

RAAD VOOR DIERENAANGELEGENHEDEN

WEGEN VAN WELZIJN VAN DIEREN
IN DE NATUUR



SAMENVATTING

Doel en activiteiten van de Raad

De Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA) is een onafhankelijke raad van deskundigen die de staatssecretaris van Economische Zaken gevraagd en ongevraagd adviseert over multidisciplinaire vraagstukken op het gebied van dierenwelzijn inclusief diergezondheid. De RDA bestaat op dit moment uit circa vijfendertig leden met zeer uiteenlopende achtergrond en deskundigheid, die er op persoonlijke titel en zonder last of ruggenspraak zitting in hebben.

De Raad voor Dierenaangelegenheden behandelt vraagstukken over de volle breedte van het dierbeleid: over gehouden en niet-gehouden, dus 'in het wild levende' dieren, over hobbydieren, over gezelschapsdieren, en over productie- en proefdieren.

De Raad legt het resultaat van zijn beraadslagingen neer in een zogenaamde *zienswijze*. Die geeft een overzicht van wetenschappelijke en maatschappelijke achtergronden van een vraagstuk, en adviseert over beleidsrichtingen en oplossingsrichtingen voor dilemma's. Consensus is niet noodzakelijk: een zienswijze van de Raad kan minderheidsstandpunten bevatten.

Woord Vooraf

Regelmatig zijn er in ons land discussies over de positie van dieren in de natuur en de verantwoordelijkheid van de samenleving voor hun welzijn. Het kan dan gaan over een wolf die onze oostgrens passeert, een oehoe die het op voorbijgangers heeft gemunt, weidevogels die hun jongen nog maar mondjesmaat grootgebracht krijgen, of om runderen en grootwild in de Amsterdamse Waterleidingduinen of de Oostvaardersplassen.

De Raad voor Dierenaangelegenheden hecht groot belang aan een samenhangende, wetenschappelijk onderbouwde en voor ieder duidelijke omgang met dieren in de natuur. Daarom heeft hij in 2012 in de zienswijze *Zorgplicht Natuurlijk Gewogen* een afwegingskader gepubliceerd om als geleide te dienen bij beslissingen rond niet-gehouden dieren.

Omdat zowel het dierbeleid als het natuurbeleid een zeer breed blikveld heeft, zag de Raad aanleiding om de praktische toepasbaarheid van

het afwegingskader te verkennen bij enkele diersoorten. Dat is gebeurd in de zienswijze waarvan u hierbij een samenvatting treft. Daarbij is ook de gelegenheid gebruikt om de denk- en redeneerlijnen zichtbaar maken die het afwegingskader kenmerken.

Met deze publiekssamenvatting hoopt de Raad een groot publiek te bereiken. De integrale versie van de zienswijze is te downloaden op de website van de Raad voor Dierenaangelegenheden: www.rda.nl.

Den Haag, september 2017



Marc Schakenraad, secretaris

RAAD VOOR DIERENAANGELEGENHEDEN

WEGEN VAN WELZIJN VAN DIEREN
IN DE NATUUR
TOEPASSING AFWEGINGSKADER
VOOR FAUNA

SAMENVATTING



RAAD VOOR DIERENAANGELEGENHEDEN

Wegen van Welzijn van Dieren in de Natuur

Zienswijze op eigen initiatief

Vraag: Hoe kan een overheid tot een duidelijk, verantwoord en onderbouwd besluit komen in situaties waarin door de confrontatie met menselijke belangen of activiteiten het welzijn van dieren in de natuur ter discussie staat?

Aanleiding: ‘Discussies over de zorgplicht van mensen voor in het wild levende de dieren duiken steeds weer op,’ zegt Jacques Kaandorp, een van de twee voorzitters van het forum dat deze vraag tegemoet trad. ‘En iedere keer zie je dat de betrokken overheden eigenlijk geen duidelijk antwoord hebben.’ Zijn medevoorzitter, Jacques van Alphen, noemt de voorbeelden moeiteloos op: ‘De grote grazers in de Oostvaardersplassen, damherten in de Amsterdamse Waterleidingduinen. Maar ook bijvoorbeeld predatoren en hun invloed op de levenskansen van weidevogels, of een aangespoelde nog levende potvis op het strand.’ Bij elke nieuwe discussie werd het belang duidelijker van een heldere leidraad aan de hand waarvan de overheid tot een beslissing kan komen, en die in verschillende situaties toepasbaar is.

Overwegingen: ‘Maatschappelijke spanningen kunnen heel hoog oplopen als het gaat over de verantwoordelijkheid van de samenleving voor niet-gehouden dieren,’ zegt emeritus hoogleraar dierenecologie Van Alphen. ‘Daarom is een heldere afweging door de overheid en beheerders van natuurgebieden heel belangrijk, maar dat is niet eenvoudig. Hoe ver reikt de verantwoordelijkheid van de mens? In hoeverre is er echt sprake van niet-gehouden dieren, in een omheind gebied als de Amsterdamse Waterleidingduinen bijvoorbeeld? Dat is vaak moeilijk te zeggen. Andere vragen zijn er als het gaat om de invloed van vossen en roofvogels



Jacques Kaandorp, deelvoorzitter van het forum

op het broedsucces van weidevogels. Moeten we het welzijn van de buizerds ondergeschikt maken aan dat van de grutto's? Het blijkt dat in iedere nieuwe discussie weer andere factoren een rol spelen waarmee rekening moet worden gehouden.'

Kaandorp, in het dagelijks leven dierenarts bij een vijftal dierentuinen, noemt het voorbeeld van de muizenplaag die enkele jaren geleden in het Friese weidegebied heerste: ‘De mens heeft voor die muizen een ideaal ecosysteem geschapen.’ De overwegingen voor een beslissing zijn iedere keer anders. ‘En intussen staan er wel veel partijen mee te kijken, allemaal met hun eigen mening. Dat maakt het voor de overheid moeilijk.’ Een complicerende factor is de recente decentralisatie van het natuurbeleid. Kaandorp: ‘Niet de centrale overheid maar de provincies zijn sinds



Foto: Wiebe Kiestra

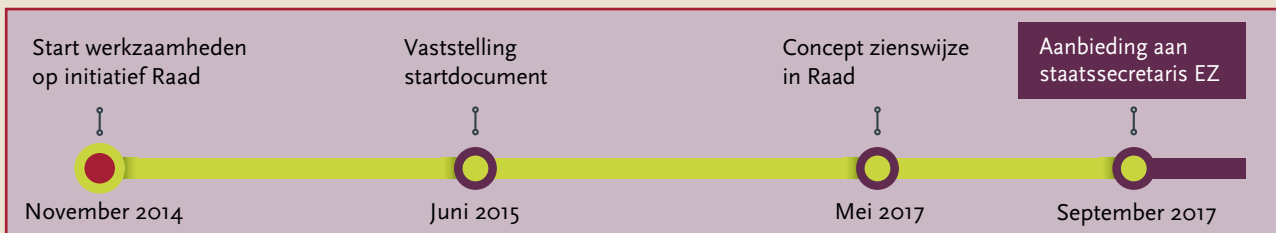
Jacques van Alphen, deelvoorzitter van het forum

enkele jaren verantwoordelijk voor de natuur – dus ook voor beslissingen over het welzijn van dieren daarin. Dan kan je te maken krijgen met verschillende regels per provincie, dus ook met verschillende besluiten in soortgelijke situaties.’ Dat is een gegeven, redeneren de voorzitters. Maar daardoor wordt het des te belangrijker om een gemeenschappelijk raamwerk te hebben om besluiten te nemen. Dan worden die verschillen tenminste zichtbaar.

Zo’n raamwerk wordt in deze zienswijze gepresenteerd als een afwegingsmodel met bijbehorend stroomschema. ‘Met dat schema kan je stap voor stap besluiten of er een probleem is, en als dat zo is wat je dan moet doen,’ zegt Van Alphen. Een dergelijk afwegingsmodel was door de Raad al eerder voorgesteld, maar nu heeft het forum ook de toepassing ter hand genomen. Kaandorp: ‘We hebben geprobeerd het schema toe te passen op een paar concrete voorbeelden: vossen in de stad, wolven die weer in het wild in ons land verschijnen, en de achteruitgang van weidevogels.’

Het stroomschema biedt plaats aan alle belangen en overwegingen die bij een afgewogen besluit van belang kunnen zijn, benadrukken de voorzitters. Van Alphen: ‘Je kan niet zomaar de belangen van de natuur opzij zetten, maar je moet net zo goed de menselijke kant in de overwegingen betrekken. Maar laten we in ieder geval onze gedachten zo ordenen dat we altijd dezelfde stappen doorlopen.’

Advies: Maak bij ieder probleem waarbij door de confrontatie met menselijke belangen of activiteiten het welzijn van dieren in de natuur ter discussie staat een afweging volgens de methode die in deze zienswijze wordt aangeboden. Gebruik het stroomschema om tot een weloverwogen en heldere beslissing te komen.



Korte weergave van de zienswijze

De vraag hoe we moeten omgaan met dieren in de ‘vrije natuur’ staat vrijwel dagelijks in de belangstelling. Het kan gaan over wolven die naar ons land toe komen, over een ‘terror-oehoe’, over damherten in de Waterleidingduinen, vossen in de stad of over de afname van sommige weidevogels, zoals de grutto. Het is niet altijd even duidelijk of we moeten ingrijpen en wat onze handelwijze moet zijn. Bij dat soort afwegingen spelen verschillende belangen en waarden. De Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA) vindt het belangrijk dat in omgang met dieren consistent, wetenschappelijk onderbouwd en transparant wordt gehandeld. Bestaande wetten en regels zijn voor de Raad een vertrekpunt. Daarnaast is de erkenning van de intrinsieke waarde van dieren uitgangspunt, evenals de verantwoordelijkheid voor hun welzijn die daaruit voortvloeit.



De wolf die in 2015 uit Duitsland Drente binnenkwam, hier in Groningen vanuit een auto gefotografeerd

In 2012 heeft de RDA als handvat voor het beleid een afwegingskader gepubliceerd om de morele verantwoordelijkheid voor het welzijn van niet-gehouden dieren in de praktijk vorm te geven: Zorgplicht Natuurlijk Gewogen. De hier gepubliceerde zienswijze geeft weer of en hoe dat afwegingskader kan worden toegepast op in het wild levende dieren. Omdat zowel het dierbeleid als het natuurbeleid een breed gebied bestrijkt, is het afwegingskader en het bijbehorende stroomschema toegepast op een drietal casussen: de wolf, de vos en de weidevogels. Dat leverde als belangrijkste conclusies op:

- Dat ingrijpen mogelijk is, bijvoorbeeld door het verminderen van aantallen dieren, betekent niet dat het noodzakelijk is of dat er geen alternatieven zijn. In alle gevallen moeten alternatieven serieus en gedegen worden afgewogen voordat er een interventie plaatsvindt. In situaties waarin menselijke belangen botsen met die van dieren, moet de vraag of er moet worden ingegrepen voorafgaan aan de vraag wat er moet gebeuren. Het afwegingskader kan daarbij een hulpmiddel zijn om waarden en belangen bij de te kiezen interventies ethisch af te wegen.
- De Wet natuurbescherming geeft de juridische randvoorwaarden waaronder mag worden ingegrepen en de middelen die daarbij mogen worden gebruikt. De stappen bij het doorlopen van het afwegingskader bieden houvast, dwingen om alle relevante waarden en belangen na te gaan en hebben als voordeel dat deze expliciet worden gemaakt. Op deze manier wordt zichtbaar hoe waarden en belangen worden gewogen.



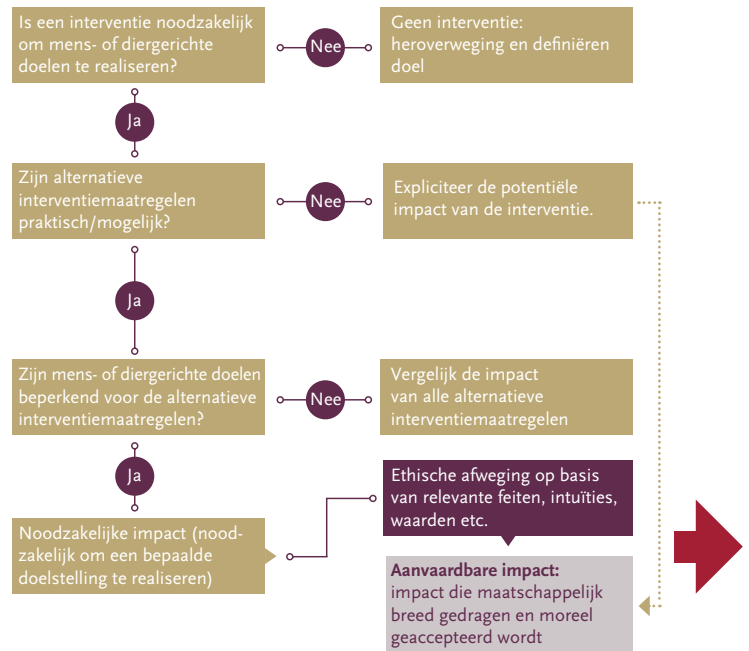
Grutto met op de achtergrond veehouder aan het werk op weidegrond

- Bij afwegingen over dieren in de natuur wordt tot nu toe het welzijn (inclusief de gezondheid) van de dieren weinig expliciet gemaakt. De Raad beveelt aan om in afwegingen en besluiten over dieren in de natuur duidelijk te maken hoe met dierenwelzijn rekening wordt gehouden. Het afwegingskader kan hierbij als geleide dienen.
- In de Europese en Nederlandse wetten en regels over natuur ligt de nadruk op instandhouding van soorten. Dierenwelzijn en diergezondheid blijven eveneens belangrijk in afwegingen. Kennis hierover bij de besluitvormende partijen is daarbij cruciaal.
- Door de decentralisatie van de verantwoordelijkheid voor natuur, die grotendeels is verlegd van de centrale overheid naar de provincies, kunnen tussen provincies verschillen ontstaan in de benadering van dierenwelzijn en behoud van populaties of soorten. Resultaten van de afweging met betrekking tot dieren in de natuur kunnen per provincie uiteraard verschillen, maar de manier van afwegen zou hetzelfde moeten zijn. Gebruik van het afwegingskader van de Raad kan hieraan bijdragen.
- Voor het dier maakt het niet uit in welke provincie het leeft. We hebben altijd de morele verantwoordelijkheid, zonder gradaties, om rekening te houden met dieren. De praktische invulling van deze zorgplicht verschilt echter per situatie. Expliciete aandacht voor het welzijn van dieren in de natuur bij het formuleren van beleid, kan eraan bijdragen dat verschillen in regels over dier- en natuurbeleid worden verkleind.
- Het dierenwelzijnsbeleid voor gehouden dieren blijft de verantwoordelijkheid van het Rijk. Voor niet-gehouden dieren ligt die verantwoordelijkheid bij de

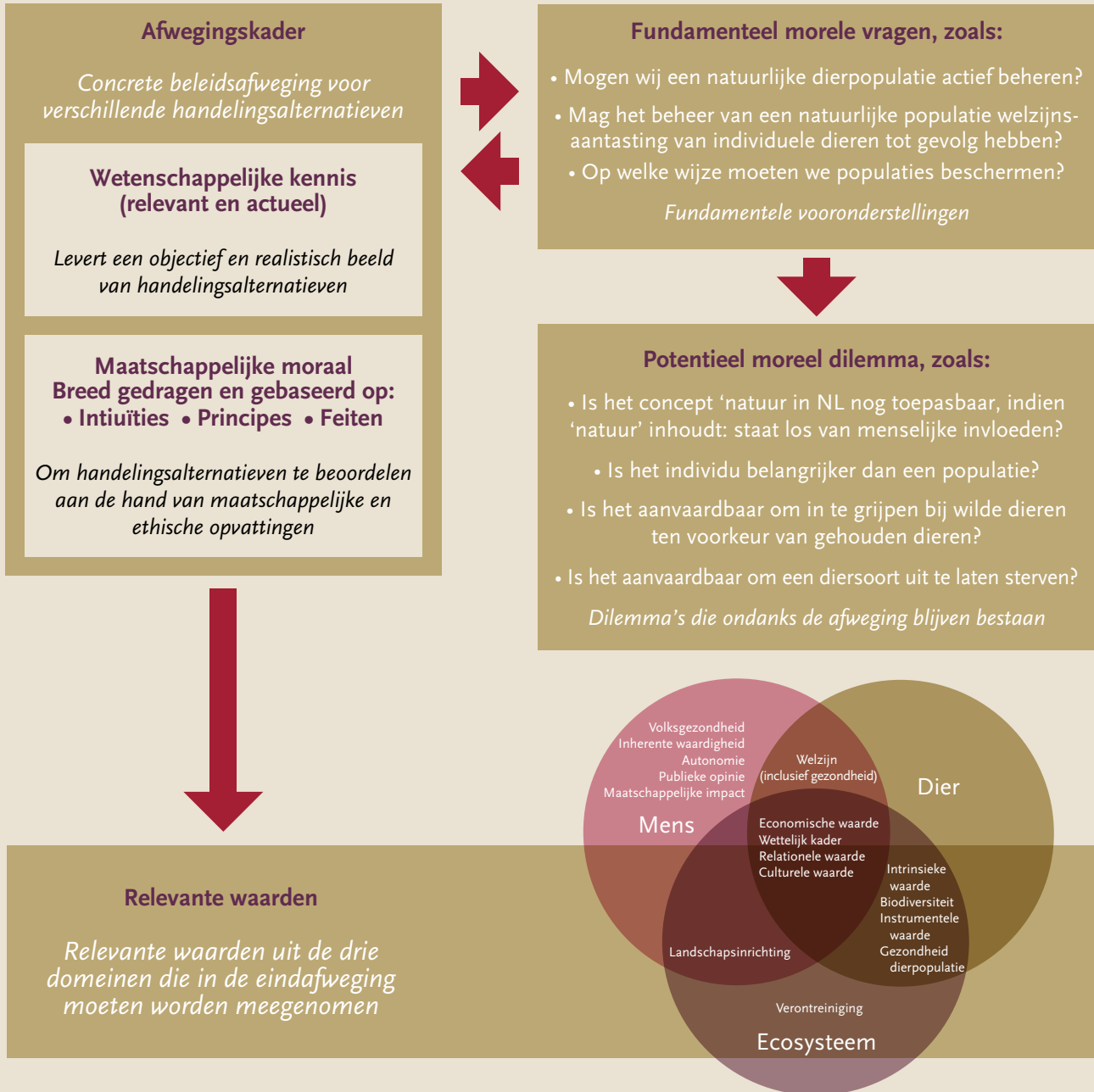
provincies (behalve voor de dieren in natuurgebieden die onder Rijksverantwoordelijkheid vallen, zoals de grote wateren). De Raad constateert dat dit onderscheid niet altijd even duidelijk is en vraagt daarom hoe het welzijn van dieren in de natuur wordt geborgd. Wanneer zijn Rijk en provincies tevreden?

- Beslissingen over het welzijn van individuele dieren kunnen effect hebben op het welzijn van de individuen in latere generaties en op populaties van andere soorten. In de afweging over het welzijn van dieren moeten deze effecten meewegen. Het afwegingsschema wordt dan niet alleen doorlopen voor de dieren die er nu zijn, maar ook voor toekomstige generaties en andere populaties.

Stroomschema



Schematische weergave afwegingskader



- Ook het voortbestaan van de soort kan een factor zijn die moet worden meegewogen op het niveau tussen dier (voldoende soortgenoten voor voortplanting en sociale contacten) en ecosysteem (evenwicht tussen alle aanwezige soorten). Door de verschillende factoren in de afweging expliciet te maken kan duidelijk worden wanneer en waarom belangen van het individu (zoals welzijn) boven die van de populatie (soort/ ecosysteem) staan of andersom. Het op verschillende niveaus doorlopen van het afwegingskader maakt het mogelijk onze wettelijk verankerde zorgplicht voor dieren in de natuur concreet in te vullen.



- De Raad constateert dat het gebruik van de term ‘intrinsieke waarde’ voor verwarring kan zorgen, bijvoorbeeld door verschillen tussen de intrinsieke waarde van dieren en de intrinsieke waarde van natuur. Bovendien is intrinsieke waarde geen meetbare grootte, en kan deze dus niet gebruikt worden voor afwegingen van belangen van verschillende soorten (b.v. vos versus grutto) of van individuen en populaties. De relatie tussen de intrinsieke waarde van het dier en de intrinsieke waarde van natuur is niet nader toegelicht in de wetgeving. Dit leidt tot een mogelijk spanningsveld en behoeft aandacht bij afwegingen waarin bijvoorbeeld het niveau van populaties en ecosystemen meespeelt. De Raad vindt consistentie en transparantie belangrijk, ook bij het hanteren van begrippen en definities, en wil graag bijdragen aan het voorkomen van verwarring en onduidelijkheid. Voor de intrinsieke waarde van het dier stelt de Raad dan ook voor om zijn eigen definitie te hanteren: *de intrinsieke waarde van het dier verwijst naar een eigenwaarde die losstaat van het nut dat het dier voor de mens kan hebben*. Respect voor deze eigenwaarde betekent dat belangen van dieren worden meegewogen bij het nemen van beslissingen. De RDA maakt het respect voor de intrinsieke waarde van het dier concreet in de vorm van een moreel vereiste dat menselijk ingrijpen in het dier of zijn leefomgeving niet leidt tot structurele of substantiële aantasting van dierenwelzijn, diergezondheid en integriteit van het dier.
- Het hanteren van het afwegingskader en het bijbehorende stroomschema zorgt voor zorgvuldigheid, maar het vereist oefening om zich alle stappen eigen te maken. Deze werkwijze leent zich goed voor zorgvuldige overwegingen op voorhand en is niet geschikt voor ad-hoc beslissingen.

Bijlage

Betrokkenen bij deze zienswijze

Deze zienswijze is een product van de gehele Raad voor Dierenaangelegenheden. Hij werd voorbereid door een forum bestaande uit de raadsleden mr. A.G. Dijkhuis, prof. mr. A.A. Freriks, prof. dr. S. Haring, mw. J. Hesterman, ir. M. de Jong, ir. M.H.A. Steverink en, in gedeeld voorzitterschap, prof. Dr. J.J.M. van Alphen & drs. J. Kaandorp, met ondersteuning van dr. F.L.B. Meijboom. Het forum

is bij zijn werkzaamheden ondersteund door secretaris ir. M.H.W. Schakenraad en adjunct-secretaris drs. R.L. van Oudheusden van het RDA-team. Voormalig RDA-voorzitter Frauke Ohl† heeft eveneens haar bijdrage geleverd bij de opzet van het rapport en de laatste aanpassingen aan het afwegingskader.

Leden van de Raad voor Dierenaangelegenheden

Prof.dr. J.J.M. van Alphen
Dr.ir. G.B.C. Backus
Dr. H.M.G. van Beers-Schreurs
W.T.A.A.G.M. van den Bergh
Mr. A.G. Dijkhuis
Dr. N. Endenburg
Prof.mr. A.A. Freriks
Prof.dr. M.A.M. Groenen
Prof.dr. S. Haring
Prof.dr.ir. L.A. den Hartog
A.L. ten Have-Mellema
Prof.dr.ir. J.A.P. Heesterbeek
Prof.dr. L.J. Hellebrekers
Dr. S.A. Hertzberger
J.E. Hesterman
A.J.M. van Hoof
Dr.ing. H. Hopster
Prof.dr.ir. A. van Huis
Ir. M. de Jong-Timmerman

J.Th. de Jongh
Drs. J. Kaandorp
Prof.dr.ir. B. Kemp
Prof.dr. F. van Knapen
Prof.dr. P.A. Koolmees
Prof.dr. M.P.G. Koopmans
Dr. L.J.A. Lipman
Dr. F.L.B. Meijboom
Ir. F.C. van der Schans
Dr. M.C.T. Scholten
Prof.dr. Y.H. Schukken
Prof. dr. M.M. Sloet van Oldruitenborgh-Oosterbaan
Ir. M.H.A. Steverink
H.W.A. Swinkels
Dr.ir. J.W.G.M. Swinkels
Prof.dr.ir. C.J.A.M. Termeer
Drs. R.A. Tombrock
Prof.dr.ir. J.C.M. van Trijp
Drs. H.M. van Veen



2017, Raad voor Dierenaangelegenheden, Den Haag

© Sommige rechten zijn voorbehouden / Some rights reserved

Voor deze uitgave zijn gebruiksrechten van toepassing

zoals vastgelegd in de Creative Commons licentie

Naamsvermelding 3.0 Nederland. Voor de volledige tekst van

deze licentie zie <http://www.creativecommons.org/licenses/by/3.0/nl/>

Ontwerp:

Ellen Bouma, www.ellenbouma.nl

Productie en eindredactie:

Martijn de Groot, www.martijndegroot.com

Opmaak en drukwerk:

Xerox/OBT, Den Haag

Foto omslag:

Sam Hobson

Foto's binnenwerk:

Copyright foto vermeld naast de foto

www.rda.nl

Raad voor Dierenaangelegenheden

p/a Ministerie van Economische Zaken

Bezuidenhoutseweg 73

2594 AC Den Haag

Bij de productie van deze samenvatting is gebruik gemaakt van papier dat het keurmerk Forest Stewardship Council® (FSC®) draagt. Bij dit papier is het zeker dat de productie niet tot bosvernietiging heeft geleid. Ook is het papier 100% chloorvrij gebleekt en 100% gerecycled.