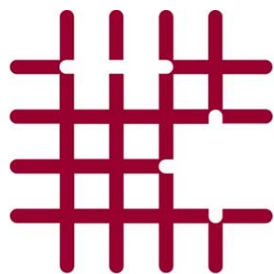


Zorgplicht Natuurlijk Gewogen

*over het welzijn van
semi- en nietgehouden dieren*

RDA_2012-02



RAAD VOOR DIERENAANGELEGHENEDEN

AANBIEDINGSBRIEF

Den Haag, 12 november 2012

Excellentie,

Het welzijn van nietgehouden dieren staat de afgelopen jaren steeds meer in de publieke belangstelling. Politieke debatten over het welzijn en het beheer van 'wilde' dieren in gebieden als de Oostvaardersplassen, de Amsterdamse Waterleidingduinen en de Veluwe laten zien dat het beheer van deze dieren niet langer uitsluitend een zaak van de biologen, ecologen en terreinbeheerders is, maar dat de maatschappij daar nadrukkelijk in gekend wil worden.

De decentralisatie en de privatisering van het natuurbeleid vragen meer inspanning van Rijk, provincies en andere natuurbeherende organisaties om hun beleid dienaangaande goed op elkaar aan te laten sluiten. Een gezamenlijk fundament en gedeelde uitgangspunten kunnen daarbij helpen. Met de voorliggende zienswijze beoogt de Raad voor Dierenaangelegenheden daar een aanzet voor te geven – in ieder geval met betrekking tot het diergebeteerde gedeelte van het natuurbeleid.

Deze zienswijze van de Raad voor Dierenaangelegenheden bouwt voort op recente RDA-zienswijzen over onze verantwoordelijkheden ten opzichte van gehouden dieren. *Zorgplicht Natuurlijk Gewogen* laat zien hoe de daarin ingenomen standpunten vertaald kunnen en moeten worden naar nietgehouden dieren, zodat we op een consistente wijze invulling kunnen geven aan onze morele verantwoordelijkheid en de daaruit volgende zorgplicht voor *alle* dieren – individueel én op groepsniveau.

De morele verantwoordelijkheid voor dieren is contextonafhankelijk en geldt dus evenzeer voor gehouden als voor nietgehouden dieren. Tegelijkertijd spelen 'houderij-contexten' voor de praktische invulling van onze zorgplicht een belangrijke rol. Enerzijds omdat deze de omgevingsomstandigheden voor het dier in hoge mate bepalen, en anderzijds omdat de praktische zorgplicht het resultaat is van een afweging van alle relevante aspecten, inclusief de afweging van de belangen van mens en dier.

De Raad laat zien dat wij de invulling van onze zorgplicht over verschillende contexten heen op dezelfde uitgangspunten kunnen baseren. Het aanpassingsvermogen van een dier (of groep dieren) in relatie tot de uitdagingen die zijn omgeving biedt, staat hierbij centraal.

Het denkproces dat ten grondslag ligt aan deze zienswijze heeft een integraal kader voor het duiden van dierenwelzijn en van de bijbehorende zorgplicht voor *alle* dieren opgeleverd. In deze zienswijze gaan we vooral in op de toepassing van dit kader in de context van de semi- en nietgehouden dieren. In een volgende zienswijze wil de Raad het integraal kader voor het welzijn en de zorgplicht voor alle dieren in de volle breedte schetsen, met een bijbehorende duiding van de daaruit volgende rollen en verantwoordelijkheden.

Met vriendelijke groet,

Prof. Dr. Frauke Ohl
Voorzitter Raad voor Dierenaangelegenheden

INHOUD

1.	Samenvatting	4
2.	Inleiding	8
2.1	Centrale Vraag.....	8
2.2	Aanleiding.....	8
3.	Dierenwelzijn herzien.....	10
3.1	Uitgangspunten	10
3.2	Het concept Dierenwelzijn	11
3.3.	Welzijn en populaties.....	12
3.4	Welzijn en 'Lijden'	13
3.5	Conclusies.....	13
4.	Morele verantwoordelijkheid en Zorgplicht	14
4.1	Morele verantwoordelijkheid	14
4.2	Zorgplicht (inclusief Afblijfplicht)	15
4.3	Conclusies.....	16
5.	Zorgplicht vormgeven.....	17
5.1	Zorgplicht en Verantwoordelijkheid	17
5.2	Lijden en zorgplicht	17
5.3	Ex-ante evaluatie	21
6.	Praktijkvoorbeelden.....	22
6.1	Een muis is een muis is een muis	22
6.2	Muizen, muggen en amoeben.....	22
6.3	Zwerfdieren.....	23
	Bijlage I: Afwegingsmodel zorgplicht en (on)aanvaardbaar lijden	24
	Bijlage II: Belangrijke definities.....	25
	Bijlage III: Totstandkoming zienswijze	26

1. Samenvatting

De centrale vraag van deze zienswijze van de Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA) is wat de (morele) verantwoordelijkheid van mens en maatschappij ten aanzien van het welzijn (inclusief de gezondheid) van nietgehouden dieren zou moeten zijn; en op welke wijze we deze verantwoordelijkheid in de praktijk kunnen, mogen en moeten vormgeven.

De Raad constateert dat er beleidsmatig – zowel centraal als decentraal – een strikte scheiding tussen het beleidsdomein van de gehouden en van de nietgehouden dieren gehanteerd wordt. De dieren in het nietgehouden domein worden vrijwel uitsluitend gezien als onderdeel van ecosystemen en de zogeheten afblijfplicht is een dominante leidraad in dit domein. Bij de gehouden dieren ligt de focus op het welzijn van het individuele dier en is de zorgplicht dominant. De uitwisseling van kennis en de afstemming van doelstellingen tussen beide domeinen is zeer beperkt, omdat de uitgangspunten en argumentatie vanuit het ene domein vaak als contrair met de eigen doelstellingen ervaren wordt door het andere domein – en *vice versa*.

De Raad constateert ook dat deze strikte scheiding van beleidsdomeinen en onderliggende uitgangspunten in de praktijk steeds vaker tot vragen leidt. Zo worden gehouden dieren in steeds grotere groepen gehouden waarin de zorg vooral op groepsniveau plaatsvindt. Ook worden extensievere manieren om dieren te houden – zoals het uitscharen van runderen en paarden in uiterwaarden – populairder. Tegelijkertijd worden dieren die formeel als nietgehouden worden gezien in hun doen en laten steeds meer door de mens beïnvloed. Recente discussies rondom de vraag of een afblijfplicht inderdaad leidend mag zijn voor het menselijke handelen gaan over de grote grazers in het Oostvaardersplassengebied en over de damherten in de Amsterdamse Waterleidingduinen.

De juridisch gedefinieerde en beleidsmatig strak georganiseerde scheidslijn tussen gehouden en nietgehouden dieren wordt dus in de praktijk een steeds breder overgangsgebied in grijstinten. Hierbij wordt ook zichtbaarder dat bepaalde morele uitgangspunten die Nederland als maatschappij heeft ingenomen in de praktijk niet noodzakelijk tot uniforme beheermaatregelen voor alle omstandigheden leiden.

De fundamentele erkenning van de intrinsieke waarde van dieren en van het feit dat dieren *sentient beings* zijn geldt voor alle dieren, gehouden en nietgehouden. Hetzelfde geldt voor de daaruit volgende morele verantwoordelijkheid. Tegelijkertijd verschilt de wijze waarop wij invulling geven aan die morele verantwoordelijkheid in de praktijk sterk. Actuele vragen daarbij zijn o.a.: Zijn wij verplicht om wilde dieren tijdens voedselschaarste in de winter bij te voeren? En wanneer moeten we een wild dier wel of niet opvangen?

De Raad beoogt met deze zienswijze een brug te slaan tussen de beleidsdomeinen voor gehouden en nietgehouden dieren. Tegelijkertijd wil de Raad de natuurbeherende organisaties in Nederland mogelijkheden voor gezamenlijke uitgangspunten voor hun dierbeleid aanreiken. Daartoe biedt de Raad handvatten voor het consistent invullen van onze plichten ten opzichte van het welzijn van dieren over alle contexten heen. De Raad laat zien hoe één en hetzelfde morele uitgangspunt in uiteenlopende dierpraktijken tóch tot verschillende maatregelen kan leiden.

Ten aanzien van de definitie van dierenwelzijn als onderliggend concept, de morele verantwoordelijkheid van de mens voor het welzijn van dieren en de daaruit volgende zorgplicht van mensen voor het welzijn van dieren concludeert de Raad voor Dierenangelegenheden het volgende:

Dierenwelzijn wordt hier gedefinieerd als het resultaat van het dynamische samenspel tussen een dier en zijn omgeving. Daarin is de welzijnsstatus van dat dier gerelateerd aan de mate waarin hij zich kan aanpassen aan de uitdagingen die de heersende omgevingsomstandigheden bieden en de vrijheid die hij heeft om normale, soortspecifieke gedragspatronen¹ te vertonen, teneinde een staat te bereiken die hij als positief ervaart².

Wanneer de omgevingsomstandigheden het aanpassingsvermogen van het dier te boven gaan zijn interventie maatregelen vereist. Een momentane negatieve welzijnsstaat kan echter binnen het aanpassingsvermogen van een dier liggen en betekent niet noodzakelijk een toestand van zodanig lijden dat interventie is vereist.

Het dynamische dierenwelzijnconcept kan ook worden toegepast op groepen en populaties. Een groep dieren moet de vrijheid hebben om zich aan te passen aan de heersende omgevingsomstandigheden, waarbij de mate van vrijheid voor alle individuen van een gegeven groep of populatie als functioneel onderdeel van het geheel wordt beschouwd. Verschillen tussen individuen kunnen juist van belang zijn voor het aanpassingsvermogen en de zelfredzaamheid van de groep als geheel. Interventie gericht op een individu kan dus mogelijk (direct of op termijn) een negatief effect hebben op het welzijn van (andere) individuen. Daarom moet de zorgplicht ook de groep of populatie als belangrijk deel van de leefomgeving van het individu in acht nemen.

Onze **morele verantwoordelijkheid voor het welzijn van dieren** is context-overschrijdend en staat in eerste instantie los van de vraag hoe we, gelet op de andere waarden en de praktische mogelijkheden, hieraan invulling geven.

De **zorgplicht** is de wijze waarop we in de praktijk invulling kunnen en moeten geven aan onze morele verantwoordelijkheid. Deze zorgplicht is wél gerelateerd aan de context waarin het dier zich bevindt. De zorgplicht wordt mede bepaald door de menselijke beschikkingsmacht en door de mate waarin dieren ingeperkt worden in hun mogelijkheden om zich te kunnen aanpassen aan bestaande omgevingscondities.

Wanneer het aanpassingsvermogen van dieren niet is overschreden is de zorgplicht van de mens beperkt tot het in stand houden van deze toestand. Deze afwezigheid van de plicht om in te grijpen kan opgevat worden als een 'afblijfplicht'.

Wanneer het aanpassingsvermogen van dieren wél is overschreden, bestaat de zorgplicht van de mens uit het overwegen en uiteindelijk nemen van maatregelen om onaanvaardbaar lijden te voorkomen. Dat kan door maatregelen die gerelateerd zijn aan het aanpassingsvermogen van het dier (zoals vaccinatie of bijvoeren) of door maatregelen gericht op de omgevingsomstandigheden die een belasting vormen voor het dier (zoals verbetering van de habitat).

¹ Stereotypieën en depressie zijn weliswaar reacties om beter met (vroegere of heersende) negatieve omgevingsomstandigheden te kunnen omgaan, maar worden hier gezien als symptoom voor het overschrijden van het aanpassingsvermogen van een individu.

² Negatief en positief welzijn zijn, net zoals gezond en ziek, uitersten van een glijdende schaal.

De **zorgplicht** kan worden **ingeperkt** door fysieke en/of technische beperkingen, door mens- of diergerichte belangen, indien deze zwaarder wegen dan de welzijnsaantasting en door de maatschappelijke (on)aanvaardbaarheid van interventie maatregelen c.q. van het resulterende lijden. De vraag of interventie maatregelen vereist zijn dient in een stapsgewijs proces geanalyseerd te worden, waarbij het volledige analyseproces nodig is om tot een maatschappelijk breed gedragen conclusie te komen:

A) Wanneer er sprake is van een welzijnsaantasting beoordelen we eerst of interventie maatregelen (praktisch) mogelijk zijn.

A1) Wanneer er geen interventie maatregelen mogelijk zijn, dan zal potentieel dierenleed als onvermijdbaar geaccepteerd moeten worden. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer nietgehouden dieren buiten de beschikkingmacht van de mens in de winter van de honger overlijden.

A2) Wanneer er in de praktijk geen mogelijkheden voor effectieve vermindering van de welzijnsaantasting zijn, maar de welzijnsaantasting het gevolg is van (direct of indirect) menselijk handelen, moet het belang van dat menselijk handelen worden afgewogen tegen de belangen van het dier. Dit is bijvoorbeeld het geval bij dieren die in het kader van medisch onderzoek pijnlijke handelingen moeten ondergaan waarvoor geen alternatief voorhanden is.

B) Wanneer er wél interventie maatregelen mogelijk zijn, kan het zijn dat de primair verantwoordelijke beheerder/houder deze niet uitvoert omdat hij het belangrijker vindt om bepaalde (mens- of diergerichte) doelstellingen te realiseren, en deze doelstellingen een interventie beperken:

B1) Zijn er *geen* mens- of diergerichte doelstellingen die uit perspectief van de beheerder/houder belangrijker worden geacht dan de interventie maatregelen, dan moeten de interventie maatregelen worden uitgevoerd.

B2) Zijn er wel mens- of diergerichte doelen die uit perspectief van de beheerder/houder zwaarder wegen dan de interventie maatregelen, dan noemen we het resulterende lijden (*subjectief*) *noodzakelijk lijden* en moet er vervolgens een ethische afweging plaatsvinden om te bepalen of dat noodzakelijke lijden maatschappelijk aanvaardbaar is, of niet.

C) In de ethische afweging wordt bepaald of de (subjectieve) mens- of diergerichte doelen op basis van bestaande, maatschappelijk breed gedragen morele standpunten zwaarder wegen dan de aantasting van het welzijn van het dier. Deze afweging wordt gemaakt op basis van relevante feiten, intuïties en maatschappelijk breed gedragen waarden en normen.

C1) Wanneer uit de ethische afweging blijkt dat de mens- of diergerichte doelen niet zwaarder wegen dan de aantasting van het welzijn van het dier, dan moet de beheerder of houder andere interventie maatregelen voorstellen, of zijn handelen dat primair leidt tot de welzijnsaantasting aanpassen.

C2) Wanneer uit de ethische afweging blijkt dat de mens- of diergerichte doelen wél zwaarder wegen dan de aantasting van het welzijn van dieren, dan is er sprake van (maatschappelijk) *aanvaardbaar lijden*.

De menselijke verantwoordelijkheden ten opzichte van nietgehouden dieren ontstaan niet als gevolg van het gegeven dat de mens dieren houdt, maar als gevolg van de erkenning van de intrinsieke waarde van *alle* dieren, de erkenning dat dieren voelende wezens zijn en het gegeven dat de mens de leefomgeving (en als gevolg daarvan de zelfredzaamheid) van dieren beïnvloedt.

Onze (menselijke) zorgplicht is gerelateerd aan de mate waarin de mens de zelfredzaamheid van het dier beïnvloedt – hetzij door het dier zelf te beïnvloeden, hetzij door de omgeving van het dier te beïnvloeden. Daarbij tekent de Raad aan dat het rentmeesterschap – inhoudende dat de mens het recht heeft om dieren te houden, benutten en doden, het recht heeft om de levensruimte van dieren te beïnvloeden en de plicht heeft om in zijn handelen met de belangen van dieren rekening te houden – heden ten dage in Nederland een maatschappelijk breed gedragen grondhouding is. Dat betekent dat het inperken van de zelfredzaamheid van dieren ten principale aanvaardbaar is wanneer dat bepaalde belangen van de mens dient. Of de compenserende interventie maatregelen en de resterende welzijnsaantasting aanvaardbaar zijn zal per context afgewogen moeten worden.

Deze afweging wordt bij voorkeur vooraf (*ex ante*) gemaakt, zodat ze een preventief effect heeft en onaanvaardbaar lijden voorkomen wordt. Met een eenmalige afweging is de beheerder (of houder of hoeder) er nog niet: gedurende de looptijd van de praktijk moet hij zich er van vergewissen dat de beoogde welzijnseffecten inderdaad gerealiseerd worden. Bovendien kunnen veranderingen in breed gedragen maatschappelijke waarden en normen leiden tot verschuivingen in de afwegingen over de aanvaardbaarheid van lijden.

2. Inleiding

“Ten aanzien van de wijze waarop wij dieren houden, verwijst de Raad naar zijn zienswijze Verantwoord Houden (gepubliceerd maart 2010), over de rollen en verantwoordelijkheden ten aanzien van gehouden dieren. De Raad is van mening dat er ook een dergelijke zienswijze ten aanzien van niet- en semigehouden dieren moet komen, onder andere vanwege de publieke en politieke debatten over het welzijn van grote grazers in natuurgebieden. Daarbij is de Raad van mening dat het Afwegingsmodel voor Dierbeleid ook ingezet kan worden om tot een heldere en maatschappelijk breed gedragen definitie te komen van ‘gehouden’ en ‘niet gehouden’ dieren – en de eventuele gradaties daarin.”

Uit: Agenda voor het Dierbeleid (2010)

2.1 Centrale Vraag

De centrale vraag van deze zienswijze van de Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA) is wat de (individuele of collectieve) verantwoordelijkheid van de maatschappij ten aanzien van het welzijn (inclusief de gezondheid) van nietgehouden dieren zou moeten zijn; en op welke wijze we deze verantwoordelijkheid in de praktijk kunnen, mogen en moeten vormgeven.

2.2 Aanleiding

De decentralisatie en de privatisering van het natuurbeleid vragen meer inspanning van Rijk, provincies en andere natuurbeherende organisaties om hun beleid dienaangaande goed op elkaar aan te laten sluiten. Een gezamenlijk fundament en gedeelde uitgangspunten kunnen daarbij helpen. Met deze zienswijze beoogt de Raad voor Dierenaangelegenheden daar een aanzet voor te geven – in ieder geval met betrekking tot het diergerelateerde gedeelte van het natuurbeleid.

In eerdere publicaties³ stelde de RDA dat de rol van de maatschappij ten aanzien van het voorkómen van welzijnsschade niet beperkt is tot dieren die door mensen worden gehouden. Nederland is het enige land met wet- en regelgeving waarin een principiële zorgplicht voor alle dieren (waaronder dieren in de natuur)⁴ is opgenomen. Deze zorgplicht houdt in dat mensen “verplicht zijn de nodige zorg te verlenen als een dier hulpbehoevend is”. Wat *de nodige zorg* exact inhoudt en wanneer een dier *hulpbehoevend* is, lijkt echter wél afhankelijk van zijn status als wel- of nietgehouden dier⁵.

In de praktijk zien we dat nietgehouden en gehouden dieren volgens juridisch haaks op elkaar staande principes behandeld worden: in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (Gwwd) en zijn opvolger, de Wet Dieren, staat de zorgplicht voor het gehouden dier centraal, terwijl in de Flora- en faunawet (FF-wet) de afblijfplicht jegens de natuur een dominante rol speelt. Steeds duidelijker blijkt echter dat het onderscheid tussen gehouden en nietgehouden dieren niet zwart-wit is: er is een groeiende tussencategorie van ofwel zeer extensief gehouden dieren (zoals runderen en pony's die grazen in de uiterwaarden en

³ *Verantwoord Houden* (2009) en *Agenda voor het Dierbeleid* (2010)

⁴ Art. 36 in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren

⁵ zie bijvoorbeeld Swart & Keulartz over *Duty of Care* (2005 en 2010)

scharrelvarkens in bosgebieden), ofwel in hun gedragmogelijkheden significant beperkte nietgehouden dieren (zoals de grote grazers in het Oostvaardersplassengebied en de damherten in de Amsterdamse Waterleidingduinen). Bij een toenemende bevolkingsgroei in Nederland zullen de nietgehouden dieren te maken krijgen met steeds meer menselijke invloeden. Als gevolg van die toenemende verstedelijking en van het groeiende aantal vormen van extensieve veehouderij, is de verwachting dat de categorie dieren 'tussen gehouden en nietgehouden in' verder toeneemt. Tot slot bestaat er onduidelijkheid over de categorisering van de gededomesticeerde (opzettelijk of per ongeluk verwilderde) dieren en over de groeiende groep "wilde dieren" (vos, reiger, steenmarter) die zich vestigen in een stedelijke omgeving.

De huidige juridische verdeling in gehouden en nietgehouden dieren voorziet echter niet in een tussencategorie. Dat wringt: zo laten maatschappelijke discussies en politieke debatten zien dat een afblijfplicht voor nietgehouden dieren in een afgegrensde leefomgeving niet meer past bij onze huidige maatschappelijke waarden en normen. Een heroverweging van de categorieën waarin we dieren indelen en een nadere duiding van onze verantwoordelijkheden en rollen ten opzichte van die verschillende categorieën dieren is dus aan de orde.

De Raad voor Dierenaangelegenheden heeft een denkkader ontwikkeld dat de kunstmatige categorisatie van de zorgplicht voor dieren, bepaald door de specifieke relatie tussen mens en dier, overstijgt. Dit denkkader is een uniforme en integrale manier om de plichten en verantwoordelijkheden voor iedere vorm van mens-dierrelatie op een consistente wijze te kunnen duiden.

3. Dierenwelzijn herzien

3.1 Uitgangspunten

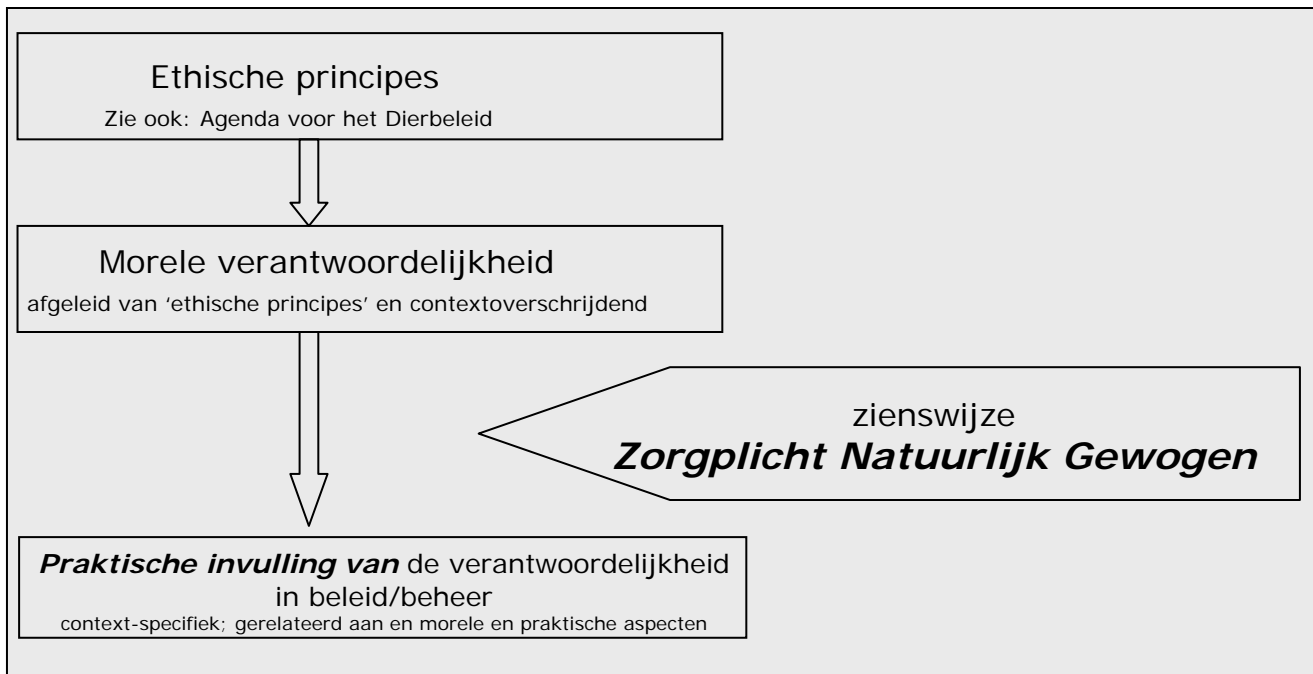
"Uit de publieksenquête blijkt dat het veld Relatie als belangrijkste wordt beschouwd. De meeste positieve aspecten in de omgang met dieren zijn gericht op de relatie mens-dier, en wel vanuit de beleving van de mens. Waarden als vrijheid, plezier en welbevinden spelen hier een belangrijke rol. Maar in de relatie met het dier staan ook waarden als respect voor het dier en zorgen voor het dier centraal." En: "Nut voor de mens en de rol in de natuur wordt door velen gezien als het meest waardevolle aspect van dieren."

(Uit: rapport *Denken over Dieren*, De Cock Buning et al (2012))

De overwegingen van de Raad in deze zienswijze hebben uitsluitend betrekking op onze menselijke verantwoordelijkheid voor het *dierenwelzijn*. Het is niet de bedoeling om in deze zienswijze de ethische principes van het houden van dieren, het *recht* van de mens om dieren als voedselbron te exploiteren, om dieren als proefdieren te gebruiken, om op dieren te jagen of om dieren als gezelschapsdier te houden te onderzoeken.

De Raad constateert dat de huidige maatschappij in moreel opzicht achter het bestaan van een menselijke verantwoordelijkheid voor het welzijn van dieren staat en dat – in lijn met de RDA-zienswijzen *Verantwoord Houden* (2009) en *Agenda voor het Dierbeleid* (2010) – het houden, benutten en doden van dieren ten behoeve van de mens conform breed gedragen maatschappelijke waarden aanvaardbaar wordt geacht.

Uit de morele verantwoordelijkheid volgt een zorgplicht. De Raad beperkt zich in deze zienswijze tot de vraag hoe ver die zorgplicht moet gaan om het welzijn van niet- en semigehouden dieren te waarborgen. De Raad laat zien hoe de onderliggende morele standpunten naar de praktijk vertaald kunnen en moeten worden om op een consistente wijze invulling te kunnen geven aan onze zorgplicht.



3.2 *Het concept Dierenwelzijn*

Bij onze overwegingen over hoe we onze morele verantwoordelijkheid voor het welzijn van dieren en onze bijbehorende zorgplicht dienen in te vullen, is een wetenschappelijk verantwoord en praktisch toepasbaar concept voor *Dierenwelzijn* essentieel.

Dierenwelzijn is een begrip dat op verschillende manieren kan worden uitgelegd. Een veelgebruikte conceptuele benadering van dierenwelzijn is die van de 'vijf vrijheden' van dieren. Deze richtlijn is gebaseerd op de bevindingen van de Brambell Committee uit 1965. De Britse Farm Animal Welfare Council heeft deze in 1993 uitgewerkt tot de zogenoemde *Five Freedoms*.

De Vijf Vrijheden bieden echter weinig handvatten om het welzijn van dieren op groepsniveau te beoordelen, noch om het welzijn van vrij, onder niet controleerbare omstandigheden, levende dieren te beoordelen. Dit komt doordat ze zijn vastgesteld om welzijnsaantasting in te kunnen schatten van individuele dieren die onder controleerbare omstandigheden gehouden worden en omdat zij uitgaan van het principe dat het waarborgen van het welzijn van een dier de afwezigheid van 'negatieve' toestanden vereist.

Veel wetenschappelijk geaccepteerde concepten benaderen welzijn als een continuüm tussen slecht en goed welzijn. Zij gaan er van uit dat tijdelijke negatieve toestanden wel degelijk gecompenseerd kunnen worden. Daarnaast betekent de afwezigheid van een negatieve toestand nog niet noodzakelijk het bestaan van een positieve toestand. Dit is uitermate relevant, omdat de (Nederlandse) maatschappij er in toenemende mate op aandringt om te streven naar situaties waarin het dier zijn toestand als positief ervaart – ook wel positief dierenwelzijn genoemd.

Zoals de Raad eerder schreef, beschouwen meer recente – wetenschappelijk onderbouwde – concepten dierenwelzijn als een interne toestand die door het dier zelf als positief wordt ervaren: "een dier verkeert in een staat van (goed) welzijn als het in staat is zich aan zijn levensomstandigheden aan te passen en tegelijk een toestand bereikt die het als positief ervaart"⁶.

De bestaande kennis over het belang van het natuurlijke aanpassingsvermogen voor het welzijn van dieren kan vertaald worden naar een biologisch verankerd welzijnsconcept. Dit concept is wel gerelateerd aan de Vijf Vrijheden, maar doorontwikkeld naar een meer dynamische benadering van dierenwelzijn. Het biedt een handvat om het welzijn van individuele dieren en groepen dieren te relateren aan de interactie van het dier zelf met zijn omgeving, ongeacht de specifieke context. Het is dus zowel op gehouden als op semi- en nietgehouden dieren toepasbaar.

Een dier verkeert in een positieve staat van welzijn indien het in staat is om adequaat te reageren op: honger, dorst en onjuiste voeding; thermaal en fysiek ongemak; verwondingen en ziekten; angst en chronische stress, en het de vrijheid heeft om normale, soortspecifieke gedragspatronen te vertonen, die het dier in staat stellen om zich aan te passen aan de uitdagingen die de heersende omgevingsomstandigheden bieden, zodat het dier een staat bereikt die het als positief ervaart.

⁶ *Verantwoord houden*, RDA (2009)

Aanpassingsvermogen = Aanleg + Ervaring + Omgevingsomstandigheden

Het aanpassingsvermogen van een individu wordt bepaald door het samenspel van genetische aanleg, verworven eigenschappen en omgevingsfactoren. Dit samenspel is dynamisch van aard, omdat het individu zelf veranderingen doorloopt (bijvoorbeeld door leeftijd en eerdere ervaringen), en doordat omgevingsfactoren sterk kunnen veranderen. Uitgaande van (genetisch bepaalde) basiscapaciteiten zal het aanpassingsvermogen van het dier meer belast worden naarmate de inperking door omgevingsfactoren toeneemt. Dit resulteert in een grotere kans op welzijnsaantasting als gevolg van het overschrijden van het aanpassingsvermogen.

3.3. Welzijn en populaties

De Raad erkent dat het aanpassingsvermogen van dieren in het concept Dierenwelzijn een centrale plaats inneemt. Indien de omstandigheden een groot of langdurig beroep doen op het aanpassingsvermogen van een dier, dan neemt het risico toe dat het dier in een toestand geraakt die het als negatief ervaart en die gekenmerkt kan worden door lichamelijke problemen, een tekort aan soorteigen en een overmaat aan afwijkend gedrag. De Raad neemt daarom in zijn overwegingen het aanpassingsvermogen van het dier in relatie tot zijn levensomstandigheden als uitgangspunt voor het duiden van de kwaliteit van dierenwelzijn, en van de praktische invulling van de zorgplicht dienaangaande.

Vooraf bij dieren in het wild lijken de behoeften van individuele dieren te kunnen conflicteren met de behoeften van een dierpopulatie, wanneer maatregelen die vanuit ecologisch belang nodig zijn om een gegeven dierpopulatie te beschermen een nadelig effect hebben op het welzijn van sommige individuen binnen dezelfde populatie.

De Raad meent dat de ogenschijnlijke tegenstellingen tussen het welzijn van individuele dieren en de belangen van dierpopulaties en ecologie verdwijnen wanneer het dynamische concept van dierenwelzijn ook wordt toegepast om het welzijn van dierpopulaties te duiden. Een groep dieren moet de vrijheid hebben om zich aan te passen aan de heersende omgevingsomstandigheden, waarbij de mate van vrijheid voor alle individuen van een gegeven groep of populatie als functioneel onderdeel van het geheel wordt beschouwd. Hier ligt voor de overheid een kans om de welzijnsbelangen van individuele dieren in lijn te brengen met het belang van het behoud van diersoorten (of intrinsieke waarde van de soorten).

Zo kan interventie gericht op een individu een negatief effect hebben op het welzijn van (andere) individuen. Het is bijvoorbeeld een biologische realiteit dat binnen (sociale) groepen van dieren niet alle individuele dieren op ieder moment in een maximale staat van welzijn kunnen verkeren. Deze verschillen tussen individuen kunnen echter juist van belang zijn voor het aanpassingsvermogen en de zelfredzaamheid van de groep als geheel. Daarom moet de zorgplicht ook de groep of populatie als belangrijk deel van de leefomgeving van het individu in acht nemen.

3.4 Welzijn en 'Lijden'

De huidige wet- en regelgeving is voornamelijk erop gericht *onnodig lijden* van dieren te voorkomen. Hoewel deze gedachtelijn logisch lijkt, is de vraag wat *onnodig lijden* feitelijk inhoudt niet eenvoudig te beantwoorden. In de controversiële discussie rond de vraag of hongeren tijdens de winter bij grote grazers in de Oostvaardersplassen *onnodig lijden* is, ziet de Raad dat in de praktijk uiteenlopende definities van het begrip *onnodig lijden* gehanteerd worden. Daarom is het verstandig om te beginnen met een precieze duiding van het begrip *onnodig lijden*. Een verdere toelichting volgt in paragraaf 5.2.

Daarnaast is ook de vraag hoe de concepten van *welzijn* en *lijden* aan elkaar gerelateerd zijn. Als wij welzijn verstaan als een continuüm tussen slecht en goed welzijn, waar langs dit continuüm begint dan lijden? En verder, als het streven moet zijn om een positieve welzijnstoestand van dieren te bereiken, zoals wij dit in 2009 in *Verantwoord Houden* hebben gesteld, onder welke voorwaarden zal dierenleed dan überhaupt nog aanvaardbaar kunnen zijn?

Indien we ervan uitgaan dat de welzijnsstatus van een dier bepaald wordt door de mate waarin hij zich kan aanpassen aan de uitdagingen van de heersende omgevingsomstandigheden^{7,8}, dan is er zeker sprake van *lijden* wanneer het aanpassingsvermogen van het dier wordt overschreden. Een momentane staat van lijden kan echter binnen het aanpassingsvermogen van een dier liggen en betekent niet noodzakelijk dat interventie is vereist.

3.5 Conclusies

- De Raad neemt het aanpassingsvermogen van het dier in relatie tot zijn levensomstandigheden als uitgangspunt voor het duiden van de kwaliteit van dierenwelzijn, en van de praktische invulling van de zorgplicht dienaangaande.
- Wanneer het aanpassingsvermogen van het dier wordt overschreden is interventie vereist. Een momentane staat van lijden kan echter binnen het aanpassingsvermogen van een dier liggen en betekent niet noodzakelijk dat interventie is vereist.
- Het dynamische dierenwelzijnconcept kan ook worden toegepast op niet gehouden dieren en op groeps- en populatieniveau.
- De schijnbaar tegengestelde doelstellingen tussen welzijn en ecologie vallen weg wanneer we dit dynamische concept voor dierenwelzijn hanteren.

⁷ Stereotypieën en depressie zijn weliswaar reacties om beter met negatieve omgevingsomstandigheden te kunnen omgaan, maar worden hier gezien als symptoom voor het overschrijden van het aanpassingsvermogen van een individu.

⁸ Negatief en positief welzijn zijn, net zoals gezond en ziek, uitersten van een glijdende schaal.

4. Morele verantwoordelijkheid en Zorgplicht

4.1 Morele verantwoordelijkheid

Dieren zijn *sentient beings*: wezens met gevoel, die pijn en leed kunnen ervaren. Dit werd in 1997 formeel vastgelegd in het Verdrag van Amsterdam en in 2009 nogmaals bekrachtigd in het Verdrag van Lissabon. De erkenning dat dieren *sentient beings* zijn, is context overschrijdend: zowel gehouden als nietgehouden dieren zijn wezens met gevoel.

Naast het erkennen van *sentience* van dieren erkennen we ook dat (individuele) dieren een intrinsieke waarde hebben. Deze erkenning werd in Nederland voor het eerst vastgelegd in 1981, als een van de grondslagen voor de omgang met dieren in de Nota rijksoverheid en dierenbescherming, en is in Art 1.3 één van de uitgangspunten van de Nederlandse Wet Dieren. De intrinsieke waarde van dieren is de waarde van de kwaliteiten van een individu of de soort *an sich*, ongeacht de waarde die het individu of de soort heeft voor mensen.

De erkenning van dieren als zijnde *sentient beings* en de erkenning van de intrinsieke waarde van dieren leiden er toe dat de mens **moreel gezien de verantwoordelijkheid** heeft om in zijn handelen rekening te houden met het welzijn van alle dieren, ongeacht soort of context. In het verdrag van Lissabon is deze morele verantwoordelijkheid zelfs formeel vastgelegd.

Bij gehouden dieren worden de gehele leefomgeving en gedeeltelijk zelfs hun soortspecifieke kenmerken door mensen bepaald. De morele verantwoordelijkheid van de mens voor het welzijn van het dier lijkt in deze context evident: Men zou kunnen beargumenteren dat daar waar geen sprake is (of gaat zijn) van invloed van menselijk handelen op het dier, er ook geen sprake kan zijn van verantwoordelijkheid van mensen. Wanneer we natuur in zijn meest strikte definitie – “niet door de mens beïnvloede plant- en dierpopulaties” – nemen, zou de mens geen verantwoordelijkheid voor het welzijn van dieren in de natuur kunnen hebben. Er is overigens in Nederland geen, en in Europa nauwelijks nog zuivere natuur: de leefomgeving en bewegingspatronen van vrijwel alle dieren in de natuurlijke omgeving worden door menselijk landgebruik en landbeheer beïnvloed en vele dierpopulaties worden rechtstreeks beheerd. De raad is van mening dat de mate van natuurlijkheid de **morele** verantwoordelijkheid als zodanig niet verandert, omdat deze morele verantwoordelijkheid voortvloeit uit de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier en uit de overtuiging dat dieren *sentient beings* zijn. Deze morele verantwoordelijkheid gaat overigens nadrukkelijk over het menselijk handelen en heeft geen betrekking op de interactie van dieren onderling.

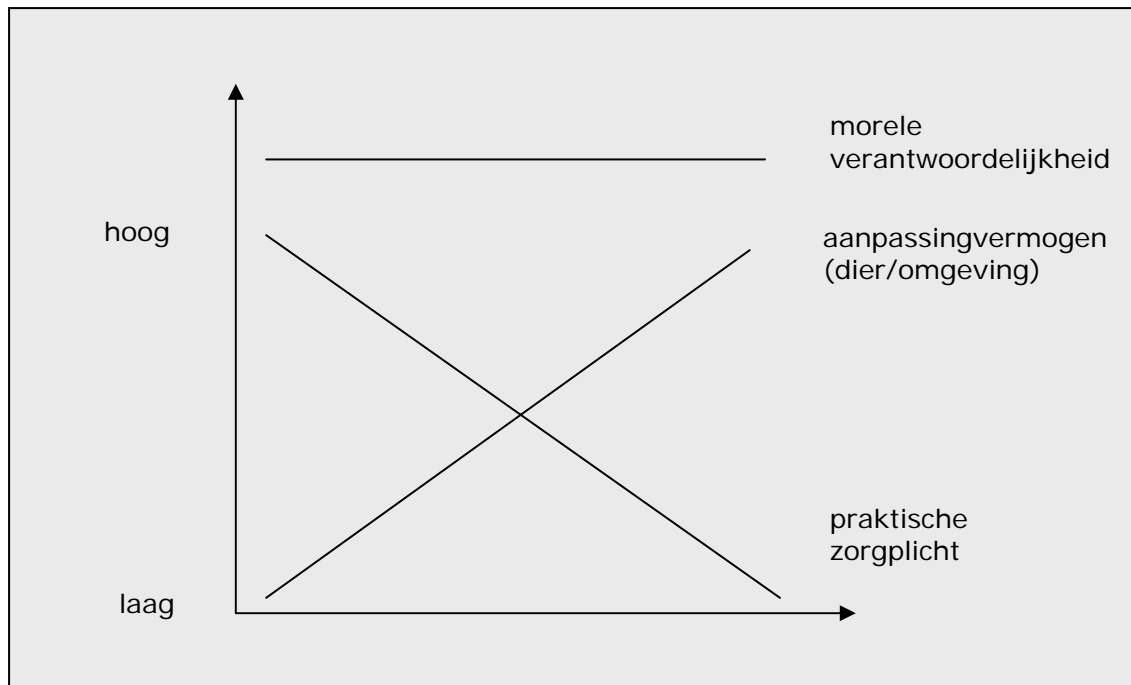
De Raad is zich bewust van de uiteenlopende opvattingen over de mens-dierrelatie en over de mens-natuurrelatie. Daaronder zijn stromingen die vinden dat de mens geen zeggenschap over of verantwoordelijkheden jegens de natuur heeft en stromingen die vinden dat de mens geen verantwoording hoeft af te leggen over de wijze waarop hij met dieren of natuur omgaat. De Raad baseert zich in deze zienswijze echter op de in de Nederlandse maatschappij breed gedragen opvattingen dat de mens een participant in en/of hoeder van de natuur en van de dieren is, dat hij daardoor een principiële morele verantwoordelijkheid draagt en dat hij daarover verantwoording aflegt.

4.2 Zorgplicht (inclusief Afblijfplicht)

De wijze waarop mensen in de praktijk invulling geven aan hun morele verantwoordelijkheid voor het welzijn van dieren noemen we **zorgplicht**. Deze zorgplicht kan ook bestaan in de plicht om NIET in te grijpen. Dit wordt vaak 'afblijfplicht' genoemd. In dit rapport wordt geen onderscheid gemaakt tussen deze twee begrippen, maar wordt zorgplicht bedoeld als term die alle gradaties van zorg omvat.

Anders dan de **morele** verantwoordelijkheid – die zonder gradaties is – verschilt de mate waarin de zorgplicht **praktisch** uitgeoefend kan, moet en mag worden. Dat komt doordat de praktische en technische mogelijkheden per diersoort en situatie kunnen verschillen en doordat dieren (zowel gehouden als nietgehouden) of hun leefomgeving in wisselende mate en al dan niet opzettelijk, door menselijke activiteiten worden beïnvloed.

Swart en Keulartz betoogden al in 2005 en in 2010 dat er sprake is van een glijdende schaal van specifieke zorg (op het niveau van het individuele dier) naar aspecifieke zorg (op het niveau van de leefomgeving van de dierpopulatie) en dat de mate waarin de zorg specifiek of aspecifiek moet zijn, afhangt van de invloed van de mens op de leefomgeving van het dier: hoe groter de invloed van de mens, hoe specifiekere de zorg van de mens voor het welzijn van het dier moet zijn.



Figuur 2:

De praktische zorgplicht is gerelateerd aan de mate waarin het aanpassingsvermogen van het dier (als gevolg van inperking van het eigen aanpassingsvermogen of als gevolg van veranderingen in de omgevingsomstandigheden) beperkt is.

De morele verantwoordelijkheid is de grondslag voor de praktische zorgplicht en is ten aanzien van alle sentient beings gelijk.

Het aanpassingsvermogen van het dier staat centraal bij de vaststelling van de kwaliteit van dierenwelzijn (zie paragraaf 3.2). Daaruit volgt dat de zorgplicht beperkt is tot die situaties waarin het dier over onvoldoende mogelijkheden beschikt of gaat beschikken om zich goed te kunnen aanpassen (door wijzigingen van zijn gedrag die afdoende zijn om zich goed aan zijn omgeving te kunnen aanpassen en zo, op termijn, een staat van goed welzijn te bereiken). De Raad accepteert hierbij als biologisch feit dat perioden van suboptimaal of zelfs slecht welzijn deel uit kunnen maken van dit aanpassingsproces en van het natuurlijke bestaan (zoals blootstelling aan slechte weercondities of periodiek voedseltekort).

De zorgplicht wordt verder beperkt door de praktische kant van interventie en de beschikbaarheid van realistische maatregelen om een verbetering van het welzijn te bewerkstelligen. Een gebrek aan praktische mogelijkheden leidt per definitie tot een uitsluiting van de plicht om actie te ondernemen. Wanneer de welzijnsaantasting (in)direct wordt veroorzaakt door menselijk handelen, staat de rechtvaardiging van dat menselijke handelen in dergelijke gevallen overigens wel ter discussie.

Tot slot kan de plicht om voor een goed welzijn van dieren te zorgen verder worden ingeperkt wanneer we op basis van een ethische afweging tot de conclusie komen dat het belang van mens- of diergerichte doelstellingen zwaarder weegt dan de aantasting van het welzijn van het dier. Zo wordt bijvoorbeeld in de huidige situatie een potentiële welzijnsaantasting maatschappelijk geaccepteerd wanneer we dieren gebruiken als proefdier of voor de voedselproductie, maar ook wanneer we dieren bejagen, o.a. in het kader van verkeersveiligheid of ter bevordering van de biodiversiteit. Als diergerichte doelstellingen zijn handelingen te noemen die op de langere termijn als welzijnsbeschermend of – verhogend worden beschouwd, maar ook het achterwege laten van interventie maatregelen, wanneer maatregelen tot bescherming van een individueel dier leiden tot onaanvaardbare welzijnsaantasting van andere dieren.

In hoeverre mens- of diergerichte doelstellingen zwaarder wegen dan een bepaalde dierenwelzijnsaantasting en in hoeverre menselijk handelen dat leidt tot niet-compenseerbare dierenwelzijnsaantasting aanvaardbaar is, moet zorgvuldig worden afgewogen. De Raad adviseert om daarvoor gebruik te maken van het Afwegingsmodel voor Dierbeleid dat hij in 2010 in zijn zienswijze *Agenda voor het Dierbeleid* presenteerde. In bijlage I vindt u een op deze zienswijze toegesneden versie van het Afwegingsmodel.

4.3 Conclusies

De mens heeft een morele verantwoordelijkheid voor het welzijn van dieren, omdat dieren voelende wezens zijn en omdat de mens direct of indirect invloed heeft op de mogelijkheden van individuele dieren en van dierpopulaties om zich aan te passen aan de heersende omstandigheden.

De praktische uitoefening van deze morele verantwoordelijkheid noemen we zorgplicht. De invulling van de zorgplicht kan worden ingeperkt door de praktische onmogelijkheid om het welzijn van een dier of een populatie dieren te waarborgen en door mens- en diergerichte doelstellingen die zwaarder kunnen wegen dan welzijnsaantasting. Er moet altijd een ethische afweging van de aanvaardbaarheid van de welzijnsaantasting plaatsvinden.

5. Zorgplicht vormgeven

5.1 Zorgplicht en Verantwoordelijkheid

In *Verantwoord Houden* (2009) stelde de Raad vast dat in de mens-dierrelatie het dier de zwakkere partij is en dat dierhouders daarom bereid moeten zijn verantwoording af te leggen over de wijze waarop zij hun dieren houden. Dat geldt *mutatis mutandis* ook voor semi- en nietgehouden dieren. Een logische vraag daarbij is wie er verantwoordelijk is en wie er verantwoording moet afleggen.

Verantwoordelijkheid dragen

Artikel 2 van de Flora- en faunawet geeft een goede indicatie: daarin wordt gesteld dat "eenieder die door zijn handelen nadelige gevolgen bij het dier veroorzaakt, verplicht is alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd om die gevolgen te voorkomen, deze zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken". Dit betekent dat de zorgplicht ligt bij diegene die de zelfredzaamheid van de dieren zodanig inperkt of dreigt in te perken dat het aanpassingsvermogen van die dieren overschreden wordt.

Verantwoording afleggen

De Raad is van mening dat deze zorgplicht niet alleen het nalaten van benadelende handelingen of het uitvoeren van interventie maatregelen omvat. Ook het op een transparante en maatschappelijk verantwoorde wijze maken van de daar aan ten grondslag liggende afwegingen is een essentieel onderdeel van die zorgplicht. Hij die verantwoordelijkheden draagt, moet daarover verantwoording willen afleggen. De Raad vindt dat dit zeker ook zou moeten gelden voor die dieren die wij de juridische status '*res nullius*' hebben toegedicht: dit beantwoordt aan de huidige maatschappelijke opvatting dat deze dieren van niemand persoonlijk zijn en – daarmee – van ons allemaal.

5.2 Lijden en zorgplicht

De huidige wet- en regelgeving (i.c. de Flora- en faunawet, de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren en de Wet dieren) bepaalt dat *onnodig lijden* voorkomen moet worden. Het begrip *onnodig lijden* wordt echter niet nader gedefinieerd en in de praktijk zeer verschillend geïnterpreteerd. Daardoor ontbreekt het ook aan eenduidigheid in de manier waarop wij onze verplichtingen jegens dieren interpreteren en vormgeven.

Lijden is een subjectieve emotionele toestand en de mate van lijden kan alleen door het lijdende individu zelf beoordeeld worden. Wanneer we lijden definiëren als "een negatieve toestand die onwenselijk is en die, indien mogelijk, voorkomen of beëindigd moet worden" dan is het belangrijk om te beseffen dat negatieve emoties niet altijd lijden betekenen. Angst is bijvoorbeeld een emotie die belangrijk is om schade te voorkomen, net zoals pijn. Negatieve emoties zijn dus van waarde voor het individu, omdat zij hem in staat stellen zich aan zijn omstandigheden aan te passen. Pas wanneer een individu niet de mogelijkheid heeft om adequaat op een negatieve emotie te reageren - door zich bijvoorbeeld te onttrekken aan een angstveroorzakende situatie - ontstaat er een belasting die het aanpassingsvermogen van het individu kan overstijgen.

Verder moeten wij ons realiseren dat dezelfde omstandigheden voor verschillende diersoorten niet noodzakelijk dezelfde gevolgen hebben: bepaalde diersoorten zijn er bijvoorbeeld op aangepast om periodes van voedselschaarste te doorstaan door op hun vetreserves terug te vallen. Voor deze soorten betekent dus de blootstelling aan een

voedseltekort niet dat zij honger lijden. Uiteraard heeft ieder aanpassingsvermogen zijn grenzen: een dier dat uiteindelijk een hongerdood sterft omdat de voedselschaarste zijn aanpassingsvermogen te boven gaat, zal wel een toestand van lijden ervaren.

Wanneer bestaat er een zodanige toestand van lijden dat wij moeten ingrijpen? Om dit te bepalen kijken we naar het aanpassingsvermogen van een dier: wanneer het aanpassingsvermogen van het dier niet overschreden wordt kan er weliswaar sprake zijn van een momentane negatieve (emotionele) status, maar is ingrijpen niet noodzakelijk aan de orde. De zorgplicht houdt in dat geval vooral in dat men die handelingen moet nalaten die eraan kunnen bijdragen dat het aanpassingsvermogen van het dier overschreden wordt. Dit kan opgevat worden als een afblijfplicht⁹.

Als het dier niet in staat is om zich aan te passen aan de uitdagingen van zijn omgevingsomstandigheden is ingrijpen wel vereist. Het kan echter zo zijn dat het aanpassingsvermogen van het dier overschreden wordt, terwijl interventie maatregelen technisch onmogelijk of praktisch onhaalbaar zijn. In dat geval spreken we van onvermijdbaar lijden. Wanneer onvermijdbaar lijden (direct of indirect) ontstaat als gevolg van menselijk handelen (bijvoorbeeld doordat de mens de leefomgeving van dieren beïnvloedt, of doordat de mens dieren in een bepaalde leefomgeving brengt) bestaat de zorgplicht uit het toetsen van de (maatschappelijke) aanvaardbaarheid van dat menselijke handelen en het daaruit volgende lijden van dieren.

Wanneer er wel interventie maatregelen mogelijk zijn, moeten we kijken of er (subjectieve) mens- of diergerichte doelstellingen zijn die beperkend zijn voor mogelijke interventie maatregelen. Is dat niet het geval dan bestaat de zorgplicht uit het uitvoeren van de interventie maatregelen. Zouden we het uitvoeren van die interventie maatregelen nalaten, dan is er sprake van onnodig lijden.

De natuurlijke sterfte als gevolg van verhongering van grote grazers in het Oostvaardersplassengebied werd bijvoorbeeld door ICMO2 als onnodig lijden beoordeeld, omdat de beheerder van dat gebied interventie maatregelen (in de vorm van afschot van zwakke dieren) praktisch kan uitvoeren. De managementdoelstelling 'natuurlijk beheer met zo min mogelijk ingrepen' werd hierbij als niet voldoende beschouwd om op te kunnen wegen tegen het lijden van de dieren. Als resultaat werd het als moreel onaanvaardbaar beoordeeld om niet in te grijpen bij dieren die in een dermate slechte staat verkeren dat zij daaraan naar verloop van tijd zullen sterven.

Wanneer er interventie maatregelen mogelijk zijn, maar mens- of diergerichte doelstellingen (zoals populatiebelangen) de uitvoering van mogelijke interventie maatregelen beperken, dan noemen we dat nodig lijden (nodig om bepaalde doelstellingen te bereiken). In geval van nodig lijden moet er een ethische afweging plaatsvinden om te bepalen of deze doelstellingen wel of niet maatschappelijk breed wordt gedragen en lijden als gevolg van het niet uitvoeren van interventie maatregelen aanvaardbaar is. Wanneer uit deze afweging komt dat het lijden aanvaardbaar is, blijft de zorgplicht beperkt tot het zorgvuldig en transparant uitvoeren van dit afwegingsproces. Indien het lijden niet aanvaardbaar blijkt, omvat de zorgplicht vervolgens ook het uitvoeren van de interventie maatregelen.

Wanneer bijvoorbeeld nietgehouden dieren gevaar opleveren voor het weg- of vliegverkeer kunnen die dierpopulaties beheerd worden (d.m.v. toegang beperkende maatregelen, populatiereductie, etc.) om het gevaar voor de mens te verminderen.

⁹ Deze aan het dierenwelzijn gerelateerde afblijfplicht gaat uit van de gegeven situatie. Een besluit om het dier ten behoeve van de mens te benutten verandert de gegeven situatie, hetgeen een nieuwe inschatting van de welzijnssituatie van het dier vereist. Deze inschatting vindt bij voorkeur voorafgaand aan het besluit om een dier ten behoeve van de mens te benutten plaats.

Dat beheer kan de dieren en de dierpopulaties zodanig beïnvloeden dat hun aanpassingsvermogen wordt overschreden. Dat lijden is weliswaar *vermijdbaar* (want we zouden er voor kunnen kiezen om de dierpopulaties niet te beheren), maar ook *noodzakelijk* (want nodig om de veiligheid van de mens te bevorderen) en *aanvaardbaar* wanneer we in een ethische afweging hebben vastgesteld dat in dit geval de veiligheid van de mens zwaarder weegt dan het lijden van de dieren en/of dierpopulaties.

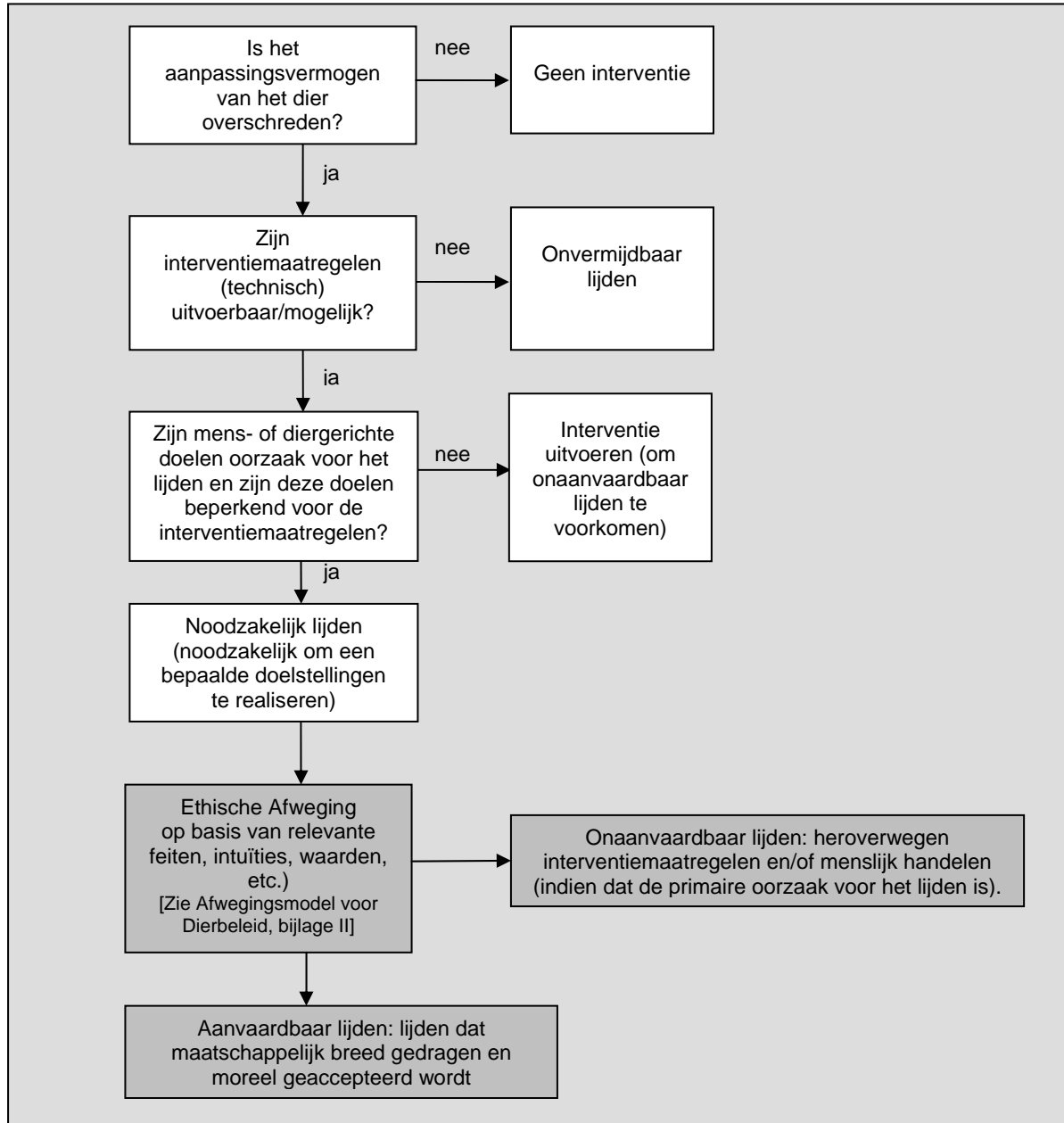
De vraag of interventie maatregelen vereist zijn dient in een stapsgewijs proces geanalyseerd te worden, waarbij het volledige analyseproces nodig is om tot een maatschappelijk breed gedragen conclusie te komen. Onderstaand schema laat zien welke vragen beantwoord moeten worden om te komen tot een consistente en transparante invulling van onze zorgplicht voor het welzijn van dieren.

Het analyseproces begint altijd met de vraag of het aanpassingsvermogen van een individu of groep is overschreden, en er dus sprake is van dierenleed. Indien deze vraag met 'ja' beantwoord wordt, volgt de analyse of het lijden *onvermijdbaar* danwel *noodzakelijk* is. Dit zijn echter nog steeds tussenstappen. Het volledige analyseproces zal moeten aantonen of potentieel dierenleed maatschappelijk *aanvaardbaar* is.

Wanneer een bepaalde praktijk en/of bepaalde maatregelen in onaanvaardbaar lijden resulteren, moeten de praktijk en/of de interventie maatregelen heroverwogen worden. Het staken van primair, lijden veroorzakend, menselijk handelen is nadrukkelijk onderdeel van die heroverweging.

De totale afweging wordt bij voorkeur vooraf (*ex ante*) gemaakt, zodat ze een preventief effect heeft en onaanvaardbaar lijden voorkomen wordt. Met een eenmalige afweging is de beheerder (of houder of hoeder) er nog niet: gedurende de uitvoering van de praktijk moet hij zich er van vergewissen dat de beoogde welzijnseffecten inderdaad gerealiseerd worden. Bovendien kunnen veranderingen in breed gedragen maatschappelijke waarden en normen leiden tot verschuivingen in de afwegingen over de aanvaardbaarheid van lijden en dus, over de aanvaardbaarheid van de praktijk.

Let wel: conform de in paragraaf 3.1 geformuleerde uitgangspunten hebben dit schema en de in deze zienswijze bepleite afweging uitsluitend betrekking op de *aanvaardbaarheid van potentiële dierenwelzijnaantastingen* als gevolg van een bepaalde praktijk – en niet op de *principiële aanvaardbaarheid* van bepaalde praktijken,. Daarbij tekent de Raad aan dat voor veel dierhouderijpraktijken vandaag de dag op basis van breed gedragen maatschappelijke waarden en normen enige mate van dierenwelzijnaantasting aanvaardbaar wordt geacht.



De afwegingen vinden achtereenvolgens plaats op technisch niveau, op beheerniveau en op maatschappelijk niveau. Het spreekt voor zich dat deze afwegingen in de openbaarheid en bij voorkeur ex ante plaatsvinden.

5.3 *Ex-ante evaluatie*

De Raad voor Dierenaangelegenheden pleitte in zijn zienswijze *Winstgevend Welzijn* (2012) voor een verbreding van de milieueffectrapportage (m.e.r.) naar een maatschappelijk-effect-rapportage. Deze aanbeveling herhaalt de Raad hier, waarbij hij van mening is dat de afwegingen zoals beschreven in paragraaf 5.2 van deze zienswijze een integraal onderdeel van die m.e.r. zouden moeten zijn.

Praktisch gezien betekent dit dat eenieder die plannen wil gaan uitvoeren waarvan redelijkerwijs te verwachten is dat die het welzijn (i.c. de zelfredzaamheid) van dieren of dierpopulaties gaan aantasten, daar in een *ex ante* evaluatie verantwoording over aflegt en – dus – laat zien of en in welke mate er sprake kan gaan zijn van welzijnsaantasting, welke technisch mogelijke en maatschappelijk aanvaardbare interventie maatregelen hij zal gaan nemen en welke maatschappelijk aanvaardbare welzijnsaantasting hij verwacht dat er uiteindelijk resteert.

In veel gevallen wordt een dergelijke *ex ante* evaluatie al min of meer uitgevoerd, bijvoorbeeld in de vorm van milieueffectrapportages en faunabeheerplannen, maar de Raad is van mening dat de afwegingen en conclusies ten aanzien van de zorgplicht jegens dieren explicieter moeten worden gemaakt. In geval van het Oostvaardersplassengebied is deze evaluatie gaandeweg gemaakt door de tweede ICMO-commissie. In geval van de damherten in de Amsterdamse Waterleidingduinen, voor het uitzetten van dieren in nieuwe natuurgebieden (het zgn. *rewilding*) en voor het inperken van leefgebieden door bijvoorbeeld infrastructurele projecten is het nu tijd om deze *ex ante* evaluatie in te voeren. Ook de slepende discussie over het wel of niet opvangen van zieke zeehonden (of andere nietgehouden dieren) zou geholpen zijn met een *ex ante* evaluatie van de zorgplicht, de maatschappelijk aanvaardbare interventie maatregelen en het maatschappelijk aanvaardbaar lijden.

5.4 *Conclusies*

- De zorgplicht ligt bij diegene die door zijn (voorgenomen) handelen het aanpassingsvermogen van een dier of diergroep zou kunnen inperken. Diegene dient voorafgaand aan zijn voorgenomen handelen zichtbaar te maken op welke wijze hij invulling geeft aan zijn zorgplicht. Dit is nadrukkelijk ook onderdeel van de zorgplicht.
- Het begrip 'onnodig lijden' kan verder verfijnd worden naar '(on)vermijdbaar lijden' en '(on)aanvaardbaar lijden'. Deze verfijning vindt plaats op achtereenvolgens een wetenschappelijk (biologisch) niveau, een praktisch niveau, een houder/beheerdersniveau en tot slot een maatschappelijk-ethisch niveau.
- De zorgplicht voor dieren of diergroepen is gerelateerd aan de (on)vermijdbaarheid van het lijden en aan de (on)aanvaardbaarheid van het lijden.
- Het verbreden van de milieueffectrapportage (m.e.r.) naar een maatschappelijk-effect-rapportage biedt, met inpassing van het afwegingskader van de RDA, goede handvatten voor het transparant maken van de afwegingen ten aanzien van het welzijn en de zorgplicht van semi- en nietgehouden dieren.

6. Praktijkvoorbeelden

6.1 *Een muis is een muis is een muis*

Als we vinden dat we een zorgplicht hebben voor *alle* soorten dieren (dus voor levende wezens met gevoel en met een intrinsieke waarde), dan geldt onze morele zorgplicht ook voor een muis, ongeacht of deze als 'dier in het wild', 'plaagdier', 'huisdier' of 'proefdier' wordt aangemerkt. Vergeleken bij een dier in het wild wordt een muis die als huisdier of proefdier wordt gehouden echter blootgesteld aan leefomstandigheden die zijn vrijheid om zich aan omgevingsomstandigheden aan te passen aanzienlijk beperken. Zo moet deze muis bijvoorbeeld voedsel en water worden gegeven, omdat hij niet de vrijheid heeft zelf zijn voedsel te verzamelen. Onze praktische zorgplicht voor een muis als huisdier of proefdier is blijkbaar aanzienlijk groter dan die voor een muis in het wild. Wanneer een wilde muis daarentegen als plaagdier een potentiële bedreiging vormt voor de volksgezondheid, dan moet diezelfde zorgplicht voor de muis wijken voor het menselijk belang (d.w.z. de bescherming van de volksgezondheid). Zo wordt gerechtvaardigd dat plaag-muispopulaties op iedere noodzakelijk geachte wijze worden beheerd, zelfs als dit beheer leidt tot het lijden van individuele dieren. Het is echter wel onze verantwoordelijkheid om hierbij voor maatregelen te kiezen die zo veel mogelijk rekening houden met de intrinsieke waarde van het dier (door bijvoorbeeld preventieve werende maatregelen toe te passen), en die onaanvaardbaar lijden van het dier voorkomen.

6.2 *Muizen, muggen en amoeben*

Er ligt een gelijksoortig argument ten grondslag aan de verschillen in onze verantwoordelijkheid voor het welzijn van muizen, muggen en amoeben. Maar hoewel we kunnen stellen dat muizen duidelijk wezens zijn met gevoel en bewustzijn (tenminste in de mate dat zij kunnen lijden of enig bewustzijn van hun interne toestand hebben), geldt dat wellicht niet voor minder complexe organismen. Als welzijn uitsluitend wordt bepaald in relatie tot de perceptie van het dier van zijn eigen status, dan zou men kunnen stellen dat een eventuele menselijke verantwoordelijkheid voor de bescherming/facilitering van het welzijn van een dier zich beperkt tot wezens met *gevoel*.

Het is echter niet helemaal duidelijk welke diersoorten over 'gevoel' beschikken, en beoordeling van een 'bewustzijn' is vooral een subjectief menselijk oordeel dat voortkomt uit onze eigen beperkte kennis. Hoewel wetgeving over proefdieren zich bijvoorbeeld al decennialang beperkt tot gewervelde dieren, zijn in recente amendementen ook cephalopoda (koppotigen zoals inktvissen) opgenomen, omdat men tegenwoordig van mening is dat hun cognitieve capaciteiten gelijkwaardig zijn aan die van lagere gewervelde diersoorten. Dus, terwijl we accepteren dat onze verantwoordelijkheid voor dierenwelzijn zich beperkt tot dieren die leed of een positieve welzijnstoestand kunnen ervaren, hangt de onderverdeling van dieren in wezens met of zonder gevoel af van onze eigen kennis. Aangezien onze kennis beperkt is, zijn wij er geen voorstander van dat deze verantwoordelijkheid wordt beperkt tot dieren die *a priori* als wezens met gevoel zijn gedefinieerd. Zoals het eerdere voorbeeld al aangaf, kan iedere verplichting tot interventie of het ondernemen van actie echter praktisch worden beperkt door overige afwegingen (dat het bijvoorbeeld moeilijk is de omgevingsrelaties van een mug of een amoebe te veranderen).

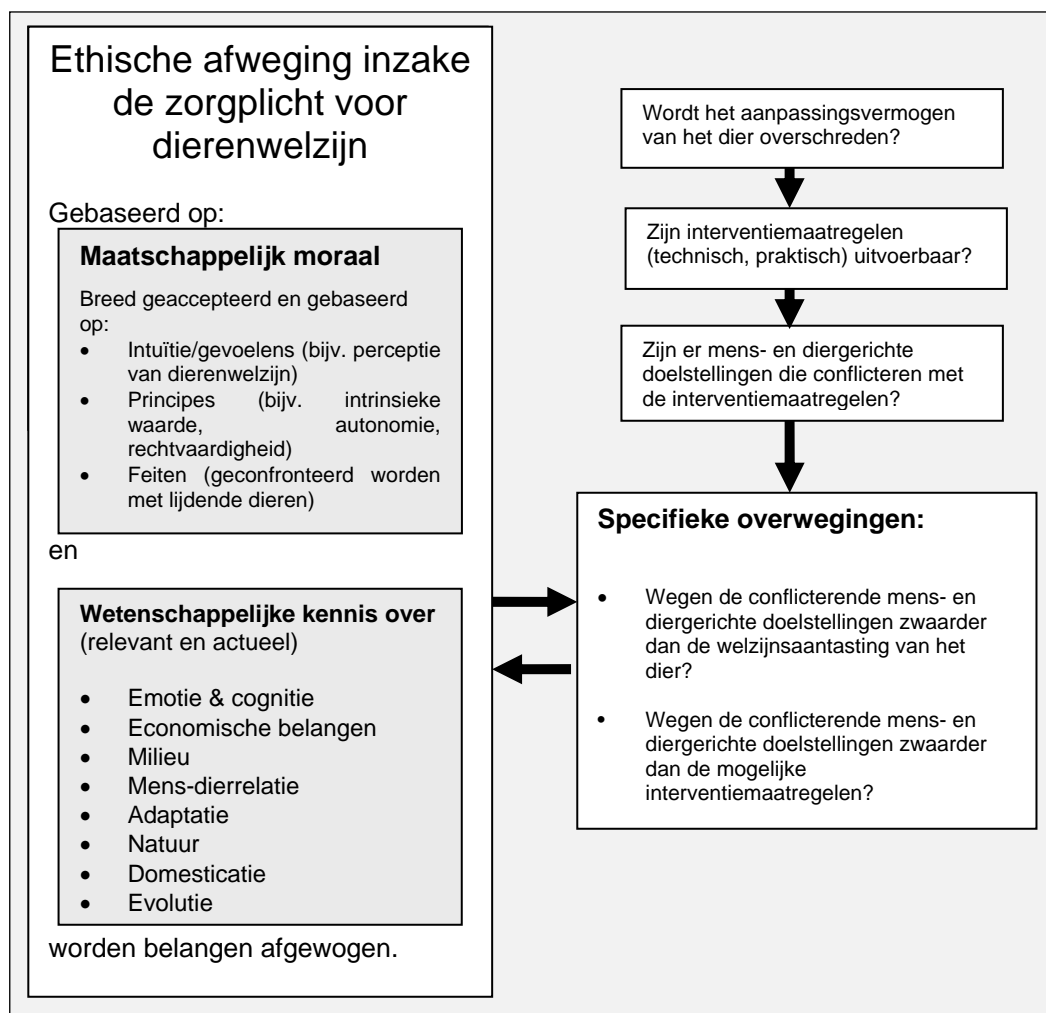
6.3 Zwerfdieren

Het natuurlijke gedrag van wilde dieren is het resultaat van een evolutionair selectieproces. Het gedrag van wilde dieren is bijgevolg nauwkeurig afgestemd geraakt op de beperkingen en de mogelijkheden van hun natuurlijke leefomgeving. Voor gedomesticeerde diersoorten (en -rassen) kan het echter problematisch zijn om een 'natuurlijke' leefomgeving vast te leggen, omdat het corresponderende wildtype niet noodzakelijk een referentiewaarde vormt. Bij gedomesticeerde diersoorten is echter vastgesteld dat het complete gedragsrepertoire van de wilde voorouders nog steeds (latent) aanwezig is en zich na introductie in een seminatuurlijke omgeving snel herstelt.

Derhalve zou ook de zorgplicht voor zwerfdieren gerelateerd kunnen worden aan hun vermogen om zich aan te kunnen passen aan niet-gehouden leefcondities. Echter, zwerfdieren zijn zelf ook van invloed op de omgevingscondities van 'echte wilde' dieren. Onze zorgplicht t.o.v. zwerfdieren moet daarom niet alleen gerelateerd worden aan het mogelijke lijden van het zwerfdier, maar ook aan de potentiële welzijnsaantasting die een (door de mens in de natuur ingebracht) zwerfdier voor andere dieren zou kunnen betekenen.

Bijlage I: Afwegingsmodel zorgplicht en (on)aanvaardbaar lijden

Er is een essentieel verschil tussen *noodzakelijk lijden* en *aanvaardbaar lijden*. Noodzakelijk lijden is het lijden dat nodig is om bepaalde – subjectieve – managementdoelen te kunnen behalen. De noodzakelijkheid bestaat dus vanuit het perspectief van degene die bepaalde interventie maatregelen zou moeten nemen, maar er voor kiest om dat niet te doen omdat er andere mens- of diergerichte doelstellingen prevaleren. Die keuze is echter vandaag de dag nadrukkelijk niet meer uitsluitend aan de beheerder of houder. De maatschappij wil gekend worden in deze afwegingen en de breed gedragen en goed onderbouwde maatschappelijke moraal bepaalt samen met de relevante, actuele wetenschappelijke kennis of die mens- of diergerichte doelstellingen zwaarder wegen dan het lijden van de dieren of dierpopulaties. Is dat het geval, dan spreken we van aanvaardbaar lijden.



Wanneer menselijk handelen de zelfredzaamheid van een dier inperkt waardoor er lijden ontstaat waarvoor geen praktische interventiemogelijkheden zijn, moet de resulterende welzijnsaantasting ethisch getoetst – en het menselijk handelen eventueel heroverwogen – worden.

Bijlage II: Belangrijke definities

Aanpassingvermogen

Het aanpassingvermogen omschrijft de (lichamelijke en geestelijke)vaardigheden waarmee een diersoort is toegerust en die een individu in het verloop van zijn eigen leven ontwikkelt. De soortspecifieke vaardigheden vormen dus de basis, welke individueel wordt verfijnd. Het aanpassingsvermogen van een individu is niet statisch, maar is afhankelijk van de interne toestand van een individu en zijn veranderende omgevingsomstandigheden.

Ook een groep of populatie heeft een (gemeenschappelijk) aanpassingvermogen, omdat het vermogen van een groep om zich aan te kunnen passen aan veranderende omgevingsomstandigheden gerelateerd is aan het samenspel van alle individuen van deze groep.

Afblijfplicht

Afblijfplicht is het vervullen van onze *zorgplicht* door niet-ingrijpen wanneer interventie niet noodzakelijk of wenselijk is. Afblijfplicht is een vorm van *zorgplicht* (en niet de afwezigheid daarvan).

Lijden

Lijden is een subjectieve emotionele toestand. Kortdurende negatieve emoties zoals honger en angst kunnen dienen als prikkel voor het dier om zijn gedrag aan te passen en hebben een functie. Een kortdurende toestand van lijden kan dus binnen het aanpassingvermogen van het dier vallen en vereist niet noodzakelijk een ingrijpen. Wanneer een individu niet het vermogen of de gelegenheid heeft om adequaat op lijden te reageren (bijvoorbeeld door zich te onttrekken aan een angstveroorzakende situatie) ontstaat een belasting die het aanpassingvermogen van het individu kan overstijgen en spreken we van zodanig lijden dat interventie vereist is.

Morele verantwoordelijkheid

Onze morele verantwoordelijkheid voor het *welzijn* van dieren is gebaseerd op de erkenning van de intrinsieke waarde van dieren en staat (daarmee) los van de diersoort en van de context waarin we een dier tegenkomen.

Welzijn

Het welzijn van een individu beschrijft een interne toestand, zoals die door het individu zelf ervaren wordt. Deze welzijnstoestand is het resultaat van de eigenschappen van een individu en van de omgevingsomstandigheden waaraan het individu wordt blootgesteld. De beoordeling van de welzijnstoestand van een dier door de mens kan alleen op basis van waarnemingen aan het dier zelf geschieden. Een negatieve welzijnstoestand zal zich vertalen in reacties die erop gericht zijn de bestaande situatie te veranderen. Een positieve welzijnstoestand zal zich vertalen in reacties die erop gericht zijn de bestaande situatie in stand te houden.

Zorgplicht

De zorgplicht is de wijze waarop wij in de praktijk invulling geven aan onze *morele verantwoordelijkheid* voor het *welzijn* van dieren. De zorgplicht is gerelateerd aan praktische aspecten (zoals technische uitvoerbaarheid van maatregelen) en de ethische afweging van de doelstellingen van ons handelen en de gevolgen daarvan. De zorgplicht ligt bij diegene onder wier handelingsbereik het dier of de groep dieren valt.

Bijlage III: Totstandkoming zienswijze

De totstandkomingprocedure van deze zienswijze is anders dan voor de Raad voor Dierenaangelegenheden gebruikelijk is. In de normale werkwijze stellen enkele Raadsleden een concepttekst over een vraagstuk op en brengen alle Raadsleden hun expertise in door middel van een Horizontale Toetsing van deze concepttekst. Bij 'Zorgen of afblijven' gaat het om een voor de RDA nieuw thema waarvoor naast de expertise van de Raadsleden ook een aanzienlijke hoeveelheid expertise van buiten de Raad benodigd is. Daarom heeft het ondersteunend bureau van de Raad na een brainstormsessie met enkele externe experts een discussiestuk opgesteld. Dit discussiestuk is getoetst door de Raad. Vervolgens is een aantal externe organisaties met deskundigheid op het gebied van het maken en uitvoeren van natuurbeleid gevraagd om op hun expertise voor deze zienswijze in te brengen door op dit discussiestuk te reageren en enkele bijbehorende vragen te beantwoorden. Het discussiestuk en de externe inbreng zijn door het RDA-bureau verwerkt tot een conceptzienswijze welke vervolgens in twee rondes Horizontale Toetsing aan de Raadsleden is voorgelegd.

Voor de totstandkoming van deze zienswijze zijn onder andere de volgende organisaties geraadpleegd:

- o Dierenbescherming
- o Faunabescherming
- o Faunafonds
- o Interprovinciaal Overleg (IPO)
- o Koninklijke Nederlandse Jagersvereniging
- o 12 Landschappen
- o Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur
- o Staatsbosbeheer
- o Vereniging Natuurmonumenten
- o Vereniging Vond

De Raad voor Dierenaangelegenheden heeft voor deze zienswijze dankbaar gebruik gemaakt van de door deze organisaties geleverde kennis en standpunten. Het is de Raad gebleken dat de standpunten van de geraadpleegde organisaties over dit onderwerp uiteenlopen en soms sterk kunnen verschillen met de uiteindelijke zienswijze van de Raad. Een vermelding in deze lijst van geraadpleegde deskundigengroepen mag dan ook niet worden opgevat als een onderschrijven van de zienswijze door de betreffende organisatie. De Raad voor Dierenaangelegenheden is *zelf* en als *enige* verantwoordelijk voor de inhoud van deze zienswijze.

Colofon

De Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA) is een raad van deskundigen die op verzoek van de minister en staatssecretaris van Economische Zaken en op eigen initiatief adviseert over vraagstukken op het gebied van dierenwelzijn, diergezondheid en dierethiek. De Raad baseert zich daarbij op de meest recente wetenschappelijke, maatschappelijke en ethische ontwikkelingen. De RDA bestaat uit wetenschappelijke experts en praktijkdeskundigen die op persoonlijke titel, zonder last of ruggespraak, zitting hebben in de Raad.

Deze zienswijze van de Raad is voorbereid door het ambtelijk bureau van de RDA. Bij deze voorbereiding is dankbaar gebruik gemaakt van de expertise van prof. dr. Rory Putman, Mr. Andreas Dijkhuis, prof. dr. Ludo Hellebrekers en prof. dr. Frauke Ohl en van de in Bijlage III genoemde organisaties. De conceptzienswijze is tweemaal ter beoordeling voorgelegd aan alle raadsleden. Uiteindelijk heeft de RDA-voorzitter met inachtneming van de reacties uit deze *Horizontale Toetsing* de zienswijze vastgesteld. Deze zienswijze is – daarmee – nadrukkelijk een product van de gehele Raad.

De Raad voor Dierenaangelegenheden bestaat uit de volgende deskundigen:

De heer prof. dr. ir. J.A.M. van Arendonk
Mevrouw dr. H.M.G. van Beers-Schreurs
De heer dr. F.W.A. Brom
De heer W.H.B.J. van Eijk
Mevrouw prof. mr. A.A. Freriks
De heer prof. dr. L.J. Hellebrekers
De heer prof. dr. ir. W.H. Hendriks
Mevrouw dr. S.A. Hertzberger
Mevrouw J.E. Hesterman
De heer A.J.M. van Hoof
De heer dr. ing. H. Hopster
De heer prof. dr. ir. R.B.M. Huirne
De heer ir. M.J.B. Jansen
De heer prof. dr. ir. M.C.M. de Jong
Mevrouw ir. M. de Jong-Timmerman
De heer J.Th. de Jongh

De heer drs. J. Kaandorp
De heer prof. dr. F. van Knapen
De heer prof. dr. P.A. Koolmees
De heer ir. J. Lokhorst
Mevrouw prof. dr. F. Ohl, *voorzitter*
Mevrouw drs. P.I. Polman, MPH
De heer ir. P. Poortinga
De heer ir. F.C. van der Schans
Mevrouw dr. M.M. Sloet van
Oldruitenborgh - Oosterbaan
De heer prof. dr. J.A. Stegeman
De heer ir. M.H.A. Steverink, MFM
De heer H.W.A. Swinkels
Mevrouw drs. H.M. van Veen
De heer P.J. Vingerling
De heer W. Zwanenburg

Meer informatie over de Raad voor Dierenaangelegenheden vindt u op onze website: www.RDA.nl Daar kunt u ook alle eerder uitgebrachte adviezen downloaden. U kunt zich tevens abonneren op onze nieuwsbrief.

Raad voor Dierenaangelegenheden
Postbus 20401
2500 EK 's-Gravenhage
T: 070-3785266
www.RDA.nl