



18. Mai 2016

Stopp der Ausbreitung von invasiven gebietsfremden Arten

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 13.3636 «Stopp der Ausbreitung von invasiven gebietsfremden Arten» von Nationalrat Karl Vogler vom 21.06.2013

Inhaltsverzeichnis

ZUSAMMENFASSUNG.....	3
1. AUSGANGSLAGE.....	5
1.1 HINTERGRUND.....	5
1.2 HANDLUNGSBEDARF.....	5
1.3 POSTULAT UND AUFGABE.....	6
1.4 ABSTIMMUNG MIT LAUFENDEN ARBEITEN DES BUNDES.....	6
2. INHALTE DER STRATEGIE	7
2.1 DYNAMISCHE EINSTUFUNG VON INVASIVEN GEBIETSFREMDEN ARTEN	7
2.2 VERBESSERUNG DER RECHTLICHEN RAHMENBEDINGUNGEN.....	8
2.3 KOORDINIERTES HANDELN	8
2.4 SICHERSTELLUNG DER ANSCHLUSSFÄHIGKEIT AN INTERNATIONALE VERPFLICHTUNGEN	8
3. KONSEQUENZEN DER UMSETZUNG DER STRATEGIE.....	10
3.1 RECHTLICHE KONSEQUENZEN.....	10
3.2 FINANZIELLE UND PERSONELLE KONSEQUENZEN.....	10
4. SCHLUSSFOLGERUNGEN	11

Beilage

- Strategie der Schweiz zu invasiven gebietsfremden Arten

Zusammenfassung

Invasive gebietsfremde Arten können die Gesundheit von Mensch, Nutztier und Pflanzen beeinträchtigen, wirtschaftlichen Schaden anrichten oder sich auf Kosten einheimischer Arten ausbreiten und so die Biodiversität und Ökosystemleistungen beeinträchtigen. Im Zuge der Globalisierung ist die Anzahl gebietsfremder Arten, die durch menschliche Tätigkeiten in Lebensräume ausserhalb ihres natürlichen Verbreitungsgebietes eingebracht wurden, stark angewachsen. Im Jahr 2006 wurden für die Schweiz über 800 etablierte gebietsfremde Arten aufgelistet und davon 107 als 'invasiv' identifiziert.

In der Schweiz hat die Entwicklung der letzten Jahrzehnte gezeigt, dass sowohl die Anzahl invasiver gebietsfremder Arten als auch die von ihnen besiedelte Fläche weiter zunimmt. Verglichen mit der Situation im Ausland befinden sich viele invasive gebietsfremde Arten in der Schweiz jedoch noch in einem vergleichsweise frühen Stadium der Ausbreitung. Dennoch ist der Trend zur weiteren Ausbreitung beunruhigend. Massnahmen zur Eindämmung von invasiven gebietsfremden Arten sind kostengünstiger und einfacher umzusetzen, solange die entsprechenden Arten noch nicht weit verbreitet oder häufig sind. Beim Ausbleiben von griffigen Gegenmassnahmen nehmen die durch invasive gebietsfremde Arten verursachten Schäden weiter zu. Deshalb ist es ratsam, möglichst frühzeitig die schädlichen Arten zu identifizieren, Vorsorgemassnahmen zu treffen sowie die erforderlichen Bekämpfungsmassnahmen zur Eindämmung invasiver gebietsfremder Arten umzusetzen.

Mit dem Postulat 13.3636 wird der Bundesrat aufgefordert, eine Strategie zur Verbesserung der Früherkennung und Prävention sowie zur Eindämmung der weiteren Ausbreitung von invasiven gebietsfremden Arten in der Schweiz vorzulegen. Diese Strategie soll ebenfalls aufzeigen, inwieweit die bestehenden Rechtsgrundlagen anzupassen sind. In der Stellungnahme des Bundesrates zum Postulat wird ergänzend ausgeführt, dass auch die Klärung der Verantwortlichkeiten zwischen Bund und Kantonen vorgenommen sowie die für die Umsetzung der Massnahmen allfällig notwendigen Ressourcen zu ermitteln sind.

Die im Rahmen der Erarbeitung des Postulatsberichts formulierte Strategie stützt sich auf die Zielvorgaben nationaler Regelungen und internationaler Verpflichtungen, konkretisiert diese bezüglich invasive gebietsfremde Arten und zeigt die erforderlichen Massnahmen auf. Der zugehörige Massnahmenkatalog umfasst sowohl bestehende Aktivitäten, die für die Zielerreichung der Strategie fortzuführen bzw. auszubauen sind als auch neue, zusätzliche Massnahmen, welche aufgrund bestehender Defizite aufgenommen und für die Zielerreichung zwingend erforderlich sind. Bestehende Aktivitäten dienen der Aufbereitung und Aktualisierung der Wissensgrundlagen, der Aus- und Weiterbildung sowie dem Informationsaustausch der von invasiven gebietsfremden Arten betroffenen Akteure sowohl auf nationaler wie auch internationaler Ebene. Zusätzlicher Handlungsbedarf für den Bund wird insbesondere bei der Harmonisierung und Anpassung bestehender Rechtsgrundlagen und der darauf abgestimmten, verbesserten Koordination der Aktivitäten von Bund, Kantonen und Dritten mit invasiven gebietsfremden Arten identifiziert. Mit der Verstärkung der Führungs- und Koordinationstätigkeit des Bundes im Bereich invasiver gebietsfremder Arten wird einem Anliegen entsprochen, das insbesondere seitens der Kantone schon seit längerem gefordert wird.

Massnahmen gegen invasive gebietsfremde Arten sind mit Kosten verbunden. Im Rahmen dieses Berichts wird der Mehraufwand für diejenigen Massnahmen ausgewiesen, die unabhängig von der Anpassung der Rechtsgrundlagen bereits unmittelbar nach Verabschiedung des Berichts durch den Bundesrat umsetzbar sind. Für den Bund entstehen dadurch jährlich wiederkehrende Kosten in der Höhe von 2.4 Mio. CHF für 2017; 3.5 Mio. CHF für 2018 sowie 5 Mio. CHF/Jahr ab 2019. In personeller Hinsicht ist für die verstärkte Koordination der Akteure und deren Aktivitäten sowie die Umsetzung diverser für den Bund als hauptverantwortlichen Akteur vorgesehenen Massnahmen ein zusätzlicher Bedarf von 150 Stellenprozent ausgewiesen. Damit ist gewährleistet, dass die Aktivitäten aller betroffenen Akteure aufeinander abgestimmt und der Informationsaustausch zwischen den Akteuren sichergestellt sind, die Massnahmen zur Prävention und Bekämpfung von invasiven gebietsfremden Arten bestmöglich koordiniert und die dafür aufgewendeten Mittel effizient und effektiv eingesetzt werden.

Der finanzielle Ressourcenbedarf für alle Kantone zusammen entspricht 2 Mio. CHF für 2017; 3 Mio. CHF für 2018 und 4.5 Mio. CHF/Jahr ab 2019. Die Umsetzung der Massnahmen erfordert auch auf kantonaler Ebene eine Koordination zwischen den betroffenen kantonalen Fachstellen. Je nach Kanton wird der zusätzliche personelle Ressourcenbedarf für die Umsetzung der Massnahmen der Strategie unterschiedlich ausfallen.

Darüber hinaus gibt es auch Massnahmen, die abhängig von der Anpassung der Rechtsgrundlagen sind und deshalb erst danach umgesetzt werden können. Die dafür zu erwartenden Kosten werden im Rahmen einer Regulierungsfolgeschätzung (RFA) der Anpassung der Rechtsgrundlagen abgeschätzt und zusammen mit der Botschaft zu den angepassten Rechtsgrundlagen vorgelegt. Die Erarbeitung der Botschaft zu den anzupassenden Rechtsgrundlagen im Bereich invasiver gebietsfremder Arten soll unmittelbar im Anschluss an die Erfüllung des Postulats in Angriff genommen werden.

Grundsätzlich gilt: Je länger mit den erforderlichen Massnahmen gegen invasive gebietsfremde Arten zugewartet wird, umso aufwändiger und teurer werden sie. Mit der Umsetzung der Strategie und der dafür erforderlichen Ressourcen kann davon ausgegangen werden, dass einer unkontrollierten Ausbreitung und den damit verbundenen steigenden Kosten invasiver gebietsfremder Arten Einhalt geboten werden. Gleichzeitig kann damit einem Ziel der Strategie Biodiversität Schweiz sowie den Verpflichtungen des nationalen Rechts wie auch internationalen Vereinbarungen entsprochen werden.

1. Ausgangslage

1.1 Hintergrund

Die internationale Mobilität ist in den vergangenen Jahrzehnten sprunghaft angewachsen. Durch zunehmende Güter- und Personenströme werden auch Tier- und Pflanzenarten aus fernen Gebieten in die Schweiz absichtlich eingeführt oder unabsichtlich eingeschleppt. Einige dieser eingeführten oder eingeschleppten Pflanzen und Tiere sind invasiv. Invasive Arten haben das Potenzial, die Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanzen zu beeinträchtigen und wirtschaftlichen Schaden anzurichten. Sie können einheimische Arten verdrängen, was zur Folge hat, dass die lokale Biodiversität und Ökosystemleistungen stark beeinträchtigt oder sogar geschädigt werden.

Auf internationaler Ebene wurden die wirtschaftlichen, gesundheitlichen und ökologischen Risiken, die von eingeführten oder eingeschleppten Tieren und Pflanzen, d.h. gebietsfremden Arten, ausgehen können, erkannt. Die 'International Union for Conservation of Nature' (IUCN) bezeichnet die Verbreitung von invasiven gebietsfremden Arten bereits als „eine der grössten Bedrohungen für Umwelt und Wirtschaft des Planeten“¹. Im EU-Raum wird von jährlichen Kosten von mindestens 12 Mrd. € ausgegangen, mit einer zunehmenden Tendenz². Für die Vereinigten Staaten von Amerika werden die durch invasive gebietsfremde Arten verursachten ökologischen und ökonomischen Kosten auf insgesamt 120 Mrd. \$/Jahr geschätzt³.

Am 1. Januar 2015 trat die 'Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Prävention und das Management der Einbringung und Ausbreitung invasiver gebietsfremder Arten' (Verordnung (EU) Nr. 1143/2014) in Kraft. Mit dieser Verordnung wird ein koordinierter EU-weiter Rahmen für Maßnahmen geschaffen, um die nachteiligen Auswirkungen von invasiven gebietsfremden Arten auf Artenvielfalt und Ökosystemleistungen zu minimieren bzw. zu verhindern um den Schaden für die Wirtschaft und die menschliche Gesundheit zu begrenzen⁴. Diese EU-Verordnung ist für die Schweiz nicht verbindlich, jedoch ist es durchaus sinnvoll, aufgrund der geographischen Lage der Schweiz und der grenzüberschreitenden Problematik der invasiven gebietsfremden Arten, die europäische Gesetzgebung als Orientierungsrahmen zu nutzen.

1.2 Handlungsbedarf

Bereits 2006 hat das BAFU im Bericht 'Gebietsfremde Arten in der Schweiz' über 800 etablierte gebietsfremde Arten aufgelistet und 107 identifizierte Problemarten vertieft untersucht⁵. Die Entwicklung in den letzten Jahrzehnten hat gezeigt, dass die Anzahl und Verbreitung invasiver gebietsfremder Arten immer weiter zunehmen⁶. Diese Zunahme ist insofern beunruhigend, da Massnahmen zur Eindämmung von invasiven gebietsfremden Arten solange vergleichsweise günstig umzusetzen sind, als dass die entsprechenden Arten noch nicht häufig und erst wenig weit verbreitet sind. Deshalb gilt es möglichst frühzeitig jene Arten zu identifizieren, die erhebliche negative Auswirkungen auf Schutzgüter wie Mensch und Umwelt, Tiere und Pflanzen, ihre Lebensgemeinschaften und Lebensräume mit sich bringen und diese möglichst rasch effektiv und effizient zu bekämpfen.

Das zunehmende Vorkommen invasiver gebietsfremder Arten in der Schweiz hat dazu geführt, dass eine Vielzahl von Akteuren auf Bundesebene, seitens der Kantone sowie privater Institutionen und Organisationen aktiv geworden sind. Allerdings sind diese Aktivitäten wenig koordiniert, ein gesamtschweizerischer Rahmen fehlt. Eine stärkere Führung und Koordination im Bereich invasiver gebietsfremder Arten durch den Bund ist ein Anliegen, das insbesondere seitens der Kantone schon seit längerem gefordert wird.

¹ IUCN (McNeely et al. (eds.)) 2001; A Global Strategy on Invasive Alien Species, IUCN Gland, Switzerland/ Cambridge, UK, S. viii.

² <http://www.eea.europa.eu/publications/impacts-of-invasive-alien-species>

³ Pimentel D. et al. 2005. Ecological Economics 52: 273– 288.

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1417443504720&uri=CELEX:32014R1143>

⁵ <http://www.bafu.admin.ch/publikationen/publikation/00028/index.html?lang=de>

⁶ Baur B. & Nentwig W. 2010. Invasive Arten. In: Lachat T, et al. (Hrsg). Wandel der Biodiversität in der Schweiz seit 1900. Ist die Talsohle erreicht? Haupt, Bern, S. 324-348.

Handlungsbedarf besteht ebenfalls bei den bestehenden Rechtsgrundlagen. Der rechtliche Rahmen muss harmonisiert und Lücken geschlossen werden. Ein Defizit der heutigen rechtlichen Regelungen besteht darin, dass sie sich zurzeit ausschliesslich auf einen beabsichtigten bzw. bewussten Umgang mit Organismen beziehen, respektive einzig die aktive Aussetzung und Haltung von Tier- und Pflanzenarten regeln. Bei schadenstiftenden Arten ist aber oft die unabsichtliche oder ungewollte Einschleppung und Ausbreitung das Problem, was Präventions- und Bekämpfungsmassnahmen erfordert. Ebenso bestehen wenig verbindliche Regelungen für Massnahmen zur aktiven Bekämpfung invasiver gebietsfremder Arten. Im Hinblick auf die 'Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Prävention und das Management der Einbringung und Verbreitung invasiver gebietsfremder Arten' ist zudem sicher zu stellen, dass die Schweiz nicht zur Eintrittspforte für in der EU geregelte invasive gebietsfremde Arten⁷ wird.

1.3 Postulat und Aufgabe

Mit Postulat 13.3636 (Postulat Vogler) wird der Bundesrat aufgefordert, eine Strategie zur Eindämmung von invasiven gebietsfremden Arten vorzulegen. Mit der Strategie ist ebenfalls aufzuzeigen, inwieweit die bestehenden Rechtsgrundlagen anzupassen sind:

„Der Bundesrat wird beauftragt, möglichst rasch eine Strategie der Schweiz zur Eindämmung von invasiven gebietsfremden Arten zu erarbeiten. In dieser soll insbesondere aufgezeigt werden, mit welchen Massnahmen Schäden an der Biodiversität und von Arten mit Schadenspotenzial gemindert bzw. eliminiert werden können. Ebenfalls ist aufzuzeigen, inwieweit die bestehenden Gesetzesgrundlagen angepasst werden müssen.“

In der Begründung des Postulats wird ausgeführt, dass die Strategie den Ausgangspunkt bilden soll, um „sowohl Präventionsmassnahmen voranzutreiben als auch vorhandene und zusätzliche notwendige Ressourcen bei der Bekämpfung von invasiven Arten zu koordinieren und effizient und effektiv einzusetzen“.

In der Stellungnahme des Bundesrates zum Postulat wird ausgeführt, dass im Rahmen der Konkretisierung des strategischen Ziels 7.3 der Strategie Biodiversität Schweiz: "Die Ausbreitung von invasiven gebietsfremden Arten mit Schadenspotenzial ist eingedämmt" auch die bestehenden rechtlichen Grundlagen überprüft, die Klärung der Verantwortlichkeiten zwischen Bund und Kantonen vorgenommen sowie die für die Umsetzung der Massnahmen allfällig notwendigen Ressourcen zu ermitteln sind.

1.4 Abstimmung mit laufenden Arbeiten des Bundes

Die Ziele der in Postulat 13.3636 geforderten Strategie decken sich weitgehend mit denjenigen Zielen, die das BAFU bereits 2012 im Rahmen der Erarbeitung der nationalen Strategie zu invasiven gebietsfremden Arten formulierte. Die damaligen Arbeiten erfolgten im Sinne von Art. 52 Abs. 3 FrSV unter Führung des BAFU und in Zusammenarbeit mit den übrigen betroffenen Bundesstellen und den Kantonen. Darüber hinaus wurden bereits damals andere betroffene Institutionen und Organisationen in die Erarbeitung dieser Strategie einbezogen.

Die Inhalte der Strategie zu invasiven gebietsfremden Arten sind zudem mit denjenigen der Strategie Biodiversität Schweiz⁸ sowie der Strategie des Bundes zur Anpassung an die Klimaänderung in der Schweiz⁹ abgestimmt.

⁷ vgl. Art 4 der EU-Verordnung betreffend 'Liste invasiver gebietsfremder Arten von unionsweiter Bedeutung'

⁸ <http://www.bafu.admin.ch/publikationen/publikation/01660/index.html?lang=de>

⁹ <http://www.bafu.admin.ch/klima/13877/14401/14895/index.html?lang=de>

2. Inhalte der Strategie

Die Inhalte der vorgeschlagenen Strategie der Schweiz zu invasiven gebietsfremden Arten werden in diesem Bericht zum Postulat 13.3636 zusammengefasst. Die vollständige Strategie ist als Beilage angefügt.

Die Strategie zu invasiven gebietsfremden Arten beschreibt die Herausforderungen, welche sich in der Schweiz für Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt im Zusammenhang mit diesen Arten stellen. Sie bietet einen Überblick über die Akteure insbesondere seitens des Bundes, der Kantone und der Wissenschaft sowie der rechtlichen Instrumente, die invasive gebietsfremde Arten betreffen. Gestützt auf die Strategie soll ein integrales System aufgebaut werden (Abbildung 1). Dieses verbindet die Bereiche Grundlagen, Prävention und Bekämpfung über einen Wirkungskreislauf miteinander. Mit diesem System können Massnahmen gegen invasive gebietsfremde Arten aufeinander abgestimmt und damit effizient und effektiv umgesetzt werden.

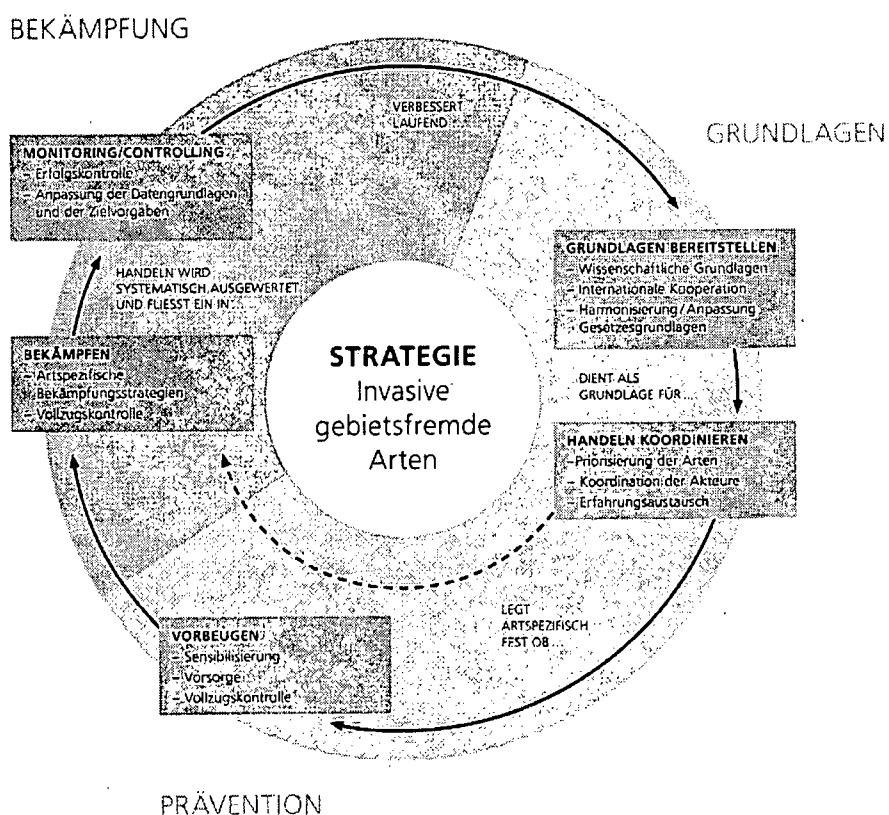


ABBILDUNG 1: WIRKUNGSKREISLAUF DER STRATEGIE ZU INVASIVEN GEBIETSFREMDEN ARTEN

Der sich in der Strategie befindende Massnahmenkatalog umfasst sowohl bestehende Aktivitäten, die für die Zielerreichung der Strategie fortzuführen bzw. auszubauen sind, als auch neue, zusätzliche Massnahmen, welche aufgrund bestehender Defizite aufzunehmen sind. Für jede Massnahme sind die relevanten Akteure bezeichnet. Die Aufgaben/Rollen insbesondere für Bund und Kantone sind geklärt und der Ressourcenbedarf für die jeweilige Massnahme abgeschätzt. Es ergeben sich daraus die folgenden vier inhaltlichen Hauptaufgabenbereiche.

2.1 Dynamische Einstufung von invasiven gebietsfremden Arten

Invasive gebietsfremde Arten unterscheiden sich hinsichtlich der Risiken für Mensch, Umwelt oder Wirtschaft, ihrer ökologischen Eigenschaften sowie Verfügbarkeit und Wirkung der Bekämpfungsmethoden.

Entsprechend müssen die Arten eingestuft und Handlungsanweisungen für den Umgang formuliert werden. In der Strategie wird ein Stufenkonzept präsentiert, in das gebietsfremde Arten vom BAFU eingestuft und artspezifische Massnahmen festgelegt werden. Im Vergleich zur heutigen Gliederung der Freisetzungsverordnung (Selbstkontrolle bzw. Bewilligungspflicht für gebietsfremde wirbellose Kleintiere, Anforderungen an den Umgang, Verbot des Umgangs) sollen fünf Priorisierungsstufen unterschieden werden, welche bezüglich Massnahmenbedarf und Zielsetzung besser den gegebenen Verhältnissen entsprechen. Diese differenzierte Einstufung von invasiven gebietsfremden Arten ist Voraussetzung dafür, dass artspezifische Präventions- bzw. Bekämpfungsmassnahmen definiert, priorisiert und – nach allfälliger Neubeurteilung der Lage – angepasst werden können.

2.2 Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen

Zurzeit sind massgebende rechtliche Grundlagen zum Umgang mit invasiven gebietsfremden Arten in Spezialgesetzgebungen verschiedener Sektoralpolitiken verankert. Diese Rechtsgrundlagen müssen inhaltlich soweit aufeinander abgestimmt bzw. harmonisiert werden, dass Zielkonflikte hinsichtlich der Zielerreichung der Strategie ausgeschlossen werden. Rechtliche Lücken werden geschlossen und der Vollzug wird gestärkt werden.

Die rechtliche Umsetzung des oben erwähnten Stufenkonzepts und der darauf basierenden Massnahmen bedingen verschiedene Anpassungen des geltenden Rechts. Der Bundesrat soll die Möglichkeit erhalten, Vorschriften über Massnahmen zur Verhütung und Behebung von Schäden, die durch Organismen verursacht werden, zu erlassen, die alle relevanten Akteure inkl. Private miteinschliessen. Entsprechend dem Verursacherprinzip sind die verschiedenen betroffenen Akteure stärker einzubeziehen, damit alle ihren Anteil zur Bewältigung der durch invasive gebietsfremde Arten verursachten Kosten beitragen. Dabei wird vom Grundsatz ausgegangen, dass es Aufgabe des Grundstückeigentümers ist, seine Flächen so zu unterhalten, dass davon keine Gefährdung oder Beeinträchtigung auf benachbarte Grundstücke ausgeht. Dieser Grundsatz ist auch für invasive gebietsfremde Arten anzuwenden und soll bei der Anpassung der Rechtsgrundlagen im Hinblick auf die Umsetzung des Stufenkonzepts konkretisiert werden. Zu beachten ist dabei, dass die Grundeigentümer respektive die Bewirtschafter nicht in jedem Fall die alleinigen Verursacher darstellen können.

Auch im Hinblick auf Einschleppungen von gebietsfremden Arten und dessen Folgen müssen Überwachungs- und Bekämpfungsmassnahmen festgelegt und umgesetzt werden können.

2.3 Koordiniertes Handeln

Aufgrund des zunehmenden Handlungsdrucks haben in den vergangenen Jahren eine Vielzahl von Akteuren (Bund, Kantone, Gemeinden, Arbeitsgruppen und Gremien) Aktivitäten lanciert, die sich dem Umgang mit invasiven gebietsfremden Arten annehmen. Dieses Engagement ist weder koordiniert noch abgestimmt. Ohne eine zielgerichtete Koordination dieser Akteure und Aktivitäten besteht die Gefahr von Doppelspurigkeiten, Lücken und Wirkungsdefiziten.

Eine nationale Strategie und damit auch die nationale Steuerung und Koordination durch den Bund wurde insbesondere seitens der Kantone gefordert. In der vorliegenden Strategie wird dieses Anliegen aufgenommen. Für die Umsetzung der in der Strategie vorgeschlagenen Massnahmen sind entsprechenden Abläufe definiert und Gremien vorgeschlagen. Dabei wurde auf Bestehendem aufgebaut. Die Erarbeitung von Grundlagen und nationale Vorgaben sollen in der Verantwortung des Bundes liegen. Für die konkrete Umsetzung der Massnahmen und für den Vollzug sind die Kantone zuständig. Die Koordination der Aktivitäten durch den Bund stellt dabei sicher, dass eine effektive und effiziente Umsetzung der Massnahmen der Strategie gewährleistet ist.

2.4 Sicherstellung der Anschlussfähigkeit an internationale Verpflichtungen

Invasive gebietsfremde Arten sind einerseits eine sektorübergreifende und andererseits eine globale Herausforderung. Die wirksame und effiziente Prävention bzw. Bekämpfung von invasiven gebietsfremden Arten bedingt eine enge Zusammenarbeit der Akteure und Koordination der Aktivitäten nicht nur auf nationaler sondern auch auf internationaler Ebene. Eine nationale Strategie muss im Einklang mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz stehen und soweit sinnvoll, mit Massnahmen in den Nachbarstaaten abgestimmt sein.

Das internationale Umfeld entwickelt sich in einem schnellen Tempo. Entsprechend ist die Strategie zu invasiven gebietsfremden Arten der Schweiz so ausgerichtet, dass dynamisch auf das sich verändernde Umfeld reagiert und neue Erfahrungen genutzt werden können. Mit der Vertretung der Schweiz in internationalen Gremien wird der Wissensaustausch sichergestellt. Die geplante, regelmässige Aktualisierung der nationalen Einstufung gebietsfremder Arten erfolgt unter Berücksichtigung des internationalen Kontexts. Damit können die Abstimmung mit internationalen Verpflichtungen überprüft und darauf basierend gesetzliche Grundlagen gegebenenfalls periodisch angepasst werden.

Die Massnahmen der Strategie sind aufeinander abgestimmt und zeitlich so gestaffelt, dass der in Abbildung 1 gezeigte Wirkungskreislauf rasch in Gang gebracht werden kann. Dieser Wirkungskreislauf ermöglicht, dass potenziell invasive gebietsfremde Arten frühzeitig erkannt und ihr Auftreten in der Schweiz möglichst verhindert werden kann (Schadensvorbeugung, Schadensverhütung). Eine frühzeitige Erkennung macht eine Tilgung erster Einzelvorkommen erst möglich. Gezielte Bekämpfungsmassnahmen vermindern die negativen Auswirkungen bereits etablierter invasiver gebietsfremder Arten und verhindern die weitere Ausbreitung (Eindämmung) (vgl. Abbildung 2).

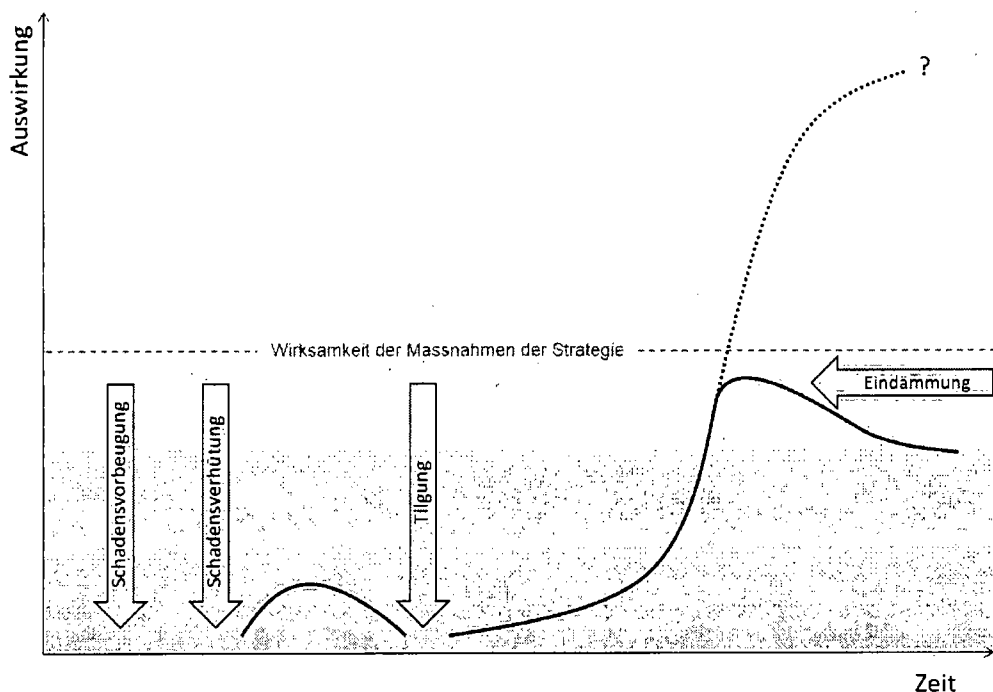


ABBILDUNG 2: HANDLUNGSOPTIONEN IM VERLAUF EINER BIOLOGISCHEN INVASION, UM EINE MASSENVERBREITUNG INVASIVER ARTEN ZU VERHINDERN.

Es ist davon auszugehen, dass die potenziellen Schäden, die bei fortschreitender Weiterausbreitung invasiver gebietsfremder Arten entstehen, die Kosten für heute zu tätige Massnahmen bei weitem übersteigen werden. Deshalb ist es sowohl aus ökologischer als auch ökonomischer Sicht zielführender, die Kosten für Präventions- und Bekämpfungsmassnahmen zeitnah aufzuwenden und nicht zuzuwarten bis die Schäden grössere Ausmasse annehmen. Grundsätzlich gilt: Je länger zugewartet wird, umso aufwändiger und teurer werden die erforderlichen Massnahmen. Mit der Umsetzung der Strategie kann einer unkontrollierten Ausbreitung und den damit verbundenen steigenden Kosten invasiver gebietsfremder Arten Einhalt geboten werden.

3. Konsequenzen der Umsetzung der Strategie

3.1 Rechtliche Konsequenzen

Die bisherigen Erfahrungen im Umgang mit gebietsfremden Arten haben gezeigt, dass die aus der aktuell geltenden Freisetzungsverordnung ableitbare Gliederung (Selbstkontrolle bzw. Bewilligungspflicht für gebietsfremde wirbellose Kleintiere, Anforderungen an den Umgang, Verbot des Umgangs) nicht ausreicht. Im Hinblick auf die Umsetzung des Stufenkonzepts ist diese auf fünf Stufen auszubauen. Dabei soll der Bundesrat die Möglichkeit erhalten, Vorschriften über Massnahmen zur Verhütung und Behebung von Schäden, die durch Organismen verursacht werden, zu erlassen. Es sind dabei neben Umgangseinschränkungen auch verschiedene Präventions- und Bekämpfungsmassnahmen vorzusehen. Insbesondere im Hinblick auf Einschleppungen von gebietsfremden Arten und dessen Folgen müssen Überwachungs- und Bekämpfungsmassnahmen getroffen werden können. Zu regeln ist u.a. die Gebietsüberwachung inklusive Grenzkontrollen, Einfuhr- und Umgangsverbote (inkl. Verkaufsverbote), die rechtzeitige Tilgung neu festgestellter invasiver gebietsfremder Arten, die Eindämmung bzw. Regulation bereits etablierter invasiver gebietsfremder Arten sowie ggf. die Wiederherstellung geschädigter Ökosysteme. Darüber hinaus soll dem Bundesrat die Kompetenz eingeräumt werden, Private zu entsprechenden Massnahmen auf ihrem Grundstück verpflichten zu können. Dazu bedarf es in erster Linie Anpassungen im Umweltschutzgesetz (USG), allenfalls auch beim Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG), Jagd- (JSG) und Fischereigesetz (BGF).

3.2 Finanzielle und personelle Konsequenzen

Die Umsetzung der in der Strategie zu invasiven gebietsfremden Arten vorgeschlagenen Massnahmen führt zu zusätzlichen Kosten insbesondere für Bund und Kantone. Einerseits fallen bei der Umsetzung von Massnahmen dieser Strategie Kosten einmalig an, andererseits müssen Sach- und Personalmittel für fortlaufende Massnahmen aufgewendet werden (siehe Kap. 3.4.1 für den Bund sowie Kap. 3.4.2 für die Kantone). Darüber hinaus sind auch Dritte (Branchenverbände, private Institutionen und Organisationen, Grundstückseigentümer) von der Umsetzung der Strategie betroffen.

Der finanzielle Mehraufwand für Massnahmen deren Umsetzung eine Anpassung der Rechtsgrundlagen bedingen, ist in diesem Bericht und zugehöriger Strategie nicht ausgewiesen. Sie werden im Rahmen der Botschaft zusammen mit den konkretisierten Vorschlägen zur Anpassung der gesetzlichen Grundlagen mittels Regulierungsfolgeschätzung (RFA) ausgewiesen.

Im Folgenden wird der Mehraufwand für den Bund und die Kantone für diejenigen Massnahmen ausgewiesen, die sofort und unabhängig von einer Anpassung der Rechtsgrundlagen angegangen werden können.

Finanzielle und personelle Folgen für den Bund

Für dringliche Massnahmen zur Bekämpfung invasiver gebietsfremder Arten in besonders empfindlichen oder schützenswerten Lebensräume sollen die Aufwendungen seitens des Bundes in den kommenden Jahren schrittweise erhöht werden (2017: 2 Mio. CHF; 2018: 3 Mio. CHF; ab 2019 wiederkehrend: 4.5 Mio. CHF). Im Sinne der Erfüllung einer Verbundaufgabe zwischen Bund und Kantone entspricht dies einem Bundesanteil von 50% an den gesamten Bekämpfungskosten. Im weiteren wird für Massnahmen zur Anpassung und laufenden Weiterentwicklung der erforderlichen Grundlagen für die Umsetzung der Strategie sowie der verstärkten Koordination der betroffenen Akteure auf nationaler Ebene von einem wiederkehrenden Kostenaufwand von 0.5 Mio. CHF/Jahr ausgegangen (2017: 0.4 Mio. CHF; ab 2018 wiederkehrend: 0.5 Mio. CHF/Jahr).

Im Hinblick auf die Umsetzung der Massnahmen der Strategie werden die Anforderungen an die Steuerungs- und Koordinationsfunktion für den Bund weiter zunehmen. Es sind die Grundlagen für die Einstufung der invasiven gebietsfremden Arten vorzubereiten, die Einstufung mit Einbezug der betroffenen Akteure zu vollziehen und bei Bedarf zu überprüfen und anzupassen. Vollzugs- und Umsetzungshilfen

wie z.B. artspezifischer Bekämpfungsstrategien sind zu erstellen und den ausführenden Akteuren zur Verfügung zu stellen, sowie der Austausch von Erfahrungen und Informationen zu invasiven gebietsfremden Arten zwischen den verschiedenen Akteuren innerhalb der Schweiz sowie bei Bedarf die Abstimmung mit den Aktivitäten zu invasiven gebietsfremden Arten im (benachbarten) Ausland zu gewährleisten. Die dafür zusätzlich erforderlichen personellen Ressourcen sollen beim Bundesamt für Umwelt zentral gebündelt werden. Damit können sie sowohl für die Umsetzung diverser für den Bund als hauptverantwortlicher Akteur vorgesehener Massnahmen als auch für die Gesamtsteuerung und -koordination der Umsetzung aller Massnahmen der Strategie zu invasiven gebietsfremden Arten eingesetzt werden. Aufgrund der dadurch gewonnenen Synergien lässt sich der zusätzlich erforderliche Personalbedarf auf 150 Stellenprozent begrenzen.

Finanzielle und personelle Folgen für die Kantone

Aufgrund der unterschiedlichen Grösse und geographischen Lage sowie unterschiedlicher Strukturen und Organisation der Kantone, wird der zusätzliche Ressourcenbedarf für die Umsetzung der Strategie nicht alle Kantone gleichermassen betreffen.

Der wiederkehrende finanzielle Ressourcenbedarf für alle Kantone für dringliche Massnahmen zur Bekämpfung invasiver gebietsfremder Arten in besonders empfindlichen oder schützenswerten Lebensräumen entspricht weitgehend demjenigen des Bundes (2017: 2 Mio. CHF; 2018: 3 Mio. CHF; ab 2019 wiederkehrend: 4.5 Mio. CHF/Jahr), da von einer paritätischen Kostenaufteilung für die vorgeschlagenen Bekämpfungsmassnahmen zwischen Bund und Kantonen ausgegangen wird.

In personeller Hinsicht fallen verschiedene Massnahmen in den Kompetenzbereich der Kantone. Es ist davon auszugehen, dass die für invasive gebietsfremde Arten zuständige(n) kantonale(n) Fachstelle(n) oftmals nicht ausreichend dotiert sind. Allerdings lassen sich Synergien bei der Umsetzung verschiedener Massnahmen nutzen und auch die verstärkte Koordination auf nationaler Ebene kann für die Kantone hilfreich sein. Je nach Kanton wird der zusätzliche personelle Ressourcenbedarf für die Umsetzung der Massnahmen der Strategie unterschiedlich ausfallen.

4. Schlussfolgerungen

Der vorliegende Bericht in Erfüllung des Postulates 13.3636 «Stopp der Ausbreitung von invasiven gebietsfremden Arten» zeigt den dringlichen Handlungsbedarf in organisatorischer, rechtlicher sowie operationeller Hinsicht auf, um in der Schweiz die von invasiven gebietsfremden Arten ausgehenden Schäden einzudämmen bzw. zu verhindern. Die dem Bericht beigelegte Strategie der Schweiz zu invasiven gebietsfremden Arten formuliert konkrete Gegenmassnahmen, mit denen die negativen Auswirkungen auf Bevölkerung, besonders empfindliche oder schützenswerte Lebensräume, sowie auf Infrastrukturen (Schutzbauten wie Dämme, Hangverbauungen, sowie Schutzwälder etc.) frühzeitig erkannt und minimiert werden können. Ein Ausbleiben von diesen Gegenmassnahmen hat zur Folge, dass Schäden zunehmen und die Kosten weiter ansteigen. Mit der Verabschiedung des Berichts und der zugehörigen Strategie der Schweiz zu invasiven gebietsfremden Arten soll der Bundesrat die Basis für ein koordiniertes Vorgehen gegen invasive gebietsfremde Arten legen. Der zusätzliche Ressourcenbedarf für Massnahmen, die sofort und unabhängig von der Anpassung der Rechtsgrundlagen umgesetzt werden können, ist ausgewiesen. Der Bund und die Kantone sorgen dafür, dass die verantwortlichen Stellen mit den erforderlichen Mitteln ausgestattet werden, damit möglichst umgehend mit der Umsetzung der entsprechenden Massnahmen begonnen werden kann.

Im Weiteren erteilt der Bundesrat den Auftrag, eine Vernehmlassungsvorlage zu den erforderlichen rechtlichen Anpassungen zu erarbeiten. Diese enthält folgende Aspekte:

- Harmonisierung und Anpassung der in den verschiedenen Spezialgesetzgebungen verankerten rechtlichen Grundlagen zu invasiven gebietsfremden Arten.

- Vorschriften über Massnahmen zur Verhütung und Behebung von Schäden, die durch Organismen verursacht werden, die alle relevanten Akteure inkl. Private miteinschliessen.
- Bestimmungen im Hinblick auf (unabsichtliche) Einschleppungen von gebietsfremden Arten und deren Folgen, damit die erforderlichen Überwachungs- und Bekämpfungsmassnahmen getroffen werden können.

Mit diesen Anpassungen sind die Rechtsgrundlagen inhaltlich soweit aufeinander abzustimmen, dass Zielkonflikte hinsichtlich der Zielerreichung der Strategie ausgeschlossen werden. Die Erarbeitung der Vernehmlassungsvorlage zu den Anpassungen der Rechtsgrundlagen im Bereich invasiver gebietsfremder Arten soll unmittelbar im Anschluss an die Erfüllung des Postulats angegangen werden.

Mit der Umsetzung der Gesamtheit der vorgeschlagenen Massnahmen der Strategie der Schweiz zu invasiven gebietsfremden Arten nimmt die Schweiz ihre Verantwortung aufgrund nationaler Regelungen und internationaler Verpflichtungen wahr. Sie gewährleisten, dass die Aktivitäten aller betroffenen Akteure zur Prävention und Bekämpfung von invasiven gebietsfremden Arten bestmöglich koordiniert und die dafür aufgewendeten Mittel effizient und effektiv eingesetzt werden, so dass die durch invasive gebietsfremde Arten verursachten Schäden nicht weiter zunehmen.



18 mai 2015

Mettre un terme à l'expansion des espèces exotiques envahissantes

Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 13.3636 « Mettre un terme à l'expansion des espèces exotiques envahissantes », déposé par le conseiller national Karl Vogler le 21 juin 2013.

Sommaire

SYNTHÈSE	FEHLER! TEXTMARKE NICHT DEFINIERT.
1. SITUATION DE DÉPART	5
1.1 CONTEXTE	5
1.2 NÉCESSITÉ D'AGIR	5
1.3 POSTULAT ET MANDAT	6
1.4 COORDINATION AVEC LES TRAVAUX EN COURS DE LA CONFÉDÉRATION.....	6
2. CONTENU DE LA STRATÉGIE	6
2.1 CLASSIFICATION DYNAMIQUE DES ESPÈCES EXOTIQUES ENVAHISSANTES	7
2.2 AMÉLIORATION DU CADRE JURIDIQUE	8
2.3 COORDINATION DES ACTIONS	8
2.4 CONCORDANCE AVEC LES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX DE LA SUISSE.....	8
3. CONSÉQUENCES DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA STRATÉGIE	9
3.1 CONSÉQUENCES JURIDIQUES.....	9
3.2 RÉPÉRCUSSIONS SUR LES FINANCES ET LE PERSONNEL.....	10
4. CONCLUSION	11

Annexe

- Stratégie de la Suisse relative aux espèces exotiques envahissantes

Synthèse

Les espèces envahissantes peuvent nuire à la santé des êtres humains, des animaux de rente et des plantes, provoquer des dommages économiques ou encore porter atteinte à la biodiversité et aux prestations écosystémiques en se propageant aux dépens d'espèces indigènes. Or, la mondialisation a entraîné une forte augmentation du nombre d'espèces exotiques déplacées hors de leur aire de répartition naturelle du fait de l'activité humaine. En 2006, on chiffrait à plus de 800 le nombre d'espèces exotiques établies en Suisse, et 107 d'entre elles étaient considérées comme envahissantes.

Les observations effectuées durant les dernières décennies montrent que le nombre d'espèces exotiques envahissantes et les superficies qu'elles colonisent ne cessent de croître. Mais la propagation de beaucoup de ces espèces en est encore souvent à un stade comparativement précoce par rapport à la situation à l'étranger. Cette tendance n'en est pas moins préoccupante, car les mesures visant à endiguer la propagation des espèces exotiques envahissantes sont plus faciles et moins coûteuses à mettre en œuvre lorsque les espèces visées sont peu fréquentes et occupent un territoire limité. Si l'on ne prend pas des mesures de lutte efficaces, les dommages causés par les espèces exotiques envahissantes vont continuer d'augmenter. Il est donc recommandé d'identifier le plus tôt possible les espèces nuisibles afin de pouvoir mettre en place des mesures de prévention ainsi que les mesures de lutte nécessaires pour endiguer leur expansion.

Le postulat 13.3636 (postulat Vogler) charge le Conseil fédéral d'élaborer une stratégie visant à améliorer la détection précoce et la prévention ainsi qu'à endiguer la progression des espèces exotiques envahissantes. Cette stratégie indiquera également dans quelle mesure les bases légales doivent être adaptées. Dans son avis concernant le postulat, le Conseil fédéral explique qu'il faudra en outre préciser les compétences fédérales et cantonales et évaluer les ressources éventuellement nécessaires pour mettre en œuvre les mesures.

La stratégie élaborée en réponse au postulat repose sur les objectifs découlant des dispositions nationales et des normes internationales : elle concrétise ces objectifs en ce qui concerne les espèces exotiques envahissantes et expose les mesures à prendre. Le catalogue de mesures présenté regroupe à la fois les activités existantes qu'il convient de poursuivre ou de développer pour atteindre les objectifs de la stratégie et de nouvelles mesures qu'il est impératif de mettre en place pour combler les déficits existants et atteindre les objectifs fixés. Il est prévu de s'appuyer sur les activités existantes pour réunir et actualiser les connaissances scientifiques de base, proposer des formations de base et des formations continues ainsi qu'organiser les échanges d'informations entre les acteurs concernés, au niveau national comme au niveau international. Il est également nécessaire, en particulier pour la Confédération, d'entreprendre des travaux pour harmoniser et adapter les bases légales existantes ainsi que pour améliorer la coordination des activités fédérales, cantonales et des tiers compte tenu de l'évolution des bases légales. Le renforcement de la fonction de pilotage et de coordination de la Confédération dans le domaine des espèces exotiques envahissantes répond à un souhait exprimé depuis longtemps, en particulier par les cantons.

Les mesures de lutte contre l'expansion des espèces exotiques envahissantes ont un coût. Le présent rapport expose les ressources supplémentaires requises pour les mesures qui pourront être mises en œuvre immédiatement après son adoption par le Conseil fédéral et indépendamment de l'adaptation des bases légales. Pour la Confédération, il en résulte des coûts de 2,4 millions de francs pour 2017, de 3,5 millions pour 2018 et à partir de 2019 de 5 millions de francs en dépenses annuelles. En ce qui concerne les ressources humaines, la coordination renforcée des acteurs et de leurs activités ainsi que la réalisation des diverses mesures dont la responsabilité incombe à la Confédération entraînent un besoin supplémentaire d'un poste et demi. Grâce à cela, la concordance sera assurée entre les activités de tous les acteurs concernés, les informations circuleront entre eux, les mesures de prévention et de lutte contre les espèces exotiques envahissantes bénéficieront d'une coordination optimale et les ressources nécessaires seront employées avec efficacité et efficience.

Le besoin financier pour les cantons dans leur ensemble s'élève à 2 millions de francs pour 2017, 3 millions pour 2018 et 4,5 millions par an à partir de 2019. La réalisation des mesures requiert une coordination entre les services concernés au niveau cantonal également. Les ressources humaines supplémentaires nécessaires pour mettre en œuvre la stratégie seront variables selon les cantons.

Une partie des mesures prévues par la stratégie dépendent de l'adaptation des bases légales. Elles ne pourront donc être mises en œuvre qu'ultérieurement. Le coût de ces mesures sera évalué lors de l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) des propositions concrètes d'adaptation des bases légales et il sera présenté dans le message afférent. L'élaboration du message relatif aux adaptations des bases légales dans le domaine des espèces exotiques envahissantes doit débiter dès qu'il aura été pris acte de la réponse au postulat.

De manière générale, plus on attend pour prendre des mesures contre les espèces exotiques envahissantes, plus la lutte est difficile et onéreuse. La mise en œuvre de la stratégie et des ressources qu'elle requiert permettra de mettre un terme à une propagation incontrôlée des espèces exotiques envahissantes et à la hausse des coûts qu'elle entraînerait. Elle donne également la possibilité d'atteindre un objectif de la Stratégie Biodiversité Suisse, de remplir les obligations inscrites dans le droit national et d'honorer les engagements pris dans les conventions internationales.

1. Situation de départ

1.1 Contexte

La mobilité internationale a progressé de manière exponentielle au cours des dernières décennies. Les flux croissants de marchandises et de voyageurs donnent lieu à l'introduction en Suisse, de manière délibérée ou accidentelle, d'espèces animales et végétales provenant de contrées lointaines. Or certaines de ces espèces sont envahissantes et ont le potentiel de nuire à la santé des êtres humains, des animaux et des plantes et de provoquer des dommages économiques. Elles peuvent évincer des espèces indigènes et, de ce fait, porter fortement atteinte à la biodiversité et aux prestations écosystémiques locales.

La communauté internationale a pris conscience des dangers économiques, sanitaires et écologiques que présentent les animaux et les plantes exotiques, c'est-à-dire introduits délibérément ou non dans un milieu où ils ne sont pas endémiques. L'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) décrit la propagation des espèces exotiques envahissantes comme *l'une des menaces les plus graves qui pèsent sur l'environnement et l'économie de la planète*¹. L'Union européenne fait l'hypothèse de coûts annuels représentant 12 milliards d'euros au moins, avec une tendance à la hausse². Aux États-Unis, on estime à 120 milliards de dollars par an le coût écologique et économique des espèces exotiques envahissantes³.

Le Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes (Règlement (UE) n° 1143/2014) est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2015. Il institue à l'échelle de l'UE un cadre coordonné pour régir les mesures visant à prévenir et à réduire au minimum les effets néfastes des espèces exotiques envahissantes sur la biodiversité et les services écosystémiques ainsi qu'à limiter les dommages que ces espèces pourraient causer à l'économie et à la santé humaine⁴.

1.2 Nécessité d'agir

Dès 2006, l'OFEV a dressé dans un rapport la liste des 800 espèces exotiques et plus établies en Suisse, en s'intéressant de plus près à 107 espèces identifiées comme problématiques⁵. Les observations effectuées durant les dernières décennies montrent que le nombre et l'expansion des espèces exotiques envahissantes ne cessent de croître⁶. Il s'agit là d'une évolution préoccupante car les mesures visant à endiguer la propagation de ces espèces sont plus faciles et moins coûteuses à mettre en œuvre lorsque les espèces visées sont peu fréquentes et occupent un territoire limité. Il est donc important d'identifier le plus tôt possible les espèces ayant un impact négatif lourd sur des biens à protéger tels que l'être humain et l'environnement, la faune et la flore, leurs biocénoses et leurs milieux, afin de pouvoir mettre en place dans les plus brefs délais une lutte efficace et efficiente.

La présence croissante d'espèces exotiques envahissantes en Suisse a poussé à l'action une multitude d'acteurs, aux niveaux fédéral et cantonal ainsi que dans les secteurs institutionnel et associatif privés. Toutefois, en l'absence de cadre commun à l'ensemble du pays, leurs activités sont peu coordonnées. Cela fait d'ailleurs longtemps que les cantons, en particulier, appellent la Confédération à s'investir davantage dans le pilotage et la coordination du domaine des espèces exotiques envahissantes.

Il faut en outre travailler sur les bases légales en vigueur afin de les harmoniser et d'en combler les lacunes. L'un des déficits des dispositions en vigueur réside dans le fait qu'elles régissent uniquement l'utilisation délibérée ou consciente d'organismes, ainsi que la dissémination active et la détention d'espèces animales et végétales. Or, en ce qui concerne les espèces occasionnant des dommages, ce sont

¹ UICN (McNeely et al. éd.) 2001 Stratégie mondiale sur les espèces exotiques envahissantes, UICN Gland, Suisse / Cambridge, UK, p. viii.

² <http://www.eea.europa.eu/publications/impacts-of-invasive-alien-species>

³ Pimentel D. et al. 2005. Ecological Economics 52: 273– 288.

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1417443504720&uri=CELEX:32014R1143>

⁵ <http://www.bafu.admin.ch/publikationen/publikation/00028/index.html?lang=fr>

⁶ Baur B. & Nentwig W. 2010. Espèces invasives. In : Lachat T. et al. (éd.). Évolution de la biodiversité en Suisse depuis 1900. Avons-nous touché le fond ? Haupt, Berne, p. 324-348.

souvent l'introduction et la propagation accidentelles ou involontaires qui constituent le problème nécessitant des mesures de prévention et de lutte. Il existe en outre peu de dispositions à caractère contraignant, en particulier concernant la lutte active contre les espèces exotiques envahissantes. Enfin, la Suisse doit veiller à ne pas devenir la porte d'entrée des espèces visées dans l'UE par le *Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes*⁷.

1.3 Postulat et mandat

Le postulat 13.3636 (postulat Vogler) charge le Conseil fédéral d'élaborer une stratégie visant à endiguer l'expansion des espèces exotiques envahissantes, qui indique également dans quelle mesure les bases légales doivent être adaptées :

« Le Conseil fédéral est chargé d'élaborer au plus vite une stratégie suisse visant à endiguer la progression des espèces exotiques envahissantes, qui indique notamment les mesures permettant de prévenir, d'atténuer ou de réparer les dommages causés à la biodiversité. Cette stratégie indiquera par ailleurs dans quelle mesure les bases légales doivent être adaptées. »

Dans le développement du postulat, son auteur précise que « la stratégie proposée doit permettre à la fois d'accélérer les mesures de prévention, mais aussi de coordonner et d'investir efficacement les ressources actuelles et à venir dans la lutte contre les espèces exotiques envahissantes ».

Dans son avis concernant le postulat, le Conseil fédéral explique que l'objectif stratégique 7.3 de la Stratégie Biodiversité Suisse (« La propagation des espèces exotiques envahissantes susceptibles de provoquer des dommages est endiguée ») est en cours de concrétisation et que, dans ce cadre, il y a lieu entre autres d'examiner les bases légales actuelles, de préciser les compétences fédérales et cantonales et d'évaluer les ressources éventuellement nécessaires pour mettre en œuvre les mesures.

1.4 Coordination avec les travaux en cours de la Confédération

Les objectifs de la stratégie demandée par le postulat 13.3636 recouvrent en grande partie les objectifs poursuivis par l'OFEV dans les travaux qu'il a entamés en 2012 pour élaborer une stratégie nationale relative aux espèces exotiques envahissantes. Ces travaux ont été réalisés sous la conduite de l'OFEV, en collaboration avec les autres services fédéraux concernés et les cantons, en vertu de l'art. 52, al. 3, ODE. D'autres institutions et organisations concernées ont également été impliquées.

La Stratégie relative aux espèces exotiques envahissantes a en outre été coordonnée sur le fond avec la Stratégie Biodiversité Suisse⁸ et la Stratégie d'adaptation aux changements climatiques en Suisse⁹ de la Confédération.

2. Contenu de la stratégie

Le contenu de la stratégie proposée pour lutter contre les espèces exotiques envahissantes en Suisse est résumé dans le présent rapport en réponse au postulat 13.3636. La stratégie in extenso figure en annexe.

La Stratégie relative aux espèces exotiques envahissantes décrit les défis que posent ces espèces en Suisse pour l'économie, la société et l'environnement. Elle présente une vue d'ensemble des acteurs concernés, en particulier de la Confédération, des cantons et de la communauté scientifique, et passe en revue les instruments juridiques qui visent les espèces exotiques envahissantes. La stratégie prévoit la mise en place d'un système d'objectifs (Illustration 1) : il revêt la forme d'un cycle d'action qui assure

⁷ Cf. art 4 du Règlement n° 1143/2014 de l'UE intitulé *Liste des espèces exotiques envahissantes préoccupantes pour l'Union*

⁸ <http://www.bafu.admin.ch/publikationen/publikation/01660/index.html?lang=fr>

⁹ <http://www.bafu.admin.ch/klima/13877/14401/14895/index.html?lang=fr>

la liaison entre les trois domaines considérés, à savoir les bases, la prévention et la lutte. Grâce à ce système, les mesures visant les espèces exotiques envahissantes pourront être coordonnées, ce qui permettra une mise en œuvre efficace et efficiente.

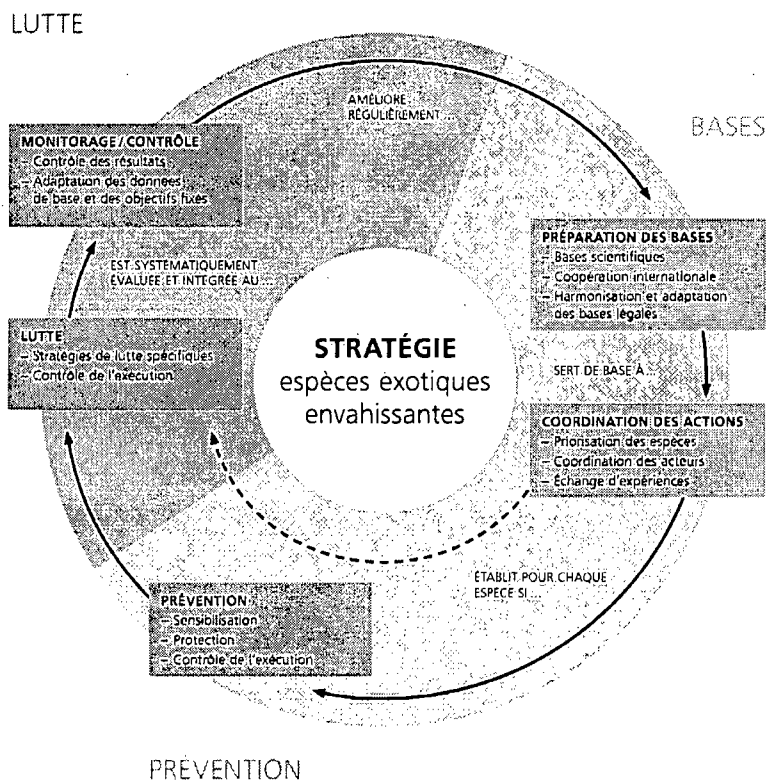


ILLUSTRATION 1 : CYCLE D'ACTION DE LA STRATÉGIE RELATIVE AUX ESPÈCES EXOTIQUES ENVAHISSANTES

Le catalogue de mesures présenté dans la stratégie regroupe à la fois les activités existantes, qu'il convient de poursuivre ou de développer pour atteindre les objectifs, et de nouvelles mesures à mettre en place pour combler les déficits. Chaque mesure fait l'objet d'une description, qui indique les acteurs à impliquer, précise la répartition des tâches et des rôles, en particulier entre la Confédération et les cantons, et fournit une estimation des ressources nécessaires. Les mesures concernent quatre grands domaines thématiques, présentés ci-après.

2.1 Classification dynamique des espèces exotiques envahissantes

Toutes les espèces exotiques envahissantes ne présentent pas les mêmes risques pour l'être humain, l'environnement ou l'économie, elles ont des propriétés écologiques différentes et demandent des méthodes de lutte dont la disponibilité et l'efficacité sont variables. Il est donc important de catégoriser les espèces envahissantes et de formuler des instructions d'action. La stratégie présente à cet effet un système permettant à l'OFEV de classer les espèces exotiques par ordre de priorité et de définir des mesures spécifiques à chaque espèce. Alors que l'ordonnance sur la dissémination dans l'environnement prévoit dans sa version actuelle trois catégories (autocontrôle resp. autorisation obligatoire pour les petits invertébrés exotiques, exigences posées à l'utilisation, interdiction de l'utilisation), le système de classification de la stratégie comporte cinq degrés de priorité, qui permettent de mieux faire concorder les mesures et les objectifs avec la situation effective. Il est en effet indispensable de classer les espèces exotiques envahissantes par ordre de priorité pour pouvoir définir des mesures de prévention et de lutte spécifiques à chaque espèce, attribuer un degré de priorité à ces mesures et, si la situation est réévaluée, les adapter.

2.2 Amélioration du cadre juridique

A l'heure actuelle, les bases légales applicables à l'utilisation et à la gestion des espèces exotiques envahissantes sont inscrites dans les législations spéciales relevant de plusieurs politiques sectorielles. Il convient donc de coordonner ces bases légales entre elles, voire de les harmoniser, jusqu'à pouvoir exclure l'apparition de conflits d'objectifs lors de la mise en œuvre de la stratégie. Il faut en outre combler les lacunes juridiques et renforcer l'exécution.

La mise en œuvre juridique du système de classification évoqué plus haut et des mesures qui en découlent requiert différentes adaptations dans la législation en vigueur. Il est important que le Conseil fédéral ait la possibilité d'édicter des prescriptions relatives à la protection contre les dommages et à l'élimination des dommages causés par des organismes qui s'adressent à l'ensemble des acteurs concernés, y compris les particuliers. En effet, en application du principe de causalité, les différents acteurs concernés doivent être davantage impliqués afin que chacun contribue à maîtriser les coûts occasionnés par les espèces exotiques envahissantes. Sachant qu'il incombe aux propriétaires fonciers d'entretenir leurs terrains de manière à ce qu'ils ne soient pas une source de dangers ou d'atteintes pour les biens-fonds voisins, il est légitime d'étendre cette règle aux espèces exotiques envahissantes. Cela sera fait lors de l'adaptation des bases légales en vue de la mise en œuvre du système de classification. Il faut prendre en considération que les propriétaires respectivement les exploitants ne sont pas dans tous les cas les seuls responsables.

Il est en outre nécessaire de mettre en place des mesures de surveillance et de lutte contre l'introduction des espèces exotiques envahissantes et ses conséquences.

2.3 Coordination des actions

Face à la pression croissante les appelant à agir, une multitude d'acteurs (Confédération, cantons, communes, groupes de travail et organismes divers) ont lancé ces dernières années des activités visant à gérer les espèces exotiques envahissantes. Mais ces activités ne sont pas du tout coordonnées si bien que l'action de lutte dans son ensemble est exposée au risque de redondances, de lacunes ou de manque d'efficacité.

Des voix se sont élevées, en particulier parmi les cantons, pour qu'une stratégie nationale soit élaborée et donc que la Confédération assure un pilotage et une coordination au niveau national. C'est à ce souhait que répond la présente stratégie : définir des procédures et proposer des organes pour mettre en œuvre les mesures envisagées. La stratégie s'appuie pour cela sur les structures existantes. L'élaboration des bases et des prescriptions nationales est du ressort de la Confédération tandis que les cantons sont chargés de la mise en œuvre concrète des mesures et de l'exécution des textes de loi. La coordination des activités au niveau fédéral garantit une réalisation efficace et efficiente des mesures prévues dans la stratégie.

2.4 Concordance avec les engagements internationaux de la Suisse

Les espèces exotiques envahissantes constituent un défi d'envergure planétaire qui concerne tous les secteurs d'activité. Pour prévenir les invasions et lutter efficacement contre ces espèces, il est indispensable que les acteurs coopèrent étroitement et qu'ils coordonnent leurs activités, non seulement au niveau national mais aussi au niveau international. Une stratégie nationale visant les espèces exotiques envahissantes doit être en accord avec les engagements internationaux de la Suisse et, dans la mesure où cela est judicieux, être coordonnée avec les mesures adoptées dans les États voisins.

Le contexte de l'action internationale évolue à un rythme soutenu. Il faut donc que la stratégie de la Suisse soit conçue comme un outil dynamique qui permette de réagir aux évolutions internationales et d'exploiter les enseignements tirés de l'expérience récente. La représentation de la Suisse dans les enceintes internationales lui permet de participer aux échanges de connaissances. Ainsi, l'actualisation régulière de la classification nationale prévue par la stratégie sera réalisée en tenant compte du contexte international. Cela permettra d'assurer la concordance avec les engagements internationaux de la Suisse et, le cas échéant, de procéder périodiquement aux adaptations des bases légales qui pourraient être nécessaires.

Les mesures de la Stratégie relative aux espèces exotiques envahissantes sont coordonnées entre elles. Leur réalisation sera échelonnée dans le temps de façon à mettre rapidement en route le cycle d'action du système d'objectifs (cf. illustration 1). Il s'agit de détecter précocement les espèces exotiques potentiellement envahissantes et d'empêcher dans toute la mesure du possible qu'elles apparaissent en Suisse (prévention des dommages, protection contre les dommages). Si l'on détecte très tôt l'apparition d'une espèce exotique envahissante, on a la possibilité d'éradiquer les premiers peuplements isolés. Des mesures de lutte ciblées réduisent l'impact négatif des espèces exotiques envahissantes déjà établies et les empêchent de continuer à se propager (endiguement ; cf. illustration 2).

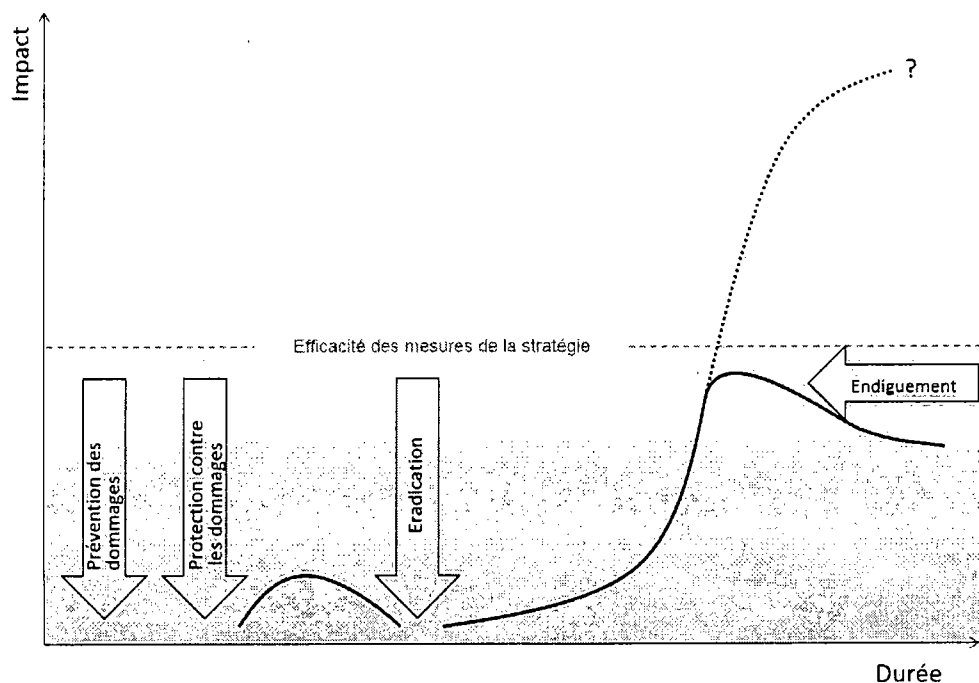


ILLUSTRATION 2 : OPTIONS D'ACTION DURANT UNE INVASION BIOLOGIQUE POUR EMPÊCHER UNE DISSÉMINATION MASSIVE D'ESPÈCES ENVAHISSANTES

Il y a tout lieu de penser que les dommages potentiels auxquels nous nous exposons en cas de poursuite de l'expansion des espèces exotiques envahissantes auront un coût beaucoup plus élevé que les mesures prises aujourd'hui. Il est donc judicieux des points de vue écologique et économique d'investir le plus tôt possible dans les mesures de prévention et de lutte, sans attendre de subir des dommages de grande ampleur. De manière générale, plus on attend pour prendre des mesures, plus la lutte est difficile et onéreuse. La mise en œuvre de la stratégie permettra de juguler une propagation incontrôlée des espèces exotiques envahissantes et la hausse des coûts qu'elle entraînerait.

3. Conséquences de la mise en œuvre de la stratégie

3.1 Conséquences juridiques

L'expérience acquise dans la gestion des espèces exotiques envahissantes montre que la classification en trois catégories déduite de l'ordonnance sur la dissémination dans l'environnement (autocontrôle, exigences posées à l'utilisation, interdiction de l'utilisation) est insuffisante. Il faut donc étoffer et prévoir cinq catégories dans le système de classification qui sera mis en œuvre. Le Conseil fédéral aura la possibilité d'édicter des prescriptions relatives à la protection contre les dommages et à l'élimination des dommages causés par des organismes. Il devra prévoir des restrictions d'utilisation ainsi que différentes mesures de prévention et de lutte. Il faudra en outre pouvoir prendre des mesures de surveillance

et de lutte visant en particulier l'introduction d'espèces exotiques et ses conséquences. La réglementation afférente devra entre autres porter sur la surveillance du territoire et les contrôles aux frontières, les interdictions d'importation et d'utilisation (y compris les interdictions de vente), l'éradication à temps des espèces exotiques envahissantes dont l'apparition a été constatée, l'endigement ou la régulation des espèces déjà installées et, le cas échéant, la restauration des écosystèmes ayant subi des dommages. Il est important, en outre, de donner au Conseil fédéral la compétence d'obliger les particuliers à mettre en œuvre des mesures sur leurs biens-fonds. À cet effet, il faudra adapter avant tout la loi sur la protection de l'environnement (LPE), mais aussi, le cas échéant, la loi sur la protection de la nature et du paysage (LPN), la loi sur la chasse (LChP) et la loi sur la pêche (LFSP).

3.2 Répercussions sur les finances et le personnel

La mise en œuvre des mesures proposées dans la stratégie entraîne des coûts supplémentaires, en particulier pour la Confédération et les cantons. Il y a, d'une part, des coûts uniques pour la mise en place des mesures et, d'autre part, des charges de personnel et de matériel pour la réalisation des mesures permanentes (cf. 3.4.1 de la stratégie en ce qui concerne la Confédération et 3.4.2 en ce qui concerne les cantons). Des tiers sont également concernés par la mise en œuvre de la stratégie (associations de branche, institutions et organisations privées, propriétaires fonciers).

Les ressources supplémentaires requises pour les mesures nécessitant une adaptation des bases légales ne sont pas présentées dans le présent rapport ni dans la stratégie afférente. Elles seront exposées dans le message relatif aux propositions concrètes d'adaptation des bases légales, dans le cadre de l'analyse d'impact de la réglementation (AIR).

Les paragraphes qui suivent présentent les ressources supplémentaires dont la Confédération et les cantons auront besoin pour les mesures qui peuvent être engagées immédiatement et indépendamment de l'adaptation des bases légales.

Répercussions sur les finances et le personnel de la Confédération

Pour les mesures urgentes de lutte contre les espèces exotiques envahissantes dans des milieux naturels particulièrement sensibles ou dignes de protection, les dépenses de la confédération doivent être graduellement augmentées pour les années à venir (2017: 2 millions, 2018: 3 millions, dès 2019 : 4.5 millions francs par an). Le maintien de la qualité des aires protégées étant une tâche commune des cantons et de la Confédération, ce chiffre correspond à 50 % du coût total de cette activité selon un rapport d'experts. De plus, on estime que les mesures visant à adapter et faire évoluer en permanence les bases requises pour mettre en œuvre la stratégie entraîneront des dépenses récurrentes de 0,5 million de francs par an (2017 : 0,4 millions, à partir de 2018 : 0,5 millions par an).

La mise en œuvre des mesures prévues par la stratégie imposera à la Confédération des exigences accrues pour assurer sa fonction de pilotage et de coordination. Elle devra préparer les bases pour le classement des espèces exotiques envahissantes, effectuer le classement avec la participation des acteurs concernés et, si nécessaire, réviser et adapter le classement. De plus, il lui faudra préparer des aides à l'exécution et à la mise en œuvre, comme des stratégies de lutte contre des espèces spécifiques, pour les mettre à la disposition des acteurs chargés de l'exécution. La Confédération devra faire en sorte que les acteurs en Suisse puissent pratiquer des échanges d'expériences et d'informations voire, si nécessaire, coordonner leurs activités avec celles mises en place à l'étranger, notamment dans les pays voisins. Les ressources en personnel requises à cet effet seront centralisées à l'Office fédéral de l'environnement. Elles pourront ainsi être employées à la fois pour réaliser les diverses mesures dont la responsabilité incombe à la Confédération et pour assurer le pilotage et la coordination d'ensemble lors de la mise en œuvre de toutes les mesures prévues par la stratégie. Les synergies qui pourront ainsi être exploitées permettent de limiter le besoin en personnel supplémentaire à un poste et demi.

Répercussions sur les finances et le personnel des cantons

Vu les différences de taille, de situation géographique, de structure et d'organisation entre les cantons, ceux-ci n'auront pas tous besoin des mêmes ressources supplémentaires pour mettre en œuvre la stratégie.

Pour les mesures urgentes de lutte contre les espèces exotiques envahissantes dans des milieux naturels particulièrement sensibles ou dignes de protection, les cantons devront couvrir ensemble un besoin financier supplémentaire récurrent analogue à celui de la Confédération (2017: 2 millions, 2018: 3 millions, dès 2019 : 4.5 millions francs par an) puisqu'on part du principe que le coût des mesures de lutte proposées sera partagé à parts égales entre la Confédération et les cantons.

Plusieurs mesures demandant des ressources en personnel relèvent du domaine de compétence des cantons. Il y a lieu de penser que les services cantonaux compétents pour les espèces exotiques envahissantes n'ont généralement pas les dotations en personnel suffisantes. Néanmoins, on peut exploiter des synergies dans la mise en œuvre de différentes mesures, et le renforcement de la coordination au niveau national pourra aider les cantons. Les besoins en personnel supplémentaires pour mettre en œuvre les mesures prévues par la stratégie seront donc variables selon les cantons.

4. Conclusion

Le présent rapport en réponse au postulat 13.3636 « Mettre un terme à l'expansion des espèces exotiques envahissantes » montre les mesures qu'il est urgent de prendre sur le plan organisationnel, juridique et opérationnel pour juguler ou prévenir les dommages que ces espèces peuvent causer en Suisse. La Stratégie de la Suisse relative aux espèces exotiques envahissantes qui accompagne le rapport propose des mesures concrètes visant à identifier précocement et à réduire au minimum l'impact négatif de ces espèces sur la population, sur les milieux naturels particulièrement sensibles ou dignes de protection ainsi que sur les infrastructures (ouvrages de protection tels que digues et dispositifs de stabilisation des pentes, forêts protectrices, etc.). Si l'on s'abstient d'engager ces mesures de lutte, les dommages et les coûts continueront à augmenter. L'adoption du rapport et de la Stratégie de la Suisse relative aux espèces exotiques envahissantes permettront au Conseil fédéral de mettre en place les bases d'une démarche coordonnée de lutte contre ces espèces. Le rapport et la stratégie établissent les ressources supplémentaires nécessaires pour réaliser les mesures qui peuvent l'être immédiatement et indépendamment de l'adaptation des bases légales. La Confédération et les cantons veilleront à ce que les services responsables soient dotés des moyens nécessaires pour que la mise en œuvre des mesures puisse débiter dans les plus brefs délais.

De plus, le Conseil fédéral donne le mandat d'élaborer un dossier de consultation portant sur les adaptations législatives requises par la Stratégie relative aux espèces exotiques envahissantes. Le message doit aborder les aspects suivants :

- harmonisation et adaptation des bases légales se rapportant aux espèces exotiques envahissantes dans les différentes législations spéciales ;
- formulation de prescriptions pour prévenir et éliminer les dommages causés par des organismes s'adressant à l'ensemble des acteurs concernés, y compris les particuliers ;
- élaboration de dispositions permettant l'adoption des mesures de surveillance et de lutte nécessaires pour faire face à l'introduction, intentionnelle ou non, d'espèces exotiques envahissantes et à ses conséquences.

Il est important de mettre à profit ces adaptations pour coordonner les bases légales entre elles jusqu'à pouvoir exclure l'apparition de conflits d'objectifs lors de la mise en œuvre de la stratégie. L'élaboration du dossier de consultation relatif aux adaptations des bases légales dans le domaine des espèces exotiques envahissantes doit débiter dès qu'il aura été pris acte de la réponse au postulat.

En mettant en œuvre les mesures proposées dans la Stratégie relative aux espèces exotiques envahissantes, la Suisse remplira ses obligations découlant des dispositions nationales et des normes internationales. Grâce à la stratégie, les activités de prévention et de lutte de tous les acteurs concernés bénéficieront d'une coordination optimale, et les ressources engagées à cet effet seront employées avec efficacité et efficience si bien que les dommages dus aux espèces exotiques envahissantes cesseront d'augmenter.