



Contouren van een landelijk aanvalsplan invasieve exoten

Definitieve versie van 5 december 2024

1. Inleiding

De gevolgen van invasieve exoten op de biodiversiteit en andere terreinen worden steeds zichtbaarder en voeden het besef van urgentie om (vroeg) in te grijpen.¹ Vanuit dit besef zijn op verzoek van de Staatssecretaris van LNV deze contouren opgesteld als een eerste aanzet voor het nog nader uit te werken landelijk aanvalsplan invasieve exoten.

Dat dit besef van urgentie ook door de Tweede Kamer wordt gevoeld, blijkt uit de motie Van der Plas van BBB en de motie Van Campen, Valstar en Grinwis van VVD en CU (Kamerstukken 36 410 XIV nr. 11 en nr. 12). Kort samengevat komen de moties er op neer dat de BBB, naar aanleiding van landbouwschade door Nijlganzen, verzoekt om een landelijke aanpak van invasieve exoten. De VVD en CU verzoeken de regering, naar aanleiding van het IPBES-rapport en de problematiek van uitheemse rivierkreeften, een offensief invasieve exoten op te stellen. Een uitgewerkt landelijk aanvalsplan, waar LNV in afstemming met provincies en andere stakeholders aan werkt, zal in het tweede kwartaal van 2025 aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

Het voorliggende document bevat de contouren voor het landelijk aanvalsplan invasieve exoten. Dit stuk benoemt de uitgangspunten en principes die leidend zullen zijn bij de verdere uitwerking van de exotenaanpak in het landelijk aanvalsplan. In de laatste paragraaf staat de beoogde opbouw voor het landelijk aanvalsplan zelf beschreven.

2. Doel van het landelijk aanvalsplan invasieve exoten

Biodiversiteit en ecosystemen

Doel van het exotenbeleid dat voortvloeit uit het wereldwijde Biodiversiteitsverdrag² en de Europese Exotenverordening³ (verder 'Exotenverordening') is de nadelige gevolgen voor de biodiversiteit en voor ecosystemendiensten van zowel de opzettelijke als onopzettelijke introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten te voorkomen, tot een minimum te beperken en te matigen. Ook de provincies hanteren dit uitgangspunt in hun exotenbeleid en de uitvoering. Deze algemene doelstelling zal worden gehanteerd en doorvertaald naar een landelijk aanvalsplan invasieve exoten.

Financieringsopgave

Het landelijk aanvalsplan brengt tevens (indicatief) de kosten voor het exotenbeleid in beeld (mensen en middelen). Dit is een eerste stap om opvolging te geven aan de aanbevelingen uit de evaluatie van de Exotenverordening.⁴ In die evaluatie wordt geconcludeerd dat het toekennen van een structureel en geoormerkt budget voor preventie en voor de bestrijding en beheersing van invasieve exoten een van de belangrijkste opgaven is. In de Kamerbrief is door de voorgaande bewindspersoon aangegeven dit beeld te herkennen en benoemd dat besluitvorming over extra financiering aan een volgend kabinet is.⁵ Momenteel worden de mogelijkheden voor aanvullende financiering voor het aanvalsplan onderzocht.

¹ <https://zenodo.org/records/11254974>

² <https://www.cbd.int/invasive>

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R1143&qid=1727774383778>

⁴ Evaluatie is een bijlage bij de Kamerbrief van 1 maart 2024 (Kamerstuk 26407, nr. 151)

⁵ Kamerbrief van 1 maart 2024 (Kamerstuk 26407, nr. 151)

Definitie van invasieve uitheemse soort(en) (IUS) volgens de Exotenverordening:

Uitheemse planten of dieren waarvan is vastgesteld dat de introductie of verspreiding ervan buiten hun natuurlijke verspreidingsgebied een bedreiging is of nadelige gevolgen heeft voor de biodiversiteit en aanverwante ecosysteemdiensten.

Definitie van invasieve exoten zoals gehanteerd in dit document:

Invasieve soorten die door menselijk handelen buiten hun natuurlijke verspreidingsgebied terecht zijn gekomen en die schadelijk zijn voor de biodiversiteit en aanverwante ecosysteemdiensten of andere maatschappelijke doelen (waarden en belangen), zoals volksgezondheid, veiligheid en economie.

Andere maatschappelijke doelen

Het is van belang hier te markeren dat de Exotenverordening en bijbehorende doelstelling van het ministerie van LNV en provincies zich beperkt tot 'biodiversiteit en ecosysteemdiensten'. Toch kunnen invasieve exoten ook schadelijk zijn voor andere maatschappelijke doelen (waarden en belangen), zoals volksgezondheid, veiligheid en economie, die niet onder het natuurbeleid van LNV⁶ of provincies vallen. Een voorbeeld hiervan zijn de recent ontdekte termieten die schade veroorzaken aan houtconstructies in huizen en gebouwen. Het belang van veilige en duurzame bouwconstructies is hier dan in het geding. Voor die gevallen waarin andere maatschappelijke doelen door invasieve exoten in het geding komen, kan het wenselijk en noodzakelijk zijn om aanvullend beleid te ontwikkelen. De (nieuwe) beleidsopgave hiervoor ligt in voorkomende gevallen bij andere overheden en niet bij LNV. In het landelijk aanvalsplan wordt deze bredere problematiek van invasieve exoten aan de orde gesteld.

3. Impact en urgentie

Invasieve exoten zijn een drukfactor voor de biodiversiteit en aanverwante ecosysteemdiensten. Het aantal introducties van invasieve exoten, de verspreiding en de schade nemen nog altijd toe. Waar dit toe kan leiden zien we bijvoorbeeld bij de toenemende schade door uitheemse rivierkreeften en de overlast van Nijlganzen. In het milieu van de Europese Unie en andere Europese landen bevinden zich ongeveer 12.000 uitheemse soorten, waarvan ruwweg 10% tot 15% als invasief wordt beschouwd.⁷ De Europese Unielijst van zorgwekkende invasieve uitheemse soorten (verder 'Unielijst') bevat op dit moment 88 planten en dieren.

Het recent gepubliceerde en toonaangevende mondiale rapport van het Intergouvernementeel Platform voor Biodiversiteit en Ecosysteemdiensten (IPBES) bevat onder meer de volgende, voor Nederland relevante, kernbevindingen:

- Invasieve exoten veroorzaken ingrijpende en in sommige gevallen, onomkeerbare veranderingen in de biodiversiteit en ecosystemen, resulterend in negatieve en complexe gevolgen in alle delen van de aarde, inclusief het lokaal en mondiaal uitsterven van soorten.
- De economie, voedselzekerheid, waterzekerheid en humane gezondheid worden diepgaand en negatief beïnvloed door invasieve exoten.
- De bedreigingen van invasieve exoten nemen in alle delen van de aarde aanzienlijk toe, waarbij het huidige, ongeëvenaarde hoge aantal introducties naar verwachting in de toekomst nog verder zal stijgen.
- De voortdurende toename van de drukfactoren op de natuur kan het aantal invasieve exoten en hun impact in de toekomst nog substantieel vergroten. De omvang van de toekomstige dreiging van invasieve uitheemse soorten is

⁶ LNV is tevens verantwoordelijk daar waar invasieve exoten aan de landbouw, visserij en voedselzekerheid raken.

⁷ Overwegingen Verordening (EU) nr. 1143/2014

moeilijk te voorspellen vanwege de complexe interacties en feedback tussen directe en indirecte drukfactoren op de natuur.⁸

Ook in Nederland neemt de dreiging van invasieve exoten toe. Bronnen die dit laten zien zijn het Compendium voor de Leefomgeving⁹ en verschillende rapporten¹⁰ van het Bureau Risicobeoordeling & onderzoek (BuRO) van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), waaronder de recent uitgebrachte Horizonscan¹¹. Deze horizonscan signaleert een toename van potentiële invasieve exoten in Nederland. Het landelijk aanvalsplan invasieve exoten is bedoeld om ons antwoord te zijn op deze toenemende dreiging en zal voorstellen bevatten hoe de komende jaren met die dreiging om te gaan.

4. Maatwerk

Dit document beschrijft de uitgangspunten die leidend zijn bij de verdere uitwerking van het landelijk aanvalsplan. Deze contouren vormen een afwegingskader voor de beleidskeuzes die gemaakt moeten worden. Beleidskeuzes bij de aanpak van invasieve exoten betekenen praktisch altijd maatwerk en vergen zorgvuldige afweging. Dit betekent dat er niet één generieke oplossing of aanpak bestaat die werkt in alle gevallen, bij alle soorten. Dat bij exotenbeleid praktisch altijd sprake is van maatwerk heeft verschillende oorzaken, waaronder:

- De problematiek van invasieve exoten betreft alle soortgroepen van planten en dieren die voorkomen in uiteenlopende milieus (land, zoetwater, zee) en omstandigheden. Dit betekent dat verschillende invasieve exoten zeer uiteenlopende risico's en gevolgen met zich mee kunnen brengen.
- Vanwege deze grote variëteit aan soorten is er sprake van verschillende routes waarlangs invasieve exoten ons land binnenkomen. Belangrijke introductieroutes zijn onder meer de kweek en handel in exotische sierplanten en huisdieren, en 'meelifters' via onder meer scheepvaart.
- Maatregelen die tegen invasieve exoten getroffen kunnen worden – als er al passende maatregelen bestaan – zijn zeer verschillend van aard. Dit gaat over het hebben van handelingsperspectief, waarover meer onder uitgangspunt 5B.
- De fase, wijze en snelheid van introductie en verspreiding van de verschillende invasieve exoten is sterk bepalend voor de aanpak die gevolgd kan worden. Ook dit gaat over handelingsperspectief.
- Er spelen verschillende moreel ethische vragen omdat het zeer uiteenlopende soorten betreft. Naar planten wordt vaak anders gekeken dan naar dieren en maatregelen worden dan verschillend ervaren (wel/niet geaccepteerd).¹² Het maatschappelijk draagvlak voor maatregelen speelt hier een rol.¹³

Dat er praktisch altijd sprake is van maatwerk neemt niet weg dat altijd een aantal algemene uitgangspunten en principes gelden die leidend zijn en waarmee rekening gehouden dient te worden.

⁸ Het IPBES-rapport komt ook aan de orde in de Kamerbrief van 27 november 2023 (Kamerstuk 26407, nr. 150) en in de Kamerbrief van 1 maart 2024 (Kamerstuk 26407, nr. 151). Het IPBES-rapport is in te zien via de website van het IPBES: <https://zenodo.org/records/11254974>

⁹ <https://www.clo.nl/indicatoren/nl162202-exoten-in-nederland-1900-2020>

¹⁰ <https://www.nvwa.nl/onderwerpen/invasieve-exoten>

¹¹ <https://www.nvwa.nl/documenten/plant/planten-in-de-natuur/exoten/risicobeoordelingen/advies-van-buro-over-de-update-horizonscan-invasieve-exoten-2022>

¹² <https://www.rda.nl/publicaties/publicaties/2024/06/21/staat-van-het-dier-2024>

¹³ Zie onder andere de overwegingen Verordening (EU) nr. 1143/2014 en het IPBES-rapport.

5. Uitgangspunten

Uit de bevindingen van uiteenlopende (internationale) rapporten en onderzoek over invasieve exoten en ervaring van experts, beleidsmakers en stakeholders, volgen uitgangspunten voor de aanpak van invasieve exoten in Nederland.¹⁴

Wereldwijd in de CBD¹⁵, de Europese Unie en ook in Nederland vormen de volgende stappen de basis in de aanpak van invasieve exoten:

1. Preventie: zorg dat invasieve soorten niet het land (of bijbehorende wateren en lucht) binnenkomen.
2. Vroege signalering en snelle eliminatie: als invasieve soorten toch binnenkomen, dan zo snel mogelijk elimineren en vestiging voorkómen.
3. Beheersing: als een invasieve soort zich toch vestigt, dan proberen de verdere verspreiding en de schadelijke effecten tegen te gaan.
4. Herstel: herstel van de schade aan ecosystemen.
5. Acceptatie: En als voorgaande stappen niet mogelijk zijn of niet lukken dan resteert accepteren en ermee leren omgaan.

Voor het Nederlands exotenbeleid dat LVVN voert zijn op basis van deze vijf globale basisstappen en andere overwegingen zes uitgangspunten geformuleerd. Deze uitgangspunten zijn leidend bij de verdere uitwerking van het landelijk aanvalsplan:

- A. Inzet op preventie en vroege eliminatie
- B. Handelingsperspectief
- C. Proportionaliteit (kosten en batenafweging)
- D. Ecosysteemherstel en -versterking
- E. Samenwerking
- F. Eigenaarschap

A. Inzet op preventie en vroege eliminatie

Onder preventie verstaan we het treffen van voorzorgsmaatregelen zodat invasieve exoten Nederland (via land, water of lucht) niet binnenkomen, zich niet kunnen vestigen en zich niet verder verspreiden binnen Nederland of naar buurlanden. In de Kamerbrief van 1 maart 2024 (Kamerstuk 26407, nr. 151) is het belang van preventie en vroege eliminatie al uitvoerig aan de orde gesteld. Preventie kan op allerlei manieren vorm krijgen, variërend van voorlichting, educatie en communicatie, samenwerking met brancheorganisaties, monitoring en vroege signalering, protocollen voor hygiënisch werken in het veld, het opstellen van risicoanalyses (van invasieve soorten en hun introductieroutes) tot het instellen van (handels-)verboden voor specifieke invasieve soorten. In voornoemde Kamerbrief is beschreven dat meer focus nodig is op preventie en vroege eliminatie. Overwegingen voor focus op preventie en vroege eliminatie zijn:

- Preventie en vroege eliminatie zijn de meest kosteneffectieve opties en van cruciaal belang voor het voorkomen en inperken van de bedreigingen van invasieve exoten. In een vroeg stadium kun je met beperkte inzet de invasieve soort in sommige gevallen nog elimineren en de invasie stoppen.
- Preventie en vroeg ingrijpen voorkomen schade aan biodiversiteit, ecosysteemdiensten en andere zaken.
- In een ver stadium van verspreiding is volledige eliminatie vaak niet meer mogelijk en is ook vaak veel meer bestrijdingsinzet nodig, ook als het gaat om beheersing van de populatie.
- Soms is preventie het enige wat mogelijk is, omdat voor sommige soorten of milieus geen effectieve of efficiënte bestrijdingsmaatregelen bestaan. In het bijzonder voor mariene systemen en open wateren geldt dat preventie en vroege eliminatie (waar mogelijk) van cruciaal belang zijn, omdat in die

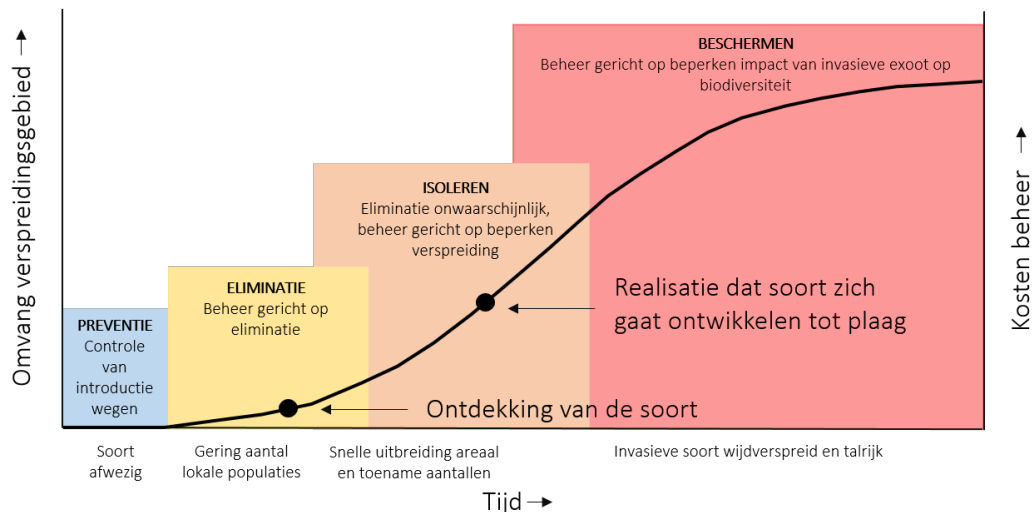
¹⁴ Zie onder andere de overwegingen Verordening (EU) nr. 1143/2014 en het IPBES-rapport.

¹⁵ Convention on Biological Diversity

milieus de meeste pogingen tot uitroeiing of beheersing van invasieve exoten in het verleden grotendeels zijn mislukt.¹⁶

- Preventie en (vroeg signalering en) vroege eliminatie, betekent besparing van mensen en middelen die anders (in geval een soort in Nederland binnenkomt en zich vestigt) zouden moeten worden ingezet voor bestrijding en/of beheer van die soort en voor maatregelen om de schade veroorzaakt door de soort te herstellen.
- Preventie en vroege eliminatie voorkomen dierenleed. Door in een vroeg stadium van verspreiding een dan nog klein aantal dieren volledig uit het milieu te verwijderen, wordt voorkomen dat op een later moment grote aantallen dieren moeten worden bestreden.
- Voor sommige wijd verspreide soorten zou volledige eliminatie zoveel grootschalige inspanning vergen dat dit onmogelijk te realiseren is met de beschikbare mensen en middelen. Om zulke situaties te voorkomen kan beter op preventie en vroege eliminatie worden ingezet.

Deze overwegingen komen ook tot uitdrukking in de invasiecurve¹⁷ zoals hieronder weergegeven.



Toelichting bij figuur: De invasiecurve beschrijft de samenhang tussen de duur van de invasie van een invasieve exoten soort, de kosten van het beheer en de mogelijkheden om in te grijpen in de invasie. De steilheid van de curve, de beste beheersmaatregelen en het moment van ontdekking zijn afhankelijk van de ecologie¹⁸ van de betrokken invasieve exoten soort.

B. Handelingsperspectief

Er moet handelingsperspectief zijn om een invasieve soort aan te kunnen pakken. Met handelingsperspectief wordt bedoeld dat er mogelijkheden beschikbaar zijn om in een bepaalde situatie te handelen. Specifiek voor de aanpak van invasieve exoten gaat het er om of er maatregelen bestaan die effectief zijn, technisch uitvoerbaar, betaalbaar en die geen onacceptabele nevenschade veroorzaken.¹⁹

Het aanpakken van invasieve exoten is vaak arbeidsintensief en tijdrovend. Zowel in uitvoering van beheersmaatregelen als de voorbereiding daarvan en in de beleidvorming is maatwerk nodig. Het gaat immers om uiteenlopende soorten in

¹⁶ Kernbevinding C2 uit het IPBES-rapport

¹⁷ Bron figuur en toelichting: Kennisnetwerk Ontwikkeling en Beheer Natuurkwaliteit (OBN)
<https://www.natuurkennis.nl/thema-s/invasieve-exoten/invasieve-exoten/aanpak-van-exoten/>

¹⁸ Onder de ecologie wordt hier verstaan de relaties tussen de soort en andere soorten en de leefomgeving.

¹⁹ Artikel 19 van de Exotenverordening.

uiteenlopende milieus en omstandigheden. En daarbij betreft het vooral soorten die nieuw in Nederland zijn en waarvoor methoden van bestrijding nog ontwikkeld moeten worden. Ook de expertise en capaciteit om te bestrijden is vaak nog niet voorhanden en moet eerst nog ontwikkeld worden. Voor bestrijding van invasieve exoten is specifieke soortkennis nodig en expertise van geschikte bestrijdingsmethoden. Vaak is ook allerlei regelgeving en certificering van toepassing op bestrijdingsmethoden, waardoor bestrijding niet altijd onmiddellijk kan plaatsvinden.

Voor sommige invasieve soorten is er eigenlijk geen handelingsperspectief na introductie of vestiging van de soort in het milieu: er bestaan geen of nauwelijks (effectieve) maatregelen en bestrijding of eliminatie is niet of nauwelijks mogelijk. In die gevallen;

- is het extra belangrijk om voor die soorten en/of specifieke habitats aan preventie te doen om te voorkomen dat invasieve soorten in het milieu terecht komen;
- is het belangrijk om direct over te gaan tot vroege eliminatie indien een invasieve exoot (ondanks preventiemaatregelen) voor het eerst wordt gesignaleerd. In een vroeg stadium heeft de invasieve exoot niet altijd meteen zijn optimale habitat gevonden en kan definitieve vestiging soms nog voorkomen worden;
- kun je onderzoek doen naar nieuwe innovatieve methoden om bepaalde soorten aan te pakken. Soms komen na zoveel jaar opeens nieuwe technieken beschikbaar die bestrijding of eliminatie (van soms al wijd verspreide soorten) alsnog mogelijk maken. Tegelijkertijd kunnen zulke innovatieve ontwikkelingen ook jaren duren of nooit plaatsvinden;

Zie voorbeeld in kader.

Neem het voorbeeld van muskusrattenbestrijding waarbij sinds kort gebruik wordt gemaakt van *environmental* DNA (eDNA)²⁰. Het gebruik van eDNA is erop gebaseerd dat in het water levende dieren DNA-sporen achter laten in het water. Door watermonsters te nemen en deze te analyseren op DNA kan de aanwezigheid van muskusratten in een traject worden aangetoond. Met deze nieuwe methode kunnen de waterschappen gericht de muskusratten opsporen en wegvangen. Met gebruik van eDNA kunnen de waterschappen in gebieden waar geen zichtmeldingen meer zijn ook bevestigd krijgen of deze gebieden inderdaad vrij zijn van muskusratten. De inzet van mensen en middelen kan daar dan worden verminderd.

- is te overwegen om onconventionele middelen (ingrijpend, verregaand en/of innovatief) in te zetten als de urgentie hoog wordt. Daarbij zal proportionaliteit van de maatregel altijd betracht moeten worden.
- Kan worden gepoogd het ecosysteem zelf robuuster te maken zodat dit weerbaarder wordt tegen invasieve exoten (zie ook het uitgangspunt onder D.)

In sommige gevallen is er geen enkel handelingsperspectief en rest niets anders dan als samenleving proberen met de invasieve exoot en de gevolgen ervan leren om te gaan.

C. Proportionaliteit (kosten en baten afweging)

Het is van belang dat de baten van de aanpak in verhouding staan tot de kosten. Preventie is verreweg de meest effectieve en efficiënte strategie. Maar voor de soorten die zich desondanks vestigen, zijn de verwachtingen in de maatschappij, de afgelopen jaren gegroeid. Denk hierbij aan soorten zoals Aziatische duizendknopen, reuzenberenklauw of uitheemse rivierkreeften die wijd verspreid

²⁰ <https://www.ndff.nl/overdendff/validatie/protocollen/10-002-environmental-dna-onderzoek/>

zijn en niet of met veel moeite (en nooit geheel tot aan uitroeiing) te bestrijden zijn. Tegelijk wordt de wens om deze soorten te elimineren wel geuit. Een ander voorbeeld is de wens van sommigen om invasieve uitheemse dieren, zoals de wasbeer, op te vangen en niet te doden. Terwijl opvang maar voor een beperkt aantal dieren haalbaar is. Aan deze verwachtingen kan niet altijd worden voldaan, omdat handelingsmogelijkheden vaak beperkt zijn en/of erg kostbaar zijn of niet uitvoerbaar zijn bij gebrek aan mensen en middelen. Daarmee komen we op het punt van proportionaliteit; het is niet proportioneel om alle (gevestigde) invasieve exoten volledig uit het milieu te willen verwijderen (eliminatie-doelstelling). Voor iedere individuele soort is sprake van maatwerk en zal moeten worden beoordeeld welke maatregelen proportioneel zijn.

De Exotenverordening laat veel ruimte bij de lidstaten om zelf te beoordelen hoe zij invulling geven aan preventie en welke inzet zij plegen met betrekking tot de reeds gevestigde soorten van de Unielijst (artikel 19). Lidstaten beslissen over hun inzet op basis van kosten-batenanalyses (proportionaliteit) en mogen daarbij prioriteren. Dat wil zeggen dat keuzes worden gemaakt op basis van onderbouwde analyses waarbij de (verwachte) schade van de invasieve exoot wordt afgewogen tegen de kosten en effecten van bestrijding (van zowel de positieve effecten van die bestrijding als ook de neveneffecten daarvan). Dit betekent dat:

- Mensen en middelen slim worden ingezet op die soorten en in die gebieden waar de grootste 'winst' te behalen valt. Dus waar de inzet het meest effectief is of de natuurschade van niet-ingrijpen het grootst is.
- De keuze in een vroeg stadium van verspreiding daarom veelal uitvalt richting wél ingrijpen en het nastreven van vroege eliminatie. Desnoods met ingrijpende of verregaande (innovatieve) methoden.
- De keuze kan worden gemaakt om blijvend (structureel) een inspanning te plegen om aantallen laag te houden (regulatie van aantallen).
- In een laat stadium van verspreiding, wanneer bestrijding op grote schaal niet meer haalbaar, uitvoerbaar of betaalbaar is, de keuze ook kan uitvallen richting niet of nauwelijks ingrijpen. In die gevallen wil je voorkomen dat onnodig kosten worden gemaakt voor bestrijding zonder zicht op resultaat. Dan kan de inzet beter beperkt worden tot bijvoorbeeld bestrijding in natuurgebieden of tot maatregelen zoals voorlichting of communicatie.
- Het geen zin heeft om 'symboolmaatregelen' te treffen die geen effect sorteren, maar wel mensen en middelen kosten. In het ergste geval veroorzaken ineffectieve maatregelen zelfs nevenschade en vergroten de problemen.

Voor een aantal gevestigde en wijd verspreide soorten zal na vaststelling van het landelijk aanvalsplan en indien daarvoor aanvullende middelen beschikbaar komen, samen met provincies, een landelijk plan worden opgesteld dat beschrijft welke aanpak en ambitie per soort haalbaar en proportioneel is. Te denken valt bijvoorbeeld aan de wasbeer, Nijlgans en reuzenberenklauw.

D. Ecosysteemherstel en versterking

Er zijn gevallen waarin een invasieve exoot niet geheel te verwijderen is uit het milieu en uitroeien niet meer mogelijk of niet haalbaar (proportioneel) is. Op dat moment resteert acceptatie van de aanwezigheid van de invasieve exoot en is het van belang om ons ecosysteem te herstellen en te versterken. Dit adaptief beheer kan vorm krijgen door natuurgebieden op een dusdanige wijze aan te passen of (her) in te richten dat de invasieve exoot onderdrukt wordt door inheemse soorten en op deze wijze een beperkte invloed heeft op het inheemse ecosysteem²¹.

²¹ Funk, J. L., E. E. Cleland, K. N. Suding, E. S. Zavaleta (2008) Restoration Through Reassembly: Plant Traits and Invasion Resistance. *Trends in Ecology and Evolution* 23: 695-703.

In de praktijk betekent dit een gebiedsgerichte aanpak van met name de meer wijdverspreide soorten. Daarbij ligt het biodiversiteitsbelang vooral, maar niet uitsluitend in Natura 2000-gebieden en het Natuurnetwerk Nederland (verder; NNN). Provincies leggen daarom (ook om redenen van proportionaliteit) bij het treffen van beheersmaatregelen tegen invasieve exoten nadruk op Natura 2000-gebieden en het NNN.

Een sterk en gezond ecosysteem is vaak ook weerbaarder tegen vestiging van eventuele nieuwe invasieve soorten en heeft minder kans om compleet uit evenwicht te raken.²² In de aanpak van invasieve exoten ligt de focus daarom niet alleen op de aanpak van de soort, maar wordt breder gekeken naar de weerbaarheid van ecosystemen waarin de soort zich kan vestigen of heeft gevestigd. Herstel en versterking van ecosystemen en biodiversiteit is via andere beleidslijnen en programma's belegd dan het exotenbeleid en dient meer doelen dan de aanpak van invasieve exoten alleen. Denk hierbij onder andere aan de herstelmaatregelen en beheer in de N2000-gebieden, de natuurherstelmaatregelen die in het kader van Programma Natuur worden getroffen (waarbij bij beide de Vogel- en Habitatrichtlijn centraal staat), maatregelen in het kader van de Kaderrichtlijn Water (KRW), het realiseren van groenblauwe dooradering in het kader van het Aanvalsplan Landschap²³ en de uitwerking van het Natuurherstelplan in het kader van de Natuurherstelverordening.

Het optimaliseren en weerbaar maken van ecosystemen tegen invasieve exoten wordt in het provinciaal ambitiedocument en in het landelijk aanvalsplan niet verder uitgewerkt en is met name gekoppeld aan bovengenoemde beleidstrajecten.

E. Samenwerking

Het belang van samenwerking is groot. Samenwerking kan gericht zijn op specifieke soorten of maatregelen, maar kan ook gebiedsgericht zijn waarbij wordt samengewerkt met de gebiedspartners. Invasieve exoten houden zich immers niet aan terreingrenzen en kunnen zich blijven verspreiden zolang deze niet uitgeroeid zijn. Gebiedsgericht samenwerken kan op allerlei niveaus plaatsvinden: lokaal, provinciaal, nationaal, internationaal of per stroomgebied van kleine of grotere wateren, rivieren en zeeën. Hierbij telt het subsidiariteitsbeginsel; lokaal waar het kan, nationaal of internationaal waar het moet. Zie het speelveld van overheden in het kader hieronder.

De decentralisatie van het natuurbeleid betekent dat provincies bepalen welke bestrijdings- en beheersmaatregelen worden genomen tegen invasieve exoten in natuurgebieden. Provincies kunnen goed beoordelen wat nodig is in hun gebieden en werken samen en stemmen af met gemeenten, waterschappen en terreinbeheerders.

Samenwerking is ook van belang bij alle (overige) beleidsmaatregelen voor invasieve exoten waarvoor het nemen van bestrijding, beheers- en herstelmaatregelen niet gedecentraliseerd zijn naar de provincies en waarvoor LVVN landelijk beleid voert. Samenwerking met betrokken medeoverheden en stakeholders is een vereiste om tot een effectieve aanpak van invasieve exoten te komen, want alle betrokkenen zullen hier vanuit hun eigen rol en verantwoordelijkheid een bijdrage aan moeten leveren. LVVN staat aan de lat voor het op nationaal niveau tot stand brengen van afstemming tussen onder meer decentrale overheden (provincies en waterschappen) met verschillende (met name) landelijke (terrein beherende) overheden zoals RWS, ProRail, Defensie en

²² Kennedy, T. A., S. Naeem, K.M. Howe, J. M. H. Knops, D. Tilman, P. Reich (2002) Biodiversity as a barrier to ecological invasion. *Nature* 417: 636–638.

²³ <https://www.samenvoorbiodiversiteit.nl/aanvalsplan-landschap>

Staatsbosbeheer. Goede afstemming en samenwerking met branche- en belangenorganisaties uit onder meer de sierteeltsector, dierenhandel, dierenopvang en dierenwelzijnsorganisaties is effectief, zeker waar het gaat om preventie.

Voor soorten van de Unielijst die zich in een vroeg stadium van introductie bevinden geldt de landelijke doelstelling 'snelle uitroeiing' (conform artikel 17 van de Exotenverordening). Samenwerking en het hanteren van een gezamenlijke doelstelling en strategie op nationaal niveau kan tevens voor sommige wijd verspreide invasieve soorten wenselijk zijn. Bijvoorbeeld voor soorten die mobiel zijn, zoals de Nijlgans en wasbeer, kan een landelijke aanpak effectiever zijn dan een decentrale aanpak. Dit kan op verschillende manieren vorm krijgen.

De dreiging van invasieve exoten zou kunnen worden verminderd door nauwere samenwerking en coördinatie tussen sectoren en landen om het beheer van biologische invasies te ondersteunen.²⁴ Voor het tegengaan van nieuwe instroom van invasieve exoten uit buurlanden of juist invasieve exoten die zich vanuit Nederland naar andere landen kunnen verspreiden, ligt grensoverschrijdende samenwerking voor de hand.

Provincies

Het natuurbeleid is in Nederland in 2012 grotendeels gedecentraliseerd naar de provincies.²⁵ Na de inwerkingtreding van de Exotenverordening is vervolgens in 2018 ook de verantwoordelijkheid voor het treffen van bestrijdings- en beheersmaatregelen tegen de meeste invasieve exoten van de Unielijst en herstelmaatregelen in natuurgebieden gedecentraliseerd naar de provincies.²⁶

Waterschappen

De waterschappen bestrijden op dit moment twee invasieve soorten van de Unielijst, namelijk de muskusrat en de beverrat, om schade aan waterkeringen tegen te gaan. Deze verantwoordelijkheid is in de Waterschapswet vastgelegd.²⁷ De bestrijding van muskus- en beverratten is bij de waterschappen belegd, de waterschappen hebben zelf een landelijke doelstelling geformuleerd (terugdringing tot de landgrens) en werken landelijk samen in de uitvoering van de bestrijding. Daarnaast hebben waterschappen taken op gebied van waterbeheer (doorstroming) en waterkwaliteit (KRW), waarvoor het nodig kan zijn invasieve soorten te bestrijden.

Nationaal

Onder de verantwoordelijkheid van LVVN vallen taken zoals de eerder genoemde preventie, onderzoek, monitoring, communicatie, toezicht en handhaving, risicobeoordelingen, rapportage aan Brussel etc. Daarnaast is het Rijk verantwoordelijk voor exotenbeleid op de Noordzee.

Internationaal

Nederland werkt samen met andere Europese landen van de Europese Unie (Exotenverordening). Met alle Europese landen vindt tevens overleg plaats over invasieve exoten via de Bern Conventie (initiatief van de Raad van Europa). Daarnaast heeft Nederland het wereldwijde biodiversiteitsverdrag (CBD) ondertekend, waaruit verplichtingen voortvloeien op het gebied van invasieve exoten.

²⁴ Kernbevinding D2 uit het IPBES-rapport

²⁵ Kamerstuk 33576 nr. 6

²⁶ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2018-13687.html>

²⁷ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005108/2024-01-01>

Marien

De problematiek, de schaal, de betrokken stakeholders (waaronder overheden) en de mogelijkheden zijn voor het mariene milieu van andere orde dan voor de natuur op land en in zoetwater. Voor mariene exoten zijn onder meer van toepassing de Europese Kaderrichtlijn mariene strategie, de ballastwater conventie en de scheepshuidaangroei richtlijnen onder de *International Maritime Organization* (IMO).

F. Eigenaarschap

We zien steeds meer nieuwe invasieve exoten verschijnen die ook schadelijk kunnen zijn voor andere maatschappelijke belangen dan alleen de biodiversiteit. Invasieve exoten beperken zich niet tot biodiversiteit en ecosysteemdiensten (provincies tezamen met LVVN) of de situaties waar invasieve exoten raken aan de landbouw, visserij en voedselkwaliteit (LVVN). De komende jaren zullen waarschijnlijk meer overheden, ook andere ministeries, te maken krijgen met invasieve exoten die schade toebrengen aan de belangen waarvoor zij verantwoordelijk zijn. Daarmee krijgen deze overheden dus ook, vanuit de verantwoordelijkheid voor die belangen een rol in de aanpak van bepaalde (nieuwe) invasieve exoten, onder meer door ontwikkelen van nieuw beleid. Een interdepartementale coördinatiestructuur voor deze gevallen is in oprichting.²⁸

Op dit moment valt niet precies te voorspellen welke invasieve exoten nog meer in de toekomst zullen opduiken in Nederland. Wel kunnen we proberen te anticiperen en ons voor te bereiden op wat komen gaat. Dit kan onder meer door het uitvoeren van verkenningen en zogenaamde horizonscans waarvan een signaalfunctie uit gaat, ook richting medeoverheden, marktpartijen, terreinbeheerders en andere betrokkenen. Het bewustzijn over de problematiek van invasieve exoten onder de betrokken partijen zal nog moeten groeien. En daarmee ook het gevoel van urgentie en erkenning van de betrokken partijen van de eigen verantwoordelijkheden hierin en het (veelal gedeeld) probleemeigenaarschap.

6. Contouren

De hiervoor beschreven uitgangspunten worden meegenomen in het landelijk aanvalsplan. Ook wordt het ambitiedocument dat de provincies hebben opgesteld en dat binnenkort formeel aan LVVN wordt aangeboden, wordt in het landelijk aanvalsplan betrokken. Het ambitiedocument beschrijft de provinciale ambities ten aanzien van de aanpak van invasieve exoten waarvan de verantwoordelijkheid voor de bestrijding, beheers- en herstelmaatregelen bij de provincies ligt. Het ambitiedocument zal tevens een financiële paragraaf bevatten met een indicatie van de kosten van deze provinciale ambities.

Het landelijk aanvalsplan wordt opgebouwd met de volgende onderdelen:

1. Beschrijving van de noodzaak en urgentie van exotenbeleid, waaronder het belang voor andere beleidsterreinen (zoals volksgezondheid, waterveiligheid/kwaliteit en economie).
2. Beschrijving van internationale verdragen waaraan Nederland zich heeft gecommitteerd en waarin doelstellingen zijn opgenomen ten aanzien van invasieve exoten.
3. Beschrijving van de wijze waarop Nederland momenteel het exotenbeleid heeft georganiseerd. Het gaat hier in hoofdlijn om verantwoordelijkheden, rollen en taken. Waarbij ook duidelijk wordt welke inkadering het exotenbeleid kent; wat niet wordt opgepakt. De aanpak van exoten in marien gebied zal in het landelijk aanvalsplan een apart onderdeel worden.

²⁸ Dit is aangekondigd in Kamerstuk 27858, nr. 638

4. Beschrijving van welke extra maatregelen noodzakelijk zijn om het huidige exotenbeleid door te ontwikkelen en te verstevigen om tot effectieve preventie, bestrijding en beheer van invasieve exoten te komen in Nederland.
5. Beschrijving van de verschillende categorieën invasieve exoten. Dat wil zeggen een logische ordening en overzicht van invasieve exoten naar status van verspreiding, verantwoordelijkheid, handelingsperspectief en ambitie van de beheersmaatregel.
6. Beschrijving van de verwachte (geschatte) kosten (mensen en middelen) voor de uitvoering van onderdelen 3 en 4. Er wordt specifiek onderscheid gemaakt naar de huidige inzet van mensen en middelen en de benodigde mensen en middelen voor extra maatregelen (beide indicatief).

Met het landelijk aanvalsplan wordt tegemoet gekomen aan de wensen van de Tweede Kamer zoals verwoordt in beide moties. Met deze contouren is een belangrijke tussenstap gezet richting het aanvalsplan. Voor een planning van het te volgen proces wordt verwezen naar de bijlage.

Bijlage bij Contouren van een landelijk aanvalsplan invasieve exoten

PROCES RICHTING AANVALSPLAN

Het proces om te komen tot een landelijk aanvalsplan, kent de volgende stappen:

Al doorlopen stappen

1. LVVN heeft in het eerste kwartaal van 2024 een plan van aanpak opgesteld. Een begeleidingsgroep is gevormd met vertegenwoordiging vanuit provincies, waterschappen, BuRO/NVWA en Rijkswaterstaat.
2. In het tweede kwartaal van 2024 heeft LVVN vijf themabijeenkomsten georganiseerd met andere overheden en stakeholders. De thema's waren zoetwatersoorten, gebiedsgerichte aanpak, overlastgevende soorten, marien en dieren.
3. LVVN heeft, in het kader van de NBSAP (*National Biodiversity Strategy and Action Plan*), een stakeholderbijeenkomst georganiseerd voor *target 6* 'invasieve exoten'. De deelnemers (NGO's, belangenorganisatie, bedrijfsleven e.d.) hebben in dit kader een 'maatschappelijke paragraaf' opgesteld die hun visie en inzet op *target 6* bevat.
4. Provincies hebben een provinciaal ambitiedocument opgesteld dat binnenkort aan LVVN wordt aangeboden.
5. Aanbieden van de contouren van het landelijk aanvalsplan aan de Kamer (huidig document).

Nog te doorlopen stappen:

6. Gebaseerd op de contouren, het ambitiedocument en de uitkomsten van de themabijeenkomsten en de stakeholder-sessie wordt eind 2024 een eerste versie van het aanvalsplan opgesteld door LVVN en afgestemd met de begeleidingsgroep.
7. Bilaterale afstemming met relevante belangenorganisaties over de voor hen relevante onderdelen van het landelijk aanvalsplan. En schriftelijke consultatie van (onderdelen van) het landelijk aanvalsplan met andere departementen en andere overheden.
8. Vaststelling van het aanvalsplan door de Staatssecretaris van LVVN.
9. Toezending van het landelijk aanvalsplan aan de Kamer in het tweede kwartaal van 2025. Het aanvalsplan wordt opgesteld binnen de beschikbare budgettaire middelen op de LVVN-begroting en zal tevens in beeld brengen welke extra maatregelen kunnen worden getroffen. Daarbij wordt een indicatie gegeven van de benodigde mensen en middelen voor de extra maatregelen.
10. Met de Voorjaarsnota 2025 kan worden gezien of de Staatssecretaris van LVVN geld vrij kan maken voor de extra maatregelen. De provincies hebben in het provinciaal ambitiedocument een financiële paragraaf opgenomen voor de maatregelen die de provincies in dat document voorstellen.
11. Politieke besluitvorming over de mate waarin uitvoering wordt gegeven aan alle (extra) maatregelen die in het landelijk aanvalsplan worden beschreven alsook de financiering daarvan vindt plaats na oplevering van het landelijk aanvalsplan.