EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 13.10.2021
COM(2021) 628 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

haitallisten vieraslajien tuonnin ja leviämisen ennalta ehkäisemisestä ja hallinnasta 22 päivänä lokakuuta 2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 1143/2014 soveltamisen uudelleentarkastelusta

Sisältö

1. JOHDANTO 2

2. HAITALLISIA VIERASLAJEJA KOSKEVAN ASETUKSEN TÄYTÄNTÖÖNPANO 3

2.1. 4 artikla. Unionin kannalta merkityksellisten haitallisten vieraslajien luettelo 3

2.2. Rajoitukset ja poikkeukset (7, 8, 9, 31 ja 32 artikla) 10

2.3. 11 artikla. Alueelliselta kannalta merkitykselliset haitalliset vieraslajit ja unionin alkuperäiset lajit 10

2.4. 12 artikla. Jäsenvaltion kannalta merkitykselliset haitalliset vieraslajit 11

2.5. 13 artikla. Haitallisten vieraslajien väyliä koskevat toimintasuunnitelmat 11

2.6. 14 artikla. Seurantajärjestelmä 13

2.7. 15 artikla. Virallinen valvonta 15

2.8. 16 ja 17 artikla. Varhaista havaitsemista koskevat tiedoksiannot ja nopea hävittäminen invaasion varhaisessa vaiheessa 15

2.9. 19 artikla. Hallintatoimenpiteet 16

2.10. 25 artikla. Tietotukijärjestelmä 17

2.11. Tietoisuuden lisääminen 17

2.12. Täytäntöönpanokustannukset, hyödyt ja rahoitus 18

2.13. Täytäntöönpanon haasteet 19

3. PÄÄTELMÄT 20

1. JOHDANTO

Haitalliset vieraslajit ovat eläimiä ja kasveja, jotka ihmisen toiminnan seurauksena kulkeutuvat tahattomasti tai tarkoituksella luonnonympäristöön, jossa niitä ei tavallisesti esiinny, millä on vakavia kielteisiä vaikutuksia tähän uuteen ympäristöön.

Haitalliset vieraslajit ovat yksi viidestä tärkeimmästä biologisen monimuotoisuuden köyhtymisen syystä Euroopassa ja koko maailmassa.[1] Niillä voi myös olla merkittäviä haitallisia vaikutuksia ihmisten terveyteen ja talouteen. Asetus (EU) N:o 1143/2014 haitallisten vieraslajien tuonnin ja leviämisen ennalta ehkäisemisestä ja hallinnasta tuli voimaan 1. päivänä tammikuuta 2015. Asetuksella pyritään i) ehkäisemään ennalta, vähentämään mahdollisimman paljon ja lieventämään haitallisten vieraslajien luonnon monimuotoisuudelle ja ekosysteemipalveluille aiheuttamia haittavaikutuksia sekä ii) rajoittamaan sosiaalista ja taloudellista haittaa.

Haitallisia vieraslajeja koskevan asetuksen antaminen oli merkittävä edistysaskel biologista monimuotoisuutta koskevan EU:n politiikan kehittämisessä. Asetuksen hyväksyminen täytti sekä i) tavoitteen numero 5 toimen numero 16 luonnon monimuotoisuutta koskevasta EU:n strategiasta vuoteen 2020[2] että ii) biologista monimuotoisuutta koskevaan yleissopimukseen perustuvan biologista monimuotoisuutta koskevan strategisen suunnitelman 2011–2020 Aichi-tavoitteen numero 9[3].

Tässä kertomuksessa tarkastellaan haitallisia vieraslajeja koskevan asetuksen soveltamista kuten sen 24 artiklan 3 kohdassa edellytetään. Tämä kertomus perustuu pääasiassa jäsenvaltioiden toimittamiin kertomuksiin[4], jotka kattavat 1. päivän tammikuuta 2015 ja 31. päivän joulukuuta 2018 välisen ajanjakson. Tämä kertomus kattaa kuitenkin tätä pidemmän ajanjakson niillä osa-alueilla, joista on saatavilla tuoreempia tietoja. Tietoja tähän kertomukseen saatiin myös vuonna 2021 järjestetystä avoimesta julkisesta kuulemisesta.

Asetuksen lyhyt soveltamisaika asetti omat rajoituksensa tässä kertomuksessa esitetylle analyysille. Vaikka asetus tuli voimaan tammikuussa 2015, useimmat sen säännöksistä tulivat voimaan vasta elokuussa 2016, jolloin ensimmäinen unionin luettelo otettiin käyttöön.

Lisäksi jäsenvaltioiden keskeisiä velvoitteita (esim. seurantajärjestelmän perustaminen ja unionin kannalta merkityksellisten laajalle levinneiden haitallisten vieraslajien hallintatoimenpiteiden käyttöönotto) alettiin soveltaa vasta tammikuussa 2018 (18 kuukautta ensimmäisen unionin luettelon hyväksymisen jälkeen). Lisäksi jäsenvaltioiden velvollisuutta laatia ja panna täytäntöön toimintasuunnitelmia, joilla puututaan unionin kannalta merkityksellisten haitallisten vieraslajien tahattoman tuonnin ja leviämisen ensisijaisiin väyliin, on sovellettu vasta heinäkuusta 2019 alkaen (eli 36 kuukautta ensimmäisen unionin luettelon hyväksymisen jälkeen).

Näin ollen asetuksen täysimääräinen täytäntöönpano alkoi vasta heinäkuussa 2019. Tästä syystä komissio ei täydennä tätä kertomusta lainsäädäntöehdotuksella asetuksen muuttamisesta.

---

[1] Biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen sihteeristö (2020), Global Biodiversity Outlook 5.

[2] *Luonnonpääoma elämämme turvaajana: luonnon monimuotoisuutta koskeva EU:n strategia vuoteen 2020* (KOM(2011) 244).

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

[4] Kaikki jäsenvaltiot (EU:n 28 jäsenvaltiota ennen Yhdistyneen kuningaskunnan eroamista) toimittivat yhtä lukuun ottamatta kertomuksen, joka sisälsi tietoja 1. päivän tammikuuta 2015 ja 31. päivän joulukuuta 2018 väliseltä ajalta. Ilmoitetut tiedot ovat saatavilla osoitteessa ias.eea.europa.eu.

2. HAITALLISIA VIERASLAJEJA KOSKEVAN ASETUKSEN TÄYTÄNTÖÖNPANO

2.1. 4 artikla. Unionin kannalta merkityksellisten haitallisten vieraslajien luettelo

Luettelo unionin kannalta merkityksellisistä vieraslajeista, jäljempänä ”unionin luettelo”, on keskeinen osa haitallisia vieraslajeja koskevaa asetusta. Se sisältää luettelon haitallisista vieraslajeista, joiden haittavaikutukset on arvioitu niin merkittäviksi, että ne edellyttävät yhteistä toimintaa unionin tasolla. Luetteloon sisällytettyihin lajeihin sovelletaan asetuksessa säädettyjä rajoituksia ja toimenpiteitä.

Jotta laji voidaan sisällyttää unionin luetteloon, sen on täytettävä kaikki 4 artiklan 3 kohdassa säädetyt perusteet ottaen asianmukaisesti huomioon i) täytäntöönpanokustannukset, joita jäsenvaltioille aiheutuu haitallisten vieraslajien vastaisten toimien toteuttamisesta, ii) toimien toteuttamatta jättämisen aiheuttamat kustannukset, iii) toimien kustannustehokkuuden ja iv) sosioekonomiset näkökohdat (4 artiklan 6 kohta). Riskinarvioinnit ovat olennainen osa tätä prosessia, ja tiedefoorumi[5] tarkistaa näiden riskinarviointien laadun. Unionin luettelo ja sen päivitykset hyväksytään täytäntöönpanosäädöksillä edellyttäen, että haitallisia vieraslajeja käsittelevä komitea[6] antaa asiasta myönteisen lausunnon.

Ensimmäinen unionin luettelo[7] tuli voimaan 3. päivänä elokuuta 2016. Se sisälsi 37 lajia. Luettelon ensimmäinen päivitys[8] tuli voimaan 2. päivänä elokuuta 2017 ja toinen päivitys[9] 15. päivänä elokuuta 2019. Näillä päivityksillä luetteloon lisättiin ensin 12 lajia[10] ja myöhemmin vielä 17 lajia. Unionin luettelon kolmas päivitys on määrä tehdä vuoden 2021 loppuun mennessä. Unionin kannalta merkityksellisten haitallisten vieraslajien kokonaismäärä on tällä hetkellä 66, joista

- 30 on eläinlajeja ja 36 kasvilajeja
- 41 on pääasiassa maalla eläviä lajeja, 23 ensisijaisesti makean veden lajeja, yksi murtovesilaji ja yksi merieläinlaji.

Lajeja voidaan poistaa luettelosta, jos ne eivät enää täytä yhtä tai useampaa kriteeriä, mutta tätä ei ole vielä tapahtunut. Asetuksen 4 artiklan 2 kohdan mukaan unionin luetteloa on tarkasteltava perusteellisesti uudelleen viimeistään elokuussa 2022 eli kuuden vuoden kuluttua alkuperäisen luettelon voimaantulosta.

Asetuksen ansiosta luetteloon otettavat lajit on voitu valita objektiivisella ja tieteellisesti luotettavalla tavalla. Luettelon perustana oleva vankka tieteellinen arviointi kuitenkin tarkoittaa, että nopeudesta joudutaan tinkimään: riskinarvioinnin tekeminen kestää vähintään kaksi vuotta. Sen jälkeen kestää vähintään vuosi ennen kuin lajien merkitsemisestä luetteloon päätetään. Jos jäsenvaltiot kuitenkin näkevät uuden haitallisen vieraslajin välittömänä uhkana, ne voivat toteuttaa 10 artiklan mukaisia kiireellisiä toimenpiteitä. Tätä mahdollisuutta ei ole vielä käytetty.

[5] Haitallisia vieraslajeja koskevan asetuksen 28 artiklan mukainen asiantuntijaryhmä.
[6] Haitallisia vieraslajeja koskevan asetuksen 27 artiklan mukainen komitea.
[7] Komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2016/1141 (EUVL L 189, 14.7.2016, s. 4).
[8] Komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2017/1263, (EUVL L 182, 13.7.2017, s. 37).
[9] Komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2019/1262 (EUVL L 199, 26.7.2019, s. 1).
[10] Supikoiran (*Nyctereutes procyonoides*) sisällyttäminen luetteloon 2. päivästä helmikuuta 2019 alkaen. Sen vuoksi jäsenvaltiot ilmoittivat 48 lajista vuonna 2019.

Viimeaikaiset tutkimukset[11] osoittavat, että uusien vieraslajien määrän kasvu ei osoita merkkejä laantumisesta ja että useimpien taksoneiden ensihavaintojen määrä on ajan mittaan jopa lisääntynyt. Ennemmin tai myöhemmin monet näistä vieraslajeista muuttuvat todennäköisesti haitallisiksi. Sen vuoksi on varsin todennäköistä, että tulevaisuudessa unionin luetteloon on lisättävä lajeja. Joissakin julkaisuissa on esitetty, että on tarpeen sisällyttää luetteloon asteittain joitakin satoja lajeja, jotta haitallisia vieraslajeja koskevan asetuksen tavoitteet voidaan saavuttaa.[12] Jotkin sidosryhmät (esim. vieraslajeilla kauppaa käyvät) ovat eri mieltä ja väittävät, että unionin luetteloon sisältyy jo liian paljon lajeja ja että täytäntöönpanosta aiheutuva rasitus on liian raskas.

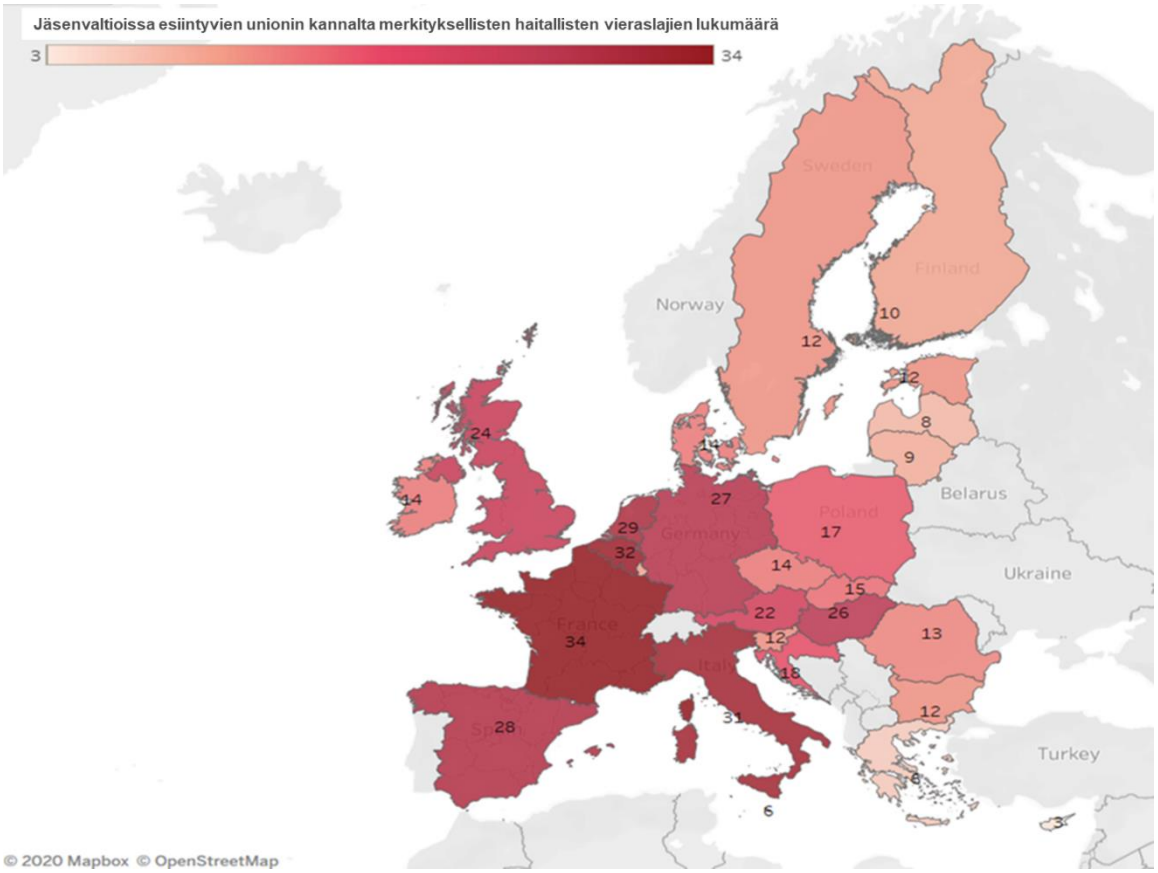
Unionin luetteloon ei missään tapauksessa voida sisällyttää kaikkia mahdollisia haitallisia vieraslajeja. Tämä johtuu siitä, että luetteloon merkitsemisen edellytykset ovat varsin tiukat. Toisaalta haitallisia vieraslajeja koskevassa asetuksessa säädetään melko laajoista priorisointikriteereistä. Esimerkiksi 4 artiklan 6 kohdassa edellytetään, että etusijalle asetetaan kaksi haitallisten vieraslajien tyyppiä: i) ne, joita ei vielä esiinny unionissa tai jotka ovat invaasion varhaisessa vaiheessa ja joista todennäköisimmin aiheutuu merkittävä haittavaikutus ja ii) ne, jotka ovat jo vakiintuneet unionissa ja joista aiheutuu merkittävin haittavaikutus.

Luetteloon otetusta 66 vieraslajista 12:ta ei vielä esiinny unionin alueella, kun taas monet niistä ovat jo levinneet laajalle eikä niitä todennäköisesti saada enää hävitettyä. Kun luetteloon lisätään sellaisia lajeja, joita ei vielä esiinny EU:ssa, saadaan aikaan vahva ennaltaehkäisevä vaikutus, koska tällöin niitä ei voida tuoda unionin alueelle. Kokemus on kuitenkin osoittanut, että tällaisten lajien riskinarvioinnin loppuun saattamiseen tarvittava näyttö on usein puutteellista. Kun tähän yhdistyy epävarmuus sekä biologisten yhteisöjen dynamiikasta että ilmastonmuutoksen vaikutuksista, on hyvin haastavaa ennustaa lajin mahdollisia vaikutuksia, jos se tuodaan unionin alueelle. Tämän vuoksi on osoittautunut vaikeaksi lisätä luetteloon sellaisia lajeja, joita ei vielä esiinny EU:ssa. Unionin luettelolla on kuitenkin edelleen ennaltaehkäisevä vaikutus. Kaikilla luettelossa olevilla EU:ssa jo vakiintuneilla lajeilla (mukaan lukien useimmissa jäsenvaltioissa jo esiintyvät lajit, kuten lampikilpikonna (*Trachemys scripta*) ja kaukasianjättiputki (*Heracleum mantegazzianum*)) on mahdollisuus levitä merkittävästi (ks. kaaviot 1–4).[13] Tämän leviämisen estäminen on ollut yksi tärkeimmistä perusteista lajien sisällyttämiselle unionin luetteloon.

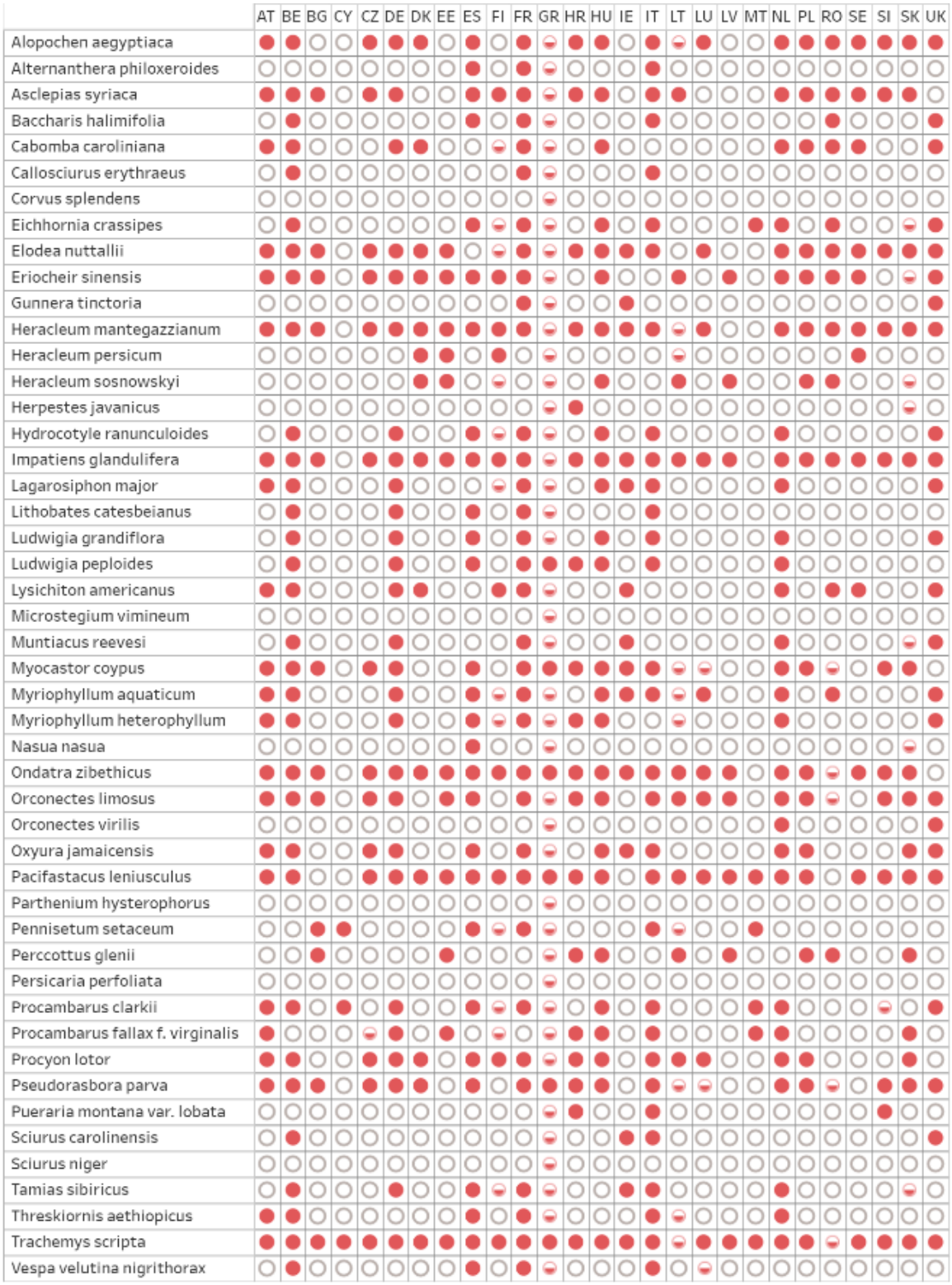
[11] Ks. esim. Seebens, H. *et al.* (2017), ”No saturation in the accumulation of alien species worldwide”, *Nature Communications* 8:14435. doi.org/10.1038/ncomms14435.

[12] Ks. Carboneras, C. *et al.* (2017), ”A prioritised list of invasive alien species to assist the effective implementation of EU legislation”, *Journal of Applied Ecology* 2017, 1–9. https://doi.org/10.1111/1365-2664.12997, sekä Nentwig, W. *et al.* (2018), ”More than ’100 worst’ alien species in Europe”, *Biological Invasions* (2018) 20:1611–1621. https://doi.org/10.1007/s10530-017-1651-6. Monet niistä lajeista, jotka ehdotetaan lisättäviksi unionin luetteloon, eivät kuitenkaan kuulu haitallisia vieraslajeja koskevan asetuksen soveltamisalaan, ja useimmissa tapauksissa niihin sovelletaan muita välineitä, lähinnä kasvien terveyttä koskevaa EU:n lainsäädäntöä.

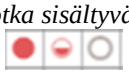
[13] Tämä käy ilmi myös niiden riskinarvioinneista.

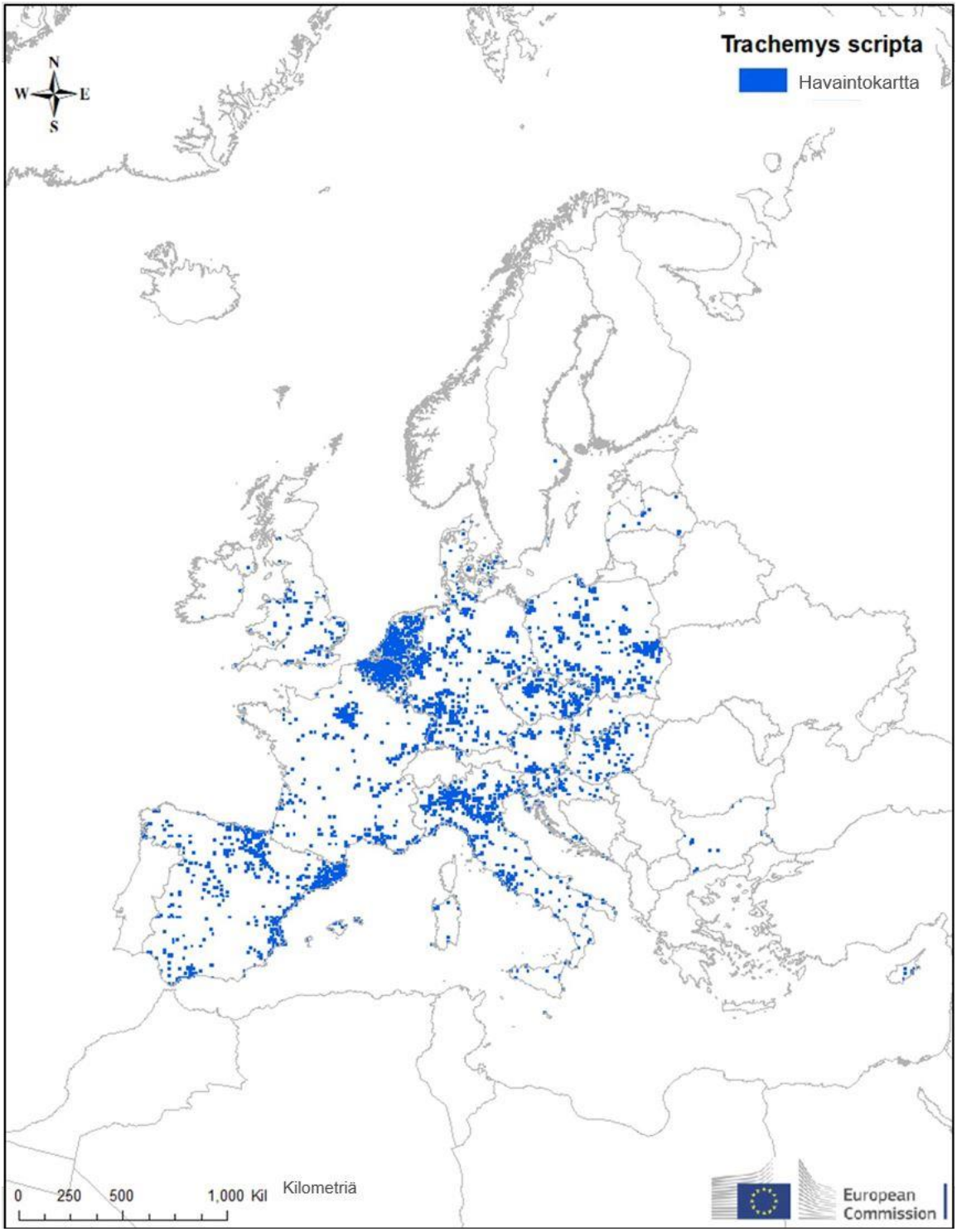


Kaavio1: *Unionin kannalta merkityksellisten haitallisten vieraslajien lukumäärä niistä vuoden 2019 kertomusten kattamista 48 lajista, jotka kukin jäsenvaltio ilmoitti havainneensa alueellaan. Portugali ei toimittanut kertomusta.*

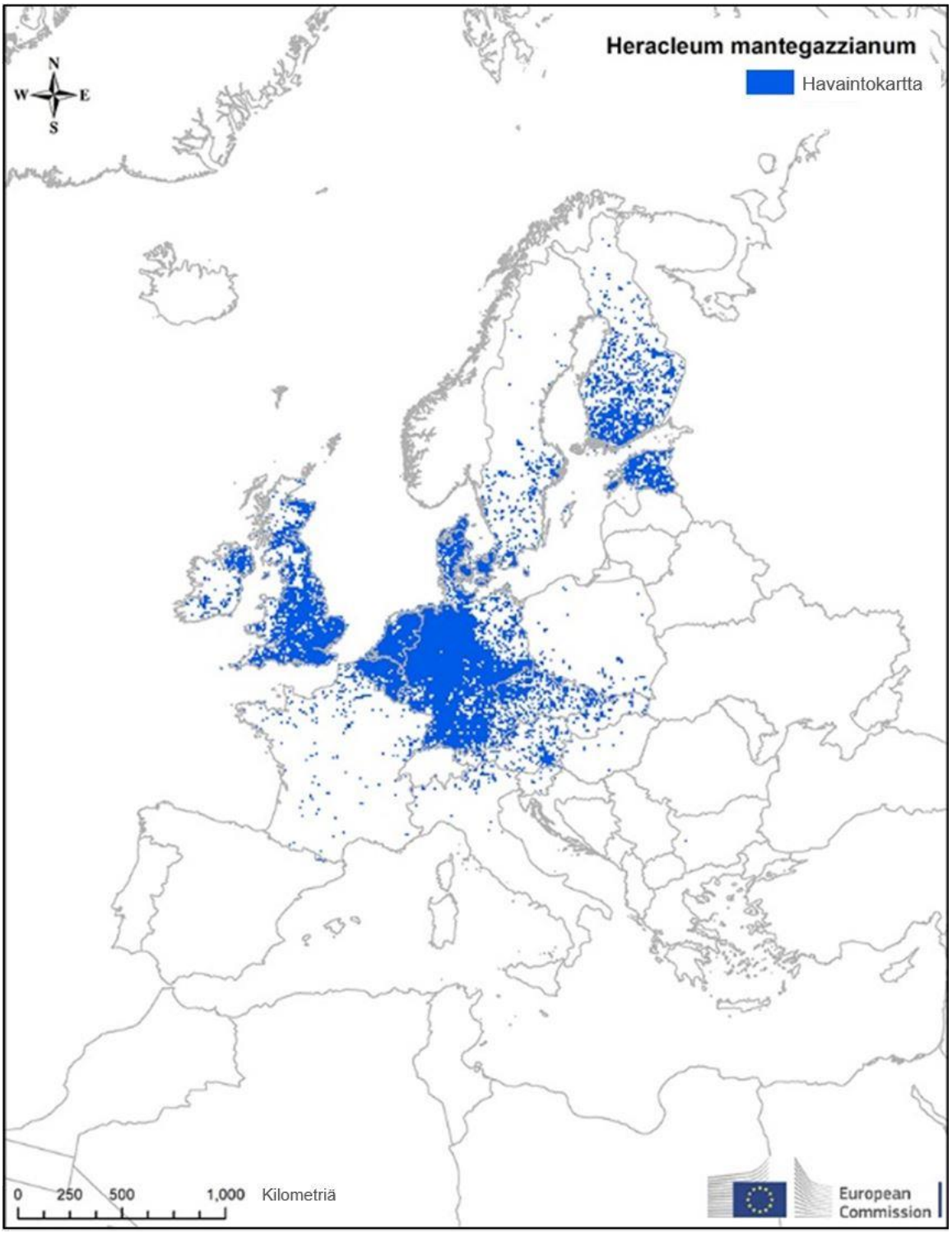


Kaavio 2: *Tilanne jäsenvaltioittain niiden 48 unionin kannalta merkityksellisen haitallisen vieraslajin osalta, jotka sisältyvät vuoden 2019 kertomuksiin. Portugali ei toimittanut kertomusta.*

Symbolit  *osoittavat, että i) lajia esiintyy kyseisessä jäsenvaltiossa, ii) ei tiedetä, esiintyykö lajia kyseisessä jäsenvaltiossa tai iii) lajin ei katsota esiintyvän kyseisessä jäsenvaltiossa.*



Kaavio 3: *Lampikilpikonnan (Trachemys scripta) levinneisyys (10 × 10 km:n ruudukko) jäsenvaltioiden vuonna 2019 toimittamien tietojen perusteella. Lajia esiintyy myös Kreikassa, Portugalissa ja Romaniassa, mutta nämä jäsenvaltiot eivät toimittaneet tietoja levinneisyydestä ruudukkotasolla.*



Kaavio 4: *Kaukasianjättiputken (Heracleum mantegazzianum) levinneisyys (10 × 10 km:n ruudukko) jäsenvaltioiden vuonna 2019 toimittamien tietojen perusteella.*

Kun laji lisätään unionin luetteloon, syntyy myös lisähaasteita. Jos unionin luetteloon lisättävät haitalliset vieraslajit ovat yleisesti kaupankäynnin kohteena olevia lajeja, ne korvataan markkinoilla usein muilla vieraslajeilla, jotka myös voivat olla haitallisia. Näiden uusien lajien riskit onkin arvioitava, ja niiden sisällyttämistä unionin luetteloon on harkittava. Tätä ongelmaa esiintyy pääasiassa lemmikkieläinkaupassa (esim. lampikilpikonnien (*Trachemys scripta*) korvaaminen muilla vierailla kilpikonnilla) ja puutarhakaupassa (esim. vesihyasinttien (*Eichhornia crassipes*) korvaaminen vesisalaatilla (*Pistia stratiotes*)). Tämän ongelman ratkaisemiseksi jotkin sidosryhmät ovat ehdottaneet sallittujen lajien luetteloiden laatimista rajoitettujen lajien luettelon sijaan. Nykyisessä oikeudellisessa kehyksessä ei säädetä tällaisesta lähestymistavasta EU:n tasolla, mutta jotkin jäsenvaltiot ovat ottaneet sen käyttöön kansallisessa lainsäädännössään pääasiassa lemmikkieläinten kaupassa.

Kustannusten ja sosioekonomisten näkökohtien huomioon ottaminen 4 artiklan 6 kohdan mukaisesti on vaikuttanut luettelon kokoamiseen. Tyypillisin esimerkki on minkki (*Neovison vison*), joka on haitallinen vieraslaji ja jolla on merkittäviä haitallisia vaikutuksia biologiseen monimuotoisuuteen. Minkkejä kasvatetaan turkistuotantoa varten tuhansilla minkkitarhoilla EU:ssa. Tätä lajia ei ole sisällytetty luetteloon.[14] Jos se sisällytettäisiin unionin luetteloon, sen jalostus turkistuotantoa varten edellyttäisi haitallisia vieraslajeja koskevan asetuksen 9 artiklan mukaista hyväksyntämenettelyä. Useat jäsenvaltiot pitivät menettelyn täytäntöönpanosta aiheutuvia kustannuksia kohtuuttomina ja vastustivat kyseisen lajin merkitsemistä luetteloon. On tärkeää huomata, että asetuksessa säädetään vaihtoehdoista lajin lisäämiselle unionin luetteloon. Ensinnäkin asianomaiset jäsenvaltiot voivat puuttua tällaisiin lajeihin kansallisilla toimenpiteillä. Toiseksi lajeja voidaan käsitellä laajemman alueellisen yhteistyön avulla (ks. kohdat 2.3 ja 2.4 jäljempänä).

Meriympäristön haitallisten vieraslajien sisällyttäminen luetteloon aiheuttaa erityisiä haasteita.[15] Kuten edellä on todettu, vain yksi unionin luetteloon sisältyvistä 66 haitallisesta vieraslajista – juovakorallimonni (*Plotosus lineatus*) – on merilaji. Useita merilajeja kuitenkin tarkasteltiin ensimmäistä unionin luetteloa varten. Suurin este merilajien sisällyttämiselle on ollut huoli siitä, että meriympäristön kytkeytyneisyyden ja merilajien leviämiskyvyn vuoksi biologisia invaasioita on vaikeampaa ja kalliimpaa tutkia ja hallita. Tämä koskee erityisesti Suezin kanavan kautta Välimerelle saapuvia lajeja. Näistä haasteista huolimatta merilajien seuranta, varhainen havaitseminen ja nopea hävittäminen kohdealueilla voivat kuitenkin lieventää niiden haitallisia vaikutuksia.[16] Tuonti- ja leviämisväylien osalta haitallisten vieraslajien leviämistä ja vaikutuksia meriympäristöön voitaisiin vähentää merkittävästi i) Kansainvälisen merenkulkujärjestön (IMO)[17] painolastivesien käsittelyä koskevan yleissopimuksen[18] täysimääräisellä täytäntöönpanolla ja ii) IMOn biologista likaantumista torjuvien ohjeiden

[14] Useat sidosryhmät ovat kritisoineet tätä. Ks. esimerkiksi julkinen palaute ehdotuksesta, joka koskee unionin luettelon toista päivitystä: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/2124-Paivitetty-luettelo-EUssa-esiintyvista-haitallisista-vieraslajeista_fi

[15] Ks. 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", *Journal of Marine Science and Engineering*, 2021, 9, 325. https://doi.org/10.3390/jmse9030325.

[16] Ks. Giakoumi, S. *et al.* (2019), "Management priorities for marine invasive species", *Science of the Total Environment*, 688 (2019) 976–982. https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2019.06.282.

[17] IMO: Kansainvälinen merenkulkujärjestö – Yhdistyneiden kansakuntien erityisjärjestö, joka vastaa merenkulun turvallisuudesta ja turvatoimista sekä alusten aiheuttaman meren ja ilman pilaantumisen ehkäisemisestä.

[18] Yleissopimus tuli voimaan 8. päivänä syyskuuta 2017, ja kaikkien alusten on noudatettava sopimusta viimeistään 8. päivänä syyskuuta 2024.

täytäntöönpanon tehostamisella. Sen vuoksi on valmisteltu useita meren vieraslajeja koskevia riskinarviointeja unionin luettelon seuraavaa päivitystä varten.

2.2. Rajoitukset ja poikkeukset (7, 8, 9, 31 ja 32 artikla)

Haitallisista vieraslajeista annetun asetuksen välittömin vaikutus on se, että luetteloon sisällytettyihin lajeihin kohdistuu rajoituksia, kuten kauppakielto (7 artikla). Poikkeukset useimmista rajoituksista ovat mahdollisia poikkeustapauksissa: joko i) jäsenvaltioiden hallinnoimien lupajärjestelmien alaisuudessa (mahdollistaa 8 artiklan mukaiset tutkimus- tai *ex situ* -suojelutoimet) tai ii) komission hyväksynnällä (poikkeustapauksissa 9 artiklassa tarkoitetuista pakottavista yleistä etua koskevista syistä). Muita siirtymäkauden poikkeuksia voidaan myöntää lemmikkieläinten omistajille (31 artikla) ja kaupallisille varastoille (32 artikla).

Jäsenvaltioista 12 ilmoitti myöntäneensä yhteensä 100 lupaa elokuun 2016, jolloin ensimmäinen unionin luettelo astui voimaan, ja joulukuun 2018 välisenä aikana. Nämä luvat koskivat 32:ta unionin kannalta merkityksellistä haitallista vieraslajia. Luvista 87 koski tutkimusta ja 13 *ex situ* -suojelua. *Ex situ* -luvat myönnettiin laitoksille, joissa ei-toivottuja lajiyksilöitä pidetään hallintatoimenpiteenä. Tämä toiminta ei itse asiassa edellytä lupaa.

Komissio on tähän mennessä tehnyt kaksi hyväksyntäpäätöstä 9 artiklan nojalla. Näillä kahdella päätöksellä annettiin kahdelle jäsenvaltiolle lupa jatkaa supikoirien (*Nyctereutes procyonoides*) kasvattamista turkistuotantoa varten.

2.3. 11 artikla. Alueelliselta kannalta merkitykselliset haitalliset vieraslajit ja unionin alkuperäiset lajit

Asetuksen 11 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat osoittaa jäsenvaltion kannalta merkityksellisten haitallisten vieraslajien luetteloistaan (ks. kohta 2.4) unionin alkuperäisiä tai muita kuin alkuperäisiä lajeja, jotka vaativat tehostettua alueellista yhteistyötä. Tällaisen yhteistyön myötä kyseisiin lajeihin sovelletaan – ainoastaan asianomaisissa jäsenvaltioissa – useimpia rajoituksia, joita sovelletaan unionin luetteloon sisältyviin lajeihin. Jäsenvaltion on itse käynnistettävä alueellinen yhteistyö, mitä ei ole vielä tapahtunut.

Unionin alkuperäisten haitallisten vieraslajien osalta tiedefoorumi ja muut kuullut asiantuntijat ovat vahvistaneet, että tehostettu alueellinen yhteistyö toisi lisäarvoa useiden tällaisten lajien käsittelyyn. Tiedefoorumi havaitsi kuitenkin ongelman: tällaisten lajien kohdalla on vaikeaa vetää rajaa alkuperäisten ja vieraslajien välille. Nämä rajat kulkevat usein kyseessä olevien jäsenvaltioiden alueella: lajit voivat olla alkuperäisiä jäsenvaltion yhdessä osassa mutta haitallisia vieraslajeja saman maan muissa osissa. Lisäksi tietämys näistä rajoista usein muuttuu viimeisimmän tutkimuksen valossa. Tällaisten tilanteiden vuoksi on myös erityisen vaikeaa selittää suurelle yleisölle tarvetta toteuttaa toimenpiteitä tällaisten lajien hallitsemiseksi.

Jotkin sidosryhmät ovat ehdottaneet, että 11 artiklaa käytettäisiin sellaisten lajien sääntelyyn alueellisella tasolla, jotka eivät todennäköisesti vakiinnu suuriin osiin unionia, sen sijaan, että ne sisällytettäisiin unionin luetteloon.[19] Tämä lähestymistapa olisi erityisen hyödyllinen kaupallisesti merkittäville lajeille. Esimerkiksi koristekasveja, joilla

[19] Ks. esimerkiksi julkinen palaute ehdotuksesta, joka koskee unionin luettelon toista päivitystä: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/2124-Paivitetty-luettelo-EUssa-esiintyvista-haitallisista-vieraslajeista_fi.

voi olla vakavia vaikutuksia Välimeren vyöhykkeen luonnonmaantieteelliseen alueeseen, säänneltäisiin vain siellä, kun taas näiden kasvien kauppa jatkuisi Pohjois-Euroopassa, missä niillä tuskin olisi merkittäviä vaikutuksia. Haitallisia vieraslajeja käsittelevässä komiteassa käydyt keskustelut osoittavat, että jäsenvaltiot eivät ole valinneet tällaista ratkaisua seuraavista kolmesta syystä:

- Haitallisia vieraslajeja koskevassa asetuksessa sallitaan selvästi tällaisten lajien sisällyttäminen unionin luetteloon.[20]
- Unionin luetteloon sisällyttämistä pidetään tehokkaampana toimenpiteenä, erityisesti kun otetaan huomioon siitä seuraava kauppakielto kaikkialla unionissa.
- Kaupan rajoituksia on vaikea panna täytäntöön vain joissakin osissa EU:ta.

2.4. 12 artikla. Jäsenvaltion kannalta merkitykselliset haitalliset vieraslajit

Asetuksen 12 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat laatia jäsenvaltion kannalta merkityksellisten haitallisten vieraslajien kansallisen luettelon. Kymmenessä jäsenvaltiossa oli hyväksytty tällaiset luettelot 31. päivään maaliskuuta 2021 mennessä.[21] Luetteloissa olevien taksonien määrä vaihtelee 13:sta yli 200:aan. Joihinkin kuuluu kokonaisia taksonomisia ryhmiä (suku- ja heimoryhmiä). Luettelon lajeihin ja taksonomisiin ryhmiin sovelletaan kansallisella tasolla samanlaisia rajoituksia kuin EU:n tasolla unionin kannalta merkityksellisiin haitallisiin vieraslajeihin. Jotkin lajit on sisällytetty useamman maan luetteloon. Näiden lajien käsittely on näille maille yhteinen ensisijainen tavoite. Joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta tämä ei kuitenkaan ole johtanut koordinoituihin toimiin.

2.5. 13 artikla. Haitallisten vieraslajien väyliä koskevat toimintasuunnitelmat

Asetuksen 13 artiklassa edellytetään, että jäsenvaltiot yksilöivät ja määrittelevät ensisijaisiksi unionin kannalta merkityksellisten haitallisten vieraslajien tahattoman tuonnin ja leviämisen väylät (eli reitit ja mekanismit) 18 kuukauden kuluessa unionin luettelon hyväksymisestä tai päivittämisestä. Lisäksi 13 artiklassa edellytetään, että jäsenvaltiot toteuttavat ensisijaisia väyliä koskevia toimintasuunnitelmia kolmen vuoden kuluessa unionin luettelon hyväksymisestä tai päivittämisestä.

Useimmat jäsenvaltiot ovat yksilöineet niiden kannalta merkitykselliset ensisijaiset väylät. Kuten haitallisia vieraslajeja koskevassa asetuksessa edellytetään, yksilöinti perustuu arvioihin väylän kautta saapuvien lajien määrästä ja kyseisten lajien mahdollisista vaikutuksista. Jäsenvaltiot ovat kuitenkin noudattaneet erilaisia menetelmiä, jotka vaihtelevat melko yksinkertaisista monimutkaisiin kaavoihin.

Yksilöidyt ensisijaiset väylät vaihtelevat huomattavasti jäsenvaltioittain, ja ensisijaisiksi on yksilöity 36 eri väylää. Useimmat jäsenvaltiot ovat kuitenkin yksilöineet ensisijaisiksi väyliksi kaksi väylää: ”karkaaminen suljetusta tilasta: lemmikit, akvaario-/terraariolajit” ja ”karkaaminen suljetusta tilasta: puutarhaviljely” (ks. taulukko 1).

[20] Haitallisia vieraslajeja koskevan asetuksen 4 artiklan 3 kohdan b alakohta ja johdanto-osan 10 kappale.

[21] Riskinarviointialue on unionin alue lukuun ottamatta syrjäisimpiä alueita. Haitallisia vieraslajeja koskevan asetuksen 6 artiklassa vahvistetaan syrjäisimpiä alueita koskevat erityissäännökset, joiden mukaan kunkin jäsenvaltion, jolla on syrjäisimpiin alueisiin kuuluvia alueita, on hyväksyttävä kutakin tällaista aluetta varten luettelo merkityksellisistä haitallisista vieraslajeista.

Jotkin jäsenvaltiot sisällyttivät analyysiinsa lisäksi sellaisia haitallisia vieraslajeja, jotka eivät sisälly unionin luetteloon, laatiakseen kattavampia toimintasuunnitelmia. Tämä osoittaa, että unionin nykyistä luetteloa pidetään liian rajallisena siihen sisältyvien väylien yksilöimiseksi ensisijaisiksi. Tiettyjä väyliä ei voida käsitellä 13 artiklan nojalla, ellei asianomaisia lajeja ole sisällytetty unionin luetteloon. Jos esimerkiksi painolastiveden mukana tulleita ja levinneitä lajeja ei sisällytetä unionin luetteloon, toimia tämän väylän käsittelemiseksi ei voida käynnistää haitallisia vieraslajeja koskevan asetuksen nojalla.

Vaikka väylien yksilöinnissä on edistytty, 13 artiklan täytäntöönpano on useimmissa jäsenvaltioissa viivästynyt. Maaliskuun 31. päivään 2021 mennessä vain kymmenen jäsenvaltiota[22] oli laatinut ja toimittanut komissiolle toimintasuunnitelmansa. Komissio käynnisti kesäkuussa 2021 menettelyt 18:aa jäsenvaltiota vastaan, koska ne eivät olleet laatineet toimintasuunnitelmaa tai -suunnitelmia.

Väyläluokka/alaluokka vuoden 2019 kertomuksissa käytetyn luokituksen mukaisesti		**Niiden jäsenvaltioiden lukumäärä, jotka ovat yksilöineet väylän ensisijaiseksi**	**Väylään liittyvien unionin kannalta merkityksellisten haitallisten vieraslajien lukumäärä**
1. PÄÄSTÄMINEN YMPÄRISTÖÖN	1.1 Biologinen torjunta	–	–
	1.2 Eroosion hallinta / dyynien vakauttaminen (tuuliaidat, pensasaidat jne.)	2	3
	1.3 Kalastaminen luonnossa (myös urheilukalastus)	6	7
	1.4 Metsästys	1	1
	1.5 Maiseman/kasvien/eläinten ”parantaminen” luonnossa	4	6
	1.6 Tuonti suojelutarkoituksia tai luonnonvaraisten lajien hallintaa varten	–	–
	1.7 Päästäminen ympäristöön jotakin muuta kuin edellä mainittua tarkoitusta varten (esim. turkki, kuljetus, lääketieteellinen käyttö)	2	12
	1.8 Muu tarkoituksellinen päästäminen ympäristöön	4	11
2. KARKAAMINEN SULJETUSTA TILASTA	2.1 Maatalous (myös biopolttoaineiden raaka-aineet)	2	2
	2.2 Vesiviljely/meriviljely	6	18
	2.3 Kasvitieteellinen puutarha / eläintarha / akvaario (ei koske kotitalouksissa olevia akvaarioita)	5	39
	2.4 Lemmikit, akvaario-/terraariolajit (myös elävä ravinto kyseisiä lajeja varten)	13	33
	2.5 Tuotantoeläimet (myös eläimet, joita valvotaan rajoitetusti)	1	2
	2.6 Metsätalous (myös metsittäminen ja uudelleen metsittäminen)	2	4
	2.7 Turkistarhat	1	3
	2.8 Puutarhaviljely	11	23
	2.9 Muu koristeviljely kuin puutarhaviljely	9	26
	2.10 Tutkimus ja *ex situ* -jalostus (laitoksissa)	–	–
	2.11 Elävä ravinto ja elävät syötit	8	9
	2.12 Muu karkaaminen suljetusta tilasta	2	11
3. KULJETUKSET – KONTAMINAATIO	3.1 Kontaminoituneet kasvintaimet	2	16
	3.2 Kontaminoituneet syötit	–	–
	3.3 Kontaminoitunut ravinto (myös elävä ravinto)	1	2
	3.4 Kontaminoituneet eläimet (lukuun ottamatta loisia, isännän/vektorin myötä kulkeutuvia lajeja)	3	15
	3.5 Eläinten loiset (myös isännän/vektorin myötä kulkeutuvat lajit)	–	–
	3.6 Kontaminoituneet kasvit (lukuun ottamatta loisia, isännän/vektorin myötä kulkeutuvia lajeja)	3	14
	3.7 Kasvien loiset (myös isännän/vektorin myötä kulkeutuvat	–	–

[22] Mukaan lukien Yhdistynyt kuningaskunta ennen sen eroa EU:sta.

	lajit)		
	3.8 Kontaminoituneet siemenet	1	3
	3.9 Puukauppa	–	–
	3.10 Maa-aineksen kuljetukset (esim. maaperä, kasvisto)	8	23
4. KULJETUKSET – VEKTORI	4.1 Onginta-/kalastusvälineet	6	20
	4.2 Kontit/irtotavara	2	3
	4.3 Lentokoneen päällä tai sisällä	1	1
	4.4 Laivojen/veneiden mukana (pois lukien painolastivesi ja runkoon kiinnittyminen)	3	14
	4.5 Koneet/laitteet	3	17
	4.6 Ihmiset ja heidän matkatavaransa/varusteensa (erityisesti matkailu)	1	7
	4.7 Orgaaninen pakkausmateriaali, erityisesti puupakkaukset	1	1
	4.8 Laivojen/veneiden painolastivesi	5	7
	4.9 Kiinnittyminen laivojen/veneiden runkoon	4	8
	4.10 Kulkuneuvot (auto, juna jne.)	4	12
	4.11 Muut kuljetusvälineet	1	1
5. KÄYTÄVÄ	5.1 Toisiinsa liittyvät vesiväylät/vesistöt/meret	6	35
	5.2 Tunnelit ja maasillat	–	–
6. KULKEUTUMINEN AVUSTAMATTA	5.3 Väylää 1–5 pitkin saapuneiden vieraslajien luonnollinen kulkeutuminen rajojen yli	8	45

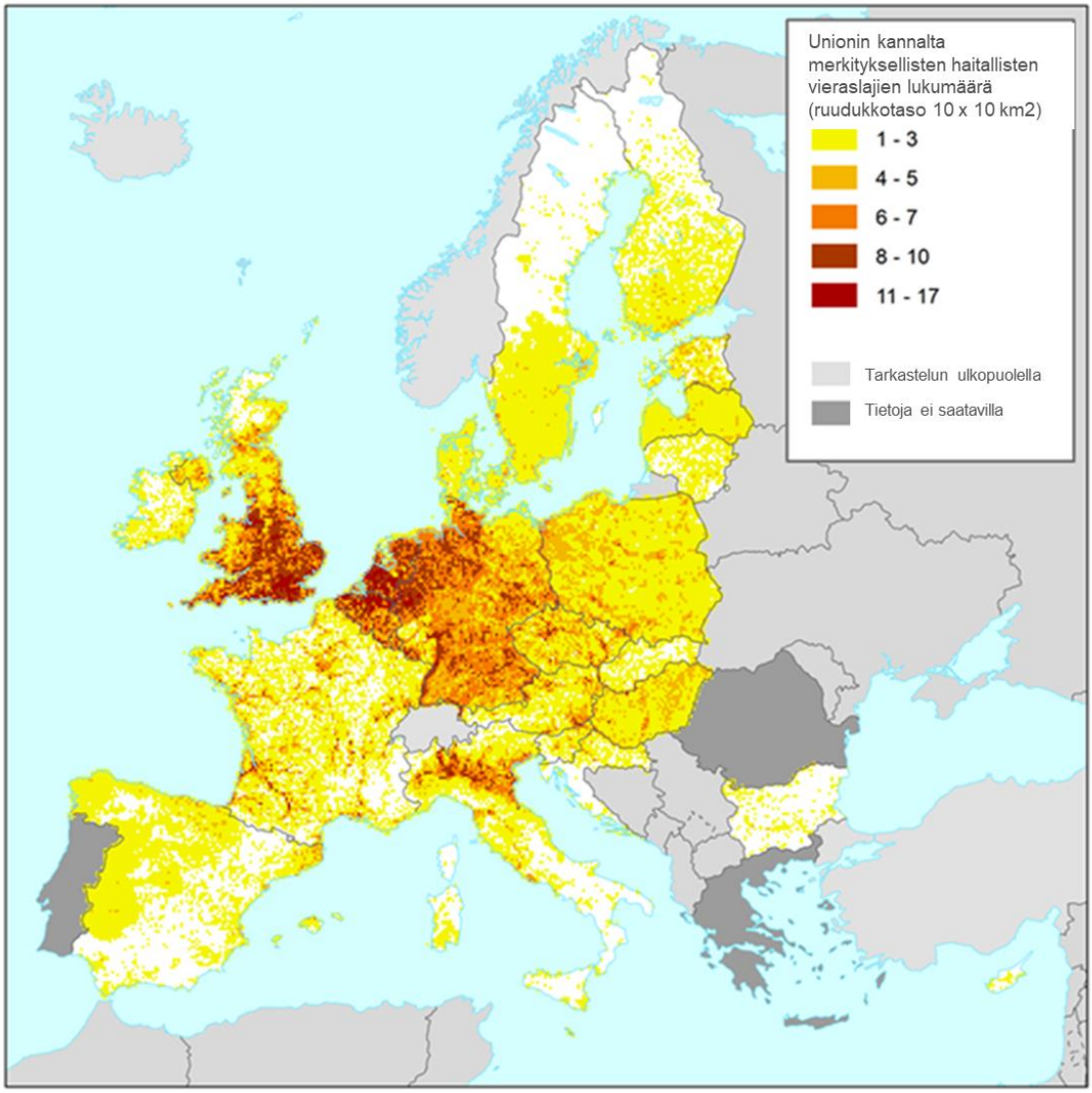
Taulukko 1: *Raportoinnissa käytettyjen väylien luokittelu, niiden jäsenvaltioiden lukumäärä, jotka ovat yksilöineet kunkin väylän ensisijaiseksi, ja kunkin väylän kohdalla unionin kannalta merkityksellisten haitallisten vieraslajien lukumäärä.*

2.6. 14 artikla. Seurantajärjestelmä

Asetuksen 14 artiklassa edellytetään, että jäsenvaltiot perustavat seurantajärjestelmän, jolla kerätään ja kirjataan tietoja unionin kannalta merkityksellisten haitallisten vieraslajien esiintymisestä ympäristössä.

Maaliskuun 31. päivään 2021 mennessä 24 jäsenvaltiota oli perustanut tällaisen järjestelmän. Nämä järjestelmät perustuvat usein olemassa oleviin järjestelmiin, kuten muihin EU:n säädöksien vaatimiin järjestelmiin. Hyvin harvoissa tapauksissa on otettu käyttöön uusi seurantajärjestelmä. Useiden jäsenvaltioiden järjestelmät ovat yhteydessä kansalaisten tiedetoimintaan, ja muutamat järjestelmät perustuvat siihen lähes yksinomaan. Joissakin jäsenvaltioissa on myös tietoja sidosryhmiltä (viljelijöiltä, metsänhoitajilta, metsästäjiltä, kalastajilta, luonnonsuojelualan kansalaisjärjestöiltä jne.). Komissio käynnisti kesäkuussa 2021 menettelyt kolmea jäsenvaltiota vastaan, koska ne eivät olleet perustaneet seurantajärjestelmää.

Unionin kannalta merkityksellisten haitallisten vieraslajien raportoidussa levinneisyydessä havaittiin joitakin puutteita ja epäjohdonmukaisuuksia. Kertomuksissa kävi ilmi, että naapurijäsenvaltioiden raja-alueilla kirjattujen lajien lukumäärässä oli huomattavia eroja (ks. kaavio 5). Tämä osoittaa, i) että joidenkin unionin kannalta merkityksellisten haitallisten vieraslajien tosiasiallinen levinneisyys ei ole vielä täysin tiedossa ja ii) että seurantajärjestelmät eivät ainakaan vuoteen 2018 mennessä, jolloin nämä tiedot kerättiin, kattaneet riittävästi kaikkia unionin kannalta merkityksellisiä haitallisia vieraslajeja tai kaikkia kansallisia alueita.



Kaavio 5: *Unionin kannalta merkityksellisten haitallisten vieraslajien lukumäärä vuoden 2019 kertomusten kattamista 48 lajista 10 × 10 km:n ruudukossa.*

2.7. 15 artikla. Virallinen valvonta

Asetuksen 15 artiklassa edellytettiin, että jäsenvaltioilla on viimeistään 2. päivänä tammikuuta 2016 oltava käytössä täysin toimivat rakenteet sellaisen virallisen valvonnan suorittamiseksi, joka on välttämätöntä, jotta voidaan estää unionin kannalta merkityksellisten haitallisten vieraslajien tarkoituksellinen tuonti unioniin.

Tällaisia rakenteita oli käytössä 25 jäsenvaltiossa 31. päivään maaliskuuta 2021 mennessä. Näihin rakenteisiin kuuluvat tullipalvelut ja/tai kasvinsuojelu- tai eläinlääkintäpalvelut. Jäsenvaltiot ilmoittivat vain muutamasta haitallisten vieraslajien pysäyttämisestä rajoilla suoritetun virallisen valvonnan ansiosta.

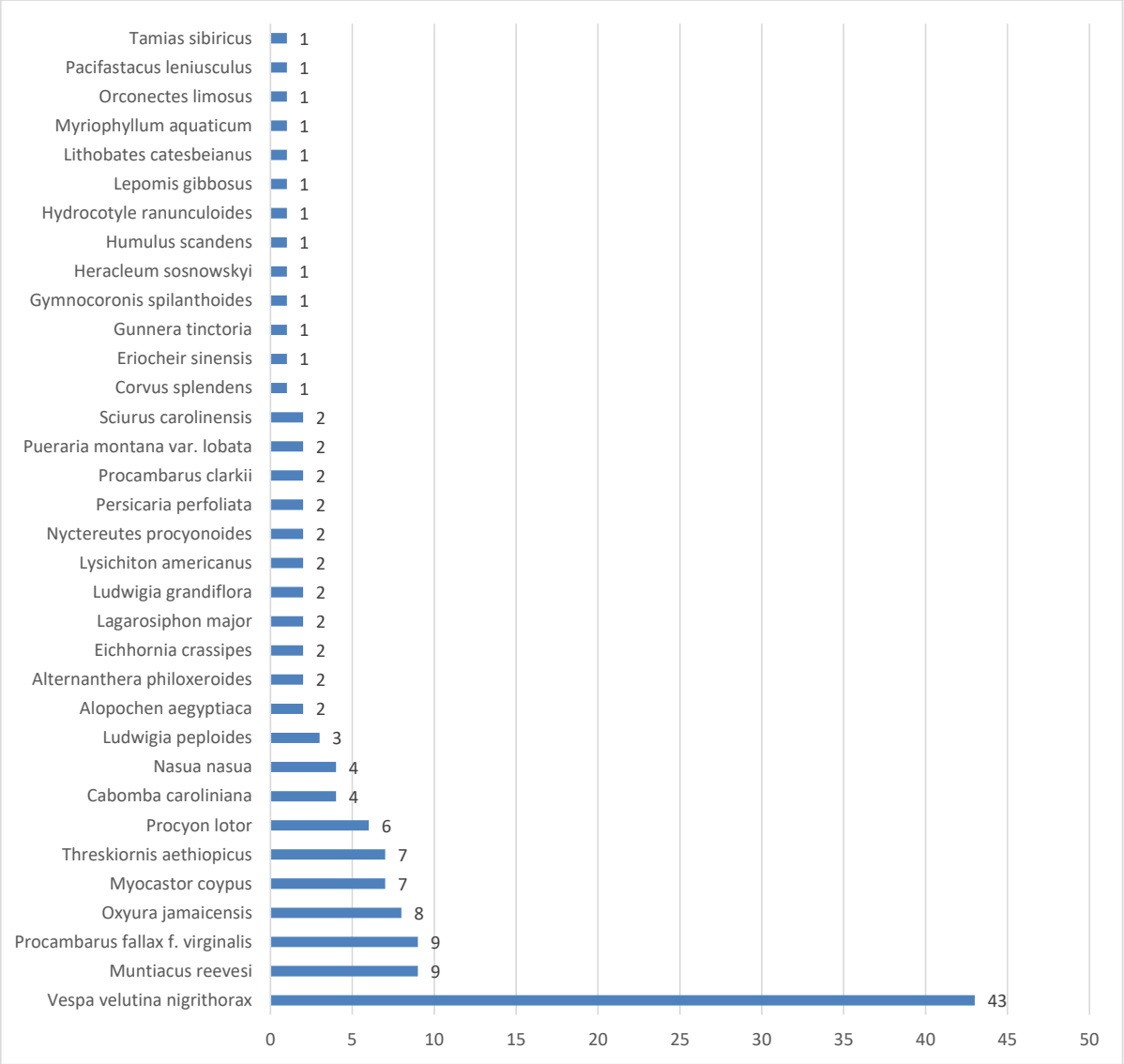
Virallisen valvonnan rakenteiden kattavuus vaihtelee jäsenvaltioittain. Unionin luettelon sisällyttäminen Taricciin[23] ja Traces-järjestelmään[24] on helpottanut asiakirjatarkastuksia. Kuitenkin vain muutama jäsenvaltio näyttää tekevän erityisiä riskianalyyseja ja fyysisiä tarkastuksia. Monien jäsenvaltioiden on selkeytettävä viranomaisten välistä vastuunjakoa muun muassa yhteistyön, tietojenvaihdon ja koulutusohjelmien osalta. Kesäkuussa 2021 komissio käynnisti menettelyt kahta jäsenvaltiota vastaan, koska ne eivät olleet panneet 15 artiklaa täytäntöön.

2.8. 16 ja 17 artikla. Varhaista havaitsemista koskevat tiedoksiannot ja nopea hävittäminen invaasion varhaisessa vaiheessa

Asetuksen 16 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle sellaisten unionin kannalta merkityksellisten haitallisten vieraslajien ilmaantumisesta, joita ei aiemmin tiedetty esiintyvän niiden alueella, tai unionin kannalta merkityksellisen haitallisen vieraslajin ilmaantumisesta uudelleen sen jälkeen, kun se oli jo ilmoitettu hävitetyksi. Asetuksen 17 artiklan mukaan näiden jäsenvaltioiden on i) toteutettava nopeita hävittämistoimenpiteitä, ii) annettava ne tiedoksi komissiolle ja iii) ilmoitettava niistä muille jäsenvaltioille.

Ensimmäisen unionin luettelon hyväksymisestä eli heinäkuusta 2016 alkaen 31. päivään maaliskuuta 2021 mennessä 19 jäsenvaltiota (mukaan lukien Yhdistynyt kuningaskunta siihen asti, kun se erosi EU:sta) on ilmoittanut komissiolle erityisen ilmoitusjärjestelmän[25] kautta 135 varhaisesta havaitsemisesta, jotka koskivat 34:ää unionin kannalta merkityksellistä haitallista vieraslajia niistä 66 lajista, jotka on sisällytetty unionin luetteloon. Näistä tapauksista 57:n ilmoituksissa vahvistettiin, että laji oli hävitetty nopeasti, 42 tapauksen osalta toimet olivat käynnissä, viidessä tapauksessa toimenpiteistä ei ollut vielä päätetty ja yksi jäsenvaltio päätti soveltaa hallintatoimenpiteitä 18 artiklan mukaisesti (poikkeukset nopean hävittämisen velvoitteesta). Jäsenvaltiot katsoivat 30 tapauksessa, että nopeaa hävittämistä ei saavutettu. Suurin osa varhaista havaitsemista koskevista tiedonannoista – yhteensä 43 – koski aasianherhiläistä (*Vespa velutina nigrithorax*).

[23] Euroopan unionin yhtenäistariffi.
[24] Yhdennetty eläinlääkinnällinen tietojärjestelmä.
[25] NOTSYS: https://easin.jrc.ec.europa.eu/notsys/



Kaavio 6: *Varhaista havaitsemista koskevat tiedonannot kunkin unionin kannalta merkityksellisen haitallisen vieraslajin osalta heinäkuun 2016 ja maaliskuun 2021 välisenä aikana. Lukuihin sisältyy useita saman jäsenvaltion tiedonantoja samasta lajista.*

2.9. 19 artikla. Hallintatoimenpiteet

Asetuksen 19 artiklassa edellytetään, että jäsenvaltiot soveltavat tehokkaita hallintatoimenpiteitä sellaisiin haitallisiin vieraslajeihin, joilla on merkitystä unionin kannalta ja joiden jäsenvaltiot ovat todenneet levinneen alueellaan laajalle. Tällaisten toimenpiteiden tavoitteena on oltava haitallisen vieraslajin kannan hävittäminen, sen koon säätely tai leviämisen rajoittaminen.

Jäsenvaltioista 23 ilmoitti soveltaneensa hallintatoimenpiteitä heinäkuun 2016 ja joulukuun 2018 välisenä aikana, koska niiden alueella oli esiintynyt unionin kannalta merkityksellinen haitallinen vieraslaji. Jäsenvaltiot ilmoittivat 634 erilaisesta hallintatoimenpiteestä, jotka kattoivat 41 niistä 43 lajista, jotka olivat unionin luettelossa ja joita esiintyi unionin alueella kyseisenä ajanjaksona. Jotkin jäsenvaltiot laativat erilliset toimenpiteet lajin eri populaatioille alueellaan, kun taas toiset kohdistivat toimenpiteitä lajin koko populaatioon alueellaan.

Kertomusten mukaan kuusi prosenttia hallintatoimenpiteistä johti hävittämiseen, 21 prosenttia johti kohteena olevan kannan vähenemiseen, 14 prosenttia ei saanut aikaan

muutosta kohdekannassa, 17 prosenttia johti kohdekannan kasvuun toimenpiteistä huolimatta ja 42 prosenttia johti epäselviin tuloksiin. Kertomuksista käy myös ilmi merkittäviä toimia, joilla pyritään ymmärtämään ja lieventämään hallintatoimenpiteiden vaikutuksia muihin kuin kohdelajeihin.

2.10. 25 artikla. Tietotukijärjestelmä

Komission haitallisia vieraslajeja koskevan asetuksen täytäntöönpanoa varten perustama tietotukijärjestelmä koostuu seuraavista osista:

- Euroopan vieraslajien tietoverkosto (EASIN)[26], joka mahdollistaa tieteellisen tiedon ja paikkatietojen helpon saatavuuden noin 14 000:sta Euroopassa esiintyvästä vieraslajista

- eurooppalainen vieraslajien ilmoitusjärjestelmä (NOTSYS)[27], jonka avulla jäsenvaltiot voivat ilmoittaa komissiolle ja muille jäsenvaltioille unionin kannalta merkityksellisten haitallisten vieraslajien varhaisesta havaitsemisesta ja niiden vuoksi toteutetuista nopeista hävittämistoimenpiteistä.

2.11. Tietoisuuden lisääminen

Useimmat jäsenvaltiot ovat pyrkineet tiedottamaan yleisölle haitallisten vieraslajien vaikutuksista ja tarpeesta puuttua niihin lähinnä luomalla tai parantamalla asiaan liittyviä verkkosivustoja. Jäsenvaltiot ovat myös toteuttaneet suurelle yleisölle tai tietyille väestöryhmille (sidosryhmille, nuorille, kouluille jne.) suunnattuja tiedotuskampanjoita eri tavoin (sanoma- ja aikakauslehtiartikkeleita, lehdistötiedotteita, uutiskirjeitä, radio- ja televisio-ohjelmia, museonäyttelyitä, konferensseja, julkisia kyselytutkimuksia, kansalaisten tiedetoimintaa edistäviä matkapuhelinsovelluksia ja käytännesääntöjen edistämistä). Monissa jäsenvaltioissa kansalaiset ovat saaneet tietoa myös kansalaisjärjestöiltä, yksityiseltä sektorilta, oppilaitoksilta ja muilta järjestöiltä, joihin haitalliset vieraslajit vaikuttavat tai jotka työskentelevät niiden parissa.

Komissio lisää tietoisuutta haitallisista vieraslajeista asiaa koskevalla verkkosivulla[28] (EASIN-foorumi, jossa tarjotaan tieteellistä tietoa, verkkokoulutuksia ja sosiaalisen median sisältöjä) sekä kansalaisten tiedetoimintaa edistävällä Invasive Alien Species in Europe[29] -älypuhelinsovelluksella. Käynnissä olevien hankkeiden tavoitteena on i) parantaa haitallisia vieraslajeja käsittelevien keskeisten alojen ja toimivaltaisten viranomaisten välistä ymmärtämystä ja viestintää[30] sekä ii) edistää selkärankaisten haitallisten vieraslajien inhimillistä hallintaa[31]. Komissio on myös laatinut jäsenvaltioille aineistoa haitallisia vieraslajeja koskevan asetuksen täytäntöönpanon helpottamiseksi (esim. ohjeet, joilla tuetaan unionin kannalta merkityksellisten haitallisten vieraslajien tunnistamista virallisen valvonnan tai seurantajärjestelmien avulla, sekä opas, jolla tulkitaan biologista monimuotoisuutta koskevassa yleissopimuksessa määriteltyjen vieraslajien saapumisväylien luokkia).

[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. Täytäntöönpanokustannukset, hyödyt ja rahoitus

Jäsenvaltioista 19 toimitti jonkinlaisen arvion haitallisia vieraslajeja koskevan asetuksen noudattamisesta aiheutuvista kustannuksista vuosina 2015–2018. Kustannukset vaihtelevat 17 000 eurosta 40 miljoonaan euroon jäsenvaltiota kohden. Kaikkien jäsenvaltioiden arvioidut kustannukset ovat yhteensä noin 75 miljoonaa euroa nelivuotiskaudella. Useimmat arviot kattavat hallinnointi- ja valistustoimenpiteet, mutta joihinkin sisältyy myös henkilöstö- ja muita kustannuksia. Koska nämä arviot eivät kata samoja kustannusluokkia ja niihin liittyy erilaisia rajoituksia, vertailut eivät ole tarkoituksenmukaisia.

Useimmat jäsenvaltiot katsoivat, että ilmoitetut kustannukset ovat todellisia kustannuksia alhaisemmat. Jäsenvaltiot eivät useimmiten pystyneet arvioimaan kokonaiskustannusten määrää, koska täytäntöönpanotoimia toteuttavat julkiset elimet osana nykyisiä toimiaan ja olemassa olevalla kapasiteetilla (esim. virallinen valvonta ja seurantajärjestelmät). Lisäksi joitakin toimia toteuttavat monet eri toimijat kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla, minkä vuoksi kaikkia kustannuksia on vaikea koota yhteen. Hallintatoimenpiteet kattavat usein muitakin kuin vain luetteloon sisällytettyjä haitallisia vieraslajeja ja koskevat haitallisia vieraslajeja tai luonnon ennallistamista yleensä, minkä vuoksi pelkästään haitallisia vieraslajeja koskevan asetuksen täytäntöönpanoon liittyvien kustannusten yksilöiminen on erittäin vaikeaa.

Kustannuksia aiheutuu myös talouden aloille, joiden on mukautettava toimintaansa (esim. lemmikki- ja puutarhakauppiaat, joiden on lopetettava unionin kannalta merkityksellisten haitallisten vieraslajien kauppa, ja eläintarhat, joiden on toteutettava toimenpiteitä sen varmistamiseksi, etteivät lajiyksilöt karkaa tai lisäänny).

Hyötyjen arvioiminen on vaikeaa ainakin rahallisesti. Hyötyjä ovat muun muassa vältetyt haittavaikutukset biologiseen monimuotoisuuteen, ihmisten terveyteen (esim. kaukasianjättiputken (*Heracleum mantegazzianum*) aiheuttamat ihovammat) ja talouteen (esim. infrastruktuurille aiheutuvat haitat), kun pyritään estämään uusien haitallisten vieraslajien tuonti alueelle ja hallitsemaan unionin kannalta merkityksellisiä haitallisia vieraslajeja. Viimeaikaiset tutkimukset[32] vahvistavat haitallisia vieraslajeja koskevaa asetusta koskevassa vaikutustenarvioinnissa[33] esitetyn oletuksen, jonka mukaan haitallisten vieraslajien aiheuttamien ongelmien käsittelemisestä mahdollisimman varhaisessa vaiheessa aiheutuvat kustannukset ovat selvästi pienemmät kuin toimien toteuttamatta jättämisestä tai niiden merkittävistä viivästyksistä aiheutuvat kustannukset. Tämä johtuu siitä, että haittojen ja hallinnan kustannukset yleensä nousevat huomattavasti ajan mittaan.

Vaikka unionin kannalta merkityksellisten haitallisten vieraslajien hävittämisessä tai niiden hallitsemisessa on kertomusten mukaan jossakin määrin onnistuttu (ks. kohdat 2.8 ja 2.9), on ennenaikaista arvioida haitallisia vieraslajeja koskevan asetuksen kokonaisvaikutusta tältä osin. Luetteloon sisällytettyjen lajien levinneisyyden perustasot[34], jotka vastaavat unionin luettelon hyväksymisajankohtaa, luotiin vuonna 2013. Jäsenvaltioiden ilmoittamat ensimmäiset levinneisyystiedot vastaavat parasta saatavilla olevaa tietoa mahdollisimman lähellä 31. päivää joulukuuta 2018.

[32] Ks. Cuthbert, R. N. *et al.* ”Global economics of aquatic invasive alien species” *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”, *Biological invasions* (2021), arvioitavana. DOI: 10.21203/s. 3.rs.-300416/v1.

[33] SWD(2013) 321 final.

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

Hallintavelvoitteita sovellettiin kuitenkin ensimmäisen unionin luettelon kohdalla vasta helmikuusta 2018 alkaen ja sen ensimmäisen päivityksen kohdalla helmikuusta 2019 alkaen. Ennakko-odotusten mukaisesti vertailu lähtötilanteen ja ilmoitettujen levinneisyystietojen välillä ei ole paljastanut merkittäviä muutoksia.[35] Mielekkäämpi vertailu voidaan tehdä uusien, vuonna 2025 saatavien levinneisyystietojen perusteella. Onnistumista voidaan mitata myös tarkastelemalla, ovatko haitallisten vieraslajien suojeltuihin lajeihin ja elinympäristöihin kohdistamat paineet vähentyneet huomattavasti. Tällaiset suuntaukset ovat kuitenkin hyvin hitaita, eikä niitä ole tarkoitus mitata ennen vuotta 2030.

Jäsenvaltiot ilmoittivat, että toteutetut toimet rahoitettiin sekä kansallisista/paikallisista lähteistä että EU:n rahoituksesta, pääasiassa Life-ohjelmasta ja EU:n koheesiorahastosta. Monet jäsenvaltiot, erityisesti ne, jotka tukeutuvat eniten EU:n rahoitukseen, vetosivat riittämättömiin resursseihin yhtenä tärkeimmistä syistä tiettyjen säännösten täytäntöönpanon viivästymiseen.

2.13. Täytäntöönpanon haasteet

Tässä uudelleentarkastelussa on yksilöity joitakin alla esitettäviä haasteita ja parannusehdotuksia.

- Haitallisia vieraslajeja koskevaa asetusta ei ole vielä pantu täysimääräisesti täytäntöön, koska useimmat jäsenvaltiot eivät ole vielä panneet täytäntöön toimintasuunnitelmia, joilla puututaan ensisijaisiin väyliin. Lisäksi on mahdollista parantaa sekä seurantajärjestelmien kattavuutta että virallisen valvonnan rakenteita monissa jäsenvaltioissa.
- Epävarmuus tiettyjen lajien mahdollisista vaikutuksista tai taloudellisesta merkityksestä voi estää niiden sisällyttämisen unionin luetteloon ja siten heikentää haitallisia vieraslajeja koskevan asetuksen vaikuttavuutta. Asetukseen sisältyy kuitenkin säännöksiä (kiireelliset toimenpiteet ja tehostettu alueellinen yhteistyö), joilla voitaisiin puuttua välittömän riskin aiheuttaviin lajeihin ja lajeihin, joilla on taloudellista merkitystä. Jäsenvaltiot eivät kuitenkaan ole käyttäneet näitä säännöksiä, eikä asetuksessa anneta komissiolle oikeutta käynnistää niitä.
- Jäsenvaltioiden välistä koordinointia voitaisiin parantaa, koska i) kansallisesti merkityksellisten haitallisten vieraslajien luettelot sisältävät samoja lajeja, ii) hallintatoimenpiteiden prioriteetit ja niihin käytettävät resurssit vaihtelevat naapurivaltioiden välillä ja iii) jäsenvaltiot ovat määrittäneet ensisijaisiksi hyvin erilaisia väyliä.
- Unionin luettelo on prioriteettiluettelo, johon voidaan lisätä lajeja vasta, kun näyttöä on riittävästi saatavilla. Tästä syystä se ei voi sisältää kaikkia haitallisia vieraslajeja.
- Haitallisten vieraslajien käsittelyyn tarvittavan rahoituksen puute on edelleen este monille jäsenvaltioille. EU:n rahoitus on edelleen tärkeää, koska sillä voidaan täydentää eri lähteistä saatavaa kansallista rahoitusta (esim. Euroopan meri- ja kalatalousrahasto meriympäristön haitallisten vieraslajien käsittelyyn, Horisontti Eurooppa -ohjelma asiaankuuluvaa tutkimusta varten ja yhteinen maatalouspolitiikka haitallisten vieraslajien hallitsemiseksi) täysimääräisen ja tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi.

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

- Toinen merkittävä haaste useissa jäsenvaltioissa on hallinnollisten valmiuksien puute erityisesti paikallis- ja aluetasolla. Tämä vaihtelee kyvystä käyttää riittäviä seurantajärjestelmiä toimien priorisoinnin ja toteuttamisen valmiuksiin (mukaan lukien i) toimintasuunnitelmien laatiminen ja täytäntöönpano sekä ii) tarvittavien julkisten kuulemisten hallinnointi ja mahdollisten ristiriitojen hallinta, esim. sidosryhmät, jotka vastustavat luetteloon merkitsemistä tai hallintatoimenpiteitä).
- Tietämyksessä on puutteita erityisesti koskien i) menetelmiä, joilla dokumentoidaan haitallisten vieraslajien käsittelyn kustannukset ja hyödyt, ii) ilmastonmuutoksen vaikutuksia haitallisten vieraslajien vakiintumiseen ja leviämiseen ja iii) haitallisten vieraslajien hallinnan uusia menetelmiä, erityisesti toimenpiteitä, joilla puututaan monenlaisiin haitallisiin taksoneihin väylätasolla.

3. PÄÄTELMÄT

Koska haitallisia vieraslajeja koskevan asetuksen eri velvoitteiden täytäntöönpanon määräajat umpeutuivat asteittain ensimmäisen unionin luettelon hyväksymisajankohdan (heinäkuu 2016) ja heinäkuun 2019 välisenä aikana, useimmista asetuksen tavoitekohdista on ennenaikaista tehdä päätelmiä. Tästä syystä komissio ei täydentänyt tätä kertomusta asetuksen muuttamista koskevalla lainsäädäntöehdotuksella. Lisätietoja tällaisen ehdotuksen tarpeellisuudesta kerätään jäsenvaltioiden seuraavista kertomuksista, jotka on määrä antaa vuonna 2025.

Vaikka haitallisia vieraslajeja koskevan asetuksen täytäntöönpano on osoittautunut haasteelliseksi monessa suhteessa, sen tavoitteita on jo alettu saavuttaa. Tässä ensimmäisessä uudelleentarkastelussa on yksilöity joitakin merkittäviä saavutuksia, jotka esitetään alla olevissa luetelmakohdissa.

- Asetuksella on luotu johdonmukaiset puitteet haitallisten vieraslajien käsittelylle EU:n tasolla. Se on saanut useimmat jäsenvaltiot perustamaan seurantajärjestelmän ja järjestämään virallisen valvonnan näille lajeille. Vaikka varsinainen täysimääräinen täytäntöönpanoaika on ollut hyvin lyhyt, on merkkejä siitä, että rajoitukset (esim. lajien kaupan kieltäminen), varhainen havaitseminen ja nopea hävittäminen sekä laajalle levinneiden lajien hallinta tuottavat hyötyjä.
- Unionin kannalta merkityksellisten haitallisten vieraslajien luetteloa koskevat säännökset ovat osoittautuneet tehokkaiksi, ja ne ovat mahdollistaneet luettelon säännöllisen päivittämisen. Varhaista havaitsemista koskevien tiedoksiantojen ja toteutettujen hallintatoimenpiteiden määrä viittaa siihen, että luetteloon sisällytetyt haitalliset vieraslajit ovat merkityksellisiä useimmille jäsenvaltioille.
- Euroopassa esiintyvistä haitallisista vieraslajeista on nyt tietoa keskitetysti, ja se on kattavampaa kuin koskaan aiemmin. Käytössä on uusia mekanismeja, joilla raportoidaan uusista havainnoista ja varoitetaan niistä.
- Haitallisia vieraslajeja koskeva asetus on lisännyt tietoisuutta haitallisten vieraslajien aiheuttamasta ongelmasta myös suuren yleisön keskuudessa.

Asetus on ollut oikea-aikainen säädös. Maailmankaupan ja matkailun ennustetun kasvun sekä ilmastonmuutoksen odotetaan lisäävän haitallisten vieraslajien tuontia ja vakiintumista. Tämä voi lisätä biologiseen monimuotoisuuteen ja ekosysteemeihin, ihmisten terveyteen ja talouteen kohdistuvia haittavaikutuksia. Se voi myös lisätä asiaan

liittyviä kustannuksia.[36] Haitallisia vieraslajeja koskevan asetuksen sekä muun asiaa koskevan lainsäädännön ja kansainvälisten sopimusten täysimääräistä täytäntöönpanoa on tehostettava. Tämä on vuoteen 2030 ulottuvan luonnon monimuotoisuutta koskevan EU:n strategian[37] mukainen sitoumus.

[36]Ks. esim. Diagne, C. *et al.* (2021), ”High and rising economic costs of biological invasions worldwide”, *Nature*. https://doi.org/10.1038/s41586-021-03405-6.

[37] COM(2020) 380.