De Levende Natuur 92 (5):189-195 (1991)



Herintroductie van de Bever (foto: J. van Osch, RIN-DLO).
Re-introduction of *Castor fiber*.

Just Walter

(Her-)introductie in (inter-)nationale wet- en regelgeving

Dagelijks worden miljoenen, wellicht zelfs miljarden dierlijke en plantaardige organismen door mensen over de aardbol verspreid naar gebieden waar deze organismen van nature niet voorkomen. Naast onbewuste 'translokaties' aan scheepshuiden, in ballastwater, aan treinstellen, auto's en broekspijpen, worden talloze dieren en planten met vliegtuigen, treinen, schepen en vrachtauto's als handelsgoederen in- en uitgevoerd. Nederland is een belangrijk knooppunt in deze internationale handel. Voor zover wet- en regelgeving van toepassing is, heeft deze niet zozeer met het eventueel gevaar van flora- en faunavervalsing te maken, maar met economische (fytosanitaire en veterinaire) en volksgezondheidsbelangen.

In 1988 kwamen van buiten de Europese Gemeenschap 180.000 zoogdieren, vogels, amfibieën en reptielen, die onder de bescherming vallen van de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantesoorten (CITES, 1975), ons land binnnen. De jaarlijkse Nederlandse import aan aquariumvissen wordt op 4 miljoen exemplaren geschat (Schürmann, pers. med.). In datzelfde jaar werd in ons land ruim 140.000.000 kg aan sierteeltprodukten en 6.700.000 kg aan tuinbouwzaden ingevoerd (LEI/CBS, 1990).

Lang niet alle translokaties zijn aan regelgeving en controle onderworpen. Waar natuurbeschermingswetge-

De Levende Natuur 92 (5):189-195 (1991)

ving van toepassing is (bijvoorbeeld CITES) betreft het voornamelijk de internationale handel in bedreigde dieren en plantesoorten. De handel in niet beschermde soorten is vrij.

Internationale regelgeving

De problematiek van fauna- en (in mindere mate) floravervalsing is vanuit de natuurbescherming onderkend en heeft dan ook geleid tot een aantal richtlijnen en internationale wetgeving.

In 1968 wendde de International Union for the Conservation of Nature and natural resources (IUCN) zich reeds tot de regeringen met het verzoek maatregelen te nemen om faunavervalsing tegen te gaan. In 1987 volgde een door de IUCN uitgebrachte 'Position statement on translocations of living organisms' (IUCN, 1987).

In 1984 aanvaardde het Comité van Ministers van de Raad van Europa een aanbeveling aan de regeringen van de lidstaten, inhoudende dat de introductie in het wild van niet-inheemse soorten diende te worden verboden en dat bij eventuele uitzonderingen strikte voorwaarden in acht genomen dienden te worden.

In de wereld van de visserij hebben in hoge mate introducties van niet-inheemse soorten plaatsgevonden. Omdat men zich in die kring bewust werd van de gevaren die aan dergelijke translokaties verbonden zijn, is door de International Council for the Exploration of the Sea (ICES) en de European Inland Fisheries Advisory Commission (EIFAC) een 'Code of practice' (Turner, 1988) opgesteld. Dit document beschrijft de diverse voorwaarden waaraan introduc-



De Otter *(Lutra lutra)* is een soort die zeer gevoelig blijkt te zijn voor een slechte waterkwaliteit in zijn habitat (foto: S. Broekhuizen, RIN-DLO).
The Otter (*Lutra lutra)* appears to be very vulnerable to a bad water quality in his natural habitat.

Tabel 1. Internationale wetgeving inzake introductie.

naam	jaar	inhoud
Beneluxovereenkomst inzake de jacht en de vogelbescherming	1970	introductie alleen op vergunning
Conventie van Bern	1979	uitzetten aan controle onderwerpen
Conventie van Bonn	1979	verhinderen uitzetten schadelijke soorten
EG-Vogelrichtlijn	1979	slechts introductie indien geen schade aan flora en fauna

De Levende Natuur 92 (5):189-195 (1991)

ties moeten voldoen en eindigt met een model-beslisboom die bij de besluitvorming gehanteerd dient te worden. Wordt een bepaalde score bij de beantwoording van een vragenlijst niet gehaald, dan dient van introductie te worden afgezien.

Naast deze internationale richtlijnen en aanbevelingen bestaat ook internationale wetgeving. Tabel 1 geeft een overzicht van de internationale wetgeving die in dit verband voor ons land van belang is.

Nationale wetgeving

Tabel 2 geeft een overzicht van de wetgeving met betrekking tot invoer. Invoer is echter nog geen introductie. Daarvan is pas sprake als de ingevoerde dieren en planten in de vrije natuur terechtkomen, hetgeen in de regel niet zal gebeuren. Niettemin bestaat de kans dat door bewust of onbewust toedoen van de mens dergelijke fauna- of floravervalsing plaatsvindt.

Wetgeving die het uitzetten van dieren in ons land verbiedt ligt vast in de Jachtwet, de Visserijwet en de Plantenziektenwet.

Tabel 2. Nationale wetgeving met betrekking tot invoer.

naam	jaar	betreft invoer van
Bijenwet	1947	bijen
In-en uitvoerwet (In en uitvoerbesluit bedreigde uitheemse dier- en plantesoorten)	1984	bedreigde dier-en plantesoorten
Jachtwet	1954	wild
Nertsenziektenwet	1960	nertsen
Plantenziektenwet	1951	planten en schadelijke organismen
Veewet *)	1920	eenhoevigen, herkauwers, honden en katten
Vogelwet	1936	Europese vogels
Vogelziektenwet	1949	pluimvee en papegaaien
Wet bedreigde uitheemse diersoorten	1975	ernstig bedreigde diersoorten
Wet tot wering van besmettelijke ziekten bij knaagdieren	1953	knaagdieren

*) De Veewet kent een uitgebreid stelsel van uitvoeringsvoorschriften, zoals Regeling invoer fok- en gebruiksdieren, Regeling in-, uit- en doorvoer circusdieren, Regeling invoer levende en dode vossen, Regeling invoer hooi, stro en mest enz.

De Natuurbeschermingswet (1967) en Visserijwet (1963) kennen geen bepalingen met betrekking tot invoer.

Jachtwet

Het is op grond van de Jachtwet (art. 58) verboden alle in de Jachtwet genoemde soorten (dus alle wildsoorten) uit te zetten. Het uitzetten van wild is wel mogelijk met vergunning. Dergelijke vergunningen werden en worden alleen verleend voor het uitzetten van fazanten onder de restrictie dat het uitzetten niet zou dienen ten gerieve van een zo groot mogelijk tableau van de jagers. In 1986 is besloten tot een afbouw van het uitzetten van fazanten gedurende een periode van zes jaar.

Visserijwet

De Visserijwet (art. 17) zegt dat het verboden is zonder de toestemming van de minister (van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij) andere vissen dan vallend onder de Visserijwet uit te zetten in de Nederlandse binnenwateren. Daarmee is het uitzetten van niet-inheemse vissoorten verboden, ware het niet dat onder meer de uit Amerika afkomstige Regenboogforel *(Salmo gairdneri)* en de inmiddels volledig geacclimatiseerde Snoekbaars (*Stizostedion lucioperca)* onder de Visserijwet vallen. Tegen de achtergrond van de principiële lijn die in het kader van de toekomstige Flora- en faunawet is gekozen (zie hierna) lijkt herbezinning met betrekking tot het beleid inzake het uitzetten van exotische vissoorten geboden.

Plantenziektenwet

Ook de Plantenziektenwet kent tot op zekere hoogte regelgeving met betrekking tot het uitzetten van dieren, namelijk waar het gaat om het uitzetten van uitheemse soorten bij biologische of geïntegreerde bestrijding. Artikel 6 van die wet bepaalt namelijk dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voorschriften kunnen worden gegeven betreffende het invoeren of kweken van parasieten van schadelijke organismen. Daarnaast biedt artikel 3 de mogelijkheid om regels te stellen met betrekking tot het voorkomen van het optreden en de verbreiding van schadelijke organismen; bijvoorbeeld door de mogelijkheid voorzieningen voor te schrijven die voorkomen dat schadelijke organismen actief of passief uit een ruimte, bijvoorbeeld een kas, ontsnappen.

Flora- en faunawet

Zeer binnenkort zal vooruitlopend op een regeling in de Flora- en faunawet een verbodsbepaling in de Natuurbeschermingswet worden voorgesteld met betrekking tot het uitzetten, bezitten en verhandelen van dieren, eieren of larven van die dieren, behorende tot een niet in Nederland van nature in het wild voorkomende soort.

Het ligt in het voornemen in de op handen zijnde Flora- en faunawet een dergelijk verbod op te nemen, aangevuld met een verbod op het uitzetten van inheemse soorten. De reden daarvoor is te voorkomen dat inheemse soorten in Nederland worden uitgezet op plaatsen waar ze van nature niet voorkomen, zoals bijvoorbeeld marterachtigen op de Waddeneilanden.

Wetgeving en voorlichting

Het uitvaardigen van een verbod tot het uitzetten c.q. (her-)introduceren is echter niet voldoende. Iedere houder van een exotisch huisdier kan immers zijn volière of kooi openzetten wanneer hij zich van dit dier wil ontdoen zonder dat hij op overtreding van de wet wordt betrapt. En indien wordt geconstateerd dat het dier van hem afkomstig is, zal het nog moeilijk zijn voor de rechter te bewijzen dat het dier niet per ongeluk is ontsnapt. Het verbod heeft derhalve eer-

De Levende Natuur 92 (5):189-195 (1991)



De Amerikaanse nerts *(Mustela vison)* ontsnapt in Nederland vaak uit kwekerijen (foto: R. van Beek, RIN-DLO).
In The Netherlands locally minks, e.g. *Mustela vison,* escape from breeding farms.

der een ideële dan een praktische betekenis.

Met betrekking tot uitzetactiviteiten van instellingen, zoals natuurbeschermingsorganisaties, onderzoeksinstellingen en dierentuinen, werkt een dergelijk verbod wel sturend. Zij zullen daarvoor een vergunning of ontheffing behoeven. Zo is door de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij aan de directeur van het Staatsbosbeheer onder een aantal strikte voorwaarden toestemming verleend tot een experimentele herintroductie van de Bever *(Castor fiber)* in de Biesbosch. Deze voorwaarden hadden onder meer betrekking op de herkomst van de bevers en de plaats van de uitzetting. Hierdoor weet de overheid welke initiatieven spelen, vindt registratie van uitzetting plaats en houdt de overheid vanuit natuurbehoudsoogpunt of vanuit beheersmatig oogpunt (b.v. schadepreventie) een vinger aan de pols.

Om regelgeving met betrekking tot het uitzetten te effectueren zijn middelen zoals voorlichting en educatie van belang. Daarin zal de bevolking gewezen moeten worden op de mogelijke negatieve gevolgen die de ontsnapping van een exoot met zich mee kan brengen. Gewezen kan worden op de kleine kans van overleven van zo'n ontsnapt 'huisdier'. Maar wanneer hij wel overleeft en zich gaat voortplanten, kunnen negatieve effecten voor andere dier- en plantesoorten, landbouw, menselijke eigendommen enz. optreden. In de voorlichting zal daarom gewezen moeten worden op het belang van zodanige huisvesting van uitheemse dieren dat ontsnappen niet mogelijk is. Voorts zal er op gewezen moeten worden dat eventuele 'surplus' dieren niet in de vrije natuur mogen worden losgelaten, maar aan een andere liefhebber, de dierenhandel, een dierentuin of asiel behoren te worden afgeleverd.

Beleid m.b.t. exoten

Alhoewel een exoot vanuit de natuurbeschermingshoek per definitie een 'ongewenste vreemdeling' is, is het de vraag of hij ook per definitie object moet worden van een actief bestrijdingsbeleid.

De Natuurbeschermingsraad heeft in zijn advies van 7 juli 1989 over het exotenbeleid een genuanceerde aanpak bepleit die door het departement wordt gedeeld. De raad adviseert met betrekking tot exoten slechts een actief beheersbeleid te voeren in gevallen van daadwerkelijke nadelige ecologische effecten. Van de kant van het departement wordt daaraan toegevoegd dat een actief beheersbeleid ook zal worden gevoerd als andere belangrijke negatieve effecten optreden zoals schade aan de landbouw, de volksgezondheid en de openbare veiligheid, één en ander onder de voorwaarde dat de bestrijdingsmethode ethisch aanvaardbaar moet zijn en geen onaanvaardbare neveneffecten heeft (Walter, 1989). Voorbeelden van een actief bestrijdingsbeleid zijn de activiteiten jegens de Zwarte rat *(Rattus rattus)*, de Bruine rat *(Rattus norvegicus)* en de Muskusrat *(Ondatra zibethicus)*.

Diersoorten, die wel onder de definitie van exoot vallen, maar al zo lang in ons land voorkomen dat zij geacht kunnen worden daarin een eigen plaats te hebben verworven, behoeven zowel volgens de Natuurbeschermingsraad als volgens het departement uit een oogpunt van exotenbeleid niet actief te worden bestreden. Gedoeld wordt op bijvoorbeeld Konijn *(Oryctolagus cuniculus)*, Fazant *(Phasianus colchicus)*, Karper *(Cyprinus carpio)* en Snoekbaars. Dat deze soorten wel worden bejaagd resp. gevangen, vloeit uit andere motieven voort.

De Levende Natuur 92 (5):189-195 (1991)

Herintroductie

Gezien de doelstellingen van het natuurbeleid: 'herstel en ontwikkeling van de natuurwaarden in ons land', is herintroductie in beginsel een goede zaak. De reeds genoemde herintroductie van de Bever is in dit opzicht een goed voorbeeld: door zijn komst wordt een verdwenen element van onze oorspronkelijke inheemse fauna 'in ere hersteld'. Voorts kan deze soort door zijn levenswijze een bijdrage leveren aan de verrijking van het ecosysteem waarvan hij deel uitmaakt. Dat de introductie van de Bever in de Biesbosch een experimenteel karakter heeft gekregen, komt door het mogelijke interfereren met andere aspecten zoals waterbeheer, landbouw en recreatie.

De introductie van bijvoorbeeld Heckrunderen, Koniks en Schotse Hooglanders is in functioneel opzicht als herintroductie te beschouwen, en wel als 'next-best' van onze oorspronkelijke grote grazers. Dergelijke (her-)introducties dienen in beginsel dan ook als positief te worden beoordeeld, afhankelijk van de beheersdoelstellingen van het betrokken terrein, en mits een en ander onder gecontroleerde omstandigheden geschiedt.

Criteria voor herintroductie

Indien besloten wordt tot herintroductie spelen de aanbevelingen, zoals geformuleerd door de IUCN, een belangrijke rol. Het betreft, kort gezegd, de volgende richtlijnen:

— Herintroductie komt met name in aanmerking in gevallen waarin de desbetreffende soort is uitgestorven ten gevolge van vervolging door de mens.
— Herintroductie dient slechts plaats te vinden waar oorzaken, die tot het verdwijnen van de soort hebben geleid, zijn opgeheven.
— Herintroductie dient slechts plaats te vinden in gebieden, waar aan de biotoopeisen van de soort wordt voldaan.
— Studie van de ecologie van de soort dient de relatie die de soort had met het biotoop van het voor herintroductie in aanmerking komende gebied te herwaarderen en aan te geven in welk opzicht wijzigingen in het biotoop zijn opgetreden sedert het uitsterven van de soort.
— De opvattingen van de plaatselijke bevolking dienen in de beschouwing te worden betrokken.
— Voor herintroductie dienen exempla-



De Fazant: bejaagd, maar niet uit oogpunt van exoten-beleid (foto: J. van Osch, RIN-DLO).
In 1992 *Phasianus colchicus* will not be released anymore.

De Levende Natuur 92 (5):189-195 (1991)

ren gebruikt te worden van een populatie, die het meest overeenkomt met de oorspronkelijk aanwezige populatie.

Daaraan dient te worden toegevoegd:

— De populatie waaraan de te herintroduceren dieren worden onttrokken mag geen negatieve gevolgen van een dergelijke onttrekking ondervinden.
— Wanneer dieren worden gebruikt die in gevangenschap zijn gefokt, dienen deze in optimale conditie te zijn, geen drager te zijn van ziektekiemen en qua gedrag (voedsel zoeken, voortplanten en dergelijke) in staat te zijn zich in de vrije natuur te handhaven.
— De herintroductie dient door begeleidend onderzoek te worden gevolgd en na een bepaalde tijd te worden geëvalueerd.

De recente herintroductie van de bevers en van de vlindersoorten Pimpernelblauwtje *(Maculinea teleius)* en Donker pimpernelblauwtje *(Maculinea nausithous)* zijn aan deze criteria getoetst.

De Bever kon worden uitgezet omdat de oorzaak van zijn verdwijnen, namelijk de vervolging door de mens, niet meer aan de orde is.Het herintroduceren van otters *(Lutra lutra)* is op dit moment echter niet zinvol, omdat de kwaliteit van het water- en oevermilieu in het algemeen zodanig is dat zij geen kans op overleven en voortplanten hebben. Daarom is het beleid met betrekking tot de Otter primair gericht op habitatherstel. Zeker de komende vijf à tien jaar zal daarom geen herintroductie van otters plaats vinden.

In dit licht moet ook het beleid met betrekking tot het uitzetten van fazanten worden gezien. Wanneer de oorzaak van het verdwijnen is gelegen in het direct menselijk handelen, i.c. de jacht, of in het ontbreken van een geschikt biotoop, dan wordt herintroductie c.q. het uitzetten niet (langer) zinvol geacht.

Speciale aandacht verdient het vijfde criterium, waarin aan de opvattingen van de lokale bevolking (burgers, belangenorganisaties) een belangrijke rol is toegekend, zeker wanneer bepaalde menselijke belangen (economie, veiligheid en dergelijke) in het geding kunnen komen. Het tegenovergestelde is evenwel ook van belang: de bereidheid tot medewerking van grondgebruikers, terreinbeheerders, weg- en waterbeherende instanties, jachthouders en anderen kan een positieve beslissing om tot herintroductie over te gaan sterk beïnvloeden.

De natuur helpen?

De sleutel voor de terugkeer van verdwenen soorten is gelegen in herstel en ontwikkeling van hun habitat. Wanneer de biotische en abiotische voorwaarden aanwezig zijn, zullen de bijbehorende soorten vanzelf weer op het toneel verschijnen, althans in veel gevallen. Moeten wij nu het 'ecologisch geduld' opbrengen en wachten tot de soorten uit eigen beweging weer verschijnen of mogen wij hen een handje helpen door uitzetten, aanplanten of inzaaien? Deze vraag is zeker van belang nu allerlei natuurontwikkelingsprojecten van start gaan.

In dit opzicht dient men niet puriteins te zijn. De natuur staat in ons land zo onder druk dat mogelijkheden haar te helpen moeten worden benut. Het uitzetten van exemplaren van een soort is uit een oogpunt van een pure natuurontwikkelingsfilosofie en vanuit wetenschappelijk oogpunt wellicht minder gewenst, uit een oogpunt van een natuurbeleid dat ook maatschappelijk effectief wil zijn, is dit actief helpen aan te bevelen, mits onder bepaalde voorwaarden. De voorwaarden zijn eerder genoemd. Daaraan kunnen de volgende overwegingen worden toegevoegd.

— Spontane vestiging is niet op korte termijn te verwachten, doordat de elders bestaande populatie(s) door diverse barrières het betrokken herstelde/nieuwe gebied niet of nauwelijks kunnen bereiken.
— Het herstelde/nieuwe gebied moet zodanig groot zijn c.q. zoveel exemplaren kunnen huisvesten dan wel met andere populaties in verbinding staan dat een duurzaam voortbestaan van de populatie verwacht mag worden.

Maatschappelijke effectiviteit kan een argument zijn om tot herintroductie over te gaan. Een actief herstelde populatie kan een voorbeeldwerking hebben om ook in andere situaties, die een steuntje in de rug nodig hebben, habitatbeschermende maatregelen te treffen. Het kan dan van belang zijn over een 'succes-story' te beschikken. Voorts toont de enorme maatschappelijke en publicitaire belangstelling voor de herintroductie van de Bever aan dat een dergelijke actie leidt tot vergroting van de maatschappelijke betrokkenheid c.q. het maatschappelijke draagvlak van de natuurbescherming. Tenslotte zij er op gewezen dat dit terrein zich goed leent voor 'natuur-sponsoring' c.q. het ontwikkelen van public-private-partnerships (ppp's), vanzelfsprekend onder voorwaarde dat de genoemde criteria in acht worden genomen.



Literatuur

Beneluxovereenkomst op het gebied van de Jacht en Vogelbescherming van 10 juni 1970. Tractatenblad 1970, 155 en 1977, 119.

Bijenwet, 1947. Staatsblad H 13.

CITES, 1975. Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantesoorten (Conventie van Washington). Tractatenblad 1975, 23.

Comité van Ministers van de Raad van Europa, 1984. Recommendation No. R (84) 14; idem (1985). Recommendation No. R (85) 15.

Conventie van Bern, 1979. Overeenkomst inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk milieu in Europa. Tractatenblad 1979, 175, Ned. tekst Tractatenblad 1980, 60.

Conventie van Bonn, 1979. Overeenkomst inzake het behoud van trekkende diersoorten. Tractatenblad 1980, 45, Ned. tekst Tractatenblad 1981, 6.

De Levende Natuur 92 (5):189-195 (1991)



Schotse Hooglanders: in functioneel opzicht als herintroducés te beschouwen (foto: R. van Beek, RIN-DLO).
Highland-cattle: Because of their behaviour considered as re-introduced.

EG-Vogelrichtlijn, 1979. Richtlijn van de Raad van Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand. Publicatieblad EG L 103.
In- en uitvoerbesluit bedreigde uitheemse dier- en plantesoorten, 1984. Staatsblad 570.
IUCN, 1987. Position statement on translocations of living organisms.
Jachtwet, 1954. Staatsblad 578.
LEI/CBS, 1990. Landbouwcijfers 1990, H:190-192.
Natuurbeschermingsraad, 1989. Advies Beleid ten aanzien van exoten, 7 juli 1989.
Natuurbeschermingswet, 1967. Staatsblad 572.
Nertsenziektenwet, 1960. Staatsblad 102.
Plantenziektenwet , 1951. Staatsblad 96.
Turner, G.E., 1988. Codes of practice and manual of procedures for consideration of introductions and transfers of marine and freshwater organisms. EIFAC/CECPI Occasional paper, No. 23.
Veewet, 1920. Staatsblad 153.
Visserijwet, 1963. Staatsblad 312.
Vogelwet, 1936. Staatsblad 700.
Vogelziektenwet, 1949. Staatsblad 585.
Walter, J., 1989. Exoten: van lust tot last. Natuur en Milieu 13 (7-8): 13-18.
Wet bedreigde uitheemse diersoorten, 1975. Staatsblad 48.
Wet tot wering van besmettelijke ziekten bij knaagdieren, 1953. Staatsblad 416.

Summary

(Re-)introduction in (inter-)national legislation

Just a small part of the import of living organisms is subjected to legislation. This legislation is based on motives of economics and public health, rather than on nature conservation. However, import is not similar to introduction into the wild. There is some Dutch legislation on introduction (E.g. Game Act, Fisheries Act, Plant disease Act). According to international legislation (Conventions of Bonn, Bern, EC-Birddirective, Benelux-Convention on game and birdprotection) a general prohibition is in preparation. As this legislation will be hardly enforced, information and education will be more effective means to prevent unwanted introductions. With regard to re-introductions the IUCN criteria are to be applied strictly.

Drs. J. Walter
Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
Postbus 20401, 2500 EK 's-Gravenhage