

Vergaderjaar 2023–2024

26 407

Biodiversiteit

Nr. 151

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR NATUUR EN STIKSTOF

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 maart 2024

Met deze brief informeer ik u, conform mijn toezegging uit de Verzamelbrief Natuur¹, over hoe ik en de provincies opvolging geven aan de aanbevelingen uit de evaluatie van de Exotenverordening. Met deze (systeem)evaluatie is specifiek gekeken naar de wijze waarop de Europese Exotenverordening in Nederland is geïmplementeerd. In deze brief betrek ik tevens het IPBES-rapport dat op 4 september jongstleden is gepubliceerd², omdat hierin de context van en urgentie voor het exotenbeleid wordt geduïd.

Dit rapport is tijdens de tiende conferentie van het Intergouvernamenteel Platform voor Biodiversiteit en Ecosysteemdiensten (IPBES-10) vastgesteld tezamen met een bijbehorende samenvatting voor beleidsmakers. De belangrijkste bevindingen vindt u in bijlage 1.

Het evaluatierapport dat Decisio in opdracht van LNV heeft opgesteld van de Europese Exotenverordening bevat zestien aanbevelingen gegroepeerd naar een aantal thema's. Het complete evaluatierapport vindt u in bijlage 2. In deze brief geef ik mijn beleidsstandpunt op hoofdlijnen. Veel aanbevelingen zijn gericht aan de provincies. Ik ben als systeemverantwoordelijke met de provincies het gesprek aangegaan over de wijze waarop zij opvolging geven aan deze aanbevelingen. In bijlage 3 vindt u de zestien afzonderlijke aanbevelingen van het rapport en de gezamenlijke beleidsreactie daarop van LNV en provincies.

IPBES-rapport over invasieve exoten

Het IPBES-rapport is opgesteld door een internationaal panel van experts omdat invasieve exoten wereldwijd één van de voornaamste directe

¹ Verzamelbrief Natuur van 18 oktober 2023 (Kamerstuk 33 576, nr. 325)

² Het IPBES-rapport komt ook aan de orde in mijn brief van 27 november 2023 (Kamerstuk 26 407, nr. 150). Het IPBES-rapport is in te zien via de website van het IPBES: <https://zenodo.org/records/10127924>

drukfactoren van biodiversiteitverlies zijn. Het rapport beschrijft dat invasieve exoten hebben bijgedragen aan 60% van de geregistreerde mondiale uitstervingen. Internationale kosten van invasieve exoten, voor zowel bestrijding en preventie als ook de aangerichte maatschappelijke en economische schade, komen jaarlijks neer op meer dan 423 miljard dollar wereldwijd. Daarmee is de problematiek van invasieve exoten een serieuze bedreiging die ook de aandacht van Nederland vraagt. Nederland heeft tijdens IPBES-10 ingestemd met vaststelling van de samenvatting voor beleidsmakers en de achterliggende hoofdstukken. Ik onderschrijf dan ook alle tweeëntwintig geformuleerde kernbevindingen van het IPBES-rapport.

Het IPBES-rapport en alle kernbevindingen bevestigen het nut en de noodzaak van een Europese Exotenverordening. Op hoofdlijnen waren er vergelijkbare analyses en bevindingen die ons in Europa in 2014 aanleiding gaven om een Europese Exotenverordening vast te stellen. Toch is er een aantal kernbevindingen waarvoor ik uw specifieke aandacht wil vragen, omdat deze de urgentie en noodzaak tonen om voor Nederland een sterker en meer proactief exotenbeleid te ontwikkelen:

- A2 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 uitsterven van lokale en mondiale soorten.
- A3 De economie, voedselzekerheid, waterzekerheid en humane gezondheid worden diepgaand en negatief beïnvloed door invasieve exoten.
- B2 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.
- B3 De voortdurende versterking van de drukfactoren op de natuur kan het aantal invasieve exoten en hun impact in de toekomst substantieel vergroten.
- B4 De omvang van de toekomstige dreiging van invasieve uitheemse soorten is moeilijk te voorspellen vanwege de complexe interacties en feedback tussen directe en indirecte drukfactoren op de natuur.
- C2 Preventie en voorzorgsmaatregelen zijn de meest kosteneffectieve opties en dus van cruciaal belang voor het beheersen van de bedreigingen van invasieve exoten. En dit geldt in het bijzonder voor mariene systemen en open wateren waar de meeste pogingen tot uitroeiing of beheersing van invasieve exoten grotendeels zijn mislukt.
- C4 Beheer en controle kunnen een effectieve optie zijn voor invasieve exoten die om verschillende redenen niet kunnen worden uitgeroeid uit terrestrische systemen en afgesloten wateren, maar de meeste pogingen in mariene en open watersystemen zijn grotendeels ineffectief geweest.
- C5 Het herstel van ecosysteem functies en ecosystemendiensten voor de mens kan worden bereikt door adaptief beheer, inclusief ecosysteemherstel in terrestrische systemen en afgesloten wateren.
- D2 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.

De lessen van deze kernbevindingen zullen betrokken worden bij het opstellen van het landelijk aanvalsplan invasieve exoten, waarover later meer in deze brief.

Evaluatie Exotenverordening

Vijf jaar na de inwerkingtreding van de Exotenverordening heeft mijn voorganger een evaluatie van de wijze waarop de Exotenverordening in Nederland is geïmplementeerd in gang gezet. Dit betreft een evaluatie van de Nederlandse aanpak om een beeld te krijgen van de stand van zaken en van waar eventuele (systeem)verbeteringen mogelijk zijn. Bij de inwerkingtreding van de Exotenverordening in 2015 heeft Nederland zich toegewijd aan de implementatie van de Exotenverordening. Daarmee is het eerder ontwikkelde nationale exotenbeleid komen te vervallen. In Nederland is er destijds voor gekozen om alleen uitvoering te geven aan de vereisten van de Exotenverordening en geen aanvullend nationaal exotenbeleid te voeren. In 2012 was het natuurbeleid al onder het Natuurpact gebracht en grotendeels gedecentraliseerd naar de provincies. Voor de meeste soorten van de Europese Unielijst van zorgwekkende invasieve uitheemse soorten (verder: de Unielijst) ligt sindsdien de verantwoordelijkheid voor beheers- en herstelmaatregelen in het veld bij de provincies³. Dit zijn extra overwegingen geweest om de wijze waarop de Exotenverordening in Nederland is uitgerold en uitwerking krijgt te laten evalueren.

De evaluatie bevat twee centrale vragen. Ten eerste inzicht te krijgen of de wijze waarop het Nederlands systeem is vormgegeven voldoende en adequaat (doelbereik/doeltreffendheid) bijdraagt aan de doelstellingen van de Exotenverordening (preventie, bestrijding en herstel). Anders gezegd, voldoet Nederland aan de Europese vereisten? En ten tweede inzicht te krijgen of de Exotenverordening en de wijze waarop deze in Nederland is geïmplementeerd doeltreffend en doelmatig is voor het realiseren van de Nederlandse doelstellingen in de Nederlandse context. Met andere woorden, in welke mate draagt de Exotenverordening bij aan Nederlandse doelen en verwachtingen?

Kernconclusies centrale vraag 1: Voldoet Nederland aan de Europese vereisten?

Na de inwerkingtreding van de Exotenverordening zijn de bepalingen van de verordening, in de samenwerking tussen het Ministerie van LNV, provincies, waterschappen en NVWA, RVO en de Douane, vertaald en belegd in een landelijke beleids- en uitvoeringsketen («Nederlands systeem»). De taken en verantwoordelijkheden die volgen uit de verplichtingen van de Exotenverordening hebben plek gekregen in het Nederlands systeem. Toch signaleert de evaluatie terecht dat het gezien de relatief recente inrichting en opstart van het Nederlandse systeem niet aanmerkelijk is dat op dit moment een beleids- en uitvoeringsketen is opgezet waarmee, op termijn, op voldoende en adequate wijze wordt bijgedragen aan het bereiken van de doelen van de exotenverordening. Ik erken dat het Nederlands systeem nog verder ontwikkeld dient te worden en dat er ruimte is voor verbetering. Zie hiervoor de aanbevelingen in bijlage 3.

De evaluatie stelt vast dat (formeel) verantwoordelijke overheden (provincies, waterschappen en het Ministerie van LNV) acties hebben ondernomen. En dat voor wat betreft de provincies en het Ministerie van LNV, deze acties nog een flinke doorontwikkeling en forse inzet vergen om van een pril en fragiel systeem tot een volwaardig en robuust systeem te komen. In deze conclusie uit het rapport kan ik mij tot op zekere hoogte vinden. De mate waarin het systeem voldoet aan de verwachtingen hangt

³ De verantwoordelijkheid voor de bestrijding van muskusratten en beverratten is formeel belegd bij de waterschappen. En voor de uitheemse rivierkreeften en Chinese wolhandkrab heeft LNV als beheersmaatregel bevissing mogelijk gemaakt via een vrijstellingsregeling.

immers niet alleen af van het systeem zelf en de harde Europese verplichtingen, maar ook van onze eigen verwachtingen en ambitieniveau. De Europese Exotenverordening laat veel ruimte bij de lidstaten om (op basis van eigen prioriteiten en proportionaliteit) zelf te beoordelen welke inzet zij plegen tegen met name de reeds gevestigde soorten van de Unielijst en hoe zij invulling geven aan preventie. Ik wil hier markeren dat Nederland in de afgelopen jaren altijd aan de harde verplichtingen van de Exotenverordening heeft voldaan. Desondanks groeit de problematiek van invasieve exoten, zoals ook het IPBES-rapport benoemt. En ervaar ik dat de verwachtingen van de Nederlandse maatschappij, politiek en mede-overheden ten aanzien van het exotenbeleid in de afgelopen jaren zijn gegroeid. Aan deze verwachtingen kan door beperkte middelen niet worden voldaan. Ik wil opmerken dat zowel bij het Ministerie van LNV als bij de provincies op dit moment onvoldoende middelen beschikbaar zijn. Het is aan een nieuw kabinet om een politieke afweging te maken over wat hier nodig is. Hier ga ik verderop in deze brief nader op in.

Ik sluit mij ook aan bij de conclusie uit het evaluatierapport dat met name het verder intensiveren van het gevoel van urgentie en gedeelde verantwoordelijkheid bij de niet-formeel verantwoordelijke, maar wel betrokken partijen zoals gemeenten, RWS, ProRail, Defensie, terreinbeheerders, organisaties, brancheorganisaties en het bedrijfsleven belangrijk is. Ik onderken dat dergelijke partijen een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het voorkomen van onopzettelijke introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten en soms ook aan bestrijding.

Het rapport concludeert dat het toekennen van een structureel en geoordeeld budget voor preventie en voor de bestrijding en beheersing van invasieve exoten een van de belangrijkste opgaven is. Dit beeld herken ik. Besluitvorming over extra financiering is aan een volgend kabinet. Naast de uitdaging van beperkt beschikbare middelen wil ik met betrokken medeoverheden het gesprek aangaan over verantwoordelijkheden. Zeker gezien het feit dat steeds vaker beleidsterreinen anders dan de biodiversiteit de negatieve gevolgen van invasieve exoten onderkennen. Hier ga ik later in deze brief nader op in.

Kernconclusies centrale vraag 2: In welke mate mate draagt de Exotenverordening bij aan Nederlandse doelen en verwachtingen?

De tweede centrale vraag blijkt moeilijk te beantwoorden. Het rapport concludeert dat op dit moment geen uitspraken kunnen worden gedaan over de doelmatigheid van beleid en maatregelen, omdat het simpelweg te vroeg is om dit te kunnen vaststellen. Er is meer tijd en praktijkervaring nodig om te kunnen beoordelen of de Nederlandse wijze van uitvoering van de Exotenverordening positieve effecten oplevert en daarmee doeltreffend is (centrale vraag 1). Vervolgens kan de doelmatigheid van het beleid en de maatregelen pas worden bepaald. En daarvoor is eerst beter zicht nodig op de opgave waar we voor staan en de middelen die daarvoor nodig zijn.

Bij deze analyse sluit ik mij aan en ik meen dat deze conclusie volledig te rechtvaardigen is, aangezien het hier een evaluatie van het systeem betreft en geen beleidsevaluatie. Een beleidsevaluatie kan worden gehouden op een later moment als meer ervaring is opgedaan met de uitvoering van de Exotenverordening in Nederland.

Een groeiend besef van urgentie

Als een van de weinige landen in Europa voerde Nederland al voor het in werking treden van de Europese Exotenverordening een eigen nationaal

exotenbeleid. De Exotenverordening bood vanaf 2015 een omvattende brede aanpak en versteviging van het beleid en overvleugelde als het ware ons nationale exotenbeleid. Maar de evaluatie en de kernbevindingen uit het IPBES-rapport wijzen ons op nieuwe ontwikkelingen en geven signalen af die ons aansporen om in aanvulling op deze Europese aanpak nationaal extra maatregelen te treffen op het vlak van preventie en vroeg ingrijpen om onherstelbare schade aan de natuur én andere beleidsterreinen te voorkomen en daarmee ook veel hogere kosten voor de maatschappij te voorkomen. Om niet in herhaling te vallen, zal ik er hier alleen kort iets over zeggen.

Het aantal introducties van nieuwe soorten (invasieve) exoten neemt ieder jaar toe⁴. Dit is een logisch gevolg van de globalisering en van ons eigen gedrag. Het gaat bij invasieve exoten immers om soorten die door menselijk handelen naar nieuwe gebieden worden verspreid waar deze soorten op eigen kracht nooit terecht zouden gekomen. Door deze toename van wereldwijde verspreiding van invasieve exoten zal het steeds lastiger worden om te voorspellen welke invasieve exoten op welke plek zullen opduiken en met welke gevolgen.

In Nederland zien we steeds vaker nieuwe invasieve exoten opduiken die grote risico's en gevolgen met zich mee kunnen brengen. Dit kunnen gevolgen zijn voor de biodiversiteit, maar ook voor andere beleids-terreinen, zoals volksgezondheid en welzijn, waterveiligheid, waterkwaliteit, infrastructuur of economie. De verspreiding, vestigingskansen en gevolgen van invasieve exoten wordt ook nog eens versterkt door ons eigen gedrag en door klimaatverandering. De gevolgen worden steeds zichtbaarder en voeden het besef van urgentie. Zo groeit ook het besef van het belang van preventie en vroeg ingrijpen. Nederland kan zich ten aanzien van deze nieuwe invasieve exoten niet permitteren om eerst Europees beleid af te wachten. Daarmee gaat kostbare tijd verloren.

Meer focus op preventie

Ik blijf in ieder geval serieus uitvoering geven aan de Europese Exotenverordening en mijn inzet is dat de Nederlandse beleids- en uitvoeringsketen wordt doorontwikkeld en verstevigd. Op dit moment zijn hiervoor onvoldoende middelen beschikbaar, zowel bij LNV als bij de provincies en andere uitvoerende partijen. Doorontwikkeling en versteviging van het exotenbeleid kan daarom alleen als aanvullende financiering beschikbaar komt. Het is aan een nieuw kabinet om een politieke afweging te maken over wat hier nodig is en welke aanvullende financiering daar bij hoort. Daarnaast zal ik op uw verzoek (motie Van Campen, Valstar en Grinwis van VVD en CU en motie Van der Plas van BBB⁵) samen met provincies en andere stakeholders een voorstel voor een landelijk aanvalsplan opstellen. Onderdeel hiervan is een preventiestrategie die zich nog meer dan voorheen richt op preventie en de vroege eliminatie van zorgwekkende «nieuwe» invasieve exoten die in Nederland opduiken. Ik doel hier op «nieuwe» invasieve exoten die (nog) niet op de Unielijst staan en daardoor niet onder de werking van de Exotenverordening vallen. Daarbij zal ik ook de samenwerking opzoeken met andere departementen. Dit plan wordt opgesteld binnen de (beperkt) beschikbare budgettaire middelen op de LNV-begroting, en zal tevens in beeld brengen welke extra maatregelen kunnen worden getroffen. Besluitvorming hierover is aan een volgend kabinet.

⁴ Exoten in Nederland, 1900–2020 | Compendium voor de Leefomgeving (clo.nl)

⁵ Kamerstuk 36 410 XIV, nr. 11 en nr. 12

Wachten op plaatsing van een nieuwe invasieve soort op de Unielijst veroorzaakt vertraging, terwijl snel ingrijpen juist vereist is. In een vroeg stadium van invasie kunnen en willen we niet op Europa wachten. In een vroeg stadium van invasie is het verstandig om, waar nodig en mogelijk, direct over te gaan tot eliminatie. Preventie is effectiever en goedkoper dan achteraf bestrijden en herstellen. Preventie kan op allerlei manieren vorm krijgen zoals via bewustwording, het bieden van handelingsperspectief, samenwerking met belangenorganisaties, vrijwillige afspraken etc. Naast snelle signalering en vroeg ingrijpen gaat het bij preventie ook over het voorkomen van nieuwe introducties en verdere verspreiding.

Invasieve exoten kunnen ook negatieve impact hebben op andere beleidsterreinen dan de biodiversiteit. Dit is een relevant aandachtspunt omdat biodiversiteit het uitgangspunt van de Exotenverordening is. Schadelijkheid voor de biodiversiteit en ecosystemendiensten is het criterium om voor plaatsing op de Unielijst in aanmerking te komen. De consequentie van dit criterium is dat invasieve soorten die weinig of geen gevolgen voor de natuur hebben, maar wel op andere wijze schadelijk zijn voor onze maatschappij hierdoor niet onder de werking van de Europese Exotenverordening kunnen vallen. Dit kan reden zijn om in Nederland aanvullend nationaal beleid te gaan ontwikkelen voor invasieve exoten die een bedreiging vormen voor de volksgezondheid, waterveiligheid, waterkwaliteit, infrastructuur of economie. Deze beleidsterreinen vallen onder de verantwoordelijkheid van andere departementen. Daarom wil ik graag tot een passende coördinatiestructuur komen voor deze gevallen. De wijze waarop dit vorm kan krijgen wordt onderzocht in een traject dat lenW, VWS, BZK en LNV samen hebben opgestart in het kader van het biocidenbeleid⁶ waarmee veel raakvlakken zijn.

Mensen, middelen en de bredere context van natuurbeheer

Tot slot wil ik uw Kamer het volgende meegeven. Voor het exotenbeleid geldt dat we keuzes moeten maken. Niet alles kan binnen de huidige middelen. We moeten prioriteren en onze schaarse mensen en middelen op zo efficiënt mogelijke wijze inzetten. Dit is in de kern wat de Exotenverordening ons voorschrijft en dit is ook hoe wij in Nederland te werk gaan. Daarbij ligt de focus van onze inzet op preventie en op soorten van de Unielijst die nog in een vroeg stadium van invasie zitten. Voor wijd verspreide invasieve exoten wordt per soort afgewogen welke aanpak wenselijk, haalbaar en uitvoerbaar is. Voor lang niet alle soorten is er een handelingsperspectief in de zin dat er effectieve en betaalbare maatregelen zijn te treffen om de negatieve effecten op de biodiversiteit tegen te gaan.

Er zullen invasieve exoten zijn, zoals uitheemse rivierkreeften, die niet meer uit onze leefomgeving zullen verdwijnen. Dit is helaas ook de les van kernbevinding C4. Wij zullen met deze soorten moeten leren omgaan. En ook onze natuur, het ecosysteem, zal zich met onze hulp op deze invasieve soorten moeten aanpassen. Dit is extra reden om bijvoorbeeld via het programma Natuur en het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) te blijven investeren in robuuste ecosystemen die veerkrachtig zijn. Enerzijds omdat gezonde ecosystemen minder kans bieden voor invasieve exoten om zich te vestigen. Anderzijds omdat gezonde ecosystemen weerbaarder zijn en beter kunnen herstellen als het onverhoopt toch tot vestiging van invasieve exoten is gekomen. In het geval van uitheemse rivierkreeften werken we met het programma aanpak uitheemse rivierkreeften aan de ontwikkeling van zo'n duurzame beheersstrategie⁷.

⁶ Kamerstuk 27 858, nr. 638

⁷ Kamerstuk 33 576, nr. 356

Uw Kamer heeft gevraagd om een voorstel voor een landelijk aanvalsplan invasieve exoten in het tweede kwartaal van 2024. In dit aanvalsplan zal ik nader uitwerken hoe mijn ministerie en de provincies samen met andere stakeholders de komende jaren concreet invulling kunnen geven aan het exotenbeleid. Afstemming met provincies en andere stakeholders acht ik van groot belang evenals hun inhoudelijke bijdrage aan het aanvalsplan. De provincies laten momenteel een gezamenlijk ambitiedocument opstellen dat onderdeel zal worden van het aanvalsplan. Dit vergt de nodige tijd en daarom zal ik het aanvalsplan in twee stappen opleveren. In het tweede kwartaal van 2024 zal ik u eerst de contouren van het aanvalsplan toesturen, waarna ik hierover graag met uw Kamer het gesprek aan ga. Met de inbreng van uw Kamer en van de stakeholders zal ik samen met de provincies vervolgens het landelijk aanvalsplan verder concreet uitwerken en in het derde kwartaal van 2024 aan uw Kamer doen toekomen. Het is vervolgens aan een nieuw kabinet om hierover een politieke afweging te maken en te besluiten welke aanvullende middelen voor het exotenbeleid worden vrijgemaakt.

De Minister voor Natuur en Stikstof,
Ch. van der Wal-Zeggelink