COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 13.10.2021
COM(2021) 628 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

relativo a la revisión de la aplicación del Reglamento (UE) n.º 1143/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014, sobre la prevención y la gestión de la introducción y propagación de especies exóticas invasoras

Índice

1. INTRODUCCIÓN 2

2. APLICACIÓN DEL REGLAMENTO EEI..... 3

2.1. Artículo 4. La lista de EEI preocupantes para la Unión..... 3

2.2. Restricciones y excepciones (artículos 7, 8, 9, 31 y 32) 10

2.3. Artículo 11. EEI preocupantes a escala regional y especies autóctonas de la Unión 10

2.4. Artículo 12. EEI preocupantes para un Estado miembro..... 11

2.5. Artículo 13. Planes de acción relativos a las vías de introducción de las EEI 11

2.6. Artículo 14. Sistema de vigilancia 13

2.7. Artículo 15. Controles oficiales..... 15

2.8. Artículos 16 y 17. Notificaciones de detección temprana y erradicación rápida en una fase inicial de invasión..... 15

2.9. Artículo 19. Medidas de gestión 16

2.10. Artículo 25. Sistema de apoyo informativo 17

2.11. Sensibilización..... 17

2.12. Costes, beneficios y financiación de la aplicación..... 18

2.13. Dificultades de aplicación 19

3. CONCLUSIÓN..... 20

1. INTRODUCCIÓN

Las especies exóticas invasoras (EEI) son los animales y las plantas que se introducen accidental o deliberadamente, por intervención del ser humano, en un entorno natural en el que normalmente no se encuentran, lo que tiene consecuencias negativas graves para su nuevo entorno.

Las EEI son una de las cinco principales causas de pérdida de biodiversidad en Europa y en el mundo[1]. También pueden causar efectos adversos significativos para la salud humana y la economía. El Reglamento (UE) n.º 1143/2014 sobre la prevención y la gestión de la introducción y propagación de especies exóticas invasoras (el Reglamento EEI) entró en vigor el 1 de enero de 2015. Entre sus objetivos figuran: i) prevenir, reducir al máximo y mitigar los efectos adversos de las EEI sobre la biodiversidad y los servicios asociados a los ecosistemas; y ii) limitar los daños sociales y económicos.

La adopción del Reglamento EEI supuso un importante paso adelante en el desarrollo de la política de la UE en materia de biodiversidad. Con ello se cumplieron tanto i) la Actuación 16 del Objetivo 5 de la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020[2] como ii) la Meta 9 de Aichi del Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica[3].

En el presente informe se revisa la aplicación del Reglamento EEI tal como se requiere en su artículo 24, apartado 3. Este informe se basa principalmente en los informes presentados por los Estados miembros[4] con respecto al período comprendido entre el 1 de enero de 2015 y el 31 de diciembre de 2018, si bien excede dicho período en aquellos aspectos en relación con los cuales existe información más reciente. También contiene información proveniente de una consulta pública realizada en 2021.

El análisis que se presenta en este informe es limitado debido a que el Reglamento lleva poco tiempo aplicándose. Aunque el Reglamento EEI entró en vigor en enero de 2015, la mayoría de sus disposiciones no surtieron efectos hasta agosto de 2016, con la entrada en vigor de la primera lista de la Unión.

Además, algunas obligaciones esenciales de los Estados miembros (por ejemplo, el establecimiento de un sistema de vigilancia y la puesta en marcha de medidas de gestión de las EEI ampliamente propagadas que se consideran preocupantes para la Unión) no fueron aplicables hasta enero de 2018 (es decir, dieciocho meses después de adoptarse la primera lista de la Unión). Por otra parte, la obligación de los Estados miembros de elaborar y aplicar planes de acción para abordar las vías prioritarias de introducción y propagación no intencionadas de las EEI preocupantes para la Unión no comenzó a aplicarse hasta julio de 2019 (es decir, treinta y seis meses después de adoptarse la primera lista de la Unión).

Por consiguiente, el Reglamento EEI no comenzó a aplicarse plenamente hasta julio de 2019. Por este motivo, la Comisión no acompaña este informe de una propuesta legislativa de modificación del Reglamento.

---

[1] Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica (2020), Perspectiva Mundial sobre la Diversidad Biológica 5.

[2] Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020: nuestro seguro de vida y capital natural [COM(2011) 244].

[3] https://www.cbd.int/decision/cop/?id=12268.

[4] Todos los Estados miembros (es decir, la EU-28 antes de la retirada del Reino Unido) excepto uno presentaron un informe relativo al período comprendido entre el 1 de enero de 2015 y el 31 de diciembre de 2018. La información comunicada está disponible en el sitio web ias.eea.europa.eu.

2. APLICACIÓN DEL REGLAMENTO EEI

2.1. Artículo 4. La lista de EEI preocupantes para la Unión

La lista de EEI preocupantes para la Unión («la lista de la Unión») constituye la base del Reglamento EEI. Contiene una lista de EEI cuyos efectos adversos se han considerado suficientemente graves como para requerir una acción concertada a escala de la Unión. Las especies incluidas en la lista están sujetas a las restricciones y medidas establecidas en el Reglamento.

Únicamente se incluirán en la lista de la Unión aquellas especies que cumplan todos los criterios recogidos en el artículo 4, apartado 3, tomando lo siguiente en la debida consideración: i) los costes de aplicación de las actuaciones de los Estados miembros contra las EEI; ii) los costes de la inacción; iii) la rentabilidad de las actuaciones; y iv) los aspectos socioeconómicos (artículo 4, apartado 6). Este proceso se sustenta en evaluaciones de riesgos cuya calidad es verificada por el Foro Científico[5]. La lista de la Unión y sus actualizaciones se adoptan por medio de actos de ejecución, sujetos al dictamen positivo del Comité de Especies Exóticas Invasoras[6].

La primera lista de la Unión[7] entró en vigor el 3 de agosto de 2016. Contenía 37 especies. Las actualizaciones primera[8] y segunda[9] de la lista entraron en vigor el 2 de agosto de 2017 y el 15 de agosto de 2019, respectivamente. Mediante estas actualizaciones, se agregaron 12[10] y 17 especies, respectivamente. Está prevista una tercera actualización de la lista de la Unión para finales de 2021. La cifra total de EEI preocupantes para la Unión es actualmente de 66, de las cuales:

- 30 son especies animales y 36 especies vegetales,
- 41 son especies principalmente terrestres, 23 son especies principalmente de agua dulce, 1 es una especie de agua salobre y 1 es una especie marina.

Se pueden retirar especies de la lista si dejan de cumplir uno o más criterios; no obstante, esto no ha ocurrido todavía. Según el artículo 4, apartado 2, la lista de la Unión debe someterse a una revisión completa en agosto de 2022, seis años después de la entrada en vigor de la lista inicial.

El Reglamento permite seleccionar las especies que se van a incluir en la lista de manera objetiva y sólida desde el punto de vista científico. Sin embargo, habrá que esperar un tiempo para que la evaluación científica en la que se basa esta selección llegue a ser sólida: se tardan al menos dos años en completar una evaluación de riesgos. Después, se tarda al menos otro año en adoptar la decisión de incluir la especie en la lista o no. No obstante, si los Estados miembros perciben que una nueva EEI representa una amenaza inminente, pueden adoptar medidas de emergencia en virtud del artículo 10, una disposición de la que todavía no se ha hecho uso.

[5] Grupo de expertos creado en virtud del artículo 28 del Reglamento EEI.
[6] Comité creado en virtud del artículo 27 del Reglamento EEI.
[7] Reglamento de Ejecución (UE) 2016/1141 de la Comisión (DO L 189 de 14.7.2016, p. 4).
[8] Reglamento de Ejecución (UE) 2017/1263 de la Comisión (DO L 182 de 13.7.2017, p. 37).
[9] Reglamento de Ejecución (UE) 2019/1262 de la Comisión (DO L 199 de 26.7.2019, p. 1).
[10] La inclusión del perro mapache *Nyctereutes procyonoides* es aplicable desde el 2 de febrero de 2019. Por consiguiente, los Estados miembros notificaron 48 especies en 2019.

Estudios recientes[11] indican que el aumento de especies exóticas de nueva introducción no presenta indicios de saturación y la mayoría de taxones muestran incluso incrementos en la cantidad de primeros registros a lo largo del tiempo. Tarde o temprano, es probable que muchas de estas especies exóticas se conviertan en invasoras. Por tanto, es bastante probable que haya que incluir más especies en la lista de la Unión en el futuro. Algunas publicaciones apuntan a la necesidad de que la lista incluya gradualmente algunos centenares de especies a fin de alcanzar los objetivos del Reglamento EEI[12]. Algunas partes interesadas (por ejemplo, quienes comercian con especies exóticas) no están de acuerdo y alegan que la lista de la Unión ya incluye demasiadas especies y que la carga de su aplicación resulta demasiado onerosa.

En cualquier caso, la lista de la Unión no puede incluir todas las EEI posibles. Esto se debe a que los criterios que han de cumplirse para ello son bastante exigentes. Por otra parte, el Reglamento EEI establece criterios de priorización bastante amplios. Por ejemplo, el artículo 4, apartado 6, establece que se dará prioridad a dos tipos de EEI: i) las que aún no estén presentes en la Unión o se encuentren en una fase inicial de invasión y tengan más probabilidades de tener efectos adversos importantes; y ii) las que ya estén establecidas en la Unión y produzcan los efectos adversos más importantes.

De las 66 EEI incluidas en la lista, 12 aún no están presentes en el territorio de la Unión, mientras que muchas ya están ampliamente propagadas y es improbable que puedan ser erradicadas. Incluir en la lista especies que todavía no están presentes en la UE tiene un potente efecto preventivo, dado que no se pueden introducir en el territorio de la Unión. Sin embargo, la experiencia demuestra que a menudo se carece de las pruebas necesarias para completar una evaluación de riesgos de dichas especies. Si esto se combina con la incertidumbre acerca de la dinámica de las comunidades biológicas y los efectos del cambio climático, resulta muy complicado predecir los efectos que pueda tener una especie en el caso de introducirse. En consecuencia, resulta difícil incluir en la lista especies que todavía no están presentes en la Unión Europea. Pese a todo, la lista de la Unión tiene un efecto preventivo. Todas las especies de la lista que ya están establecidas en la UE (incluidas especies ya presentes en la mayoría de los Estados miembros, como el galápago de Florida *Trachemys scripta* y el perejil gigante *Heracleum mantegazzianum*) todavía pueden propagarse mucho más (véanse las ilustraciones 1-4)[13]. Evitar esta mayor propagación ha sido uno de los principales argumentos a favor de su inclusión en la lista de la Unión.

[11] Véase, por ejemplo, Seebens, H. *et al.* (2017), «No saturation in the accumulation of alien species worldwide» (Ausencia de saturación en la acumulación de especies exóticas en el mundo), *Nature Communications* 8:14435. doi.org/10.1038/ncomms14435.

[12] Véase Carboneras, C. *et al.* (2017) «A prioritised list of invasive alien species to assist the effective implementation of EU legislation» (Una lista priorizada de especies exóticas invasoras para facilitar la aplicación efectiva de la legislación de la UE), *Journal of Applied Ecology* 2017, 1-9, https://doi.org/10.1111/1365-2664.12997; y Nentwig, W. *et al.* (2018) «More than "100 worst" alien species in Europe» (Más de «100 peores» especies exóticas en Europa), *Biological Invasions* (2018) 20:1611-1621. https://doi.org/10.1007/s10530-017-1651-6. Sin embargo, varias de las especies que se propone incluir en la lista de la Unión están fuera del ámbito de aplicación del Reglamento EEI y, en la mayoría de los casos, se rigen por otros instrumentos, principalmente la legislación de la UE en materia fitosanitaria.

[13] Así lo demuestran también las evaluaciones de riesgos realizadas.

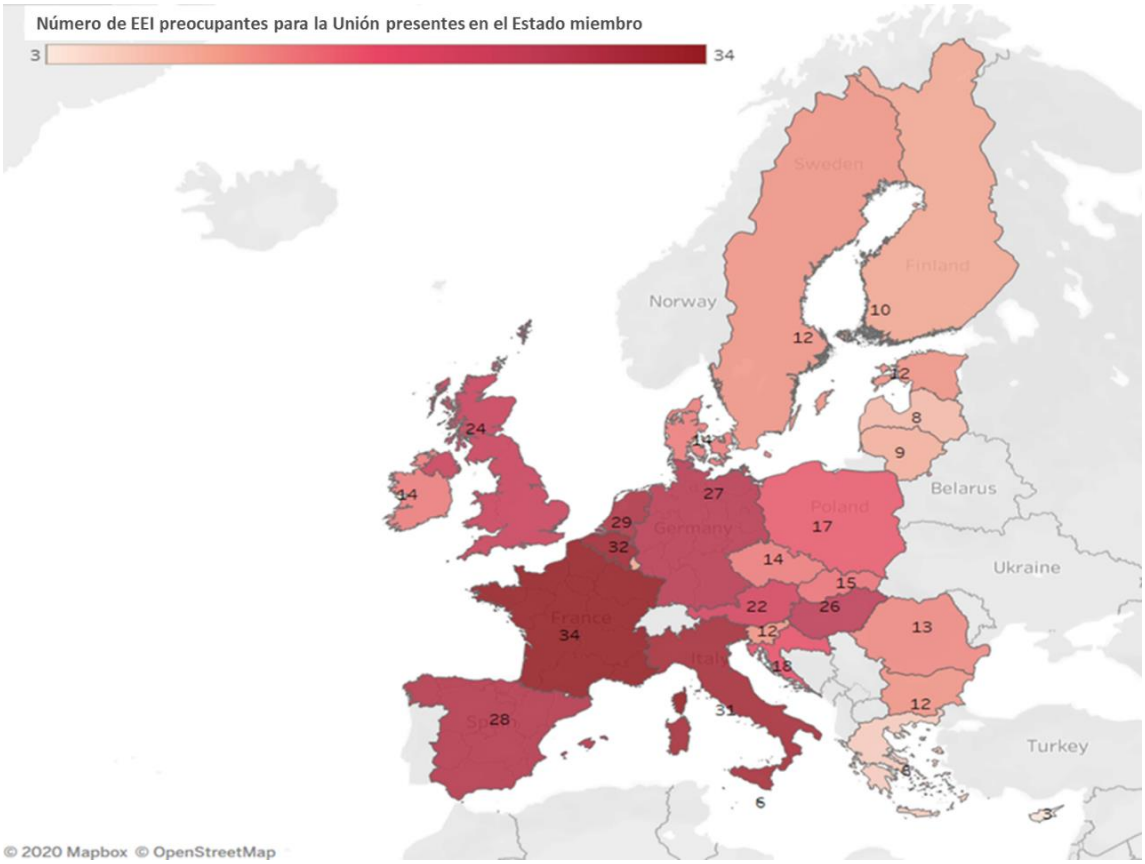


Ilustración 1: *Número de EEI preocupantes para la Unión de las 48 recogidas en los informes de 2019 cuya presencia fue documentada por cada uno de los Estados miembros. Portugal no presentó ningún informe.*

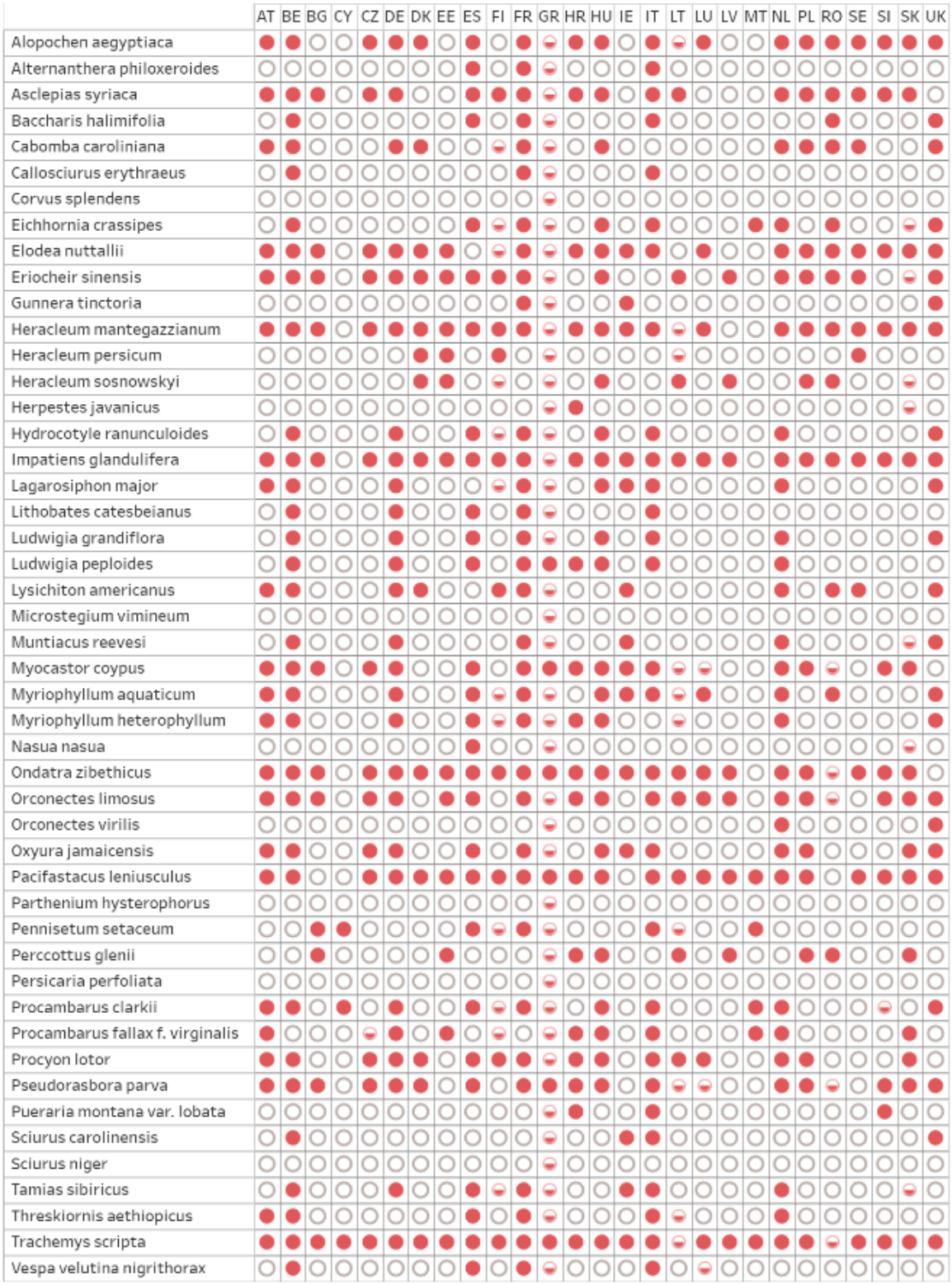


Ilustración 2: *Presencia por Estado miembro de las 48 EEI preocupantes recogidas en los informes de 2019. Portugal no presentó ningún informe.*

Los símbolos  *indican, respectivamente, que: i) la especie está presente en un determinado Estado miembro; ii) se desconoce si está presente en un determinado Estado miembro; y iii) se considera que no está presente en un determinado Estado miembro.*

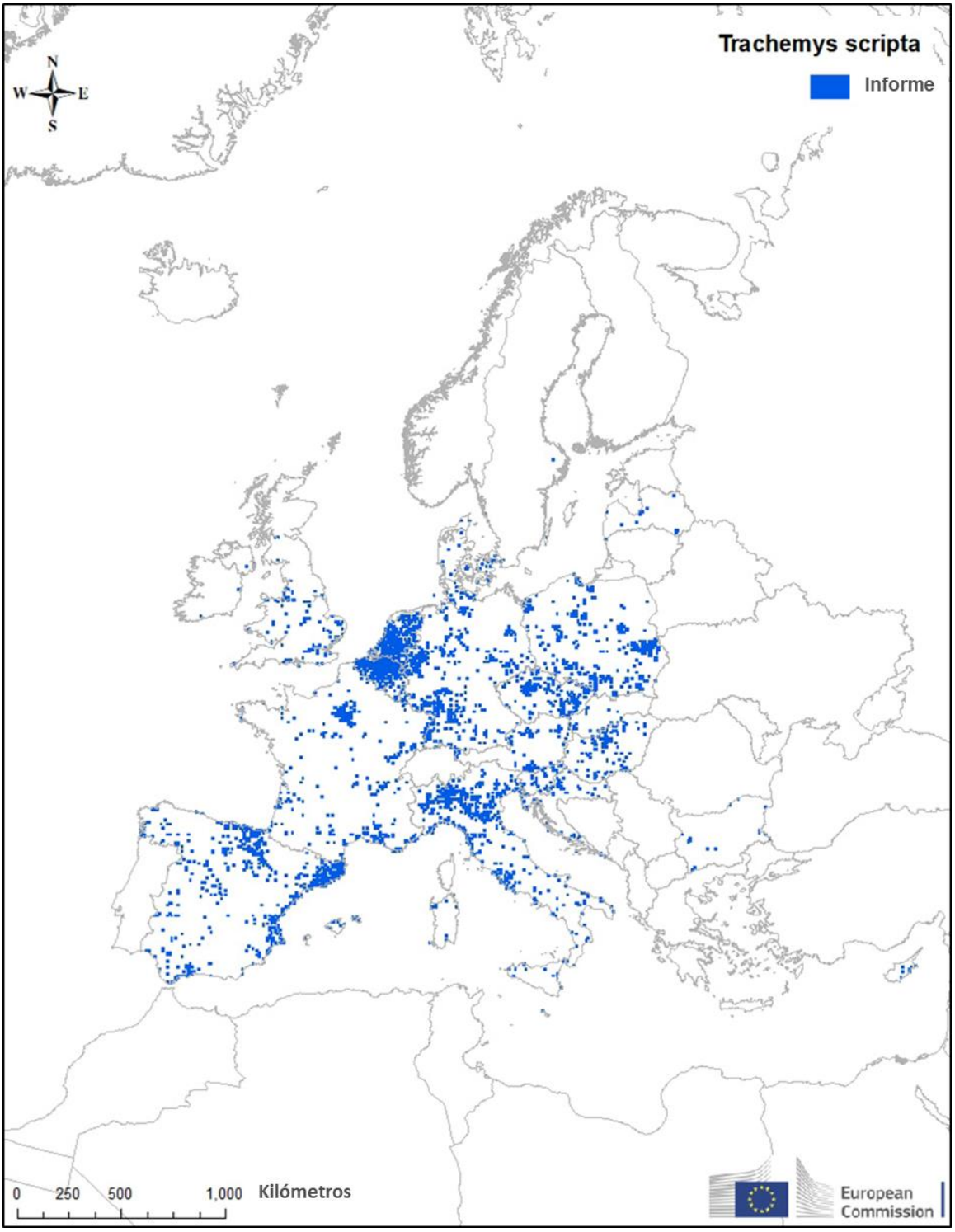


Ilustración 3: *Distribución del* Trachemys scripta *(cuadrículas de 10 x 10 km) según los informes presentados por los Estados miembros en 2019. Esta especie también está presente en Grecia, Portugal y Rumanía, pero estos Estados miembros no indicaron la distribución por cuadrículas.*

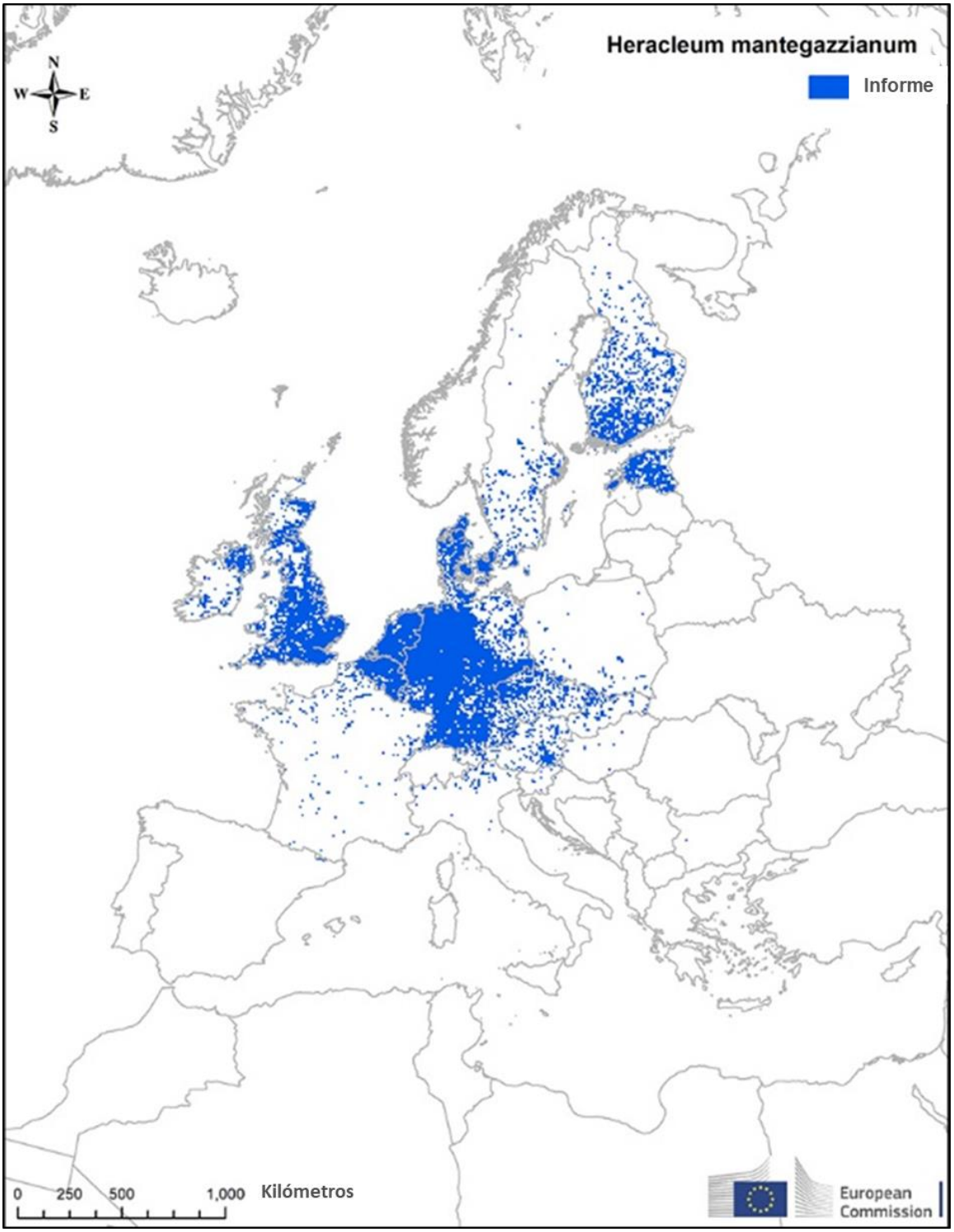


Ilustración 4: *Distribución del* Heracleum mantegazzianum *(cuadrículas de 10 x 10 km) según los informes presentados por los Estados miembros en 2019.*

Cuando se agrega una especie a la lista de la Unión, surge una complicación adicional: si la EEI agregada a la lista de la Unión es una especie popular en el comercio, a menudo es sustituida en el mercado por otra especie exótica que también puede ser invasora. Estas especies recién introducidas deben, a su vez, someterse a una evaluación de riesgos y tomarse en consideración para su inclusión en la lista de la Unión. Este problema se observa sobre todo en el comercio de mascotas (por ejemplo, la sustitución del galápago de Florida *Trachemys scripta* por otras tortugas exóticas) y en el comercio de productos hortícolas (por ejemplo, la sustitución del jacinto de agua *Eichhornia crassipes* por la lechuga de agua *Pistia stratiotes*). Para hacer frente a este problema, algunas partes interesadas han propuesto elaborar listas de especies permitidas en lugar de una lista de especies restringidas. El marco jurídico vigente no contempla este enfoque en el ámbito de la UE, pero algunos Estados miembros lo han adoptado en su legislación nacional, principalmente para el comercio de mascotas.

La consideración de los costes y de los aspectos socioeconómicos, según se requiere en el artículo 4, apartado 6, ha influido en el proceso de inclusión en la lista. El ejemplo más característico es el visón americano (*Neovison vison*), ya que es una EEI con efectos adversos importantes para la biodiversidad. El visón americano se cría en miles de granjas de peletería de la Unión Europea. Esta especie no forma parte de la lista[14]. Si se incluyera en la lista de la Unión, su cría en granjas de peletería estaría sujeta al procedimiento de autorización previsto en el artículo 9 del Reglamento EEI. Varios Estados miembros consideraron que los costes de aplicación de este procedimiento eran desproporcionados y se opusieron a la inclusión de esta especie en la lista. Es importante señalar que el Reglamento EEI prevé soluciones alternativas a la inclusión de una especie en la lista de la Unión. En primer lugar, los Estados miembros afectados pueden regular estas especies mediante medidas nacionales. En segundo lugar, es posible gestionar estas especies a través de una mayor cooperación regional (véanse las secciones 2.3 y 2.4 a continuación).

La inclusión en la lista de EEI marinas presenta dificultades específicas[15]. Como ya se ha visto, solo 1 de las 66 EEI recogidas en la lista de la Unión, la patuna rayada o *Plotosus lineatus*, es una especie marina. Sin embargo, se tuvieron en consideración varias especies marinas para la primera lista de la Unión. El principal obstáculo para incluir especies marinas ha sido la preocupación de que la elevada conectividad ambiental y capacidad de dispersión de las especies en el medio marino hacen más difícil y costoso estudiar y controlar las invasiones biológicas. Esto es especialmente importante en el caso de las especies que entran al mar Mediterráneo a través del Canal de Suez. No obstante, a pesar de estas dificultades, la vigilancia, la detección temprana y la erradicación rápida de las especies marinas en las zonas de interés pueden mitigar sus efectos adversos[16]. En cuanto a las vías de introducción y propagación, se podrían reducir notablemente la propagación y los efectos de las EEI en el medio marino mediante: i) la plena aplicación del Convenio de la OMI (Organización Marítima Internacional)[17] para el

[14] Esto ha sido criticado por varias partes interesadas. Véanse, por ejemplo, los comentarios del público a la propuesta relativa a la segunda actualización de la lista de la Unión: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/2124-Update-of-the-list-of-Invasive-Alien-Species-of-Union-concern.

[15] Véase Kleitou, P. *et al.* (2021) «The Case of Lionfish (*Pterois miles*) in the Mediterranean Sea Demonstrates Limitations in EU Legislation to Address Marine Biological Invasions» (El caso del pez león [*Pterois miles*] en el mar Mediterráneo demuestra las limitaciones de la legislación de la UE para hacer frente a invasiones biológicas marinas), *Journal of Marine Science and Engineering*, 2021, 9, 325. https://doi.org/10.3390/jmse9030325.

[16] Véase Giakoumi, S. *et al.* (2019) «Management priorities for marine invasive species» (Prioridades de gestión de las especies invasivas marinas), *Science of the Total Environment*, 688 (2019) 976-982. https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2019.06.282.

[17] La OMI (Organización Marítima Internacional) es el organismo especializado de las Naciones Unidas responsable de la seguridad y la protección del transporte marítimo y la prevención de la contaminación atmosférica y del mar por parte de los buques.

control y la gestión del agua de lastre[18]; y ii) la aplicación reforzada de las Directrices de la OMI sobre la biocorrosión. Por tanto, se han realizado varias evaluaciones de riesgos de EEI marinas que se tendrán en cuenta en la próxima actualización de la lista de la Unión.

2.2. Restricciones y excepciones (artículos 7, 8, 9, 31 y 32)

El efecto más directo del Reglamento EEI es que las especies de la lista están sujetas a restricciones, incluida una prohibición de comercio (artículo 7). En casos excepcionales, hay margen para excepciones a la mayoría de las restricciones: bien i) en el marco de un sistema de permisos administrado por los Estados miembros (que permita llevar a cabo actividades de investigación o de conservación *ex situ* en virtud del artículo 8) o bien ii) con la autorización de la Comisión (en casos excepcionales por motivos imperiosos de interés público en virtud del artículo 9). Pueden establecerse otras excepciones de carácter transitorio en el caso de los propietarios de animales de compañía (artículo 31) y en el caso de las reservas comerciales (artículo 32).

Doce Estados miembros declararon haber expedido 100 permisos en total desde que entró en vigor la primera lista de la Unión en agosto de 2016 hasta diciembre de 2018. Estos permisos se referían a 32 EEI preocupantes para la Unión. De todos esos permisos, 87 eran para actividades de investigación y 13 para actividades de conservación *ex situ*. Los permisos *ex situ* se concedieron a establecimientos que albergaban especímenes no deseados como parte de medidas de gestión, una actividad que en realidad no requiere permiso.

Hasta la fecha, la Comisión ha adoptado dos decisiones de autorización en virtud del artículo 9. Estas dos decisiones autorizaban a dos Estados miembros a criar perros mapache (*Nyctereutes procyonoides*) en granjas de peletería.

2.3. Artículo 11. EEI preocupantes a escala regional y especies autóctonas de la Unión

El artículo 11 permite a los Estados miembros determinar, a partir de sus propias listas nacionales de EEI preocupantes para el Estado miembro en cuestión (véase la sección 2.4), especies autóctonas o no autóctonas de la Unión que requieren cooperación regional reforzada. Dicha cooperación puede dar lugar a que se apliquen a esas especies —y únicamente en los Estados miembros afectados— la mayoría de las restricciones que se aplican a las especies incluidas en la lista de la Unión. La cooperación regional debe ser originada por un Estado miembro, cosa que no ha ocurrido todavía.

En el caso de las EEI autóctonas de la Unión, el Foro Científico y otros expertos consultados han confirmado que la cooperación regional reforzada habría sido útil para gestionar varias de esas especies. Sin embargo, el Foro Científico detectó un obstáculo: la incertidumbre respecto de los límites exactos entre el área de distribución autóctona y alóctona de esas especies. Estos límites suelen estar dentro del territorio de los Estados miembros afectados: puede que la especie sea autóctona de algunas partes de un Estado miembro, pero que sea exótica e invasora en otras partes del mismo país. Por otra parte, el conocimiento de estos límites suele evolucionar, en vista de los últimos estudios. Este tipo de situaciones también hacen que sea especialmente difícil explicar al público en general la necesidad de adoptar medidas para gestionar esta clase de especies.

[18] El Convenio entró en vigor el 8 de septiembre de 2017, mientras que el plazo para que todos los buques lo cumplan finaliza el 8 de septiembre de 2024.

Algunas partes interesadas han propuesto utilizar el artículo 11 para regular a escala regional especies que es muy poco probable que se establezcan en partes extensas de la Unión[19], en lugar de incluir dichas especies en la lista de la Unión. Este planteamiento sería especialmente útil para las especies de importante interés comercial. Por ejemplo, las plantas ornamentales que puedan tener efectos graves en la región biogeográfica mediterránea solo se regularían en esa región, mientras que su comercio continuaría en el norte de Europa, donde es poco probable que tengan efectos significativos. Los debates pertinentes que han tenido lugar en el seno del Comité de Especies Exóticas Invasoras indican que los Estados miembros no han optado por una solución de esta índole por los tres motivos siguientes:

- el Reglamento EEI permite claramente la inclusión de tales especies en la lista de la Unión[20];
- la inclusión en la lista de la Unión se considera una medida más eficaz, sobre todo teniendo en cuenta que conlleva la prohibición del comercio en toda la Unión;
- es difícil hacer cumplir restricciones al comercio únicamente en algunas partes de la UE.

2.4. Artículo 12. EEI preocupantes para un Estado miembro

El artículo 12 permite a los Estados miembros elaborar una lista nacional de EEI preocupantes para el Estado miembro en cuestión. A 31 de marzo de 2021, diez Estados miembros habían adoptado listas de esta índole[21]. El número de taxones incluidos en estas listas oscila entre 13 y más de 200. Algunas incluyen grupos taxonómicos enteros (géneros y familias). Las especies y los grupos taxonómicos que se incluyen en las listas están sujetos, en el ámbito nacional, a restricciones similares a las que se aplican en el ámbito de la UE a las EEI preocupantes para la Unión. Algunas especies han sido incluidas en listas de varios países: estas especies indican prioridades comunes a esos países. Sin embargo, con algunas excepciones, esto no ha hecho que se ponga en marcha una acción coordinada.

2.5. Artículo 13. Planes de acción relativos a las vías de introducción de las EEI

El artículo 13 obliga a los Estados miembros a determinar y priorizar las vías (es decir, rutas y mecanismos) de introducción y propagación no intencionadas de EEI preocupantes para la Unión en un plazo de dieciocho meses a partir de la adopción o actualización de la lista de la Unión. El artículo 13 también obliga a los Estados miembros a aplicar planes de acción para abordar las vías de introducción prioritarias en un plazo de tres años a partir de la adopción o actualización de la lista de la Unión.

La mayoría de los Estados miembros han determinado las vías prioritarias pertinentes para ellos. Tal como exige el Reglamento EEI, la priorización se ha basado en estimaciones del volumen de especies que se introducen por una vía y los efectos

[19] Véanse, por ejemplo, los comentarios del público sobre la propuesta para la segunda actualización de la lista de la Unión: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/2124-Update-of-the-list-of-Invasive-Alien-Species-of-Union-concern.

[20] Artículo 4, apartado 3, letra b), y considerando 10 del Reglamento EEI.

[21] El área de la evaluación de riesgos es el territorio de la Unión, a excepción de las regiones ultraperiféricas. El artículo 6 del Reglamento EEI establece disposiciones específicas para las regiones ultraperiféricas, que obligan a los Estados miembros que cuentan con este tipo de regiones a adoptar para cada una de ellas una lista de especies exóticas invasoras preocupantes.

potenciales de dichas especies. Sin embargo, los Estados miembros han seguido diferentes metodologías, que pueden ser bastante sencillas o complejas.

Las vías prioritarias determinadas varían notablemente entre Estados miembros, habiéndose priorizado 36 vías diferentes. No obstante, casi todos los Estados miembros priorizaron dos: «Escape de una zona de confinamiento: escape de animales de compañía, especies de acuario o de terrario» y «Escape de una zona de confinamiento: horticultura» (véase el cuadro 1).

Algunos Estados miembros incluyeron en su análisis otras EEI que no figuran en la lista de la Unión a fin de elaborar planes de acción más exhaustivos. Esto indica que se percibe que la actual lista de la Unión es demasiado limitada para priorizar vías de introducción en ella. Ciertas vías de introducción no pueden abordarse conforme al artículo 13 si no se incluyen especies pertinentes en la lista de la Unión. Por ejemplo, si las especies introducidas y propagadas por el agua de lastre no se incluyen en la lista de la Unión, no se pueden impulsar acciones para abordar esta vía conforme al Reglamento EEI.

Pese a los progresos realizados en la priorización de las vías de introducción, la mayoría de los Estados miembros van retrasados en la aplicación del artículo 13. A 31 de marzo de 2021, solo diez[22] Estados miembros habían elaborado y comunicado a la Comisión sus planes de acción para abordar las vías de introducción. En junio de 2021, la Comisión inició procedimientos contra dieciocho Estados miembros por no haber elaborado sus planes de acción.

Categoría/subcategoría de vías de introducción conforme a la clasificación utilizada en los informes de 2019		**Número de Estados miembros que han determinado la vía de introducción como prioritaria**	**Número de EEI preocupantes para la Unión que corresponden a la vía de introducción**
1. LIBERACIÓN EN LA NATURALEZA	1.1. Control biológico	-	-
	1.2. Control de la erosión/estabilización de las dunas (cortavientos, setos, etc.)	2	3
	1.3. Pesca silvestre (incluida la caza deportiva)	6	7
	1.4. Caza	1	1
	1.5. «Mejora» del paisaje/flora/fauna en la naturaleza	4	6
	1.6. Introducción para fines de conservación o de gestión de la fauna y la flora silvestres	-	-
	1.7. Liberación en la naturaleza para un uso distinto de los anteriores como, por ejemplo, pieles, transporte o uso médico	2	12
	1.8. Otra liberación intencionada	4	11
2. ESCAPE DE UNA ZONA DE CONFINAMIENTO	2.1. Agricultura (incluidas las materias primas de biocarburantes)	2	2
	2.2. Acuicultura/maricultura	6	18
	2.3. Jardín botánico/zoo/acuarios (excluidos los acuarios privados)	5	39
	2.4. Animales de compañía/especies de acuario o de terrario (incluidos los alimentos vivos para esas especies)	13	33
	2.5. Animales de granja (incluidos los animales bajo control limitado)	1	2
	2.6. Silvicultura (incluida la forestación o reforestación)	2	4
	2.7. Granjas de peletería	1	3
	2.8. Horticultura	11	23
	2.9. Fines ornamentales distintos de la horticultura	9	26
	2.10. Investigación y reproducción *ex situ* (en instalaciones)	-	-
	2.11. Alimentos vivos y cebo vivo	8	9
	2.12. Otros tipos de escape de una zona de confinamiento	2	11

[22] Incluido el Reino Unido antes de su retirada de la UE.

3. TRANSPORTE – CONTAMINANTE	3.1. Material contaminante de plantas de vivero	2	16
	3.2. Cebo contaminado	-	-
	3.3. Contaminantes en los alimentos (incluidos los alimentos vivos)	1	2
	3.4. Contaminantes en animales (excepto parásitos, especies transportadas por un huésped/vector)	3	15
	3.5. Parásitos en animales (incluidas las especies transportadas por un huésped y un vector)	-	-
	3.6. Contaminantes en vegetales (excepto parásitos, especies transportadas por un huésped/vector)	3	14
	3.7. Parásitos en vegetales (incluidas las especies transportadas por un huésped y un vector)	-	-
	3.8. Contaminante de semillas	1	3
	3.9. Comercio de madera	-	-
	3.10. Transporte de material de hábitat (suelo, vegetación)	8	23
4. TRANSPORTE – POLIZÓN	4.1. Pesca deportiva/equipos de pesca	6	20
	4.2. Contenedor/a granel	2	3
	4.3. Polizones en un avión	1	1
	4.4. Polizones en un buque/barco (excluidos el agua de lastre y la incrustación en cascos de buques)	3	14
	4.5. Maquinaria/equipos	3	17
	4.6. Personas y sus maletas/equipos (en particular el turismo)	1	7
	4.7. Material de embalaje orgánico, en particular los embalajes de madera	1	1
	4.8. Agua de lastre de buque/barco	5	7
	4.9. Incrustación en cascos de buques/barcos	4	8
	4.10. Vehículos (automóvil, tren, etc.)	4	12
	4.11. Otros medios de transporte	1	1
5. CORREDOR	5.1. Mares/cuencas/vías navegables interconectados	6	35
	5.2. Túneles y puentes	-	-
6. DISPERSIÓN NO ASISTIDA	5.3. Dispersión natural transfronteriza de especies exóticas invasoras que han sido introducidas por las vías 1 a 5	8	45

Cuadro 1: *Categorización de vías de introducción utilizadas en los informes, número de Estados miembros que han determinado cada vía de introducción como prioritaria y número de EEI preocupantes para la Unión determinadas como pertinentes para cada una de las vías.*

2.6. Artículo 14. Sistema de vigilancia

El artículo 14 obliga a los Estados miembros a establecer un sistema de vigilancia que recopile y registre datos sobre la incidencia en el medio ambiente de las EEI preocupantes para la Unión.

A 31 de marzo de 2021, veinticuatro Estados miembros habían establecido un sistema de este tipo, a menudo basado en sistemas ya existentes, por ejemplo sistemas derivados de otros instrumentos legislativos de la Unión. En muy pocos casos se creó un sistema de vigilancia nuevo. Los sistemas de varios Estados miembros están vinculados a la ciencia ciudadana y algunos se basan casi exclusivamente en ella. Algunos Estados miembros también incorporan información proveniente de partes interesadas (agricultores, guardas forestales, cazadores, pescadores, ONG de conservación de la naturaleza, etc.). En junio de 2021, la Comisión inició procedimientos contra tres Estados miembros por no haber establecido un sistema de vigilancia.

Se observaron algunas carencias e inconsistencias en la distribución de las EEI preocupantes para la Unión según los informes, que mostraban marcadas diferencias en el número de especies registradas en regiones fronterizas por los Estados miembros vecinos (véase la ilustración 5). Esto indica que: i) todavía no se conoce con precisión la distribución efectiva de algunas EEI preocupantes para la Unión; y ii) los sistemas de

vigilancia no reflejaban adecuadamente todas las EEI preocupantes para la Unión o todos los territorios nacionales, al menos hasta 2018, año en que se obtuvieron estos datos.

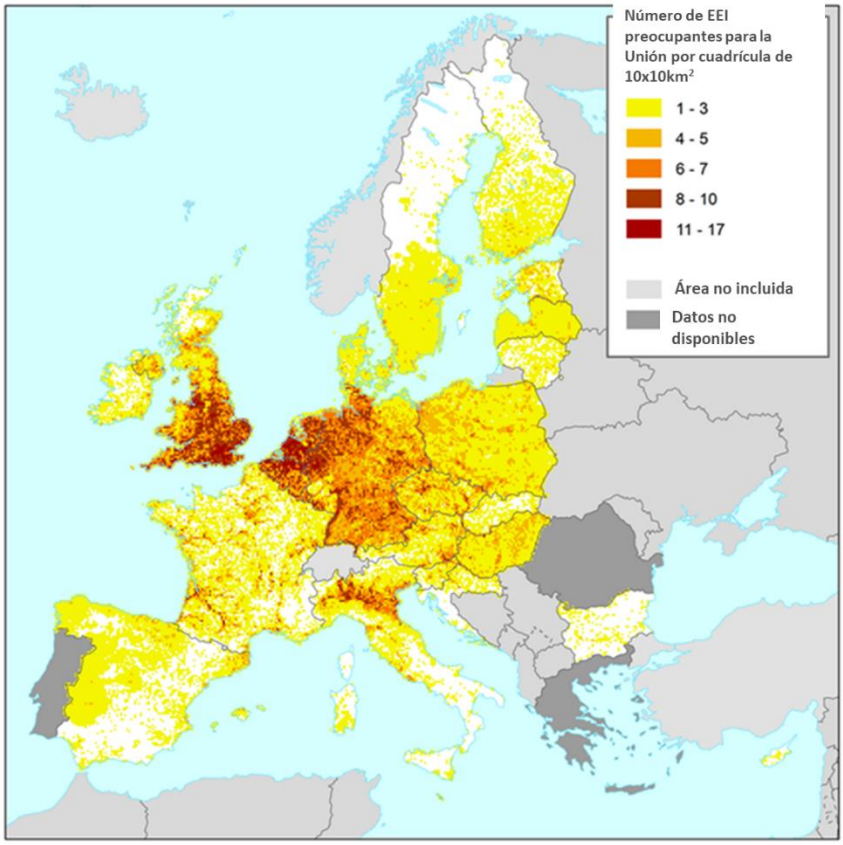


Ilustración 5: *Número de EEI preocupantes para la Unión de las 48 recogidas en los informes de 2019 por cuadrícula de 10 x 10 km.*

2.7. Artículo 15. Controles oficiales

El artículo 15 obligaba a los Estados miembros a contar, a más tardar el 2 de enero de 2016, con estructuras plenamente operativas para efectuar los controles oficiales necesarios a fin de evitar la introducción intencionada de EEI preocupantes para la Unión.

A 31 de marzo de 2021, veinticinco Estados miembros contaban con estructuras de esta índole. Estas estructuras incluyen las aduanas y los servicios fitosanitarios o veterinarios. Los Estados miembros solo notificaron un pequeño número de interceptaciones de EEI por medio de los controles oficiales en frontera.

El estado de cumplimiento total de las especificaciones por parte de las estructuras de control oficial varía según los Estados miembros. La integración de la lista de la Unión en TARIC[23] y TRACES[24] ha facilitado los controles documentales. Sin embargo, apenas algunos Estados miembros parecen realizar análisis de riesgos y controles físicos específicos. Muchos Estados miembros tendrán que aclarar mejor el reparto de responsabilidades entre las distintas autoridades implicadas, en particular en los programas de cooperación, intercambio de información y formación. En junio de 2021, la Comisión inició procedimientos contra dos Estados miembros por no haber aplicado el artículo 15.

2.8. Artículos 16 y 17. Notificaciones de detección temprana y erradicación rápida en una fase inicial de invasión

En virtud del artículo 16, los Estados miembros deben notificar a la Comisión la aparición de EEI preocupantes para la Unión cuya presencia se desconociera con anterioridad o la reaparición de EEI preocupantes para la Unión tras haberse dado por erradicadas. En virtud del artículo 17, estos Estados miembros deberán: i) adoptar medidas de erradicación rápida; ii) notificar dichas medidas a la Comisión; y iii) informar a los demás Estados miembros.

Desde que se adoptó la primera lista de la Unión en julio de 2016 y hasta el 31 de marzo de 2021, diecinueve Estados miembros (incluido el Reino Unido hasta que se retiró de la UE) notificaron a la Comisión, a través del sistema de notificación específico[25], 135 casos de detección temprana, referentes a 34 de las 66 EEI preocupantes para la Unión. En 57 de estos casos, las notificaciones confirmaron la erradicación rápida; en otros 42, se seguía trabajando en ello; en 5, todavía se no se habían decidido las medidas que se aplicarían; y, en 1 caso, el Estado miembro decidió aplicar medidas de gestión conforme al artículo 18 (excepciones a la obligación de erradicación rápida). En 30 casos, los Estados miembros consideraron que no se había logrado la erradicación rápida. La especie de la que se presentaron más notificaciones de detección temprana — 43 en total— es la avispa asiática (*Vespa velutina nigrithorax*).

[23] El Arancel Integrado de la Unión Europea.
[24] Sistema informático veterinario integrado.
[25] NOTSYS: https://easin.jrc.ec.europa.eu/notsys/.

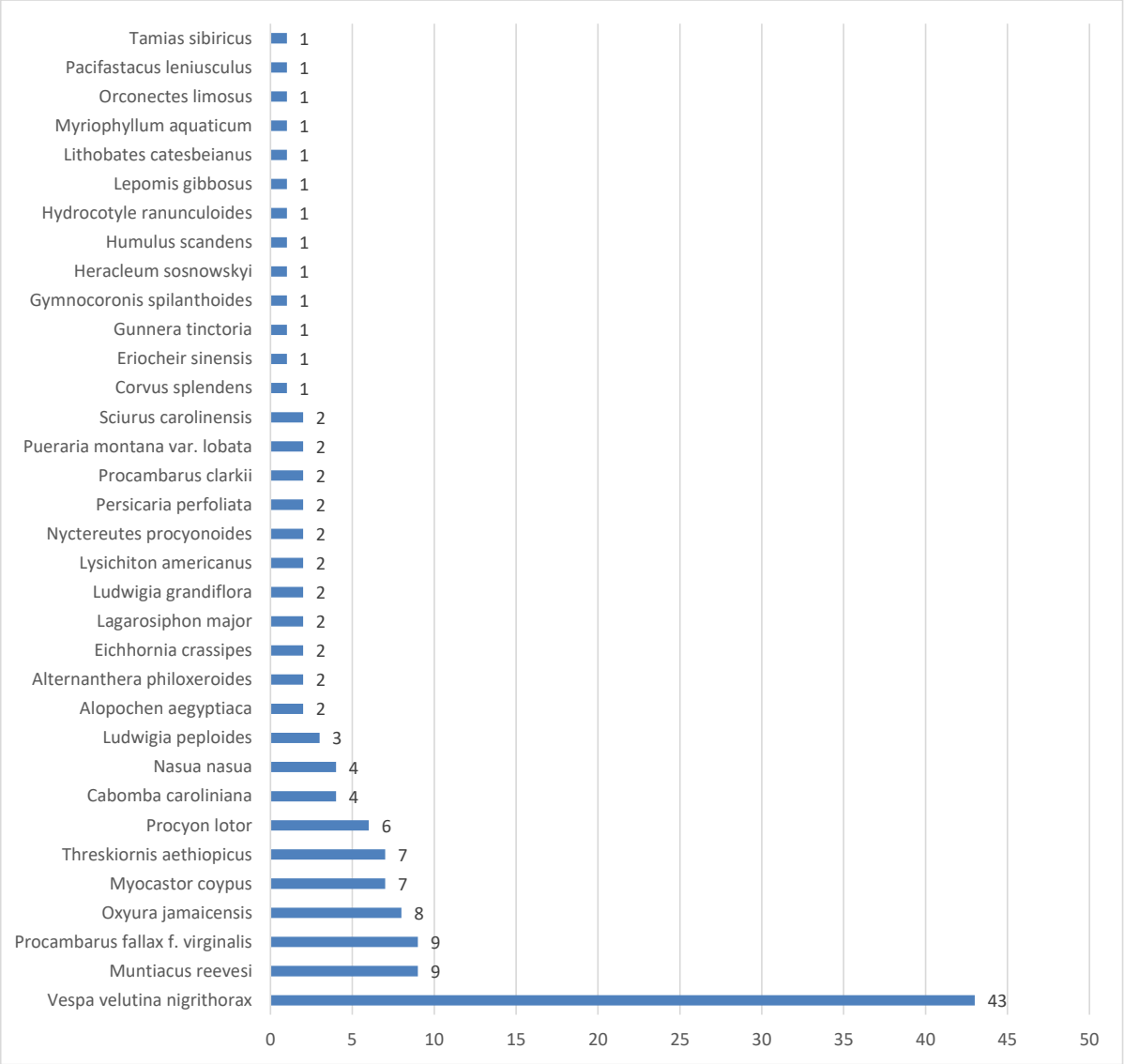


Ilustración 6: *Notificaciones de detección temprana por EEI preocupante para la Unión en el período comprendido entre julio de 2016 y marzo de 2021. Las cifras incluyen múltiples notificaciones de la misma especie por Estado miembro.*

2.9. Artículo 19. Medidas de gestión

El artículo 19 obliga a los Estados miembros a aplicar medidas eficaces de gestión respecto de aquellas EEI preocupantes para la Unión que estén ampliamente propagadas en su territorio. Estas medidas deben tener por objeto la erradicación, el control poblacional o la contención de la EEI.

Veintitrés Estados miembros comunicaron haber aplicado medidas de gestión respecto de las EEI preocupantes para la Unión presentes en su territorio entre julio de 2016 y diciembre de 2018. Notificaron 634 medidas de gestión distintas, relativas a 41 de las 43 EEI incluidas en la lista de la Unión a lo largo de ese período y presentes en la Unión. Algunos Estados miembros diseñaron medidas para cada población específica de la especie presente en su territorio, mientras otros adoptaron medidas dirigidas a la población total presente en su territorio.

Según los informes, el 6 % de las medidas de gestión consiguieron la erradicación; el 21 % lograron disminuir la población diana; el 14 % no lograron modificar la población diana; el 17 % registraron un aumento de la población diana pese a las medidas de

gestión adoptadas; y el 42 % dieron resultados confusos. Los informes también reflejan importantes esfuerzos para comprender y mitigar los efectos de las medidas de gestión en las especies para las que no estaban destinadas.

2.10. Artículo 25. Sistema de apoyo informativo

El sistema de apoyo informativo establecido por la Comisión para facilitar la aplicación del Reglamento EEI comprende:

- la Red Europea de Información sobre Especies Exóticas[26], que permite acceder fácilmente a información científica y datos espaciales acerca de 14 000 especies exóticas presentes en Europa;

- el Sistema Europeo de Notificación de Especies Exóticas[27], que permite a los Estados miembros notificar a la Comisión e informar a los demás Estados miembros acerca de las detecciones tempranas de EEI preocupantes para la Unión y las medidas de erradicación rápida adoptadas al respecto de estas.

2.11. Sensibilización

La mayoría de los Estados miembros han realizado esfuerzos para informar al público acerca de los efectos de las EEI y la necesidad de abordarlos, principalmente creando o mejorando sitios web específicos. Los Estados miembros también han llevado a cabo campañas de sensibilización dirigidas al público en general o a segmentos específicos del público (partes interesadas, jóvenes, colegios, etc.) a través de varios medios (artículos en periódicos y revistas, comunicados de prensa, boletines informativos, programas de radio y televisión, exposiciones en museos, conferencias, encuestas públicas, aplicaciones de ciencia ciudadana para teléfonos móviles y el fomento de códigos de conducta). En muchos Estados miembros, el público también recibió información a través de ONG, del sector privado, de instituciones educativas y de otras asociaciones afectadas por las EEI o que trabajan en este campo.

La Comisión informa sobre las EEI a través de una página web específica[28] (la plataforma EASIN que incluye divulgación científica, enseñanza en línea y contenidos en redes sociales) y la aplicación de ciencia ciudadana para *smartphones* «Especies exóticas invasoras en Europa»[29]. Los proyectos en curso tienen por objeto: i) mejorar el entendimiento y la comunicación entre los sectores clave y las autoridades competentes que se encargan de las EEI[30]; y ii) promover la gestión humana de las EEI vertebradas[31]. La Comisión también ha elaborado material para ayudar a los Estados miembros a aplicar el Reglamento EEI (por ejemplo, guías de ayuda a la identificación de EEI preocupantes para la Unión por medio de controles oficiales o sistemas de vigilancia, y una guía de interpretación de las categorías de vías de introducción de especies exóticas según la definición del Convenio sobre la Diversidad Biológica).

[26] EASIN: https://easin.jrc.ec.europa.eu/easin.
[27] NOTSYS: https://easin.jrc.ec.europa.eu/notsys.
[28] https://ec.europa.eu/environment/nature/invasivealien/index_en.htm
[29] https://easin.jrc.ec.europa.eu/easin/CitizenScience/BecomeACitizen
[30] https://www.adelphi.de/en/project/invasive-alien-species-improving-understanding-and-communication
[31] https://www.iucn.org/regions/europe/our-work/biodiversity-conservation/invasive-alien-species/humane-management-vertebrate-ias

2.12. Costes, beneficios y financiación de la aplicación

Diecinueve Estados miembros ofrecieron alguna estimación de los costes de cumplimiento del Reglamento EEI entre 2015 y 2018. Dichos costes oscilan entre 17 000 EUR y 40 millones EUR por Estado miembro. Los costes estimados totales del conjunto de los Estados miembros ascienden a unos 75 millones EUR durante los cuatro años del período de referencia. La mayoría de las estimaciones comprenden medidas de gestión y sensibilización, pero algunas también incluyen gastos de personal y otros. Dado que estas estimaciones no abarcan las mismas categorías de costes y tienen varias limitaciones, las comparaciones no son significativas.

La mayoría de los Estados miembros consideraron que los costes notificados subestiman los costes reales. Los Estados miembros en general no pudieron cuantificar los costes totales, ya que las actividades de aplicación son realizadas por organismos públicos como parte de su trabajo o capacidad existente (por ejemplo, en el caso de los controles oficiales y los sistemas de vigilancia). Además, algunas actividades son realizadas por muchos agentes diferentes a escala nacional, regional y local, lo que dificulta el cotejo de todos los costes. Las medidas de gestión suelen ser parte de actividades que exceden las EEI de la lista y abordan las EEI o la recuperación de la naturaleza con carácter general, lo que dificulta mucho la determinación de los costes relacionados con la aplicación del Reglamento EEI en concreto.

También los sectores económicos que han de adaptar sus actividades soportan costes (por ejemplo, los comerciantes de animales de compañía y productos hortícolas, que deben dejar de comercializar EEI preocupantes para la Unión, y los zoos, que deben adoptar medidas para asegurarse de que sus especímenes no escapen y no se reproduzcan).

Estimar los beneficios es difícil, al menos en términos monetarios. Los beneficios incluyen los efectos adversos evitados para la biodiversidad, la salud humana (por ejemplo, las quemaduras en la piel causadas por el perejil gigante *Heracleum mantegazzianum*) y la economía (por ejemplo, daños en las infraestructuras), gracias a la prevención de nuevas introducciones y a la gestión de las poblaciones existentes de EEI preocupantes para la Unión. Estudios recientes[32] confirman la premisa establecida en la evaluación de impacto del Reglamento EEI[33] de que el coste de abordar las EEI lo antes posible es claramente inferior a los costes de la inacción o de actuar con un retraso importante. Esto se debe a que los costes de los daños y los costes de gestión tienden a aumentar sustancialmente con el tiempo.

Aunque se han documentado ciertos éxitos en la erradicación o contención de las EEI preocupantes para la Unión (véanse las secciones 2.8 y 2.9), es pronto para evaluar el efecto total que haya podido tener el Reglamento EEI en este sentido. En 2013 se creó una distribución de referencia de las especies de la lista de la Unión correspondiente al momento de su adopción[34]. La primera distribución notificada por los Estados miembros corresponde a los mejores conocimientos disponibles lo más cerca posible del 31 de diciembre de 2018. Sin embargo, las obligaciones de gestión solo eran de aplicación desde febrero de 2018 hasta febrero de 2019 en relación con la primera lista de la Unión

[32] Véase Cuthbert, R.N. *et al.* «Global economics of aquatic invasive alien species» (Economía global de las especies exóticas invasoras acuáticas), *Science of the Total Environment* 775 (2021) 145238. https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2021.145238; Ahmed, D.A. *et al.* «Managing biological invasions: the cost of inaction» (Gestión de las invasiones biológicas: el coste de la inacción), *Biological invasions* (2021). En revisión. DOI: 10.21203/rs.3.rs-300416/v1.

[33] SWD(2013) 321 final.

[34] https://easin.jrc.ec.europa.eu/easin/Documentation/Baseline.

y su primera actualización, respectivamente. Como cabía prever, una comparación entre la distribución de referencia y las distribuciones notificadas no reveló cambios significativos[35]. Se podrá realizar una comparación más significativa en virtud de la segunda distribución, que se notificará en 2025. Otra indicación de éxito sería una reducción notable de la presión que ejercen las EEI en especies y hábitats protegidos. Sin embargo, estas tendencias son muy lentas y no es previsible que se determinen antes de 2030.

Los Estados miembros comunicaron que las medidas adoptadas se financiaron con fondos de origen nacional/local y fondos de la UE, principalmente el programa LIFE y el Fondo de Cohesión. Muchos Estados miembros, especialmente los que más dependen de la financiación de la UE, alegaron la falta de recursos suficientes como una de las razones principales para retrasarse en la aplicación de determinadas disposiciones.

2.13. Dificultades de aplicación

En esta revisión se han detectado algunas dificultades y aspectos susceptibles de mejora, que se exponen a continuación.

- Todavía no se ha alcanzado la plena aplicación del Reglamento EEI, ya que la mayoría de los Estados miembros aún no han aplicado los planes de acción para abordar las vías de introducción prioritarias. Por otra parte, hay margen para mejorar tanto la amplitud de la cobertura de los sistemas de vigilancia como las estructuras de control oficial de muchos Estados miembros.
- La incertidumbre acerca de los efectos potenciales o la importancia económica de determinadas especies puede dificultar su inclusión en la lista de la Unión, con lo que se reduce la repercusión del Reglamento EEI. No obstante, el Reglamento EEI incluye disposiciones (medidas de emergencia y cooperación regional reforzada) que podrían aplicarse a las especies que presenten riesgos inminentes y a las especies de relevancia económica. Sin embargo, los Estados miembros no han hecho uso de estas disposiciones, mientras que el Reglamento EEI no otorga a la Comisión la potestad de ponerlas en marcha.
- Existe margen para una mayor coordinación entre los Estados miembros, dado que: i) las listas de EEI preocupantes a escala nacional contienen algunas especies comunes; ii) hay países vecinos que tienen prioridades diferentes en cuanto a las medidas y los esfuerzos de gestión; y iii) los Estados miembros han establecido muy diversas prioridades en cuanto a las vías de introducción que se deben abordar.
- El hecho de que la lista de la Unión sea una lista prioritaria a la que solo pueden agregarse especies una vez que se dispone de pruebas suficientes implica que, por su propia naturaleza, no puede abarcar todas las EEI.
- La falta de financiación suficiente para actuar sobre las EEI sigue siendo un obstáculo para muchos Estados miembros. Por consiguiente, la financiación de la UE sigue siendo importante como complemento a la financiación nacional de varias fuentes (por ejemplo, el Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura para las EEI del medio marino; Horizonte Europa para la investigación pertinente; la política agrícola común para la gestión de las EEI pertinentes. etc.) con el fin de alcanzar una aplicación plena y efectiva.
- La falta de capacidad administrativa, especialmente en la esfera local y regional, es otra dificultad importante en varios Estados miembros. Esto puede referirse a

[35] https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC123170.

diversos aspectos, desde la capacidad de operar sistemas de vigilancia suficientes hasta la capacidad de priorizar y ejecutar intervenciones (en particular: i) la preparación y ejecución de planes de acción; ii) la gestión de las consultas públicas necesarias y de los conflictos que puedan surgir [por ejemplo, con grupos de partes interesadas que se opongan a la inclusión en la lista o a las medidas de gestión]).

- Existen déficits de conocimiento, especialmente en cuanto a: i) los métodos para documentar los costes y beneficios de las actuaciones en materia de EEI; ii) las implicaciones del cambio climático para el establecimiento y la propagación de las EEI; y iii) métodos novedosos de gestión de las EEI, en particular medidas relativas a una amplia variedad de taxones de EEI según su vía de introducción.

3. CONCLUSIÓN

Dado que los plazos para el cumplimiento de las distintas obligaciones del Reglamento EEI se aplicaron de forma gradual entre julio de 2016, cuando se adoptó la primera lista de la Unión, y julio de 2019, es pronto para extraer conclusiones sobre la mayoría de los aspectos del Reglamento EEI. Por este motivo, la Comisión no acompaña este informe de una propuesta legislativa de modificación del Reglamento. A fin de tomar una decisión sobre la necesidad de dicha propuesta, se recopilará información adicional a través de los próximos informes de los Estados miembros, previstos para 2025.

Aunque la aplicación del Reglamento EEI está teniendo dificultades en diversos aspectos, ya está comenzando a cumplir sus objetivos. En esta primera revisión se señalan algunos logros importantes, que se exponen en los puntos siguientes:

- El Reglamento EEI ha creado un marco coherente de actuación en materia de EEI a escala de la UE: ha llevado a la mayoría de los Estados miembros a establecer un sistema de vigilancia y a realizar controles oficiales de estas especies. Pese a que lleva muy poco tiempo aplicándose plenamente de manera efectiva, se observan indicios de que las restricciones (por ejemplo, la retirada de especies del comercio), la detección temprana y la erradicación rápida, así como la gestión de las especies ampliamente propagadas, presentan beneficios.
- Las disposiciones sobre la lista de EEI preocupantes para la Unión han demostrado ser eficaces y han permitido actualizar la lista periódicamente. Las cifras de notificaciones de detección temprana y de medidas de gestión adoptadas indican que las EEI de la lista son pertinentes para la mayoría de los Estados miembros.
- Ahora la información sobre las EEI presentes en Europa está centralizada y es más completa que nunca. Se han establecido nuevos mecanismos de información y alerta de nuevos avistamientos.
- El Reglamento EEI ha hecho que se conozca mejor el problema de las especies exóticas invasoras, también entre el público en general.

El Reglamento EEI es un instrumento legislativo oportuno. Es previsible que el incremento previsto del comercio y de los desplazamientos a escala mundial, junto con el cambio climático, conlleve un incremento de la introducción y el establecimiento de EEI, lo cual puede generar mayores efectos adversos para la biodiversidad y los ecosistemas, para la salud humana y para la economía. También puede acarrear un incremento de los

costes conexos[36]. Es preciso redoblar los esfuerzos para conseguir la plena aplicación del Reglamento EEI, así como de otros instrumentos legislativos y acuerdos internacionales pertinentes. Este es un compromiso adoptado en el marco de la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030[37].

[36]Véase, por ejemplo, Diagne, C. *et al.* (2021), «High and rising economic costs of biological invasions worldwide» (Los elevados y crecientes costes económicos de las invasiones biológicas en todo el mundo), *Nature*. https://doi.org/10.1038/s41586-021-03405-6.

[37] COM(2020) 380.