

## 12 EU VERORDENING INVASIEVE UITHEEMSE SOORTEN\*

*Linde Miltenburg en Marleen van Rijswijk*

### 12.1 INTRODUCTIE

Al vele eeuwen vinden uitheemse soorten hun weg naar gebieden waar ze voorheen niet voorkwamen. Dat is niet altijd een probleem. Men spreekt van invasieve soorten als bekend is of wordt verwacht dat ze negatieve effecten hebben op inheemse populaties en soorten, natuurlijke habitats en ecosystemen. De introductie van uitheemse soorten, vaak via de internationale scheepvaart, is zowel in aantal als in complexiteit toegenomen. Invasieve soorten kunnen leiden tot een verandering van de biosfeer, die bovenop andere bekende stressfactoren komen, zoals het wereldwijde verlies van leefgebied en klimaatverandering.<sup>1</sup> Veel invasieve soorten vestigen zich in estuaria en komen ook in de Waddenzee voor. Ondanks dat van veel soorten nog niet bekend is welk negatief effect ze zullen hebben op de Waddenzee, was in 2010 van zes soorten al bekend dat er effecten zijn of komen op de samenstelling van de bestaande biota in de Waddenzee.<sup>2</sup> Een analyse uit 2021 maakt duidelijk dat er inmiddels meer dan 110 uitheemse soorten in de trilaterale Waddenzee zijn waargenomen.<sup>3</sup>

Uitheemse soorten vinden hun weg naar het ecosysteem van de Waddenzee en kunnen inheemse soorten en vegetatietypen overvleugelen en de typische dynamiek van sommige duinhabitattypen verminderen. Sommige invasieve zoogdieren, bijvoorbeeld de Noord-Amerikaanse nerts, fret en muskusrat, veroorzaken veranderingen in de predatiedruk op broedvogels en (op sommige plaatsen) de veiligheid van zeedijken. Invasieve

---

\* Dit hoofdstuk is grotendeels gebaseerd op L.F. Miltenburg, *Het juridisch instrumentarium voor de aanpak van invasieve exoten in zoetwatersystemen*, Universiteit Utrecht 2021. Overgenomen passages zijn deels samengevat en deels direct overgenomen zonder citatie.

1 Waddenzeeplan 2010, p. 22-23, waar de volgende cijfers worden genoemd: Meer dan 80 bekende soorten zijn bekend in de Noordzee en estuaria, waarvan ongeveer 52 in de Waddenzee voorkomen. Het rapport uit 2010 meldt dat een voorlopige beoordeling van de impact van de exoten op de natuurlijke biodiversiteit van de Waddenzee laat zien dat de meeste momenteel geen of slechts kleine effecten hebben.

2 Het gaat dan om koordgras, Japans zeewier, borstelworm, Amerikaanse scheermessen, Amerikaanse slipper limpet en Japanse oester. Waddenzeeplan 2010, p. 22-23. Voor een meer recent overzicht, zie [www.waddensea-worldheritage.org/nl/uitheemse-soorten](http://www.waddensea-worldheritage.org/nl/uitheemse-soorten).

3 Wadden Sea Quality Status Report, Annex 1, beschikbaar op: <https://qsr.waddensea-worldheritage.org/annex-alien-species>.

soorten kunnen eveneens van invloed zijn op het behalen van de doelen van de Europese Kaderrichtlijn Water.

Op EU-niveau is in 2014 de Verordening betreffende de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten (hierna: Exotenverordening) vastgesteld.<sup>4</sup> De Exotenverordening is mede bedoeld om te voldoen aan de verplichtingen ten aanzien van exoten uit een aantal internationale verdragen, die deels al in andere hoofdstukken zijn beschreven. Het betreft het Verdrag inzake Biologische Diversiteit, het Verdrag inzake het behoud van in het wild voorkomende dier- en plantensoorten en hun natuurlijke leefmilieu in Europa (Verdrag van Bern) en het Internationaal Verdrag voor de controle en het beheer van ballastwater en sedimenten van schepen. Voorts kennen nog andere internationale verdragen bepalingen of instrumenten ten aanzien van exoten: het Internationaal Verdrag voor Plantenbescherming (IPPC), de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten (CITES), het eveneens in dit boek besproken Verdrag inzake de bescherming van trekende wilde diersoorten (Verdrag van Bonn), het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (UNCLOS) en het Verdrag van de VN inzake het recht op gebruik van internationale waterlopen anders dan voor de scheepvaart. Ondersteuning en intensivering van de preventie, het beheer en de monitoring van uitheemse soorten in het water en op het land is ook onderdeel van de trilaterale samenwerking in het Waddengebied.

In dit hoofdstuk staat de EU Exotenverordening centraal. Alvorens deze verordening in meer detail te bespreken, geven we in de komende paragrafen eerst een breder beeld van internationale en Europese exotenregelgeving. Hiervoor is gekozen vanwege de sterke relaties tussen de EU Exotenverordening en internationale verdragen en omdat het onderwerp van exoten minder expliciet in de andere hoofdstukken aan bod kon komen. Omdat de Exotenverordening een relatief nieuw onderdeel van het EU-milieurecht is, gaan wij ook kort in op de verwerking van deze verordening in de Nederlandse wetgeving. Aan de orde komen:

- a. het Verdrag inzake Biologische Diversiteit (Biodiversiteitsverdrag), in werking getreden op 29 december 1993;<sup>5</sup>
- b. het Verdrag inzake het behoud van in het wild voorkomende dier- en plantensoorten en hun natuurlijke leefmilieu in Europa (Conventie van Bern), in werking getreden op 1 juni 1982;<sup>6</sup>

---

4 Verordening (EU) Nr. 1143/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2014 betreffende de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten, 2014, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R1143&from=RO>.

5 Verdrag inzake biologische diversiteit, Rio de Janeiro, 5 juni 1992 (Biodiversiteitsverdrag). <https://wetten.overheid.nl/BWBV0001136/1994-10-10>. Zie hoofdstuk 3.

6 Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa, Bern, 19 september 1979 (Verdrag van Bern). <https://wetten.overheid.nl/BWBV0003485/2018-03-08>. Zie hoofd-

- c. Europese Strategie inzake Invasieve Niet-inheemse Soorten (Europese Strategie);
- d. Internationaal Verdrag voor de controle en het beheer van ballastwater en sedimenten van schepen (Ballastwaterverdrag), in werking getreden op 8 september 2017;<sup>7</sup>
- e. Internationaal Verdrag voor Plantenbescherming, in werking getreden op 3 april 1952;<sup>8</sup>
- f. Exotenverordening, op 22 oktober 2014 aangenomen en op 1 januari 2015 in werking getreden;<sup>9</sup>
- g. de Nederlandse implementatie van internationale en Europeesrechtelijke verplichtingen.

## 12.2 DOEL EN INSTRUMENTARIUM VAN DE EXOTENREGELGEVING

### 12.2.1 Biodiversiteitsverdrag

Zoals in hoofdstuk 3 beschreven, is het doel van het Biodiversiteitsverdrag om ‘de biologische diversiteit, het duurzame gebruik van bestanddelen daarvan en de eerlijke en billijke verdeling van de voordelen voortvloeiende uit het gebruik van genetische rijkdommen te behouden’. Daartoe dient elke verdragspartij maatregelen tot behoud en duurzaam gebruik te nemen in overeenstemming met haar eigen omstandigheden en mogelijkheden. De aandacht voor exoten is gerelateerd aan het doel tot behoud van soorten in situ, kort gezegd het behoud van soorten in hun natuurlijke leefomgeving.<sup>10</sup> De verspreiding van exoten wordt als mogelijk probleem voor het behoud in situ gezien en daarom dienen de verdragspartijen ‘de binnenkomst van uitheemse soorten die bedreigend zijn voor ecosystemen, habitats of soorten te voorkomen, dan wel deze te beheersen of uit te roeien’ (art. 8 aanhef en onder h Biodiversiteitsverdrag).

Besluit VI/23 bij het Biodiversiteitsverdrag geeft een aantal belangrijke definities:

‘*Uitheemse soort*’: ‘een soort, ondersoort of lager taxon, geïntroduceerd buiten zijn natuurlijke vroegere of huidige verspreiding, inclusief delen, gameten,

---

stuk 6.

7 Internationaal Verdrag voor de controle en het beheer van ballastwater en sedimenten van schepen, 2004, Londen, 13 februari 2004 (Ballastwaterverdrag). <https://wetten.overheid.nl/BWBV0003219/2019-10-13>.

8 Internationaal verdrag voor de bescherming van planten, Rome, 6 december 1951 (IPPC). [https://wetten.overheid.nl/BWBV0003652/1991-04-04/#Verdrag\\_2\\_Verdragtekst\\_1\\_ArtikelI](https://wetten.overheid.nl/BWBV0003652/1991-04-04/#Verdrag_2_Verdragtekst_1_ArtikelI).

9 Verordening (EU) Nr. 1143/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2014 betreffende de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten, PbEU 2014, L 317.

10 ‘Behoud in situ’ wordt gedefinieerd als ‘het behoud van ecosystemen en natuurlijke habitats en de instandhouding en het herstel van levensvatbare populaties van soorten in hun natuurlijke omgeving en, in het geval van gedomesticeerde of gecultiveerde soorten, in de omgeving waarin zij hun onderscheidende kenmerken hebben ontwikkeld’.

zaden, eieren of propagules van dergelijke soorten die zouden kunnen overleven en zich vervolgens kunnen voortplanten.

'*Invasieve uitheemse soorten*': 'een uitheemse soorten waarvan de introductie en/of verspreiding een bedreiging vormt voor de biologische diversiteit.'

### 12.2.2 *Conventie van Bern*

De Conventie verplicht iedere verdragspartij om het uitzetten van niet-inheemse soorten aan strenge controle te onderwerpen (art. 11 lid 2 aanhef en onder b). Ook meer dan dertig Recommendations die onder het verdrag zijn aangenomen, zien op 'niet-inheemse' soorten.<sup>11</sup>

### 12.2.3 *Europese Strategie inzake Invasieve Niet-inheemse Soorten (Europese Strategie)*

Wat niet onvermeld kan blijven, is de in 2003 vastgestelde Europese Strategie inzake Invasieve Niet-inheemse Soorten (Europese Strategie). Deze Strategie is vastgesteld vanwege het feit dat een aantal staten achterbleef in het nemen van actie om de impact van exoten te beperken.<sup>12</sup> De Strategie is ook van belang voor de Waddenzee, nu deze ziet op uitheemse soorten uit alle taxonomische groepen die behoren tot de terrestrische, zoetwater- en mariene omgevingen. De Europese Strategie heeft dan ook als doel om de ontwikkeling en uitvoering van gecoördineerde maatregelen en samenwerking in Europa te bevorderen, omdat uniforme toepassing van de beste praktijken de negatieve gevolgen van de exoten kunnen beperken. Daarbij gaat het niet alleen om het voorkomen en beperken van de negatieve effecten op de biodiversiteit, maar ook om de bescherming van de economie en de menselijke gezondheid en het welzijn tegen exoten.

Wat betreft de instrumenten wordt een waaier aan mogelijkheden geboden: van het vergroten van het bewustzijn en de informatie over invasieve uitheemse soorten tot versterking van nationale en regionale capaciteit en samenwerking, richtlijnen voor het voorkomen van de introductie van nieuwe invasieve uitheemse soorten in en binnen Europa, tot de ondersteuning bij het snel reageren op ontdekte invasies, tot het verminderen van de negatieve impact van bestaande invasieve uitheemse soorten door het nemen van herstelmaatregelen van soorten en natuurlijke habitats die door de invasieve soorten zijn aan-

---

<sup>11</sup> Zie [www.coe.int/en/web/bern-convention/recommendations-on-ias](http://www.coe.int/en/web/bern-convention/recommendations-on-ias).

<sup>12</sup> Standing Committee of the Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats, Recommendation No. 99 (2003) on the European Strategy on Invasive Alien Species <https://rm.coe.int/168074692a>; European Strategy on Invasive Alien Species <https://rm.coe.int/convention-on-the-conservation-of-european-wildlife-and-natural-habita/168074668f>.

getast. Maatregelen die worden aanbevolen, zijn het opstellen én uitvoeren van integrale nationale strategieën en om bij de samenwerking met andere partijen informatie uit te wisselen en bijvoorbeeld samen te werken in Europese projecten. Opmerkelijk is de aanbeveling om een nationale (en geen decentrale) autoriteit op te richten.<sup>13</sup> Voor de Waddenzee kan men in dit kader in het bijzonder denken aan samenwerking binnen de Trilaterale Samenwerking Waddenzee (zie hoofdstuk 14).

#### 12.2.4 *Het Ballastwaterverdrag*

Doel van het Ballastwaterverdrag is het voorkomen, beperken en uiteindelijk uitbannen van de verplaatsing van schadelijke aquatische organismen en ziektekiemen door controle en beheer van het ballastwater en de sedimenten van schepen. Deze doelstelling is een uitbreiding van verplichtingen uit het Biodiversiteitsverdrag en het VN-Zeerechtverdrag,<sup>14</sup> waarbij het gaat om de ontwikkeling van veiliger en doeltreffender mogelijkheden voor het beheer van ballastwater dat momenteel nog als negatief effect de verplaatsing van schadelijke aquatische organismen en ziektekiemen heeft. Dit kan onder andere de biologische diversiteit schaden in de zee, riviermonden/estuaria, of in zoetwaterstromen. Een belangrijke consequentie van dit verdrag is dat het lozen van ballastwater alleen is toegestaan indien dit gebeurt overeenkomstig de vereisten uit het verdrag, en er dienen aan boord van elk schip dat onder de reikwijdte van het verdrag valt een ballastwaterbeheerplan en een ballastwaterjournaal aanwezig te zijn.

#### 12.2.5 *Het Internationaal Verdrag voor Plantenbescherming*

Zowel de EU als Nederland is verdragspartij bij het Internationaal Verdrag voor Plantenbescherming (IPPC). Doel van het IPPC is te komen tot 'een gemeenschappelijk en doeltreffend optreden ter voorkoming van het verspreiden en binnendringen van ziekten en plagen van planten en plantaardige producten en ter bevordering van het nemen van maatregelen ter bestrijding daarvan' en het verdrag onderschrijft het belang van beleid voor invasieve exoten. Het verdrag is van toepassing op elke invasieve exoot die als schadelijk voor planten of plantaardige producten kan worden aangemerkt.<sup>15</sup> Een belangrijke verplichting die uit het verdrag voortvloeit, betreft de instelling van een nationale organisatie ter bescherming van planten en het vaststellen van regels voor de afgifte van fyto-

13 European Strategy on Invasive Alien Species 2003, p. 14-15.

14 Verdrag inzake het recht van de zee, Montego-Bay, 10 december 1982 (VN-Zeerechtverdrag), [https://wetten.overheid.nl/BWBV0003172/1996-07-28#Verdrag\\_1](https://wetten.overheid.nl/BWBV0003172/1996-07-28#Verdrag_1), art. 196 lid 1 van het VN-Zeerechtverdrag.

15 Art. II lid 1 IPPC.

nitaire certificaten.<sup>16</sup> Voorts hebben verdragspartijen onder andere het recht om het binnenlaten van planten, plantaardige producten en andere gereguleerde artikelen aan regels te onderwerpen.<sup>17</sup>

12.2.6 *Verordening 1143/2014 betreffende de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten (Exotenverordening)*

De preambule van de Exotenverordening wijst erop dat de risico's en gevaren van invasieve exoten een grensoverschrijdende uitdaging voor de gehele EU vormen.<sup>18</sup> Dat geldt zeker ook voor de Waddenzee. De Exotenverordening geeft uitvoering aan de verplichtingen die op de EU rusten als partij bij het Biodiversiteitsverdrag en de Conventie van Bern (zie hierboven), namelijk om alle passende maatregelen te nemen om het behoud van de habitats van wilde plant- en diersoorten te verzekeren en om voor zover mogelijk en passend de binnenkomst van uitheemse soorten die bedreigend zijn voor ecosystemen, habitats of soorten te voorkomen dan wel deze te beheersen of uit te roeien.<sup>19</sup> De Exotenverordening dient ook ter ondersteuning van onder meer de (milieu)doelstellingen uit de Kaderrichtlijn Water (KRW).<sup>20</sup> Doel van de Exotenverordening is om 'de nadelige gevolgen van invasieve uitheemse soorten op de biodiversiteit van zowel de opzettelijke als onopzettelijke introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten in de EU te voorkomen, tot een minimum te beperken en te matigen' en 'de nadelige gevolgen van invasieve uitheemse soorten voor de menselijke gezondheid en de veiligheid te voorkomen, tot een minimum te beperken en te matigen en de sociale en economische gevolgen ervan te verminderen'.<sup>21</sup>

De reikwijdte van de Exotenverordening is ruim. De Exotenverordening is van toepassing op alle invasieve uitheemse soorten,<sup>22</sup> maar niet op soorten die zonder menselijk ingrijpen hun natuurlijke verspreidingsgebied veranderen wegens gewijzigde ecologische omstandigheden en klimaatverandering, genetisch gemodificeerde organismen, ziekteverwekkers die dierziekten veroorzaken en enkele andere schadelijke organismen, soorten en micro-organismen waarop andere secundaire EU-wet- en regelgeving, genoemd in arti-

16 Art. IV en V IPPC.

17 Art. VII lid 2 IPPC.

18 Overweging 18 Preambule Exotenverordening.

19 Overweging 4 en 5 Preambule Exotenverordening.

20 Overweging 6 Preambule Exotenverordening. Zie over de KRW hoofdstuk 11.

21 Overweging 6 Preambule Exotenverordening.

22 Art. 2 lid 1 Exotenverordening.

kel 2 lid 2 onder d tot en met f, van de Exotenverordening van toepassing is. Er wordt een aantal definities gegeven:

- ‘Invasieve uitheemse soorten’: ‘uitheemse soorten waarvan is vastgesteld dat de introductie of verspreiding ervan een bedreiging is of nadelige gevolgen heeft voor de biodiversiteit en aanverwante ecosysteemdiensten.’<sup>23</sup>
- ‘Uitheemse soorten’: ‘levende exemplaren van soorten, ondersoorten of lagere taxa van dieren, planten, schimmels of micro-organismen die zijn geïntroduceerd buiten hun natuurlijke verspreidingsgebied, met inbegrip van alle delen, gameten, zaadcellen, eicellen of propagulen van die soorten alsook alle kruisingen, variëteiten of rassen, die kunnen overleven en zich vervolgens kunnen voortplanten.’<sup>24</sup>
- ‘Introductie’: ‘de verplaatsing van een soort buiten zijn natuurlijke verspreidingsgebied, als gevolg van menselijk ingrijpen.’<sup>25</sup>
- ‘Voor de EU zorgwekkende invasieve uitheemse soort’: ‘een invasieve uitheemse soort waarvan de negatieve effecten zodanig zijn dat overeenkomstig artikel 4, derde lid, gezamenlijk optreden op EU-niveau vereist is.’<sup>26</sup>

Vanwege het grote aantal uitheemse soorten in de EU,<sup>27</sup> kiest de Exotenverordening voor een prioriteitsaanpak, waarbij gebruik wordt gemaakt van een zogeheten Unielijst met zorgwekkende invasieve soorten die tot aanzienlijke schade leiden en die tot maatregelen in de gehele EU noodzaken. Deze maatregelen dienen door alle lidstaten te worden getroffen.<sup>28</sup>

De Unielijst bevat prioritair de invasieve uitheemse soorten die:

- a. nog niet in de EU aanwezig zijn of in een vroeg stadium van invasie zijn en die het meest waarschijnlijk significante nadelige gevolgen zullen hebben, en
- b. de reeds in de EU gevestigde soorten die de meest significante gevolgen hebben.<sup>29</sup>

Invasieve uitheemse soorten worden uitsluitend opgenomen in de Unielijst wanneer aan de volgende cumulatieve criteria is voldaan:<sup>30</sup>

- a. uit het beschikbare wetenschappelijke bewijsmateriaal blijkt dat ze uitheems zijn op het grondgebied van de EU, met uitsluiting van de ultraperifere regio's;

23 Art. 3 aanhef en onder 2 Exotenverordening.

24 Art. 3 aanhef en onder 1 Exotenverordening.

25 Art. 3 aanhef en onder 7 Exotenverordening.

26 Art. 3 aanhef en onder 3 Exotenverordening.

27 Overweging 1 Preambule Exotenverordening.

28 Overweging 10 Preambule Exotenverordening.

29 Art. 4 lid 6 Exotenverordening.

30 Art. 4 lid 3 Exotenverordening.

- b. uit het beschikbare wetenschappelijke bewijsmateriaal blijkt dat ze in staat zijn een leefbare populatie te vormen en zich onder de huidige omstandigheden en in voorzienbare omstandigheden als gevolg van klimaatverandering in de omgeving te verspreiden in een biogeografische regio die door meer dan twee lidstaten wordt gedeeld of in één mariene sub-regio, met uitsluiting van hun ultraperifere regio's;
- c. uit het beschikbare wetenschappelijke bewijsmateriaal blijkt dat ze waarschijnlijk aanzienlijke nadelige gevolgen zullen hebben voor de biodiversiteit of de aanverwante ecosystemendiensten, en dat ze ook nadelige gevolgen kunnen hebben voor de menselijke gezondheid of de economie;
- d. een risicobeoordeling heeft aangetoond dat gecoördineerd optreden op EU-niveau nodig is om de introductie, vestiging of verspreiding van de soort te voorkomen; en
- e. het is waarschijnlijk dat het opnemen van de soort in de Unielijst de nadelige gevolgen ervan daadwerkelijk zal voorkomen, tot een minimum zal beperken of zal matigen.

Naast de criteria om te bepalen voor welke exoten gezamenlijke maatregelen nodig zijn, is er een verplichte risicobeoordeling.<sup>31</sup> De risicobeoordeling dient de volgende aspecten te behandelen:

- a. een beschrijving van de soort met vermelding van de taxonomische identiteit, het verleden en het natuurlijke en potentiële verspreidingsgebied ervan;
- b. een beschrijving van de voortplantings- en verspreidingspatronen en -dynamiek van de soort, met inbegrip van een beoordeling van de vraag of de voor voortplanting en verspreiding ervan noodzakelijke milieuomstandigheden aanwezig zijn;
- c. een beschrijving van de mogelijke introductieroutes van zowel opzettelijke als onopzettelijke introductie en verspreiding van de soort, waar van belang met inbegrip van de goederen waarmee de soort over het algemeen wordt geassocieerd;
- d. een grondige beoordeling van het risico van introductie, vestiging en verspreiding in relevante biogeografische regio's onder de huidige omstandigheden en als gevolg van te verwachten klimaatveranderingen;
- e. een beschrijving van het huidige verspreidingsgebied van de soort, met inbegrip van de vraag of de soort al aanwezig is in de EU of in buurlanden, en een voorspelling van het waarschijnlijke toekomstige verspreidingsgebied;
- f. een beschrijving van de nadelige gevolgen voor de biodiversiteit en aanverwante ecosystemendiensten – met inbegrip van de nadelige gevolgen voor inheemse soorten, beschermde sites, bedreigde habitats, alsook voor de menselijke gezondheid, veiligheid, en de economie – en een beoordeling van de mogelijke toekomstige gevolgen rekening houdend met de beschikbare wetenschappelijke kennis;
- g. een raming van de potentiële kosten van schade; en

---

31 Art. 5 lid 1 Exotenverordening.



- h. een beschrijving van de bekende toepassingen van de soort en de maatschappelijke en economische voordelen van die toepassingen.

Bij de beoordeling is er een duidelijke relatie met de EU natuurbeschermings- en waterregelgeving. De beschrijving omvat de bekende nadelige gevolgen en de mogelijke toekomstige gevolgen voor de biodiversiteit en aanverwante ecosysteemdiensten, de getroffen inheemse soorten, met inbegrip van de soorten die zijn opgenomen in de Rode Lijst, de lijsten in de bijlagen bij de Habitatrichtlijn en de soorten die vallen onder de Vogelrichtlijn, en de nadelig beïnvloede ecologische toestand van aquatische ecosystemen of nadelig beïnvloede milieutoestand van mariene wateren dienen vermeld te worden, waarmee wordt verwezen naar de KRW en de Kaderrichtlijn mariene strategie.

De Unielijst moet ten minste elke zes jaar door de Europese Commissie worden geëvalueerd<sup>32</sup> en regelmatig worden geactualiseerd,<sup>33</sup> waarbij nieuwe invasieve uitheemse soorten worden toegevoegd of soorten worden verwijderd.<sup>34</sup> Bij de selectie is er aandacht voor soorten die op grote schaal worden gebruikt en die in een lidstaat aanzienlijke maatschappelijke en economische voordelen opleveren, waarbij het bereiken van de doelstellingen van de Exotenverordening niet mag worden belemmerd.<sup>35</sup> Vanzelfsprekend speelt bij opname op de Unielijst het subsidiariteitsbeginsel een rol: maatregelen op EU-niveau worden alleen genomen als daarmee de doelstellingen van de Exotenverordening beter verwezenlijkt kunnen worden.<sup>36</sup> Ook de lidstaten kunnen het initiatief nemen tot het opnemen van soorten op de Unielijst. Zij kunnen een gemotiveerd verzoek indienen bij de Europese Commissie voor de opname van een of meer invasieve uitheemse soorten op de Unielijst.<sup>37</sup> Voor de actualisatie geldt een specifieke procedure.<sup>38</sup>

32 Art. 4 lid 2 Exotenverordening.

33 Overweging 15 Preambule Exotenverordening.

34 Met de inwerkingtreding van de Uitvoeringsverordening (EU) 2022/1203 van de Commissie van 12 juli 2022 tot wijziging van Uitvoeringsverordening (EU) 2016/1141 om de lijst van voor de Unie zorgwekkende invasieve uitheemse soorten te actualiseren heeft de meest recente actualisatie van de Unielijst op 2 augustus 2022 plaatsgevonden. Zie ook [www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/07/14/uitbreiding-europese-unielijst-met-22-invasieve-exoten](http://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/07/14/uitbreiding-europese-unielijst-met-22-invasieve-exoten).

35 Overweging 12 Preambule Exotenverordening.

36 Art. 4 lid 7 Exotenverordening. In de bijlage van de Gedelegeerde Verordening 2018/968 wat betreft risicobeoordelingen met betrekking tot invasieve uitheemse soorten is een nog gedetailleerdere beschrijving gegeven van de in art. 5 lid 1 onder a tot en met h beschreven aspecten (Verordening (EU) 2018/968 van de Commissie van 30 april 2018 tot aanvulling van Verordening (EU) Nr. 1143/2014 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft risicobeoordelingen met betrekking tot invasieve uitheemse soorten, PbEU L 174/5. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018R0968&from=en>).

37 Art. 4 lid 4 Exotenverordening.

38 Art. 4 lid 1 Exotenverordening en art. 27 lid 2 Exotenverordening jo. art. 5 Verordening (EU) Nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren, PbEU 2011, L 55.

In de Exotenverordening wordt voor de aanpak van de in de Unielijst opgenomen soorten aangesloten bij de drietrapsstrategie uit het Biodiversiteitsverdrag: preventie, vroegtijdige detectie en snelle uitroeiing evenals beheer (en herstel).

### 12.2.7 *Preventie*

De Exotenverordening stelt om milieuredenen en vanwege de kosteneffectiviteit en in navolging van het Biodiversiteitsverdrag preventie voorop.<sup>39</sup> De samenstelling van de Unielijst werd dan ook gestart met het opnemen van invasieve uitheemse soorten die nog niet in de Europese Unie aanwezig zijn of die nog in een vroeg stadium van invasie zijn, en die het meest waarschijnlijk significant nadelige gevolgen zullen hebben, en van invasieve uitheemse soorten waarvan kan worden aangenomen dat zij de meest wezenlijke nadelige gevolgen zullen hebben.<sup>40</sup> Er wordt een onderscheid gemaakt tussen het tegengaan van opzettelijke en onopzettelijke introductie.<sup>41</sup>

Door middel van verbodsbepalingen wordt beoogd opzettelijke introductie tegen te gaan.<sup>42</sup> Voor de op de Unielijst geplaatste soorten geldt een aantal verbodsbepalingen, waarbij de mogelijkheid voor een vergunningensysteem is opgenomen.<sup>43</sup>

Naast het voorkomen van opzettelijke introductie van exoten die op de Unielijst staan, moeten lidstaten ook alle noodzakelijke stappen nemen om de onopzettelijke introductie of verspreiding van deze soorten te voorkomen.<sup>44</sup> Hiertoe dienen de lidstaten binnen achttien maanden nadat een Unielijst is aangenomen een omvattende analyse uit te voeren van de mogelijke prioritaire introductieroutes van onopzettelijke introductie of verspreiding van de op de Unielijst opgenomen soorten op hun grondgebied en in hun mariene wateren en welke prioritaire maatregelen hiervoor noodzakelijk zijn.<sup>45</sup> Binnen drie jaar na de vaststelling van de Unielijst dienen de lidstaten één of meer actieplannen op te stellen en deze uit te voeren om de prioritaire introductieroutes aan te pakken.<sup>46</sup> Een actieplan omvat in ieder geval één of meer tijdschema's en beschrijft de vast te stellen maatregelen en, in voorkomend geval, vrijwillige acties en codes van goede praktijk, om de prioritaire introductieroutes aan te pakken en de onopzettelijke introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten in of binnen de EU te voorkomen. Een actieplan omvat met name maatregelen die zijn gebaseerd op een kosten-batenanalyse. De maatregelen hebben als

---

39 Overweging 15 Preambule Exotenverordening.

40 Art. 4 lid 6 jo. overweging 15 Preambule Exotenverordening.

41 Hoofdstuk II van de Exotenverordening.

42 Art. 7 lid 1 Exotenverordening.

43 Art. 8 lid 1 en 2 Exotenverordening.

44 Art. 7 lid 2 Exotenverordening.

45 Art. 13 lid 1 Exotenverordening.

46 Art. 13 lid 2 Exotenverordening.

doel de bewustwording te versterken, de contaminatie van goederen, grondstoffen, voertuigen en materiaal met exemplaren van invasieve uitheemse soorten tot een minimum te beperken en adequate grenscontroles bij de grenzen van de EU te verzekeren.<sup>47</sup> De actieplannen worden ingediend bij de Europese Commissie en minstens elke zes jaar door de lidstaten geëvalueerd worden.<sup>48</sup>

### 12.2.8 Vroege detectie en uitroeiing

Hoofdstuk III van de Exotenverordening bevat de maatregelen die zorgen voor een vroegtijdige detectie en snelle uitroeiing na introductie van invasieve exoten, noodzakelijk voor het voorkomen van vestiging en verspreiding van invasieve uitheemse soorten.<sup>49</sup> Concrete maatregelen betreffen het opzetten van een surveillancesysteem voor de soorten op de Unielijst of deze soorten integreren in een bestaand systeem,<sup>50</sup> zodat gegevens worden verzameld en geregistreerd over het in het milieu voorkomen van invasieve uitheemse soorten om zo de verspreiding daarvan binnen de EU te voorkomen. Vanaf 2 januari 2016 dienen de lidstaten te beschikken over volledig functionerende 'structuren' om officiële controles uit te kunnen voeren, exoten vroegtijdig te detecteren en opzettelijke introductie van exoten te voorkomen.<sup>51</sup>

Er geldt een notificatieplicht die inhoudt dat wanneer een op de Unielijst geplaatste soort op het grondgebied of het deel van het grondgebied van een lidstaat aanwezig of gedetecteerd is, de lidstaat de Europese Commissie daarover onverwijld en schriftelijk in kennis dient te stellen en de andere lidstaten te informeren.<sup>52</sup> Omdat Nederland slechts een klein oppervlaktegebied beslaat, wordt Nederland als 'één gebied' gezien.<sup>53</sup> De notificatieplicht geldt vanaf het moment dat een Unielijst formeel in werking is getreden.<sup>54</sup>

Is een exoot eenmaal gedetecteerd, dan is uitroeiing de meest doeltreffende en kosteneffectieve maatregel.<sup>55</sup> Uitroeiing is 'de volledige en permanente verwijdering van de populatie van een invasieve uitheemse soort door middel van dodelijke of niet-dodelijke middelen'.<sup>56</sup> Met uitroeiing moet begonnen worden zolang het aantal exemplaren nog beperkt is, dus in een vroeg stadium van invasie en binnen drie maanden na notificatie

47 Art. 13 lid 4 Exotenverordening.

48 Art. 13 lid 5 Exotenverordening.

49 Overweging 24 Preambule Exotenverordening.

50 Art. 14 lid 1 Exotenverordening.

51 Art. 15 lid 1 Exotenverordening.

52 Art. 16 lid 2 Exotenverordening.

53 NVWA (2016) Onderbouwing strategie Unielijstsoorten, Utrecht, p. 9.

54 Idem.

55 Overweging 24 Preambule Exotenverordening.

56 Art. 3 aanhef en onder 13 Exotenverordening.

aan de Commissie.<sup>57</sup> Uitroeiing moet ervoor zorgen dat de populatie van desbetreffende soort volledig en permanent verwijderd wordt, waarbij rekening moet worden gehouden met de menselijke gezondheid en het milieu, in het bijzonder met niet-doelsoorten en hun habitats, en dierenwelzijn.<sup>58</sup>

Er zijn uitzonderingen op de verplichting tot uitroeiing, bijvoorbeeld:

- in het geval is aangetoond dat de uitroeiing technisch niet uitvoerbaar is;
- omdat de beschikbare uitroeiingsmethoden niet kunnen worden toegepast in het milieu waar de invasieve uitheemse soort zich heeft gevestigd;
- uit een kosten-batenanalyse op basis van de beschikbare gegevens met redelijke zekerheid blijkt dat de kosten, op de lange termijn, uitzonderlijk hoog zullen zijn en niet in verhouding staan tot de voordelen van de uitroeiing; en/of
- er geen uitroeiingsmethoden beschikbaar zijn; of
- de beschikbare methoden hebben zeer ernstige nadelige gevolgen voor de menselijke gezondheid, het milieu of andere soorten.<sup>59</sup>

Wanneer van deze uitzondering na toestemming van de Commissie gebruik wordt gemaakt, dienen beheers- en indammingsmaatregelen te worden genomen, om verspreiding naar andere lidstaten te voorkomen.<sup>60</sup>

#### 12.2.9 *Beheer en herstel*

Uitroeiing van een hele populatie is niet altijd mogelijk en in dat geval moeten maatregelen worden genomen om de populatie in te dammen en te beheersen. Dit is geregeld in hoofdstuk IV van de Exotenverordening door middel van een verplichting tot het treffen van beheers- en herstelmaatregelen ten behoeve van het beheer van wijdverspreide invasieve uitheemse soorten. Wijdverspreid wordt in dit verband gedefinieerd als:

‘een invasieve uitheemse soort met een populatie die de vestigingsfase, waarin een populatie zichzelf in stand houdt, voorbij is en die zich verspreidt om een groot deel van het potentiële verspreidingsgebied waarin de soort kan overleven en zich kan voortplanten, te koloniseren’.<sup>61</sup>

---

57 Overweging 24 Preambule Exotenverordening.

58 Art. 17 lid 2 jo. overweging 25 Preambule Exotenverordening.

59 Art. 18 lid 1 Exotenverordening.

60 Art. 18 lid 4 en 6 Exotenverordening.

61 Art. 3 aanhef en lid 16 Exotenverordening. Zie voor de definities van ‘populatiebeheersing’: art. 3 aanhef en lid 14 Exotenverordening.

Het begrip ‘wijdverspreid’ moet ruim moet worden geïnterpreteerd: het gaat hierbij ook om kleine populaties die al aanwezig waren voordat de eerste Unielijst op 3 augustus 2016 van kracht werd.<sup>62</sup> De vraag rijst of dit systeem alle invasieve soorten en situaties dekt. Gedacht kan worden aan soorten die al lang in het Waddengebied aanwezig zijn, maar die zich niet verspreiden over ‘een groot deel van het potentiële verspreidingsgebied’.<sup>63</sup>

*Beheersmaatregelen* dienen te bestaan uit dodelijke of niet-dodelijke fysieke, chemische of biologische maatregelen om een populatie van een invasieve uitheemse soort uit te roeien, te beheersen of in te dammen.<sup>64</sup> De maatregelen dienen evenredig te zijn met de gevolgen voor het milieu, te zijn afgestemd op de specifieke omstandigheden van de lidstaten, te zijn gebaseerd op een kosten-batenanalyse en voor zover haalbaar, herstelmaatregelen te bevatten.<sup>65</sup> Het commercieel gebruik van reeds gevestigde invasieve uitheemse soorten kan tijdelijk worden toegestaan als onderdeel van de beheersmaatregelen die zijn gericht op de uitroeiing, populatiebeheersing of indamming ervan, mits dit strikt wordt gemotiveerd en alle passende controles aanwezig zijn om verdere verspreiding te vermijden.<sup>66</sup> Bij de toepassing van de beheersmaatregelen en het selecteren van de gebruikte methoden moeten de lidstaten voldoende rekening houden met de menselijke gezondheid en het milieu, in het bijzonder met niet-doelsoorten en hun habitats, en indien de maatregelen op dieren gericht zijn, dat deze dieren alle vermijdbare pijn, angst en lijden wordt bespaard zonder de doeltreffendheid van de beheersmaatregelen in gevaar te brengen.<sup>67</sup>

Naast beheersmaatregelen moeten lidstaten ook passende *herstelmaatregelen* nemen om het herstel te bevorderen van een aangetast, beschadigd of vernietigd ecosysteem door voor de EU zorgwekkende invasieve uitheemse soorten.<sup>68</sup> Deze herstelmaatregelen dienen te bestaan uit:

- a. maatregelen die het verstoorde ecosysteem beter in staat stellen de gevolgen van verstoringen door de aanwezigheid van voor de EU zorgwekkende invasieve uitheemse soorten het hoofd te bieden, te absorberen, zich eraan aan te passen of ervan te herstellen, en
- b. maatregelen die de preventie van een nieuwe invasie na een uitroeiingscampagne ondersteunen.<sup>69</sup>

62 NVWA (2016), *Onderbouwing strategie Unielijstsoorten*, Utrecht, p. 10.

63 Arie Trouwborst wees op de Siberische grondeekhoorns (die op de Unielijst staan) die leven in een Tilburgs bosgebied, maar die zich niet verder verspreiden.

64 Art. 19 lid 2 Exotenverordening. Zie voor de definities van ‘beheer’ en ‘indamming’ resp. art. 3 aanhef en lid 17 en 15 Exotenverordening.

65 Art. 19 lid 1 Exotenverordening.

66 Art. 19 lid 2 Exotenverordening.

67 Art. 19 lid 3 Exotenverordening.

68 Art. 20 lid 1 eerste volzin Exotenverordening.

69 Art. 20 lid 2 Exotenverordening.

Op de verplichting tot het nemen van herstelmaatregelen kan een uitzondering worden gemaakt wanneer uit een kosten-batenanalyse op basis van de beschikbare gegevens met redelijke zekerheid blijkt dat de kosten van die herstelmaatregelen hoog zullen zijn en dat deze kosten niet in verhouding staan tot de voordelen van herstel.<sup>70</sup>

Artikel 19 lid 5 van de Exotenverordening bepaalt dat een lidstaat de Europese Commissie en de andere lidstaten onmiddellijk in kennis dient te stellen wanneer er een aanzienlijk risico is dat een op de Unielijst geplaatste soort zich zal verspreiden naar een andere lidstaat. De betrokken lidstaten kunnen dan gezamenlijk beheersmaatregelen vaststellen. Indien er tevens verspreidingsgevaar naar derde landen bestaat, streeft de lidstaat waar deze soort aanwezig is ernaar om deze derde landen te informeren.

Naast de verboden en verplichte maatregelen kent de Exotenverordening de mogelijkheid om *additionele maatregelen* te nemen om zo de introductie, vestiging en verspreiding van invasieve exoten tegen te gaan, zoals het nemen van noodmaatregelen, het opstellen van een nationale lijst van voor een lidstaat zorgwekkende invasieve uitheemse soorten, een versterkte regionale samenwerking en het vaststellen van strengere nationale wet- en regelgeving.

De lidstaten zijn verantwoordelijk voor het bepalen van de *sancties* die van toepassing zijn op niet-naleving van de Exotenverordening.<sup>71</sup> Deze sancties dienen, in overeenstemming met vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU, doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend te zijn.<sup>72</sup> De lidstaten dienen alle vereiste handhavingsmaatregelen te nemen.<sup>73</sup> De Exotenverordening noemt als voorbeelden van sancties boetes, inbeslagname en onmiddellijke schorsing of intrekking van een overeenkomstig artikel 8 van de Exotenverordening verleende vergunning.<sup>74</sup>

### 12.3 BEGINSELEN IN DE EXOTENREGELGEVING

#### 12.3.1 *Biodiversiteitsverdrag*

In Besluit VI/23 zijn vijftien leidende principes vastgesteld met betrekking tot de preventie, introductie en beperking van de gevolgen van (invasieve) uitheemse soorten die ecosystemen, habitats of soorten bedreigen. Ze moeten worden beschouwd als het internati-

70 Art. 20 lid 1 tweede volzin Exotenverordening.

71 Art. 30 lid 1 Exotenverordening.

72 Art. 30 lid 2 Exotenverordening. Zie ook: HvJ EG 21 september 1989, C-68/88, Griekse mais, r.o. 24. <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=44948F2DEEE8F593F865F65F93ECD383?text=&docid=95954&pageIndex=0&doclang=NL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=87718>.

73 Art. 30 lid 1 Exotenverordening.

74 Art. 30 lid 3 Exotenverordening.

onale kader voor de ontwikkeling en uitvoering van effectieve strategieën en actieplannen om de introductie van invasieve uitheemse soorten 1) te voorkomen en 2) de controle en 3) uitroeiing daarvan te bevorderen.

- Principe 1 van Besluit VI/23 noemt het voorzorgsbeginsel, dat moet worden toegepast bij de inspanningen om onbedoelde introducties van invasieve exoten te identificeren en te voorkomen, evenals beslissingen over opzettelijke introducties gebaseerd dienen te zijn op het voorzorgsbeginsel. Het voorzorgsbeginsel moet worden toegepast bij het overwegen van uitroeiings-, indammings- en bestrijdingsmaatregelen. Een gebrek aan wetenschappelijke zekerheid omtrent de verschillende gevolgen van een invasie mag niet dienen als reden om (de juiste) uitroeiings-, indammings- en bestrijdingsmaatregelen uit te stellen of niet te nemen.
- Principe 2 introduceert een drietrapsstrategie: 1) preventie – 2) uitroeiing – 3) isolatie en beheersing. Daarbij heeft preventie (het voorkomen van introductie) de prioriteit, omdat dit kosteneffectiever en ecologisch wenselijker is dan stap 2 en 3. Is preventie niet succesvol, dan moet de aanpak van exoten in een zo vroeg mogelijk stadium en bij de bron plaatsvinden. Artikel 13 verwijst in dit kader naar uitroeiing als stap 2. Als uitroeiing niet lukt, dan volgen op grond van principes 14 en 15 indammings- en beheersmaatregelen als stap 3.
- Principe 6 wijst op noodzakelijke educatie en bewustmaking van het publiek, waarbij voorlichting over de oorzaken van invasies en de risico's die daarmee verbonden zijn van belang zijn.
- Principe 9 ziet op samenwerking met buurlanden, handelspartners en landen met vergelijkbare ecosystemen en een vergelijkbare invasiegeschiedenis en het delen van informatie over invasieve uitheemse soorten, hun mogelijke ongemak en invasiepaden.
- Principe 10 stelt dat de eerste opzettelijke introductie of de daaropvolgende introducties van een uitheemse soort die al invasief of potentieel invasief is in een land niet mag plaatsvinden zonder voorafgaande toestemming van een bevoegde autoriteit van de ontvangende staat en moet worden gebaseerd op het voorzorgsbeginsel. Een passende risicoanalyse, die een milieueffectrapportage kan inhouden, moet worden uitgevoerd voordat wordt besloten of introductie al dan niet wordt toegestaan. Alleen uitheemse soorten die de biologische diversiteit waarschijnlijk niet bedreigen, mogen worden toegestaan.
- Principe 11 ziet op onopzettelijke introducties en vraagt dat alle staten over voorzieningen moeten beschikken om deze aan te pakken. Dit kunnen onder meer wettelijke en regelgevende maatregelen zijn en de oprichting of versterking van instellingen en agentschappen met passende verantwoordelijkheden.

### 12.3.2 *Europese Strategie inzake Invasieve Niet-inheemse Soorten*

De Strategie gebruikt dezelfde definitie van '(invasieve) uitheemse soorten' als het Biodiversiteitsverdrag en verwijst eveneens naar de principes van het Biodiversiteitsverdrag, inclusief de drietrapsstrategie.

### 12.3.3 *Exotenverordening*

In de Exotenverordening wordt voor de aanpak van de in de Unielijst opgenomen soorten aangesloten bij de drietrapsstrategie uit het Biodiversiteitsverdrag: preventie, vroegtijdige detectie en snelle uitroeiing evenals beheer (en herstel). Omdat dit in het Biodiversiteitsverdrag onderdeel is van de principes, wordt dit hier genoemd. De uitwerking is echter te vinden onder paragraaf 12.2, aangezien deze drietrapsstrategie concreet is uitgewerkt als instrument in de Exotenverordening. De Exotenverordening noemt verder het voorzorgsbeginsel (preambule par. 20; art 8 lid 5), het 'de vervuiler betaalt'-beginsel (preambule par. 26 en 33 en art. 21) en de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid (preambule par. 36).

## 12.4 BIJZONDERE VERPLICHTINGEN

### 12.4.1 *Verslechteringsverbod*

De internationale en Europese regelgeving voor exoten kent geen expliciet verslechteringsverbod, maar bevat verplichtingen, principes en maatregelen (verboden, vergunningen, en beheers- en herstelmaatregelen) die de introductie van exoten dienen te voorkómen, de introductie dienen te beëindigen (uitroeien) of te beheersen. Uit deze drietrapsaanpak kan een impliciet verslechteringsverbod worden afgeleid, maar een expliciete bepaling hieromtrent is er niet.

### 12.4.2 *Verplichtingen tot (actief) herstel en de te bereiken resultaten*

Met name de Exotenverordening kent bepalingen tot beheer en herstel. Naast beheersmaatregelen moeten lidstaten ook passende maatregelen nemen om te bevorderen dat een ecosysteem wordt hersteld als dat door zorgwekkende invasieve uitheemse soorten is aangetast, beschadigd of vernietigd. Deze herstelmaatregelen dienen volgens artikel 20 lid 2 van de Exotenverordening te bestaan uit:



- a. maatregelen die het verstoorde ecosysteem beter in staat stellen de gevolgen van verstoringen door de aanwezigheid van voor de EU zorgwekkende invasieve uitheemse soorten het hoofd te bieden, te absorberen, zich eraan aan te passen of ervan te herstellen; en
- b. maatregelen die de preventie van een nieuwe invasie na een uitroeicingscampagne ondersteunen.

Voorts wordt verwezen naar de beschrijving in paragraaf 12.2.

#### 12.4.3 *Aard van de verplichtingen*

In de regelgeving wordt niet expliciet gesproken over inspannings- of resultaatsverplichtingen. Een resultaatsverplichting voor het voorkomen van exoten is ook niet goed mogelijk. Om die reden is een drietrapsstrategie geïntroduceerd, is er een meldingen- en monitoringssysteem, dienen beheerplannen te worden gemaakt, dient er te worden gehandhaafd en samengewerkt binnen de Europese Unie. Het nemen van de maatregelen onder de voorwaarden genoemd in de Verordening, het maken van beheerplannen en de meldings- en monitoringsverplichtingen kunnen echter als resultaatsverplichting worden geïdentificeerd.

#### 12.4.4 *De relatie tussen aandacht voor het vrij functioneren van het ecosysteem en verplichtingen en verboden ten aanzien van specifieke soorten en habitattypen*

De regelgeving ten aanzien van exoten is expliciet bedoeld om het inheemse ecosysteem te beschermen en vrij te laten functioneren. Dat neemt niet weg dat er uitzonderingen mogelijk zijn voor commerciële activiteiten met exoten en voor het beperken van te nemen maatregelen vanuit kostenooptpunt.

#### 12.4.5 *Cumulatieve effecten*

Er is geen expliciete aandacht voor cumulatieve effecten in de Exotenverordening. Duidelijk is echter wel dat aandacht voor cumulatie belangrijk is voor het bereiken van doelen van de Exotenverordening. Zo kunnen door bepaalde menselijke handelingen risico's ontstaan voor de introductie van meerdere exoten of kan de aanwezigheid van meerdere exoten de negatieve gevolgen voor het ecosysteem versterken. Ook klimaatverandering kan het risico van invasieve soorten versterken, bijvoorbeeld omdat door klimaatverandering het biotoop voor de betreffende soort geschikter is dan voorheen.

#### 12.4.6 *Grensoverschrijdende aspecten*

De preambule van de Exotenverordening benadrukt het belang van grensoverschrijdende samenwerking:

‘Teneinde bij te dragen tot de daadwerkelijke toepassing van deze verordening, moet grensoverschrijdende samenwerking, in het bijzonder met buurlanden, en coördinatie tussen lidstaten, in het bijzonder binnen eenzelfde biogeografische regio van de Unie, worden bevorderd.’

Deze samenwerking op regioniveau wordt verder vormgegeven in artikel 11 van de Exotenverordening, waarbij aan de Europese Commissie een ondersteunende rol wordt toebedeeld. Een dergelijke samenwerking kan zeer geschikt zijn voor de Waddenzee.

#### 12.4.7 *Klimaatverandering*

De preambule van de Exotenverordening erkent in paragraaf 2 expliciet dat het probleem van invasieve exoten door klimaatverandering kan worden versterkt. Klimaatverandering vormt dan ook onderdeel van de criteria en van de risicobeoordeling voor Unielijstsoorten (zie art. 4 lid 3 onder b en art. 5 lid 1 onder d).

Overigens kunnen vanwege klimaatverandering soorten migreren naar gebieden waar ze oorspronkelijk niet voorkwamen, zonder dat soorten bewust zijn geïntroduceerd door de mens. Hoewel te verwachten is dat bij dergelijke migratie natuurlijke vijanden mee migreren – hetgeen het risico op het invasief worden kan verkleinen – is niet uitgesloten dat ook dergelijke soorten zorgen binnen ecosystemen gaan veroorzaken. Het gaat dan echter niet om exoten in de zin van de verordening en deze soorten vallen buiten de juridische reikwijdte van de verordening. Dit is expliciet gemaakt in artikel 2 lid 2 onder a van de Exotenverordening.

#### 12.4.8 *Monitoringsverplichtingen*

De Exotenverordening kent expliciete monitoringsverplichtingen. Artikel 14 vereist de ontwikkeling van een surveillancesysteem voor Unielijstsoorten waarin gegevens over het in het milieu voorkomen van invasieve uitheemse soorten worden verzameld en geregistreerd. Deze gegevens worden via onder andere ‘onderzoeks- en monitoringsprocedures’ verzameld. Volgens lid 2 moet het systeem zowel zien op al bestaande als nieuwe invasieve soorten van de Unielijst, moet het snel de aanwezigheid van Unielijstsoorten in het milieu kunnen detecteren, moet het afgestemd zijn met bepaalde al bestaande EU-monitorings-

verplichtingen en moet het voor zover mogelijk rekening houden met de relevante grensoverschrijdende gevolgen en kenmerken (zie verder paragraaf 12.2).

#### 12.4.9 *Naleving*

Er rusten op grond van de Exotenverordening verplichtingen op de lidstaten om de Commissie en de andere lidstaten op de hoogte te stellen van de (dreigende) aanwezigheid van exoten en het mogelijke gebruik van uitzonderingen. Daarnaast dienen de lidstaten bepaalde gedragingen strafbaar te stellen en te handhaven.

#### 12.4.10 *Effectief exotenbeheer?*

Doel van de Exotenverordening is om de nadelige gevolgen van op de Unielijst geplaatste soorten op de biodiversiteit, aanverwante ecosysteemdiensten, de menselijke gezondheid en de veiligheid te voorkomen, tot een minimum te beperken en te matigen en om de sociale en economische gevolgen ervan te verminderen. Bij de aanpak van de op de Unielijst geplaatste soorten is aansluiting gezocht bij de drietrapsstrategie van het Biodiversiteitsverdrag. De Exotenverordening bevat dan ook niet alleen concrete verboden die de opzettelijke introductie van de soorten opgenomen op de Unielijst moeten verhinderen en een plicht tot het treffen van maatregelen met betrekking tot onopzettelijke introductie, maar voorziet ook in de verplichting voor lidstaten om na introductie van deze soorten en ter voorkoming van de vestiging en verspreiding daarvan uitroeiings-, beheers- en herstelmaatregelen te treffen. Bedacht moet worden dat de lidstaten niet alleen op grond van de Exotenverordening verplicht zijn om dergelijke maatregelen te nemen, maar ook de verplichtingen uit de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn kunnen met zich meebrengen dat lidstaten maatregelen moeten nemen om te voldoen aan de daarin opgenomen soorten- en gebiedsbeschermingsbepalingen, ongeacht of het daarbij gaat om op de Unielijst geplaatste soorten of niet. Daarnaast zijn er nog andere regelingen die lidstaten verplichten maatregelen te nemen (denk aan verplichtingen uit de Aquacultuur- en de Plantgezondheidsverordening en de CITES-verordening en de KRW). Een verordening is in beginsel een krachtig Europeesrechtelijk instrument. Hoe krachtig het instrument in de praktijk is, hangt sterk af van de loyale uitvoering van de lidstaten, de kosten en praktische mogelijkheden die er bestaan om exoten te voorkomen of uit te roeien en de actieve houding van maatschappelijke organisaties en de Europese Commissie bij het zo nodig afdwingen van naleving van de verordening. Ook de beheersmaatregelen zullen niet altijd effectief zijn. De herstelmaatregelen vragen een sterke inzet van de lidstaat, waarbij vaak ook economische afwegingen een rol spelen.

## 12.5 NEDERLANDSE IMPLEMENTATIE VAN DE EXOTENVERORDENING

Op 9 juni 2021 heeft de Europese Commissie (EC) inbreukbeslissingen gepubliceerd. Onderdeel van dit pakket inbreukbeslissingen is het besluit van de EC om een inbreukprocedure te starten tegen achttien lidstaten – te weten België, Bulgarije, Cyprus, Duitsland, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Italië, Kroatië, Letland, Litouwen, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Spanje en Tsjechië – omdat deze hun verplichtingen uit de Exotenverordening niet zijn nagekomen.<sup>75</sup> De Europese Commissie heeft in januari 2023 aangekondigd dat zes lidstaten (Bulgarije, Ierland, Griekenland, Italië, Letland en Portugal) voor het Hof van Justitie van de EU worden gedaagd, omdat deze lidstaten geen actieplan(nen) hebben opgesteld, hebben uitgevoerd en aan de Europese Commissie hebben meegedeeld.<sup>76</sup> Nederland hoort niet bij de achttien lidstaten tegen wie de EC een inbreukprocedure heeft gestart. Dat is goed nieuws, want dit betekent dat Nederland zijn (basale) verplichtingen uit de Exotenverordening nakomt. Het slechte nieuws is daarentegen dat twee derde van de EU-lidstaten, waaronder een aantal buurlanden van Nederland, tekortschiet in de uitvoering van de Exotenverordening. Vanwege de verkeersvrijheden binnen de EU, het feit dat Nederland traditioneel als in- en doorvoerland fungeert en omdat verschillende grote Europese rivieren in de Nederlandse kustwateren uitmonden, kan dit grote gevolgen hebben voor de Nederlandse waterecosystemen. In het geval de ingebrekestelling van Duitsland ook ziet op exoten in het Waddengebied, zou Nederland een actieve rol kunnen vervullen binnen het trilaterale Waddenoverleg.

De Nederlandse wetgeving lijkt daarmee voldoende adequaat om de Exotenverordening om te zetten. De vraag rijst evenwel of de vergaande decentralisatie geheel in lijn is met de bedoeling van het Biodiversiteitsverdrag en de Exotenverordening.

Hieronder volgt een vrij gedetailleerde beschrijving van de Nederlandse implementatie, met name omdat deze niet elders is beschreven. We beschrijven eerst de implementatie zoals die gold voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024, waarna we vervolgens bespreken wat er sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet is veranderd. Reden hiervoor is dat in het vervolg van deze paragraaf veel informatie is te vinden die meer aspecten behandelt dan alleen de regelgeving en ook nu nog relevant is.

Het eerste Nederlandse beleidsdocument ten aanzien van exoten is de Beleidsnota invasieve exoten (Beleidsnota) uit 2007, waarbij uitvoering wordt gegeven aan artikel 8 aanhef en onder h van het Biodiversiteitsverdrag en de principes uit het Besluit VI/23.<sup>77</sup> Het

---

75 EC, Inbreukenpakket voor juni: voornaamste beslissingen, 2021, p. 3 (online publiek).

76 Zie het inbreukenpakket van januari 2023: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf\\_23\\_142](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_23_142) en een bijbehorend persbericht: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_23\\_167](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_167).

77 *Kamerstukken II* 2007/08, 26407, nr. 27 (Beleidsnota invasieve exoten).

beleid komt overeen met de drietrapsstrategie uit het Biodiversiteitsverdrag: preventie – signalering en eliminatie – isolatie en beheer. Of een invasieve exoot actief wordt bestreden, hangt af van de aard en omvang van het probleem dat door deze exoot wordt veroorzaakt en van de verwachte maatschappelijke en financiële inspanningen die de bestrijding zal vergen. In het beheerstadium dienen de problemen die met de betreffende invasieve exoot gepaard gaan, hanteerbaar en controleerbaar gehouden te worden.<sup>78</sup>

De Exotenverordening betreft rechtstreeks toepasselijke EU-bepalingen. Voor een goede uitvoering daarvan is het noodzakelijk om de overtreding van de verbodsbepalingen uit de Exotenverordening strafbaar te stellen en om voor de uitvoering en handhaving bevoegde autoriteiten aan te wijzen.<sup>79</sup> Dit is gebeurd in de Wet natuurbescherming (Wnb) en de onderliggende regelgeving.<sup>80</sup> Voor zover invasieve exoten negatieve gevolgen met zich meebrengen voor de volksgezondheid, geteelde planten en gehouden dieren, worden in de Warenwet, de Wet publieke gezondheid, de Plantgezondheidswet en de Wet dieren de noodzakelijke instrumenten voor preventie en bestrijding geboden.<sup>81</sup> Daarnaast zijn in de Wet voorkoming verontreiniging door schepen regels gesteld die de introductie van exoten via het ballastwater moeten voorkomen.<sup>82</sup>

Voor soorten die niet op de Unielijst geplaatst zijn, geldt dat behoudens het feit dat lidstaten voor deze soorten zelf additionele maatregelen kunnen treffen, zij buiten de reikwijdte van de Exotenverordening vallen.

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) is op grond van de Wnb belast met de uitvoering van de Exotenverordening, maar heeft via een wijziging van de Regeling natuurbescherming (Rnb) de verantwoordelijkheid voor de preventie, bestrijding en beheersing van de op de Unielijst opgenomen soorten (met terugwerkende kracht) per 1 januari 2018 overgedragen aan de provincies.<sup>83</sup> Gedeputeerde staten (GS) zijn als gevolg van deze wijziging belast met het uitvoeren van de uitroeings-, beheers- en herstelmaatregelen als bedoeld in artikel 17, 19 en 20 van de Exotenverordening in hun provincie ten aanzien van de bij ministeriële regeling aangewezen invasieve uitheemse soorten die worden genoemd op de Unielijst.<sup>84</sup> De decentralisatie van de invasieve exotenbestrijding wordt als een logische vervolgstap gezien in het licht van de verantwoordelijkheid die GS al hadden op het vlak van populatiebeheer en schadebestrijding van andere in het wild levende dier- en plantensoorten en is overeenkomstig de afspraken die zijn gemaakt in het

78 *Kamerstukken II* 2007/08, 26407, nr. 27 (Beleidsnota invasieve exoten).

79 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2016-102.html>.

80 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2016-34.html>.

81 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2016-102.html>.

82 *Kamerstukken II* 2011/12, 33348, nr. 3 (MvT Wet natuurbescherming), p. 180.

83 Art. 3.30a Rnb. Regeling van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 22 februari 2018, nr. WJZ/17141167, houdende wijziging van de Regeling natuurbescherming (aanwijzing van door de provincies te bestrijden invasieve uitheemse soorten).

84 Art. 3.38 lid 2 eerste zin Wnb jo. 3.32 lid 1 Besluit natuurbescherming (Bnb).

Bestuursakkoord Natuur (2011) en het Natuurpact (2013).<sup>85</sup> De invasieve exoten ten aanzien waarvan GS uitroeings-, beheers- en herstelmaatregelen als bedoeld in de Exotenverordening moet nemen, uiteraard voor zover deze soorten binnen de betreffende provincie voorkomen, zijn aangewezen in Bijlage 10 van de Rnb.<sup>86</sup>

De minister van LNV is belast met het nemen van uitroeings-, herstel- en beheersmaatregelen ten aanzien van de Chinese wolhandkrab en een aantal rivierkreeftensoorten, nu de bevisning van en de handel in deze dieren een belangrijke beheersmaatregel vormt in de zin van de Exotenverordening en samenhangen met bevoegdheden van de minister van LNV op grond van de Wnb en de Visserijwet 1963.<sup>87</sup> Ook draagt de minister van LNV de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van uitroeings-, beheers- en herstelmaatregelen voor soorten die wél op de Unielijst zijn geplaatst, maar (nog) niet zijn opgenomen in Bijlage 10 bij de Rnb.<sup>88</sup>

De minister van LNV is verantwoordelijk voor het rapporteren aan de Europese Commissie over de (voortgang van de) bestrijding van op de Unielijst geplaatste soorten in Nederland, het doen van kennisgevingen van vroegtijdige detectie aan de Europese Commissie en de overige lidstaten (overeenkomstig art. 16 van de Exotenverordening) en de Nederlandse naleving van de verboden uit de Exotenverordening.<sup>89</sup> Instrumentarium ten behoeve van het voorkomen van de vestiging en verspreiding van op de Unielijst geplaatste soorten betreft onder meer het instellen van handels- en bezitsverboden, het opzetten van een surveillancesysteem, het inzetten van de douane bij grenscontroles, het verrichten van landelijk onderzoek naar effectieve uitroeings- en beheersmaatregelen en het maken van risicobeoordelingen.<sup>90</sup> De minister van LNV wordt in dit verband ondersteund door het in 2009 opgerichte Team Invasieve Exoten (TIE), dat onderdeel uitmaakt van het Bureau Risicobeoordeling van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). Belangrijke taken van het TIE zijn het geven van onderbouwd advies over de mogelijke schade die invasieve exoten (in het algemeen, niet enkel de soorten op de Unielijst) kunnen toebrengen en over de mogelijkheden om dat te voorkomen en het tijdig signaleren van nieuwe

---

85 De decentralisatie van het natuurbeleid kwam voort uit het Bestuursakkoord Natuur en het Natuurpact. Het geheel aan afspraken tussen Rijk en provincies over de decentralisatie van het natuurbeleid (het onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur d.d. 20 september 2011, aanvullende afspraken d.d. 7 december 2011 en de uitvoeringsafspraken d.d. 8 februari 2012, wordt 'Bestuursakkoord Natuur' genoemd. Zie ook: *Kamerstukken II* 2011/12, 30825, nr. 107 (incl. bijlage), *Kamerstukken II* 2011/12, 30825, nr. 143 (incl. bijlage) en *Kamerstukken II* 2011/12, 30825, nr. 153 (incl. bijlage).

86 Art. 3.19 lid 1 Wnb jo. art. 3.32 lid 1 Bnb jo. art. 3.30a lid 1 jo. bijlage 10 Rnb.

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

88 Zo ontbreekt op dit moment de gestreepte koraalmeerval, die in 2019 op de Unielijst is geplaatst, in bijlage 10 bij de Rnb. De gestreepte koraalmeerval is niet in deze bijlage opgenomen, omdat het een mariene soort betreft die niet in provinciaal gebied kan voorkomen en die zich bovendien niet in de Noordzee kan vestigen of handhaven.

89 Zie in dit verband ook art. 3.30a lid 2 en 3 Rnb.

90 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2018-13687.html#n7>.

soorten. Via het TIE / de NVWA worden de provincies gewaarschuwd als er een nieuwe Unielijst-soort wordt waargenomen of er een vindplaats bekend is van een soort die nog beperkt verspreid is. Ook voert het TIE risicoanalyses uit van soorten en hun introductieroutes (of laat deze uitvoeren) en communiceert het met particulieren, terreinbeheerders, waterschappen en het bedrijfsleven over de risico's van invasieve exoten.<sup>91</sup>

De verantwoordelijkheid voor de aanpak van invasieve exoten die schade veroorzaken maar (nog) niet zijn geplaatst op de Unielijst en in principe buiten de reikwijdte van de Exotenverordening vallen, lijkt in Nederland in eerste instantie bij de provincies te berusten, vanwege de algemene verantwoordelijkheid van provincies voor het behoud en herstel van de inheemse natuur en de verantwoordelijkheden die de provincie op dat gebied toekomen.<sup>92</sup>

Uit de Beleidsnota volgt evenwel dat wanneer de bestrijding van een invasieve exoot geen haalbare optie meer is, het invasieve exotenbeheer moet worden gezien als een onderdeel van het reguliere terreinbeheer.<sup>93</sup> Zo kan een provincie als verantwoordelijke worden aangemerkt indien de natuurdoelen uit de Habitat- en Vogelrichtlijn in gevaar (dreigen te) komen en kan een waterschap uit hoofde van zijn verantwoordelijkheid voor het hydrologisch en ecologisch functioneren van watersystemen aan zet zijn voor de bestrijding van exoten.<sup>94</sup>

### 12.5.1 Maatregelen

Voor de uitvoering van het invasieve exotenbeleid kunnen of moeten maatregelen worden genomen en deze betreffen alle acties die rechtstreeks bijdragen aan de uitroeiing van een invasieve exoot dan wel aan de vermindering van de verspreiding en de schadelijke effecten daarvan. Voor op de Unielijst geplaatste soorten die niet in de Nederlandse ecosystemen voorkomen, zullen de maatregelen zich in eerste instantie beperken tot voorlichting en toezicht op de naleving van de Exotenverordening.<sup>95</sup> Voor op de Unielijst geplaatste soorten die wel in de Nederlandse ecosystemen voorkomen en die niet op de Unielijst geplaatste invasieve exoten geldt dat er zowel actieve (feitelijke) als passieve (onthefingen en vrijstellingen) maatregelen getroffen kunnen worden.

De Exotenverordening vereist dat lidstaten feitelijke maatregelen in de vorm van uitroeings-, beheers- en herstelmaatregelen nemen ten aanzien van de soorten die op de Unielijst zijn geplaatst en die op hun grondgebied aanwezig zijn. Ingevolge het Besluit

91 [www.nvwa.nl/onderwerpen/invasieve-exoten/team-invasieve-exoten](http://www.nvwa.nl/onderwerpen/invasieve-exoten/team-invasieve-exoten).

92 Zie par. 3.4. Schadebestrijding, overlastbestrijding en faunabeheer Wnb.

93 *Kamerstukken II 2007/08, 26 407, nr. 27* (Beleidsnota invasieve exoten 2007).

94 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2018-13687.html#n7>.

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

natuurbescherming kunnen bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld over de te verrichten uitroeiings-, herstel- en indammingsmaatregelen. Deze regels kunnen in elk geval betrekking hebben op de door GS te gebruiken methoden, de rangschikking naar prioriteit van beheersmaatregelen, de aard van de door GS te nemen beheers- en herstelmaatregelen en de gegevens die GS aan de minister van LNV verstrekken over de uitvoering van de maatregelen en over de aanwezigheid van dieren van invasieve uitheemse soorten in hun provincie.<sup>96</sup> Aangezien de verantwoordelijkheid voor de aanpak van invasieve exoten gedecentraliseerd is, heeft men besloten om (nog) geen nadere regels te stellen over de wijze waarop provincies invulling zouden moeten geven aan hun verantwoordelijkheid ten aanzien van prioritering of aard van de uitroeiings-, beheers- en herstelmaatregelen.<sup>97</sup>

Wel is in 2017 het zogeheten ‘Masterplan uitroeiing en beheersing Unielijstsoorten’ (hierna: Masterplan) opgesteld.<sup>98</sup> Het Masterplan beschrijft de landelijke ambitie voor de wijze waarop door de verschillende betrokken partijen wordt samengewerkt aan de bestrijding van invasieve exoten. Per op de Unielijst geplaatste soort worden in het Masterplan het landelijke ambitieniveau en de mogelijke maatregelen getoond. Het Masterplan is door het Rijk aan de provincies aangeboden en vormt de basis voor de provinciale plannen van aanpak van invasieve exoten.<sup>99</sup> Uit het Masterplan volgt dat voor de soorten die op Bijlage 10 bij Rnb zijn opgenomen, en waarvan bekend is dat deze in de desbetreffende provincie gevestigd zijn of zich daar mogelijk op korte termijn kunnen vestigen, GS maatregelen neemt om deze soorten te (laten) elimineren of te beheersen.

Voor de niet op de Unielijst genoemde soorten kunnen ook actieve maatregelen getroffen worden. GS dragen er ingevolge de Wet natuurbescherming zorg voor dat in hun provincie de instandhoudingsmaatregelen als bedoeld in de Vogelrichtlijn en artikel 6 lid 1 van de Habitatrictlijn worden getroffen die nodig zijn voor Natura 2000-gebieden, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen voor de onderscheiden gebieden. Ook dragen GS er zorg voor dat in hun provincie de passende maatregelen als bedoeld in artikel 6 lid 2 van de Habitatrictlijn worden getroffen die nodig zijn voor Natura 2000-gebieden, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen van deze gebieden. GS kunnen daartoe feitelijke handelingen (laten) verrichten.<sup>100</sup> Daarnaast kunnen zij ook aan degene die in hun provincie een handeling verricht of het voornemen daartoe heeft bepaalde verplichtingen opleggen.<sup>101</sup>

96 Art. 3.32 lid 3 aanhef en onder a tot en met e Besluit natuurbescherming.

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

98 Masterplan uitroeiing en beheersing Unielijstsoorten, focusgroep beheer, Den Haag, 4 oktober 2017, inclusief soortenbijlage art. 17 en art. 19-soorten (NVWA).

99 Zie bijv. [https:// Gelderland.stateninformatie.nl/document/7145716/1/Bijlage\\_Plan\\_van\\_aanpak\\_Invasieve\\_Exoten\\_Gelderland\\_%28PS2018-856%29](https:// Gelderland.stateninformatie.nl/document/7145716/1/Bijlage_Plan_van_aanpak_Invasieve_Exoten_Gelderland_%28PS2018-856%29).

100 Art. 2.2 lid 1 en 2 jo. art. 2.6 lid 1 Wnb. Zie ook: art. 2.10 Wnb.

101 Art. 2.4 lid 1 Wnb.



Exotensoorten maken geen onderdeel uit van de Nederlandse inheemse natuur en worden daarom niet beschermd door een verbod op het vangen en doden van dieren en het plukken of ontwortelen van planten. Exoten vallen echter wel onder de reikwijdte van de zorgplicht uit artikel 1.11 van de Wnb. Het zonder een redelijk doel doden of verwonden van dieren of vernielen van planten en dergelijke is in het algemeen ongewenst, ook wanneer het om exoten gaat.<sup>102</sup>

De Wnb kent een aantal wettelijke verbodsbepalingen dat van toepassing is op de aanpak van invasieve exoten. De belangrijkste bepaling voor op de Unielijst geplaatste soorten is artikel 3.37 Wnb, op grond waarvan het verboden is om in strijd te handelen met bij ministeriële regeling aangewezen voorschriften van EU-verordeningen, waaronder die van de Exotenverordening.<sup>103</sup> In artikel 3.29 van Rnb is bepaald dat artikel 7 lid 1 aanhef en onderdelen a tot en met h van de Exotenverordening als een dergelijk voorschrift geldt. Artikel 3.37 Wnb bevat aldus het verbod om in strijd met artikel 7 van de Exotenverordening te handelen. Naast de verbodsbepaling uit artikel 3.37 Wnb is in artikel 3.39 Wnb het verbod opgenomen om invasieve exoten behorende tot bij AmvB aangewezen soorten of eieren van deze exoten te verhandelen of in bezit te hebben.<sup>104</sup>

Onverminderd het verbod om in strijd te handelen met artikel 7 van de Exotenverordening kunnen ingevolge artikel 3.38 Wnb bij of krachtens AmvB ter bescherming van dier- en plantensoorten als bedoeld in artikel 3.1, 3.5 en artikel 3.10 lid 1 Wnb, of ter uitvoering van de Exotenverordening regels worden gesteld over het verhandelen, bezitten of verwerken van aan de natuur onttrokken dieren of planten, gefokte dieren, gekweekte planten, producten van dieren of planten, of eieren van dieren, met inbegrip van dieren en planten en schimmels of micro-organismen van uitheemse soorten als bedoeld in de Exotenverordening.<sup>105</sup> Deze regels kunnen onder meer voorzien in een verbod op het verhandelen, in bezit hebben, verwerken, kweken, telen of laten voortplanten, gebruiken, uitwisselen of uitzetten of zonder vergunning verhandelen van dieren, planten, eieren van dieren of schimmels of micro-organismen van uitheemse soorten en een verbod om op niet-aangewezen plaatsen dieren, planten, eieren van dieren of schimmels of micro-organismen van uitheemse soorten het grondgebied van Nederland binnen te brengen of uit te voeren. Bij of krachtens AmvB kunnen voorschriften worden gesteld met betrekking tot de opvang van levende dieren of de bewaring van planten.<sup>106</sup>

Op grond van artikel 3.40 Wnb kan de minister van LNV een ontheffing of vrijstelling verlenen van het bij of krachtens artikel 3.37, 3.38 en 3.39 Wnb bepaalde. Zo biedt artikel 3.40 Wnb een grondslag om een ontheffing te verlenen ter uitvoering van het in arti-

102 *Kamerstukken II* 2011/12, 33348, nr. 3 (MvT Wet natuurbescherming), p. 180.

103 Art. 3.37 lid 1 jo. art. 3.36 aanhef en onder c Wnb.

104 Art. 3.39 Wnb.

105 Art. 3.38 lid 1 Wnb.

106 Zie art. 3.38 lid 1 aanhef en onder a tot en met f Wnb.

kel 8 en 9 van de Exotenverordening bepaalde, op basis waarvan instellingen dieren van invasieve exoten onder zich mogen hebben en mogen onderzoeken.<sup>107</sup> Ook het opzettelijk in een opvangcentrum houden van een in het wild gevangen exoot tot de natuurlijke dood van het desbetreffende dier kan op grond van artikel 3.40 Wnb worden toegestaan.<sup>108</sup> Het verlenen van een ontheffing dient ingevolge artikel 3.40 Wnb evenwel overeenkomstig de voorwaarden en beperkingen die in voorkomend geval voortvloeien uit de Exotenverordening te zijn.

Op het verbod uit artikel 3.37 Wnb bestaat een belangrijke wettelijke vrijstelling. De Exotenverordening biedt lidstaten in artikel 19 lid 2 de mogelijkheid om een vrijstelling als beheersmaatregel te verlenen om handelingen te verrichten met op de Unielijst opgenomen soorten. Nederland heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. De Chinese wolhandkrab en de vijf rivierkreeftensoorten, oftewel de Unielijstsoorten die nog steeds onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van LNV vallen, zijn in Nederland wijdverspreid. Het is niet mogelijk om deze soorten op een kosteneffectieve wijze uit te roeien.<sup>109</sup> Daarom is een vrijstelling als beheersmaatregel verleend van het verbod om handelingen als bedoeld in artikel 7 lid 1 onderdelen b, d, e en f Exotenverordening te verrichten met de Chinese wolhandkrab en de vijf kreeftensoorten.<sup>110</sup> De vrijstelling is verleend voor de bevissing van de dieren in de Nederlandse binnen- en kustwateren, de opslag, de handel, het transport, het houden, het gebruik of de vernietiging van de opgeviste dieren, en alle onmiddellijk daarmee samenhangende handelingen, en handelingen ten aanzien van deze dieren die als beheersmaatregelen zijn opgevoerd en in de handel zijn gebracht in andere EU-lidstaten, overeenkomstig de in die lidstaten geldende wetgeving.<sup>111</sup> Levende exemplaren van de Chinese wolhandkrab en de rivierkreeftensoorten kunnen niet worden uitgevoerd of doorgevoerd naar andere lidstaten indien deze lidstaten de invoer en doorvoer niet hebben opgenomen in hun nationale beheerprogramma's.<sup>112</sup> Aan de vrijstelling is een aantal voorschriften en beperkingen verbonden om te kunnen voldoen aan het in artikel 19 van de Exotenverordening gestelde vereiste dat de beheersmaatregel gericht is op het voorkomen van verdere verspreiding van op de Unielijst geplaatste soorten.<sup>113</sup> Daarnaast is de visserijwet- en regelgeving onverkort van kracht, aangezien de Chinese wolhandkrab en de vijf rivierkreeftensoorten in Bijlage 1 van de Uitvoeringsregeling visserij zijn aangewezen als 'vissen', onderscheidenlijk 'schaal- en schelpdieren' als

---

107 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2018-28120.html>.

108 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2018-13687.html#n7>; Zie voor de kwaliteitseisen waaraan deze ontheffing moet voldoen: Beleidsregel kwaliteit opvang invasieve uitheemse diersoorten, 14 mei 2018. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2018-28120.html>.

109 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2016-53909.html#d17e226>.

110 Art. 3.40 Wnb jo. art. 3.30 Rnb.

111 Art. 3.30 lid 2 onder a en b Rnb.

112 [https://ec.europa.eu/environment/pdf/13\\_07\\_2016\\_QA\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/environment/pdf/13_07_2016_QA_en.pdf).

113 Art. 3.30 lid 3 en 4 Rnb. Zie ook: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2016-53909.html#n6>.

bedoeld in artikel 1 lid 2 onderdeel a en b van de Visserijwet 1963. Zo bepaalt artikel 2 van het Reglement voor binnenvisserij 1985 dat het vissen op de Chinese wolhandkrab en de vijf rivierkreeftensoorten enkel mag geschieden met behulp van de vistuigen die in dat artikel worden genoemd.

De verboden uit artikel 3.34 Wnb zijn van toepassing op zowel soorten die op de Unielijst zijn geplaatst als op niet-Unielijstsoorten. Artikel 3.34 lid 1 Wnb bepaalt dat het verboden is om dieren of eieren van dieren uit te zetten. Dit verbod geldt echter niet voor het uitzetten van dieren van soorten die op grond van artikel 1 lid 2 van de Visserijwet 1963 zijn aangewezen als ‘vis’ of voor het uitzetten van hun eieren.<sup>114</sup> Daarnaast kunnen GS en provinciale staten respectievelijk een ontheffing en een vrijstelling verlenen van dit verbod.<sup>115</sup> Ook kan de minister van LNV, in overeenstemming met GS van de provincie waar de herintroductie plaatsvindt, ten behoeve van de herintroductie van soorten een ontheffing of vrijstelling verlenen.<sup>116</sup> In de Rnb is bepaald dat aan eenieder een vrijstelling wordt verleend van dit verbod voor het uitzetten van de in Bijlage 8 bij de Rnb aangewezen diersoorten voor de bestrijding van ziekten, plagen of onkruiden en voor het uitzetten van de in bijlage 9 bij de Rnb aangewezen diersoorten tezamen met de in Bijlage 8 bedoelde dieren, als prooidieren voor die dieren.<sup>117</sup> Indien geconstateerd wordt dat het verbod om dieren of eieren van dieren uit te zetten overtreden is, dan geldt de beginselplicht tot handhaving en is het vast beleid dat de houder verplicht is de dieren terug te (laten) vangen.<sup>118</sup> Het tweede verbod uit artikel 3.34 Wnb volgt uit lid 4, dat bepaalt dat het verboden is om exoten behorende tot bij AmvB aangewezen plantensoorten te planten of te zaaien. De minister van LNV kan, in overeenstemming met GS van de provincie waar de uitzetting plaatsvindt, een ontheffing of vrijstelling verlenen van dit verbod voor het uitzetten, planten of zaaien van exoten.<sup>119</sup>

Er is sinds de inwerkingtreding van de Exotenverordening geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid uit de Exotenverordening om strengere nationale regels te stellen voor zorgwekkende invasieve uitheemse soorten of om een versterkte regionale samenwerking tot stand te brengen.<sup>120</sup>

De bestuursrechtelijke handhaving vindt plaats door de Rijksdienst van Ondernemend Nederland (RVO), een agentschap van het ministerie van Economische Zaken en het ministerie van LNV, in samenwerking met de douane bij grenscontroles en in- en

114 Art. 3.34 lid 2 Wnb. Zie wel: art. 28a Uitvoeringsregeling visserij (uitzettingsverbod rivierkreeften binnenwateren).

115 Art. 3.34 lid 3 Wnb.

116 Art. 3.34 lid 5 Wnb.

117 Art. 3.28 lid 1 en 2 Regeling natuurbescherming.

118 Zie ook: Rb. Amsterdam 15 augustus 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:5877, r.o. 5.1 en 5.4.

119 Art. 3.34 lid 5 Wnb.

120 *Kamerstukken II* 2017/18, 34985, nr. 3 (Aanvullingswet natuur Ow), p. 82.

uitvoerezendingen.<sup>121</sup> RVO verleent de ontheffingen als bedoeld in de Wnb en is in het kader van de bestuursrechtelijke handhaving bevoegd om een last onder dwangsom op te leggen ter handhaving van het bepaalde bij of krachtens artikel 3.34 lid 1 of 5, artikel 3.34 lid 1 of 4 Wnb, voor zover de last betrekking heeft op het uitzetten, planten of zaaien van exoten, en het bepaalde in artikel 3.37, 3.38 en 3.39 Wnb.<sup>122</sup> Krachtens artikel 5:32 lid 1 Awb kan aan een overtreder van deze artikelen ook een last onder dwangsom worden opgelegd. Verder kan een bij of krachtens de Wnb verleende ontheffing op grond van artikel 5.4 Wnb worden ingetrokken. Daarnaast kan op grond van artikel 7.6 lid 1 en 2 Wnb in bepaalde gevallen een bestuurlijke boete worden opgelegd. Indien de ernst van de overtrekking of de omstandigheden waaronder zij is begaan daartoe aanleiding geven, wordt zij aan het Openbaar Ministerie voorgelegd.<sup>123</sup>

De strafrechtelijke handhaving van het bij of krachtens de Wnb gestelde vindt plaats door de NVWA en de politie, in samenwerking met het Openbaar Ministerie.<sup>124</sup> Uit artikel 1a aanhef en onder 1° van de Wet economische delicten (WED) volgt dat overtreding van de voorschriften uit artikel 3.37 lid 1 en 2 en artikel 3.38 van de Wnb economische delicten zijn.

### 12.5.2 De Omgevingswet

In de Omgevingswet (Ow) en de onderliggende regelgeving zijn bepalingen opgenomen die betrekking hebben op de invasieve exotenproblematiek. De Ow verplicht tot het bij AmvB stellen van regels over activiteiten die de introductie of verspreiding van invasieve uitheemse soorten tot gevolg hebben of kunnen hebben en ter uitvoering van de Exotenverordening.<sup>125</sup> Deze regels dienen te worden gesteld met het oog op de natuurbescherming, het beschermen van de gezondheid of het beschermen van het milieu en strekken er in ieder geval toe nadelige gevolgen voor de biologische diversiteit te voorkomen of te beperken.<sup>126</sup> Ten aanzien van de verantwoordelijkheid voor het invasieve exotenbeleid zijn in de Ow materieel dezelfde regels gesteld als onder de voormalige wet- en regelgeving; alleen de wettelijke grondslag is aan verandering onderhevig. Ten aanzien van de op de Unielijst geplaatste soorten bepaalt artikel 2.19 lid 5 onder a sub 4° Ow dat de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van deze soorten, met uitzondering van de

121 Art. 7.1 lid 1 aanhef en onder a Wnb jo. art. 6.1 aanhef en onder a Rnb.

122 Art. 7.2 lid 2 aanhef en onder a, c en d Wnb.

123 Art. 7.6 lid 5 Wnb.

124 Art. 7.1 lid 1 onder a Wnb jo. art. 6.1 aanhef en onder b Regeling natuurbescherming. Zie ook: art. 17 lid 1 aanhef en onder 2° WED jo. art. 2 Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit 2017.

125 Art. 4.20 aanhef en onder c, jo. art. 4.3 lid 1 aanhef en onder n Ow.

126 Art. 4.34 lid 1 en 2 Ow.

gevallen die zijn aangewezen op grond van artikel 2.18 lid 1 onder g sub 3° Ow berusten bij de minister van LNV.<sup>127</sup> Uit artikel 2.18 lid 1 onder g sub 3° Ow volgt dat bij het provinciebestuur de taak tot de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van de invasieve exoten in bij AmvB aangewezen gevallen berust. De AmvB waar in dit artikel naar verwezen wordt, betreft het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Op grond van artikel 3.67 lid 1 Bkl zijn GS belast met het nemen van preventie-, bestrijdings- en herstelmaatregelen (als bedoeld in art. 17, 19 en 20 van de Exotenverordening) ten aanzien van de in bijlage VC van het Bkl genoemde soorten. In deze bijlage zijn dezelfde soorten opgenomen als in Bijlage 10 van de Rnb. De waterschappen blijven, als onderdeel van het beheer van watersystemen als bedoeld in artikel 2.17 lid 1 onder a sub 1° Ow, verantwoordelijk voor de voorkoming van schade aan waterstaatswerken die wordt veroorzaakt door bever- en muskusratten. Waar het gaat om wateren in het beheer van het Rijk zal deze specifieke taak op grond van artikel 2.20 lid 3 Ow bij ministeriële regeling aan de waterschappen worden toebedeeld.<sup>128</sup> De minister van LNV behoudt de verantwoordelijkheid voor het nemen van maatregelen voor de vijf rivierkreeftensoorten en de Chinese wolhandkrab. De minister van LNV blijft daarnaast verantwoordelijk voor de uitvoering van de Exotenverordening voor zover het invasieve exoten betreft die niet zijn opgenomen in Bijlage VC, maar wel op de Unielijst.<sup>129</sup>

Ten aanzien van de verantwoordelijkheid voor dieren of planten van exotensoorten die buiten de reikwijdte van de Exotenverordening vallen, volgt expliciet uit de Aanvullingswet natuur Ow dat deze berust bij de provincies, als onderdeel van de algemene verantwoordelijkheid van provincies voor het behoud en herstel van de inheemse natuur.<sup>130</sup>

De onder de Ow verantwoordelijke partij dient de feitelijke maatregelen, in de vorm van uitroeings-, beheers- en herstelmaatregelen, te nemen voor de aan deze partij toegevoerde Unielijstsoorten. Ten aanzien van de uitheemse dieren, niet behorende tot de in Bijlage VC genoemde soorten, bepaalt artikel 3.67 lid 2 aanhef en onder a tot en met f Bkl dat de bestrijding van deze dieren alleen plaatsvindt indien dat in het belang is van de bescherming van de wilde flora en fauna en de instandhouding van de natuurlijke habitats, ter voorkoming van ernstige schade aan met name gewassen, veehouderijen, bossen, visgronden en wateren en andere vormen van eigendom, het in het belang is van de volksgezondheid en de openbare veiligheid of om andere dwingende redenen van groot openbaar belang, ter voorkoming van schade of overlast, ter voorkoming of bestrijding van onnodig lijden van zieke of gebrekkige dieren of sprake is van een algemeen belang.

127 Zie ook: art. 3.69 lid 1 aanhef en onder b jo. art. 3.69 lid 2 Bkl.

128 *Kamerstukken II 2017/18, 34985, nr. 3, p. 73* (Aanvullingswet natuur Ow).

129 Art. 2.19 lid 4 onder a sub 4° Ow.

130 *Kamerstukken II 2017/18, 34985, nr. 3, p. 83* (Aanvullingswet natuur Ow).

Naast de mogelijkheid tot het treffen van feitelijke maatregelen tegen invasieve exoten kent de Ow verschillende verbodsbepalingen. In artikel 11.108 lid 1 van het Bal is het verbod opgenomen om in strijd met de in artikel 7 van de Exotenverordening opgenomen verboden te handelen. Een uitzondering op dit verbod geldt ingevolge artikel 11.108 lid 2 Bal – zoals dat voorheen het geval was – voor de vangst en verhandeling van de eerder besproken vijf rivierkreeftensoorten en de Chinese wolhandkrab als beheersmaatregelen, waarbij weer aan bepaalde voorwaarden voldaan dient te worden.<sup>131</sup> Het tweede lid is zodanig ruim geformuleerd dat de vrijstelling in voorkomend geval ook zou kunnen worden toegepast ten aanzien van andere bij ministeriële regeling aan te wijzen soorten die als beheersmaatregel worden gevangen.<sup>132</sup> De bij de vrijstelling als bedoeld in artikel 11.109a lid 2 Bal in acht te nemen voorwaarden en beperkingen zijn opgenomen in de Omgevingsregeling. Lid 2 van artikel 11.109a Bal is zodanig ruim geformuleerd dat de vrijstelling in voorkomend geval ook zou kunnen worden toegepast ten aanzien van andere plantensoorten die door aanwijzing in artikel 11.109a lid 1 onder de reikwijdte van het handelsverbod worden gebracht.<sup>133</sup>

Uit artikel 11.109 van het Bal volgt dat er met een maatwerkvoorschrift kan worden afgeweken van de verboden uit artikel 11.108 Bal, wanneer dit in overeenstemming is met de bij of krachtens de Exotenverordening gestelde regels. Op deze wijze kan bijvoorbeeld invulling worden gegeven aan de uitzondering van artikel 8 Exotenverordening op de verboden uit artikel 7 voor wetenschappelijk onderzoek en ex situ-bewaring door bepaalde instellingen. Op grond van artikel 11.25 lid 2 aanhef en onder c Bal is de minister van LNV het bevoegd gezag dat een maatwerkvoorschrift kan stellen of dat beslist op een aanvraag om toestemming om een gelijkwaardige maatregel te treffen voor activiteiten die de introductie of verspreiding van invasieve uitheemse soorten tot gevolg hebben of kunnen hebben.

Net als onder de Wnb bevat het Bal het verbod om zonder omgevingsvergunning een flora- en fauna-activiteit te verrichten, met betrekking tot het uitzetten van dieren of eieren van dieren, waaronder die van exotensoorten.<sup>134</sup> Dit verbod is de continuering van artikel 3.34 Wnb. Van het verbod kan evenwel worden afgeweken.<sup>135</sup> Onder de Ow worden dieren en planten van exotensoorten niet beschermd tegen het vangen en doden dan wel

---

131 Zie art. 4.37 lid 1, 2 en 3 Omgevingsregeling.

132 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2021-22.html>.

133 Besluit van 15 februari 2021 houdende wijziging van het Besluit natuurbescherming en het Besluit activiteiten leefomgeving in verband met een handelsverbod voor Aziatische duizendknopen en wijziging van het Besluit kwaliteit leefomgeving in verband met de additionele aanwijzing van door de provincies te bestrijden invasieve uitheemse soorten.

134 Art. 11.61 lid 1 Bal. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2021-22.html>.

135 Art. 11.61 lid 2-5 Bal.

plukken en ontwortelen. Wel moet worden voldaan aan de regels over het gebruik van middelen om dieren te vangen of te doden.<sup>136</sup>

Afdeling 18.1 van de Ow bevat de bepalingen over de bestuursrechtelijke handhaving. Ingevolge artikel 18.1 Ow omvat de bestuursrechtelijke handhavingstaak het houden van toezicht op de naleving van het bij of krachtens de Ow bepaalde, het behandelen van klachten over de naleving van het bepaalde bij of krachtens de Ow en het opleggen en ten uitvoer leggen van een bestuurlijke sanctie vanwege enig handelen of nalaten in strijd met het bij of krachtens de Ow bepaalde. Ingevolge artikel 18.2 lid 1 Ow berust de bestuursrechtelijke handhavingstaak, indien sprake is van een activiteit waarvoor op grond van paragraaf 4.1.1 Ow regels zijn gesteld (hetgeen bij invasieve exoten het geval is), bij het op grond van paragraaf 4.1.3 Ow voor die activiteit bevoegde gezag. Uit artikel 4.12 lid 1 aanhef en onder l Ow jo. artikel 3.69 lid 1 aanhef en onder b Bkl volgt dat de minister van LNV de bevoegde instantie is voor de uitvoering als de aanwijzing van de bevoegde autoriteit wordt vereist door een EU-verordening of richtlijn over de introductie of verspreiding van invasieve uitheemse soorten. Ingevolge artikel 3.69 lid 2 is lid 1 Ow echter alleen van toepassing indien de minister van LNV geen andere instantie als bevoegde instantie heeft aangewezen. Uit artikel 18.6 Ow volgt dat met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de Ow zijn belast de personen die daartoe bij besluit van het college van burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur van een waterschap, gedeputeerde staten, de minister die het aangaat of andere met de uitvoering van de Ow belaste bestuursorganen zijn aangewezen. Uit artikel 18.4 Ow volgt dat de minister van LNV, voor zover bij hem de bestuursrechtelijke handhavingstaak berust, bevoegd is tot oplegging van een last onder bestuursdwang ter handhaving van het bepaalde bij of krachtens de Ow. De minister kan op grond van de Awb in plaats van een last onder bestuursdwang ook een last onder dwangsom opleggen.

Voor wat betreft de strafrechtelijke handhaving geldt dat handelen in strijd met de voorschriften gesteld bij of krachtens artikel 4.3 lid 1 aanhef en onder n Ow op grond van artikel 1a WED een economisch delict is en blijft.<sup>137</sup>

## 12.6 CONCLUSIES

Het voorkomen en beheersen van de problematiek die gepaard gaat met invasieve exoten in Nederlandse ecosystemen en in het bijzonder dat van de Waddenzee is gereguleerd in een veelheid aan internationale, Europese en nationale regelingen. Deze zijn in dit hoofd-

<sup>136</sup> *Kamerstukken II 2017/18*, 34985, nr. 3, p. 83 (Aanvullingswet natuur Ow).

<sup>137</sup> *Kamerstukken II 2018/19*, 34985, nr. 7.

stuk besproken met een nadruk op de Exotenverordening van de EU. Er kan een aantal aandachtspunten worden benoemd.

In onder meer de Conventie van Bern, de Exotenverordening en de Nederlandse invasieve exotenwet- en regelgeving is aansluiting gezocht bij de drietrapsstrategie die onder het Biodiversiteitsverdrag is geformuleerd: preventie – bestrijding – beheersing. Op het moment worden nog niet alle nodige juridische instrumenten benut. Dat is met name het geval voor invasieve exoten die buiten de reikwijdte van de Exotenverordening vallen, bijvoorbeeld omdat zij (nog) niet op de Unielijst zijn geplaatst of omdat de Exotenverordening in zijn geheel niet van toepassing is verklaard op de betreffende exoot. De in de Exotenverordening opgenomen verboden en verplichtingen gelden in dat geval namelijk niet. Desalniettemin kan er op grond van internationale verdragen en secundaire EU-wetgeving, zoals de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn, een verplichting bestaan om tegen deze exoten op te treden.

In aanvulling hierop kan worden gewezen op de KRW (zie hoofdstuk 11). De KRW vereist dat alle wateren – inclusief de Waddenzee – in 2027 in een goede toestand verkeren. Exoten zijn relevant voor het behalen van de goede ecologische toestand, alhoewel de KRW geen expliciete verwijzing naar exoten kent. De rol van exoten wordt onvoldoende meegenomen in de beheerplannen die op grond van de KRW en de Waterwet worden gemaakt.<sup>138</sup>

De Exotenverordening biedt lidstaten de mogelijkheid om strengere wet- en regelgeving en noodmaatregelen vast te stellen, evenals het vaststellen van een nationale lijst van voor de lidstaat zorgwekkende invasieve exoten en een versterkte regionale samenwerking voor op de nationale lijst geplaatste soorten. Tot voor kort heeft Nederland, ondanks aanbevelingen van experts in het verleden, niet van deze additionele mogelijkheden gebruik gemaakt.<sup>139</sup> Opname van een invasieve exoot in een nationale lijst kan voor de Waddenzee een geschikt juridisch instrument zijn, met name ook wanneer een invasieve exoot inheems is voor een deel van het grondgebied van de EU. De soort komt in dat geval immers niet in aanmerking voor opname op de Unielijst. Wanneer een invasieve exoot ook in omliggende landen problemen geeft, kan er bovendien, in aanvulling op de nationale lijst, voor gekozen worden om met deze landen samen te werken. Ook noodmaatregelen in de vorm van de verboden uit artikel 7 lid 1 van de Exotenverordening kunnen worden overwogen, waarbij strengere eisen gelden. In het kader van de trilaterale samenwerking wordt er op het onderwerp invasieve exoten al ruim tien jaar samengewerkt en in 2019 werd een gezamenlijk Trilateral Wadden Sea Management and Action Plan for Alien

---

138 F. van Gaalen, L. Osté & E. van Boekel, *Nationale analyse waterkwaliteit. Onderdeel van de Delta-aanpak Waterkwaliteit*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving 2020, p. 36.

139 L.N.H. Verbrugge e.a., *Expertpanelbeoordeling van (potentiële) risico's en managementopties van invasieve exoten in Nederland: Inhoudelijke input voor het Nederlandse standpunt over de plaatsing van soorten op EU-verordening 1143/2014*, Nijmegen: Radboud Universiteit 2015, p. 20-22.



Species (MAPAS) vastgesteld.<sup>140</sup> Het zou goed zijn dit plan te evalueren en met name te bezien of de in het plan (hoofdstuk 5) bepleite trilaterale coördinatie goed uit de verf gekomen is. Meerwaarde van coördinatie werd in dit plan met name gezien voor samenwerking op het gebied van het inventariseren en monitoren van uitheemse soorten in het Waddengebied, het uitwisselen van kennis over effectiviteit van maatregelen en samenwerking op het gebied van publieksvoorlichting.<sup>141</sup> Wanneer deze coördinatie versterking behoeft, kan worden overwogen om de trilaterale samenwerking de status te geven van een regionale samenwerking in de zin van artikel 11 van de EU Exotenverordening. Dit biedt ook kansen voor het verkrijgen van steun van de Europese Commissie.

De primaire verantwoordelijkheid voor exoten ligt bij de provincies, maar ook het Rijk, gemeenten en waterschappen hebben verantwoordelijkheden op dit gebied. Het uitvoeren van actieve maatregelen vraagt daarom om regie, coördinatie van de te nemen maatregelen alsmede samenwerking tussen betrokken actoren, ook internationaal, zoals in het Waddengebied. Een heldere verantwoordelijkheidsverdeling is daarbij cruciaal, nu de aanpak van exoten nauw samenhangt met het waterbeheer en natuurbescherming.

Ten slotte kan in aanvulling op juridische instrumenten worden gewerkt aan bewustwording van het publiek. Dit is ook in lijn met principe 6 van het Besluit VI/23 bij het Biodiversiteitsverdrag.

---

140 Trilateral Working Group Alien Species & A.Gittenberger, 'Trilateral Wadden Sea Management and Action Plan for Alien Species (MAPAS)', J.A. Busch, G. Lüerßen & F. de Jong (red.), *Common Wadden Sea Secretariat (CWSS)*, Wilhelmshaven 2019, beschikbaar op: <https://waddensea-secretariat.org/resources/management-and-action-plan-alien-species-mapas>.

141 Idem, hoofdstuk 5.

