



Förordning om invasiva främmande arter

2013/14:FPM7

Miljödepartementet

2013-10-14

Dokumentbeteckning

KOM (2013) 620

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om förebyggande och hantering av introduktion och spridning av invasiva främmande arter

Sammanfattning

Europeiska kommissionen har presenterat ett förslag till förordning om invasiva främmande arter. Förslaget innebär att en förteckning över sådana arter av betydelse för hela EU, som uppfyller vissa kriterier ska antas av kommissionen genom genomförandeakter. De arter som anges i förteckningen får sedan inte avsiktligt föras in i EU, släppas ut, användas eller tillåtas reproducera sig där. Medlemsstaterna får vidta nödgärder mot invasiva främmande arter även om de inte ingår i förteckningen. Förordningen innehåller även regler om invasiva främmande arter av betydelse för enstaka medlemsstater. Medlemsstaterna ska enligt förslaget förbjuda all avsiktlig utsättning i miljön av sådana arter och informera kommissionen om vilka arter som anses vara av betydelse för dem. Medlemsstaterna ska även göra en analys av spridningsvägarna för invasiva främmande arter och senast 18 månader efter förordningens ikraftträdande identifiera de spridningsvägar som kräver åtgärder. Senast tre år efter ikraftträdandet av förordningen ska varje medlemsstat upprätta och genomföra en handlingsplan med åtgärder. Senast 18 månader efter ikraftträdandet ska medlemsstaterna även ha inrättat ett offentligt övervakningssystem för att samla in och registrera uppgifter om förekomsten av invasiva främmande arter. Om en medlemsstat upptäcker en invasiv

främmande art av betydelse för hela EU ska utrotningsåtgärder vidtas. Finansieringen åligger medlemsstaterna.

2013/14:FPM7

Regeringen ställer sig positiv till ett ökat samarbete på EU-nivå när det gäller invasiva främmande arter. Förslaget måste dock analyseras närmare vad gäller kostnadseffektivitet och den administrativa bördan men regeringen anser att det är viktigt att förhandlingarna inte drar ut på tiden utan att ett system inom EU kommer till stånd inom en nära framtid. Det är dock för regeringen viktigt att det finns flexibilitet för medlemsstaternas åtgärder inom det egna landet. Regeringen anser i detta inledande skede att förslaget skulle kunna medföra vissa begränsningar när det gäller att förhindra skadliga effekter från invasiva främmande arter eftersom förordningens förteckning enbart kan innehålla arter som är av betydelse för hela unionen. En annan invändning är att det råder oklarhet om och i vilken grad en medlemsstat kan införa nationell reglering av invasiva främmande arter.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Kommissionen offentliggjorde 2008 meddelandet *En EU-strategi mot invaderande arter* med en beskrivning av varför det behövs åtgärder om invasiva främmande arter, se faktagromemoria 2008/09:FPM79. I meddelandet *Vår livförsäkring, vårt naturkapital – en strategi för biologisk mångfald i EU fram till 2020* föreslås åtgärder mot invasiva främmande arter, se faktagromemoria 2010/11:FPM117.

En rad samråd genomfördes med intressenter under perioden 2008–2012 och omfattade hela spektrumet av berörda parter, från miljöorganisationer till aktörer inom den privata sektorn. Där deltog även organisationer som företrädde små och medelstora företag som är beroende av främmande arter i sin verksamhet. En arbetsgrupp med medlemmar från kommissionens avdelningar, medlemsstaterna, intressenterna och den akademiska världen bildades 2008 och tog fram ett diskussionsunderlag med information och sammanfattningar av viktiga frågor. Arbetsgruppen delades under 2010-2011 upp i tre grupper för att utarbeta alternativ för förebyggande, tidig varning/snabba åtgärder och hantering av etablerade arter. Slutligen hölls ett samrådsmöte med intressenterna i september 2010. Kommissionens arbete med invasiva främmande arter har också underbyggts av flera externa studier och extern forskning. Slutligen beaktades synpunkter från världens främsta experter på invasiva främmande arter inom och utanför EU.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionen presenterade den 9 september 2013 ett förslag till förordning om invasiva främmande arter. Enligt förslaget är invasiva främmande arter sådana arter som förflyttas genom mänsklig verksamhet utanför sitt naturliga

utbredningsområde och sedan överlever, reproducerar sig och sprider sig och inverkar negativt på ekologin i sin nya livsmiljö och som även kan få allvarliga ekonomiska och sociala konsekvenser. Man beräknar att av de mer än 12 000 främmande arter som finns i den europeiska miljön har 10–15 % reproducerat och spridit sig, och orsakat miljömässig, ekonomisk och social skada. De skulle därmed kunna betraktas som invasiva främmande arter.

Invasiva främmande arter är en av de största orsakerna till förlust av biologisk mångfald och utrotning av arter. När det gäller de sociala och ekonomiska konsekvenserna kan invasiva främmande arter orsaka sjukdomar och hälsoproblem (t.ex. astma och allergier). De kan bland annat skada infrastruktur och rekreationsanläggningar, försvåra och/eller orsaka förluster och kostnader för jordbruk och skogsbruk. Invasiva främmande arter beräknas kosta EU minst 12 miljarder euro per år, och skadekostnaderna fortsätter att öka.

Förordningen definierar invasiva främmande arter och anger att en förteckning över sådana arter av betydelse för hela EU som uppfyller vissa kriterier ska antas av kommissionen genom genomförandeakter. Kriterierna som ska uppfyllas är att arterna ska ha konstaterats vara främmande för unionens territorium, vara i stånd att etablera en livskraftig population och sprida sig i miljön var som helst i unionen. Det ska vidare ha konstaterats att det krävs åtgärder på unionsnivå för att förhindra att de etablerar och sprider sig. Förteckningen med arter ska antas i ett senare skede. Medlemsstaterna får lämna begäran till kommissionen om att invasiva främmande arter ska föras upp på förteckningen. En begäran ska bl.a. innehålla en riskbedömning med en beskrivning av arten, möjliga spridningsvägar och de negativa effekter som arten orsakar. Riskbedömningen ska enligt skälen till förordningen utföras enligt gällande bestämmelser i Världshandelsorganisationens (WTO) avtal om restriktioner i handeln med arter. En tillsatt kommitté ska utvärdera riskbedömningen och besluta om nästa steg. Förteckningen ska omfatta högst 50 invasiva främmande arter. De arter som anges i förteckningen får sedan inte avsiktligt föras in i EU, släppas ut, användas eller tillåtas reproducera sig där. Medlemsstaterna får vidta nödåtgärder mot invasiva främmande arter även om de inte ingår i förteckningen, och ska samtidigt påbörja arbetet med en riskbedömning av arten.

Förordningen innehåller även regler om invasiva främmande arter av betydelse för enstaka medlemsstater. Medlemsstaterna ska förbjuda all avsiktlig utsättning i miljön av sådana arter och informera kommissionen om vilka arter som anses vara av betydelse för en medlemsstat. Medlemsstaterna ska även analysera spridningsvägarna för invasiva främmande arter och senast 18 månader efter förordningens ikraftträdande identifiera de spridningsvägar som kräver åtgärder. Senast tre år efter ikraftträdandet ska varje medlemsstat upprätta och genomföra en handlingsplan för att ta itu med de prioriterade spridningsvägar som medlemsstaten har identifierat. Senast 18 månader efter ikraftträdandet ska medlemsstaterna ha inrättat ett offentligt

övervakningssystem för att samla in och registrera uppgifter om förekomsten av invasiva främmande arter. Om en medlemsstat upptäcker en invasiv främmande art av betydelse för hela EU ska utrotningsåtgärder vidtas. Senast 12 månader efter ikraftträdandet ska medlemsstaterna ha infört fullt fungerande organisationer för att utföra de offentliga kontroller som krävs för att förhindra avsiktlig introduktion till unionen av invasiva främmande arter av betydelse för hela EU. Finansieringen åligger medlemsstaterna.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

I dag finns det ingen heltäckande EU-ram för att hantera invasiva främmande arter. Endast några få invasiva främmande arter omfattas av gällande EU-lagstiftning. Kommissionen har i förslaget till ny förordning redogjort för de gällande EU-rättsakter som kan komma att påverkas av förslaget. Det saknas en samlad lagstiftning om invasiva främmande arter i Sverige. Svenska regler om biologisk mångfald och artskydd finns framför allt i miljöbalken med tillhörande förordningar och myndighetsföreskrifter. I 8 kap. miljöbalken finns bestämmelser om artskydd i form av bemyndiganderegler som rör bland annat utsättning av arter och handel med arter. Straffrättsliga regler som rör artskydd finns i 29 kap. miljöbalken. Länsstyrelsen ansvarar för tillsynen i fråga om artskydd enligt miljötillsynsförordningen (2011:13). Statens jordbruksverk har enligt förordningen (1994:1830) om införsel av levande djur med mera möjlighet att meddela föreskrifter om krav på särskilt tillstånd och om villkor för införsel av djur och material som används vid hantering av djur. Beroende på den slutliga utformningen av den föreslagna EU-förordningen kan förändringar av nu redovisade lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter bli aktuella.

Ett exempel på förbudsföreskrift till skydd för en i Sverige vilt levande djurart är förbudet i 18 § artskyddsförordningen mot att till Sverige föra in levande sötvattenskräftor. Förbudet infördes 2003 till skydd för den svenska arten av sötvattenskräfta, flodkräfta, som hotas av utrotning till följd av konkurrens från främmande arter av sötvattenskräftor.

1.4 Budgetära konsekvenser/Konsekvensanalys

Kommissionen bedömer att de kostnader som kommer att uppstå för den kommitté som anges i artikel 22 är begränsade och kan finansieras inom ramen för EU:s befintliga budget.

Naturvårdsverket uppskattade 2008 kostnaderna för att etablera en nationell organisation för att hantera invasiva främmande arter i Sverige till minst 18,5 – 27 miljoner kronor per år (Nationell strategi och handlingsplan för främmande arter och genotyper rapport 5910). Denna nivå skulle tillåta etablering av ett rapporteringssystem, vissa kompletteringar till befintlig miljöövervakning, utförande av informationsinsatser samt bekämpning av fem invasiva arter. Kostnaderna för en sådan bekämpning beräknades bli 1-2 miljoner kronor per år och art.

Då förordningen innebär ytterligare åtaganden för medlemsstaterna bedömer Naturvårdsverket att kostnaderna för att genomföra förordningen troligen kommer att överstiga kostnadsuppskattningarna från 2008. De ytterligare åtagandena för medlemsstaterna innebär:

- Att etablera ett system för att tidigt upptäcka nya invasiva främmande arter, bland annat gräns- och importkontroller.
- Skyldighet att utrota de invasiva främmande arter av EU-betydelse som upptäcks i landet.
- Uppföljning av utsättningar av invasiva främmande arter av betydelse för enskilda medlemsstater.
- Riskbedömningar av invasiva främmande arter som Sverige vill utpeka som invasiva främmande arter av betydelse för hela EU eller invasiva främmande arter av betydelse för enskilda medlemsstater.
- Upprättande av aktionsplaner för prioriterade spridningsvägar.
- Omhändertagande av invasiva främmande arter av betydelse för hela EU som ägarna inte kan eller vill ta hand om på rätt sätt.
- Rapportering till kommissionen.
- Deltagande i kommittén som ska biträda kommissionen.

Naturvårdsverket har i oktober 2013, utifrån en konsultrapport (Shine, et. al., 2010. Assessment to support continued development of the EU Strategy to combat Invasive Alien Species) gjort en preliminär uppskattning av kostnaderna för att genomföra förordningen om invasiva främmande arter. Uppskattningen visar att kostnaderna kan komma att uppgå till minst 65 miljoner kronor per år för Sverige.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen ställer sig positiv till ett ökat samarbete på EU-nivå när det gäller invasiva främmande arter. Förslaget måste dock analyseras närmare vad gäller kostnadseffektivitet och den administrativa bördan men regeringen anser att det är viktigt att förhandlingarna inte drar ut på tiden utan att ett system inom EU kommer till stånd inom en nära framtid. Det är dock för regeringen viktigt att det finns flexibilitet för medlemsstaternas åtgärder inom det egna landet.

Sverige är drabbat av invasiva främmande arter som t.ex. mårddhund, amerikansk hummer och jätteloka, och har under flera år arbetat med att lyfta fram frågans betydelse. Det är dock inte säkert att den föreslagna lagstiftningen är det mest kostnadseffektiva sättet att åtgärda problemet. Problemen med invasiva arter ser olika ut i olika medlemsstater och eftersom det är medlemsstaterna som betalar för insatser är det viktigt att det är de mest prioriterade insatserna i medlemsstaten som utförs. Förslaget kan också i vissa delar behöva granskas vad gäller omfånget av de administrativa åtgärderna. Regeringen anser inledningsvis att förslaget skulle kunna medföra vissa begränsningar när det gäller att förhindra skadliga effekter av invasiva främmande arter eftersom förordningens förteckning enbart kan innehålla arter som är av betydelse för hela unionen. En annan invändning är att det råder oklarhet om och i vilken grad en medlemsstat kan införa nationell reglering av invasiva främmande arter.

I april 2012 beslutade regeringen om etappmål i miljömålssystemet, bland annat fem etappmål som rör biologisk mångfald. Etappmålet om invasiva främmande arter innebär att invasiva främmande arters effekter i Sverige vad avser biologisk mångfald samt socioekonomiska effekter på bland annat hälsa ska vara bedömda och prioriterade insatser för bekämpning ska ha inletts senast 2015. Dessutom beslutade regeringen om reviderade preciserings för samtliga miljö kvalitetsmål. Miljö kvalitetsmålet Ett rikt växt- och djurliv preciseras så att med målet avses bland annat att främmande arter och genotyper inte hotar den biologiska mångfalden.

Havsmiljödirektivet har genomförts i havsmiljöförordningen (2010:1341). Havs- och vattenmyndigheten har med stöd i förordningen meddelat föreskrifter som fastställer en miljö kvalitetsnorm som anger att havsmiljön bland annat ska vara fri från utsatta eller flyttade främmande arter och stammar som riskerar att allvarligt hota den genetiska eller biologiska mångfalden eller ekosystemets funktion.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Förslaget har endast presenterats och inledningsvis diskuterats av medlemsstaterna. Vid de inledande mötena har en klar majoritet av medlemsstaterna välkomnat förslaget att inrätta rättsligt bindande regler för invasiva främmande arter. Det har dock uttryckts viss oro över hur finansieringen av förslaget ska klaras, samt hur invasiva främmande arter av betydelse för enskilda medlemsstater ska kunna hanteras inom ramen för förslaget.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända.

Förslaget remissbehandlas för närvarande.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden för förslaget är artikel 192.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Beslut fattas av rådet med kvalificerad majoritet efter ordinarie lagstiftningsförfarande med Europaparlamentet enligt artikel 294 EUF-fördraget.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen bedömning är att en samordnad strategi för att bekämpa invasiva främmande arter skapar rättvisa villkor och rättslig tydlighet för berörda sektorer. Den menar också att samordnade åtgärder behöver vidtas snabbt när en invasiv främmande art för första gången introduceras i Europeiska unionen. Kommissionen påpekar vidare problemets gränsöverskridande natur och att ett medlemslands ansträngningar inte får undergrävas av en annan medlemsstat. Kommissionen menar att nuvarande lagstiftning har stora luckor och ser behov av åtgärder på EU- och nationell nivå, respektive regional och lokal nivå i enlighet med subsidiaritetsprincipen. Kommissionen menar att en konsekvent strategi på EU-nivå för invasiva främmande arter kan göra åtgärderna mer effektiva. Vid sammanträde i Miljö- och jordbruksutskottet den 3 oktober 2013 ansåg utskottet att kommissionens förslag till förordning om invasiva främmande arter inte strider mot subsidiaritetsprincipen. Regeringen delar kommissionens och riksdagens bedömning i subsidiaritetsfrågan.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget presenterades i rådsarbetsgruppen för miljö den 11 september 2013 och diskuterades den 7 oktober 2013. Kommissionen har uttryckt förhoppningar om att förslaget ska hinna förhandlas under innevarande parlamentsperiod. Ansvarigt utskott i Europaparlamentet är utskottet för miljö, folkhälsa och livsmedelssäkerhet. Europaparlamentets miljöutskott (ENVI) har utsett P. Poc (S&D, Tjeckien) till rapportör. I nuläget är Europaparlamentets planer för behandling av förslaget inte kända. Regeringen har skickat ut förslaget på remiss till berörda instanser under tiden 8 oktober – 10 december. En riktlinjedebatt ska äga rum vid miljørådet den 13 december 2013.

IAS Invasiv främmande arter (Invasive alien species). En främmande art vars introduktion eller spridning genom riskbedömning har konstaterats hota biologisk mångfald och ekosystemtjänster och som också kan ha en negativ inverkan på människors hälsa eller ekonomin.