



ADVIES

20 januari 2011

**Aangaande het ontwerp van ministerieel besluit tot
vaststelling van een beheerregeling betreffende
invasieve waterplanten**

2011 | 04

Inhoud

Krachtlijnen.....	3
Inleiding	4
Adviestekst	5
1. Situering van dit advies.....	5
2. Beoordeling en aanbevelingen aangaande het ontwerp MB	5
2.1. Noodzaak.....	5
2.2. Aanpak	6
2.3. Maatregelen	6
2.4. Overleg en afstemming	8
2.5. Implementatie	9
2.6. Tekstuele aanmerkingen	10
2.7. Conclusie	10

Krachtlijnen

De Minaraad erkent het belang van de problematiek van invasieve waterplanten en staat dan ook positief tegenover de initiatieven die genomen worden om de verdere verspreiding van de betreffende soorten tegen te gaan.

De Minaraad vraagt dat het beleid in Vlaanderen en de daaraan gekoppelde maatregelen zoveel mogelijk uniform afgestemd worden met het Europees, federaal en regionaal beleid.

De Minaraad benadrukt dat er ten alle tijde voldaan moet worden aan de technische instructies in bijlage 1 van het ontwerp ministerieel besluit om schade aan de kwetsbare watergebonden ecosystemen te vermijden.

De Minaraad adviseert om de ontheffingsparagraaf in het ontwerp ministerieel besluit aan te vullen, zodat duidelijk wordt gemaakt binnen welke contouren deze algemene ontheffing op de verbodsbepalingen met betrekking tot VEN speelt.

De Minaraad wijst op het belang van een gepaste sensibilisatie in overleg met de sector.

De Minaraad stelt vast dat er een groot aantal instanties betrokken moeten worden om tot effectieve resultaten te komen bij de bestrijding van invasieve soorten. Een goede afstemming en communicatie zijn dan ook vereist.

De Minaraad vraagt om goed toe te zien op een efficiënt en billijk gebruik van de benodigde financiële middelen bij de bestrijding van exoten om te vermijden dat budgettaire beperkingen een goede uitvoering van de voorziene maatregelen bemoeilijken.

De Minaraad vraagt in welke mate het mogelijk is om, op basis van evaluatie en nieuwe gegevens, bijkomende soorten toe te voegen aan de lijst van 4 invasieve waterplanten. De Minaraad stelt vast dat daar momenteel geen procedure voor bestaat en pleit dan ook voor de mogelijkheid van een verkorte procedure die aanpassingen toelaat in overleg met de sector.

Inleiding

De adviesvraag betreft een ministerieel besluit in uitvoering van het Soortenbesluit van 15 mei 2009. Het betreffende besluit bevat zeven artikelen en één bijlage.

De vraag om advisering werd ontvangen op 9 december 2010. Er wordt geen specifieke adviestermin opgegeven, waardoor de normale termijn van een maand geldt, dus tegen 9 januari.

Het ontwerp ministerieel besluit wordt besproken op de Werkcommissie Open Ruimte op 12 januari 2010, op basis van een eerste voorontwerpadvies

Dit advies werd unaniem goedgekeurd.

Marc Van den Bosch
voorzitter Minaraad

Adviestekst

1. Situering van dit advies

- [1] **Rechtsgrond.** Het Besluit van de Vlaamse Regering van 15 mei 2009 met betrekking tot soortenbescherming en soortenbeheer (hierna "*Soortenbesluit*" genoemd) voorziet de mogelijkheid om een beheerregeling uit te werken die een actieplan vastlegt voor een (groep van) uitheemse soort(en) met als doel de bescherming van de inheemse biodiversiteit. Dit wordt beschreven in de artikelen 28 tot en met 31 van het Soortenbesluit. Het voorliggende ontwerp van ministerieel besluit (hierna "*ontwerp-MB*" genoemd) betreft een dergelijke beheerregeling specifiek voor uitheemse invasieve waterplanten.

De adviesvraag wordt gesteld in uitvoering van artikel 28, §3, eerste lid van het Soortenbesluit: "*De minister stelt de beheerregeling vast, na advies dienaangaande van de Strategische Adviesraad Minaraad.*"

2. Beoordeling en aanbevelingen aangaande het ontwerp MB

2.1. Noodzaak

- [2] **Algemene noodzaak.** Invasieve soorten vormen een niet te onderschatten, toenemend probleem op regionaal, nationaal en internationaal niveau. Eenmaal soorten invasief worden, vormen ze een reële bedreiging voor de inheemse biodiversiteit en hebben ze dikwijls ook een significante economische impact. Een veelheid aan (wetenschappelijke) publicaties tonen dit aan¹.

Met het voorliggende ontwerp van een beheerregeling – in dit geval voor vier invasieve soorten waterplanten – wordt er, in uitvoering van het Soortenbesluit, een eerste belangrijke stap gezet om de nodige maatregelen juridisch vast te leggen. De opmaak van een dergelijke beheerregeling werd ook als operationele doelstelling (OD22) opgenomen in de beleidsnota van Minister Schauvliege².

De Minaraad erkent het belang van deze problematiek en staat dan ook positief tegenover de initiatieven die genomen worden om de verdere verspreiding van invasieve soorten tegen te gaan.

- [3] **Specifieke noodzaak van een aanpak voor invasieve waterplanten.** Ondanks de inspanningen die de waterbeheerders de voorbije jaren geleverd hebben om invasieve waterplanten te bestrijden, is de verspreiding van deze plantensoorten toch steeds toegenomen. Een meer drastische aanpak diende zich dus aan.

De Minaraad is van mening dat de motiveringsnota van het Agentschap voor Natuur en Bos voldoende de noodzaak aantoont van een beheerregeling, als basis voor een dergelijke drastischere aanpak. Er worden ook afdoende argumenten gegeven die erop duiden dat de maatregelen van de beheerregeling niet

¹ Zie o.a. het advies van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek met betrekking tot in een beheerregeling op te nemen uitheemse en invasieve water- en oeverplanten. INBO.A.2009.269.

² Zie ook motiveringsnota van het Agentschap voor Natuur en Bos

disproportioneel zijn en geen significant ongunstige impact hebben op de biodiversiteit of op de staat van instandhouding van inheemse soorten³.

2.2. Aanpak

- [4] **Structuur van de aanpak.** De maatregelen van de beheerregeling richten zich op vier essentiële onderdelen: (1) preventie – met onder meer een handelsverbod, (2) snelle detectie – met de provinciale waterdienst als centrale speler, (3) bestrijding en/of beheersing en (4) sensibilisatie. Dit zijn volgens de Minaraad inderdaad de vier speerpunten waar het exotenbeleid zich moet op richten.
- [5] **Aansluiting bij Europa en bij de buurlanden.** Deze aanpak sluit ook aan op het in ontwikkeling zijnde beleid van de Europese Unie over de aanpak van exoten⁴. Deze (noodzakelijke) koppeling wordt ook aangehaald in het adviesdossier⁵. Naast Europese afstemming, vraagt de Minaraad dat het beleid in Vlaanderen ook zoveel mogelijk uniform zou zijn met het ander regionaal en federaal beleid. Dit wordt ook specifiek gevraagd door de sierteeltsector⁶.

2.3. Maatregelen

- [6] **Technische instructies in functie van kwetsbare ecosystemen.** Op grond van artikel 4, §1, 3°, worden de bestrijdingsacties opgedragen aan alle waterbeheerders, *"volgens de technische instructies in bijlage 1"*.

Watergebonden ecosystemen zijn zowel biotisch als abiotisch heel kwetsbaar. Het is dan ook uitermate belangrijk dat een significant negatieve impact van de maatregelen uit de beheerregeling op de biodiversiteit en de inheemse flora en fauna vermeden wordt. In de technische instructies van de beheerregeling (bijlage 1 van het MB) staat vermeld dat eventuele ecologische schade bij uitvoering van de maatregelen steeds tot een minimum beperkt moet worden. Dit kan bewerkstelligd worden door de uitvoering goed voor te bereiden en op te volgen.

De technische instructies zijn volgens de Minaraad te beschouwen als uitdrukkelijke voorwaarden die erop gericht zijn om geen onherstelbare en onvermijdbare schade aan te richten aan de natuur bij het uitvoeren van bestrijdingsmaatregelen. De Minaraad stelt dat ten alle tijde aan deze voorwaarden voldaan moet worden.

- [7] **De ontheffing met betrekking tot verbodsbepalingen voor VEN.** Op grond van artikel 4, §2 wordt er daarbij *"een algemene ontheffing gegeven conform artikel 27, §1 van het besluit van de Vlaamse regering van 21 november 2003"*.

De vermelde algemene ontheffing slaat op de verbodsbepalingen van artikel 25, §3, 2° van het Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu. Het gaat om een reeks verbodsbepalingen met betrekking tot het VEN, waarvan de meest relevante deze inzake bestrijdingsmiddelengebruik en deze inzake vegetatiewijziging zijn. De voorgestelde algemene ontheffing is aangevraagd bij middel een goed onderbouwde nota van het Agentschap voor

³ Zie motiveringsnota van het Agentschap voor Natuur en Bos

⁴ Zie o.a. powerpointpresentatie van Myriam Dumortier (Europese Commissie): "Towards an EU strategy on invasive alien species", EEAC Biodiversity WG meeting, 14 oktober 2010.

⁵ Zie o.a. het verslag van het overleg met de sector op 25 januari 2010

⁶ Zie o.a. het verslag van het overleg met de sector op 25 januari 2010

Natuur en Bos, die in het adviesdossier vervat was.

De in het besluit vervatte ontheffingsparagraaf zelf is echter heel summier:

- Er wordt niet bepaald ten aanzien van wie deze ontheffing geldt. Ten aanzien van iedere rechtsonderhorige? Ten aanzien van elke waterbeheerder, vermits alle waterbeheerders door §1 gevat zijn? Of ten aanzien van het Agentschap voor Natuur en Bos alleen, die immers de aanvrager van de afwijking is?
- Er wordt niet bepaald ten aanzien van welke handelingen deze ontheffing geldt. Ongetwijfeld heeft de afwijking betrekking op de handelingen die vermeld zijn in §1 van hetzelfde artikel, voor zover althans ze uitgevoerd worden conform aan de technische instructies – maar dit wordt niet bepaald in deze paragraaf.
- Er wordt niet bepaald voor welke tijdsduur deze ontheffing wordt bepaald. In de nota van het Agentschap voor Natuur en Bos staat er vijf jaar vermeld, maar dit wordt niet vastgelegd.

De Minaraad adviseert dan ook artikel 4, §2 aan te vullen met de benodigde verbanden en specificaties, zodat duidelijk wordt gemaakt binnen welke contouren deze algemene ontheffing speelt.

[8] Handelsrestrictie. Het ontwerp-MB bevat een verbod op het verhandelen, het ruilen en het te koop of in ruil aanbieden van vier invasieve waterplanten (art. 4, §1, 1^o). In België is de federale overheid bevoegd voor de controle op de invoer, uitvoer en doorvoer van uitheemse soorten en krengen. Vanuit een preventieve zorg heeft de federale overheid eveneens een nieuw juridisch kader ontworpen, dat de handel verbiedt in 20 invasieve uitheemse soorten. In het aan de Minaraad voorgelegde adviesdossier is hiervan een wetsontwerp opgenomen (versie dd. 2 juli 2009). Deze in voorbereiding zijnde federale maatregel moet als een belangrijke aanvulling worden beschouwd op de maatregelen die door de gewesten worden genomen om de verspreiding van invasieve soorten tegen te gaan⁷.

De Minaraad stelt evenwel vast dat slechts drie van de vier invasieve waterplanten van het MB op de federale lijst voorkomen: met name de Grote waternavel ontbreekt. Het federale standpunt hierover is dat het probleem van de laatstgenoemde soort "*niet meer opgelost kan worden*", terwijl het regionale standpunt is dat "*de strijd wel succesvol kan zijn op voorwaarde van een drastische aanpak*"⁸. De Minaraad is van mening dat de effectiviteit van bestrijding door een Vlaams handelsverbod negatief beïnvloed zal worden, zolang er geen blijvend invoerverbod voor de soort ingesteld wordt op federaal niveau. De Minaraad vraagt dan ook om met spoed het overleg tussen de Vlaamse en de federale overheid aan te vatten, ten einde te vermijden dat de Vlaamse en federale maatregelen elkaar zouden tegenwerken bij de inwerkingtreding van het MB.

[9] Sensibilisatie. Meer in het algemeen benadrukt de Minaraad dat handels- en ruilverboden gepaard moeten gaan met de gepaste sensibilisatie in nauw overleg met de sector, wil men het perverse effect vermijden dat het instellen van bvb. een ruilverbod ten aanzien van houders van invasieve plantensoorten of diersoorten een stimulans zou betekenen voor het versneld vrijzetten van specimens van deze soorten.

⁷ Zie o.a. persbericht van de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de voedselketen en Leefmilieu, "Stop uitheemse invasieve soorten: de federale overheid verbiedt de invoer van nieuwe gevaarlijke soorten in België", 8 mei 2009.

⁸ Zie motiveringsnota van het Agentschap voor Natuur en Bos, p. 11

De Minaraad vraagt ook om voldoende aandacht te steden aan aan positieve alternatieven die niet invasief zijn.

2.4. Overleg en afstemming

[10] Overleg met de sector. De vier invasieve waterplanten van het MB worden van oorsprong verhandeld als (vijver)sierplanten. Een mogelijk handelsverbod van deze soorten als preventieve maatregel kan zodoende implicaties hebben voor de sierteeltsector. Om deze reden werd de sector actief betrokken bij de voorbereidingen van het ontwerp-MB.

De Minaraad staat hier positief tegenover, omdat wederzijdse afstemming noodzakelijk is rond dergelijke thema's. Het adviesdossier bevat een verslag van het overleg met de sector (dd. 25 januari 2010). Dit is bij andere dossiers betreffende uitvoeringsbesluiten niet altijd het geval. De Minaraad raadt aan om altijd dergelijke verslagen aan dossiers toe te voegen, omdat op die manier een goed beeld verkregen kan worden van de sectorstandpunten. De Minaraad merkt evenwel op dat er een grote tijdsperiode zit tussen het sectoroverleg en de datum van de adviesvraag.

[11] Nood aan afstemming met de te betrekken instanties. Bij de uitvoering, de controle en de evaluatie van het ontwerp-MB zullen er een groot aantal instanties op verschillende niveaus worden betrokken: o.a. de provinciale waterdiensten, het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek, het Agentschap voor Natuur en Bos en de Commissie Integraal Waterbeleid. De werkwijze (cf. hiërarchische procedure) wordt vastgelegd in art. 6 van het ontwerp-MB.

Daarnaast is ook de Federale Overheidsdienst betrokken bij het dossier. Ze put haar bevoegdheid uit de bijzondere wet van 8 augustus 1980, waarin wordt gesteld dat de natuurbescherming en het natuurbehoud tot de bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten behoren, *"met uitzondering van de in-, uit- en doorvoer van uitheemse plantensoorten, evenals van diersoorten en hun krengen"* (art. 6, III, 2^o)⁹. Handel is immers ook (grotendeels) een federale bevoegdheid.

Er zou een Federale adviesraad voor invasieve uitheemse soorten opgericht worden binnen de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de voedselketen en Leefmilieu¹⁰. Het is onduidelijk in welke mate dit reeds gebeurd is. Het Belgische "Biodiversiteitsplatform" zal als raadgevend orgaan gegevens aanleveren over invasieve soorten. In het ontwerp-MB wordt er evenwel niets vermeld over een mogelijke samenwerking of afstemming met het federale niveau. Bij de te volgen procedure (art. 6 in het MB) komt de federale overheid of het Biodiversiteitsplatform evenmin niet ter sprake. Volgens het ontwerp Koninklijk Besluit¹¹ kunnen vertegenwoordigers van de gewestelijke administraties als expert wel zetelen in de Federale adviesraad voor invasieve uitheemse soorten (art. 15, §3, 2^o).

De Minaraad stelt vast dat er een relatief groot aantal instanties betrokken moeten worden om tot effectieve resultaten te komen betreffende invasieve soorten.

⁹ Zie ook motiveringsnota van het Agentschap voor Natuur en Bos, p. 3

¹⁰ Ontwerp Koninklijk Besluit betreffende de invoer, uitvoer, doorvoer en het bezit van invasieve uitheemse soorten, 2 juli 2009.

¹¹ Ontwerp Koninklijk Besluit betreffende de invoer, uitvoer, doorvoer en het bezit van invasieve uitheemse soorten, 2 juli 2009.

Hierdoor zal er, in de uitvoering van deze beheerregeling, een zekere complexiteit worden veroorzaakt, die, om efficiënt te kunnen werken, verbeterde onderlinge afstemming en communicatie zullen vereisen. In het bijzonder de uitwisseling van gegevens is uitermate belangrijk met het oog op de evaluatie van de genomen maatregelen.

2.5. Implementatie

[12] Inwerkingtreding. Het verbod op het verhandelen, het ruilen en het te koop of in ruil aanbieden van de vier invasieve waterplanten zal, aldus het ontwerp-MB, in werking treden op 1 januari 2011 (art. 4, §1, 1^o). De Minaraad vraagt zich af of dit wel realistisch is. De sierteeltsector heeft om een overgangperiode gevraagd om toe te laten de maatregelen in het ontwerp-MB voldoende te communiceren naar de betrokkenen (vnl. bedrijven en handelaars)¹².

Het is voor de Minaraad onduidelijk of de feitelijk toegestane termijn voldoende is. Mogelijks moet de overgangstermijn verlengd worden, gezien de vertraging die het dossier op zich opgelopen heeft.

[13] Economische impact. De zeer explosieve vestigings- en groeimogelijkheden van invasieve waterplanten kunnen naast ecologische, ook economische schade berokkenen. Het Soortenbesluit stelt dan ook dat *“een beheerregeling kan vastgesteld worden met het oog op het tegengaan van de negatieve ecologische of economische impact”* (art. 30, §4). In het voorgelegde dossier wordt er evenwel enkel gewezen op de ecologisch gevolgen.

De Minaraad beveelt aan om ook een effectieve verwijzing te maken naar de economische impact van de eventuele verdere verbreiding van deze invasieve soorten, gezien die impact (met name voor waterbeheerder) ook algemeen gekend is en feitelijk een belangrijke aanleiding vormt voor de maatregel.

[14] Budgettaire implicaties. Een belangrijk doel van de beheerregeling is de momenteel hoog oplopende kosten voor de bestrijding en de beheersing van invasieve exoten te drukken en naar de toekomst toe te vermijden. Het Agentschap voor Natuur en Bos stelt in haar motiveringsnota dat er geen extra financiële middelen nodig zouden zijn, indien de momenteel jaarlijks beschikbare middelen bestendig kunnen worden voor de looptijd van de beheerregeling¹³.

De Minaraad vraagt om goed toe te zien op een efficiënt en billijk gebruik van de benodigde financiële middelen, opdat budgettaire beperkingen geen flessenhals zouden vormen voor een goede uitvoering van de voorziene maatregelen.

[15] Handhaving. De sierteeltsector heeft aandacht gevraagd voor een gedegen controle op de handel bij de uitvoering van het ontwerp-MB, zowel bij bedrijven als particulieren¹⁴.

De Minaraad sluit zich hierbij aan en vraagt dat hier voldoende rekening mee zou worden gehouden bij de handhaving. Het Agentschap voor Natuur en Bos stelt in haar motiveringsnota dat dergelijke controleactiviteiten mee opgenomen zijn in het handhavingsplan van de ANB Natuurinspectie en dat de sancties bepaald

¹² Zie oa. het verslag van het overleg met de sector op 25 januari 2010

¹³ Zie motiveringsnota van het Agentschap voor Natuur en Bos, p. 6

¹⁴ Zie oa. het verslag van het overleg met de sector op 25 januari 2010

worden in het Natuurdecreet¹⁵.

De Minaraad neemt zich voor om bij een volgend advies over het handhavingsbeleid de problematiek van de exoten verder op te volgen en waar nodig aan te kaarten.

[16] Nood aan evaluatie. Het ontwerp-MB voorziet in een jaarlijkse evaluatie van de beheerregeling door de Commissie Integraal Waterbeleid op basis van monitoringsgegevens van de provinciale waterdiensten en het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek (art. 6). Dit maakt het mogelijk om de uitvoering en de effectiviteit van de beheerregeling van nabij op te volgen en, indien nodig, bij te sturen. Ook het eerder vermelde ontwerp van Koninklijk Besluit voorziet in de mogelijkheid tot bijsturing, rekening houdend met de vooruitgang van de wetenschappelijke kennis¹⁶.

De Minaraad benadrukt het belang van evaluatie en tijdige bijsturing, en adviseert dat een eerste evaluatieoefening die kan leiden tot bijsturing doorgevoerd zou worden binnen het jaar. De Raad is daarenboven van oordeel dat dit altijd voldoende onderbouwd moet worden en in nauw overleg moet gebeuren met de sector (die dit ook specifiek gevraagd heeft¹⁷).

De Minaraad vraagt in welke mate het mogelijk is om, op basis van evaluatie en nieuwe gegevens, bijkomende soorten toe te voegen aan de lijst van 4 invasieve waterplanten. De Minaraad stelt vast dat daar momenteel geen procedure voor bestaat en pleit dan ook voor de mogelijkheid van een verkorte procedure die aanpassingen toelaat in overleg met de sector.

2.6. Tekstuele aanmerkingen

[17] Tekstuele aanmerkingen. In art. 2, §2 van het MB wordt bij de definities verwezen naar het "*beheer van waterlopen*". Gezien de maatregelen van het ontwerp-MB betrekking hebben op alle typen van waterlichamen (en dus niet *stricto sensu* op waterlopen alleen, zie art. 5), zou het duidelijker zijn om reeds in art.2 een bredere terminologie te gebruiken.

In art. 3, 3° van het MB worden de Waterteunisbloem en het Postelein-waterlepelkje onder hetzelfde punt opgelijst. Het is overzichtelijker en consequenter om deze soorten elk onder een afzonderlijk punt te plaatsen, gezien het toch twee verschillende soorten betreft (weliswaar van hetzelfde genus).

In de inleiding van het MB wordt in de voorlaatste alinea tweemaal "*het*" vermeld.

2.7. Conclusie

[18] Eindoordeel. De Minaraad geeft een positieve appreciatie van het ontwerp-MB als een uitvoeringsbesluit van het Soortenbesluit, maar vraagt aandacht voor de hoger genoemde opmerkingen en aanbevelingen. Als gevolg hiervan zullen er aan het ontwerp enige wijzigingen moeten worden doorgevoerd.

¹⁵ Zie motiveringsnota van het Agentschap voor Natuur en Bos, p. 5

¹⁶ Ontwerp Koninklijk Besluit betreffende de invoer, uitvoer, doorvoer en het bezit van invasieve uitheemse soorten, 2 juli 2009

¹⁷ Zie oa. het verslag van het overleg met de sector op 25 januari 2010