiheessa taloudellisia vaikutuksia ei voida arvioida. Suomen tulee kuitenkin varautua taloudellisiin vaikutuksiin sekä EU:ssa että kansallisesti, kun EU:n vieraslajistrategiaa toimeenpannaan. Kustannukset riippuvat siitä, mikä toimintavaihtoehto valitaan EU:n vieraslajistrategian pohjaksi. Taloudelliset vaikutukset kasvavat huomattavasti siirryttäessä kohti vaihtoehtoa C.

Muut mahdolliset asiaan vaikuttavat tekijät:

-

Asiasanat	biodiversiteetti
Hoitaa	TEM, UM, YM
Tiedoksi	EUE, LVM, MMM, STM, VNEUS

FI

FI

FI



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 3.12.2008
KOM(2008) 789 lopullinen

**KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE, EUROOPAN PARLAMENTILLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE SEKÄ ALUEIDEN
KOMITEALLE**

TAVOITTEENA HAITALLISIA VIERASLAJEJA KOSKEVA EU:N STRATEGIA

**[SEC(2008) 2887 ja
SEC(2008) 2886]**

1. MITÄ HAITALLISET VIERASLAJIT OVAT?

Maapallon kasvisto ja eläimistö ovat kehittyneet miljardien vuosien aikana. Maapallon valtameret, meret, vuoristot, aavikot ja suuret joet ovat luoneet fyysisiä esteitä lajien leviämislle ja siten edistäneet merkittävästi lajien eriytymistä maapallolla sekä tietyille alueille tyypillisten eläin- ja kasviyhdykskuntien muodostumista. Nämä fyysiset leviämiseesteet, jotka vauhdittivat alueellisesti tyypillisen eläimistön ja kasviston muodostumista, ovat kuitenkin väistymässä ihmisen toiminnan seurauksena. Lajeja saapuu joko sattumalta tai niitä tuodaan tarkoituksella alueille, jotka sijaitsevat satojen tai jopa tuhansien kilometrien päässä niiden tavanomaisesta elinympäristöstä. Usein nämä vierasperäiset lajit sopeutuvat huonosti uuteen elinympäristöönsä ja tuhoutuvat nopeasti. Joissakin tapauksissa ne kuitenkin menestyvät, muodostavat lisääntyvän kannan ja vakiintuvat osaksi uutta elinympäristöään. Jotkin tulokkaista menestyvät niin hyvin, etteivät ne ole elinympäristössään enää biologinen erikoisuus vaan todellinen uhka: ne aiheuttavat vakavaa vahinkoa ekosysteemeille, viljelykasveille ja tuotantoeläimille, häiritsevät paikallista ekologiaa, vaikuttavat ihmisten terveyteen ja tuovat mukanaan vakavia taloudellisia haittoja. Tällaisia haitallisia vierasperäisiä lajeja kutsutaan **haitallisiksi vieraslajeiksi**¹.

2. EU:N ON RYHDYTTÄVÄ VASTATOIMIIN KIIREELLISESTI

Biologista monimuotoisuutta köyhdyttävät erityisesti elinympäristön muuttuminen, ilmastonmuutos, luonnonvarojen liikkakäyttö, saastuminen ja haitalliset vieraslajit². EU:ssa näistä viidestä tekijästä voidaan käsitellä kattavasti neljää ensiksi mainittua muttei haitallisia vieraslajeja, toisin kuin monissa OECD-maissa. Tämä puute on korjattava, jotta EU voi saavuttaa tavoitteensa eli pysäyttää biologisen monimuotoisuuden köyhtymisen vuoteen 2010 mennessä³. Haitalliset vieraslajit ovat myös suuri uhka EU:n taloudelle. Saatavilla olevien dokumentoitujen tietojen mukaan haitallisten vieraslajien aiheuttamista vahingoista ja tarvittavista torjuntatoimenpiteistä arvioidaan koituvan vuosittain vähintään 12 miljardin euron kustannukset.

Tarve koordinoita toimenpiteitä haitallisten vieraslajien ongelman ratkaisemiseksi on ilmaistu korkeimmalla poliittisella tasolla. Ympäristöneuvosto⁴, Euroopan parlamentti⁵, alueiden komitea⁶ sekä Euroopan talous- ja sosiaalikomitea⁷ ovat korostaneet, että on laadittava haitallisia vieraslajeja koskeva EU:n laajuinen strategia, luotava tehokas

¹ Tässä asiakirjassa käytetty termi 'haitallinen vieraslaji' kattaa biologista monimuotoisuutta koskevassa yleissopimuksessa käytetyn termin 'vieras laji' ja termin 'haitallinen vierasperäinen laji'. Haitalliset vieraslajit määritellään laajasti lajeiksi, joiden saapuminen ja/tai leviäminen voi uhata biologista monimuotoisuutta tai aiheuttaa muita odottamattomia seurauksia.

² Vuosituhannen ekosysteemi-arvio, 2005.

³ Göteborgin Eurooppa-neuvoston 15. ja 16. kesäkuuta 2001 antamat puheenjohtajan päätelmät.

⁴ Neuvoston (ympäristö) 3. maaliskuuta 2008 antamat päätelmät, kohta 13.

⁵ Euroopan parlamentin ympäristön, kansanterveyden ja elintarvikkeiden turvallisuuden valiokunnan 28. maaliskuuta 2007 laatima mietintö biologisen monimuotoisuuden vähenemisen pysäyttämistä vuoteen 2010 mennessä.

⁶ Alueiden komitean 6. joulukuuta 2006 antama lausunto komission tiedonannosta "Biologisen monimuotoisuuden vähenemisen pysäyttäminen vuoteen 2010 mennessä – ja sen jälkeen" (KOM(2006) 216 lopullinen), CdR 159/2006 fin.

⁷ Euroopan talous- ja sosiaalikomitean 15. helmikuuta 2007 antama lausunto komission tiedonannosta "Biologisen monimuotoisuuden vähenemisen pysäyttäminen vuoteen 2010 mennessä – ja sen jälkeen" (KOM(2006) 216 lopullinen), NAT/334 - CESE 205/2007 fin DE/Ho/hn.

varhaisvaroitussjärjestelmä ja toteutettava tehokkaita vastatoimia EU:n tasolla. Samankaltaisia sitoumuksia annetaan kuudennessa ympäristöä koskevassa yhteisön toimintaohjelmassa, jäljempänä 'kuudes ympäristötoimintaohjelma', ja komission tiedonannossa "Biologisen monimuotoisuuden vähenemisen pysäyttäminen vuoteen 2010 mennessä – ja sen jälkeen"⁸ sekä siihen liittyvässä toimintasuunnitelmassa. Mainitussa tiedonannossa todetaan, että EU:n olisi laadittava kokonaisvaltainen strategia, jonka avulla haitallisten vieraslajien vaikutuksia EU:n biologiseen monimuotoisuuteen voidaan vähentää merkittävästi.

Haitallisia vieraslajeja saapuu uusille alueille yleensä kaupan mukana joko suoraan tai välillisesti. Nopeasti kasvava kauppa ja liikenne lisäävät riskiä haitallisten vieraslajien saapumisesta uusille alueille. Invaasioita todennäköisesti vain vauhdittavat ympäristöpaineet, kuten hiilidioksidipitoisuuksien kasvu, lämpötilan nousu, typpilaskeumien lisääntyminen, luonnon omien häiriötekijöiden muuttuminen ja elinympäristön huononeminen. Kauppa kuuluu yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan, ja yhteisön markkinoille saatetut tavarat voivat liikkua yhteisössä vapaasti. Kauppaan liittyviin ongelmiin voidaan puuttua tehokkaasti ainoastaan EU:n ulkorajoilla. Haitallinen vieraslaji, joka on tuotu yhteisöön kaupallisena hyödykkeenä tai joka on kulkeutunut yhteisön alueelle kaupallisen hyödykkeen mukana, voi sisämarkkinoille päästyään levitä nopeasti kaikkialle EU:ssa. Koska haitallinen vieraslaji saattaa vakiintua osaksi uutta elinympäristöään ja levitä, yhden jäsenvaltion toteuttamat vastatoimet eivät ole riittävät, jos sen naapurimaat eivät koordinoi omia toimiaan tai toteuta minkäänlaisia toimia.

Voimassa oleva EU:n lainsäädäntö ja nykypolitiikka tarjoavat ratkaisun jo osaan haitallisten vieraslajien ongelmasta. Tällä hetkellä ei kuitenkaan ole käytettävissä mekanismeja, jonka avulla voitaisiin yhdenmukaistaa tai johdonmukaistaa naapurimaiden tai tietyllä samalla alueella sijaitsevien maiden lähestymistapoja. Järjestelmällisen riskianalyysin tekemistä ei vaadita muodollisesti sellaisten vierasperäisten lajien tarkoituksellisen tuonnin yhteydessä, jotka saattavat köyhdyttää biologista monimuotoisuutta, eikä niiden sattumanvaraista tai tahatonta kulkeutumista juurikaan säännellä jäsenvaltioissa ja yhteisössä. Haitallisia vieraslajeja ja niiden vaikutuksia Euroopan biologiseen monimuotoisuuteen ei seurata eikä torjuta millään yhtenäisellä järjestelmällä. Käytössä olevilla hajanaisilla toimenpiteillä tuskin voidaan alentaa kovin paljon niitä riskejä, joita haitalliset vieraslajit aiheuttavat Euroopan ekosysteemeille.

3. HAITALLISET VIERASLAJIT EUROOPASSA JA NIIDEN VAIKUTUKSET

3.1. Haitalliset vieraslajit Euroopassa

EU:n kuudennessa tutkimuksen puiteohjelmasta tuetun DAISIE-hankkeen⁹ mukaan Euroopassa on 10 822 vierasperäistä lajia, joista 10–15 prosenttia todennäköisesti aiheuttaa taloudellisia tai ympäristöhaittoja. Eristyksissä olevat saaret, jotka ovat biologisesti erittäin monimuotoisia, esimerkiksi useimmat EU:n merentakaiset alueet, ovat poikkeuksellisen herkkiä invaasioille, joilla voi olla kohtuuttoman suuria vaikutuksia paikalliseen elinkeinoon, kulttuuriin ja talouteen.

⁸ KOM(2006) 216 lopullinen.

⁹ DAISIE (*Delivering Alien Invasive Species Inventories for Europe*), www.europe-aliens.org.

3.2. Saapumisreitit

Useimmat kasvikunnan haitalliset vieraslajit ovat puutarhoista ja akvaarioista karanneita kasveja. Makeanveden eläinkunnan haitalliset vieraslajit karkaavat luontoon vesiviljelytarhoista tai niitä päästetään vesistöön kalastustarkoituksessa. Useimmat meriympäristön haitalliset vieraslajit taas kulkeutuvat uusille alueille tahattomasti ”salamatkustajina” tai vieraina organismeina (esimerkiksi alusten painolastiveden mukana). Koska yhä useampia kasveja ja eläimiä kuljetetaan yhä useampien määräpaikkojen välillä ympäri maailmaa, riski haitallisten vieraslajien saapumisesta uusille alueille kasvaa.

3.3. Haitallisten vieraslajien vaikutukset ympäristöön

Haitallisia vieraslajeja pidetään yhtenä suurimmista biologisen monimuotoisuuden uhista¹⁰. Ne vaikuttavat paikalliseen ympäristöön muun muassa seuraavasti:

- Ne kilpailevat kotoperäisten organismien kanssa ravinnosta ja elintilasta. Esimerkiksi amerikkalainen harmaaorava (*Sciurus carolinensis*) valtaa elintilaa kotoperäiseltä oravalta (*Sciurus vulgaris*) monilla puolilla Eurooppaa ja amerikkalainen täplärapu (*Pacifastacus leniusculus*) kotoperäiseltä ravulta (*Astacus spp.*). Lisäksi useat papukaijalajit, joita esiintyy nykyään monissa Euroopan kaupungeissa, kilpailevat kotoperäisten lintulajien kanssa.
- Ne muuttavat ekosysteemien rakenteita. Esimerkiksi *Caulerpa taxifolia* -merilevä on yksipuolistanut laajoja alueita Välimeren rannikolla *Caulerpa*-kulttuuriksi.
- Ne risteytyvät kotoperäisten lajien kanssa. Esimerkiksi kuparisorsa (*Oxyura jamaicensis*) ja japaninpeura (*Cervus nippon*) saattavat sekoittumisen ja risteytymisen kautta tappaa kotoperäisiä lajeja paikallisesti sukupuuttoon.
- Ne ovat myrkyllisiä.
- Ne kantavat loisia ja taudinaiheuttajia.
- Ne häiritsevät pölytystä kilpailemalla paikallisten mehiläislajien kanssa.

3.4. Haitallisten vieraslajien vaikutukset talouteen

Haitallisten vieraslajien seurauksena maa-, metsä- ja kalatalouden tuotantomäärät saattavat supistua. Esimerkiksi aasialainen kiinantukkijäärä (*Anoplophora glabripennis*) aiheuttaa vakavaa vahinkoa lehtipuumetsille, muun muassa poppeliviljelmille. Amerikankampamaneetti (*Mnemiopsis leidyi*) vähentää sardellin kaupallista pyyntiä Mustallamerellä. Haitallisten vieraslajien tiedetään myös heikentävän veden saatavuutta ja huonontavan maaperää. Kasvikunnan haitalliset vieraslajit, kuten jättipalsami (*Impatiens glandulifera*), valtaavat alaa kotoperäisiltä kasveilta, joiden juurilla on tärkeä tehtävä sitoa maa-ainesta, ja saattavat siten edistää maaperän eroosiota.

Haitalliset vieraslajit saattavat kaivautua maaperään tai työntää siihen juuristonsa ja siten vahingoittaa infrastruktuureja. Jumaltenpuu (*Ailanthus altissima*) saattaa vahingoittaa asfalttipäällysteitä, arkeologisia jäännöksiä ja seinärakenteita. Haitalliset vieraslajit saattavat

¹⁰ Vuosituhannen ekosysteemi-arvio, 2005.

myös estää liikennettä tukkimalla vesiväyliä. Nutria (*Myocastor coypus*) ja piisami (*Ondatra zibethicus*), jotka molemmat on tuotu Eurooppaan (ensiksi mainittu Etelä-Amerikasta ja viimeksi mainittu Pohjois-Amerikasta) niiden turkin vuoksi, ovat vakiintuneet osaksi elinympäristöä kaikkialla Euroopassa ja aiheuttavat huomattavaa vahinkoa padoille ja kanaville sekä kastelu- ja tulvasuojelujärjestelmille. Yksi kaikkein tunnetuimmista haitallisista vieraslajeista on vaeltajasimpukka (*Dreissena polymorpha*), joka merkittävien ympäristövaikutustensa lisäksi aiheuttaa vakavia ongelmia teollisuudelle kiinnittymällä vedenottoputkiin ja tukkimalla ne.

Azolla-lajin saniainen (*Azolla spp.*) ja strobusmänty (*Pinus strobus*) ovat heikentäneet erilaisten maisemien ja vesistöjen virkistys- ja kulttuuriperintöarvoa.

3.5. Haitallisten vieraslajien vaikutukset ihmisten terveyteen

Haitalliset vieraslajit, kuten kaukasianjättiputki (*Heracleum mantegazzianum*) ja marunatuoksukki (*Ambrosia artemisiifolia*), aiheuttavat ihmisille useita terveysongelmia, esimerkiksi allergioita ja iho-ongelmia. Aasian tiikerihyttynen (*Aedes albopictus*), jota tavataan Euroopassa yhä useammin ja joka kantaa ainakin 22:ta arbovirusta (muun muassa dengue-, Chikungunya-, Ross River - ja West Nile -virusta), kulkeutui Eurooppaan käytettyjen renkaiden kaupan mukana. Ilmastomuutoksen myötä se todennäköisesti leviää kauemmas pohjoiseen.

3.6. Haitallisista vieraslajeista koituvat kustannukset

Haitallisista vieraslajeista koituu Euroopassa pääosin hävittämis- ja torjuntakustannuksia sekä sellaisia kustannuksia, joilla korvataan maataloudelle, metsätaloudelle, ammattikalastukselle, infrastruktuureille ja ihmisten terveydelle aiheutuneet vahingot. Vaikka saattaakin näyttää siltä, että kustannukset liittyvät joko vaikutuksiin tai hävittämistoimiin, käytännössä vaikutuksia pyritään kuitenkin rajoittamaan toteuttamalla rinnakkaisia hävittämis- ja torjuntaohjelmia jatkuvalta pohjalta. Vuonna 2008 tehdyn alustavan arvion mukaan haitallisista vieraslajeista koituu Euroopalle vuosittain 9,6–12,7 miljardin euron kustannukset (Kettunen et al. 2008). Tämä laskelma on epäilemättä liian alhainen, sillä se perustuu haitallisten vieraslajien tähänhetkisiin hävittämis- ja torjuntakustannuksiin sekä dokumentoituihin tietoihin taloudelle aiheutuvista vaikutuksista. Koska monet maat aloittavat vasta nyt kustannusten ja vaikutusten dokumentoinnin, taloudelle aiheutuvat tosiasialliset kustannukset nousevat edellä mainittua laskelmaa huomattavasti suuremmiksi.

4. SAAPUMINEN, VAKIINTUMINEN JA LEVIÄMINEN

Jotta haitallisten vieraslajien ongelma voitaisiin ratkaista, on ymmärrettävä sen syntymekanismi.

Useimmat Euroopassa esiintyvistä vierasperäisistä lajeista on tuotu Eurooppaan tarkoituksellisesti. Niiden käyttö maataloudessa, metsätaloudessa, vesiviljelyssä, meriviljelyssä, koriste- ja puutarhakasveina sekä harrastetarkoituksessa on lisääntynyt kaikkialla Euroopassa 1900-luvun alusta lähtien. Vierasperäisiä lajeja tuodaan monista eri syistä: ne kasvavat kotoperäisiä lajeja nopeammin (ne muun muassa lisäävät metsätalouden tuottoa ja suojaavat maaperää eroosiolta), niille on eksoottisina tuotteina kysyntää (turkiskauppa), ne käyttävät ravintonaan ja tuhoavat muita lajeja (biologiset torjunta-aineet) tai ihmiset vain yksinkertaisesti pitävät niistä (lemmikit ja puutarhakasvit).

Monet lajit saapuvat uusille alueille suoraan kaupan mukana, jolloin laji on joko itse hyödyke (puu, kuitu, elävä tai kuollut kasvi taikka eläin) tai hyödykkeessä oleva vieras organismi (tuholainen – sieni, bakteeri, virus tai hyönteinen – joka kulkeutuu uudelle alueelle kaupallisen hyödykkeen mukana tahattomasti). Lajeja saattaa saapua uusille alueille kaupan mukana tai liikenneväylien kautta ilman hyödykettäkin. Tällaisia ”salamatkustajia” kulkeutuu uusille alueille tunnetusti muun muassa alusten rungoissa ja painolastiveden mukana. Saapumisreitit voivat olla kansainvälisiä (esimerkiksi merenkulku) tai paikallisia (esimerkiksi huvialusten liikennöinti saastuneelta joen valuma-alueelta saastumattomalle joki- tai järviolueelle).

Myös ilmastonmuutoksella on vaikutuksia lajien maantieteelliseen jakaumaan. Joidenkin haitallisten vieraslajien menestymistä ja leviämistä voidaan selittää sillä, että Euroopassa on viime vuosikymmenellä ollut aiempaa leudommat talvet ja lämpimämmät kesät.

Ongelmaksi vierasperäinen laji muodostuu yleensä vasta, kun se pääsee valvotulta ja fyysisesti rajatulta alueelta luontoon. Vierasperäisistä koristekasveista, jotka eivät pääse karkaamaan puutarhasta, ja vierasperäisistä eläimistä (akvaario- ja muut lemmikkieläimet), joita ei päästetä kodin ulkopuolelle, ei aiheudu haittaa. Taudinaiheuttajat ja tuholaiset voidaan hävittää terveysvalvontatoimenpiteillä jo niiden saapumisen yhteydessä. Painolastiveden mukana kulkeutuvat äyriäiset, nilviäiset ja kalat voidaan hävittää, jos painolastivesi käsitellään ennen sen poistamista.

Sellaisista kasvi- ja eläintuholaisista sekä -taudeista, joita ei havaita ja hävitetä rajatarkastuspaikoissa, sellaisista koristekasveista ja lemmikeistä, jotka karkaavat tai joita päästetään paikalliseen vesistöön sekä sellaisista turkistarhaeläimistä, kuten nutria (*Myocastor coypus*), piisami (*Ondatra zibethicus*), minkki (*Mustela vison*) tai pesukarhu (*Procyon lotor*), jotka karkaavat luontoon, saattaa muodostua haitallinen vieraslaji.

Joissakin tapauksissa vierasperäinen laji tuhoutuu, koska uuden elinympäristön ilmasto ei sovellu sille tai koska paikallinen kasvisto tai eläimistö on sitä sitkeämpi. Jos taas ilmasto soveltuu vierasperäiselle lajille, kilpailu kotoperäisten lajien kanssa on vähäistä ja kotoperäiset lajit eivät juuri saalista sitä, se saattaa menestyä, levitä, muodostaa lisääntyvän kannan ja vakiinnuttaa paikallisen yhdyskunnan uuteen elinympäristöönsä.

Jos haitallisen vieraslajin paikallista yhdyskuntaa ei havaita ja hävitetä nopeasti, se vakiintuu paikalliseksi pysyväksi kannaksi, joka leviää aikanaan uusille alueille. Jos alueelle on jo vakiintunut useita paikallisia kantoja, jotka ovat eri alkuperää, on selvää, että leviäminen vauhdittuu ja että lajia on vaikeampi hävittää paikallisesti. Vuosien tai vuosikymmenten päästä laji on saattanut levitä laajalle useisiin maihin, jolloin sitä on lähestulkoon mahdotonta hävittää.

5. STRATEGIAT HAITALLISTEN VIERASLAJIEN ONGELMAN RATKAISEMISEKSI

5.1. Kolmitasoinen lähestymistapa

Haitallisten vieraslajien uhkaan pyritään vastaamaan kansainvälisesti sovitulla **kolmitasoisella lähestymistavalla**¹¹, jolla tuetaan haitallisten vieraslajien 1) ennaltaehkäisyä, 2) varhaista havaitsemista ja hävittämistä sekä 3) torjuntaa ja leviämisen estämistä pitkällä aikavälillä. Kolmitasoinen lähestymistapa kattaa sekä uudet että vakiintuneet haitalliset vieraslajit. Se kuvastaa tieteellis-poliittista yksimielisyyttä siitä, että **ennaltaehkäiseminen** on yleensä ottaen paljon kustannustehokkaampi ja ympäristöystävällisempi vaihtoehto kuin korjaavien toimien toteuttaminen. Jos alueelle kuitenkin on jo saapunut haitallinen vieraslaji, **varhainen havaitseminen ja nopea hävittäminen** ovat kaikkein kustannustehokkaimmat keinot estää sen vakiintuminen ja leviäminen edelleen. Näitä toimenpiteitä olisi tehostettava varhaisvaroitus- ja tietojenvaihtojärjestelmällä. Jos haitallista vieraslajia ei voida hävittää, olisi toteutettava **torjunta- ja/tai leviämistä estäviä toimenpiteitä**.

Ennaltaehkäiseminen: haitalliset vieraslajit saapuvat uudelle alueelle pääosin kuudella eri tavalla: ne päästetään luontoon, ne karkaavat alkuperäiseltä alueeltaan, ne kulkeutuvat uudelle alueelle vieraina organismeina tai ”salamatkustajina” taikka ne saapuvat jotakin käytävää käyttäen tai itsenäisesti. Suurin osa haitallisista vieraslajeista saapuu uudelle alueelle kaupan mukana joko suoraan tai välillisesti. Jotta haitallisten vieraslajien saapumista kaupan mukana Eurooppaan voitaisiin vähentää tai ennaltaehkäistä, olisi tehostettava rajavalvontaa ja -tarkastuksia sekä otettava käyttöön menettely, jolla arvioidaan uusien hyödykkeiden tuonnin hyväksyttävyyttä. Haitallisten vieraslajien torjuntaa käsittelevien kansallisten, alueellisten ja kansainvälisten elinten olisi vaihdettava tietoa tällaisista lähestymistavoista. Painolastivesiä koskevan yleissopimuksen ratifioiminen ja täytäntöönpano edistäisi huomattavasti alusten rungoissa tai painolastiveden mukana kulkeutuvien ”salamatkustajien” ennaltaehkäisemistä.

Varhainen havaitseminen ja nopea hävittäminen: tarvitaan tehokkaita seurantaohjelmia ja varhaisvaroitussjärjestelmiä, jotta haitallisista vieraslajeista voidaan tiedottaa mahdollisimman nopeasti muiden sellaisten alueiden viranomaisille, joita haitallisten vieraslajien ongelma saattaa koskea, ja jotta voidaan vaihtaa tietoa mahdollisista hävittämisstrategioista. Jos haitallinen vieraslaji on jo vakiintunut osaksi elinympäristöään ja leviää maantieteellisesti laajalle, olisi aiheellista ottaa käyttöön koordinoituja hävittämisohjelmia, joita jokin keskuselin valvoo ja mahdollisuuksien mukaan myös rahoittaa.

Torjunta ja/tai leviämisen estäminen: jos haitallinen vieraslaji on jo sekä vakiintunut osaksi elinympäristöään että levinnyt laajalle, painopiste on asetettava torjuntaan ja leviämisen estämiseen. Myös tällöin on toteutettava tehokkaita tietojenvaihtotoimia ja koordinoituja kampanjoita tai muita aloitteita haitallisen vieraslajin torjumiseksi tai leviämisen pysäyttämiseksi.

¹¹ Biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus: peruseriaatteen ekosysteemejä, elinympäristöjä tai lajeja uhkaavien haitallisten vieraslajien ennaltaehkäisemisestä, luontoon päästämisestä ja vaikutusten lieventämisestä, päätöksen VI/23 liite (Haag, huhtikuu 2002).

5.2. Käytettävissä olevat välineet haitallisten vieraslajien ongelman ratkaisemiseksi Euroopassa

Komissio on arvioinut nykyistä lainsäädäntöä, tutkimusohjelmia, toimintasuunnitelmia ja muita aloitteita edellä mainitun strategian osatekijöiden pohjalta kartoittaakseen, mitä näkökohtia yhteisössä jo säännellään ja missä on vielä parantamisen varaa.

Kasvinsuojeludirektiivillä 2000/29/EY pyritään ensi sijassa estämään kasvien ja kasvituotteiden haitallisten organismien kulkeutuminen ja leviäminen. Direktiivin nojalla tunnustettuun EU:n haitallisten organismien luetteloon voidaan lisätä uusia lajeja tuholaisriskinarvioinnin perusteella. Jäsenvaltioilla on käytettävissään pitkälle kehitettyjä tiedonsiirto-, yhteistyö-, tarkastus- ja valvontamekanismeja. Jäsenvaltiossa, jonka alueella havaitaan haitallisia organismeja, voidaan direktiivin nojalla toteuttaa hätätoimenpiteitä joustavasti. Direktiivin soveltamisalaan eivät kuitenkaan kuulu ne vaikutukset, joita haitallisista vieraslajeista aiheutuu ihmisten terveydelle tai suoraan taloudelle, esimerkiksi vesiväylien tukkeutumisen johdosta.

EU:n **eläintautilainsäädäntöä** voidaan soveltaa haitallisiin vieraslajeihin, jotka kantavat taudinaiheuttajia. Jäsenvaltioissa on käytössä valvonta- ja tarkastusmenettelyjä, ja EU:n tasolla arviointimenettelyjä. Tartuntatauteja koskevan yhteisön verkoston puitteissa on annettu yhdenmukaistettuja sääntöjä, joiden mukaan jäsenvaltioiden on ilmoitettava ajoissa, mitä kansanterveys toimia ne toteuttavat tai aikovat toteuttaa esimerkiksi silloin, kun haitallisen vieraslajin esiintyminen aiheuttaa uuden tautitilanteen tai terveysuhan.

Luonnonvaraisten eläinten ja kasvien kauppaa koskevassa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 338/97, jolla pyritään ensi sijassa torjumaan uhanalaisten lajien kauppaa, kielletään neljän sellaisen lajin¹² tuonti, jotka muodostavat ympäristöuhan. Jäsenvaltiot ovat ottaneet asetuksen nojalla käyttöön tarkastus- ja valvontamenettelyitä, mutta mitään arviointimenettelyitä ei kuitenkaan sovelleta.

Tulokaslajien ja paikallisesti esiintymättömien lajien käytöstä vesiviljelyssä annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 708/2007 säädetään, että vesiviljelyorganismien ja niiden kaltaisten muiden kuin kohdelajien tarkoituksellisen tuonnin yhteydessä on tehtävä riskinarviointi. **Luonnonsuojeludirektiiveillä 79/409/ETY ja 92/43/ETY** kielletään sellaisten lajien päästäminen luontoon, jotka saattavat uhata kotoperäisiä lajeja. **Vesipolitiikan puitedirektiivi 2000/60/EY** velvoittaa jäsenvaltiot saavuttamaan alueillaan vesien hyvän ekologisen tilan. **Meristrategiadirektiivissä 2008/56/EY** tunnustetaan, että vierasperäiset lajit ovat suuri uhka Euroopan biologiselle monimuotoisuudelle, ja velvoitetaan jäsenvaltiot ottamaan ne huomioon ympäristön hyvän tilan määrittelyssä.

LIFE-ohjelmasta rahoitetaan hankkeita, joilla pyritään torjumaan ja hävittämään haitallisia vieraslajeja: vuosina 1992–2002 rahoitusta myönnettiin yhteensä yli sadalle hankkeelle (yhteensä 27 miljoonaa euroa) ja vuosina 2003–2006 yhteensä 80 hankkeelle (yhteensä 17 miljoonaa euroa). **Kuudennesta tutkimuksen puiteohjelmasta** on myönnetty rahoitusta kahteen haitallisia vieraslajeja koskevaan hankkeeseen: ALARM¹³ ja DAISIE¹⁴. DAISIE-hankkeessa haitalliset vieraslajit kartoitettiin ensi kertaa koko Euroopan laajuudelta.

¹² Punakorvakilpikonna (*Trachemys scripta elegans*), härkäsammakko (*Rana catesbeiana*), kultakilpikonna (*Chrysemys picta*) ja kuparisorsa (*Oxyura jamaicensis*).

¹³ ALARM (Assessing Large-scale Risks for Biodiversity with tested Methods), www.alarmproject.net

¹⁴ DAISIE (Delivering Alien Invasive Species Inventories for Europe), www.europe-aliens.org

Yhdeksännestä Euroopan kehitysrahastosta tuetulla SAIS-hankkeella (*South Atlantic Invasive Species*) pyritään lisäämään alueellisia valmiuksia vähentää haitallisten vieraslajien aiheuttamia vaikutuksia Yhdistyneen kuningaskunnan merentakaisilla alueilla Etelä-Atlantilla.

Vuonna 2003 hyväksyttiin **Bernin yleissopimukseen** liittyvä **haitallisia vieraslajeja koskeva Euroopan laajuinen strategia**. Euroopan ja Välimeren maiden **kasvinsuojelujärjestö (EPPO)** on ottanut käyttöön tuholaisraportointijärjestelmän ja pitää yllä luetteloa haitallisista vieraslajeista (myös kasvikunnan haitallisista vieraslajeista), joita on suositeltavaa säännellä kansallisella tasolla niiden saapumisen ja leviämisen estämiseksi. EPPO on tehnyt neljästä haitallisesta vieraslajista arvion. Euroopan elintarviketurvallisuusviranomainen (EFSA) on tarkastellut kaikkia näitä arvioita muttei ole pitänyt yhtäkään niistä tyydyttävänä.

6. TOIMINTAVAIHTOEHDOT

Haitallisten vieraslajien ongelmaan voidaan vastata EU:ssa useilla eri tavoilla. Tässä tiedonannossa selostetaan neljää eri vaihtoehtoa¹⁵, joiden intensiivisyysaste nousee viimeistä vaihtoehtoa kohden. Vaihtoehdot eivät ole toisistaan irrallisia eivätkä toisiaan poissulkevia vaan yhdisteltävissä. Kunkin vaihtoehdon edut ja haitat esitetään.

A) Säilytetään nykytila

Vaihtoehto, jossa säilytetään nykytila, on viitekohta, johon muita vaihtoehtoja voidaan verrata. On kuitenkin selvää, että jos mitään toimia ei toteuteta, haitalliset vieraslajit jatkavat vakiintumistaan osaksi elinympäristöä EU:ssa, ja niihin liittyvät ekologiset, taloudelliset ja yhteiskunnalliset seuraukset sekä kustannukset kasvavat entistä suuremmiksi.

B) Optimoidaan voimassa olevan lainsäädännön käyttö ja toteutetaan vapaaehtoisia toimia

Tässä vaihtoehdossa muodolliset oikeudelliset vaatimukset säilyisivät samoina, mutta tehtäisiin tietoinen päätös ratkaista haitallisten vieraslajien ongelma voimassa olevan lainsäädännön avulla ennakoivasti. Tämä merkitsisi sitä, että riskinarviointeja tehtäisiin nykyisten menettelyjen ja olemassa olevien laitosten, kuten Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen, avulla. Jäsenvaltiot voisivat halutessaan sisällyttää haitallisia vieraslajeja koskevat kysymykset osaksi rajatarkastustoimintojaan. Olemassa olevan toiminnan¹⁶ pohjalta voitaisiin myös perustaa Euroopan laajuinen varhaisvaroitus- ja tiedotusjärjestelmä¹⁷. DAISIE-hankkeen haitallisten vieraslajien kartoitusta voitaisiin ylläpitää ja päivittää säännöllisin väliajoin. Lisäksi voitaisiin laatia hävittämissuunnitelmia, joita tuettaisiin kansallisin varoin. Asianmukaisille tasoille voitaisiin perustaa laaja-alaisia sidosryhmiä, jotka vaihtaisivat parhaita toimintatapoja, laatisivat kohdennettuja ohjeita ja

¹⁵ Se, mikä vaihtoehto tai vaihtoehtojen yhdistelmä valitaan, riippuu taloudellisten vaikutusten analyysin tuloksista.

¹⁶ DAISIE-hankkeen tekemä vieraslajikartoitus, ks. <http://www.europe-aliens.org/index.jsp>, NOBANIS-verkosto (Pohjoismaiden ja Baltian maiden vieraslajiverkosto) sekä sähköiset tiedejulkaisut, kuten Aquatic Invasions ja Biorisk.

¹⁷ Euroopan ympäristökeskus tekee parhaillaan toteutettavuustutkimusta tällaisen järjestelmän perustamisesta.

auttaisivat ratkaisemaan eturistiriitoja. Voitaisiin myös laatia vapaaehtoiset käytännesäännöt, jotka kannustaisivat vähittäismyyjiä, käyttäjiä ja kuluttajia toimimaan vastuuntuntoisesti.

Tämän vaihtoehdon suurin etu olisi se, ettei se edellyttäisi uuden lainsäädännön antamista, sillä tarvittavat arviointimenettelyt ja jäsenvaltioiden valvonta- ja tarkastusmenettelyt ovat jo käytettävissä. Tällainen ennakoiva lähestymistapa ei kuitenkaan kattaisi kaikkia näkökohtia, oikeudellinen epävarmuus säilyisi ja jäsenvaltiot todennäköisesti reagoisivat haitallisten vieraslajien uhkaan hyvin eri lailla. Lisäksi tilapäisten toimien koordinointi voisi osoittautua haasteelliseksi. Järjestelmä, joka perustuu jäsenvaltioiden vapaaehtoiisiin toimiin ja vapaaehtoiisiin käytännesääntöihin, olisi juuri niin tehokas kuin sen heikoin lenkki.

B+) Muutetaan voimassa olevaa lainsäädäntöä

Tämä vaihtoehto muistuttaa hyvin paljon vaihtoehtoa B. Siinä kuitenkin muutettaisiin voimassa olevaa kasvien ja eläinten terveyttä koskevaa lainsäädäntöä sisällyttämällä siihen suurempi valikoima mahdollisesti haitallisia organismeja ja laajentamalla luetteloa ekologisen uhan aiheuttavista lajeista, joiden tuonti ja yhteisön sisäiset siirrot on kielletty luonnonvaraisten lajien kauppaa koskevan asetuksen mukaisesti. Jos tämä vaihtoehto valitaan, olisi osoitettava lisäresursseja haitallisten vieraslajien arviointiin ja jäsenvaltioiden toteuttamiin haitallisia vieraslajeja koskeviin rajatarkastuksiin.

Tämän vaihtoehdon etu on se, että oikeudellista epävarmuutta ja lainsäädäntöaukkoja voitaisiin poistaa ilman, että tarvitsisi antaa uutta lainsäädäntöä. Haitallisten vieraslajien ongelmaa ei kuitenkaan edelleenkään voitaisi ratkaista kokonaisvaltaisesti tai täysimääräisesti, ja koordinointi olisi erittäin haasteellista.

C) Luodaan kattava erityinen EU:n lainsäädäntökehys

Tässä vaihtoehdossa luotaisiin kattava erityinen lainsäädäntökehys haitallisten vieraslajien ongelman ratkaisemiseksi ja otettaisiin käyttöön riippumattomia arviointimenettelyjä sekä toimenpiteitä voimassa olevan lainsäädännön perusteella. Jos tätä vaihtoehtoa pidetään toivottavana ja kustannustehokkaana, sen täytäntöönpanon tekniset näkökohdat voitaisiin keskittää erityisesti tästä asiasta vastaavalle virastolle¹⁸. Jäsenvaltiot, myös Euroopan syrjäiset alueet, olisivat velvollisia tekemään haitallisia vieraslajeja koskevia rajatarkastuksia ja vaihtamaan tietoja haitallisista vieraslajeista. Lisäksi voitaisiin ottaa käyttöön pakollisia seuranta- ja raportointimenettelyjä sekä tehokkaita nopean toiminnan mekanismeja. Hävittämisen- ja torjuntatoimille voitaisiin myöntää EU:n rahoitusta, mutta myös jäsenvaltiot voisivat rahoittaa näitä toimia suoraan.

Tämä vaihtoehto olisi kaikkein tehokkain keino torjua haitallisia vieraslajeja. Se takaisi suurimman oikeudellisen selkeyden ja olisi suhteellisuusperiaatteen mukainen. Siitä aiheutuisi kuitenkin jäsenvaltioille ja komissiolle hallintomenoja sekä talouden toimijoille suoria kustannuksia.

¹⁸ Tämän vaihtoehdon osittain tai täysimääräinen toteuttaminen riippuu myös siitä, millaisia tuloksia virastoja käsittelevän toimielinten välisen työryhmän keskusteluista saadaan. Toinen vaihtoehto olisi laajentaa olemassa olevien elinten toimivaltaa.

7. LAAJA-ALAISET KYSYMYKSET

Jotta haitallisten vieraslajien ongelma voitaisiin ratkaista tehokkaasti ja jotta erityisesti voitaisiin estää haitallisten vieraslajien tahaton saapuminen uusille alueille, johon hallinnollisilla ja oikeudellisilla välineillä ei voida tyydyttävällä tavalla puuttua, on tärkeää, että kansalaiset saavat asianmukaista tietoa haitallisista vieraslajeista ja sitoutuvat torjumaan niitä. Tiedotus- ja valistustoimilla olisi lisättävä Euroopan kansalaisten, viranomaisten ja teollisuuden alojen vastuuntuntoa mahdollisesti haitallisten vieraslajien kaupan ja siirtojen sekä hävittämisen- ja/tai torjuntaohjelmien suhteen. Haitallisten vieraslajien ongelmasta tietoiset kansalaiset tuovat muita vähemmän vierasperäisiä lajeja koteihinsa koristekasveiksi ja harrastetarkoituksessa.

Lisätutkimuksen avulla voidaan parantaa tietämystä haitallisista vieraslajeista, niiden saapumisreiteistä ja niiden esiintymiseen liittyvistä riskeistä ja vaikutuksista. Tällöin on helpompi esimerkiksi ennustaa uusien lajien invaasiot ja toteuttaa kustannustehokkaita torjunta- ja hallintatoimia. Tutkimus- ja seurantatulokset sekä erilaiset aloitteet, kuten vapaasti käytettävät sähköiset julkaisut, voivat edistää haitallisia vieraslajeja koskevien tietojärjestelmien kehittämistä. Esimerkiksi ympäristön ja turvallisuuden maailmanlaajuisen seurannan (GMES)¹⁹ avulla voitaisiin seurata ja torjua haitallisten vieraslajien ympäristövaikutuksia.

Tulevassa haitallisia vieraslajeja koskevassa EU:n laajuudessa strategiassa olisi myös otettava huomioon mahdollisuus tukea toimenpiteitä EU:n rahoitusvälineillä. Lisäksi olisi arvioitava mahdollisuutta ottaa toimintaan mukaan yksityinen sektori, muun muassa vakuutusala.

Haitallisia vieraslajeja saapuu EU:hun kolmansista maista. Toisaalta myös kolmansiin maihin voi saapua haitallisia vieraslajeja EU:sta. Haitalliset vieraslajit saattavat alentaa tulotasoa kolmansissa maissa ja siten lisätä maastamuuuttoa ja konflikteja. Vaikka haitallisia vieraslajeja koskevia toimia toteutetaan jatkossakin kansainvälisten yleissopimusten, kuten biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen ja Bernin yleissopimuksen, nojalla, Euroopan yhteisöllä on huomattavaa potentiaalia ryhtyä myös suoriin kahdenvälisiin toimiin kolmansien maiden kanssa haitallisten vieraslajien ongelman lieventämiseksi sekä yhteisössä että kolmansissa maissa. Euroopan yhteisö voi myöntää kolmansille maille ja alueellisiin tai kansainvälisiin toimiin tukea kehitysyhteistyön rahoitusvälineestä (erityisesti ympäristön ja luonnonvarojen teemakohtaisesta ohjelmasta), Euroopan kehitysrahastosta ja eurooppalaisesta naapurisuuden ja kumppanuuden välineestä. Jäsenvaltiot voivat myöntää lisätukea omista kehitysyhteistyövälineistään.

8. PÄÄTELMÄ

Biologisen monimuotoisuuden köyhtyminen voidaan pysäyttää EU:ssa vain, jos haitallisten vieraslajien ongelma ratkaistaan kokonaisvaltaisella tavalla. Haitallisista vieraslajeista EU:ssa aiheutuvat ekologiset, taloudelliset ja yhteiskunnalliset seuraukset ovat huomattavat ja edellyttävät koordinoituja vastatoimia. Yhteisö ei tällä hetkellä kykene ratkaisemaan haitallisten vieraslajien ongelmaa tehokkaalla tavalla, eivätkä biologisesti erityisen monimuotoiset alueet, esimerkiksi EU:n merentakaiset alueet, saa osakseen tarvittavaa huomiota. Se, että voimassa oleva EU:n lainsäädäntö kattaa vain joitakin haitallisia vieraslajeja koskevia näkökohtia, vaikeuttaa täytäntöönpanon koordinoitua. Jäsenvaltioiden

¹⁹ KOM(2008) 748 lopullinen.

toimet eivät juuri ole keskenään johdonmukaiset – jos lainkaan. Tieteellisten skenaarioiden mukaan biologiset invaasiot tulevat lisääntymään merkittävästi, joten tilanne todennäköisesti vain pahenee.

Tässä tiedonannossa selostetaan, millaisen uhan haitalliset vieraslajit muodostavat ja miten ongelma voitaisiin ratkaista. Komissio ottaa neuvostolta, muilta EU:n toimielimiltä ja sidosryhmiltä saamansa palautteen huomioon siinä vaiheessa, kun se viimeistelee ehdotustaan vuonna 2010 esitettäväksi EU:n laajuiseksi strategiaksi, jolla pyritään vähentämään huomattavasti haitallisten vieraslajien vaikutuksia Euroopan biologiseen monimuotoisuuteen. Sitä ennen komissio aikoo tutkia mahdollisuutta luoda varhaisvaroitus- ja tiedotusjärjestelmä, joka perustuu säännöllisesti päivitettyyn kartoitukseen ja tehokkaisiin vastatoimiin. Komissio katsoo, että tällainen järjestelmä olisi tärkeä edistysaskel.

SV

SV

SV



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 3.12.2008
KOM(2008) 789 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET,
EUROPAPARLAMENTET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA
KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN**

EN EU-STRATEGI MOT INVADERANDE ARTER

[SEK(2008) 2887 och
SEK(2008) 2886]

1. VAD ÄR INVADERANDE ARTER?

Jordens flora och fauna har utvecklats under miljarder år och haven, sjöarna, bergskedjorna, öknarna och till och med de stora floderna har alltid fungerat som barriärer för arternas spridning. Detta har gett den stora biologiska mångfald som finns på jorden och lett till de många olika djur- och växtsamhällen som vi betraktar som typiska för olika regioner och platser. På grund av människans agerande har de fysiska barriärer som skapade specifika regionala djur- och växtsamhällen brutits ner och nu dyker det upp arter, avsiktligt eller oavsiktligt, på platser som befinner sig på hundratals eller tusentals kilometers avstånd från arternas naturliga habitat. I många fall lyckas de främmande arterna inte att anpassa sig till den nya miljön och dör snabbt ut. I andra fall överlever de, fortplantar sig och etablerar sig i den nya miljön. I många fall är nykomlingarna så framgångsrika att de går från att vara en biologisk kuriositet till att bli ett verkligt hot och detta inte bara för ekosystemen utan även för grödor och boskap. De påverkar den lokala miljön, människors hälsa och ger allvarliga ekonomiska konsekvenser. De främmande arter som får sådana negativa konsekvenser kallas **invaderande arter**¹.

2. BRÅDSKANDE BEHOV AV ÅTGÄRDER PÅ EU-NIVÅ

Den biologiska mångfalden påverkas främst av habitatsförändringar, klimatförändringar, överutnyttjande, miljöförstöring och invaderande arter². Det finns EU-instrument för att ta itu med fyra av dessa fem faktorer, men EU har, till skillnad från flera OECD-länder, inget övergripande instrument för att hantera invaderande arter. Denna brist måste åtgärdas om EU ska kunna uppnå målet att "stoppa den biologiska mångfaldens tillbakagång före 2010"³. Dessutom utgör de invaderande arterna också ett hot mot EU:s ekonomi. De skador som de invaderande arterna orsakar och de kontrollåtgärder som måste vidtas beräknas kosta minst 12 000 miljoner euro om året, enligt tillgänglig information.

På högsta politiska nivå har man uttryckt att det är nödvändigt att vidta samordnade åtgärder mot de invaderande arterna. Rådet (miljö)⁴, Europaparlamentet⁵, Regionkommittén⁶ och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén⁷ efterlyser samtliga en EU-strategi mot invaderande arter, ett effektivt system för tidig varning och effektiva svarsmekanismer på EU-nivå. Liknande åtgärder ingår i gemenskapens sjätte miljöhandlingsprogram, kommissionens meddelande *Att stoppa förlusten av biologisk mångfald till 2010 - och därefter*⁸, samt i den

¹ Begreppet invaderande art är här mer omfattande än begreppet invaderande främmande art som återfinns i konventionen om biologisk mångfald och invaderande främmande arter. Invaderande arter kan definieras som arter vars införande och spridning kan utgöra ett hot mot den biologiska mångfalden eller få andra oväntade konsekvenser.

² Millenniebedömningen av ekosystem (Millennium Ecosystem Assessment), 2005.

³ Ordförandeskapets slutsatser, Europeiska rådet i Göteborg den 15 och 16 juni 2001.

⁴ Slutsatser från rådets möte (miljö) den 3 mars 2008, punkt 13.

⁵ Betänkande om att stoppa förlusten av biologisk mångfald till 2010, Utskottet för miljö, folkhälsa och livsmedelssäkerhet, Europaparlamentet, 28.3.2007.

⁶ Regionkommitténs yttrande av den 6 december 2006 om "Meddelande från kommissionen – Att stoppa förlusten av biologisk mångfald till 2010 – och därefter", KOM(2006) 216 slutlig – CdR 159/2006 slutlig.

⁷ Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande av 15 februari 2007 om "Meddelande från kommissionen – Att stoppa förlusten av biologisk mångfald till 2010 – och därefter", (KOM(2006) 216 slutlig), – NAT/334 - CESE 205/2007 fin DE/Ho/hn.

⁸ KOM(2006) 216 slutlig.

handlingsplan som åtföljer meddelandet, i vilken det anges att en övergripande EU-strategi och särskilda åtgärder bör utarbetas för att avsevärt minska invaderande främmande arters påverkan på EU:s biologiska mångfald.

De huvudsakliga vägar på vilka de invaderande arterna tar sig fram är direkt eller indirekt kopplade till handeln. När handeln ökar, och därmed också andelen transporter, blir risken för invaderande arter större. Dessutom gör miljöproblemen, som högre koldioxidhalter, högre temperaturer, större kvävedeposition, ändrade störningsregimer och försämrade livsmiljöer att risken för ytterligare invasion ökar. På handelsområdet har gemenskapen ensam behörighet och så snart en vara har släppts ut på gemenskapsmarknaden får den cirkulera fritt. Därför är det nödvändigt att finna lösningar på handelsrelaterade frågor redan vid gemenskapens yttre gränser. Det faktum att EU har en inre marknad innebär att en invaderande art som kommer in på en medlemsstats territorium, antingen om den invaderande arten är en handelsvara i sig själv eller om den följer med en handelsvara, snabbt kan sprida sig i hela EU. Med tanke på hur de invaderande arterna etablerar sig och sprider sig kan de åtgärder som vidtas av en medlemsstat visa sig helt verkningslösa om dess grannländer inte vidtar åtgärder eller inte reagerar samordnat.

I viss mån kan problemet med invaderande arter lösas med hjälp av befintlig EU-politik och lagstiftning, men det finns för närvarande inga mekanismer som sörjer för harmonisering och samordning av åtgärder mellan grannländer eller mellan länder i en och samma region. Det finns inga systematiska formella krav på riskanalys i samband med avsiktligt införande av främmande arter som kan påverka den biologiska mångfalden och det finns inte heller regler avseende oavsiktligt/vårdslöst införande, varken på medlemsstatsnivå eller på EU-nivå. Det finns inget enhetligt system för övervakning och kontroll av invaderande arter eller av de konsekvenser som dessa får för den biologiska mångfalden i Europa. De spridda åtgärder som finns är sannolikt inte tillräckliga för att kunna minska de risker som de invaderande arterna innebär för ekosystemen i Europa.

3. INVADERANDE ARTER I EU OCH DE KONSEKVENSER SOM DESSA FÅR

3.1 Invaderande arter i EU

Inom projektet DAISIE⁹ som ingick i sjätte ramprogrammet för forskning identifierades 10 822 främmande arter i EU, av vilka 10–15 % förväntas få negativa konsekvenser för ekonomin eller för miljön. Isolerade öar med stor biologisk mångfald, som de flesta av EU:s utomeuropeiska territorier, är särskilt känsliga för invaderande arter och dessa kan också få dramatiska följder för lokala näringar, lokal kultur och lokal ekonomi.

3.2 Inträdesvägar

Invaderande växtarter sprider sig oftast från trädgårdar och akvarier och invaderande sötvattenslevande djurarter tar sig ut från vattenbruk eller sprider sig på grund av att fritidsfiskare använder dem avsiktligt. Däremot införs huvudparten av de havslevande invaderande arterna oavsiktligt, genom att dessa följer med eller förorenar annat vatten, till exempel ballastvatten. I och med att allt större mängder vegetabiliskt och animaliskt material transporteras från och till fler och fler orter på jorden ökar också risken för spridning av invaderande arter.

⁹ DAISIE (Delivering Alien Invasive Species Inventories for Europe) www.europe-aliens.org.

3.3 De invaderande arternas konsekvenser för miljön

De invaderande arterna ses som ett av de största hoten mot den biologiska mångfalden¹⁰. De påverkar lokala ekosystem på följande sätt:

- De konkurrerar med inhemska arter om föda och livsmiljöer. Detta gäller bland annat grå ekorre (*Sciurus carolinensis*) som hotar den inhemska röda ekorren (*Sciurus vulgaris*) i många områden i Europa och signalkräfta (*Pacifastacus leniusculus*) som hotar den inhemska flodkräftan (*Astacus spp.*), samt ett antal papegojarter som nuförtiden konkurrerar med inhemska fågelarter i europeiska städer.
- De innebär att strukturerna i ekosystemen förändras. Exempelvis har algen *Caulerpa taxifolia* gjort att många områden längs medelhavskusterna har förvandlats till monokulturer med *Caulerpa taxifolia*.
- Det uppkommer hybrider när de invaderande arterna korsar sig med inhemska arter. Exempelvis innebär amerikansk kopparand (*Oxyura jamaicensis*) och sikahjorten (*Cervus nippon*) en risk för lokal utrotning av inhemska arter på grund av korsning och uppkomst av hybrider.
- De kan vara giftiga.
- De kan vara föra med sig parasiter eller vara värdjur för patogener.
- Pollineringen kan påverkas på grund av att de konkurrerar med lokala biarter.

3.4 De invaderande arternas konsekvenser för ekonomin

De invaderande arterna kan minska avkastningen från jordbruket, skogsbruket och fisket. Som exempel kan nämnas insekten *Anoplophora glabripennis* som orsakar stora skador på lövträdsbestånd, som poppelodlingar. Kammaneten (*Mnemiopsis leidyi*) ger minskade fångster av ansjovis i Svarta havet. Det är också känt att de invaderande arterna minskar vattentillgången och orsakar markförstöring. Invaderande väster som jättebalsaminen (*Impatiens glandulifera*) konkurrerar ut inhemska växter som har en viktig roll att spela när det gäller att binda jorden med sina rötter. De invaderande växterna bidrar således till ökad jorderosion.

De invaderande arterna kan skada infrastruktur genom att växa in i infrastrukturerna eller genom sina rotsystem. Rotsystemet hos gudaträdet (*Ailanthus altissima*) kan skada trottoarer, arkeologiska lämningar och murar. De kan också hindra transporter genom att blockera vattenvägar. Sumpbäver (*Myocastor coypus*) och bisamråtta (*Ondatra zibethicus*) har båda förts in från Amerika för pälsproduktion och har nu etablerat sig i hela Europa och orsakar stora skador på fördämningar, kanaler, bevattningssystem och system för skydd mot översvämningar. En av de mer kända invaderande arterna, vandringsmusslan (*Dreissena polymorpha*), orsakar, förutom de konsekvenser den får för ekosystemen, också stora problem för industrin i och med att den förorenar och blockerar vattenintag.

Mossbräken (*Azolla spp.*) och Weymouthtall (*Pinus strobus*) har minskat de rekreationsmässiga och kulturella värden som är kopplade till vissa landskap och vattendrag.

¹⁰ Millennium Ecosystem Assessment, 2005.

3.5 De invaderande arternas konsekvenser för människors hälsa

Ett antal hälsoproblem, som allergier och hudproblem, orsakas av invaderande arter som jättelokan (*Heracleum mantegazzianum*) och malörtsambrosian (*Ambrosia artemisiifolia*). Tigermyggan (*Aedes albopictus*), som förekommer allt oftare i Europa, är en vektor för minst 22 virus (inbegripet denguefeber, chikungunya, Ross River-feber och West Nile-feber) och den infördes genom handeln med däck. Det är sannolikt att klimatförändringarna kommer att leda till att den sprider sig allt längre norrut.

3.6 Kostnader på grund av de invaderande arterna

De största kostnader som identifierats i Europa är kostnader för utrotning och kontroll samt kostnader som uppstår på grund av skador inom jordbruket, skogsbruket, fisket, på infrastrukturer samt de kostnader som avser hälsovård. Det kan förefalla som att det antingen bör vara fråga om kostnader på grund av de negativa verkningarna eller kostnader för utrotning av de invaderande arterna, men faktum är att det för att minska effekterna kontinuerligt vidtas kontroll- och utrotningsåtgärder parallellt. Under 2008 gjordes en första beräkning av de kostnader som de invaderande arterna orsakar i EU och beräkningen landade på mellan 9 600 miljoner och 12 700 miljoner euro per år (Kettunen et al. 2008). Beräkningen är tveklöst för låg, särskilt med tanke på att den baseras på de aktuella kostnaderna för utrotning och kontroll av invaderande arter och de dokumenterade ekonomiska konsekvenserna. Många länder börjar först nu att dokumentera kostnader och konsekvenser och de faktiska kostnaderna kommer därför att ligga avsevärt högre.

4. FRÅN INFÖRSEL TILL ETABLERING OC SPRIDNING

För en framgångsrik strategi mot de invaderande arterna måste vi förstå hur och varför problemet har uppstått.

De flesta främmande arter som förekommer i EU idag har förts in avsiktligt. Sedan början 1900-talet har användningen av främmande arter inom jordbruket, skogsbruket, vattenbruket, trädgårdsodlingen samt för fritidsändamål ökat. Främmande arter importeras eftersom de växer snabbare (och därför ger högre avkastning inom skogsbruket och skyddar mot jorderosion), eftersom de tillfredsställer efterfrågan på exotiska produkter (pälshandeln), eftersom de livnär sig på och utrotar andra arter (biologiskt växtskydd) eller helt enkelt eftersom konsumenterna tycker om dem (husdjur, trädgårdsväxter).

I många fall är införseln direkt kopplad till handel. Antingen är den invaderande arten en handelsvara i sig själv (virke, fibrer, levande och döda växter och djur) eller så är den invaderande arten en förorening i en vara (många smittämnen, dvs. svampar, bakterier, virus och insekter, förs in oavsiktligt genom att de följer med en handelsvara). Vissa arter liftar sig fram längs handels- och transportvägar, oberoende av vilka varor som transporteras. Exempelvis är det välkänt att fartygsskrov fungerar som vektorer för organismer som förorenar skroven och organismer som sprids med ballastvatten. Detta förekommer både internationellt (till exempel långväga sjötransporter) och lokalt (till exempel när en fritidsbåt för med sig främmande arter från en förorenad flodbädd till en oförorenad sjö eller annat vattendrag).

Klimatförändringarna har också betydelse för spridningen av invaderande arter och det faktum att vissa arter sprids och överlever kan förklaras med de milda vintrar och varma somrar som vi har haft i Europa under de senaste tio åren.

Det är oftast först när en främmande art lämnar ett kontrollerat och fysiskt begränsat område som det uppstår problem. Prydnadsväxter och husdjur orsakar inga problem så länge de bara förekommer i trädgårdar, akvarier och i hemmet. Patogener och skadedjur kan elimineras vid ankomsten med hjälp av sanitära skyddsåtgärder. De skaldjur och musslor och den fisk som finns i ballastvatten kan elimineras om ballastvattnet behandlas innan det släpps ut.

Däremot, om skadedjuren och patogenerna inte upptäcks och elimineras vid gränsen eller om prydnadsväxter sprider sig till lokala vattendrag eller om husdjur släpps ut i dessa eller om djur som sumpbäver (*Myocastor coypus*), bisamrätta (*Ondatra zibethicus*), mink (*Mustela vison*) och tvättbjörn (*Procyon lotor*), rymmer från pälsfarmar, då finns det en risk för att dessa blir till invaderande arter.

I vissa fall är klimatförhållandena olämpliga eller kan den lokala floran och faunan göra motstånd och då dör den främmande arten ut. I andra fall är klimatet lämpligt och de inhemska arterna gör endast svagt motstånd och då kan den främmande arten överleva, växa, fortplanta sig och skapa en lokal koloni.

Om en lokal koloni av en invaderande art inte snabbt upptäcks och utrotas kan den bilda en hållbar population på lokal nivå och därefter sprida sig till nya territorier. Om det finns flera lokala populationer som har bildats från olika ursprung är det uppenbart att spridningen kommer att gå ännu snabbare och att arten kommer att få bättre motståndskraft mot utrotningsåtgärder. Efter ett antal år eller dekader kan arten ha spritt sig över flera länder och det kan ha blivit omöjligt att utrota den.

5. STRATEGIER MOT INVADERANDE ARTER

5.1 En hierarkisk strategi i tre steg

Det politiska svaret på hotet från de invaderande arterna är en internationell **hierarkisk strategi i tre steg**¹¹ där de tre stegen utgörs av 1) förebyggande åtgärder, 2) åtgärder för tidig upptäckt och utrotning och 3) åtgärder för kontroll och långsiktig begränsning. Denna strategi täcker införandet av nya invaderande arter och hanteringen av de invaderande arter som redan har etablerat sig. Den bygger på den vetenskapliga och politiska konsensus som säger att det är mycket mer kostnadseffektivt och miljövänligt att vidta **förebyggande åtgärder** än att vidta åtgärder i efterhand. Om en invaderande art emellertid redan förts in är **tidig upptäckt och snabb utrotning** de mest kostnadseffektiva metoderna för att motverka att arten etablerar sig och sprider sig ytterligare. Dessa metoder bör kombineras med ett system för tidig varning och informationsutbyte. Om det inte är möjligt att utrota arten bör åtgärder för **kontroll och begränsning** vidtas.

Förebyggande åtgärder: De invaderande arterna tar sig i princip fram på sex olika sätt: De blir utsläppta, de rymmer, de kommer in i form av föroreningar, de liftar, de skapar korridorer eller tar sig fram på egen hand. De flesta fallen då en invaderande art förs in är direkt eller indirekt en följd av handel. För att minska detta och förebygga att ytterligare arter förs in bör gränskontrollerna skärpas och det bör införas ett förfarande för bedömning av huruvida en ny

¹¹ Konventionen om biologisk mångfald. Riktlinjer för förebyggande och införande av invaderande främmande arter som hotar ekosystem, livsmiljöer och arter och om åtgärder för att lindra konsekvenserna av invaderande främmande arter. Riktlinjerna bifogades beslut VI/23 (Haag, april 2002).

vara bör få importeras eller inte. För denna typ av åtgärder krävs informationsutbyte mellan de nationella, regionala och internationella organ som arbetar med åtgärder för att kontrollera de invaderande arterna. När det gäller förebyggande av att organismer liftar med fartygsskrov eller följer med i ballastvatten skulle det vara till stor hjälp om konventionen om ballastvatten kan ratificeras och genomföras.

För att möjliggöra **tidig upptäckt** och **snabb utrotning** krävs effektiva övervakningsprogram och ett system för tidig varning så att aktörerna inom områden som kan komma att drabbas snabbt kan få information och utbyta information om eventuella utrotningsstrategier. I de fall då en invaderande art redan har etablerat sig och spritt sig över ett större geografiskt område vore det lämpligt att införa samordnade utrotningsprogram, vilka bör övervakas och eventuellt också finansieras av ett centralt organ.

Åtgärder för att kontrollera och begränsa spridningen: I de fall då en invaderande art är både etablerad och utbredd måste åtgärderna inriktas på kontroll och begränsning av spridningen. För detta krävs återigen ett effektivt informationsutbyte och samordnade kampanjer och åtgärder för att stoppa och begränsa spridningen.

5.2 Befintliga instrument som kan användas mot invaderande arter i EU

Mot bakgrund av de olika element som ingår i den strategi som beskrivs ovan har kommissionen gjort en genomgång av befintlig lagstiftning och befintliga forskningsprogram, åtgärdsprogram och andra initiativ för att se vilka aspekter av frågan som redan omfattas och var det finns brister.

Växtskyddsdirektivet (2000/29/EG) inriktas huvudsakligen på att förhindra införande och spridning av skadegörare på växter och växtprodukter. Nya arter kan, efter en riskbedömning, läggas till i direktivets lista över skadegörare. Medlemsstaterna har väletablerade system för informationsutbyte, samarbete, inspektion och kontroll på området. Genom direktivet möjliggörs flexibla lösningar för nödatgärder i de fall då förekomst av skadegörare konstateras på en medlemsstats territorium. Lagstiftningen omfattar emellertid inte de invaderande arternas konsekvenser för människors hälsa och inte heller de direkta ekonomiska konsekvenserna av relaterade problem, som till exempel blockerade vattenvägar.

EU:s lagstiftning om **djursjukdomar** kan omfatta invaderande arter i de fall då dessa är vektorer för en djursjukdom. Det har införts kontroll- och inspektionsförfaranden i medlemsstaterna och det finns också EU-täckande bedömningsförfaranden. Inom gemenskapens nätverk för överförbara sjukdomar har det antagits harmoniserade regler som innebär att medlemsstaterna snabbt ska meddela vilka folkhälsotåtgärder de vidtar eller ämnar vidta, till exempel vid en ny epidemiologisk situation eller vid hot mot folkhälsan som uppstår på grund av förekomsten av en invaderande art.

Genom **rådets förordning (EG) nr 338/97 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem** förbjuds import av fyra arter¹² som utgör ett ekologiskt hot. Förordningens huvudsyfte är att kontrollera handeln med utrotningshotade djur och växter. Medlemsstaterna har inrättat inspektions- och kontrollförfaranden enligt förordningen, men det finns inget bedömningsförfarande.

¹² Rödörad prydnadssköldpadda (*Trachemys scripta elegans*), amerikansk oxgroda (*Rana catesbeiana*), guldsköldpadda (*Chrysemys picta*) och amerikansk kopparand (*Oxyura jamaicensis*).

Genom **rådets förordning (EG) nr 708/2007 om användning av främmande och lokalt frånvarande arter i vattenbruk** införs ett riskbedömningsförfarande i samband med avsiktligt införande av vattenbruksorganismer och relaterade icke-målarter. Genom de båda **naturvårdsdirektiven (79/409/EEG och 92/43/EEG)** förbjuds införande av främmande arter som kan innebära ett hot mot de inhemska arterna. Genom **ramdirektivet om vatten (2000/60/EG)** åläggs medlemsstaterna att sörja för god ekologisk vattenstatus i berörda vatten. I **ramdirektivet om en marin strategi (2008/56/EG)** erkänns att införsel av främmande arter utgör ett stort hot mot den biologiska mångfalden i Europa och medlemsstaterna åläggs att ta med invaderande arter som en faktor i arbetet med att säkra god miljöstatus.

Genom **LIFE-programmet** finansieras projekt för kontroll och utrotning av invaderande arter. Under perioden 1992–2002 finansierades fler än 100 projekt (till en sammanlagd kostnad av 27 miljoner euro) och under perioden 2003–2006 finansierades 80 program (till en sammanlagd kostnad av 17 miljoner euro). Inom **sjätte ramprogrammet för forskning** finansierades två projekt som handlade om invaderande arter, dvs. projekten ALARM¹³ och DAISIE¹⁴. DAISIE-projektet gjorde en första europatäckande inventering av invaderande arter. SAIS-projektet (South Atlantic Invasive Species Project), som understöds av den **nionde Europeiska utvecklingsfonden**, har som syfte att förbättra den regionala kapaciteten när det gäller att motverka invaderande arter i Förenade kungarikets utomeuropeiska territorier i Sydatlanten.

År 2003 antogs också den **europiska strategin mot invaderande främmande arter** inom ramen för Bernkonventionen. **Växtskyddsorganisationen för Europa och Medelhavsområdet** har ett system för rapportering av skadegörare och för en förteckning över de invaderande främmande arter som bör bli föremål för nationella regleringsåtgärder för att förhindra att de förs in och sprids. I denna ingår även invaderande främmande växter. Fyra invaderande främmande arter har utvärderats av Växtskyddsorganisationen för Europa och Medelhavsområdet och utvärderingarna har granskats av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet, men myndigheten har ännu inte betraktat någon av de utvärderingarna som tillfredsställande.

6. ÅTGÄRDSALTERNATIV

Det finns ett antal möjliga åtgärder som skulle kunna vidtas för att ta itu med problemet med invaderande arter i EU. I detta meddelande beskrivs fyra åtgärdsalternativ¹⁵. Dessa presenteras i en ordningsföljd där det första alternativet kräver minst insatser, det andra mer, etc. Inget av alternativen är att betrakta som den enda lösningen, utan element från de olika alternativen kan också kombineras. För varje alternativ anges vilka fördelar och nackdelar alternativet har.

A) Inga åtgärder

¹³ ALARM (Assessing Large-scale Risks for Biodiversity with tested Methods) www.alarmproject.net.

¹⁴ DAISIE (Delivering Alien Invasive Species Inventories for Europe) www.europe-aliens.org.

¹⁵ Vilket eller vilka alternativ eller kombinationer av alternativ som väljs beror på utfallet av analysen av de ekonomiska konsekvenserna.

Alternativet "Inga åtgärder" fungerar som en referenspunkt mot vilken de övriga alternativen kan bedömas. Det står emellertid klart att om inga åtgärder vidtas kommer de invaderande arterna att fortsätta att etablera sig i EU och få allt större ekologiska, ekonomiska och sociala konsekvenser och generera kostnader för dessa.

B) Maximerat utnyttjande av befintlig lagstiftning i kombination med frivilliga åtgärder

Detta alternativ innebär att de formella rättsliga kraven förblir oförändrade, men att man beslutar att aktivt ta itu med problemet inom ramen för de möjligheter som den befintliga lagstiftningen ger. Detta skulle bland annat innebära att det görs riskbedömningar via de befintliga institutionerna och förfarandena, som Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet. Medlemsstaterna kan frivilligt låta kontroller beträffande invaderande arter ingå i gränskontrollerna. Det skulle också vara möjligt att inrätta ett europeiskt system för tidig varning och för information¹⁶ på grundval av den verksamhet som redan bedrivs¹⁷. DAISIE-förteckningen över invaderande arter skulle kunna aktualiseras regelbundet. Planer för utrotning av invaderande arter skulle kunna tas fram och stödjas med nationella medel. Sektoröverskridande intressegrupper på lämpliga nivåer skulle kunna skapas för att uppmuntra utbyte av goda metoder, för riktad utbildning och för konfliktlösning. Det skulle också vara möjligt att ta fram frivilliga uppförandekodexar i syfte att uppmuntra ett ansvarsfullt beteende från återförsäljarnas, användarnas och konsumenternas sida.

Den främsta fördelen med detta alternativ är att det inte kräver någon ny lagstiftning. Det finns redan bedömningsförfaranden och medlemsstaterna har sina kontroll- och inspektionsförfaranden. Emellertid skulle en aktiv strategi av detta slag inte ge full täckning, det skulle råda osäkerhet om rättsläget och det är troligt att medlemsstaterna skulle reagera i olika grad på det hot som de invaderande arterna utgör. Det skulle kunna visa sig komplicerat att samordna många olika lösningar. Ett system som bygger på frivilliga åtaganden från medlemsstaternas sida och på frivilliga uppförandekodexar är aldrig starkare än sin svagaste länk.

B+) Anpassning av den befintliga lagstiftningen

Detta alternativ liknar i mycket alternativ B, men skulle innebära ändringar av den befintliga lagstiftningen om växt- och djurskydd så att denna kan täcka ett vidare spektrum av potentiella invaderande arter, samt en utvidgning av den förteckning över arter som utgör ett ekologiskt hot och vilka inte får importeras eller förflyttas enligt förordningen om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem. Om man väljer detta alternativ måste ytterligare medel avsättas för bedömningsprocessen avseende invaderande arter och för de gränskontroller som utförs av medlemsstaterna.

Fördelen med detta alternativ är att rättsläget i viss mån blir tydligare och vissa brister åtgärdas utan att det måste antas ny lagstiftning. Alternativet skulle emellertid inte innebära någon övergripande och fullständig lösning på problemet och samordningen skulle förbli komplicerad.

¹⁶ Europeiska miljöbyrån håller ör närvarande på med en genomförbarhetsstudie.

¹⁷ För den inventering som gjorts inom DAISIE-projektet se <http://www.europe-aliens.org/index.jsp> NOBANIS (North European and Baltic Network on IAS) och vetenskapliga tidskrifter på Internet, som "Aquatic Invasions" och "Biorisk".

C) En övergripande specifik EU-rättsakt

Detta alternativ innebär att det skapas en övergripande specifik rättslig ram för problemet med invaderande arter, som innebär att det inrättas oberoende bedömningsförfaranden och åtgärder på grundval av den befintliga lagstiftningen. Om man anser att alternativet är lämpligt och kostnadseffektivt skulle de tekniska aspekterna av genomförandet kunna centraliseras till en särskild byrå¹⁸. Medlemsstaterna och de yttersta randområdena skulle åläggas att göra gränskontroller avseende invaderande arter och att utbyta information om dessa. Det skulle också kunna införas obligatoriska övervaknings- och rapporteringsförfaranden samt effektiva mekanismer för snabba åtgärder. Vissa EU-anslag bör kunna avsättas för utrotnings- och kontrollåtgärder, men det är också möjligt att låta medlemsstaterna finansiera sådana åtgärder direkt.

Detta alternativ är mest kostnadseffektivt om man ser till i vilken mån det möjliggör kontroll av de invaderande arterna. Det ger det tydligaste rättsläget samtidigt som proportionalitetsprincipen iakttas. Det skulle emellertid innebära administrativa kostnader för medlemsstaterna och för kommissionen samt direkta kostnader för de ekonomiska aktörerna.

7. ÖVERGRIPANDE FRÅGOR

För att möjliggöra effektiva lösningar är det viktigt att allmänheten informeras om de invaderande arterna och att allmänheten engagerar sig, särskilt vad gäller oavsiktligt införande av det slag som inte helt kan omfattas av administrativa eller rättsliga instrument. Genom information och utbildning bör EU:s medborgare, myndigheter och näringsliv fostras till ansvarstagande när det gäller handel och förflyttning av arter som kan bli invaderande arter och när det gäller utrotnings- och kontrollprogrammen. Om allmänheten har den kunskap som krävs kommer andelen främmande arter i trädgårdar och dammar att minska.

Ytterligare forskning kan ge mer kunskap om de invaderande arterna och hur de förs in/tar sig fram, samt om vilka risker en förekomst av en invaderande art innebär, dvs. det blir möjligt att göra prognoser avseende nya arter och ta fram kostnadseffektiva kontroll- och hanteringsåtgärder. Resultaten av forskningen och övervakningen kan tillsammans med initiativ som fritt tillgängliga tidskrifter på Internet bidra till att det skapas informationssystem rörande invaderande arter. Initiativet för global övervakning för miljö och säkerhet (GMES)¹⁹ skulle också kunna användas för övervakning och kontroll av hur de invaderande arterna påverkar miljön.

Vid diskussioner om en framtida EU-strategi mot invaderande arter bör man även ta hänsyn till möjligheten att utnyttja EU:s finansieringsinstrument. Det bör också bedömas i vilken mån det är möjligt att involvera den privata sektorn, särskilt försäkringssektorn.

De invaderande arter som kommer till EU kommer från tredjeländer. Samtidigt kan EU vara en källa till arter som blir invaderande arter i tredjeländer. Invaderande arter kan leda till förlorade försörjningsmöjligheter i tredjeländer och därmed till ökad migration och potentiella konflikter. Samtidigt som man kommer att fortsätta att vidta åtgärder inom ramen för

¹⁸ Frågan om huruvida detta alternativ kommer att genomföras helt eller delvis kommer att avgöras av utfallet av de kommande diskussionerna i den interinstitutionella arbetsgruppen för tillsynsmyndigheter. Det är också möjligt att eventuellt förlänga befintliga organs mandat.

¹⁹ KOM(2008) 748 slutlig.

internationella konventioner som konventionen om biologisk mångfald och Bernkonventionen har Europeiska gemenskapen avsevärda möjligheter att agera bilateralt direkt med tredjeländer för att minska konsekvenserna av de invaderande arterna, både i EU och i tredjeländer. Europeiska gemenskapen kan ge stöd till tredjeländer och regional och internationell verksamhet via finansieringsinstrumentet för utvecklingssamarbete (särskilt tematiska programmet för miljö och naturresurser), Europeiska utvecklingsfonden och det europeiska grannskaps- och partnerskapsinstrumentet. Medlemsstaterna kan bidra ytterligare via sina egna instrument för utvecklingssamarbete.

8. SLUTSATSER

Det är inte möjligt att stoppa förlusten av biologisk mångfald utan att vidta övergripande åtgärder mot de invaderande arterna. De invaderande arterna får stora ekologiska, ekonomiska och sociala konsekvenser i EU och det krävs samordnade åtgärder för att komma till rätta med dessa. Gemenskapen har för närvarande inga effektiva instrument för att hantera frågan och de områden som har stor biologisk mångfald, som de utomeuropeiska territorierna, får inte tillräcklig uppmärksamhet. Den befintliga EU-lagstiftningen täcker bara vissa separata delar av problemet och det är därför svårt att vidta samordnade åtgärder. Det finns ingen eller bara sporadisk samordning av medlemsstaternas politik på området. Samtidigt visar vetenskapliga prognoser på dramatiskt ökande invasioner av främmande arter. Situationen kommer därför sannolikt att förvärras.

I detta meddelande beskrivs det hot som de invaderande arterna innebär och det presenteras möjliga lösningar på problemet. Kommissionen kommer i sitt arbete med att ta fram ett förslag till en EU-strategi att ta hänsyn till de synpunkter som framförs av rådet, de övriga EU-institutionerna och aktörerna på området. Förslaget kommer att läggas fram och dess syfte kommer att vara att avsevärt minska de invaderande arternas konsekvenser på den biologiska mångfalden i EU. I väntan på strategin kommer kommissionen att undersöka om det är möjligt att införa ett system för tidig varning och information som bygger på regelbundet aktualiserade förteckningar och som kombineras med effektiva responsåtgärder. Kommissionen anser att detta skulle innebära ett stort steg framåt.