

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „W kierunku strategii UE w sprawie gatunków inwazyjnych”

COM(2008) 789 wersja ostateczna

(2009/C 306/10)

Dnia 3 grudnia 2008 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

„komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »w kierunku strategii UE w sprawie gatunków inwazyjnych«”

Dnia 24 lutego 2009 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie opinii w tej sprawie Sekcji Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 454. sesji plenarnej w dniach 10–11 czerwca 2009 r. (posiedzenie z dnia 11 czerwca 2009 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Martina SIECKERA na sprawozdawcę generalnego oraz 109 głosami – 2 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Gatunki inwazyjne stanowią coraz większe zagrożenie dla różnorodności biologicznej, rolnictwa i zdrowia publicznego. Obecnie koszty, jakie gatunki te powodują, szacuje się na 10–12 mld euro rocznie, co sprawia, że są one prawdziwym zagrożeniem także dla gospodarki.

1.2 Komitet zgadza się, że istnieje wyraźna potrzeba podjęcia działań, wyrażona także na najwyższym szczeblu politycznym, oraz odnotowuje cztery możliwe rozwiązania polityczne dla problemu gatunków inwazyjnych przedstawione w komunikacie: „status quo”, korzystanie z istniejących instrumentów prawnych w połączeniu ze środkami dobrowolnymi, dostosowanie istniejącego prawodawstwa oraz opracowanie wszechstronnego, specjalnego unijnego instrumentu prawnego.

1.3 Komitet docenia fakt, że komunikat zawiera doskonałą analizę problemu, ale jednocześnie zauważa, że Wspólnota powinna była zareagować już trzy lata temu, kiedy przyjęty został plan działania na rzecz różnorodności biologicznej. W związku z tym wzywa do natychmiastowego podjęcia działań.

1.4 Komitet jest przekonany, że najlepszym podejściem pozwalającym poradzić sobie z zagrożeniami związanymi z gatunkami inwazyjnymi byłoby przyjęcie wszechstronnego, specjalnego unijnego instrumentu prawnego oraz utworzenie europejskiej agencji, która monitorowałaby jego wdrażanie.

1.5 Komitet podkreśla potrzebę podniesienia świadomości społeczeństwa UE co do zagrożeń, jakie stwarzają gatunki inwazyjne w związku z szybkim wzrostem handlu i transportu. Można to osiągnąć dzięki działaniom informacyjnym i edukacyjnym zwracającym uwagę na różnorodne zagrożenia i gospodarczy koszt braku działania lub niewystarczającego działania.

1.6 Komitet uznaje za ważne, by przy stosowaniu obecnych uregulowań UE oraz w przyszłym wszechstronnym unijnym instrumencie prawnym odpowiednio uwzględnić społeczne aspekty radzenia sobie z gatunkami inwazyjnymi (takie jak na

przykład znaczne zagrożenia dla zdrowia związane z gazowaniem kontenerowców w momencie przybycia do portów UE).

2. Rozpatrywane zagadnienia

2.1 Co to są gatunki inwazyjne?

2.1.1 Termin „gatunki inwazyjne” stosowany w niniejszym dokumencie obejmuje zarówno termin „inwazyjne gatunki obce” stosowany w konwencji o różnorodności biologicznej, jak i termin „inwazyjne gatunki nierodzące”. Zgodnie z ogólną definicją gatunki inwazyjne to gatunki, których wprowadzenie do środowiska lub rozprzestrzenienie się może zagrażać różnorodności biologicznej lub pociąga za sobą inne nieprzewidziane konsekwencje. Komisja Europejska stwierdza w swym komunikacie, że gatunki inwazyjne są coraz większym problemem dla UE.

2.1.2 W ramach projektu DAISIE, realizowanego przy wsparciu szóstego wspólnotowego programu ramowego, zidentyfikowano 10 882 gatunków nierodzących, które występują w Europie, przy czym zakłada się, że 10–15 % tych gatunków wywiera negatywny wpływ na gospodarkę lub środowisko. Główne czynniki mające bezpośredni wpływ na różnorodność biologiczną to zmiany w siedlisku, zmiany klimatu, nadmierna eksploatacja zasobów, zanieczyszczenie środowiska oraz gatunki inwazyjne.

2.2 Potrzeba działań

2.2.1 W przypadku czterech spośród pięciu wymienionych wyżej czynników istnieją poświęcone im unijne instrumenty, natomiast w chwili obecnej UE – w przeciwieństwie do szeregu innych krajów OECD – nie dysponuje żadnym wszechstronnym instrumentem dotyczącym postępowania z gatunkami inwazyjnymi. Brakiem tym należy się zająć, jeśli UE chce osiągnąć cel polegający na „powstrzymaniu utraty różnorodności biologicznej do 2010 r.” Gatunki inwazyjne stanowią również znaczne zagrożenie dla gospodarki w UE.

2.2.2 Potrzeba podjęcia skoordynowanych działań w sprawie gatunków inwazyjnych była artykułowana na najwyższym szczeblu politycznym. Rada ds. Środowiska Naturalnego, Parlament Europejski, Komitet Regionów ⁽¹⁾ oraz Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny ⁽²⁾ zgodnie podkreślały konieczność opracowania unijnej strategii dotyczącej gatunków inwazyjnych i skutecznego systemu wczesnego ostrzegania oraz potrzebę skutecznych mechanizmów reagowania na poziomie UE. Podobne treści zawarto w szóstym programie działań w zakresie środowiska naturalnego (6 EAP), a także w komunikacie Komisji „Zatrzymanie procesu utraty różnorodności biologicznej do roku 2010 i w przyszłości” oraz w związanym z nim planie działań.

2.3 Główne drogi przenikania

2.3.1 Gatunki inwazyjne mogą pojawić się w nowym regionie w wyniku działania trzech ogólnych mechanizmów: przywóz w postaci towaru, wprowadzenie za pośrednictwem środka transportu lub naturalne rozprzestrzenienie się z sąsiedniego regionu, gdzie dany gatunek także jest obcy. W wyniku działania tych trzech mechanizmów mamy sześć głównych dróg przenikania: uwolnienie, ucieczka, zanieczyszczenie, „pasażer na gapę”, korytarz i „samowprowadzenie”.

2.3.2 Szybki wzrost handlu i transportu stwarza więcej możliwości dla wprowadzenia gatunków inwazyjnych oraz zwiększa obciążenia dla środowiska. Istnienie wspólnego rynku oznacza, że gatunek inwazyjny wprowadzony na terytorium jednego z państw członkowskich może się szybko rozprzestrzenić na terytorium całej UE. Zatem problemy związane z wymianą handlową można skutecznie rozwiązać jedynie na zewnętrznych granicach UE. Ze względu na sposób zasiedlenia środowiska przez te gatunki oraz sposób ich rozprzestrzeniania się, środki podejmowane przez jedno państwo członkowskie mogą nie przynieść rezultatu, jeśli kraje sąsiednie nie podejmą żadnych środków lub nie zareagują w sposób skoordynowany.

2.3.3 Rosnące stężenie CO₂, ocieplenie klimatu, większa depozycja azotu, zmiana reżimów zaburzeń oraz wzrastająca degradacja siedlisk mogą przyczynić się do dalszych inwazji.

3. Wpływ

3.1 Wpływ na ekologię

Wpływ gatunków inwazyjnych na środowisko jest znaczny, począwszy od zmiany całej struktury ekosystemu i niemalże wyginięcia gatunków rodzimych, po bardziej subtelne zmiany ekologiczne. Gatunki inwazyjne uznawane są za jedno z największych zagrożeń dla różnorodności biologicznej.

3.2 Wpływ na gospodarkę

Gatunki inwazyjne mogą doprowadzić do zmniejszenia plonów w sektorze rolnym, leśnym i w gospodarce rybnej. Wiadomo także, że wpływają na zmniejszenie dostępności wody i powodują degradację gleby poprzez nasiloną jej erozję.

3.3 Wpływ na zdrowie publiczne

Gatunki inwazyjne są odpowiedzialne za niektóre schorzenia u ludzi, np. alergie i podrażnienia skóry, czego skutki nasilają jeszcze zmiany klimatu.

3.4 Wpływ na budżet

Według wstępnych szacunków z 2008 r. roczne koszty związane z gatunkami inwazyjnymi w Europie wynoszą od 9 600 do 12 700 mln EUR. Kwota ta jest bez wątpienia zaniżona, gdyż określono ją na podstawie bieżących wydatków związanych z eliminowaniem i kontrolowaniem gatunków inwazyjnych oraz udokumentowanych kosztów skutków gospodarczych.

4. Strategie postępowania z gatunkami inwazyjnymi

4.1 Polityczną reakcją na zagrożenia związane z gatunkami inwazyjnymi jest uzgodniona na szczeblu międzynarodowym „trzystopniowa hierarchia działań” oznaczająca wspieranie środków, których podstawę stanowią 1) zapobieganie, 2) wczesne wykrywanie i eliminowanie oraz 3) kontrolowanie i długofalowe odizolowanie.

4.1.1 Zapobieganie

W celu ograniczenia przypadków wprowadzenia gatunków inwazyjnych w wyniku handlu oraz w celu zapobiegania im należałoby wzmocnić kontrole i inspekcje na granicach. Zamierzonemu wprowadzaniu tych gatunków można by zapobiegać poprzez nałożenie ostrzejszych wymogów w połączeniu z wymianą informacji między krajowymi, regionalnymi i międzynarodowymi organami zajmującymi się kontrolowaniem gatunków inwazyjnych. Ratyfikacja i wprowadzenie w życie konwencji o wodach balastowych przyczyniłyby się znacznie do zapobiegania wprowadzaniu organizmów typu „pasażer na gapę” za pośrednictwem kadłubów statków lub wód balastowych.

4.1.2 Wczesne wykrywanie i szybkie eliminowanie

Wczesne wykrywanie i szybkie eliminowanie gatunków inwazyjnych zależy od skutecznych programów monitorowania skojarzonych z mechanizmem wczesnego ostrzegania służącym jak najszybszemu zaalarmowaniu innych potencjalnie zagrożonych obszarów oraz wymianie informacji na temat ewentualnych strategii eliminowania.

4.1.3 Kontrolowanie lub odizolowanie

Jeśli gatunki inwazyjne są już zadomowione i rozpowszechnione, nacisk należy położyć na ich kontrolowanie i odizolowanie. Również w tym przypadku konieczna będzie skuteczna wymiana informacji i realizacja skoordynowanych kampanii lub działań w celu kontrolowania lub powstrzymania rozprzestrzeniania się danych gatunków.

5. Istniejące instrumenty i opcje działań

5.1 Obowiązujące prawodawstwo

Uwzględniwszy poszczególne elementy wyżej opisanej strategii, Komisja poddała analizie obowiązujące przepisy UE, programy badawcze, plany działania i inne inicjatywy. Komisja stwierdziła, że istnieją znaczne luki pomiędzy wszystkimi obowiązującymi

⁽¹⁾ Dz.U. C 57 z 10.3.2007.

⁽²⁾ Dz.U. C 97 z 28.4.2007.

instrumentami prawnymi UE, przez co praktycznie niemożliwe jest odpowiednie reagowanie na zagrożenia związane z gatunkami inwazyjnymi. Na szczęblu międzynarodowym Międzynarodowa Organizacja Morska (IMO) przyjęła w 2004 r. konwencję o zarządzaniu wodami balastowymi, która powinna wejść w życie 12 miesięcy po jej ratyfikacji przez 30 państw reprezentujących przynajmniej 35% światowego tonażu handlowego. Do 28 lutego 2009 r. ratyfikowało ją jedynie 18 państw reprezentujących 15,36% światowego tonażu. Wśród nich są tylko dwa państwa członkowskie UE – Hiszpania i Francja. Konwencję ratyfikowała także Norwegia, jedno z państw należących do EOG.

5.2 Opcje działań

Komunikat opisuje następujące cztery opcje postępowania z gatunkami inwazyjnymi:

5.2.1 „Status quo”

Opcja „status quo” stanowi punkt odniesienia dla oceny pozostałych opcji.

5.2.2 Korzystanie w jak największym stopniu z istniejących instrumentów prawnych w połączeniu ze środkami dobrowolnymi

Formalne wymogi prawne pozostałyby niezmienione, lecz podjęto by świadomą decyzję aktywnego zwalczania problemów związanych z gatunkami inwazyjnymi w ramach istniejącego prawodawstwa. Państwa członkowskie dobrowolnie objęłyby gatunki inwazyjne kontrolami na granicach. Można by również ustanowić – w oparciu o istniejące działania – ogólnoeuropejski system wczesnego ostrzegania i informowania.

5.2.3 Dostosowanie istniejącego prawodawstwa

Opcja ta jest zgodna w większości punktów z opcją opisaną w punkcie 5.2.1, lecz przewiduje zmiany istniejących przepisów dotyczących zdrowia roślin i zwierząt, aby objąć większą liczbę potencjalnie inwazyjnych organizmów.

5.2.4 Wszechstronny, specjalny unijny instrument prawny

Opcja ta wiązałaby się z opracowaniem wszechstronnych, specjalnych ram prawnych dotyczących gatunków inwazyjnych oraz ze stosowaniem niezależnych procedur oceny i interwencji uwzględniających obowiązujące prawodawstwo. Aspekty techniczne w zakresie wdrażania mogłyby być centralnie zarządzane przez ustanowioną w tym celu agencję, jeśli uznano by to za pożądane i efektywne pod względem kosztów. Państwa członkowskie i najbardziej oddalone regiony zostałyby zobowiązane do przeprowadzania na granicach kontroli pod kątem gatunków inwazyjnych oraz do wymiany informacji na temat tych gatunków. Można by również ustanowić obowiązkowe procedury monitorowania i sprawozdawczości oraz skuteczne mechanizmy szybkiego reagowania. O ile można by rozważyć częściowe finansowanie działań związanych z eliminowaniem i kontrolowaniem ze środków unijnych przeznaczonych na ten cel, to państwa członkowskie mogłyby także finansować te działania bezpośrednio. Opcja ta byłaby najbardziej skuteczna, jeśli chodzi o kontrolowanie gatunków inwazyjnych.

Jej stosowanie zapewniałoby dużą przejrzystość prawną przy jednoczesnym poszanowaniu zasady proporcjonalności.

6. Uwagi

6.1 Powtórzenie

Komitet docenia fakt, że komunikat zawiera doskonałą analizę problemu. Prezentuje się w nim jasny obraz tego, jak poważne zagrożenie dla różnorodności biologicznej, rolnictwa, zdrowia publicznego i ogólnie gospodarki stanowią gatunki inwazyjne. Jednakże Komitet ze zdziwieniem zauważa, że taka sama analiza – może przedstawiona nie w tych samych słowach, ale z pewnością w tym samym duchu – została już zawarta w planie działania na rzecz różnorodności biologicznej z 2006 r., w którym podano takie same argumenty. EKES zdecydowanie miał nadzieję, że do chwili obecnej uda się osiągnąć coś więcej niż tylko powtórzenie analizy sprzed trzech lat. W komunikacie wzywa się do podjęcia działań, które powinny być zostać rozpoczęte lata temu.

6.2 Potrzeba wszechstronnego podejścia

6.2.1 Komisja pisze w komunikacie, że powstrzymanie utraty różnorodności biologicznej w UE nie będzie możliwe bez wszechstronnego podejścia do problemu gatunków inwazyjnych. Ekologiczne, gospodarcze i społeczne skutki powodowane przez gatunki inwazyjne w UE są znaczne i wymagają skoordynowanej reakcji. W chwili obecnej Wspólnota nie jest w stanie skutecznie sprostać problemowi gatunków inwazyjnych, zaś regionom charakteryzującym się bogatą różnorodnością biologiczną, np. regionom zamorskim, nie poświęca się należytej uwagi. Obowiązujące unijne prawodawstwo, regulujące w pewnym zakresie różne aspekty dotyczące gatunków inwazyjnych, utrudnia skoordynowane wdrożenie. Działania polityczne państw członkowskich są niespójne lub spójne tylko w nieznacznym stopniu. Prognozy naukowe przewidują dramatyczny wzrost liczby inwazji biologicznych. W związku z tym prawdopodobne jest, że sytuacja ulegnie pogorszeniu.

6.2.2 Komitet jest przekonany, że najlepszym podejściem pozwalającym poradzić sobie z zagrożeniami związanymi z gatunkami inwazyjnymi byłoby przyjęcie wszechstronnego, specjalnego unijnego instrumentu prawnego oraz utworzenie nowej europejskiej agencji, która koordynowałaby i realizowała działania dotyczące gatunków inwazyjnych zgodnie z trzystopniową hierarchią działań. Jest to jedyny sposób zagwarantowania skutecznych działań, tak jak to podkreślono w czasopiśmie „Science”. Szacowany koszt takiej europejskiej agencji wynosiłby między 4 a 10 mln euro rocznie, a kwota ta jest niewielka w porównaniu do kosztów ekologicznych, gospodarczych i sanitarnych konsekwencji niepodjęcia działań przez UE. Inicjatywa Komisji, by zachęcać do jak najszybszej ratyfikacji w całej UE konwencji o zarządzaniu wodami balastowymi, także stanowiłaby istotny krok w kierunku postępowania z gatunkami inwazyjnymi we właściwy sposób.

6.3 Prawdopodobny opór

6.3.1 Nowy europejski wiążący prawnie instrument oraz nowa europejska agencja zajmująca się wprowadzaniem w życie nowego prawodawstwa mogą w szeregu państw członkowskich natrafić na opór ze względów finansowych. Zdaniem tych państw tego rodzaju rozwiązania powinny być opłacane z budżetu UE, ponieważ nie byłoby rozsądne, by państwa

członkowskie posiadające duże porty i porty lotnicze – czyli z definicji miejsca, przez które najczęściej gatunków inwazyjnych dociera do Europy – musiały ponosić odpowiedzialność finansową za politykę, która przyniesie korzyści całej UE. Politycy w państwach członkowskich mogą postrzegać dodatkowe prawodawstwo i uregulowania dotyczące nasilającej się inwazji biologicznej jako koszt i tym samym jako przeszkodę dla krajowego wzrostu gospodarczego, a podatnicy najprawdopodobniej będą sprzeciwiać się tym dodatkowym kosztom, ponieważ nie dostrzegają jeszcze zagrożeń, jakie stwarzają gatunki inwazyjne. Ta niechęć nie powinna jednak usprawiedliwiać niepodejmowania działań.

6.4 Komunikacja i edukacja

6.4.1 Aby skutecznie zajmować się problemami związanymi z gatunkami inwazyjnymi, konieczne jest by społeczeństwo było poinformowane i zaangażowane. Obecnie jedynie 2 % europejskich obywateli sądzi, że inwazje biologiczne są poważnym zagrożeniem dla różnorodności biologicznej. Działania informacyjne i edukacyjne powinny wzbudzać poczucie odpowiedzialności u europejskich obywateli, władz i przedsiębiorstw w odniesieniu do potencjalnych zagrożeń związanych z wprowadzaniem gatunków inwazyjnych poprzez wymianę handlową oraz z ich przemieszczaniem. Jeśli te działania informacyjne i edukacyjne nie będą koncentrować się tylko na zagrożeniu dla różnorodności biologicznej, ale będą podkreślać także inne zagrożenia – dla zdrowia publicznego, dla rolnictwa – niechęć społeczeństwa wobec nowego prawodawstwa i utworzenia nowej europejskiej agencji może zmaleć, zwłaszcza gdy stanie się jasne, że w długim okresie brak działania będzie o wiele kosztowniejszy niż podjęcie działań teraz. Im szybciej podjęte zostaną odpowiednie działania, tym niższe będą ogólne koszty.

6.5 Aspekty społeczne

6.5.1 EKES sugeruje, by Komisja przeanalizowała wszelkie istniejące narzędzia i obowiązujące prawodawstwo, których celem jest zajęcie się problemem gatunków inwazyjnych, oraz ich szkodliwe społeczne skutki uboczne. Przykładem takich skutków ubocznych może być choćby gazowanie kontenerów

przywożonych do Europy z innych kontynentów w celu zagwarantowania, by przybywały do europejskich portów niezanieczyszczone.

6.5.2 Istnieje szereg sposobów zapewnienia, by kontenery przybywały do portów UE niezanieczyszczone. Jednak najpowszechniejszym sposobem jest ich gazowanie bromkiem metylu. Choć jest to najprostszy i najtańszy sposób do wykorzystania w portach, z których kontenery są wysyłane, jest on jednocześnie najbardziej skomplikowany, najdroższy i najbardziej niebezpieczny z punktu widzenia portów, do których one przybywają.

6.5.3 Odgazowywanie kontenerów poddanych gazowaniu wymaga pewnego czasu, zanim można do nich bezpiecznie wejść. Jednakże ponieważ cała gospodarka oparta jest na systemach „just-in-time” (ang. dokładnie na czas) i kontenery muszą być rozładowywane natychmiast, często nie ma czasu na ich odpowiednie odgazowanie. Ze względu na tę presję czasu może zdarzać się, że pracownicy portowi wchodzą do kontenerów zbyt wcześnie i bez właściwego zabezpieczenia. Ponadto kontenery poddane gazowaniu często nie są odpowiednio oznaczane informacją, że należy z nimi postępować ostrożnie. Transport kontenera poddanego gazowaniu jest droższy niż kontenera niepoddanego takiemu zabiegowi i w celu oszczędności kosztów wiele kontenerów poddanych gazowaniu wysyła się, nie opatrzywszy ich wymaganym oznakowaniem informującym, że należy z nimi postępować ostrożnie. W takich przypadkach pracownicy portowi wchodzą do kontenerów w celu ich rozładowania bezpośrednio po ich przybyciu bez żadnego zabezpieczenia. Ponieważ bromek metylu jest niewidoczny i nie ma zapachu, ten trujący gaz może wywierać szkodliwy wpływ, podczas gdy pracownicy nie będą tego świadomi. W rezultacie coraz większa liczba pracowników portowych ulega zatruciu bardzo trującym bromkiem metylu i staje się niepełnosprawna przez resztę życia. Ponieważ istnieją alternatywy dla stosowania bromku metylu, zakaz gazowania kontenerów dobrze wpisywałby się w przyszłe ramy zrównoważonych rozwiązań kontrolnych pozwalających na wczesne wykrywanie gatunków inwazyjnych.

Bruksela dnia 11 czerwca 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI