

Vergaderjaar 2007–2008

26 407

Biodiversiteit

Nr. 27

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 oktober 2007

Hierbij informeer ik u over mijn beleidsvoornemens ten aanzien van invasieve exoten.

De Partijen van het Biodiversiteitsverdrag (CBD) – waaronder Nederland – hebben vastgesteld dat invasieve exoten, na habitatverlies en over-exploitatie, wereldwijd de grootste bedreiging voor biodiversiteit vormen. Ook in Nederland zijn invasieve exoten een reële bedreiging voor de biodiversiteit. Het Biodiversiteitsverdrag spoort partijen aan beleid te ontwikkelen om introductie van soorten, die de inheemse flora en fauna of ecosystemen kunnen bedreigen, te voorkomen.

Ik geef invulling aan de doelstellingen van het Biodiversiteitsverdrag door nationaal beleid te ontwikkelen dat als doel heeft de inheemse biodiversiteit te beschermen tegen invasieve exoten. Dit beleid is beschreven in de bijgevoegde nota.

Definitie exoot

Ik definieer een exoot als een uitheemse soort (onder andere planten, dieren, micro-organismen) die Nederland niet op eigen kracht kan bereiken, maar door menselijk handelen (transport, infrastructuur) terecht is gekomen in de Nederlandse natuur of dat in de nabije toekomst dreigt te doen. Soorten die Nederland op eigen kracht bereiken, bijvoorbeeld door klimaatverandering, vallen buiten deze definitie en dus buiten dit beleid.

Introducties van exoten leiden in de meeste gevallen niet tot grote problemen. Slechts een beperkt aantal exoten vertoont invasief gedrag. Een exoot is invasief als deze zich vestigt en explosief ontwikkelt. Invasieve exoten kunnen een bedreiging vormen voor de inheemse biodiversiteit. Daarnaast kunnen ze de volksgezondheid of veiligheid bedreigen en daarmee de maatschappij veel overlast of economische schade bezorgen.

De noodzaak voor maatregelen ter preventie, bestrijding of beheersing van exoten hangt af van de (verwachte) mate van schade die de introductie van een nieuwe soort met zich meebrengt.

Strategie

Een exoot die zich eenmaal heeft gevestigd, is zeer moeilijk weg te krijgen. Het zwaartepunt van mijn beleid is daarom gericht op preventie van introducties van nieuwe, soorten invasieve exoten. Als dat lukt dan richt mijn beleid zich op het nemen van bestrijdingsmaatregelen, zolang populaties nog klein en beheersbaar zijn. Is dat geen haalbare optie, dan richt mijn beleid zich vervolgens op beheersmaatregelen. Deze strategie, waarbij de nadruk ligt op preventie, is in overeenstemming met de afspraken die gemaakt zijn in het kader van het Biodiversiteitsverdrag.

Afbakening beleid

Daar waar de gevolgen van een exoot overlappen met andere beleids-terreinen, zal ik in overleg treden met andere ministeries (zoals Volksgezondheid, Welzijn en Sport of Verkeer en Waterstaat). Het uitgangspunt is dat, daar waar dat nodig en mogelijk is, zoveel mogelijk met andere ministeries en de daaronder vallende uitvoerende diensten wordt samengewerkt, zodat optimaal gebruik gemaakt kan worden van reeds aanwezige organisatiestructuren.

Ook veeziekten en plantenziekten en -plagen zijn vaak het gevolg van exotische soorten, die Nederland vanuit het buitenland weten te bereiken. Voor de bescherming van land- en tuinbouwgewassen en vee kent Nederland een lange traditie van fytosanitair en veterinair beleid en bijbehorende wet- en regelgeving. Hiervoor zijn goed functionerende signalerings- en eliminatieprogramma's ingericht. Daarom richt deze nota zich niet op dergelijke aspecten van exotenbeleid. In de uitvoering zal, waar dat mogelijk is, echter wel aansluiting gezocht worden bij deze reeds bestaande organisatiestructuren voor humane infectieziekten en fytosanitair en veterinair beleid. Zodoende kan optimaal gebruik worden gemaakt van bestaande expertise en van de aanwezige infrastructuur op dit gebied.

Nederland heeft echter nog geen specifiek beleid om schade door invasieve exoten aan biodiversiteit te voorkomen. In deze nota stel ik nieuw beleid voor om schade door invasieve exoten aan biodiversiteit te voorkomen, te bestrijden of te beheersen.

Coördinerend Orgaan Invasieve Exoten

De verantwoordelijkheden die mijn ministerie op zich zal nemen, zullen voor een belangrijk deel ondergebracht worden bij het Coördinerend Orgaan Invasieve Exoten (COIE). De belangrijkste taak van het COIE is het mij gevraagd en ongevraagd adviseren over de aanpak van invasieve exoten. Dit coördinerend orgaan richt zich op het verzamelen en verspreiden van informatie over exoten, het (laten) uitvoeren van risicoanalyses voor exoten en, op basis van zo'n analyse, het adviseren over de noodzaak en mogelijke wijzen van preventie, bestrijding of beheersing van exoten. De uitvoering van eventuele maatregelen wordt gelegd bij uitvoerende organisaties.

De tweede helft van 2007 en 2008 is de opstartfase voor het Coördinerend Orgaan Invasieve Exoten. In deze periode worden voorbereidingen getroffen voor een volledig functionerend COIE vanaf 1 januari 2009. Het

COIE zal in 2009 bestaan uit een commissie van onafhankelijke deskundigen en bestuurders en een ondersteunend secretariaat.

In deze commissie zullen bestuurders uit het bedrijfsleven, kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties en terreinbeheerders deelnemen. De voorzitter van de commissie wordt het gezicht naar buiten. Het secretariaat bestaat uit enkele ambtenaren en wordt ondergebracht binnen de structuur van de Plantenziektenkundige Dienst van mijn ministerie. Het COIE zal gebruikmaken van de kennis van allerlei deskundige organisaties in binnen- en buitenland.

Mijn beleidsvoornemens zijn uitgebreid besproken met maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen, natuurbeheerders, overheden en een aantal sectoren uit het bedrijfsleven. Deze organisaties zullen ook nauw betrokken worden bij de uitvoering van het beleid.

De minister van Lndbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
G. Verburg

Leeswijzer

Eerst wordt de aanleiding van de ontwikkeling van exotenbeleid besproken: globalisering, internationale afspraken en het ontbreken van specifiek Nederlands beleid om schade door invasieve exoten aan biodiversiteit te voorkomen. Vervolgens worden de uitgangspunten van het nieuwe beleid toegelicht. Tot slot wordt weergegeven op welke wijze het beleid uitgevoerd zal worden. In de bijlage wordt ter illustratie een aantal voorbeelden van exoten gepresenteerd.

Wat is een exoot?

Een exoot is een uitheemse plant, dier of micro-organisme die Nederland niet op eigen kracht kan bereiken, maar door menselijk handelen (transport, infrastructuur) terecht is gekomen in de Nederlandse natuur. Introducties van exoten leiden in de meeste gevallen niet tot grote problemen, slechts een beperkt aantal exoten vertoont invasief gedrag. Een exoot is invasief als deze zich vestigt en explosief ontwikkelt. Invasieve exoten kunnen een bedreiging vormen voor de inheemse biodiversiteit, volksgezondheid en veiligheid. Exoten kunnen de maatschappij hierdoor veel last bezorgen en ook tot economische schade leiden.

Soorten die in omliggende gebieden van nature voorkomen en Nederland zelfstandig binnenkomen (door klimaatverandering) vallen niet onder deze definitie. Van soorten die op eigen kracht binnenkomen is namelijk minder schade te verwachten dan van soorten die door direct menselijk handelen (transport, infrastructuur) in Nederland geïntroduceerd worden. (Met bijvoorbeeld prooidieren die zich op eigen kracht verplaatsen reizen ook hun roofdieren mee, waardoor de aantallen gereguleerd blijven.) Bovendien is het praktisch onuitvoerbaar om deze soorten tegen te houden.

Aanleiding ontwikkeling van exotenbeleid

De deelnemende landen aan het Biodiversiteitsverdrag – dus ook Nederland – hebben met elkaar vastgesteld dat Invasieve exoten na habitatverlies en exploitatie de grootste bedreiging voor biodiversiteit zijn. In artikel 8h van dit verdrag is opgenomen dat landen verplicht zijn om beleid te ontwikkelen waarmee de introductie van soorten, die inheemse soorten of ecosystemen kunnen bedreigen, wordt voorkomen.

Toenemende globalisering

Als gevolg van een toenemende globalisering en meer verkeer van goederen en personen over grote afstanden, neemt de kans toe dat planten, dieren en micro-organismen (hierna: soorten) door menselijk handelen over de wereld verspreid worden. Daarnaast worden soorten soms bewust geïmporteerd en geëxporteerd, vaak zonder dat de risico's daarvan bekend zijn. Veruit de meeste soorten zijn niet in staat om in hun nieuwe omgeving te overleven. Andere soorten die wel in staat zijn zich te handhaven richten geen schade aan.

In sommige gevallen weten nieuwe soorten zich echter explosief te ontwikkelen en vormen een plaag met soms ernstige bedreigingen voor biodiversiteit, volksgezondheid, veiligheid en/of economie. Als handelsnatie heeft Nederland van oudsher een grote rol in het verspreiden en het ontvangen van nieuwe soorten. Het aantal geïntroduceerde nieuwe soorten neemt jaarlijks toe (Biological Globalisation, 2007)¹.

¹ «Biological Globalisation Bio-invasions and their impacts on nature, the economy and public health» door Wouter van der Weijden, Rob Leewis en Pieter Bol.

Afbakening exotenbeleid

Exoten kunnen, naast de biodiversiteit, ook een probleem vormen voor bijvoorbeeld de veiligheid en volksgezondheid. Daar waar overlap met andere beleidsterreinen optreedt wordt in overleg getreden met het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport of het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Het uitgangspunt is dat daar waar dat nodig is, zoveel mogelijk met andere ministeries en de daaronder vallende uitvoerende diensten wordt samengewerkt, zodat optimaal gebruik gemaakt kan worden van reeds aanwezige organisatiestructuren.

Ook veeziekten en plantenziekten en -plagen zijn vaak ook het gevolg van exotische soorten, die Nederland vanuit het buitenland weten te bereiken. Voor de bescherming van land- en tuinbouwgewassen en vee kent Nederland een zeer lange traditie van beleid en bijbehorende maatregelen en hiervoor zijn goedfunctionerende signalerings- en eliminatieprogramma's ingericht. Daarom richt deze nota zich niet op dergelijke aspecten van exotenbeleid.

In de uitvoering zal, waar dat mogelijk is, echter wel aansluiting gezocht worden bij deze reeds bestaande organisatiestructuren. Zodoende kan optimaal gebruik worden gemaakt van bestaande expertise en van de aanwezige infrastructuur op dit gebied.

Nederland heeft echter nog geen specifiek beleid om schade door invasieve exoten aan biodiversiteit te voorkomen. In deze nota wordt nieuw beleid voorgesteld om schade door invasieve exoten aan biodiversiteit te voorkomen, te bestrijden of te beheersen.

Internationale verdragen

Nederland is een open land. Soorten kunnen Nederland via de zee, rivieren of over het land vanuit andere gebieden bereiken en koloniseren. Dankzij de open EU-grenzen en onze functie als doorvoerland, is het niet zonder meer mogelijk onze grenzen voor uitheemse soorten te sluiten. Hierbij spelen ook economische afwegingen een rol. Dit maakt dat internationale afspraken en samenwerking essentieel zijn voor een succesvol exotenbeleid.

In internationaal verband is er al veel voor exoten geregeld:

- *Biodiversiteitsverdrag*: herkent de verspreiding van soorten tot ver buiten hun oorspronkelijke leefgebied als gevolg van menselijk handelen als één van de belangrijkste oorzaken van achteruitgang van biodiversiteit. Daarom is in artikel 8h van dit verdrag opgenomen dat landen beleid formuleren dat erop gericht is om de introductie van soorten te voorkomen die inheemse soorten of ecosystemen kunnen bedreigen.
- «*Convention on the conservation of European wildlife and natural habitats*»: In dit verdrag worden de principes uit het biodiversiteitsverdrag verder op Europees niveau uitgewerkt en worden voorstellen gedaan om de bestrijding van invasieve exoten op Europees niveau vorm te geven.
- *International Plant Protection Convention*: Het doel van deze conventie is om het risico van verspreiding tegen te gaan van plantenziekten, -plagen en onkruiden die planten bedreigen door de internationale handel, terwijl tegelijkertijd de handel zo min mogelijk belemmerd wordt. De IPPC heeft een doelstelling die het belang van beleid voor invasieve exoten onderschrijft en het instrumentarium om verspreiding en vestiging van ziekten, plagen en onkruiden te voorkomen leent zich er ook uitstekend voor om te gebruiken bij de bestrijding van

exoten in natuurgebieden voor zover deze een bedreiging zijn voor planten of plantaardige producten.

- *Fytorichtlijn (2000/29)*: Binnen de EU is de kern van de fytosanitaire regelgeving voor schadelijke organismen voor planten en plantaardig materiaal vastgelegd in de Fytorichtlijn (2000/29). Hoofddoel van de Fytorichtlijn is het voorkomen van insleep van en de verspreiding van voor planten schadelijke organismen.
- *Verdrag ballastwater*: Om de verspreiding van gebiedsvreemde organismen (exoten) via het ballastwater van zeeschepen te voorkomen is binnen de kaders van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) een verdrag opgesteld dat regels stelt aan de manier waarop met ballastwater om wordt gegaan. Dit verdrag treedt pas in werking wanneer voldoende landen dit ondertekenen, en daarmee tevens 35% van het bruto wereld handels tonnage wordt gerepresenteerd. Nederland heeft het verdrag ondertekend, maar zal het pas in 2009 ratificeren, na implementatie van het verdrag in de nationale wetgeving. Op dit moment wordt gewerkt aan zowel de juridische implementatie als ook aan de ontwikkeling en certificering van technische ballastwater behandelingsystemen.

In de ons omringende landen wordt beleid en regelgeving ontwikkeld ten aanzien van exoten, die schade kunnen toebrengen aan de Europese natuur. Nederland zal zoveel mogelijk de aansluiting blijven zoeken bij de organisatie van exotenbestrijding in de andere Europese landen.

Uitgangspunten beleid

De noodzaak om in te grijpen hangt af van de aard en ernst van de problemen die een exoot kan veroorzaken. Preventie, bestrijding of beheersing van exoten hoeft slechts plaats te vinden wanneer geïntroduceerde soorten een reële dreiging vormen. Vaak is dit echter lastig van te voren te bepalen en is het beter om te voorkomen dat exoten in de natuur terecht komen en als dat niet gelukt is kunnen exoten het best verwijderd worden als de populaties nog klein en beheersbaar zijn. Verderop in dit hoofdstuk wordt nader stilgestaan bij de criteria op grond waarvan een soort als probleemsoort kan worden aangemerkt.

Exotenbestrijding heeft lang niet altijd kans van slagen. Planten en dieren die zich hebben gevestigd en zich over heel Nederland verspreid hebben, zijn in veel gevallen niet meer weg te krijgen. Dit speelt nog sterker wanneer de soort ook in de ons omringende landen algemeen is. Bij de afweging om in de verspreiding van een exoot in te grijpen dient daarom ook de haalbaarheid een rol te spelen.

Een ander aspect waar bij exotenbestrijding rekening mee gehouden dient te worden zijn de mogelijk negatieve bijeffecten van de bestrijdingsmethode. Gewaakt dient te worden dat het middel niet erger is dan de kwaal. Dit kan bijvoorbeeld een rol spelen wanneer voor de bestrijding van een soort chemicaliën gebruikt worden. Preventie valt vaak te prefereren boven bestrijding of beheersing van exoten. Per geval zal een risico-analyse en een kosten en baten analyse uitgevoerd moeten worden.

Niet iedere exoot zal dus actief worden bestreden. De beslissing om een exoot actief te bestrijden zal afhangen van de aard en omvang van het probleem dat door deze exoot wordt veroorzaakt en van de verwachte maatschappelijke en financiële inspanningen die de bestrijding zal vergen.

Ecologische schade door exoten

Een exoot kan op verschillende manieren een bedreiging vormen voor de biodiversiteit en het ecosysteem verstoren:

- wegconcurreren van inheemse soorten
- infectie, predatie en parasitering van inheemse soorten
- overdracht van infectieziekten op inheemse soorten
- genetische vermenging waardoor kenmerken van inheemse (sub)soorten verdwijnen.

Consequenties beleid

De consequentie van de keuze om alleen in te grijpen bij exoten die een reëel gevaar vormen voor de biodiversiteit en waarbij maatregelen effectief en haalbaar zijn, is dat het merendeel van de in Nederland aanwezige exoten met rust worden gelaten. Met het voeren van het hier beschreven beleid wordt geaccepteerd dat dergelijke veranderingen hebben plaatsgevonden. Ook bij soorten die op eigen kracht naar Nederland komen wordt niet ingegrepen.

Deze keuzes zijn gerechtvaardigd door de dynamiek die ecosystemen op zowel lokale als op mondiale schaal eigen is en de hieruit voortvloeiende beperkte mogelijkheden om veranderende soortssamenstellingen effectief tegen te gaan. Beleid dat exotenproblematiek op een radicalere wijze tegemoet zou treden, gaat gepaard met dure en vergaande (handelsbelemmerende) maatregelen en kan ook de inheemse soorten beschadigen.

In deze nota wordt aangegeven hoe het voorkomen, bestrijden en beheersen van de exoten die een reëel gevaar vormen voor de biodiversiteit met een acceptabele inzet van capaciteit en financiële middelen plaats kan vinden.

Rol van de Rijksoverheid

De rol van de Rijksoverheid zal primair gericht zijn op het voorkomen dat invasieve soorten zich in Nederland vestigen (preventie). Vestigt een invasieve exoot zich toch, dan is het zaak deze in een zo vroeg mogelijk stadium te signaleren en in te grijpen. Hiervoor is het van belang:

- Dat voldoende kennis over de processen en effecten van invasies voorhanden en toegankelijk is, die als basis dient voor risicoanalyses;
- Dat een goedwerkend signaleringssysteem operationeel is en dat de mensen in het veld exoten kunnen herkennen;
- Dat alle betrokken actoren zich bewust zijn van de problemen die bij exoten een rol spelen en dat men zich bewust is van de consequenties van het eigen handelen;
- Dat bij de import van goederen voldoende maatregelen getroffen (kunnen) worden om het meeliften van ongewenste soorten te voorkomen;
- Dat bij het signaleren van een potentieel invasieve exoot voldoende middelen en capaciteit beschikbaar zijn om de soort zo snel mogelijk te kunnen elimineren;
- Dat duidelijk is hoe verantwoordelijkheden over de verschillende betrokken instanties verdeeld zijn;
- En dat voldoende wettelijk en juridische basis bestaat om effectief op te kunnen treden.

De voornaamste taken die het ministerie van LNV op zich neemt zullen worden ondergebracht bij een Coördinerend Orgaan Invasieve Exoten (COIE; werktitel). In 2006 is een inventarisatie uitgevoerd ten behoeve van

de oprichting van dit orgaan, verderop in deze nota wordt hier uitvoeriger op ingegaan.

De situatie kan zich voordoen dat een exoot zich reeds breed heeft gevestigd en uitroeien niet meer tot de reële mogelijkheden behoort. De resterende optie is dan het hanteerbaar en controleerbaar houden van de problemen die met deze soort gepaard gaan. We moeten dan met de betreffende soort leren leven. Het beleid richt zich dan op het beheersen van de exoot.

In dat stadium is exotenbeheer een onderdeel van het reguliere terreinbeheer.

Relevante regelgeving

Om effectief op te kunnen treden tegen exoten dient een wettelijk en juridisch kader te bestaan. Dit is nodig om maatregelen die de invoer van exoten dienen te beperken af te kunnen dwingen, maar ook is het bij eliminatieacties noodzakelijk dat voldoende juridische basis bestaat op grond waarvan dergelijke acties uitgevoerd kunnen worden. Voor exotenbestrijding bestaat een aantal relevante wetten. Deze worden hier kort behandeld:

- *Flora- en faunawet*: Het is verboden dieren of eieren van dieren in de vrije natuur uit te zetten. Ook voor een aantal planten is het verboden deze in de vrije natuur te planten of uit te zaaien. De Flora en Faunawet maakt het mogelijk om ook het handelen in en het in bezit hebben van planten en dieren te verbieden. Op dit moment is alleen de handel en het in bezit hebben van de grote watervanell en de muntjak verboden. Deze wet maakt het mogelijk op te treden wanneer schadelijk soorten bewust in Nederland worden geïntroduceerd. Artikel 67 van de Flora- en faunawet biedt de mogelijkheid om personen of organisaties aan te wijzen om schadelijke diersoorten te elimineren ter voorkoming van schade aan flora en fauna. Dit is een bevoegdheid van Gedeputeerde Staten.
- *Natuurbeschermingswet 1998*: De Natuurbeschermingswet stelt voor activiteiten in Natura 2000 gebieden als voorwaarde dat aangetoond moet zijn dat deze activiteiten geen negatief effect hebben in relatie tot het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen die voor het betreffende gebied zijn geformuleerd. Met name voor marine ecosystemen kan dit aanleiding zijn om activiteiten waarbij een risico op ongewenste introducties bestaat, niet toe te staan.
- *Kaderrichtlijn water*: De kaderrichtlijn water vraagt om in 2015 een goede waterkwaliteit te realiseren. Exoten zijn van invloed op de te realiseren ecologische doelen. In Europees verband wordt gekeken hoe hiermee om te gaan.
- *Visserijwet*: De Visserijwet is van toepassing op alle vissoorten en schaal- en schelpdieren zoals die in deze wet zijn opgenomen. Dat is inclusief een aantal ingeburgerde exoten. Op basis van de Visserijwet kunnen nadere beperkingen worden gesteld aan de bevissing, alsmede op het uitzetten van de in de Visserijwet genoemde soorten. In de afwegingen hieromtrent wordt mede rekening gehouden met de belangen van de natuurbescherming. De genoemde beperkingen kunnen afhankelijk van de situatie (soort, gebied) ofwel in de vorm van generieke regelgeving, ofwel in de vorm van nadere beperkingen in uit te geven vergunningen, hun beslag krijgen. Dit beleid is van toepassing op de kustwateren en de binnenwateren.
- In Europees verband is gewerkt aan een verordening over het gebruik van uitheemse en plaatselijk niet-voorkomende soorten in de aquacultuur; Verordening 708/2007.
- *Plantenziektewet*: Het nationaal uitvoeringskader voor fytosanitair beleid ligt in de Plantenziektenwet (PZW). Deze vormt het kader waar-

binnen Fytosanitaire regelgeving van de Europese Unie F (fytorichtlijn, commissiebesluiten en beschikkingen) wordt geïmplementeerd in Nederland. Via een mandaatbesluit dat aan de PZW hangt is de directeur van de Plantenziektenkundige Dienst verantwoordelijk voor het handelen op het moment dat er een voor planten schadelijk organisme wordt gevonden.

- *The convention on international trade in endangered species of wild fauna and flora*: (CITES) ziet toe op de internationale handel in bedreigde plant- en diersoorten.

Hoewel de focus van deze internationale regelgeving specifiek bij bedreigde plant- en diersoorten ligt, gaat het ook hierbij om het internationale transport van organismen. Bij dit transport vormen ziekten die deze dieren en planten meenemen risico's voor de Nederlandse biodiversiteit.

Te nemen maatregelen

De introductie van een nieuwe soort verloopt in het algemeen via een aantal stadia.

De mogelijkheden om in de verspreiding van zo'n soort in te grijpen verschilt per stadium.

In het kader van de Convention on Biological Diversity is in internationaal verband een strategie ten aanzien van exoten overeengekomen. De te volgen strategie ten aanzien van invasieve exoten, gaat ervan uit dat de aanpak van exotenproblematiek in een zo vroeg mogelijk stadium dient plaats te vinden. De volgorde van prioriteiten is:

1. preventie;
2. eliminatie;
3. isolatie en beheer van de populatie.

Het in oprichting zijnde Coördinerend Orgaan Invasieve Exoten adviseert de minister van LNV over de te volgen werkwijze tegen een exoot op basis van een uitgevoerde Plaaig Risico Analyse (PRA). Hierbij worden aspecten meegenomen als de schadelijkheid van een soort, de effectiviteit van preventieve en curatieve maatregelen en een kosten-batenanalyse.

Preventie

Een soort die zich eenmaal heeft gevestigd is zeer moeilijk weg te krijgen. Het zwaartepunt van het te voeren beleid zal daarom gericht zijn op het nemen van preventieve maatregelen.

Het grootste deel van de uitheemse soorten die in Nederland een probleem veroorzaken, is bewust in Nederland ingevoerd en al dan niet met opzet in de natuur losgelaten. Deze opzettelijke introductie van uitheemse soorten heeft te maken met een gebrek aan bewustzijn onder betrokken actoren ten aanzien van de risico's die het invoeren van exoten met zich mee brengt. Met behulp van goede voorlichting kunnen deze introducties voor een belangrijk deel worden voorkomen.

Naast het stimuleren van een bewustwordingsproces, kan door middel van het maken van afspraken met betrokken sectoren en door de effectivering van wet- en regelgeving ten aanzien van invoer en bezit van exoten een aanzienlijk deel van de problemen preventief ondervangen worden. Op dit moment bestaan er nauwelijks afspraken over het importeren van niet-beschermd uitheemse soorten die gebruikt worden in tuinen, parken, aquaria, of vijvers en zich in de natuur kunnen verspreiden. Door duidelijke afspraken te maken met sectoren als importeurs, tuincentra en transporteurs en door veiligheidsmaatregelen in te bouwen voor de invoer van uitheemse soorten valt veel winst te behalen. Voor wettelijke

regulering van de handel in planten en diersoorten is een degelijke wetenschappelijke onderbouwing nodig in verband met afspraken die gemaakt zijn in de Wereldhandelsovereenkomst.

Zoals in het vorige hoofdstuk is aangegeven biedt de Flora- en faunawet ook mogelijkheden om de invoer en het bezit van bepaalde soorten te verbieden. In sommige gevallen kan dit overwogen worden.

Het ministerie van LNV zal een actieve communicatiestrategie voeren om de bewustwording te stimuleren. Daarnaast treedt het ministerie in overleg met de sectoren die verantwoordelijk gehouden kunnen worden voor de invoer van exotische planten en dieren. Het streven is om op vrijwillige basis tot afspraken met het bedrijfsleven te komen over of en de voorwaarden waaronder introducties plaats kunnen vinden. Zo kan een Plaaig Risico Analyse (PRA) als instrument worden ingezet om de invoer-risico's van bepaalde exoten vast te stellen.

Signalering en Eliminatie

Wanneer een (potentieel) invasieve exoot (ondanks preventieve maatregelen) toch in de Nederlandse natuur is binnengedrongen, is het van belang deze zo snel mogelijk te signaleren, risico's te analyseren (PRA) en desgewenst in te grijpen. Eliminatie is doorgaans alleen haalbaar als het vestigingsproces zich in een vroeg stadium bevindt en de aantallen nog overzichtelijk zijn. Hiervoor is een goed signaleringsnetwerk van groot belang. Hiervoor wil het Rijk graag gebruik maken van onder andere de Particuliere Gegevensbeherende Organisaties (PGO's). Bij deze organisaties zijn 15 000 vrijwillige veld en waterbiologen actief. Al deze ogen in het veld en onder water vergroten de kans op snelle detectie van een nieuwe soort.

Isolatie en Beheer van populaties

De verantwoordelijkheid voor het weren en elimineren van een invasieve exoot ligt in eerste instantie bij het ministerie. Het beheer van een populatie exoten die zich reeds gevestigd heeft, is echter de verantwoordelijkheid van een terreinbeheerder. De beheerders hebben de verantwoordelijkheid voor de deugdelijke staat van hun terreinen. Dat impliceert ook dat terreinbeheerders geacht mogen worden hun terreinen zo te beheren dat bedreigingen door exotische planten en dieren beheersbaar worden gehouden.

In het geval dat een uitheemse soort voor problemen zorgt, die de schaal waarop individuele beheerders kunnen ingrijpen te boven gaat, zullen organisaties als de provincies, de gemeenten, waterschappen en fauna-beheereenheden meehelpen met de bestrijding van exoten.

In goed onderling overleg kan worden besloten dat LNV een aantal acties onderneemt om de verspreiding van een soort zo veel mogelijk te beperken of dat specifiek onderzoek wordt gedaan naar beheermethoden. Dit soort acties zijn echter altijd eindig of zullen na verloop van tijd aan andere instanties worden overgedragen. De rol van LNV hierin zal nog slechts een ondersteunende zijn. Terreinbeheerders dient in dit verband overigens in de brede zin des woords te worden opgevat. Ook boeren, waterschappen, particuliere beheerders, gemeenten etc. kunnen hier toe worden gerekend.

Kennis, informatievoorziening en monitoring

De kennis over invasieve exoten is nog in ontwikkeling. Het onderzoek naar het gedrag van invasieve exoten staat nog in de kinderschoenen.

Preventie van de introductie van exoten heeft alleen kans op succes indien actuele informatie over de dreigende introductie van exoten en de mate waarin deze exoten een probleem kunnen vormen, structureel wordt verzameld en toegankelijk wordt gemaakt. Hiertoe zal een goed werkend signalering- en monitoringsysteem ontwikkeld worden. Dit traject is al gestart voor invasieve planten.

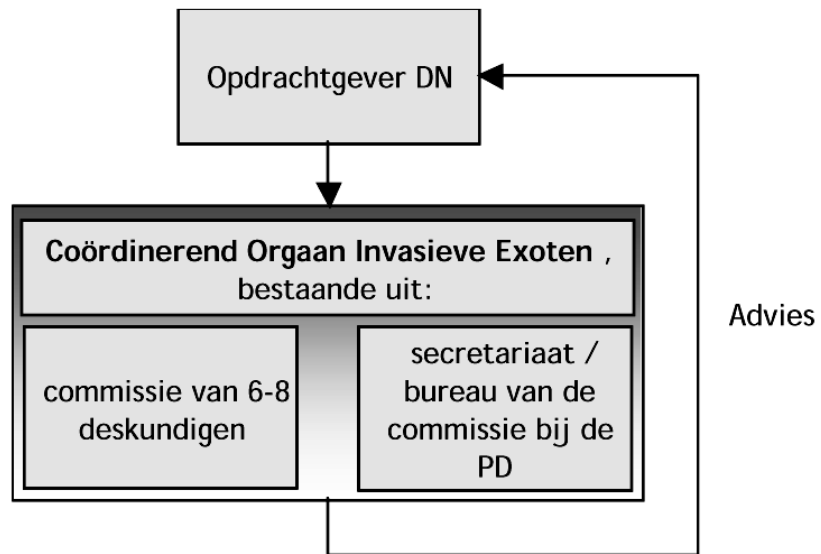
Daarnaast dient ook bij beheerders en andere personen die regelmatig in het veld zijn een zekere mate van kennis over exoten aanwezig te zijn. Hierbij gaat het zowel om het kunnen herkennen van exoten als om het weten hoe te handelen bij het aantreffen van een exoot. Hieraan kunnen ook de Particuliere Gegevens Organisaties een grote bijdrage leveren.

Coördinerend orgaan Invasieve Exoten

De verantwoordelijkheden die door het ministerie van LNV op zich genomen worden, zullen grotendeels ondergebracht worden bij een Coördinerend Orgaan Invasieve Exoten (COIE). De belangrijkste taak van het COIE is het gevraagd en ongevraagd adviseren van de minister van LNV over de aanpak van invasieve exoten. Ook zal het coördinerend orgaan zich richten op de volgende taken:

- *Meldpunt voor exoten:* Het COIE fungeert als meldpunt voor nieuwe vondsten van exoten. Een belangrijke taak voor het COIE is het creëren van bewustwording bij burgers en organisaties over de mogelijke risico's van exoten. Burgers en organisaties kunnen bij het COIE terecht met vragen over exoten.
- *Signalering en monitoring:* Het COIE zet een signaleringsnetwerk op en fungeert als centraal punt waar informatie over de verspreiding van exoten samenkamt. Hierbij zal waar mogelijk gebruik worden gemaakt van bestaande monitoringsstructuren, zoals die van de PGO's. Het COIE verzamelt ook informatie uit het buitenland over exoten die Nederland in de toekomst mogelijk bereiken.
- *Risicoanalyses:* Het COIE laat, als dat nodig is, risicoanalyses uitvoeren voor een (gesignaleerde) exoot om een goed advies op te kunnen stellen over de noodzaak en de aard van maatregelen tegen een exoot. Deze analyse wordt gebaseerd op kennis die in Nederland of elders beschikbaar is. Naast een inschatting van de potentiële bedreiging die van een soort uitgaat, wordt ook een inschatting gemaakt van de financiële en maatschappelijke kosten die gepaard zullen gaan met de actieve preventie of bestrijding van een soort en van de maatschappelijke impact die met deze bestrijding gepaard zal gaan.
- *Preventie en bestrijding:* Wanneer op basis van het advies van het COIE wordt besloten over te gaan tot actieve preventie of bestrijding van een soort, kan het COIE ondersteunen bij de aansturing en coördinatie van zo'n actie. Ook kan het COIE onderzoek initiëren naar milieuvriendelijke bestrijdingstechnieken. Het COIE heeft zelf geen wettelijk mandaat om bestrijdingsmaatregelen op te leggen. In bepaalde gevallen is er een wettelijk bevoegde instantie die bestrijdingsmaatregelen kan uitvoeren, zoals de Plantenziektenkundige Dienst (LNV). Andere instrumenten zijn het opstellen van gedragscodes en het geven van voorlichting over exoten.
- *Communicatie en voorlichting:* Het COIE communiceert en geeft voorlichting over exoten en de maatregelen in afstemming met de uitvoerder(s) van de maatregelen. Belangrijk doel hiervan is het creëren van bewustwording bij bedrijven, instanties en burgers ter voorkoming van problemen met exoten.

Figuur 1 De organisatiestructuur van het COIE



De belangrijkste taak van het COIE is het gevraagd en ongevraagd adviseren van de minister van LNV over de aanpak van invasieve exoten. Het COIE zal op termijn gaan bestaan uit een Commissie van onafhankelijke deskundigen en bestuurders en een ondersteunend secretariaat (figuur 1). Het secretariaat bestaat uit enkele ambtenaren en wordt ondergebracht binnen de structuur van de Plantenziektenkundige Dienst. Deze organisatie heeft al jarenlange ervaring met risicoanalyses en de bestrijding van schadelijke organismen. De expertise van de PD beperkt zich echter tot organismen die schadelijk zijn voor planten. Het COIE zal dus voor kennis van overige typen exoten in grote mate gebruik maken van andere partijen en organisaties.

Het secretariaat van het COIE wordt aangestuurd door de commissie. In deze commissie zullen bestuurders uit het bedrijfsleven, kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties en terreinbeheerders deelnemen. De voorzitter van de Commissie wordt het gezicht naar buiten.

Planning exotenbeleid

De tweede helft van 2007 en 2008 worden opstartjaren voor het Coördinerend Orgaan Invasieve Exoten. In deze periode worden voorbereidingen getroffen voor een volledig functionerend COIE vanaf 1 januari 2009.

Handhaven en aansprakelijkheid

Aan het begin van deze nota is de juridische basis voor het beleid ten aanzien van invasieve exoten uit een gezet. LNV wil vooral inzetten op bewustwording van het risico van uitheemse soorten voor de inheemse biodiversiteit en het maken van afspraken met het bedrijfsleven. De Flora en Fauna wet biedt ruimte om de handel en het bezit van bepaalde soorten te verbieden, zoals met de grote waternavel gebeurt is. Andere planten en dieren zouden hieraan toegevoegd kunnen worden. Aandachtspunt is de handhaving van dergelijke reguleringen. Onderzocht wordt nog of de Europese aansprakelijkheid richtlijn ondernemers aansprakelijk kan stellen voor de kosten van exotenbestrijding. De milieuaansprakelijkheidrichtlijn voorziet in een kader voor het voorkomen en herstellen van milieuschade. Onder het begrip milieuschade valt schade

aan beschermde flora en fauna soorten, bijzondere natuurgebieden, wateren, en bodem. De centrale doelstelling van de richtlijn is dat een exploitant wiens activiteiten milieuschade of een onmiddellijk gevaar voor milieuschade hebben veroorzaakt, daarvoor uiteindelijk in financiële zin verantwoordelijk wordt gehouden.

VOORBEELDEN VAN PROBLEMATISCHE INVASIEVE EXOTEN IN NEDERLAND

Schade aan Biodiversiteit

De Ribkwal: De ribkwal *Mnemiopsis ledyi* wordt sinds de zomer van 2006 aangetroffen in de Waddenzee en Grevelingenmeer. Deze soort is inheems in de gematigde en subtropische riviermondingen langs de Atlantische kust van Noord- en Zuid-Amerika. Rond 1980 werd deze soort met ballastwater van schepen geïntroduceerd in de Zwarte Zee, later o.a. ook in de Kaspische Zee. De Ribkwal heeft daar een grote impact op het gehele ecosysteem, doordat de kwal hetzelfde zoöplankton eet als de inheemse soorten. Dit werkt door tot aan de top van de voedselketen: aantallen dolfijnen en zeehonden nemen hierdoor ook af.

Veelkleurig Aziatisch lieveheersbeestje: Deze lieveheersbeestjessoort werd aanvankelijk geïmporteerd als biologische bestrijder van bladluizen, maar rukt inmiddels in grote delen van Europa op. Het veelkleurig aziatisch lieveheersbeestje vormt door zijn vraatzucht een (potentiële) bedreiging voor inheemse soorten.

Muntjak: De muntjak of blafhart is een kleine uit India afkomstige reeënsoort die vermoedelijk is ontsnapt uit hertenkampen en parken. In een groot deel Engeland heeft de soort zich ontwikkeld tot een plaag die nauwelijks nog in de hand te houden is. Daar verdringt hij de inheemse reeën en heeft een sterk selectieve invloed op de vegetatie. In Nederland bestaat op de Veluwe een populatie van vermoedelijk enkele honderden exemplaren. De soort mag geschoten worden, maar actieve bestrijding vindt niet plaats omdat hier geen prioriteit aan wordt gegeven. Bovendien wordt de publieke opinie gevreesd. Bij uitblijven van maatregelen bestaat de kans dat de soort zich ook in Nederland tot een plaag zal ontwikkelen.

Schade aan volksgezondheid

Aziatische tijgermug: De Aziatische tijgermug lift mee met importpartijen *Dracaena's* (Lucky Bamboo) uit China naar Nederland. Deze muggensoort is een agressieve steker en kan bovendien een aantal voor de mens schadelijke virussen overbrengen, waaronder het Dengue virus (knokkelkoorts).

Ambrosia: Ambrosia komt van oorsprong uit Noord-Amerika. Inmiddels is deze plant gevestigd in grote delen van zuid- en oost-Europa en wordt in toenemende mate in Nederland aangetroffen, vermoedelijk door de import van verontreinigd vogelvoer en landbouwzaad. De pollen van Ambrosia veroorzaken allergische reacties bij mensen. Ambrosia kan het hooikoortsseizoen met twee maanden verlengen. In de VS veroorzaken twee soorten de meeste overlast: *A. artemisiifolia* en *A. trifida*.

Economische schade

Grote waternavel: De uit Noord-Amerika afkomstige grote waternavel is de enige soort waarvan het bezit in Flora en faunawet expliciet verboden is. Desondanks komt de soort veelvuldig op diverse locaties in Nederland

voor. Het areaal breidt zich nog steeds uit. Deze waterplant vormt dikke lagen drijvende planten die andere soorten verstikken en watergangen verstopt, met als gevolg aanzienlijke economische schade. Waterschappen voeren al een aantal jaar een actief bestrijdingsbeleid, waaraan miljoenen euro's zijn uitgegeven. De bestrijding van de haarden is echter niet wettelijk geregeld, waardoor de soort zich blijft uitbreiden.

Veiligheidsrisico

Muskusrat

De muskusrat is een soort die begin 20e eeuw in Europa vanuit Noord-Amerika is ingevoerd om op te jagen en vanwege zijn kostbare pels. Binnen enkele decennia had de muskusrat zich explosief ontwikkeld en begon een plaag te worden. Muskusratten graven gangen die onder dijken en spoortrajecten verzakkingen kunnen veroorzaken met gevaarlijke situaties van dien.

Op dit moment worden muskusratten actief bestreden door provincies, die deze taken in de meeste gevallen door de waterschappen uit laten voeren. Met de muskusrattenbestrijding zijn grote geldbedragen gemoeid.