

's-Gravenhage, 17 december 1996

Het verzoek om advies van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij van 10 oktober 1996, kenmerk DN.966138, inzake het Rapport "Gezondheid en welzijn van grote grazers in natuurgebieden" van de Veterinaire Begeleidingscommissie Natuur (VBN).

Naar aanleiding van bovengenoemd verzoek kan de Raad voor dierenaangelegenheden U het volgende mededelen.

Zoals aangegeven in paragraaf 3.5.2 van bovengenoemd Rapport, kunnen de natuurgebieden met begrazing in Nederland ingedeeld worden in drie categorieën: grootschalige zelfregulerende natuurgebieden, halfnatuurlijke gebieden en reguliere begrazingsterreinen. Het Rapport poogt voor elk van deze terreinsoorten een afweging te maken tussen de natuurdoelstellingen en de diergezondheids- en welzijnsdoelstellingen. Geconstateerd wordt dat de bestaande regelgeving met betrekking tot de grote grazers niet is toegesneden op de realisatie van de doelstellingen van het natuurbeheer en nagegaan wordt of die regelgeving daarvoor passend is te maken.

Met betrekking tot de laatste twee categorieën van natuurgebieden is de Raad van oordeel dat het goed mogelijk is om de gezondheid en het welzijn te bewaken van de dieren die in die gebieden gehouden worden en dat het onnodig en onwenselijk is om voor de dieren in die gebieden op enigerlei wijze van de wettelijke bepalingen af te wijken of ontheffing te verlenen. Toch blijken zich, vaak door gebrek aan kennis en middelen, in sommige natuurgebieden van deze categorieën vrij ernstige problemen op het vlak van diergezondheid en -welzijn voor te doen. De Raad adviseert dan ook om de naleving van de wettelijke bepalingen strikt te controleren en om grote terughoudendheid te betrachten bij het inrichten van nieuwe natuurgebieden, juist ook in deze categorieën. Hier geldt bovenal "Bezint eer ge begint": geen nieuwe natuurgebieden alvorens is voorzien in de hieronder genoemde begeleidingscommissies, draaiboeken en protocollen.

Dat er over de problemen die kunnen ontstaan bij de inrichting van natuurgebieden tevoren onvoldoende wordt nagedacht, blijkt naar de mening van de Raad met name bij de grootschalige zelfregulerende natuurgebieden. De Raad vraagt zich af of er bij de inrichting van de natuurgebieden uit deze categorie voldoende duidelijke keuzes zijn gemaakt betreffende de volgende vragen:

- Moeten de grote grazers echt verwilderen om hun functie in het ecosysteem te kunnen vervullen?

- Is het toelaatbaar om dieren uit te zetten die na verwildering niet meer door de mens benaderbaar zijn, waardoor een goede bewaking van hun gezondheid vrijwel onmogelijk wordt?
- In hoeverre kan een zelfregulerend ecosysteem worden opgezet binnen de daarvoor in Nederland beschikbare terreinafmetingen en in afwezigheid van grote predatoren?
- Zijn gezondheid en welzijn van de dieren ermee gediend dat de dieren zichzelf moeten redden?

Het zijn deze vragen die naar de mening van de Raad beantwoord dienen te zijn, alvorens besloten wordt tot inrichting van een grootschalig zelfregulerend natuurgebied. Ook bij beleidswijzigingen en bij introductie van nieuwe diersoorten in bestaande terreinen dienen van te voren de risico's te worden ingeschat en de bijbehorende vragen te worden beantwoord. Een andere uiterst relevante vraag lijkt inmiddels een antwoord te hebben gekregen: zowel het onderhavige Rapport als de Minister van LNV (blijkens zijn schrijven aan de Raad van 12 juli 1996, kenmerk N.964646) gaan ervan uit dat de grote grazers in natuurgebieden beschouwd moeten worden als gehouden dieren. Voor deze dieren zijn dus de bepalingen van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (GWWD) van toepassing.

Het is natuurlijk mogelijk om voor de grote grazers in natuurgebieden afwijkende wettelijke bepalingen te maken, zoals dat gebeurd is in de Landbouwschapsverordening Identificatie en Registratie van Runderen 1991, of ontheffingen te verlenen, zoals recentelijk gebeurd is van de Destructiewet. De Raad is echter van mening dat uiterst zwaarwegende argumenten zullen moeten worden aangevoerd om voor deze dieren uitzonderingen te maken op de bepalingen van en krachtens de GWWD. Zoals hieronder betoogd zal worden, lijken met name op het punt van de bewaking van de gezondheidsstatus van deze dieren dergelijke argumenten afwezig.

Na deze voorafgaande opmerkingen wil de Raad zijn advies op de volgende punten toespitsen.

Identificatie en Registratie (I&R)

Zoals hierboven reeds aangegeven (zie ook paragraaf 3.5.2 van het Rapport), zijn er ten behoeve van de dieren in natuurgebieden uitzonderingsbepalingen gemaakt op de geldende I&R-regelingen. Zo mogen runderen in grootschalige zelfregulerende natuurgebieden niet voorzien zijn van oormerken. In paragraaf 7.3 van het Rapport wordt betoogd dat de injecteerbare transponder (chip) daarvoor geen goed alternatief vormt. De Raad is daarentegen van mening dat de toepassingsmogelijkheden van de chips snel toenemen. Nog niet zo lang geleden is een zogenaamde ISO-standaard voor de transponders aangenomen en ook andere ontwikkelingen rechtvaardigen de verwachting dat de in het Rapport genoemde problemen snel kunnen worden opgelost.

Aantalsregulatie en afvoer

In paragraaf 9.4 van het Rapport worden de beheersmaatregelen besproken die genomen moeten worden als het aantal dieren in een gebied de maximale draagkracht van dat gebied dreigt te overschrijden. Deze bespreking leidt slechts tot het formuleren van een aantal vragen en tot de constatering dat anderen de antwoorden op die vragen zullen moeten vinden. De Raad zou in dit verband het volgende willen opmerken:

- De vele vragen rond de aantalsregulatie, als de draagkracht van het terrein is bereikt, behoren alle in de bovengenoemde categorie van vragen, die beantwoord zouden moeten zijn alvorens men besluit een grootschalig zelfregulerend natuurgebied in te richten.
- De Raad adviseert om voor het vinden van antwoorden op de gestelde vragen te kijken naar de werkwijzen in andere landen waar men veel ervaring heeft opgedaan met het beheer van natuurgebieden.
- De draagkracht van een gebied is niet alleen afhankelijk van het voedselaanbod in dat gebied. Ook de mate waarin, bij een toenemende populatiedichtheid, de infectiedruk stijgt en de mogelijkheid voor de dieren afneemt om een stabiele sociale structuur op te bouwen, speelt daarbij een rol.
- Om te bepalen of de draagkracht (in bovenbedoelde zin) van een bepaald gebied is bereikt, vereist een deskundigheid waarover de meeste terreinbeheerders en dierenartsen niet beschikken. De Raad adviseert om hiervoor ecologen in te schakelen; deze zouden moeten worden opgenomen in de voor elk terrein in te stellen begeleidingscommissie. De Raad acht het tevens van belang dat een ecooloog wordt opgenomen in de VBN.
- Zowel in paragraaf 5.2.1 als op pagina 27 (onder Kuddebeheer) wordt een aantal mogelijkheden voor aantalsregulatie opgesomd. De Raad adviseert om bij het onderzoek betreffende aantalsregulatie vooral ook de mogelijkheden voor geboorteregulering bij de verschillende diersoorten te betrekken.
- Afvoer van levende verwilderde dieren uit de grootschalige zelfregulerende natuurgebieden en uit de halfnatuurlijke gebieden moet onder de huidige omstandigheden onmogelijk worden geacht. Overtollige dieren in deze gebieden kunnen nu slechts, na afschot, dood worden afgevoerd. De Raad adviseert om binnen deze terreinen op enkele plekken een vaste kraal op te zetten, waar overtollige dieren kunnen worden verzameld, zodat levende afvoer mogelijk wordt. Binnen deze kralen, waar likstenen hangen en waar zonodig wordt bijgevoerd, kunnen in geval van calamiteiten de meeste dieren onder handbereik worden gebracht. Tevens kunnen deze kralen worden gebruikt voor de steekproefsgewijze veterinaire controle.
- Afvoer van de betreffende dieren naar particulieren wordt door de Raad volledig afgewezen.

Kadavers

Ten behoeve van de beheerders van enkele grootschalige zelfregulerende natuurgebieden heeft de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport recentelijk ontheffing verleend van de in artikel 12, eerste en tweede lid, van de Destructiewet opgenomen verplichting tot het afvoeren en laten destrueren van gestorven runderen, paarden en andere hoefdieren. De Raad kan met deze ontheffing instemmen, mits de voorschriften en de voorwaarden, vastgelegd in het bij de ontheffing behorende Reglement strikt worden nageleefd. Deze naleving moet door intensieve controle worden afgedwongen. Met name de voorwaarde dat eerst de veterinaire uitgangssituatie moet zijn vastgelegd alvorens kadavers in het terrein kunnen blijven liggen, acht de Raad van groot belang. Op die manier kan een onderscheid gemaakt worden tussen een eerste periode met strakkere eisen (100 % van de kadavers wordt voor onderzoek afgevoerd) waarin regelmatig wordt vastgesteld dat de desbetreffende dieren en kadavers vrij zijn van een aantal genoemde ziekten, en een latere periode waarin een stabiele structuur van controle en begeleiding minder strenge eisen (30 %) mogelijk maakt.

In paragraaf 6.7 van het Rapport wordt erop gewezen dat de kadaverproblematiek twee aspecten kent: de veterinaire veiligheid én het imago van de begrazingsprojecten vanuit de

reguliere veehouderij. Ook dit laatste aspect baart de Raad grote zorg. Met name in de Oostvaardersplassen, waar de kadavers relatief lang blijven liggen, is de laatste tijd nauwelijks onderzoek aan kadavers verricht; geen enkele garantie voor de veterinaire veiligheid kan worden gegeven. De beeldvorming dat de overheid in dit gebied niet consistent is in haar beleid of, nog erger, dat de overheid zich niet aan haar eigen regels houdt, is dodelijk voor de acceptatie van een verleende ontheffing. Dit is voor enkele leden van de Raad zelfs reden om die ontheffing af te wijzen.

Veterinaire monitoring

De Raad is van mening dat het uitgangspunt moet zijn dat de gezondheidsstatus van de grote grazers in natuurgebieden bewaakt dient te worden. In een land als Nederland, met een dichte veebezetting, zijn de risico's anders te groot. Bepaalde virale infecties kunnen zich bijvoorbeeld snel en over grote afstanden door de lucht verspreiden en tot catastrofale gevolgen leiden. Talloze voorbeelden zijn bekend uit andere landen, waar besmetting van gehouden dieren optrad vanuit wildparken.

Het gestelde in paragraaf 5.1.1 van het Rapport wordt door de Raad dan ook nadrukkelijk onderschreven. De Raad baseert zich daarbij niet alleen op het boven beschreven risico voor de veestapel in Nederland, maar ook op het principe dat alle houders van dieren in Nederland gelijk behandeld dienen te worden. Ook hier speelt de bovengenoemde beeldvorming een uiterst belangrijke rol. Bovendien zou het onbekend zijn van de gezondheidsstatus van de grote grazers in natuurgebieden nadelige gevolgen hebben voor het internationale handelsverkeer. Zo is het bijvoorbeeld uiterst twijfelachtig of een IBR-vrije status voor Nederland te verkrijgen is, als er niets bekend is over de IBR-status van de runderen in natuurgebieden, of erger nog, indien pas na enige tijd zou blijken dat zij met het IBR-virus besmet zijn.

De Raad wil er daarbij ook op wijzen dat het aantal ziekten, waarvan de veestapel gegarandeerd vrij zal moeten zijn, met de loop der jaren alleen maar zal toenemen.

De voorgeschreven veterinaire waarnemingen en de wijze waarop deze uitgevoerd moeten worden, dienen naar de mening van de Raad vastgelegd te worden in een protocol, dat door of namens de Minister(s) moet worden goedgekeurd. In dat protocol dienen ook de functie, de expertise en de bezoekfrequentie van de dierenarts vastgelegd te worden, evenals criteria voor de intensivering van de controle. Het "Protocol dierziekten", opgenomen in het bovengenoemde Reglement behorende bij de ontheffing van de Destructiewet, kan als voorbeeld dienen voor de opstelling van dergelijke protocollen.

Een grote moeilijkheid voor de veterinaire monitoring is gelegen in het feit dat veel van de verwilderde dieren zeer slecht benaderbaar zijn. De mogelijkheid om de niet-benaderbare dieren te mengen met wel-benaderbare "verklikkerdieren" wordt door de Raad niet hoog ingeschat, maar verdient nader onderzoek. De hierboven reeds genoemde opzet in het terrein van één of meer vaste kralen biedt waarschijnlijk veel betere mogelijkheden.

Zorgplicht

De Raad onderschrijft de invulling die het Rapport geeft aan de zorgplicht, die voor de houders van dieren voortvloeit uit artikel 37 van de GWWD. Hij verwijst in dit verband naar zijn eerder ingenomen standpunt, zoals verwoord in de brief van de voorzitter van de Raad aan de Minister van LNV d.d. 27 juni 1996 (kenmerk RDA/96215/SB).

De verantwoordelijke beheerder moet ingrijpen wanneer het welzijn van een dier ernstige schade oploopt of wanneer ziekten of ongevallen/afwijkingen onacceptabele pijn bij het dier veroorzaken.

De Raad is daarbij wel van mening dat in de normen voor veterinaire interventie (laatste twee alinea's van paragraaf 7.1; zie ook paragraaf 9.3) het begrip "onacceptabele pijn" nader omschreven moet worden. Daarbij zouden de mate en de duur van het ongerief geschat moeten worden. Met een dergelijke classificering van het ongerief is binnen de proefdierkunde al veel ervaring opgedaan.

Ook de conclusies omtrent het bijvoederen (eerste regels van pagina 19 van het Rapport) worden door de Raad ondersteund. Wanneer door extreme klimaatomstandigheden de dieren honger lijden, is bijvoederen aan de orde. Dit bijvoederen, dat zou moeten gebeuren in de boven reeds genoemde vaste kralen, verdient de voorkeur boven de - permanente - verwijdering van dieren uit het terrein, omdat alleen bijvoeding een schrijnend probleem acuut kan oplossen.

Calamiteiten

De Raad adviseert om met grote spoed de draaiboeken te laten vervaardigen die genoemd worden bovenaan pagina 22 van het Rapport. Daarin zou allereerst een nadere omschrijving van het begrip "calamiteit" moeten worden gegeven die houvast biedt, zodat onmiskenbaar voor alle betrokkenen duidelijk is wanneer sprake is van een calamiteit. Verder moet in de draaiboeken worden aangegeven hoe in geval van een calamiteit door de verschillende instanties gehandeld dient te worden. Evenals de bovengenoemde protocollen, moeten de draaiboeken worden goedgekeurd door of namens de Minister(s). Pas na goedkeuring van protocol en draaiboek zouden eventueel afwijkende regelingen en ontheffingen op het gebied van toepassing kunnen worden verklaard.

Het is van groot belang dat bij het optreden van een calamiteit de dieren gemakkelijker dan nu het geval is kunnen worden geconcentreerd. De boven al bepleite vaste kralen in het gebied kunnen daarbij van onschatbare waarde blijken.

Publiek in natuurgebieden

Terwijl de interactie van grazers en recreanten in hoofdstuk 8 van het Rapport voornamelijk vanuit het risico voor het bezoekende publiek wordt belicht, vraagt de Raad speciaal aandacht voor het risico voor de gezondheid en het welzijn van de grote grazers. De mogelijke insleep van ziekten door bezoekers van natuurgebieden komt in paragraaf 4.3 kort aan de orde. In gebieden waarin de bewaking van de gezondheidsstatus toch al bijzondere moeilijkheden oplevert, moet dit risico bijzonder serieus worden genomen.

De voorzitter

De secretaris

Prof.Dr. S.G. van den Bergh

Mr. H.G. van Waveren