

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 3.12.2008
COM(2008) 789 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD, HET EUROPEES
PARLEMENT, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET
COMITÉ VAN DE REGIO'S**

NAAR EEN EU-STRATEGIE TEN AANZIEN VAN INVASIEVE SOORTEN

**[SEC(2008) 2887 en
SEC(2008) 2886]**

1. WAT ZIJN INVASIEVE SOORTEN (IS)?

De fauna en flora van onze planeet zijn het product van miljarden jaren evolutie. Oceanen, zeeën, gebergten, woestijnen en zelfs grote rivieren vormden even zoveel fysieke barrières voor de verspreiding van de soorten, wat in hoge mate bepalend is geweest voor het ontstaan van een rijke biodiversiteit en voor de totstandkoming van de gemeenschappen van dieren en planten die wij als karakteristiek beschouwen voor bepaalde streken en plaatsen. Onder invloed van de mens worden de fysieke barrières die verantwoordelijk zijn voor het ontstaan van specifieke regionale fauna's en flora's echter doorbroken of omzeild. Soorten worden, doelbewust of per ongeluk, geïntroduceerd op plekken die honderden of duizenden kilometers van hun normale habitat verwijderd zijn. In vele gevallen zijn deze uitheemse soorten slecht aangepast aan hun nieuwe omgeving en sterven zij snel uit. Soms echter overleven ze, planten zich voort en raken ingeburgerd. In sommige gevallen blijken de nieuwkomers zo succesrijk dat zij niet langer een biologisch curiosum vormen maar zich ontpoppen tot een echte plaag, ernstige schade toebrengen aan ecosystemen en eventueel ook aan landbouwgewassen en aan de veestapel, de plaatselijke ecologie verstoren, de menselijke gezondheid bedreigen en ernstige economische effecten veroorzaken. Uitheemse soorten met een dergelijk negatief effect staan bekend als **invasieve soorten** of **IS**¹.

2. EEN AANPAK OP EU-NIVEAU IS DRINGEND NOODZAKELIJK

De belangrijkste factoren die van directe invloed zijn op de biodiversiteit zijn habitatverandering, klimaatverandering, overexploitatie, verontreiniging en IS². De EU beschikt al over instrumenten om vier van deze vijf factoren aan te pakken. In tegenstelling tot diverse andere OESO-landen heeft zij tot dusver echter geen omvattend EU-instrument om het probleem van de IS het hoofd te bieden. Deze lacune moet worden opgevuld als de EU haar doel wil bereiken om "de achteruitgang van de biodiversiteit tegen 2010 een halt toe te roepen"³. IS vormen voor de EU bovendien een belangrijke economische bedreiging. Uit de beschikbare gegevens komt naar voren dat de door IS veroorzaakte schade en de noodzakelijke bestrijdingsmaatregelen de EU jaarlijks naar schatting ten minste 12 000 miljoen euro kosten.

Op het hoogste politieke niveau is gewezen op de noodzaak van gecoördineerde actie om het probleem van de IS het hoofd te bieden. De Raad (Milieu)⁴, het Europees Parlement⁵, het Comité van de Regio's⁶ en het Europees Economisch en Sociaal Comité⁷ hebben de noodzaak

¹ De in dit document gebruikte term 'invasieve soort' omvat de begrippen 'invasieve exoot' (zoals gehanteerd in de context van het Verdrag inzake biologische diversiteit) en 'invasieve uitheemse soort'. Invasieve soorten kunnen in het algemeen worden gedefinieerd als soorten waarvan de introductie en/of verspreiding een bedreiging kan vormen voor de biologische diversiteit of andere onvoorziene gevolgen kan hebben.

² Millennium Ecosystem Assessment, 2005.

³ Conclusies van het voorzitterschap, Europese Raad van Göteborg, 15-16 juni 2001.

⁴ Conclusies van de Raad (Milieu), 3 maart 2008, paragraaf 13.

⁵ Verslag over het tot staan brengen van het verlies aan biodiversiteit tegen 2010, Commissie milieubeheer, volksgezondheid en voedselveiligheid van het Europees Parlement, 28.3.2007.

⁶ Advies van het Comité van de Regio's van 6 december 2006 over de mededeling van de Commissie "Het biodiversiteitsverlies tegen 2010 – en daarna – tot staan brengen" (COM(2006) 216 definitief) – CdR 159/2006 definitief.

beklemtoond van een EU-strategie ten aanzien van IS en van een doeltreffend alarmsysteem en dito responsmechanismen op EU-niveau. Een zelfde engagement spreekt uit het zesde Milieuactieprogramma (6e MAP), de mededeling van de Commissie “Het biodiversiteitsverlies tegen 2010 – en daarna – tot staan brengen”⁸ en het bijbehorende actieplan, waarin wordt erkend dat “een alomvattende EU-strategie” moet worden uitgewerkt om te zorgen voor “een aanzienlijke vermindering van de impact van invasieve uitheemse soorten op de biodiversiteit binnen de EU”.

De belangrijkste introductieroutes voor IS houden direct of indirect verband met de handel. De snelle toename van handels- en transportactiviteiten vergroot de kansen op introductie van IS, en milieuprocessen zoals CO₂-concentratijstijging, temperatuurstijging, verhoogde stikstofdepositie, gewijzigde verstoringssystemen en versterkte aantasting van habitats zullen toekomstige invasies wellicht vergemakkelijken. Handel is een exclusieve communautaire bevoegdheid. Voor goederen die in de Gemeenschap op de markt zijn gebracht, geldt het vrije verkeer. Handelsgerelateerde kwesties kunnen alleen doeltreffend worden aangepakt aan de buitengrenzen van de EG. De interne markt zorgt er immers voor dat een IS die op het grondgebied van een lidstaat is binnengebracht (hetzij als handelswaar, hetzij op of in dergelijke waar), zich ook snel over de hele EU kan verspreiden. Gezien het gemak waarmee deze soorten zich weten te vestigen en te verbreiden, dreigen maatregelen die door één lidstaat worden getroffen, volledig ineffectief te blijven indien aangrenzende landen nalaten actie te ondernemen of bij het nemen van maatregelen ongecoördineerd te werk gaan.

Het bestaande EU-wetsinstrumentarium en -beleid biedt reeds een deel van de oplossing van het IS-probleem. Er zijn momenteel echter geen mechanismen die de harmonisatie en de samenhang van de benaderingen van buurlanden of landen in dezelfde subregio ondersteunen. Een formele eis tot stelselmatige uitvoering van risicoanalyses in samenhang met doelbewuste introducties van uitheemse soorten die een effect kunnen hebben op de biodiversiteit, is er niet. Bovendien blijven introducties die per ongeluk of uit onachtzaamheid plaatsvinden, zowel op lidstaat- als op Gemeenschapsniveau goeddeels buiten de werkingssfeer van de regelgeving. Er bestaat geen gemeenschappelijk systeem om IS en hun effecten op de Europese biodiversiteit te bewaken en te beheersen. De fragmentaire maatregelen die tot dusver zijn genomen, maken weinig kans om het risico dat IS voor de Europese ecosystemen vormen, substantieel te verminderen.

3. IS IN EUROPA: SITUATIE EN GEVOLGEN

3.1. IS in Europa

Het via het zesde EU-kaderprogramma gesteunde DAISIE-project⁹ heeft de aanwezigheid in Europa vastgesteld van 10 822 uitheemse soorten, waarvan naar schatting 10 à 15 % negatieve economische of ecologische effecten veroorzaakt of kan veroorzaken. Geïsoleerde eilanden met een hoge biodiversiteit, waaronder de meeste overzeese gebieden van de EU, zijn uitzonderlijk kwetsbaar voor invasies, die er ook een onevenredig groot effect kunnen

⁷ Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité van 15 februari 2007 over de mededeling van de Commissie “Het biodiversiteitsverlies tegen 2010 – en daarna – tot staan brengen” (COM(2006) 216 definitief) – NAT/334 - CESE 205/2007 definitief DE/Ho/hn.

⁸ COM(2006) 216 definitief.

⁹ DAISIE (Delivering Alien Invasive Species Inventories for Europe), www.europe-aliens.org.

hebben op de bestaansmiddelen, de cultuur en de economische kansen van de plaatselijke bevolking.

3.2. Invasieroutes

De meeste invasieve planten stammen af van uit tuinen of aquaria ontsnapte exemplaren. Invasieve zoetwaterdieren komen meestal in de wilde natuur terecht vanuit aquacultuurinstallaties of doordat zij door hengelaars opzettelijk worden uitgezet. In tegenstelling daarmee worden de meeste invasieve soorten in het mariene milieu onopzettelijk binnengebracht als "verstekelingen" of contaminanten (bijvoorbeeld in ballastwater). Nu steeds grotere volumes plantaardig en dierlijk materiaal vanuit de meest verscheiden gebieden van herkomst over de hele wereld worden vervoerd, neemt ook de kans op introducties van IS navenant toe.

3.3. Ecologische effecten van IS

IS worden beschouwd als een van de grootste bedreigingen voor de biodiversiteit¹⁰. Hun plaatselijke ecologische effecten kunnen verschillende vormen aannemen:

- habitat- en voedselconcurrentie met inheemse soorten. Zo verdrijft de Amerikaanse grijze eekhoorn (*Sciurus carolinensis*) op veel plaatsen de in Europa inheemse rode eekhoorn (*Sciurus vulgaris*), en verdringt de Californische rivierkreeft (*Pacifastacus leniusculus*) de inheemse Europese rivierkreeften (*Astacus* spp.). Diverse parkietensoorten die zich in verschillende Europese steden hebben gevestigd, doen inheemse vogelsoorten concurrentie aan;
- verandering van de structuur van het ecosysteem. Zo heeft het zeewier *Caulerpa taxifolia* bijvoorbeeld grote delen van de Middellandse Zeekust in een *Caulerpa*-monocultuur veranderd;
- bastaardering met inheemse soorten. De rosse stekelstaarteend (*Oxyura jamaicensis*) en het sikahert (*Cervus nippon*) bijvoorbeeld kunnen verwante inheemse soorten plaatselijk met uitsterven bedreigen omdat interspecifieke paringen resulteren in levensvatbare hybriden;
- directe toxiciteit;
- rol als reservoir van parasieten of vector voor ziekteverwekkers;
- verstoring van bestuivingsprocessen door concurrentie met plaatselijke bijensoorten.

3.4. Effecten van IS op economische activiteiten

IS kunnen de opbrengst van landbouw, bosbouw en visserij doen dalen. De Aziatische boktor (*Anoplophora glabripennis*) veroorzaakt bijvoorbeeld grote schade aan loofboombestanden, waaronder populierenaanplanten. De kamkwal *Mnemiopsis leidyi* heeft de commerciële ansjovisvangst in de Zwarte Zee zware klappen toegebracht. Soms kunnen IS ook de beschikbaarheid van water verminderen en de bodemkwaliteit nadelig beïnvloeden. Invasieve planten zoals de reuzenbalsemien (*Impatiens glandulifera*) kunnen het proces van

¹⁰ Millennium Ecosystem Assessment, 2005.

bodemerosie versterken doordat zij inheemse planten waarvan het wortelgestel de bodem meer samenhang verleent, verdringen.

Invasieve planten en dieren kunnen door wortelgroei respectievelijk graafactiviteiten ook schade toebrengen aan infrastructuur. De wortelgestellen van de hemelboom (*Ailanthus altissima*) kunnen bestratingen, archeologische overblijfselen en muren vernielen. IS kunnen ook het vervoer hinderen door het blokkeren van waterwegen. De beverrat (*Myocastor coypus*) en de muskusrat (*Ondatra zibethicus*), die allebei omwille van hun bont uit Amerika zijn ingevoerd, zijn nu in heel Europa ingeburgerd en veroorzaken grote schade aan dammen, kanalen, dijken en irrigatiesystemen. Een van de beruchtste indringers is de driehoeksmossel (*Dreissena polymorpha*), die niet alleen beduidende ecologische effecten veroorzaakt maar ook de industrie met enorme problemen confronteert doordat de inlaten van wateronttrekkingssystemen verstopt raken door het aangroei.

Kroosvaren (*Azolla* spp.) en Weymouthden (*Pinus strobus*) hebben de waarde als cultureel erfgoed en de recreatieve waarde van diverse landschappen en wateren verminderd.

3.5. Betekenis van IS voor de volksgezondheid

Een aantal gezondheidsproblemen bij de mens, waaronder allergieën en huidirritatie, wordt veroorzaakt door IS zoals de reuzenberenklauw (*Heracleum mantegazzianum*) en de alsemambrosia (*Ambrosia artemisiifolia*). De Aziatische tijgermug (*Aedes albopictus*), die in Europa in opmars is en die als vector fungeert voor ten minste 22 arbovirussen (waaronder het knokkelkoorts-, het Chikungunya-, het Ross River- en het Westelijke-Nijlvirus), is hier terechtgekomen als gevolg van de handel in afgedankte autobanden. Door de klimaatverandering zal deze mug haar areaal waarschijnlijk verder noordwaarts kunnen uitbreiden.

3.6. Door IS veroorzaakte kosten

De belangrijkste gesignaleerde kostenposten in Europa zijn bestrijdingsmaatregelen (uitroeiing of regulering van IS) en schade aan landbouw, bosbouw, commerciële visserij, infrastructuur en de menselijke gezondheid. Hoewel het misschien logisch lijkt een strikt onderscheid te maken tussen schadekosten en bestrijdingskosten, worden in werkelijkheid doorlopend partiële en parallelle uitroeiings- en reguleringsprogramma's ten uitvoer gelegd in een poging om de schade te beperken. Een onderzoek in 2008 resulteerde in een voorlopige raming van de IS-gerelateerde kosten in Europa van 9 600 miljoen euro tot 12 700 miljoen euro per jaar (Kettunen et al. 2008). Dit bedrag is ongetwijfeld een onderschatting, aangezien het is gebaseerd op de huidige uitgaven voor bestrijdingsmaatregelen en de gedocumenteerde kostprijs van de economische schade. Omdat veel landen pas onlangs een begin hebben gemaakt met het documenteren en registreren van de schade- en andere kosten, moet de reële financiële kostprijs een stuk hoger liggen.

4. VAN INTRODUCTIE TOT PERMANENTE VESTIGING EN AREAALUITBREIDING

Willen wij IS met succes bestrijden, dan is een goed inzicht vereist in het "hoe en waarom" van biologische invasies.

De meeste uitheemse soorten die thans in Europa worden aangetroffen, zijn er opzettelijk ingevoerd. Het gebruik ervan in landbouw, bosbouw, aquacultuur, maricultuur, tuinbouw, sierplantenteelt en hobbyïsme is in heel Europa sedert het begin van de 20e eeuw

toegenomen. Uitheemse soorten worden geïmporteerd omdat zij sneller groeien (hogere opbrengst in de bosbouw, bescherming tegen bodemerosie), voorzien in een vraag naar exotische producten (bonthandel), zich voeden met andere soorten of deze in toom houden (biologische bestrijding) of gewoon omdat mensen ze leuk vinden (huisdieren en tuinplanten).

Veel introducties zijn het rechtstreekse gevolg van handelsverkeer. Soms is de betrokken soort zélf de handelswaar (hout, vezels, levende of dode planten en dieren); in andere gevallen reist ze mee als verontreiniging: veel plaagorganismen – schimmels, bacteriën, virussen en insecten – worden per ongeluk ingevoerd doordat ze zich op of in een partij handelswaar bevinden. Daarnaast worden via de handels- en verkeersroutes af en toe ook "verstekelingen" meegebracht die geen deel uitmaken van de cargo. Scheepsrompen zijn berucht als vehikel voor de verspreiding van exotische soorten, die zich zowel aan de buitenkant (aangroeijsel) als binnenin (in het ballastwater) kunnen ophouden. Dit transport vindt zowel op internationale (bijv. oceaanvaart) als op plaatselijke schaal plaats (bijv. trips van plezierboten van een besmet stroombekken naar een onbesmette rivier of meer).

Ook de klimaatverandering is van invloed op de verspreiding van de soorten: de overleving en areaaluitbreiding van sommige IS valt te verklaren door de mildere winters en warmere zomers die Europa het jongste decennium heeft gekend.

Problemen met uitheemse soorten doen zich in de regel pas voor zodra deze ontsnappen uit een gecontroleerde en fysiek ingeperkte omgeving. Siergewassen, -vogels en -vissen of gezelschapsdieren vormen geen probleem zolang zij zich uitsluitend in tuinen en aquaria of binnenshuis bevinden. Ziekteverwekkers en plaagorganismen kunnen door sanitaire controlemaatregelen bij aankomst worden geëlimineerd. Schaaldieren, weekdieren en vissen in ballastwater kunnen worden gedood door een gepaste behandeling van dat water vóór het wordt geloosd.

Indien schadelijke planten, dieren en ziekteverwekkers echter niet reeds aan de grens worden ontdekt en onschadelijk gemaakt, of indien sierplanten en huisdieren ontsnappen of opzettelijk in plassen en riviertjes worden uitgezet, of indien exemplaren van soorten zoals de beverrat (*Myocastor coypus*), de muskusrat (*Ondatra zibethicus*), de Amerikaanse nerts (*Mustela vison*) en de wasbeer (*Procyon lotor*) uit pelsdierhouderijen ontsnappen, bestaat het gevaar dat zij zich tot IS ontwikkelen.

In sommige gevallen blijken de klimaatomstandigheden ongeschikt of bieden de plaatselijke flora en fauna een te vijandig milieu, waardoor de uitheemse soort na korte tijd weer uitsterft. In andere gevallen, als het klimaat gunstig is en de concurrentie- en predatiedruk van inheemse soorten gering, kan de exoot overleven, groeien en zich voortplanten en kan er een kleine plaatselijke populatie ontstaan.

Als een dergelijke kolonie niet bijtijds wordt ontdekt en geëlimineerd, kan zij uitgroeien tot een permanente populatie die als bruggenhoofd fungeert bij de verspreiding naar nieuwe gebieden. Ingeval er zich meerdere plaatselijke kolonies weten te vestigen, die voortkomen uit verschillende populaties van herkomst, wordt dit uitzaaiingsproces vanzelfsprekend versneld en is de soort veel minder gevoelig voor lokaal uitsterven. Uiteindelijk kan een soort zo na enkele jaren of decennia ruim verspreid raken, ook over meerdere landen, en haast niet meer uit te roeien zijn.

5. STRATEGIEËN TER BESTRIJDING VAN IS

5.1. Een hiërarchische drietrapsbenadering

Wat betreft de beleidsrespons ten aanzien van de bedreiging die van IS uitgaat, wordt een internationaal overeengekomen "**hiërarchische drietrapsbenadering**"¹¹ gehanteerd die steunt op maatregelen op het gebied van 1) preventie, 2) vroegtijdige opsporing en uitroeiing, en 3) regulering en inperking op lange termijn. Deze benadering heeft zowel betrekking op nieuwe introducties als op het beheer van reeds "ingeburgerde" IS. Zij is gebaseerd op de wetenschappelijke en beleidsmatige consensus dat **preventie** over het algemeen veel kosteneffectiever en milieuvriendelijker is dan maatregelen achteraf. Zodra een IS echter is geïntroduceerd, vormen **vroegtijdige opsporing en snelle uitroeiing**, ondersteund door passende waarschuwings- en informatie-uitwisselingssystemen, de meest kosteneffectieve manier om definitieve vestiging en verdere uitbreiding te voorkomen. Als uitroeiing niet haalbaar is, moeten **regulerings- en/of inperkingsmaatregelen** worden genomen.

Preventie: De introductie van IS kan in hoofdzaak via zes mechanismen plaatsvinden: door opzettelijk uitzetten, door ontsnapping, als contaminant, als verstekeling, via een corridor en door toeval ("op eigen kracht"). De meeste introducties zijn direct of indirect het gevolg van handel. Om verdere introducties via deze weg te voorkomen of te beperken, is een intensivering van de grenscontroles en -inspecties vereist, in combinatie met een procedure om te bepalen of de invoer van nieuwe types handelswaar al dan niet moet worden toegestaan. Een dergelijke benadering dient te steunen op informatie-uitwisseling tussen de nationale, regionale en internationale instanties die belast zijn met de bestrijding van IS. Preventie van de introductie van door zeeschepen meegebrachte "verstekelingen" zal een stuk makkelijker worden zodra het internationaal ballastwaterverdrag wordt geratificeerd en in de praktijk gebracht.

Vroegtijdige opsporing en snelle uitroeiing van IS vereisen doeltreffende monitoring-programma's, gecombineerd met een waarschuwingssysteem om de autoriteiten van andere bedreigde gebieden zo snel mogelijk op de hoogte te brengen en informatie uit te wisselen over mogelijke uitroeingsstrategieën. Ingeval de IS zich reeds heeft weten te vestigen en over een groot gebied is verspreid, kunnen gecoördineerde bestrijdingsprogramma's onder het toezicht van en eventueel (mede)gefinancierd door een centrale instantie wenselijk zijn.

Regulering en/of inperking: Wanneer een IS zich definitief heeft gevestigd en een ruime verspreiding kent, moet de nadruk komen te liggen op regulering en inperking. Ook daarvoor is het nodig dat informatie doeltreffend wordt uitgewisseld en dat gecoördineerde acties of campagnes worden opgezet om de verspreiding van de betrokken soort een halt toe te roepen of te beheersen.

5.2. Bestaande instrumenten voor de bestrijding van IS in Europa

Gelet op de verschillende elementen van de hierboven uiteengezette strategie heeft de Commissie de bestaande wetgeving, onderzoekprogramma's, actieplannen en andere initiatieven onderzocht om te zien welke aspecten reeds zijn afgedekt en wat de lacunes zijn.

¹¹ Verdrag inzake biologische diversiteit (CBD): "Guiding principles for the prevention, introduction and mitigation of impacts of alien invasive species that threaten ecosystems, habitats or species", gehecht aan Besluit VI/23 (Den Haag, april 2002).

De **fyto-sanitaire richtlijn** (2000/29/EG) beoogt in eerste instantie te voorkomen dat schadelijke organismen die planten of plantaardige producten aantasten, in de Gemeenschap worden geïntroduceerd en verspreid. Op basis van een risicobeoordeling kunnen nieuwe soorten aan de krachtens deze richtlijn opgestelde EU-lijst van schadelijke organismen worden toegevoegd. De lidstaten hebben solide informatie-uitwisselings-, samenwerkings-, inspectie- en controlemechanismen uitgebouwd. De richtlijn biedt soepele mechanismen voor het nemen van spoedeisende maatregelen wanneer schadelijke organismen op het grondgebied van een lidstaat worden aangetroffen. Effecten van IS op de volksgezondheid vallen echter, net zoals de directe economische gevolgen van (bijvoorbeeld) het geblokkeerd raken van waterwegen, buiten de werkingssfeer van deze wetgeving.

De EU-wetgeving inzake **dierziekten** kan van toepassing zijn op IS wanneer deze soorten vectoren zijn van dierziekten. In de lidstaten zijn toezichts- en inspectieprocedures van kracht, en daarnaast ook EU-brede evaluatieprocedures. Het communautaire netwerk voor besmettelijke ziekten heeft geharmoniseerde regels aangenomen krachtens welke de lidstaten in een vroeg stadium kennisgeving moeten doen van de volksgezondheidsmaatregelen die zij hebben genomen of voornemens zijn te nemen wanneer bijvoorbeeld sprake is van een nieuwe epidemiologische situatie of van een door IS veroorzaakt gevaar voor de menselijke gezondheid.

De invoer van vier soorten die een ecologische bedreiging vormen¹² is verboden uit hoofde van de **CITES-verordening (Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad)**, die hoofdzakelijk gericht is op het reguleren van de handel in bedreigde soorten. De lidstaten hebben uit hoofde van deze verordening inspectie- en toezichtsprocedures ingesteld, maar een evaluatieprocedure is er niet.

Verordening (EG) nr. 708/2007 van de Raad inzake het gebruik van uitheemse en plaatselijk niet-voorkomende soorten in de aquacultuur voorziet in een risicobeoordeling van doelbewuste introducties van aquacultuursoorten en daarmee geassocieerde niet-doelsoorten. De **natuurbehoudsrichtlijnen (79/409/EEG en 92/43/EEG)** verbieden het uitzetten van soorten die een bedreiging kunnen vormen voor inheemse soorten. De **kaderrichtlijn water (2000/60/EG)** verlangt van de lidstaten dat zij de onder de richtlijn vallende wateren in een goede ecologische toestand brengen. De **kaderrichtlijn mariene strategie (2008/56/EG)** stelt dat de introductie van uitheemse soorten een van de grootste bedreigingen voor de Europese biodiversiteit is en schrijft uitdrukkelijk voor dat de lidstaten IS in aanmerking nemen bij de omschrijving van "goede milieutoestand".

Het **LIFE-programma** financiert projecten betreffende de bestrijding (regulering of uitroeiing) van IS: in 1992-2002 zijn meer dan 100 projecten gefinancierd (totale kostprijs: 27 miljoen euro) en in 2003-2006 80 (totale kostprijs: 17 miljoen euro). Via het **zesde kaderprogramma voor wetenschappelijk onderzoek** zijn 2 IS-gerelateerde projecten gefinancierd: ALARM¹³ en DAISIE¹⁴. Het DAISIE-project resulteerde in de eerste pan-Europese inventaris van invasieve exoten. Het "South Atlantic Invasive Species Project" (SAIS), dat door het **negende Europees ontwikkelingsfonds** wordt gesteund, beoogt de versterking van de regionale capaciteit om het effect van invasieve soorten in de overzeese gebieden van het VK in de zuidelijke Atlantische Oceaan te verminderen.

¹² De roodwangsierschildpad (*Trachemys scripta elegans*), de stierkikker (*Rana catesbeiana*), de westelijke sierschildpad (*Chrysemys picta*) en de rosse stekelstaartend (*Oxyura jamaicensis*).

¹³ ALARM (Assessing Large-scale Risks for Biodiversity with tested Methods), www.alarmproject.net.

¹⁴ DAISIE (Delivering Alien Invasive Species Inventories for Europe), www.europe-aliens.org.

In 2003 is in het kader van het **Verdrag van Bern de Europese strategie ten aanzien van invasieve uitheemse soorten (IUS)** aangenomen. De **Plantenbeschermingsorganisatie voor Europa en het gebied van de Middellandse Zee (EPPO)** beheert een meldsysteem voor plagen en houdt lijsten bij van IUS, waaronder invasieve uitheemse planten, die in aanmerking komen voor nationale regelgeving om verdere introducties en verspreiding te voorkomen. Vier IUS maken reeds het voorwerp uit van een beoordeling door de EPPO. Deze beoordelingen zijn aan de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid (EFSA) voorgelegd, maar tot dusver heeft de EFSA nog geen enkele daarvan toereikend geacht.

6. BELEIDSOPTIES

De problematiek van de IS kan in EU-verband op verschillende manieren worden aangepakt. In deze mededeling worden vier opties¹⁵ beschreven in volgorde van toenemende ingrijpendheid. Deze opties vallen echter niet strikt van elkaar te scheiden en sluiten elkaar niet volledig uit: elementen van de verschillende opties kunnen eventueel worden gecombineerd. Van elke optie worden de voor- en nadelen behandeld.

A) “Business as Usual”

De “business as usual”-optie (ongewijzigd beleid) biedt een ijkpunt voor het toetsen van de andere opties. Het moge echter duidelijk zijn dat als géén actie wordt ondernomen, IS zich in de toekomst in de EU zullen blijven vestigen, met alsmaar ernstiger wordende ecologische, economische en sociale consequenties en stijgende kosten tot gevolg.

B) Maximale benutting van de bestaande rechtsinstrumenten, gecombineerd met vrijwillige maatregelen

In dit scenario blijven de huidige wettelijke voorschriften ongewijzigd, maar wordt er bewust voor gekozen IS-gerelateerde problemen middels de bestaande wetgeving proactief aan te pakken. Dat houdt in dat risicobeoordelingen door bestaande instellingen (zoals de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid) en via bestaande procedures worden uitgevoerd. De lidstaten zouden in dit geval op vrijwillige basis de aanpak van IS-gerelateerde kwesties in hun grenscontroleactiviteiten integreren. Ook zou een pan-Europees waarschuwings- en informatiesysteem op basis van reeds bestaande activiteiten¹⁶ kunnen worden opgezet¹⁷. De DAISIE-inventaris van IS kan een permanent karakter krijgen en regelmatig worden bijgewerkt. Uitroeiplannen kunnen middels nationale financiering worden uitgewerkt en ondersteund. Op het gepaste niveau kunnen transsectorale groepen van belanghebbenden worden opgezet om de uitwisseling van goede praktijken te bevorderen, specifieke richtsnoeren op te stellen en belangenconflicten te helpen oplossen. Er kunnen op vrijwilligheid berustende gedragscodes worden opgesteld om verantwoordelijk gedrag van detailhandelaren, gebruikers en consumenten te bevorderen.

¹⁵ Welke optie of combinatie van opties wordt gekozen, zal afhangen van de resultaten van een voorafgaande analyse van de financiële gevolgen.

¹⁶ De door DAISIE opgestelde Europese IUS-inventaris (zie <http://www.europe-aliens.org/index.jsp>); NOBANIS (North European and Baltic Network on Invasive Alien Species); elektronische wetenschappelijke tijdschriften zoals "Aquatic Invasions" en "Biorisk".

¹⁷ Momenteel wordt door het EMA een haalbaarheidsstudie uitgevoerd.

Het belangrijkste voordeel van deze optie is dat geen nieuwe wetgeving is vereist. De evaluatieprocedures en de toezichts- en inspectieprocedures van de lidstaten bestaan al. Zelfs een energieke proactieve benadering kan echter niet beletten dat er lacunes en een aanzienlijke mate van rechtsonzekerheid zullen blijven bestaan en dat niet alle lidstaten even krachtig tegen de dreiging van IS zullen optreden. De coördinatie van een bonte verzameling *ad hoc*-maatregelen zou wel eens een zware dobber kunnen blijken. Een systeem dat op het vrijwillig engagement van de lidstaten en op vrijwillige gedragscodes berust, kan niet doeltreffender zijn dan de zwakste schakel in de keten.

B+) Aanpassing van de bestaande wetgeving

Deze optie is in de meeste opzichten vergelijkbaar met optie B, maar omvat daarnaast wijzigingen van de bestaande fyto- en zoösanitaire wetgeving teneinde een bredere scala van mogelijk invasieve organismen te bestrijken, en voorts de uitbreiding van de lijst van soorten die een ‘ecologische bedreiging’ vormen en waarvan de invoer en het intracommunautair transport krachtens de CITES-verordening worden verboden. Als deze benadering wordt gevolgd, moeten extra middelen worden uitgetrokken voor de beoordeling van IS en de uitvoering van grenscontroles door de lidstaten.

Het voordeel van deze aanpak is dat bepaalde hiaten en oorzaken van rechtsonzekerheid kunnen worden weggewerkt zonder dat een nieuw rechtsinstrument vereist is. Toch zal ook in dit geval het IS-beleid nog lacunes vertonen en blijft coördinatie een serieuze uitdaging.

C) Vaststelling van een specifiek en allesomvattend EU-rechtsinstrument

Deze optie behelst het opzetten van een specifiek en allesomvattend wetgevingskader voor de bestrijding van IS, met eigen beoordelings- en interventieprocedures (rekening houdend met de bestaande wetgeving). Indien zulks wenselijk en kosteneffectief wordt geacht, kunnen de technische uitvoeringsaspecten worden gecentraliseerd en toevertrouwd aan een gespecialiseerd agentschap¹⁸. De lidstaten, inclusief de Europese ultraperifere gebieden, zouden dan verplicht zijn IS-grenscontroles uit te voeren en informatie over IS uit te wisselen. Ook kunnen verplichte monitoring- en rapportageprocedures worden ingesteld en efficiënte snelleresponsmechanismen worden opgezet. Medefinanciering van bestrijdingsmaatregelen (regulering en uitroeiing) door de EU is denkbaar, maar de lidstaten kunnen deze acties ook rechtstreeks financieren.

Deze aanpak van het IS-probleem zou het doeltreffendst zijn. Zij biedt de grootste juridische duidelijkheid en is toch in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel. Wel brengt zij administratieve kosten voor de lidstaten en de Commissie alsook directe kosten voor de marktdeelnemers met zich mee.

7. HORIZONTALE KWESTIES

Voor een doeltreffende aanpak is het van belang dat de bevolking geïnformeerd is over en zich terdege bewust is van de IS-problematiek, vooral ten aanzien van onopzettelijke

¹⁸ De integrale of gedeeltelijke toepassing van deze optie hangt onder meer af van de uitkomst van de besprekingen die daarover eerlang in de Interinstitutionele Werkgroep agentschappen zullen worden gevoerd. Ook een uitbreiding van het takenpakket van bestaande instanties kan worden overwogen.

introductions, die met administratieve en juridische maatregelen alléén immers niet voldoende kunnen worden bestreden. Door communicatie en educatie moet de verantwoordelijkheidszin van de Europese burgers, overheden en bedrijven met betrekking tot de handel in en de verspreiding van potentieel invasieve soorten alsook uitroeings- en reguleringsprogramma's worden gestimuleerd. Een beter geïnformeerd publiek zal minder geneigd zijn uitheemse soorten in tuinen en vijvers te introduceren.

Verder onderzoek kan bijdragen tot een dieper inzicht in de biologie van IS, de manieren waarop deze de EU worden binnengebracht en het gevaar en de ernst van IS-plagen, bijvoorbeeld met het oog op een betere voorspelling van invasies van nieuwe soorten en kosteneffectieve bestrijdings- en beheermethoden. In combinatie met initiatieven zoals vrij raadpleegbare elektronische vaktijdschriften kunnen de onderzoek- en monitoringresultaten bijdragen tot de ontwikkeling van informatiesystemen betreffende IS. Ook het GMES-initiatief (Wereldwijde monitoring voor milieu en veiligheid)¹⁹ kan een waardevol instrument vormen voor de monitoring en de beheersing van de milieueffecten van IS.

Een eventuele toekomstige EU-strategie ten aanzien van IS moet ook rekening houden met de mogelijkheid om EU-financieringsinstrumenten in te zetten ter ondersteuning van het beleid. Voorts dient te worden onderzocht of ook de private sector, m.i.v. de verzekeringssector, hierbij kan worden betrokken.

De bronpopulaties van de IS die in de EU opduiken, bevinden zich in derde landen. De EU kan voor deze derde landen echter eveneens een bron van IS zijn. IS kunnen de bestaansmiddelen van de bevolking in deze derde landen aantasten en zo de oorzaak zijn van versterkte migratie en mogelijke conflicten. Terwijl de inspanningen in het kader van internationale overeenkomsten zoals het Verdrag inzake biologische diversiteit en het Verdrag van Bern worden voortgezet, verkeert de Europese Gemeenschap terzelfder tijd in een uitstekende positie om met derde landen directe bilaterale actie te ondernemen om de druk van IS in beide richtingen te verminderen. De Europese Gemeenschap kan derde landen en regionale of internationale activiteiten ondersteunen via haar instrument voor ontwikkelingssamenwerking (en met name het thematisch programma milieu en natuurlijke hulpbronnen), het Europees Ontwikkelingsfonds en het Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument. Van hun kant kunnen de lidstaten extra steun leveren via hun eigen ontwikkelingssamenwerkingsinstrumenten.

8. CONCLUSIE

Het biodiversiteitsverlies in de EU een halt toeroepen is onmogelijk zolang het probleem van de IS niet op een holistische manier wordt aangepakt. De ecologische, economische en sociale gevolgen van IS in de EU zijn aanzienlijk en vereisen een gecoördineerde respons. De Gemeenschap is momenteel niet in staat het IS-probleem doeltreffend aan te pakken. Bovendien krijgen gebieden met een rijke biodiversiteit, zoals de overzeese territoria van de EU, niet de aandacht die ze verdienen. De bestaande EU-wetgeving, die de verschillende aspecten van de IS-problematiek slechts gedeeltelijk bestrijkt, bemoeilijkt een gecoördineerde implementatie. Tussen de meeste lidstaten bestaat er weinig of geen beleidsmatige afstemming. Wetenschappelijke modellen voorspellen een dramatische toename van biologische invasies. Het laat zich dan ook aanzien dat de situatie er alleen maar op zal verslechteren.

¹⁹ COM(2008) 748 definitief.

In deze mededeling is een beeld geschetst van de bedreiging die IS vormen, alsook van de mogelijkheden waarover wij beschikken om dit probleem het hoofd te bieden. De Commissie neemt zich voor in 2010 een definitief voorstel in te dienen voor een EU-strategie die erop gericht is het effect van IS op de Europese biodiversiteit aanzienlijk terug te dringen. Bij het opstellen van dat voorstel zal zij rekening houden met de reacties van de Raad, de andere EU-instellingen en de belanghebbende partijen. In afwachting van een en ander zal de Commissie onderzoeken of een waarschuwings- en informatiesysteem kan worden opgezet dat gebaseerd is op een geregeld bijgewerkte inventaris en gekoppeld wordt aan doeltreffende responsmechanismen. Zij ziet hierin reeds een belangrijke stap in de goede richting.