

Vergaderjaar 2011–2012

32 372

Wijziging van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden in verband met de implementatie van Europese regelgeving op het gebied van het op de markt brengen en het duurzame gebruik van gewasbeschermingsmiddelen

Nr. 84

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN, LANDBOUW EN INNOVATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 december 2011

Met deze brief informeer ik u, mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, over het ganzenvraagstuk in Nederland. Daarmee kom ik mijn toezegging na, gedaan tijdens het wetgevingsoverleg Landbouw en Natuur van 16 juni 2011 (Kamerstuk 32 710, nr. 14), om u nader te informeren over de toekomst van het ganzenbeheer in Nederland.

Eveneens ga ik in deze brief in op de motie-Van Gerven (Tweede Kamer 2011–2012, 32 710 XIV, nr. 11) en drie verzoeken van de vaste commissie voor Economische Zaken, Landbouw en Innovatie om respectievelijk een brief te ontvangen ter voorbereiding van het geplande algemeen overleg van 22 december 2011 over de ganzenproblematiek, de relatie tussen ganzenbeheer en de decentralisatie van het Faunafonds te duiden en een kabinetsreactie te geven op het Ganzen-7 akkoord.

Eerst zal ik ingaan op de kern van het vraagstuk en de internationale verplichtingen die Nederland heeft ten opzichte van migrerende ganzen. Daarna op de consequenties van de decentralisatie van natuurbeleid (inclusief het Faunafonds en het G-7 akkoord) voor de verantwoordelijkheden voor het ganzenbeleid, en de beheermogelijkheden die de provincies in handen hebben. Vervolgens zal ik ingaan op alternatieven voor afschot. Ten slotte mijn conclusie voor de toekomst.

Kern van het vraagstuk, keerzijde van succesvol beleid

Ganzen horen bij het Nederlandse landschap. Zo kan een groep ganzen in V-formatie veel mensen bekoren. Het beleid ter bescherming van ganzen is succesvol geweest. De verschillende in Nederland verblijvende ganzen zijn de laatste jaren fors in aantal toegenomen.

Het positieve resultaat van een adequaat beschermingsregime kent echter ook een keerzijde. De omvang van de ganzenpopulaties is dermate groot

geworden dat dit een negatief effect heeft op landbouwgewassen en natuurdoelen. De financiële tegemoetkomingen zijn ten gevolge van ganzenvraat hierdoor sterk gestegen. Daarbij brengen de ganzen in toenemende mate de luchtvaartveiligheid in gevaar. Tegen die achtergrond zet ik me ervoor in om provincies optimaal te instrumenteren om het ganzenbeheer, recht doende aan de internationale verplichtingen en oog hebbende voor de duurzame instandhouding van de soort, dusdanig in te vullen dat weer een goed evenwicht bereikt wordt tussen de omvang van de populatie en de schade die hieruit voortvloeit.

Bescherming en Vogelrichtlijn

Decennialang is de focus gericht op bescherming van ganzen. Voor kwetsbare populaties en soorten zijn we dat ook verplicht op basis van internationale verplichtingen. Alle in het wild levende vogelsoorten, die van nature in Europa voorkomen, dienen volgens de Vogelrichtlijn (VRL) beschermd te worden. Voor de migrerende ganzen is het volgens de VRL verplicht om speciale beschermingszones in te stellen, zogenaamde Vogelrichtlijngebieden of Natura 2000 gebieden waarvoor doelstellingen zijn vastgesteld ten aanzien van migrerende ganzen. Voor de standganzen geldt geen Europese verplichting om speciale beschermingszones in te stellen. Voorzover deze soorten van nature in Europa voorkomen, geldt wel het verbod om de dieren te vangen, te doden of te verstoren. Aan deze verplichtingen wordt uiteraard voldaan via onder meer de aanwijzing van Natura 2000 gebieden en verboden in de Flora- en Faunawet.

Lidstaten mogen uitzonderingen op dit verbod maken in het kader van de jacht of ter voorkoming van schade of risico voor bepaalde wettelijk vastgelegde publieke belangen.

Succesvol beleid

Het beleid tot bescherming van de ganzen is effectief geweest. De combinatie van soortenbescherming en schadevergoeding heeft geleid tot grote aantallen ganzen. Er is sprake van een gunstige staat van instandhouding. De omvang van de populaties kolganzen, grauwe ganzen en brandganzen – de belangrijkste migrerende ganzen – is in de winter hoger dan destijds beoogd met de landelijke Natura 2000 doelen. De populatie overzomerende grauwe ganzen en brandganzen groeien gemiddeld 19% tot 29% per jaar.

Keerzijde van succes: schade, veiligheidsrisico's en kosten

De ganzen komen in zulke grote aantallen voor, dat er meer en meer sprake is van schade aan landbouwgewassen, er een groeiend risico voor andere inheemse planten en diersoorten is en zij een reëel gevaar voor de luchtvaart (met name voor Schiphol) vormen.

De huidige uitgaven voor de tegemoetkomingen van het Faunafonds en de ganzenbeheerpakketten liggen, voor migrerende ganzen waarvoor foerageergebieden zijn aangegeven, tussen € 16 en € 18 miljoen. Voor de standganzen is het afgelopen jaar een kleine € 2 miljoen uitgekeerd aan schadevergoedingen.

Berekeningen van CLM Onderzoek en Advies en het LEI¹ laten zien dat de kosten voor migrerende ganzen bij voortzetting van het huidige beleid fors zullen gaan oplopen. Tegelijkertijd nemen de overlast en de risico's toe die ganzen veroorzaken voor landbouw, inheemse flora en fauna en de luchtvaart. Het maatschappelijk draagvlak voor het huidige ganzenbeheer is in het geding. Dat merk ik ook uit het initiatief van de zeven maatschappelijke organisaties dat zijn beslag heeft gekregen in het «G-7

¹ Winterganzenbeleid: het roer om? Een ex ante evaluatie kosteneffectiviteit opvangbeleid winterganzen CLM 728 – 2010 en LEI-rapport 10-040.

akkoord». ¹ Met dit akkoord wordt erkend dat er maatregelen moeten worden genomen om de omvang van de populaties standganzen te verkleinen.

Luchtvaartveiligheid Mainport Schiphol

Een aanvaring tussen een vogel en een vliegtuig komt regelmatig voor, met name in de start- en landingsfase. Bij de bouw van vliegtuigen wordt daar ook rekening mee gehouden. Zo moet een motor blijven functioneren na een aanvaring met een vogel tot 1,5 kilo. De techniek kent echter zijn beperkingen. Een aanvaring met meerdere en zwaardere vogels vormt een grote bedreiging voor de luchtvaartveiligheid. Zware vogels die zwermen vormen, zoals ganzen, staan aan de top qua risico. De populatie grauwe ganzen in de 20 km zone rondom Schiphol is in vijf jaar tijd vertienvoudigd. Waren er in 2005–2006 nog ongeveer 5 000 grauwe ganzen, dit jaar zijn dat er al 50 000. Vóór 2007 had Schiphol nauwelijks problemen met ganzenaanvaringen, maar de laatste jaren waren er gemiddeld 5. De gevolgen van een dergelijke aanvaring – zeker met meerdere ganzen – kunnen catastrofaal zijn. Zo leidde de aanvaring tussen zeven Canadese ganzen en een vliegtuig van Air Maroc op 10 juni 2010 tot motoruitval en forse problemen om het toestel veilig aan de grond te krijgen.

Om de druk rondom Schiphol enigszins te reduceren is het afschotcijfer toegenomen van ongeveer 3 000 in 2007 tot 8 000 in 2011. De provincie Noord-Holland wil terug naar een streefpopulatie van 5 000 grauwe ganzen in de 20 km zone rondom Schiphol. Derhalve zijn aanvullende maatregelen noodzakelijk.

Het bevorderen van de luchtvaartveiligheid vergt een integrale aanpak. Luchtvaart sector, overheden, natuurbeschermingorganisaties en agrarische sector zijn er van overtuigd dat een combinatie van techniek, beperken vogelaantrekkende werking, en populatiebeheer noodzakelijk is. In de Nederlandse Regiegroep Vogelaanvaringen zijn alle stakeholders vertegenwoordigd² en het afgelopen jaar hebben de vertegenwoordigde partijen hard gewerkt om langs vier sporen de kans op vogelaanvaringen te verminderen. Hierbij is door alle partijen steeds aangegeven dat de maatregelen pas effect hebben als ze in onderlinge samenhang worden beschouwd (integraliteit).

De nationale kaders moeten voldoende ruimte bieden voor zo'n integrale aanpak. De aanpassing van het Besluit beheer en schadebestrijding dieren voorziet daar bijvoorbeeld in.

Decentralisatie van natuurbeleid en beheermaatregelen

Decentralisatie van natuurbeleid

In de brief van 21 september 2011 heb ik u geïnformeerd over de decentralisatie van het Natuurbeleid (Tweede Kamer 2011–2012, 30 825, nr. 107). Daarin heb ik geschreven dat het Rijk verantwoordelijk blijft en aanspreekbaar is op de internationale verplichtingen die ondermeer voortvloeien uit de Vogel- en Habitatrichtlijn. Het Rijk geeft invulling aan zijn verantwoordelijkheid via onder andere het voorstel voor de nieuwe Wet Natuur.

Conform het regeerakkoord en het onderhandelingsakkoord Decentralisatie Natuur wordt het ganzenbeheer overgedragen aan de provincies. De provincies zijn al via de Flora- en Faunawet verantwoordelijk voor het verlenen van vrijstellingen (art. 65), aanwijzingen (art. 67) en ontheffingen (art. 68) om onder meer schade te voorkomen, in dit geval veroorzaakt door ganzen en smienten. Overigens geldt dit ook voor schade veroor-

¹ Winterganzenbeleid: het roer om? Een ex ante evaluatie kosteneffectiviteit opvangbeleid winterganzen CLM 728 – 2010 en LEI-rapport 10-040.

² De ministeries van Infrastructuur en Milieu en Defensie, Provincie Noord-Holland, Gemeente Haarlemmermeer, Schiphol, Natuurmonumenten, Vereniging van Nederlandse Verkeersvliegers, Luchtverkeersleiding Nederland, Land- en Tuinbouworganisatie Nederland en Vogelbescherming.

zaakt door andere beschermde diersoorten. Na de decentralisatie worden de provincies ook budgettair verantwoordelijk. Het Faunafonds adviseert over de te nemen maatregelen om schade te voorkomen, voert taxaties uit om de schadevergoeding te betalen en verzorgt de betaling van de schade aan gedupeerden. Het Faunafonds wordt daarom ook gedecentraliseerd. Ongeveer 80% van de tegemoetkomingen die via het Faunafonds worden uitgekeerd, hebben betrekking op ganzenvraatschade. Beheer en schadebestrijding enerzijds en tegemoetkomingen in het kader van schadecompensatie anderzijds komen op deze manier in één hand. Ik blijf verantwoordelijk voor het wettelijk kader.

De decentralisatie van het ganzenbeheer en het Faunafonds maakt dat provincies als eerste verantwoordelijk zijn voor een eventuele uitwerking van de adviezen van het G7-akkoord en andere adviezen van maatschappelijke organisaties, zoals de Dierenbescherming. In het kader van het bestaande Beleidskaderoverleg Faunabeheer – waar naast IPO en EL&I ook Ganzen-7 partijen in participeren – worden hier afspraken over gemaakt. Ik vind het tegen de achtergrond van de toekomstige, in het onderhandelingsakkoord Decentralisatie Natuur afgesproken nieuwe bestuurlijke verhouding, niet opportuun om nu nog een inhoudelijke reactie te geven op het G-7 akkoord. Mijn ministerie wil nog wel financieel bijdragen aan het laten doorrekenen van verschillende beheersscenario's, waaronder het G-7 advies. Ik verwijs tevens naar mijn brief hierover van 20 augustus 2011 (referentienr. 2011D40670).

Beheermogelijkheden

Provincies gaan het ganzenbeheer verder vormgeven. Ik wil ze hiervoor een uitgebreid pallet aan beheermogelijkheden bieden. Beheer van ganzenpopulaties richt zich op weren, verjagen en/of het nemen van aantalreducerende maatregelen. Weren kan bijvoorbeeld door middel van audiovisuele middelen, zoals plaatsen van vlaggen en een knalgaskanon. Verjagen met ondersteunend afschot is het meest effectief gebleken. Aantalreducerende maatregelen kunnen bestaan uit het onklaar maken van broedlegsels, afschot van individuele ganzen of het vangen van de ganzen in de ruiperiode. Meer informatie over weren, verjagen en aantalreducerende maatregelen is in de bijlage opgenomen. Met de aanpassing van Besluit beheer en schade bestrijding dieren bied ik de provincies voldoende instrumenten om het beheer adequaat in te richten. Verder zal in het aangehaalde wetsvoorstel natuur worden voorzien in de mogelijkheid om de grauwe gans en de kolgans te bejagen. De invulling daarvan zal door mij worden afgestemd op de aantalreducerende maatregelen van de provincies.

Gebruik koolzuurgas (CO₂)

Voor het weghalen van grote aantallen zomerganzen uit de natuur en de directe omgeving van luchthavens is regulier afschot ontoereikend. Om de druk rondom Schiphol enigszins te reduceren is het afschotcijfer toegenomen van ongeveer 3000 in 2007 tot 8000 in 2011. Dit kan overigens ook versturend zijn vanwege het broedseizoen van de overige vogels in het gebied. Ook leidt afschot tot extra vliegbewegingen van ganzen. Dat moet juist bij luchthavens worden voorkomen. Een efficiënt alternatief is om deze ganzen te vangen tijdens de ruiperiode. De eenmaal gevangen ganzen moeten dan nog gedood worden. Dat kan door afschot, slacht of injecties. Nadeel van deze toepassingen is dat er een langere stressperiode aan voorafgaat en het kostbaar is. Met de inzet van gas kan de stressperiode worden verkort, vooral als de ganzen op de vanglocatie worden bedwelmd en vervolgens gedood. De uitvoerings-

kosten zijn relatief laag en de methode veroorzaakt, mits goed uitgevoerd, geen onnodig lijden bij de dieren.

Het gebruik van koolzuurgas tegen ganzen valt in dit geval onder de Europese biocide regelgeving en de Nederlandse Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Wgb). Elk biocide dat in Nederland gebruikt wordt moet toegelaten zijn door het college voor de beoordeling van gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Een aanvraag voor een toelating in Nederland kan pas gedaan worden indien de werkzame stof in Europees verband is goedgekeurd.

Gelet op het belang van luchtverkeersveiligheid rondom luchthavens beraadt de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu zich momenteel over de manier waarop hij de toelating voor koolzuurgas voor het doden van vogels in Europees verband kan bevorderen om vervolgens een nationale toelating mogelijk te maken.

Als er voldoende zicht is op een positieve Europese beoordeling kan de Staatssecretaris van I&M op Nationaal niveau een vrijstelling afgeven voor de ruiperiode 2012 voor het doden van vogels met koolzuurgas rondom luchthavens.

Alternatieven voor afschot/motie Van Gerven

De motie-Van Gerven (Tweede Kamer 2011–2012, 32 720 XIV, nr. 11) verzoekt de regering de door de Dierenbescherming aangedragen alternatieven voor afschot van ganzen te bestuderen en deze door te laten rekenen. Tevens verzoekt de motie om veelbelovende innovatieve alternatieven te accommoderen.

Ik heb toegezegd om deze beheersmogelijkheden te bekijken. Daartoe heb ik een onderzoek laten uitvoeren door WUR/Alterra.

Zowel de Handreiking Overzomerende ganzen van het Beleidskader-overleg Faunabeheer als de zomerganzenvisie van de Dierenbescherming beschrijven een aantal maatregelen om de ganzenvraatschade te beperken. In bijlage 1 is een beoordeling van de verschillende maatregelen opgenomen, op effectiviteit in het voorkomen of beperken van schade en het bevorderen van de luchtvaartveiligheid.

De motie-Van Gerven heeft tevens verzocht om doorberekening van de alternatieven voor afschot. In 2010 is door CLM en LEI een scenario doorberekend waarbij geen afschot plaatsvindt van de migrerende ganzen. Volgens dat scenario zullen de kosten naar verwachting dan gaan oplopen naar minstens € 20 miljoen¹.

In aanvulling daarop zal de eerder genoemde doorrekening van het G-7 akkoord, ook nieuwe informatie geven over de kosten voor een alternatief waarin beperkt afschot plaatsvindt. Het G-7 advies gaat immers uit van alleen een vermindering van de populatie standganzen.

Tenslotte

De ganzenbescherming is succesvol geweest. De keerzijde van dit succes komt in beeld, namelijk hoge kosten, schade aan natuur en landbouw en gevaar voor de luchtvaart. Het beschermingsniveau moet daarom worden aangepast. Provincies zijn verantwoordelijk voor ganzenbeheer. Zij hebben bevoegdheden en krijgen budget om ganzenbeheer adequaat uit te voeren. Ik leg met de in deze brief beschreven acties de laatste hand aan een goed instrumentarium en kennis over alternatieven waarmee de

¹ Dit betreft de optie Stoppen met het huidige beleidskader waarin de ganzenbeheerpakketten vervallen en er geen ondersteunend afschot meer plaatsvindt. CLM 728 – 2010 en LEI-rapport 10-040.

provincies aan de slag kunnen. Waar de luchtvaartveiligheid in het geding is, neemt het Rijk de regie-verantwoordelijkheid om te komen tot een gedegen integrale aanpak.

De staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
H. Bleker

Gebaseerd op resultaten uit quickscan naar effectiviteit van het weren en verjagen van ganzen (Alterra-rapport 2251)

Weren

Het weren van ganzen op een perceel kan onder meer door het plaatsen van *vlaggen*, *linten* en *vogelverschrikkers*, al dan niet in combinatie met akoestische middelen zoals *knalgaskanon*, *vogelweerpistool* en *vuurpijlen*. Het Handboek van de Faunafonds geeft ook een aantal weer- en verjaagmogelijkheden weer. Het grote probleem bij weren is dat er gewenning optreedt bij ganzen. Daarom raadt het Faunafonds ook aan om verschillende middelen alternerend in te zetten. Tevens concludeert de quickscan dat fysieke belemmeringen een effectief middel kunnen zijn, die vanuit praktische overwegingen alleen op kleine percelen kunnen worden toegepast en alleen rendabel zijn voor kostbare teelten. Voor grote arealen is het echter geen oplossing.

Het alternatief van een *bewegende draad op zonne-energie* betreft een prototype en is op kleine schaal uitgetest met hoopgevende resultaten. Er is echter maar beperkte informatie beschikbaar zonder deugdelijke wetenschappelijk onderbouwing. De kosten zijn nog relatief hoog en het vermoeden bestaat dat het voor grote arealen niet praktisch kan worden toegepast.

Er is geen enkel effect van *ultrasoongeluid* bij het weren van vogels. Ultrasoon geluid werkt niet omdat er geen fysiologisch aangrijpingspunt is: ganzen horen het niet.

Laserstralen zijn wel effectief gebleken maar kostbaar. De mate van gewenning is hiervan (nog) niet bekend.

Bij *landschapsinrichting* zou rekening gehouden kunnen worden met voorkomen van ganzenaantrekkende werking door bijvoorbeeld aanleggen van een bomenrij om de openheid van het gebied tegen te gaan. Of door het «droogleggen» van plas-draslanden middels verlagen van de waterpeil.

Rondom Schiphol is de teelt van gewassen die niet aantrekkelijk zijn voor ganzen een van de mogelijkheden die in de integrale aanpak aan de orde is.

Verjagen

In de quickscan is opgenomen dat verjagen effectief kan zijn wanneer dit frequent, consequent en planmatig wordt uitgevoerd. De meeste effectiviteit wordt behaald wanneer er een straffende werking van uitgaat, zoals ondersteunend afschot. De ganzen zullen dan voor langer tijd het betreffende perceel mijden. Verjagen van ganzen betekent wel het verhogen van de voedselbehoefte doordat ganzen meer vliegreuen maken en daardoor meer vraatschade veroorzaken. Voor de luchtvaart is juist een reductie van de tijd die ganzen in de lucht doorbrengen essentieel.

Het Faunafonds heeft een proef uitgevoerd met de *border collies* waarbij de schade juist is toegenomen in plaats van afgenomen.

Aantalsregulatie

Gebiedsverschraling

Er zijn verschillende methoden om de populatieomvang te beïnvloeden. Volgens de quickscan is het ecologische gezien de meest geëigende maatregel om de primaire oorzaak aan te pakken: het grote aanbod aan

eiwitrijk gras voor de ganzenpopulatie. Dit is echter geen haalbare optie voor agrarisch Nederland. Binnen natuurgebieden is *verschralen* wel haalbaar, zoals het ook in de Ooijpolder is gebeurd. Daar stabiliseert de omvang van de populatie grauwe ganzen.

Reproductie

Reproductie verminderen is een andere manier om de populatieomvang te verminderen. Broedlegsels onklaar maken is een arbeidsintensieve bezigheid die ook nog eens verstorend werkt voor betreffend natuurgebied waar de stand ganzen broeden. Daarnaast is het niet echt effectief omdat vrijwel alle legsels onklaar gemaakt moeten worden. Hooguit bij kleine, recent gevestigde populaties in overzichtelijke gebieden is het een optie.

Sterilisatie van genten (mannelijke ganzen) of via verstoring van de hormoonhuishouding van de ganzen lijken mijn inziens kunstingrepen die het natuurlijke gedrag van de ganzen negatief beïnvloeden en sociale interactie binnen de familieverbanden verstoren. Mogelijk is het een optie bij ganzen in het stedelijk gebied en bij lokale populaties nabij luchthavens.

Overleving

Een derde manier is het aantal levende adulten terug te brengen. Dit kan door middel van afschot van individuen. Hoewel de quickscan een variatie in effectiviteit laat zien is de algemene conclusie dat het wel bijdraagt aan het structureel beperken van de populatieomvang. Nadeel is dat afschot verstorend kan werken, met name voor overig fauna. Bij luchthavens is echter de toename van het aantal vliegbewegingen zeer ongewenst.

Vangen in de ruiperiode is effectief om grote groepen ganzen ineens te vangen. Daarbij is verstoring van het natuurgebied beperkt en is er geen sprake van verstoorde familieverbanden.