RAAD VOOR DIERENAANGELEGENHEDEN

OP GESPANNEN POOT

BOTSENDE BELANGEN BIJ INTERACTIES TUSSEN GEHOUDEN EN NIET-GEHOUDEN DIEREN

Inhoudsopgave

Procedure 4

Leeswijzer 5

Samenvatting 6

1. Aanleiding zienswijze 11

1.1. Vraag ministers 11

1.2. Hoe de Raad deze vragen oppakt 11

2. Beschouwing 14

2.1. Een veranderend Nederland 14

2.2. Bredere oriëntatie aan de hand van casussen 16

2.3. Transparante en integrale afweging 19

2.4. Veranderende eisen van de maatschappij 22

2.5. Tot slot van deze beschouwing 23

3. Grondbeginselen en werkwijzen 25

3.1. Zes grondbeginselen 25

3.2. Werkwijzen 28

4. Conclusies en aanbevelingen 34

4.1 Conclusies 34

4.2 Aanbevelingen 35

Geraadpleegde bronnen 37

Bijlage 1. De verschillende interacties in kaart gebracht 39

Bijlage 2. Casussen 42

Bijlage 3. Adviesaanvraag 46

Samenstelling van de Raad 50

Procedure

De Raad voor Dierenaangelegenheden (hierna: RDA of de Raad) heeft deze zienswijze op verzoek van de voormalige minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de voormalige minister voor Natuur en Stikstof opgesteld (zie verzoek in bijlage 3).

De zienswijze is voorbereid door een forum onder voorzitterschap van [redacted]. Vanuit de Raad hadden [redacted], [redacted] en [redacted] (tot 1 maart 2024) hierin zitting. Vanuit Jong RDA was [redacted] bij het forum aangesloten. Daarnaast waren [redacted] en [redacted] als externe leden bij het forum betrokken.

Ter voorbereiding op deze zienswijze is het forum, naast meerdere bijeenkomsten in subfora, in zijn geheel negen keer bijeengeweest. Secretaris-directeur [redacted] en commissiesecretarissen [redacted] (tot 1 juni 2024) en [redacted] hebben het forum bij zijn werkzaamheden ondersteund.

De conceptzienswijze is ter beoordeling voorgelegd aan de gehele Raad en Jong RDA. Deze zienswijze is daarmee een product van de hele Raad.

Leeswijzer

In deze zienswijze reflecteert de RDA op de spanning tussen het welzijn en de gezondheid van gehouden dieren enerzijds en het welzijn, de gezondheid en het belang van dieren in de natuur én de natuur als geheel anderzijds.

In hoofdstuk 1 wordt het verzoek van de ministers kort weergegeven (§1.1) en is beschreven hoe de RDA dit verzoek heeft opgepakt (§1.2).

In hoofdstuk 2 geeft de RDA een beschouwing over aspecten die voor het vraagstuk relevant zijn, zoals een veranderend Nederland, twee casussen ter oriëntatie en een overzicht van het afwegingskader.

In hoofdstuk 3 worden aspecten benoemd die beleidsmakers en beslissers in de toekomst - meer dan nu vaak het geval is - zouden moeten betrekken bij de afwegingen. In dit hoofdstuk worden grondbeginselen gedefinieerd - de door de ministers gevraagde 'leidende principes' - en handvatten aangereikt hoe de spanningen en belangen van dieren en mensen, die betrokken zijn bij een vraagstuk, in kaart kunnen worden gebracht. We stellen verschillende werkwijzen voor die kunnen worden gebruikt om tot besluitvorming te komen. Ook een methode voor ethische reflectie komt in dit hoofdstuk aan de orde.

Hoofdstuk 4 beschrijft de conclusies en de aanbevelingen die de RDA aan de minister en staatssecretaris van LVVN wil meegeven.

Samenvatting

In november 2022 hebben de voormalige minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de voormalige minister voor Natuur en Stikstof de RDA verzocht om te reflecteren op de vraag hoe kan worden omgegaan met de verantwoordelijkheden voor het welzijn en de gezondheid van gehouden dieren enerzijds en het welzijn, de gezondheid en het belang van dieren in de natuur én de natuur als geheel anderzijds.

De Raad concludeert in deze zienswijze dat de vraagstelling veelomvattend is. Er zijn veel situaties waarbij het de vraag is hoe aan de verantwoordelijkheden voor zowel de mens, gehouden dieren, niet-gehouden dieren als de natuur/leefomgeving[1] recht kan worden gedaan. Er is dikwijls sprake van interacties tussen gehouden dieren en niet-gehouden dieren[2] en de natuur. Die situaties zijn vaak complex. Iedere situatie is verschillend en daarom moet steeds een andere afweging worden gemaakt.

Over de vraag of het wenselijk is dat de mens in een bepaalde situatie ingrijpt, kunnen spanningen ontstaan als er verschillende belangen om voorrang strijden. Die spanningen kunnen worden voorkomen of verminderd door een tijdige, zorgvuldige en gestructureerde afweging van belangen en een inzichtelijke, op de situatie toegesneden werkwijze die kan worden gebruikt ter voorbereiding op de besluitvorming.

De Raad heeft gekeken welke factoren van invloed zijn op het aantal interacties tussen gehouden dieren en niet-gehouden dieren en het ontstaan van spanningen in de maatschappij. Het gaat bijvoorbeeld om veranderingen in het aantal dieren, verplaatsingen van dieren, concentraties van dieren of mensen in een bepaald gebied, of ruimtegebruik; maar ook om veranderingen in hoe de mens over dieren denkt, bijvoorbeeld door de toegenomen kennis over dieren/dierenwelzijn. Ook de andere houding en veranderende eisen van de maatschappij ten opzichte van overheden en instituties, zoals de wens tot meer transparantie bij besluitvorming over overheidsingrijpen, spelen een rol.

Om aan de verantwoordelijkheden voor zowel gehouden dieren als niet-gehouden dieren in een bepaalde situatie recht te kunnen doen, moeten er zoveel mogelijk relevante feiten en omstandigheden op een rij worden gezet. Ook moet worden geanticipeerd op mogelijke veranderingen en moeten opties voor ingrijpen in de situatie in kaart worden gebracht. De Raad acht het van groot belang dat de effecten van wel of niet ingrijpen bij de besluitvorming worden betrokken. Hierbij is het

[1] Onder 'de natuur / leefomgeving' wordt in deze zienswijze verstaan: alle levende organismen, hun habitat, het ecosysteem waarvan zij deel uitmaken en de daarmee verbonden uit zichzelf functionerende ecologische processen, ongeacht of ze al dan niet voorkomen onder invloed van menselijk handelen, met uitsluiting van cultuurgewassen, (landbouw)huisdieren, hobbydieren en proefdieren. Daar waar in deze zienswijze 'de natuur' of 'de leefomgeving' wordt gebruikt, wordt daarmee 'de natuur/leefomgeving' bedoeld.
[2] Waar in deze zienswijze verder gesproken wordt over 'niet-gehouden dieren', wordt daar waar relevant bedoeld: niet-gehouden dieren en de natuur/de leefomgeving waarbinnen deze dieren leven.

belangrijk dat in het oog gehouden wordt dat lastige keuzes op de korte termijn kunnen voorkomen dat er drastischere maatregelen nodig zijn op de lange(re) termijn. Als hulpmiddel heeft de Raad geprobeerd om alle relevante aspecten in één figuur te vangen (zie bijlage 1).

De Raad heeft daarnaast zes grondbeginselen geïdentificeerd: gelijkwaardige uitgangspunten die kunnen worden gebruikt bij beslissingen over situaties waarbij sprake is van interacties tussen mens, gehouden dieren en niet-gehouden dieren, en over de vraag of (en zo ja, hoe) de mens moet ingrijpen. Die grondbeginselen zijn:

1 Streef naar duurzaam[3] samenleven: voorkom dat spanning ontstaat of spanning uitmondt in conflict.
Zet in op preventie van spanning en conflict.

2 Doe recht aan ieder dier als individu.
Alle dieren[4], hun populaties en de natuur als geheel hebben een eigen waarde, los van de waarde voor de mens.

3 Kijk naar het dier als onderdeel van een systeem.
Mensen en dieren zijn onderdeel van (onderling verbonden) grotere systemen en ieder mens/ieder dier is daar afhankelijk van. Houd daar rekening mee.

4 Benoem en erken de verschillende functies die dieren voor de mens hebben en maak de (verschillende) belangen die mensen bij dieren en de natuur als geheel hebben inzichtelijk.
Breng in kaart op welke manieren gehouden en niet-gehouden dieren en de natuur worden gewaardeerd door mensen. Neem de publieke attitudes ten aanzien van dieren mee in de afweging.

5 Borg actief en systematisch ook de belangen van niet-gehouden dieren bij de besluitvorming.
Bij besluitvorming is extra aandacht nodig voor de (potentiële) effecten van besluiten op welzijn/gezondheid van niet-gehouden dieren.

6 Hanteer het proportionaliteitsbeginsel.
Aantasting van de belangen van dieren is alleen acceptabel als die aantasting proportioneel is ten opzichte van het doel van het besluit.

[3] Dat wil zeggen: zodanig samenleven dat elk individu - ondanks alle verschillen - de mogelijkheid heeft om zich in vrijheid te ontwikkelen in harmonie met zijn omgeving.

[4] Dit geldt voor alle dieren, dus zoogdieren, maar bijvoorbeeld ook insecten. Ieder dier vervult een rol in het ecosysteem.

Om tot besluitvorming te komen, moet er een afweging worden gemaakt. Die is altijd afhankelijk van de omstandigheden, de context, de ethische aspecten en de wettelijke kaders waarbinnen het besluit moet worden genomen. De Raad vindt het zeer belangrijk dat de afweging transparant, inzichtelijk en integraal wordt gemaakt, bijvoorbeeld door gebruik te maken van een vaste set aspecten die in samenhang wordt bezien en waarvan de beoordeling uniform wordt vastgelegd.

De Raad heeft handvatten ontwikkeld die hiervoor kunnen worden gebruikt. Ze zijn gebaseerd op de relevante aspecten in bijlage 1. De handvatten kunnen worden gebruikt voor zowel de uitgangssituatie als (in een iets aangepaste versie) voor de opties die er zijn om in te grijpen.

Handvatten

Om te bezien welke gevolgen het probleem zelf heeft en welke gevolgen er zijn bij niet ingrijpen, directe inzet van een maatregel of inzet van een maatregel op de langere termijn. Breng zo goed mogelijk in beeld:

1. De gehouden én niet-gehouden diersoort(en) waar mogelijk een effect kan optreden (beperkt aantal verwante soorten, breed scala aan soorten, algemene, bedreigde of beschermde soorten, …).

2. Of het effect een lokale (deel)populatie betreft (beperkte ruimtelijke schaal, mogelijke uitbreiding naar regionaal of nationaal, snelle of langzame uitbreiding, …).

3. De mogelijke ernst, aard en omvang van directe gevolgen voor het individuele gehouden of niet-gehouden dier (welzijn, gezondheid, gedrag, sterfte, …).

4. De mogelijke ernst, aard en omvang van directe gevolgen voor de populatie gehouden of niet-gehouden dieren (sterke achteruitgang of toename in aantal individuen, verandering in fitness/weerbaarheid, verplaatsing in ruimte, genetische diversiteit, gevolgen voor instandhoudingsdoelen, …).

5. Bij niet-gehouden dieren: het belang van de positie van de diersoort(en) in de natuurlijke voedselketen (unieke niche of gedeeld met anderen, [top-] predator, concurrentie, faciliterend voor andere soorten [een dier of een populatie dieren maakt het leven van een ander organisme in dezelfde leefomgeving wat gemakkelijker], …).

6. Als er populatiegevolgen zijn en het niet-gehouden soorten betreft: de ernst en aard van mogelijke consequenties voor het (lokale) ecosysteem waarvan die populatie deel uitmaakt (doorwerking, indirecte effecten op andere soorten, ecosysteem services aangetast, genetische diversiteit, biodiversiteit, …).

7. De mogelijke ernst, aard en omvang van gevolgen voor de mens op het niveau van het individu (aard, omvang en potentie van zoönotische infecties, welzijn, gezondheid, beperkingen in natuurbeleving/recreatie, mate van acceptatie/aanpassing, [on]veiligheidsbeleving, …).

8. Bij gehouden dieren: de mogelijke ernst, aard en omvang van gevolgen voor de houders van die dieren (bedrijfsvoering, economisch, welzijn houder, …).

9. De mogelijke ernst, aard en omvang van gevolgen voor de samenleving als geheel (voedselzekerheid, voedselveiligheid, polarisatie, onvrede, ontwrichting, [verkeers]veiligheid…).

10. De mate waarin het probleem is ontstaan door direct menselijk handelen waarop we invloed kunnen uitoefenen/mate waarin en termijn waarop de effecten van de maatregel mogelijk veranderen.

11. De mate waarin en termijn waarop de omvang van het probleem mogelijk verandert (inclusief eventuele cumulatieve effecten)/wat is het mogelijke effect als we een voorgenomen maatregel uitstellen/mate waarin en termijn waarop de effectiviteit van de maatregel mogelijk verandert.

12. De aard en zwaarte van de belangen van de samenleving.

13. De ethische en juridische aspecten die van belang zijn, de aard van die aspecten en de mate waarin deze een rol spelen.

Conclusies en aanbevelingen

Conclusie 1
De relatie tussen de belangen van gehouden dieren (en hun eigenaren) en niet-gehouden dieren is complex. Besluitvorming is gebaat bij een tijdige, zorgvuldige en gestructureerde afweging van belangen en een inzichtelijke, op de situatie toegesneden werkwijze.

Conclusie 2
Iedere situatie is anders, waardoor per geval een afweging moet worden gemaakt. Er kunnen spanningen ontstaan als er verschillende belangen om voorrang strijden. Bij ongewijzigd beleid acht de RDA de kans reëel dat botsende belangen tot (verdere) polarisatie van standpunten gaan leiden. Daarmee neemt de kans toe dat er geen besluiten worden genomen die tegemoetkomen aan de belangen van dieren. Het is belangrijk om te zorgen dat partijen in gesprek blijven of komen om (verdere) polarisatie te voorkomen.

Conclusie 3
De overheid kan zich bij afwegingen niet beperken tot de directe aspecten van een vraagstuk. Er is (bijna) altijd sprake van indirecte doorwerking/indirecte belangen, zowel in het domein van de gehouden dieren (de samenleving als geheel) als in het domein van de niet-gehouden dieren (de leefomgeving). Ook kunnen cumulatieve effecten optreden.

Het is noodzakelijk, voordat een besluit wordt genomen over al dan niet ingrijpen in een situatie en de manier waarop, om de directe en indirecte gevolgen inzichtelijk te maken en af te wegen. Hierbij is het van belang dat in het oog wordt gehouden dat lastige keuzes op korte termijn kunnen voorkomen dat er drastischere maatregelen nodig zijn op de lange(re) termijn.

Conclusie 4
De Raad merkt op dat er bij de beleidsontwikkeling momenteel met name een kwetsbaarheid zit in het borgen van de belangen van niet-gehouden dieren. Hoewel verschillende organisaties/ngo's de belangen van dierpopulaties behartigen, hebben deze dieren geen 'natuurlijke eigenaar' die voor hun individuele belangen opkomt.

Aanbeveling 1
Breng zo goed mogelijk en anticiperend alle relevante feiten, omstandigheden, effecten en mogelijkheden in kaart. De Raad beveelt aan om hierbij gebruik te maken van een hulpmiddel, zoals bijvoorbeeld de eerdergenoemde handvatten. Bezie daarna of ingrijpen wenselijk is en zo ja, hoe.

Aanbeveling 2
De RDA beveelt aan om grondbeginselen te gebruiken bij advisering en besluitvorming. Bij ieder advies/besluit zou aangegeven moeten worden hoe recht is gedaan aan die grondbeginselen. Die luiden:

1 Streef naar duurzaam samenleven: voorkom dat spanning uitmondt in conflict.
2 Doe recht aan ieder dier als individu.
3 Kijk naar het dier als onderdeel van een systeem.
4 Benoem en erken de verschillende functies die dieren en de natuur voor de mens hebben, en maak de (verschillende) belangen die mensen bij dieren en de natuur hebben inzichtelijk.
5 Borg actief en systematisch de belangen van niet-gehouden dieren bij de besluitvorming.
6 Hanteer het proportionaliteitsbeginsel.

Aanbeveling 3
De overheid moet transparant zijn over haar besluiten. Dit kan bijvoorbeeld door gebruik te maken van een vaste set aspecten (zoals de handvatten), die in samenhang wordt bezien en waarvan de beoordeling uniform wordt vastgelegd en bekendgemaakt. Daaruit moet blijken dat alle aspecten die van belang zijn voor het duurzaam naast elkaar laten leven van gehouden en niet-gehouden dieren zijn gewogen en zijn betrokken bij de afwegingen.

Aanbeveling 4
Pas bestaande structuren aan om de belangen van niet-gehouden dieren beter te borgen bij de beleidsontwikkeling en -uitvoering.

Aanbeveling 5
In heel veel gevallen zal niet alle benodigde informatie voor een goede beoordeling bekend of beschikbaar zijn. Werk dan met deskundigenoordelen en ervaringsfeiten, waarbij er moet worden gezorgd voor een evenwichtige samenstelling van die groep. Stimuleer onderzoek en kennisontwikkeling.

Aanbeveling 6
Breng vroegtijdig en zo volledig mogelijk oplossingsrichtingen in kaart (zoals, geredeneerd vanuit de mens: niet ingrijpen, preventie, ruimtelijk beleid, aantalsregulatie, vaccinatie, beperkingen gehouden dieren) voor situaties waarin spanningen kunnen gaan ontstaan.

Aanbeveling 7
Probeer polarisatie te voorkomen door het ontwikkelen van goede signalerings-systemen (waardoor sneller kan worden ingegrepen), het organiseren van een beraad voor ethische afweging en, waar nodig, een maatschappelijke dialoog.

1. Aanleiding zienswijze

1.1. Vraag ministers

De voormalige minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de voormalige minister voor Natuur en Stikstof hebben op 22 november 2022 de RDA gevraagd om te reflecteren op de spanning tussen het welzijn en de gezondheid van gehouden dieren enerzijds en het welzijn, de gezondheid en het belang van dieren in de natuur én de natuur als geheel anderzijds[5]. De Raad is verzocht om een beschouwing te geven en (algemene) handvatten en leidende principes voor te stellen ten behoeve van beleidsvorming op het raakvlak van gehouden dieren en natuur.

Bij de aanvraag wordt onder meer als toelichting gegeven: "*Het ministerie van LNV heeft bij zijn verantwoordelijkheden ten aanzien van het beleid op het gebied van diergezondheid en dierenwelzijn te maken met verschillende belangen die soms conflicterend zijn. Dit speelt bij gehouden dieren (bijvoorbeeld hobbymatig gehouden dieren en commercieel gehouden dieren) en bij niet-gehouden dieren. [...] De impact van uitbraken van dierziektes op de dierhouders is groot en hun vraag om maatregelen om een mogelijke besmetting uit het wild te voorkomen is daarom begrijpelijk. Hoewel LNV een rol speelt bij de bestrijding van bepaalde dierziekten bij gehouden dieren, is die rol bij preventie en bestrijding van deze ziekten bij wilde dieren minder eenduidig. De vraag is bovendien hoe ver een overheid kan en moet ingrijpen in dierpopulaties in de natuur om dreiging van dierziekten bij gehouden dieren te verkleinen. Ondertussen staat de biodiversiteit er wereldwijd slecht voor, zo ook in Nederland. Verdere achteruitgang van de natuur is ongewenst. […] Preventieve maatregelen zoals populatiebeheer, maar ook het plaatsen van hekken en lasers in de uitloop van pluimveebedrijven, kunnen interfereren met de natuur en het natuurlijk evenwicht.*"

1.2. Hoe de Raad deze vragen oppakt

Uit de brief[6] van de ministers komt naar voren dat zij zich met name afvragen hoe aan de verantwoordelijkheden op het gebied van gehouden dieren en natuur /niet-gehouden dieren op een goede manier gelijktijdig recht kan worden gedaan. De Raad heeft naar aanleiding van die vraagstelling de volgende drie observaties gedaan, die tot de gevolgde werkwijze hebben geleid.

[5] Brief d.d. 22 november 2022, DGNVLG-S/22218586. Zie bijlage 3.
[6] Zie voetnoot 5

Observatie 1. De Raad heeft geconcludeerd dat de vraagstelling zeer veelomvattend is. Er zijn veel situaties waarin aan genoemde verantwoordelijkheden gelijktijdig recht moeten worden gedaan en belangen van gehouden dieren, niet-gehouden dieren én belangen van mensen in het geding zijn.

Twee voorbeelden ter illustratie:

- *Wel/niet (stevig) ingrijpen bij niet-gehouden dieren bij (mogelijke) verspreiding van een besmettelijke dierziekte* - het belang van de niet-gehouden dieren waarop maatregelen gericht zijn (bijvoorbeeld aantalsregulatie, gebiedsbeperking, stress, dierenwelzijn) versus belangen van gehouden dieren (welzijnsbeperkingen en voorkomen van besmetting en de gevolgen voor diergezondheid). Dit is verstrengeld met het economisch belang van een rendabel veehouderijbedrijf (kosten van ruiming/leegstand) en het sociaal belang van het veehouderijgezin (mentale gevolgen van ruiming) [RDA 2004/1] versus de waarde die mensen hechten aan het in stand houden van de natuur [RLI 2022], het niet verstoren van het ecosysteem [Kruit e.a., 2012] en het niet schaden van dieren in de natuur [Teel e.a., 2008];
- *Wel/niet katten vrij laten rondlopen* - het belang van vogels in de natuur die door katten worden verstoord (stress) en/of gedood versus het belang van een gehouden kat om zijn natuurlijke jachtgedrag te kunnen vertonen en het dierenwelzijn van de kat als dat wordt verhinderd. Dit is verstrengeld met de waarde die mensen hechten aan vogels in de natuur (dierenwelzijn, biodiversiteit, ecosysteem) versus de waarde die mensen hechten aan de kat als sociaal-emotioneel gezelschap [Herzog, 2017] en de belangen van de kat die men daaraan verbindt. Daarnaast zijn er belangen van andere dieren in het ecosysteem die gevolgen kunnen ondervinden van een veranderende vogelpopulatie.

De Raad concludeert dat deze situaties complex zijn. Iedere situatie vraagt een zorgvuldige en gestructureerde analyse van alle betrokken belangen en waarden, en een individuele afweging.

Observatie 2. Een andere observatie van de Raad is dat in de aanvraag gesproken wordt over 'spanning tussen gehouden en niet-gehouden dieren'. Maar er is hier vaak helemaal geen sprake van. Wél van interactie tussen gehouden en niet-gehouden dieren, door bijvoorbeeld de overdracht van besmettelijke ziekten of predatie. Dergelijke en andere interacties kunnen tot maatregelen en ingrijpen door de mens leiden. Er kan hierover discussie ontstaan en over de wijze waarop ingegrepen wordt. Spanning ontstaat als direct of indirect de belangen van gehouden en/of niet-gehouden dieren worden geschaad, en/of belangen of waarden van mensen en/of organisaties in het geding zijn. Belangrijk daarbij is ook dat niet-gehouden dieren weliswaar door wet- en regelgeving beschermd worden en verschillende organisaties

voor hun belangen opkomen, maar in het kader van de beleidsvoorbereiding is er geen menselijke vertegenwoordiger die primair voor hun belangen opkomt.

Gehouden dieren hebben een eigenaar die voor hun belangen kan opkomen, hoewel de eigenaar daarbij (bijvoorbeeld economische) afwegingen kan maken die niet primair in het belang van zijn dieren zijn. Bovendien komen de eigenaren doorgaans vooral op voor hun eigen dieren. Om een goede afweging te kunnen maken, is het belangrijk dat ook de diergroep als geheel en eventueel andere diergroepen die geraakt kunnen worden bij de afweging worden betrokken. Er is vaak vooral sprake van spanning tussen (belangen of waarden van) mensen/organisaties onderling en/of tussen (belangen/waarden van) mensen/organisaties en (belangen van) niet-gehouden en gehouden dieren.

Er kan zelfs ook sprake zijn van spanningen in dezelfde mens, doordat er verschillende door die persoon relevant geachte belangen of waarden om voorrang strijden. Het is naar het oordeel van de RDA noodzakelijk om - voordat een besluit tot al dan niet ingrijpen in een situatie en zo ja, op welke wijze, wordt genomen - de directe en indirecte gevolgen van die beslissing(en) voor mensen, niet-gehouden en gehouden dieren en de leefomgeving inzichtelijk te maken en af te wegen. Alleen op die manier kunnen alle relevante belangen – met een inschatting van de zwaarte daarvan – worden meegewogen en is er sprake van een zorgvuldige afweging. Door de afweging op een transparante wijze te maken, worden verschillende belangen inzichtelijk gemaakt, waarmee spanningen tussen mensen verminderd kunnen worden.

Observatie 3. De Raad heeft zich afgevraagd *waarom* er sprake is of lijkt te zijn van toenemende spanningen (tussen mensen, tussen mens en dier en tussen dieren): wordt dit bijvoorbeeld veroorzaakt door een toegenomen aantal interacties? Of door een toegenomen besef van mensen dat de natuur (het ecosysteem/de biodiversiteit) onder druk staat, terwijl tegelijkertijd het besef groeit dat een goed functionerende natuur en de aanwezigheid van biodiversiteit voor ons mensen van levensbelang zijn? Voelen mensen (mede) daardoor meer verantwoordelijkheid voor de natuur? En zo ja, waar uit zich dat dan in? Waar zitten de grootste risico's als het gaat om spanningen die kunnen ontstaan als er sprake is van botsende belangen tussen gehouden en niet-gehouden dieren? In hoofdstuk 2 wordt hierop verder ingegaan.

Overigens richten wij ons in deze zienswijze niet specifiek op (invasieve) exoten. Zij maken wel onderdeel uit van deze zienswijze, voor zover er sprake is van interactie tussen mensen, gehouden dieren en niet-gehouden dieren. Over invasieve dierlijke exoten in bredere zin brengt de Raad een separate zienswijze uit.

2. Beschouwing

Mensen, gehouden dieren en niet-gehouden dieren leven al millennia samen. Er is daarbij altijd al sprake geweest van belangen die soms botsen en er is altijd naar oplossingen gezocht. De vraag is of de mens de eigen belangen van dieren in het verleden voldoende heeft onderkend en meegewogen bij beslissingen rondom botsende belangen. De belangen van de mens, zoals economische en volksgezondheidsbelangen, maar ook het belang van voedselzekerheid en voedselveiligheid, speelden en spelen een belangrijke rol bij de manier waarop de mens met de belangen van dieren omgaat. De vraag van de ministers geeft aan dat het denken aan het veranderen is over hoe, bij botsende belangen, moet worden omgegaan met de eigen belangen van de niet-gehouden dieren. De wijze waarop in het verleden met bepaalde vraagstukken op het terrein van die spanning is omgegaan, is mogelijk niet altijd meer passend in de huidige tijd.

2.1. Een veranderend Nederland

De mens heeft altijd al samengeleefd met de dieren in de natuur. Waar dat een eeuw geleden nog zonder veel regels gebeurde, zijn er in de afgelopen decennia in Nederland (en internationaal) veel maatregelen genomen om de habitats en populaties van niet-gehouden dieren te beschermen, beter met elkaar te verbinden, te conserveren, te verbeteren en te beheren. Dit is veelal vastgelegd in wet- en regelgeving, zoals de EU-Vogelrichtlijn [Richtlijn 79/409/EEG] en EU- Habitatrichtlijn [Richtlijn 92/43/EEG] (goeddeels verwerkt in de Omgevingswet [Wet van 23 maart 2016, Stb 2016, 156]), met daarin onder meer (artikel 2.31a lid 1 sub c) de verplichting gebieden aan te wijzen waar bescherming van specifieke leefgebieden plaatsvindt, die daarmee vallen onder het Natura 2000-netwerk.

Maar ook in internationale verdragen is hier aandacht voor, zoals de *UN Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals* [Bonn Convention, CMS, 1979]. Deze primair op de instandhouding van soorten gerichte bescherming bleek nodig door het voortdurend uitdijende leefgebied van de mens, waardoor bijvoorbeeld leefgebieden voor niet-gehouden dieren versnipperd zijn geraakt, en de toenemende bedreigingen die dat met zich meebracht voor de natuur en voor onder meer de daar levende niet-gehouden dieren. De grenzen die worden gesteld in de bestaande regelgeving dienen uiteraard in alle gevallen gerespecteerd te worden en kunnen in sommige gevallen behulpzaam zijn bij het afwegen van belangen en het voorkómen of

oplossen van spanningen[7]. Nederland verandert voortdurend, het aantal inwoners neemt nog altijd toe en daarmee neemt ook de druk op de ruimte verder toe. Voor deze zienswijze zijn met name mogelijke veranderingen relevant die spanning tussen gehouden en niet-gehouden dieren zouden kunnen veranderen. We noemen een aantal mogelijke ontwikkelingen die hierop van invloed kunnen zijn:

1. **Directe of indirecte interacties tussen gehouden dieren, niet-gehouden dieren en de mens veranderen, door bijvoorbeeld:**
   - Verandering van het aantal verplaatsingen van gehouden of niet-gehouden dieren of de afstand waarover dieren worden verplaatst of zich verplaatsen.
   - Verandering in de concentratie op één plek van gehouden dieren, bijvoorbeeld door schaalvergroting van de veehouderij [CBS 2022] of door veel (gelijksoortige) veehouderijbedrijven in één gebied.
   - Veranderingen in diersoorten, zoals het als gevolg van klimaatveranderingen meer of juist minder voorkomen van bepaalde diersoorten of het voorkomen van nieuwe niet-gehouden diersoorten/exoten in Nederland. Maar ook veranderingen in gedrag van soorten door omgevingsinvloeden.
   - Toename in contacten en contactmogelijkheden tussen gehouden en niet-gehouden dieren.
   - Toename van (lokale) bevolkingsomvang.
   - Veranderingen in het ruimtegebruik door mensen of intensivering van dat gebruik.

2. **De wijze waarop wordt gedacht over gehouden dieren, niet-gehouden dieren en de mens verandert, bijvoorbeeld door:**
   - Kennis over diergedrag en de kennis over wat van belang is voor het welzijn/welbevinden van dieren, en de wijze waarop dat wordt beïnvloed, nemen toe. De aandacht voor het welzijn/welbevinden van dieren en het belang dat wordt gehecht aan de eigen belangen en de eigen (intrinsieke) waarde van alle dieren worden daardoor beïnvloed.
   - Morele afwegingen rond dieren - bijvoorbeeld als het gaat om de wijze waarop productiedieren worden gehouden, het doden van dieren, gebruik van dierlijke producten als onderdeel van onze voeding - worden onder meer beïnvloed door de hoeveelheid kennis die over dieren beschikbaar is.
   - Toename van het besef dat de mens niet losstaat van de levende wereld om hem heen en een groeiende aandacht voor bescherming van de natuur en de biodiversiteit.

[7] Zo is in 2022 door de Rechtbank Midden Nederland bepaald dat een ontheffing van de Wet natuurbescherming (afschotvergunning wilde zwijnen) goed onderbouwd dient te worden: Ontheffing op grond van de Wet natuurbescherming voor het afschieten van wilde zwijnen. In de provincie Utrecht geldt een nulstandsbeleid, omdat wilde zwijnen schade kunnen aanrichten aan gewassen, de verkeersveiligheid in gevaar kunnen brengen en ziektes kunnen verspreiden. Er is een ontheffing op grond van de Wet natuurbescherming verleend voor het handhaven van het nulstandsbeleid. De rechtbank vindt dat onvoldoende is onderbouwd dat het nulstandsbeleid, en daarmee de ontheffing, nodig is ter voorkoming van de gevreesde schade. De rechtbank schorst de ontheffing. (*ECLI:NL:RBMNE:2022:665, Rechtbank Midden-Nederland, UTR 21/1911 (rechtspraak.nl)*)

- Beïnvloeding door hoeveel en wat we van dieren zien. Als de hoeveelheid gedeelde informatie over dieren toeneemt, bijvoorbeeld door het plaatsen van beeldmateriaal met dieren op sociale media of het delen van informatie over incidenten waarbij dieren betrokken zijn, en de snelheid waarmee de informatie wordt gedeeld en het aantal mensen dat hiermee wordt bereikt verandert, beïnvloedt dat hoe mensen over dieren denken.
- Een groeiend besef dat dieren ook veel voor mensen kunnen betekenen als levende wezens waarmee – kortstondig of zelfs langdurig als onderdeel van een gezin - een band ontstaat.

De adviesaanvraag van de ministers sluit aan bij het beeld van de hierboven geschetste veranderingen: past de bestaande wijze van besluitvorming bij beleidskeuzes rond gehouden en niet-gehouden dieren nog wel bij dit veranderende Nederland? Worden bij de manier waarop met vraagstukken rond de belangen van gehouden en niet-gehouden dieren wordt omgegaan alle relevante aspecten wel voldoende meegewogen? Hoe kan een afweging meer holistisch worden gemaakt, met medeneming van de relevante aspecten? Wat zijn eigenlijk die relevante aspecten? In hoeverre hangt het antwoord op die vraag af van het vraagstuk? Er kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de directe belangen van niet-gehouden dieren, maar ook aan allerlei min of meer indirecte aspecten, zoals de doorwerking van maatregelen op andere gehouden en niet-gehouden dieren op de biodiversiteit, of op dierhouders en andere mensen.

2.2. Bredere oriëntatie aan de hand van casussen

Om niet alleen de directe belangen van gehouden dieren en hun eigenaren en niet-gehouden dieren te verkennen, maar ook indirecte gevolgen van het al dan niet ingrijpen door de mens zorgvuldig in beeld te krijgen, heeft de Raad ervoor gekozen zes casussen, die elk specifieke aspecten van spanning omvatten, nader te beschouwen. Drie casussen hebben betrekking op dierziekten, namelijk vogelgriep (HPAI), Afrikaanse varkenspest (AVP) en rundertuberculose. De drie andere casussen hebben betrekking op ecologische interacties tussen gehouden en niet-gehouden dieren: katten, ganzen en wolven (voor deze laatste wordt ook verwezen naar een aparte zienswijze van de RDA, *Samen leven met wolven in Nederland*, die in mei 2024 is uitgebracht) .

In deze paragraaf worden twee van die casussen, één uit de categorie dierziekten (Afrikaanse varkenspest) en één uit de categorie 'ecologische interacties' (katten) beschreven. Voor deze twee voorbeelden is gekozen omdat zij tezamen een goed beeld schetsen van de complexiteit van interacties. In Bijlage 2 vindt u een beschrijving van de overige vier casussen.

Afrikaanse varkenspest

Afrikaanse varkenspest (AVP) is een ernstige en besmettelijke virusziekte die alle soorten varkensachtige dieren treft (wilde zwijnen, wrattenzwijnen, knobbelzwijnen, gedomesticeerde varkens, productievarkens, hangbuikzwijnen). De aandoening heeft gevolgen voor direct betrokken dieren: ziekte (vaak met dodelijk verloop) en verminderd welzijn [WUR, 2024]. Er is geen zoönoserisico, dat wil zeggen: er is geen risico dat het virus ook mensen besmet [WUR, 2024], en er is (nog) geen vaccin beschikbaar [Gong e.a., 2024; Wong e.a., 2024]. Het virus is momenteel niet in Nederland aanwezig maar wel in landen aan de zuidelijke en oostelijke kant van Europa, waaronder in Duitsland in populaties wilde zwijnen [WUR, 2024] en ook in gehouden varkens [varkens.nl/nieuws, 2024]. Het vormt een bedreiging voor de Nederlandse populaties wilde zwijnen en in Nederland gehouden varkens.

Er zijn in deze casus spanningen op verschillende fronten, te beginnen met spanningen voordat AVP Nederland bereikt en daarnaast spanningen als de ziekte in ons land wordt aangetroffen. Hierin verschilt deze casus met die van HPAI in vogels (zie bijlage 2). De eerste vorm van spanning ontstaat als maatregelen worden genomen om de kans op binnenkomen van AVP in Nederland (verder) te verkleinen of om verspreiding binnen wilde zwijnenpopulaties in Nederland op voorhand te bemoeilijken (denk aan beheersing van de populatie door afschot, inperking leefgebieden, afsluiting leefgebieden). Daarbij wordt overigens vaak wel aangesloten bij maatregelen die ook uit het oogpunt van andere beleidsdoelstellingen zijn ingesteld (voorkomen oogstschade en overlast, voorkomen van schade aan zeldzame natuur, verkeersveiligheid).

Dat gaat gepaard met effecten voor deze dieren (sterfte door afschot [met daardoor veranderingen in de bestaande voedselketen], welzijn, gedrag, beperking menging met andere populaties), indirecte effecten (doorwerking) op andere soorten in hetzelfde ecosysteem, en op de mens (natuurbeleving, maar ook gevolgen voor recreatie en minder kans op verkeersongelukken) en spanningen tussen bijvoorbeeld organisaties die namens varkenshouders optreden (zoals bijvoorbeeld de Producentenorganisatie Varkenshouderij) versus organisaties die zich bezighouden met natuurbeheer (zoals bijvoorbeeld terreinbeherende organisaties). Maatregelen waardoor de niet-gehouden dieren worden getroffen en die zijn gericht op het voorkomen dat het virus binnenkomt - voor een ziekteverwekker die nog niet in Nederland is aangetroffen - kan als een inbreuk worden gezien op niet-gehouden dieren. Wanneer is zo'n inbreuk een geoorloofd belang?[8]

Spanning van de tweede soort (als de ziekte eenmaal is aangetroffen) zal de afwegingen veranderen (afschot in bufferzone, beperking contacten, verstoring van veel diersoorten door jacht en beschadiging van de flora, economische aspecten). Verwijdering van kadavers heeft mogelijk een doorwerking op andere soorten in het ecosysteem. Daarnaast ontstaat er dan spanning bij de gehouden dieren door

[8] Zie bijvoorbeeld de jurisprudentie in voetnoot 7

ruimingen, waarbij ook niet-besmette dieren gedood kunnen worden om verspreiding tegen te gaan, en aantasting van welzijn (beperking bewegingsvrijheid, vervoersverboden, gedrag, volle stallen, testen). Andere gehouden dieren, zoals honden/paarden en hun eigenaren kunnen effecten ondervinden door wering uit bepaalde natuurgebieden, effecten op de bredere natuurbeleving of ingestelde vervoersverboden (waardoor iemand niet meer met zijn hobbydier naar een dierenarts kan gaan). Maar ook (economische) effecten op bijvoorbeeld de recreatiesector en – als een oogstverbod wordt ingesteld – de landbouwsector of terreinbeherende organisaties. Zelfs een gedeeltelijke ontwrichting van de samenleving door afsluiting van gebieden is mogelijk.

Kat

Katten (waarmee zowel gehouden, buiten lopende als verwilderde katten worden bedoeld) zijn van nature predatoren en kunnen dus als zodanig in hun omgeving optreden [Dickman e.a., 2015]. Met als mogelijke gevolgen sterfte en verstoring (stress en onrust door de aanwezigheid van een predator) van kleine zoogdieren (zoals muizen en konijnen), amfibieën, reptielen, vissen, vogels, insecten, ongewervelden, en mogelijk competitie met niet-gehouden predatoren. Daarnaast speelt de kat een rol bij twee ziekteverwekkers van *Toxoplasma gondii* en *Toxocara cati*, beide potentieel zoönotisch [RDA, 2016], al is de overdracht van deze pathogenen geen belangrijke bron van spanning tussen gehouden en niet-gehouden dieren. Hybridisatie tussen gehouden katten (*Felis silvestris catus*) en Europese wilde katten (*Felis silvestris silvestris)* wordt gezien als een mogelijk risico voor de gezondheid van de populatie Europese wilde katten.

Belangen/behoeften/waarden van verschillende partijen zijn hier in het geding. Zoals de belangen/behoeften van de kat als gehouden dier en de belangen/behoeften van diverse soorten niet-gehouden dieren. Maar ook de belangen/behoeften/waarden van de eigenaren van de kat. En het belang van de diversiteit van het ecosysteem en de belangen, behoeften en waarden van mensen wat de kwaliteit van natuurbeleving betreft. Al deze belangen/behoeften/waarden komen bij deze casus in botsing en geven op diverse manieren spanning.

Predatie (jachtgedrag) hoort bij de gedragsbehoeften van de kat. Het binnenhouden van katten kan tot een aantasting van hun welzijn leiden. Maar predatie heeft een direct effect op individuele, andere (niet-gehouden) dieren. Predatie heeft duidelijk negatieve gevolgen voor individuele dieren en mogelijk hun lokale populaties, met doorwerking naar andere soorten door verschuivingen in de verhoudingen in het ecosysteem. De beleving daarvan door mens en dier kan verschillen per diersoort, denk bijvoorbeeld aan het beheersen van lokale plaagpopulaties van muizen (negatief voor de belangen voor de individuele muis, mogelijk positief voor de belangen van de mens).

Mede op basis van de zes casussen die zijn bezien, is voor de Raad evident gebleken dat:

- Er bij alle casussen sprake is van doorwerking/indirecte belangen in het domein van de gehouden dieren die verder gaat dan de directe actoren (de direct betrokken dieren en de houders van die dieren).
- Er bij alle casussen sprake is van doorwerking/indirecte belangen in het domein van de niet-gehouden dieren (*in casu* de natuur als geheel)

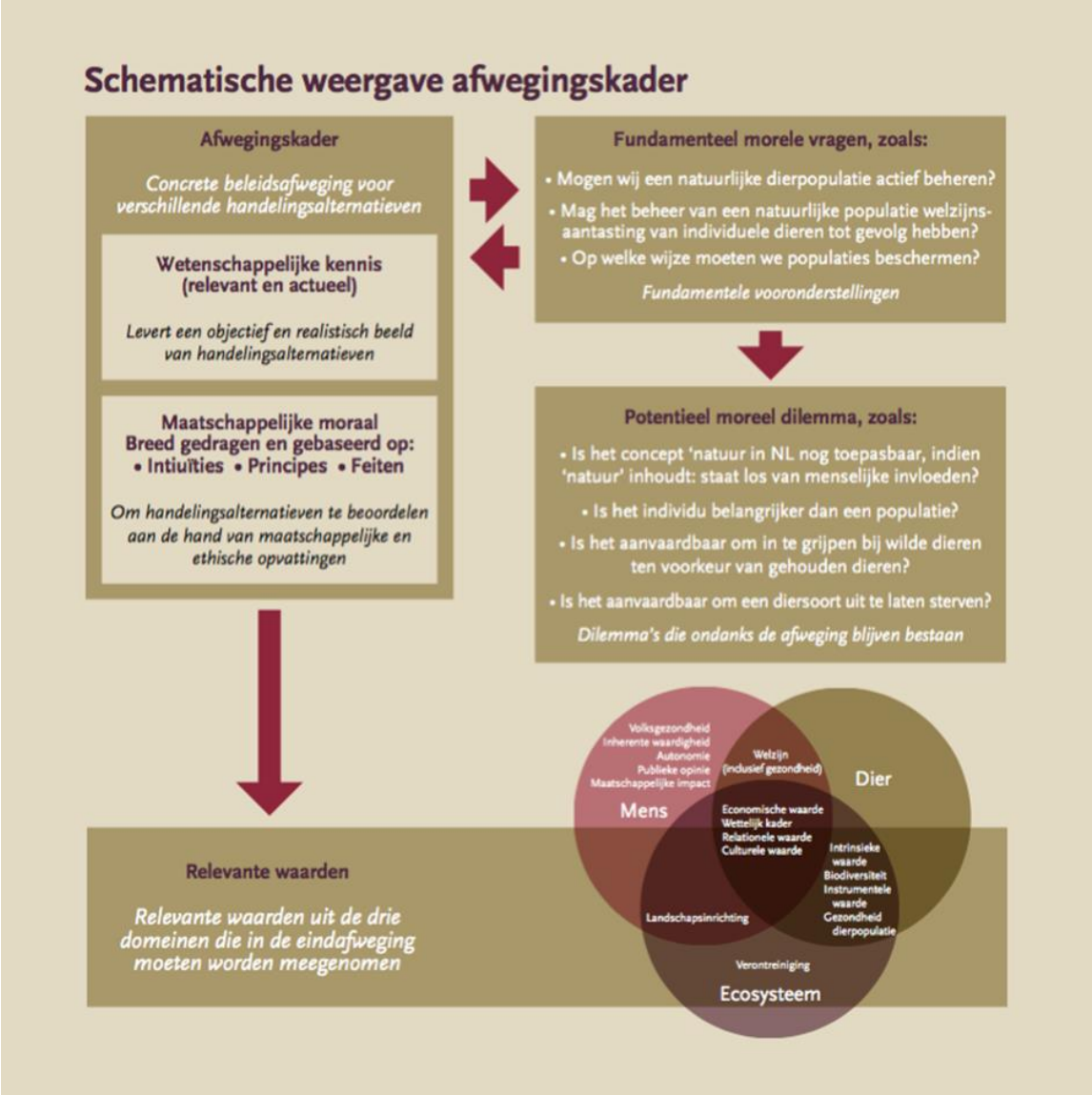
In de volgende sectie wordt dit concreet vertaald in een afwegingskader dat het identificeren en meewegen van deze belangen mogelijk maakt.

2.3. Transparante en integrale afweging

De RDA heeft in het verleden diverse zienswijzen uitgebracht, zoals *Zorgplicht natuurlijk gewogen* [RDA, 2012]; *One Health* [RDA, 2015]; *Wegen van welzijn van dieren in de natuur* [RDA, 2017] en *Dilemma's in de Wildopvang* [RDA, 2022]) die relevant zijn voor de huidige adviesaanvraag. In de zienswijze *One Health* is een holistisch afwegingskader voor beleidsmakers ontwikkeld, dat later verder is uitgewerkt in de zienswijze *Wegen van welzijn van dieren in de natuur* (zie figuur 'Afwegingskader') als hulpmiddel om te identificeren wat de onderliggende relevante aspecten zijn die moeten worden meegenomen bij een beslissing over specifieke vraagstukken. Dat afwegingskader biedt een uniforme en integrale manier om de plichten en verantwoordelijkheden voor iedere vorm van mens-dierrelatie op een consistente wijze te kunnen duiden.

Afwegingskader

Afwegingskader uit RDA-zienswijze One Health, [RDA, 2015], zoals aangepast opgenomen in de publieksversie van de zienswijze 'Wegen van welzijn van dieren in de natuur' [RDA, 2017]



Het gaat bij de vraagstukken in deze adviesaanvraag vrijwel altijd om complexe situaties, waarbij veel verschillende aspecten en vaak ook morele vraagstukken een rol spelen. Het bovenstaande afwegingskader is geschikt als een eerste ingang tot het nadenken over de voorliggende vraagstukken. Gezien de complexiteit daarvan, en met name het belang van het meewegen van indirecte effecten, zijn uitbreiding en precisering wenselijk.

Op basis van de zes gekozen casussen heeft de RDA de verschillende relevante aspecten en interacties in kaart gebracht (zie bijlage 1) en uitgewerkt in concrete handvatten (zie 3.2.1). In de figuur in bijlage 1 worden - uitgebreider dan in het eerder ontwikkelde afwegingskader - relevante aspecten weergegeven die een rol (kunnen) spelen bij het nadenken over de vraagstukken uit de adviesaanvraag.

Door gebruik te maken van de figuur of de daarop gebaseerde handvatten kan worden bezien of alle relevante aspecten in een casus in beeld zijn gebracht. Dit is belangrijk voor zowel de uitgangssituatie (hoe interpreteren we de figuur als de mens niet ingrijpt?) als voor de situatie die kan worden verwacht wanneer de mens op een bepaalde manier/door toepassing van een bepaalde handelingsoptie ingrijpt. Anticiperen op mogelijk relevante veranderingen in bestaande situaties, bijvoorbeeld afkomstig uit signaleringsonderzoek of analyse van maatschappelijke trends, is van belang omdat daarmee eerder gemaakte afwegingen tot andere conclusies kunnen leiden.

Daarnaast heeft de Raad zes grondbeginselen ontwikkeld voor de omgang met situaties waarbij er sprake is van botsende belangen van gehouden dieren, niet-gehouden dieren en mensen. Deze grondbeginselen zijn uitgangspunten/leidende principes bij de besluitvorming. Bij ieder advies/besluit zou moeten worden aangegeven hoe aan de grondbeginselen recht is gedaan. De grondbeginselen beschrijven we in paragraaf 3.1.

Door toepassing van de figuur in bijlage 1/de daarop gebaseerde handvatten (wat is bij de afweging betrokken), de zes grondbeginselen (uitgangspunten die altijd worden gehanteerd) en een duidelijke werkwijze/goede beschrijving van de stappen die zijn gezet, wordt inzichtelijk gemaakt welke relevante aspecten (feiten, belangen en [morele] vraagstukken) bij de besluitvorming betrokken zijn en hoe die heeft plaatsgevonden. Daarmee worden gemaakte afwegingen transparanter.

In veel gevallen waarbij er sprake is van spanningen tussen de belangen van gehouden dieren, niet-gehouden dieren en mensen zijn er ethische dilemma's: botsende belangen omdat mensen verschillend hechten aan het belang van de onderliggende waarden en normen die zij (bewust en onbewust) hanteren. Het inzichtelijk maken daarvan is dan nodig; toepassing van een methode voor ethische reflectie kan dan behulpzaam zijn (zie paragraaf 3.2.4). Als alle feiten, waarden en normen helder zijn, moet worden bezien of een evenwichtige en transparante afweging kan worden gemaakt en besluiten kunnen worden genomen.

Het kan daarbij, als er sprake is van grote verschillen in gehanteerde waarden en normen, bijvoorbeeld wenselijk zijn om voorafgaand aan de besluitvorming een dialoog tussen de belangrijkste partijen te organiseren. Zo kan (verdere) polarisatie rondom het vraagstuk worden voorkomen. Dit is bijvoorbeeld gedaan bij het vraagstuk rond het samenleven met wolven in Nederland [RDA, 2024]. Polarisatie kan er namelijk toe leiden dat er geen oplossingen mogelijk zijn die tegemoetkomen aan de belangen van gehouden én niet-gehouden dieren. Daarom is het voorkomen ervan van belang.

Overigens acht de RDA, zeker bij het soort vraagstukken waarover het in deze zienswijze gaat, een goede vraagarticulatie noodzakelijk. Bijvoorbeeld: "In hoeverre moet de minister van LVVN ingrijpen in populaties dieren in de natuur om de dreiging van een uitbraak van een dierziekte bij gehouden dieren te verkleinen?" (vraag uit de

adviesaanvraag) is te abstract om te kunnen beantwoorden. Voor een zorgvuldige beantwoording zijn veel aspecten van belang: bijvoorbeeld om welke dierziekte het gaat (al dan niet een zoönoserisico)?; welke diersoorten (gehouden en niet-gehouden) zijn erbij betrokken?; welke maatregelen zijn er eerder al genomen en met welk effect?; welke wijze van ingrijpen of combinatie van maatregelen wordt overwogen/moet worden bezien? Hoe wordt het belang van de niet-gehouden dieren meegewogen? Deze zienswijze beoogt handvatten te geven om deze complexiteit hanteerbaar te maken.

Vaak zal niet alle benodigde informatie bekend of beschikbaar zijn. In die gevallen zal gewerkt moeten worden met deskundigenoordelen en ervaringsfeiten. Stimuleren van onderzoek en kennisontwikkeling over de effecten van menselijk handelen op het welzijn van gehouden en niet-gehouden (en vaak niet-gedomesticeerde) dieren acht de Raad wenselijk. Zo kan er bij afwegingen als hiervoor bedoeld steeds meer gebruik worden gemaakt van wetenschappelijk onderbouwde feiten.

2.4. Veranderende eisen van de maatschappij

In de voorgaande paragraaf is besproken dat in de bestaande besluitvorming bij beleidskeuzes rond gehouden en niet-gehouden dieren rekening moet worden gehouden met de veranderingen in het denken rond de belangen van die dieren en de rol van de mens, en met voortschrijdend wetenschappelijk inzicht. Maar ook de andere houding en veranderende eisen van de maatschappij ten opzichte van overheden en instituties spelen een rol in het ontstaan van spanning rond gehouden en niet-gehouden dieren:

- Het denken over de wijze waarop de overheid functioneert en waarop mensen naar de overheid kijken, verandert:
    - De werkwijze van de overheid en de mate van uitvoerbaarheid van beleid kan tot veranderingen in het vertrouwen in de overheid leiden.
    - Het belang dat mensen hechten aan transparantie en het geven van rekenschap door de overheid beïnvloedt het denken over de overheid.
    - In de samenleving worden steeds meer zaken juridisch vastgelegd/wordt meer nadruk gelegd op juridische aspecten ten koste van andere elementen.
- Door informatiebubbels (zoals die bijvoorbeeld kunnen ontstaan door algoritmes op social media) en desinformatie kan de betrouwbaarheid van informatie afnemen; groepen raken steeds meer geïsoleerd van elkaar.

Het is van belang dat bij de afweging, besluitvorming en communicatie rekening wordt gehouden met opvattingen in de maatschappij over dieren en de natuur/leefomgeving. Deze opvattingen veranderen en raken aan de acceptatie van besluitvorming en maatregelen door de overheid. Als interacties en dynamiek tussen gehouden dieren (en hun eigenaren), niet-gehouden dieren/de leefomgeving en de mens toenemen in

aantal en omvang, of veranderen van aard, kan de opstelling van verschillende betrokkenen bij een vraagstuk veranderen (en mogelijk verharden). Voorbeelden daarvan zijn:

- Als de kans op verspreiding van besmettelijke dierziekten toeneemt en het aantal ingrepen die (moeten) worden gedaan die te voorkomen of te bestrijden (ruimen van dieren, afsluiten van gebieden, etc.) neemt toe, dan kan de weerstand in de maatschappij tegen die maatregelen toenemen.
- Als de kans op het overgaan van een besmettelijke ziekte van dier op mens (zoönose) toeneemt en - bijvoorbeeld door de ervaringen met Q-koorts en Covid-19 - de aandacht in de samenleving voor het voorkomen van zoönosen is toegenomen, dan zal de druk op de overheid toenemen: waarom is er niet meer gedaan om deze epidemie te voorkomen?; waarom zijn de risico's niet al veel eerder onderkend en aangepakt? Het belang van een integrale benadering ten aanzien van de gezondheid van dier, mens en leefomgeving door de overheid, neemt daardoor toe.
- Vraagstukken rond grote predatoren zoals de wolf en de bescherming van vee, loslopende huisdieren en de natuur met de daarin levende dieren, zoals beschreven in de casussen in paragraaf 2.2 en in bijlage 2.

2.5. Tot slot van deze beschouwing

De interactie tussen gehouden dieren (en hun eigenaren) en niet-gehouden dieren en de belangen die daarbij in het geding kunnen zijn, is complex. Het volstaat voor de overheid niet om bij afwegingen in een bepaald geval zich te beperken tot de direct bij de casus betrokken aspecten. Zoals ook blijkt uit de voor deze zienswijze bekeken casussen is er altijd sprake van een groot aantal indirecte doorwerkingen, zowel in de samenleving als in de leefomgeving (andere niet-gehouden dieren, ecosysteem, natuur/ leefomgeving als geheel), die in beeld gebracht en meegewogen moeten worden.

Doordat Nederland verandert, verandert ook de kans op interacties tussen gehouden dieren, niet-gehouden dieren en de mens. En het is belangrijk om ons te realiseren dat de kennis over dieren toeneemt en er in Nederland nu – in vergelijking met decennia geleden - anders wordt gedacht over vraagstukken rondom gehouden dieren, niet-gehouden dieren, de mens, het belang van ecosystemen en de natuur/de leefomgeving als geheel. Daarbij komen ook nog de veranderende eisen van de samenleving aan de overheid.

Zonder een bredere afweging acht de RDA de kans reëel dat standpunten over onderwerpen, waarbij sprake is van de in deze zienswijze bedoelde spanningen, (verder) polariseren, tot grote(re) spanningen tussen mensen/in de samenleving gaan leiden en dat er geen daadwerkelijke oplossingen komen die tegemoetkomen aan de belangen van dieren.

Het is zeer belangrijk dat partijen in gesprek komen en blijven om (verdere) polarisatie te voorkomen. De belangen van dieren moeten daarbij goed worden vertegenwoordigd. Dat geldt voor de gehouden dieren, maar zeker ook voor de niet-gehouden dieren, die immers geen natuurlijke eigenaar hebben die voor ze kan opkomen. Een vereiste is ook dat de overheid transparant is over haar (te nemen) besluiten: zij moet inzichtelijk maken welke feiten en overwegingen bij een (voorgenomen) besluit een rol hebben gespeeld en wat de doorslaggevende factoren daarvoor zijn geweest. Uit die transparante afweging moet blijken dat er sprake is geweest van een integrale benadering, gericht op het duurzaam naast elkaar laten leven van mensen, gehouden en niet-gehouden dieren in hun gedeelde leefomgevingen.

3. Grondbeginselen en werkwijzen

De Raad heeft, voortbouwend op kaders die al eerder zijn ontwikkeld, gezocht naar een hanteerbare werkwijze om te kunnen komen tot een goede afweging van de onderling sterk verschillende aspecten in specifieke gevallen. Daarvoor heeft de Raad zes grondbeginselen ontwikkeld. In dit hoofdstuk benoemen wij mogelijke werkwijzen. Gestructureerd gebruik van de grondbeginselen en het hanteren van een vaste werkwijze stimuleren dat breder dan voorheen zal worden gekeken naar vraagstukken. Door de gebruikte informatie en gemaakte afwegingen vast te leggen, wordt het afwegingsproces voor iedereen inzichtelijk en transparant gemaakt.

3.1. Zes grondbeginselen

De hier gepresenteerde zes grondbeginselen zijn een inhoudelijk vertrekpunt van waaruit naar een vraagstuk gekeken zou moeten worden. De Raad adviseert om in situaties waarin de belangen van gehouden en niet-gehouden dieren mogelijk botsen altijd deze grondbeginselen te hanteren. Bij het formuleren ervan heeft de RDA de in de wet vastgelegde intrinsieke waarde van het dier als uitgangspunt genomen.

1. **Streef naar duurzaam samenleven: voorkom dat spanning ontstaat of uitmondt in conflict**
   Zet in op preventie van spanning en conflict om een duurzame co-existentie van gehouden en niet-gehouden dieren in de toekomst te realiseren.

   - *Investeer in het houden van dieren op een wijze die verantwoord is[9] en die, voor zover mogelijk, bijdraagt aan gezondheid en welzijn van niet-gehouden dieren, ecosystemen en natuur.*
   - *Investeer in verbetering van de habitat van niet-gehouden dieren, hiermee recht doend aan de belangen van niet-gehouden dieren en de ecosystemen waarvan ze onderdeel zijn, zonder daarbij andere belangen in de samenleving te veronachtzamen.*
   - *Duurzaam samenleven wil zeggen: zodanig samenleven dat elk individu - ondanks alle verschillen – nu en in de toekomst de mogelijkheid heeft om zich te ontwikkelen en een goed leven heeft.*

2. **Doe recht aan ieder dier als individu**
   Alle dieren, hun populaties en de natuur als geheel hebben een intrinsieke waarde[10], los van de waarde voor de mens. Ook zijn alle dieren onderdeel van het ecosysteem. Dat alles betekent dat een dierenleven, of het nu bijvoorbeeld om een

[9] Voldoe ten minste aan wettelijke vereisten. Volg voor dieren in de veehouderij de leidende principes in de RDA-zienswijze *Dierwaardige veehouderij*. In de komende jaren wil de RDA verder verkennen hoe de leidende principes kunnen helpen om dierenwelzijn te verankeren in andere contexten en systemen [RDA 2024-1].
[10] Voor dieren vastgelegd in Wet dieren (gehouden dieren) en Omgevingswet (niet-gehouden dieren)

zoogdier of om een insect gaat, een waarde op zichzelf heeft, los van bijvoorbeeld de commerciële of gezelschapswaarde die een dier voor de mens kan hebben.

- *Voor gehouden dieren geldt dat houders een wettelijke plicht hebben om voor hun dieren te zorgen (Wet dieren). Daarnaast heeft iedereen op basis van de Omgevingswet een zorgplicht voor 'de natuur' en de daarin levende niet-gehouden dieren. Bij elk besluit moet rekening worden gehouden met de (potentiële) gevolgen van het besluit voor individuele (gehouden én niet-gehouden) dieren en hun welzijn.*

3. **Kijk naar het dier als onderdeel van een systeem**
   Ieder gehouden en niet-gehouden dier is onderdeel van weer onderling verbonden grotere systemen - denk aan paar/familie/groep/populatie/ecosysteem - en is daarvan afhankelijk. Houd rekening met het (potentiële) effect van menselijk handelen op die systemen[11]en beperk vraagstukken dus per definitie niet.

   - *Individuele dieren staan nooit los van het geheel waarvan ze onderdeel zijn. Dat vraagt om een systeembenadering. De invloed van menselijk handelen op dieren, met name het vormgeven van nieuwe of beïnvloeden van bestaande systemen, vraagt ook om ethische reflectie. De soort-specifieke behoeften en belangen van dieren moeten daarbij een belangrijke overweging zijn. Iedere verandering in een systeem kan de behoeften of belangen van betrokken dieren, en de populatie of zelfs de gehele soort, schaden. Afhankelijk van de betrokken dieren en diersoorten kan dit mogelijk doorwerken in het gehele systeem. Elke wijziging, denk aan de introductie van dieren of pathogenen of het invoeren/aanpassen van een beheersmaatregel, heeft impact op het hele systeem. Door de verwevenheid in het ecosysteem kunnen verschillende veranderingen elkaar bovendien versterken.*

4. **Benoem en erken de verschillende functies die dieren voor de mens hebben en maak de (verschillende) belangen die mensen bij dieren en de natuur als geheel hebben inzichtelijk.**
   Breng in kaart hoe de mens gehouden en niet-gehouden dieren en de natuur waardeert. Dieren hebben naast een eigen, intrinsieke waarde ook een waarde voor de mens. Het benoemen en erkennen van de verschillende functies die dieren voor ons hebben maakt onze belangen hierbij en de publieke attitudes ten aanzien van dieren zichtbaar. Hieraan recht doen vereist oog houden voor de diversiteit aan waarden en normen, en zorgen voor een goede ethische reflectie daarop.

---

[11] Zie Omgevingswet: *Artikel 1.3. (maatschappelijke doelen van de wet)*
Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang:
a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en
b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

- *Gehouden dieren zijn, afhankelijk van de diersoort, voor veel mensen waardevol als onderdeel van het menselijke voedselsysteem (financiële belangen, voedselveiligheid, voedselzekerheid, werkgelegenheid, 'identiteit', etc.), economische belangen (handel in dieren), of onderdeel van het sociale systeem van de mens (gezelschap, sport, fokkerij).*

- *Niet-gehouden dieren leven in ecosystemen/de natuur waarvan mensen onderdeel uitmaken en die wij op velerlei wijzen waarderen en gebruiken (ontspanning, plezier, hobby, bewondering, voedsel [wild]), maar waarmee wij ook onlosmakelijk een afhankelijkheidsrelatie hebben (biodiversiteit, ecosysteemdiensten).*

5. **Borg actief en systematisch ook de belangen van niet-gehouden dieren en hun populaties bij de besluitvorming**
   Extra aandacht is nodig voor de potentiële effecten van besluitvorming op dierenwelzijn (en diergezondheid) van niet-gehouden individuele dieren en hun populaties (in Nederland, maar ook daarbuiten). Deze dieren zijn namelijk, ondanks organisaties die zich voor hen inzetten of voor de natuur in den brede, niet of nauwelijks vertegenwoordigd in de besluitvorming. Hun belangen kunnen daarom makkelijk over het hoofd worden gezien of te laag worden ingeschat. Ruimte is schaars en er is voor veel activiteiten juist ruimte nodig. Er zijn allerlei ontwikkelingen waardoor de kwaliteit van het leefgebied van niet-gehouden dieren, en daarmee hun welzijn, onder druk staat.

   - *Om de belangen van niet-gehouden dieren voldoende goed in te schatten en mee te nemen in afwegingen moet bij besluitvorming zowel deskundigheid worden betrokken vanuit verschillende wetenschappelijke disciplines als vanuit niet-gouvernementele organisaties (ngo's) die opkomen voor niet-gehouden dieren/de natuur.*

6. **Hanteer het proportionaliteitsbeginsel**
   Wanneer de belangen van gehouden en niet-gehouden dieren worden meegewogen in de besluitvorming en een zekere aantasting van die belangen wordt overwogen, dan is dit alleen acceptabel als heersende wet- en regelgeving gerespecteerd wordt en de aantasting proportioneel is ten opzichte van het doel van het besluit.

   - *Bij elk besluit is de omvang van elk belang anders. Het gaat daarbij om belangen van mensen (zoals volksgezondheid, primaire levensbehoeften, economische belangen, sociale behoeften, toekomst [biodiversiteit, ecosystemen]), van gehouden dieren (zoals dierenwelzijn, diergezondheid, genetische variatie) en van niet-gehouden dieren (zoals dierenwelzijn, diergezondheid, ecosysteem, biodiversiteit). Per situatie moet worden bezien of, en zo ja, welke rangorde kan worden aangebracht in de zwaarte die wordt toegekend aan de diverse belangen.*

- *Aandachtspunten zijn onder meer: risico op uitbraken die epidemisch of endemisch zijn, genetische breedte van populaties, (on)omkeerbaarheid van besluiten, juridische onderbouwing, publieke acceptatie en meer.*

3.2. Werkwijzen

Zoals aangegeven in paragraaf 2.5 is het mogelijk dat bij onvoldoende aandacht voor de verschillende belangen die in een bepaald geval spelen, polarisatie ontstaat. Om dit te voorkomen, is het van belang dat:

- Alle relevante informatie wordt verzameld en inzichtelijk en eenvoudig vindbaar wordt gemaakt. Dat wil zeggen: het inzicht moet worden verbreed worden door alle relevante aspecten zorgvuldig in kaart te brengen en (potentiële) spanningen te onderkennen.
- Relevante partijen in gesprek blijven of komen.
- Afwegingen transparant zijn, bijvoorbeeld door een vast stramien te volgen.

In deze paragraaf stellen wij verschillende werkwijzen voor die, al dan niet in combinatie, kunnen worden gebruikt om aan het voorgaande tegemoet te komen.

3.2.1. Gebruik handvatten

Door gebruik te maken van de handvatten die de Raad heeft ontwikkeld (zie pagina 30 en 31) en door de beoordeling van alle aspecten gestructureerd weer te geven/overwegingen kenbaar te maken, wordt bijgedragen aan de transparantie van de afweging.

De handvatten gaan uit van een geconstateerd (mogelijk toekomstig) probleem in de interactie tussen gehouden en niet-gehouden dieren, waarbij het de vraag is of de overheid een gerichte (mitigerende of preventieve) maatregel moet nemen. Van belang zijn zowel de effecten en reikwijdte van het 'probleem' als de effecten en reikwijdte van de 'maatregel' (en eventuele alternatieven).

In de handvatten worden relevante aspecten beschreven voor het probleem en de mogelijke maatregelen. Als een aspect niet van toepassing is op een specifieke casus, dan is dat ook waardevolle informatie voor de uiteindelijke afweging. Het doel is aan te geven waarvoor aandacht moet zijn in de afweging, zonder die in een bepaalde richting te leiden. De handvatten zijn bedoeld om bewustwording te stimuleren over de aspecten die de uitkomst 'al dan niet handelen en zo ja, op welke wijze' (zouden) kunnen beïnvloeden en als een leidraad voor een werkwijze om die aspecten concreet te maken.

De handvatten zijn gebaseerd op de figuur in bijlage 1. Samen geven zij aan welke aspecten mogelijk een rol spelen bij een probleem (en de daarmee samenhangende afweging) dat voorligt en de handelingsalternatieven. De handvatten zouden voor een vraagstuk idealiter twee keer moeten worden doorlopen: eerst kwalitatief en moreel,

en daarna, voor de aspecten die uit de eerste ronde als meest relevant naar voren komen, om zaken te proberen te kwantificeren. Dat laatste kan slechts voor enkele aspecten getalsmatig, bijvoorbeeld bij een schatting van aantallen dieren, verwachte kosten, verwachte economische effecten. Bij de meeste aspecten past een semi-kwantitatieve benadering, waarbij vooraf wordt omschreven wat bedoeld wordt met bijvoorbeeld gering/weinig, matig, groot/veel/sterk. De betekenis daarvan zal per aspect verschillen en de interpretatie daarvan in de weging zal afhangen van de details van het bestudeerde probleem.

Voor de uiteindelijke afweging zelf zijn geen generieke criteria te geven. Het hangt sterk af van de aspecten die relevant worden geacht. Waar het in eerste instantie om gaat, is om te helpen bij het meewegen van relevante aspecten en het kwantificeren daarvan. De uiteindelijke morele, juridische, maatschappelijke en technische weging van het probleem en de handelingsalternatieven vraagt per casus om discussie vanuit een veelheid aan gezichtspunten en opvattingen. De rol van de handvatten is om, voor discussies over de interactie van gehouden en niet-gehouden dieren, op een gestructureerde manier duidelijk te maken welke aspecten van belang kunnen zijn en vragen om een bewuste afweging.

Handvatten

Om te bezien welke gevolgen het probleem zelf heeft en welke gevolgen er zijn bij niet ingrijpen, directe inzet van een maatregel of inzet van een maatregel op de langere termijn. Breng zo goed mogelijk in beeld:

1. De gehouden én niet-gehouden diersoort(en) waar mogelijk een effect kan optreden (beperkt aantal verwante soorten, breed scala aan soorten, algemene, bedreigde of beschermde soorten, …).

2. Of het effect een lokale (deel)populatie betreft (beperkte ruimtelijke schaal, mogelijke uitbreiding naar regionaal/nationaal, snelle of langzame uitbreiding, …).

3. De mogelijke ernst, aard en omvang van directe gevolgen voor het individuele gehouden of niet-gehouden dier (welzijn, gezondheid, gedrag, sterfte, …).

4. De mogelijke ernst, aard en omvang van directe gevolgen voor de populatie gehouden of niet-gehouden dieren (sterke achteruitgang of toename in aantal individuen, verandering in fitness/weerbaarheid, verplaatsing in ruimte, genetische diversiteit, gevolgen voor instandhoudingsdoelen, …).

5. Bij niet-gehouden dieren: het belang van de positie van de diersoort(en) in de natuurlijke voedselketen (unieke niche of gedeeld met anderen, [top-]predator, concurrentie, faciliterend voor andere soorten [een dier of een populatie dieren

maakt het leven van een ander organisme in dezelfde leefomgeving wat gemakkelijker], …).

6. Als er populatiegevolgen zijn en het niet-gehouden soorten betreft: de ernst en aard van mogelijke consequenties voor het (lokale) ecosysteem waarvan die populatie deel uitmaakt (doorwerking, indirecte effecten op andere soorten, ecosysteem services aangetast, genetische diversiteit, biodiversiteit, …).

7. De mogelijke ernst, aard en omvang van gevolgen voor de mens op het niveau van het individu (aard, omvang en potentie van zoönotische infecties, welzijn, gezondheid, beperkingen in natuurbeleving/recreatie, mate van acceptatie/aanpassing, [on]veiligheidsbeleving, …).

8. Bij gehouden dieren: de mogelijke ernst, aard en omvang van gevolgen voor de houders van die dieren (bedrijfsvoering, economisch, welzijn houder, …).

9. De mogelijke ernst, aard en omvang van gevolgen voor de samenleving als geheel (voedselzekerheid, voedselveiligheid, polarisatie, onvrede, ontwrichting, [verkeers]veiligheid, …).

10. De mate waarin het probleem is ontstaan door direct menselijk handelen waarop we invloed kunnen uitoefenen/mate waarin en termijn waarop de effecten van de maatregel mogelijk veranderen.

11. De mate waarin en termijn waarop de omvang van het probleem mogelijk verandert (inclusief eventuele cumulatieve effecten)/wat is het mogelijke effect als we de voorgenomen maatregel uitstellen/mate waarin en termijn waarop de effectiviteit van de maatregel mogelijk verandert.

12. De aard en zwaarte van de belangen van de samenleving.

13. De ethische en juridische aspecten die van belang zijn, de aard van die aspecten en de mate waarin deze een rol spelen.

Er zijn – naast het gebruik van deze handvatten – verschillende handelingswijzen mogelijk om te komen tot goede besluitvorming. Welke handelingswijze in een specifiek geval moet worden ingezet, is voor een belangrijk deel afhankelijk van de fase waarin een probleem, dan wel het nemen van maatregelen, zich bevindt: lang niet alle handelingswijzen zijn in een bepaalde fase effectief.

Het vroegtijdig en zo volledig mogelijk in beeld brengen van verschillende oplossingsrichtingen voor situaties waarbij spanningen kunnen ontstaan, is wenselijk.

Daarbij gaat het bijvoorbeeld om:

- Rol van preventie – bezie hoe, indien nodig en mogelijk, reservoirs van dierziekten zouden kunnen worden aangepakt, etc.
- Rol van ruimtelijk beleid /gebiedsinrichting – wat zijn daadwerkelijk de mogelijkheden zoals zonering of ruimtelijke scheiding (katvrije zones/zones waar geen wilde zwijnen mogen voorkomen)?
- Rol van aantalsregulatie – wat zijn daadwerkelijk de mogelijkheden om gehouden dieren (landbouwhuisdieren, gezelschapsdieren etc.) of niet-gehouden dieren in aantal te reguleren?
- Rol van vaccinatie – wat zijn de mogelijkheden van de overheid om, waar relevant, de ontwikkeling van vaccins te stimuleren en toe te passen?
- Rol van belemmeren natuurlijk gedrag gehouden dieren – wat zijn de mogelijkheden van bijvoorbeeld het verplicht aanlijnen van kat/hond. Doe onderzoek naar mogelijkheden en de verwachte effectiviteit, en voor- en nadelige effecten, van de betrokken dieren bij bijvoorbeeld het verplichtstellen van een belletje omhebben bij het vrij buitenlopen van katten etc.

Tot slot ziet de Raad verschillende mogelijkheden om, vaak in combinatie, een bijdrage te leveren aan het voorkomen van polarisatie. Die mogelijkheden worden in de paragrafen 3.2.2 tot en met 3.2.5 beschreven.

3.2.2 Ontwikkel goede signaleringssystemen

Zorg voor goede en systematische signaleringsmethoden om tijdig zicht te krijgen op ontwikkelingen, met name op het gebied van dierziekten, zodat - indien nodig - ook tijdig kan worden ingegrepen. Het gaat daarbij niet alleen om (deels reeds bestaande) signaleringssystemen voor dierziekten bij gehouden dieren (landbouwhuisdieren, gezelschapsdieren etc.), maar ook om signalering van veranderingen in de populaties niet-gehouden dieren (met name zoogdieren en vogels). Verken in hoeverre bestaande instellingen hierbij een rol kunnen spelen. Ontwikkel daarnaast ook signaleringssystemen voor andere relevante ontwikkelingen, zoals de toenemende maatschappelijke weerstand tegen het doden/ruimen van dieren of de toenemende weerstand tegen bepaalde – voor mens en/of gehouden dieren – beperkende maatregelen. Verken in hoeverre bestaande instituties hierbij een rol kunnen spelen.

3.2.3 Pas bestaande structuren aan

Betrek relevante partijen in al bestaande structuren en geef ze daarbinnen een duidelijke rol en inbreng. Zorg er bijvoorbeeld voor dat ook partijen die andere relevante kennis kunnen inbrengen dan veterinaire kennis in crisisteams van dierziektebestrijding zijn vertegenwoordigd. Hierbij denkt de Raad met name aan ecologen, dierwetenschappers, ethologen en het borgen van sociaalpsychologische en ethische aspecten door bijvoorbeeld sociale wetenschappers, (toegepaste) psychologen en ethici. Bij dit laatste aspect kan gebruikgemaakt worden van inzichten

uit de evaluatie van de aanpak van de coronacrisis. Naast een Outbreak Management Team (OMT), bestaande uit deskundigen vanuit medische hoek en de focus op ziekenhuiscapaciteit/intensive care- bedden, bleek het in een vroeg stadium betrekken van andere deskundigheid uit vooral het sociaalwetenschappelijk domein een belangrijk leerpunt [Evaluatie Maatschappelijk Impact Team (MIT) corona, eindrapport].

Ontwikkel waar nodig nieuwe structuren. Benoem bij het maken van afwegingen iemand als 'belangenbehartiger' voor niet-gehouden dieren (en/of als groep en/of voor het ecosysteem als geheel). Verken of hier mogelijkheden liggen bij ontwikkelingen rond de rechten voor de natuur/dieren.

3.2.4 Organiseer een beraad voor ethische afweging

Organiseer in die gevallen waarbij er sprake is van sterk verschillende morele opinies vroegtijdig een ethische afwegingsmethode zoals een moreel beraad, en betrek daarbij alle voor het specifieke probleem relevante partijen. Bij een moreel beraad worden feiten, wetgeving en de verscheidenheid aan morele opvattingen in de samenleving op een systematische manier mee- en afgewogen in de besluitvorming rond een specifieke casus. Vooral in de medische wereld wordt veel van deze methode gebruikgemaakt (zie bijvoorbeeld het stappenplan van de KNMG (Ethische toolkit | KNMG), maar zie ook de handreiking voor beleidsmedewerkers: *Ethiek in beleid: waarden wegen met gevoel en verstand* [ministerie van Economie, Landbouw en Innovatie, 2011] of de handleiding *Moreel beraad van het Overlegorgaan Fysieke leefomgeving* van februari 2021 [Handleiding moreel beraad mei 2021 | Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving].

Doel van iedere methodiek is dat er op een gestructureerde wijze naar morele dilemma's wordt gekeken. Daarbij worden alle van belang zijnde morele waarden en normen in beeld gebracht, evenals de argumenten die er zijn om een bepaalde waarde of norm in een concreet geval wel of juist niet voorrang te geven. Ordenen en op waarde schatten van die argumenten zorgt ervoor dat de afweging op een systematische manier plaatsvindt en inzichtelijk kan worden gemaakt hoe men tot de conclusie 'dit is het goede om te doen' is gekomen. Bij morele dilemma's is er sprake van een botsing tussen verschillende morele waarden: een keuze voor de ene waarde gaat ten koste van een andere. Zo kan er bij de onderwerpen in deze zienswijze bijvoorbeeld sprake zijn van een botsing tussen de morele waarden gezondheid en dierenwelzijn of tussen biodiversiteit en keuzevrijheid.

3.2.5 Organiseer een maatschappelijke dialoog.

Het organiseren van een maatschappelijke dialoog, zoals de Raad bijvoorbeeld heeft gedaan bij het onderwerp 'samenleven met wolven in Nederland'[12], kan behulpzaam zijn in die gevallen waarin de maatschappelijke onrust zeer groot is en er veel verdeeldheid bestaat over de mogelijke oplossingen.

[12] https://www.rda.nl/dialoog-de-wolf

4. Conclusies en aanbevelingen

Ten aanzien van de vraag van de ministers hoe aan de verantwoordelijkheden op het gebied van gehouden dieren en natuur/niet-gehouden dieren op een goede manier gelijktijdig recht gedaan kan worden, komt de Raad tot de volgende conclusies en aanbevelingen.

4.1 Conclusies

Conclusie 1
De Raad merkt op dat de mens al eeuwenlang samenleeft met zowel gehouden dieren als met de dieren in de natuur. In veranderend Nederland nemen interacties tussen gehouden dieren, niet-gehouden dieren en de mens toe en verandert ook de aard van die interacties. Het is bij het ontwikkelen van nieuw beleid of aanpassen van bestaand beleid ook belangrijk om ons te realiseren dat in toenemende mate anders wordt gedacht over gehouden dieren, niet-gehouden dieren en de mens. Daarbij komen nog de veranderende eisen van de samenleving aan de overheid. Op basis van bestudeerde casussen concludeert de Raad dat de relatie tussen de belangen van gehouden dieren (en hun eigenaren) en niet-gehouden dieren complex is. Besluitvorming is gebaat bij een tijdige, zorgvuldige en gestructureerde afweging van belangen en een inzichtelijke, op de situatie toegesneden werkwijze.

Conclusie 2
De Raad concludeert dat er veel situaties zijn waarbij het de vraag is hoe aan de verantwoordelijkheden voor gehouden dieren, niet-gehouden dieren en de natuur recht kan worden gedaan. Iedere situatie is anders en dat maakt dat per geval een afweging moet worden gemaakt, waarbij een goede vraagarticulatie van groot belang is. Er kunnen spanningen ontstaan als er verschillende belangen om voorrang strijden. Als er niets verandert aan het beleid en de aanpak, acht de RDA de kans reëel dat botsende belangen tot (verdere) polarisatie van standpunten gaan leiden en daarmee tot grote(re) spanningen in de samenleving. Daarmee neemt de kans toe dat er geen besluiten worden genomen die tegemoetkomen aan de belangen van dieren. Aandacht voor dit vraagstuk is dan ook urgent. Het is van groot belang om te zorgen dat partijen in gesprek blijven of komen zodat (verdere) polarisatie kan worden voorkomen.

Conclusie 3
Het volstaat voor de overheid niet om bij afwegingen zich te beperken tot de directe aspecten van een voorliggend vraagstuk. Er is (bijna) altijd sprake van indirecte doorwerking/indirecte belangen, zowel in het domein van de gehouden dieren (de samenleving als geheel) als in het domein van de niet-gehouden dieren (de leefomgeving). Ook kunnen cumulatieve effecten optreden. Het is naar het oordeel van de RDA noodzakelijk om, waar mogelijk, problemen te voorkomen (preventie) door

early warning signaleringssystemen te ontwikkelen.

Ook is het essentieel, voordat een besluit genomen wordt over al dan niet ingrijpen in een situatie en de manier waarop, om de directe en indirecte gevolgen - inclusief cumulatieve effecten van die beslissing voor mensen (individueel en de samenleving als geheel), niet-gehouden dieren en gehouden dieren - inzichtelijk te maken en af te wegen. Hierbij is het van belang dat in het oog wordt gehouden dat lastige keuzes op korte termijn kunnen voorkomen dat er drastischere maatregelen nodig zijn op de lange(re) termijn.

Conclusie 4
De Raad merkt op dat er momenteel bij de beleidsontwikkeling met name een kwetsbaarheid zit in het borgen van de belangen van niet-gehouden dieren. Gehouden dieren hebben immers een eigenaar, waardoor het opkomen van hun belangen zowel in economisch, sociaalpsychologische en juridische zin veelal is geborgd Dit eigenaarschap ontbreekt bij niet-gehouden dieren, hoewel bepaalde belangen in regelgeving worden geborgd en er verschillende organisaties/ngo's de belangen van dierpopulaties behartigen. De Raad onderzoekt momenteel of - en zo ja, hoe - de belangen van (alle) dieren beter zouden kunnen worden beschermd[13].

4.2 Aanbevelingen

Aanbeveling 1
Breng in situaties waarbij er potentieel sprake is van botsende belangen bij interacties tussen gehouden en niet gehouden dieren allereerst (anticiperend) alle relevante feiten, omstandigheden, effecten en mogelijkheden in kaart. De Raad adviseert om gebruik te maken van een hulpmiddel, zoals bijvoorbeeld de eerdergenoemde handvatten. Bezie daarna of ingrijpen wenselijk is en zo ja, hoe.

Aanbeveling 2
De RDA beveelt aan om bij advisering en besluitvorming grondbeginselen te gebruiken. Bij ieder advies/besluit zou moeten worden aangegeven hoe recht is gedaan aan die grondbeginselen. Die luiden:

1 Streef naar duurzaam samenleven: voorkom dat spanning ontstaat of dat spanning uitmondt in conflict.
2 Doe recht aan ieder dier als individu.
3 Kijk naar het dier als onderdeel van een systeem.
4 Benoem en erken de verschillende functies die dieren voor de mens hebben en maak de (verschillende) belangen die mensen bij dieren en de natuur als geheel hebben inzichtelijk.

[13] Zoals bijvoorbeeld recentelijk is gebeurd in België, waar in de grondwet in een extra artikellid van artikel 7bis is vastgelegd "Bij de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden dragen de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten zorg voor de bescherming en het welzijn van dieren als wezens met gevoel". Hiermee is dierenwelzijn in België officieel een beleidsdoelstelling geworden, waaraan de rechter beleidsinitiatieven en vergunningen van Belgische overheden kan toetsen. Maar er zijn ook andere mogelijkheden, zoals het ontwikkelen of anders inrichten van instituties.

5 Borg actief en systematisch ook de belangen van niet-gehouden dieren bij de besluitvorming.
6 Hanteer het proportionaliteitsbeginsel.

Aanbeveling 3

De overheid moet transparant zijn over haar besluiten: het is van belang dat zij inzichtelijk maakt welke feiten en overwegingen bij een (voorgenomen) besluit een rol hebben gespeeld hebben en wat de doorslaggevende factoren daarvoor zijn. Dit kan bijvoorbeeld door gebruik te maken van een vaste set aspecten (zoals de eerdergenoemde handvatten), die in samenhang wordt bezien en waarvan de beoordeling uniform wordt vastgelegd en bekendgemaakt. Daaruit moet blijken dat alle aspecten die van belang zijn voor het duurzaam naast elkaar laten leven van gehouden en niet-gehouden dieren zijn gewogen en zijn betrokken bij de afwegingen.

Aanbeveling 4

Pas bestaande structuren aan om de belangen van niet-gehouden dieren beter te borgen bij de beleidsontwikkeling en -uitvoering.

Aanbeveling 5

In heel veel gevallen zal niet alle benodigde informatie bekend of beschikbaar zijn. Dan zal moeten worden gewerkt met deskundigenoordelen en ervaringsfeiten, waarbij er moet worden gelet op een evenwichtige samenstelling van die groep. Stimuleren van onderzoek naar en kennisontwikkeling van de effecten van menselijk handelen op het welzijn van gehouden en niet-gehouden (en vaak niet-gedomesticeerde) dieren acht de Raad wenselijk. Zo kan bij de afwegingen steeds meer gebruik worden gemaakt van wetenschappelijk onderbouwde kennis.

Aanbeveling 6

Breng vroegtijdig en zo volledig mogelijk oplossingsrichtingen in kaart (zoals, geredeneerd vanuit de mens: niet ingrijpen, preventie, ruimtelijk beleid, aantalsregulatie, vaccinatie, beperkingen gehouden dieren) voor situaties waarin spanningen kunnen gaan ontstaan.

Aanbeveling 7

Probeer polarisatie te voorkomen door het ontwikkelen van goede signalerings-systemen (waardoor sneller kan worden ingegrepen), het organiseren van een beraad voor ethische afweging en, waar nodig, een maatschappelijke dialoog.

Geraadpleegde bronnen

Andersson Elffers Felix 2024 Eindrapportage Evaluatie Maatschappelijke Impact Team (MIT) CORONA Eindrapport april 2024

Bonn Convention CMS, 1979 UN Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals

CBS, 2022 *Rundveestapel nauwelijks gewijzigd | CBS* bezocht op 21 mei 2024

Dickman C.R. e.a., 2015 Individual hunting behaviour and prey specialisation in the house cat Felis catus: Implications for conservation and management, C.R. Dickman, T.M. Newsome, Applied Animal Behavior Science, vol. 173, december 2015, p. 76-87

Evaluatie Maatschappelijk Impact Team (MIT), Eindrapport, Andersson, Elffers, Felix, April 2024

Ethische toolkit | KNMG Website bezocht op 21 mei 2024

Gong L. e.a., 2024 Advancing vaccine development: Evaluation of a mannose-modified lipid nanoparticle-baes candidate for ASF p30mRNA vaccine eliciting robust immune response in mice, L. Gong, Y. Zang ea. Virus Research mei 2024

Handleiding moreel beraad mei 2021 | Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving Website bezocht op 21 mei 2024

Herzog H. , 2017 The importance of cats in human life, H. Herzog, Anthrozoös, vol. 30 nr. 4, 2017

Kruit J.S. e.a., 2012 Public perception of ecosystem services in a Dutch urban Area: the Amstel Gooi en Vecht Region, J.S. Kruit, G.A. Wiggering, Landscape research, 2012, vol 37 nr. 4 pag. 300 - 416

Ministerie van Economische zaken, Landbouw en Innovatie, 2011 Ethiek in beleid: waarden wegen met gevoel en verstand *blg-774778.pdf (officielebekendmakingen.nl)* bezocht op 21 mei 2024

RDA, 2004 Dierziektebeleid met draagvlak, advies over de bestrijding van zeer besmettelijke dierziekten deel 2, RLG & RDA. Jan. 2004, RDA 2004/1 Blz, 16

RDA, 2012 Zienswijze Zorgplicht natuurlijk gewogen

RDA, 2015 Zienswijze One Health

RDA, 2016 Zienswijze Vat op de zwerfkat

RDA, 2017 Zienswijze Wegen van welzijn van dieren in de natuur

RDA, 2022 Zienswijze Dilemma's in de Wildopvang

RDA, 2024 Zienswijze Samen leven met wolven in Nederland

RDA, 2024-1 Staat van het Dier 2024

Richtlijn 92/43/EEG, 1992 Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (Habitatrichtlijn)

Richtlijn 79/409/EEG, 1979 Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (Vogelrichtlijn)

RLI, 2022 rapport Natuurinclusief Nederland, maart 2022, 2022/01, p.47 ev

Teel T.L. e.a. , 2008 Public attitudes towards wildlife damage management and policy options for reducing conflict (2008) T.L. Teel, M.P. Vayda en S. Breck, Human dimensions of wildlife, vol 13 nr. 4

Varkens.nl/nieuws, 2024 https://www.varkens.nl/nieuws/2024/07/10/afrikaanse-varkenspest-op-backyardbedrijf-in-hessen

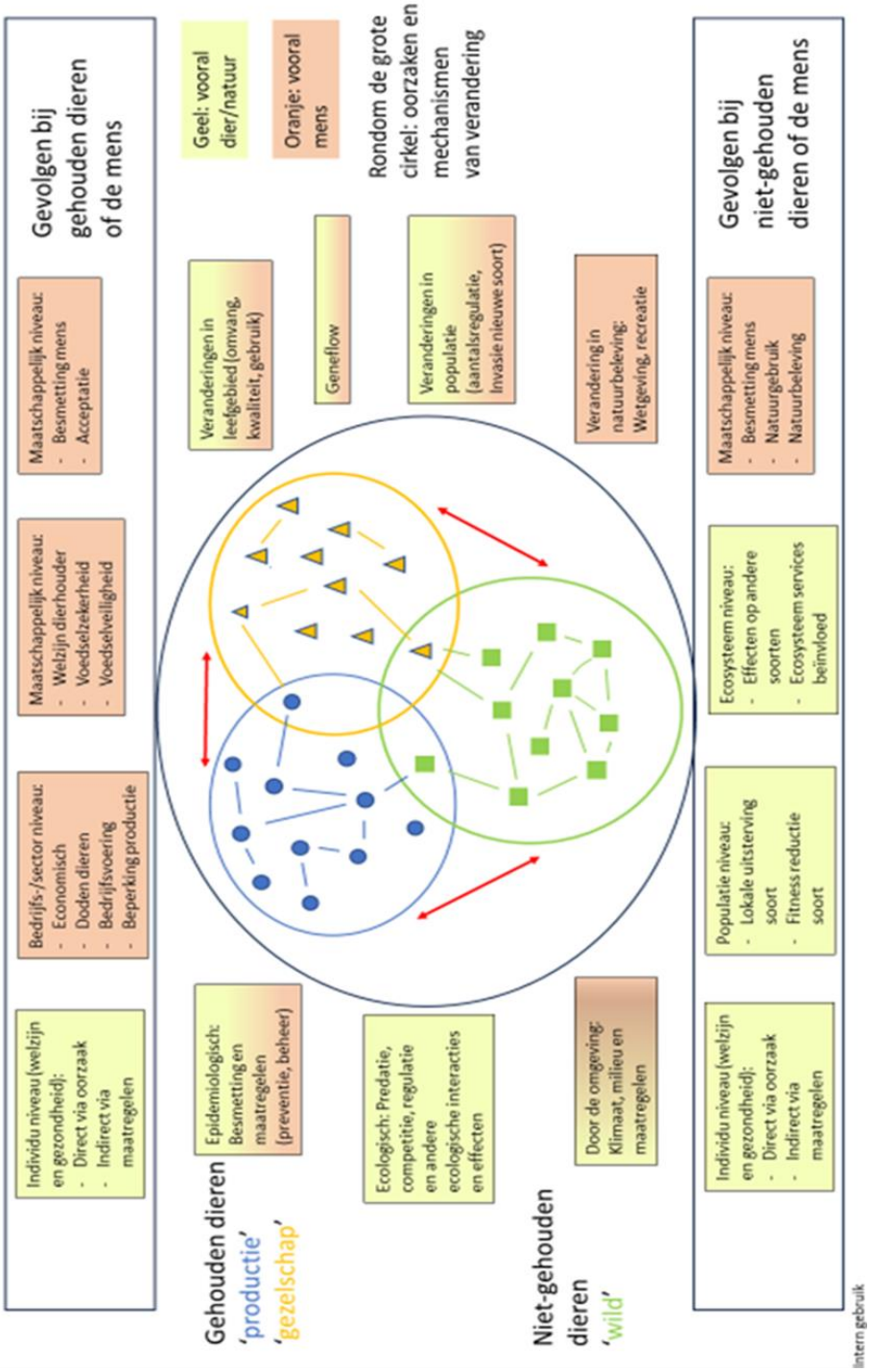
Wet van 23 maart 2016, houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet), Stb. 2016, 156

Wong N. e.a., 2024 Advancement in the development of gene/protein-based vaccines against ASFvirus N. Wong e.a. Current Research in Microbial Sciences, 2024

WUR, 2024 Afrikaanse varkenspest (AVP) - WUR bezocht op 21 mei 2024

Bijlage 1. De verschillende interacties in kaart gebracht

Ten behoeve van de handvatten (Hoofdstuk 3) is geprobeerd in kaart te brengen welke aspecten er relevant kunnen zijn voor de door de ministers bedoelde spanningen (mens, gehouden dieren, niet-gehouden dieren, ecosysteem).



Legenda:

- De figuur is bedoeld om in één oogopslag een overzicht te geven van de vele aspecten die van belang zijn voor het begrijpen van de problematiek en als leidraad bij de discussie en het afwegen van belangen.
- De cirkels in het middengedeelte geven sterk schematisch de complexe systemen weer van de 'gehouden dieren', gesplitst in 'productiedieren' (blauw) en 'gezelschapsdieren' (oranje), en de 'niet-gehouden of wilde dieren' (groen). De grote cirkel waarin deze zich allemaal bevinden, symboliseert dat in feite al deze dieren en diersoorten samen met de mens één groot ecosysteem vormen. De elementen binnen de cirkels hebben een verschillende betekenis voor de verschillende systemen. Binnen de blauwe cirkel van de productiedieren stelt een blauw rondje een groep dieren voor van vaak dezelfde soort (met name boerenbedrijven in het productiesysteem). Deze groepen zijn met elkaar verbonden door allerlei interacties, bijvoorbeeld tussen boerenbedrijven. De eenheid van de problematiek en maatregelen en doorwerking ervan zijn vaak de hele groep/het bedrijf. Binnen de oranje cirkel bevinden zich met name de individueel of kleinschalig gehouden dieren, een oranje driehoekje is daarom vaak een individueel dier (bijvoorbeeld kat, hond) of een kleine homogene of gemengde groep dieren (bijvoorbeeld een kinderboerderij of dierentuin). Binnen de groene cirkel is een groen vierkantje vaak een populatie van een diersoort, maar het kunnen ook individuele dieren zijn, afhankelijk van het vraagstuk.
- Uiteraard zijn de elementen van de drie systemen innig met elkaar verweven. Ze zijn in de figuur uit elkaar getrokken om de verschillende interacties en gevolgen te verhelderen en het nadenken daarover te structureren.
- De rode pijlen tussen de cirkels geven aan dat veranderingen, gebeurtenissen en oorzaken die spelen in de ene cirkel gevolgen kunnen hebben voor de andere cirkels. Dit kan bijvoorbeeld zijn doordat een ziekteverwekker in een wilde soort overspringt naar een productiedier/bedrijf, of naar een gezelschapsdier. Maar ook door directe interactie tussen dieren, bijvoorbeeld predatie van katten op wilde vogels, of de predatie van de wolf op gehouden dieren.
- Links en rechts van de grote cirkel staan zeven soorten oorzaken en mechanismen van verandering die ieder kunnen zorgen voor spanning in de interactie en wederzijdse beïnvloeding tussen gehouden dieren en niet-gehouden dieren. Een gele kleur als achtergrond in alle vakken geeft aan dat de oorzaak of de gevolgen vooral 'dier/natuur'-gerelateerd zijn en een oranje kleur geeft aan dat de oorzaak of de gevolgen vooral 'mens'-gerelateerd zijn. Er zijn ook oorzaken die gemengd zijn (denk aan een infectieziekte die overspringt van wilde vogels naar een pluimveebedrijf en de maatregelen die daarop volgen; het zijn de maatregelen die vervolgens op zichzelf weer effecten kunnen hebben op gehouden dieren en niet-gehouden dieren).
- Boven de grote cirkel staan de mogelijke brede klassen van gevolgen voor de 'gehouden' laag. Onder de cirkels staan de mogelijke brede klassen van gevolgen voor de 'niet-gehouden'-laag. Deze gevolgen zijn gerangschikt naar het niveau waarop ze spelen, met voor elk niveau een aantal sprekende soorten gevolgen.

De voor een afweging relevante waarden - genoemd in het eerder ontwikkelde afwegingskader - komen terug in de figuur, maar zijn aangevuld met enkele aspecten die (explicieter) bij de afweging betrokken moeten worden. Daarbij gaat het bijvoorbeeld over het betrekken van indirecte doorwerking van beoogde maatregelen in de verschillende domeinen. Zo heeft een interventie gericht tegen een specifieke diersoort in de natuur, bijvoorbeeld ter voorkoming of vermindering van besmettingsrisico voor bepaalde gehouden dieren, ook effecten die verder doorwerken in het ecosysteem dan de individuen ('hoe wordt het individuele dier geschaad') en de populatie ('hoe wordt de populatie geschaad') van die betrokken diersoort alleen.

Dit geldt ook voor doorwerking in de maatschappij, die verder kan gaan dan effecten op individuen of bedrijven in een bepaalde sector. De laatste jaren is duidelijk dat het meewegen van indirecte belangen, maar ook van bij het vraagstuk betrokken waarden, bij beleidsbeslissingen belangrijk is. Met name ingrijpende maatregelen kunnen in de complexe systemen die onze samenleving en 'het ecosysteem/de natuur' vormen indirecte, onverwachte en onbedoelde effecten hebben op mens en dier. Met 'indirect' wordt dan bedoeld dat mensen, dieren en het ecosysteem mogelijke negatieve consequenties ondervinden van maatregelen die genomen worden tegen problemen die niet in eerste instantie raken aan die mensen, dieren en ecosystemen. Deze indirecte consequenties zouden moeten worden meegenomen bij de afweging om bepaalde maatregelen al dan niet in te voeren. De eerste stap daarbij is herkennen dat deze aspecten relevant kunnen zijn en zorgen dat de daaraan verwante belangen op een zorgvuldige manier zijn vertegenwoordigd in het afwegingsproces.

Een maatregel kan voor veel meer dieren en diersoorten negatieve gevolgen hebben dan 'alleen' voor de dieren en soorten die een direct doelwit zijn van de betreffende maatregel. Maar ook binnen de doelsoort van de maatregel kunnen de effecten de nadelige gevolgen voor individuen nadrukkelijk overstijgen, bijvoorbeeld als de fitness van een (lokale) populatie in het geding komt. Bij de maatschappelijke doorwerking zijn er ook doorwerkingen die de effecten op de direct betrokken (groepen) mensen overstijgen en die niet in economische waarde te vangen zijn. Voorbeelden hiervan zijn natuurbeleving, culturele waarde en publieke opinie.

Bijlage 2. Casussen

Vogelgriep (HPAI)

Vogelgriep (Aviaire influenza – AI) is een ernstige en zeer besmettelijke virusziekte, waar veel verschillende soorten vogels (pluimvee, maar bijvoorbeeld ook eend, gans, zwaan, stern en meeuw) ziek van kunnen worden en aan dood kunnen gaan. Sinds een aantal jaren is vogelgriep het hele jaar door aanwezig in Nederland (RIVM, Vogelgriep | RIVM*)*. Een met vogelgriep geïnfecteerd bedrijf moet geruimd worden en rond het bedrijf wordt een vervoersverbod en ophokplicht ingesteld; buurtbedrijven worden eveneens geruimd of intensief gemonitord. Gestorven wilde vogels worden – waar mogelijk – verwijderd en vernietigd [Landelijke maatregelen bij uitbraak vogelgriep | Vogelgriep | Rijksoverheid.nl]. Trekvogels kunnen het virus bij zich dragen en wilde vogelpopulaties kunnen als virusreservoir optreden. In uitzonderlijke situaties kunnen ook zoogdieren (inclusief de mens) besmet worden, met name aaseters zoals vossen of katten. De kans dat mensen besmet raken, is klein. Er bestaat nog geen geregistreerd vaccin tegen influenza bij pluimvee in Nederland, maar er worden wel al proeven gedaan voor de mogelijke toekomstige toelating van vaccins in de EU [Eerste kippen in testfase gevaccineerd tegen vogelgriepvirus | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl *].*

Er zijn vele vormen van spanning tussen de gehouden en niet-gehouden dieren in deze casus, aan de kant van de oorzaak en gevolgen, maar ook aan de kant van mogelijke maatregelen. Contacten tussen wilde en gehouden vogels geven de mogelijkheid van overdracht van het virus, zowel van gehouden vogels naar niet-gehouden dieren als vice versa. Zo is de hoogpathogene variant van de vogelgriep is ergens ter wereld vanuit een laagpathogene variant ontstaan in de pluimveehouderij. De hoogpathogene variant heeft daarna desastreuze gevolgen gehad voor miljoenen niet-gehouden dieren wereldwijd. Daarnaast kan het virus via gehouden vogels naar de mens overgedragen worden. Maatregelen gericht op gehouden vogels geven spanning, omdat wat goed is voor de populatie als geheel en de sector, niet noodzakelijk goed is voor het individuele dier (denk aan sterfte door ruimen, welzijnsbeperkingen door ophok). Maatregelen gericht op vermindering van contacten voor virusoverdracht vanuit wilde vogels verstoren mogelijk hun leefomgeving, natuurlijk gedrag, welzijn en voorbestaan (denk aan verdwijnen van oppervlaktewater voor trekvogels met vaste leefpatronen en bijhorende locaties). Indirect heeft dit mogelijk gevolgen voor andere diersoorten in het verstoorde gebied; soorten die helemaal niet vatbaar zijn voor AI (denk aan predatoren en concurrenten van de wilde watervogels, maar ook aan soorten die juist profiteren). Daarnaast is er daarbij ook mogelijk spanning richting natuurbeleving door de mens. Een concentratie van bedrijven met gehouden vogels in niet-waterrijke gebieden geeft mogelijk maatschappelijke spanning.

Rundertuberculose

De bacterie *Mycobacterium bovis* veroorzaakt tuberculose in runderen (rTBC) en is potentieel zoönotisch. Ook andere gehouden diersoorten zijn gevoelig (schaap/geit,

varken, paard). De bacterie kan ook verschillende niet-gehouden soorten dieren besmetten (herkauwers, varkensachtige soorten, paard-achtige soorten), in het wild of in natuurgebieden. Besmette dieren kunnen ernstige gezondheidsproblemen hebben en kunnen aan de ziekte overlijden [Rundertuberculose | NVWA]. Besmette gehouden dieren worden geruimd [Onderzoek en maatregelen bij rundertuberculose | Rundertuberculose | NVWA*]*. Van de das is bekend, vooral in het Verenigd Koninkrijk [Geen aanwijzing voor TBC bij dassen in Nederland | Dutch Wildlife Health Centre (DWHC)], dat deze dieren een belangrijk reservoir van besmetting kunnen vormen voor bijvoorbeeld runderen. Sinds 1999 is de ziekte niet meer in Nederland gezien bij runderen. Door de nabijheid van landen waar de besmetting endemisch is, is er een voortdurende monitoring van runderen aan de slachtlijn.

In tegenstelling tot de situatie bij diverse andere infectieziekten heeft de niet-gehouden diersoort die een reservoir kan vormen, en daardoor een bedreiging voor de gehouden dieren, een beschermde status. Ingrijpen in de dassenpopulatie geeft spanning door de sterfte van individuen, welzijnsreductie, habitatbeperking, genetische diversiteit en vitaliteit van de (lokale) populatie. Het geeft echter ook spanning in de samenleving vanwege de beschermde status en natuurbeleving. Een uitbraak veroorzaakt mogelijk ook maatschappelijke spanning in de voedselketen. Daarnaast is er doorwerking elders in het ecosysteem denkbaar als de das, en de rol die dit dier vervult in het ecosysteem, lokaal verdwijnt door maatregelen, met gevolgen voor onder andere de biodiversiteit. Gehouden dieren die gevoelig zijn, krijgen bij een uitbraak mogelijk te maken met maatregelen die welzijnsbeperkend zijn, zoals niet buiten kunnen lopen.

Gans

Ganzen zijn door jacht en landschapsveranderingen in de geschiedenis sterk in aantal afgenomen en waren als broedvogel zelfs verdwenen. Ganzen worden (Europees) beschermd, omdat deze dieren niet alleen om zichzelf, maar ook kijkend naar de (Europese en nationale) natuur en landschap en biodiversiteit van toegevoegde waarde zijn en in die zin 'welkom' zijn en wenselijk. De inrichting en het beheer van landbouwgebieden (naast natuurmaatregelen) heeft bijgedragen aan de opleving van de ganzenpopulatie in Nederland. Verschillende soorten ganzen verblijven nu weer op grote schaal op de Nederlandse graslanden en eten daarbij het gras dat bestemd is voor het vee (vooral koeien)[Ganzen | Natuurmonumenten*]*. De directe schade (faunaschade) als gevolg van ganzen is de afgelopen jaren flink toegenomen (minder gras, er kiemt meer onkruid, het gras is vertrapt en de bodem is verslempt. In wintergranen: vraatschade, met opbrengstderving en ongelijke afrijping). De veranderingen in voedsel kunnen ook van invloed zijn op andere, vrij levende diersoorten. De grote hoeveelheid ganzenkeutels draagt bij aan de eutrofiering, ook buiten de graslanden (algenbloei etc. en daarmee gevolgen voor aquatische ecosystemen). Concurrentie om gras raakt misschien de gehouden dieren doordat er een minder lange weidegang mogelijk is. Het heeft ook een financiële impact op boerenbedrijven (schade aan gras en gewas wordt gecompenseerd, maar de kosten van preventieve maatregelen zijn voor de boer) en op de overheid (circa 40 miljoen

euro per jaar aan directe kosten). Maatschappelijke impact betreft 'onrust' ten aanzien van het doden van ganzen (met name gerelateerd aan de noodzakelijke grote omvang hiervan vanuit populatiebeheer), maar ook ten aanzien van de hoogte van de vergoedingen voor boeren. Een ecologische rekenschap van onze omgang met dieren en de natuur gaat verder dan het vergoeden van faunaschade. Het voer voor de koeien moet dan namelijk worden aangekocht vanuit een andere plek wat weer veelal minder ecologisch verantwoord is.

Preventieve maatregelen zoals bejagen en verjagen zullen zeker ook een effect hebben op andere diersoorten op het grasland (weidevogels, haas etc.). De aard en omvang hiervan is voor zover bekend niet onderzocht. Zolang op grote schaal eiwitrijk voedsel (grassen en wintergranen) beschikbaar is, zullen ganzen en andere herbivore vogels aangetrokken worden. Het creëren van meer waterrijke gebieden is positief voor deze dieren. Omschakelen naar (veel) minder productieve systemen sluit aan bij agrarisch natuurbeheer gericht op andere soorten weidevogels (grutto, kievit etc.). Deze soorten profiteren van kruidenrijk grasland en eten wormen (volwassen vogels) en insecten (de eerste weken van hun leven).

Wolven

Tot enkele eeuwen geleden kwamen wolven in heel Europa voor. Door intensieve vervolging werd de wolf in veel landen uitgeroeid. In Nederland werd waarschijnlijk in 1869 de laatste wolf bij Schinveld gedood. Wolven worden (Europees) beschermd, omdat deze dieren niet alleen om zichzelf, maar ook kijkend naar de (Europese en nationale) natuur en landschap en biodiversiteit van toegevoegde waarde zijn en in die zin 'welkom' zijn en wenselijk. Na de toegenomen bescherming keren wolven op steeds meer plaatsen terug in Europa. In 2015 bezocht de eerste 'zekere' wolf ons land weer. Sindsdien weten steeds meer wolven ons land te vinden. Inmiddels zijn er verschillende gebieden (Drenthe, Veluwe en Utrecht) waar wolven zich permanent gevestigd hebben (territoria)[De wolf is terug in ons land | Wolven in Nederland*]*. De verwachting is dat het aantal wolven in Nederland zal toenemen. Wolven zijn in Nederland een beschermde inheemse diersoort. Wolven jagen op allerlei dieren: van edelherten en zwijnen tot knaagdieren, zoals muizen, ratten en bevers. Maar wolven eten/doden ook schapen, geiten, damherten (hertenkampen), rundvee, honden en hobbydieren. Ook zijn er meldingen dat grote grazers (oerrunderen), die worden ingezet bij natuurbeheer, zijn aangevallen door wolven. Naast het doden van dieren is er kans dat moederdieren hun foetus verwerpen (miskraam), of dat (landbouw)huisdieren uitbreken en/of elkaar dooddrukken door stress. De emotionele impact van een (potentiële) wolvenaanval is groot. Een potentiële bron van spanning is ook rabiës. In Oost Europa vormt dit soms een probleem door interactie tussen met name honden en wolven, met nare gevolgen voor de lokale bevolking.

Als toppredator oefenen wolven een grote invloed uit op het hele ecosysteem. Niet alleen rechtstreeks door (lokaal) de aantallen dieren van bepaalde soorten te reduceren (waaronder soorten die momenteel door de mens onder beheer staan), maar vooral indirect omdat de aanwezigheid mogelijk stress en onrust veroorzaken bij

andere dieren. De constante alertheid zorgt ervoor dat dieren mogelijk hun gedrag aanpassen: ze zijn bijvoorbeeld niet lang op één plek. Afrastering rond hun leefgebied en een slechte verbinding met soortgelijke gebieden kunnen de mogelijkheden tot aanpassing beperken. De aanwezigheid van de predator werkt door in het hele ecosysteem: van veranderingen in populaties van dieren die als voedsel dienen tot effecten op, maar ook kansen voor, andere diersoorten, en veranderde vegetatiepatronen en samenstellingen als gevolg van de impact op de herbivoren.

Wolven zijn momenteel een strikt beschermde diersoort waardoor populatiebeheer niet, en preventief afschot (van probleemwolven) zeer beperkt, mogelijk is, hetgeen -extra- weerstand en spanningen kan oproepen. Zowel dodelijke als niet-dodelijke maatregelen die genomen worden kunnen welzijnsconsequenties hebben voor zowel de gehouden dieren (beperkingen), de wolf zelf (natuurlijk gedrag, welzijn), en andere niet-gehouden dieren (verstoring, zoals licht en geluid, aanwezigheid van mensen in hun leefgebied).

Spanning ontstaat ook bij de mens tussen 'voor- en tegenstanders' van wolven. We verwijzen naar onze zienswijze *Samen leven met wolven in Nederland* [RDA, 2024] en de brede maatschappelijke dialoog die daarvan deel uitmaakt.

Bronnen

De wolf is terug in ons land | Wolven in Nederland, website bezocht december 2023

Eerste kippen in testfase gevaccineerd tegen vogelgriepvirus | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl, website bezocht september 2023

Ganzen | Natuurmonumenten, website bezocht oktober 2023

Geen aanwijzing voor TBC bij dassen in Nederland | Dutch Wildlife Health Centre (DWHC), website bezicht augustus 2023

Landelijke maatregelen bij uitbraak vogelgriep | Vogelgriep | Rijksoverheid.nl, website bezocht augustus 2023

Onderzoek en maatregelen bij rundertuberculose | Rundertuberculose | NVWA, website bezocht augustus 2023

Rundertuberculose | NVWA, website bezocht september 2023

Vogelgriep | RIVM, website bezocht augustus 2023

Bijlage 3. Adviesaanvraag

Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

Raad voor de Dierenaangelegenheden
T.a.v. [redacted], voorzitter
Bezuidenhoutseweg 73
2954 AC DEN HAAG

Directoraat-generaal Natuur, Visserij en Landelijk Gebied
Cluster Soorten

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001858272854000

T 070 379 8911 (algemeen)
F 070 378 6011 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/lnv

Behandeld door
[redacted]
[redacted]
[redacted]@minlnv.nl

Ons kenmerk
DGNVLG-S / 22218586

Datum 22 november 2022
Betreft Aanvraag zienswijzen spanning tussen gehouden en niet-gehouden dieren, doden van exoten en samenleven met de wolf.

Geachte [redacted],

Het ministerie van LNV heeft te maken met een grote verscheidenheid van dossiers. In het werkplan voor de RDA heeft u op ons verzoek al twee onderwerpen opgenomen die op het raakvlak natuur en diergezondheid en dierenwelzijn liggen. Aanvullend wil ik de RDA vragen om een brede maatschappelijke dialoog over de wolf te organiseren en te adviseren over samenleven met de wolf. In deze brief ga ik nader in op deze vraagstukken en de vraag aan de RDA.

1. Spanning tussen gehouden en niet gehouden dieren

Het ministerie van LNV heeft bij zijn verantwoordelijkheden ten aanzien van het beleid op het gebied van diergezondheid en dierenwelzijn te maken met verschillende belangen die soms conflicterend zijn. Dit speelt bij gehouden dieren (bijvoorbeeld hobbymatig gehouden dieren en commercieel gehouden dieren) en bij niet-gehouden dieren. Sommige partijen uit de veehouderijsector(en) zien wilde dieren in de natuur als bedreiging voor de gezondheid van hun dieren en daarmee een bedreiging voor hun bedrijf. Voorbeelden daarvan zijn vogelgriep bij wilde vogels, en Afrikaanse varkenspest bij wilde zwijnen. De impact van uitbraken van dierziektes op de dierhouders is groot en hun vraag om maatregelen om een mogelijke besmetting uit het wild te voorkomen is daarom begrijpelijk. Hoewel LNV een rol speelt bij de bestrijding van bepaalde dierziekten bij gehouden dieren, is die rol bij preventie en bestrijding van deze ziekten bij wilde dieren minder eenduidig. De vraag is bovendien hoe ver een overheid kan en moet ingrijpen in dierpopulaties in de natuur om dreiging van dierziekten bij gehouden dieren te verkleinen.

Ondertussen staat de biodiversiteit er wereldwijd slecht voor, zo ook in Nederland. Verdere achteruitgang van de natuur is ongewenst. Natuur is de basis van ons bestaan en heeft een eigen bestaansrecht dat beschermd dient te worden. De wet natuurbescherming biedt handvatten voor populatiebeheer en schadebestrijding van in het wild levende beschermde diersoorten mits deze soorten niet in hun voortbestaan worden bedreigd of dit gevaar lopen en er geen andere bevredigende oplossing is. Preventieve maatregelen zoals populatiebeheer, maar

Directoraat-generaal Natuur, Visserij en Landelijk Gebied
Cluster Soorten

Ons kenmerk
DGNVLG-S / 22218586

ook het plaatsen van hekken en lasers in de uitloop van pluimveebedrijven, kunnen interfereren met de natuur en het natuurlijk evenwicht.

Aan de RDA wordt gevraagd om te reflecteren op deze spanning tussen het welzijn en de gezondheid van gehouden dieren enerzijds en het welzijn, de gezondheid en belang van dieren in de natuur én de natuur als geheel anderzijds. Op basis van een bureau-onderzoek naar risico's en gevolgen (denk aan Afrikaanse Varkenspest, vogelgriep) én interviews met experts vanuit beide kanten kan de RDA hierover een beschouwing geven en (algemene) handvatten en leidende principes voorstellen ten behoeve van beleidsvorming op het raakvlak van gehouden dieren en natuur.

2. Doden van invasieve uitheemse soorten

Invasieve uitheemse soorten (IUS) zijn planten of dieren die (door menselijk handelen) buiten hun natuurlijke verspreidingsgebied geïntroduceerd zijn en waarvan de introductie of verspreiding een bedreiging is of nadelige gevolgen heeft voor de biodiversiteit en aanverwante ecosysteemdiensten. Ze vormen een grote bedreiging voor de biodiversiteit doordat ze inheemse soorten kunnen verdringen of zelfs doen uitsterven. Een aantal IUS is ook schadelijk voor de gezondheid en/of veiligheid van mensen.

De biodiversiteit staat er wereldwijd slecht voor en verdere achteruitgang van de natuur is ongewenst, ook in Nederland. De Europese Exotenverordening (nr. 1143/2014) verbiedt het opzettelijk op het grondgebied van de Europese Unie brengen, houden, verhandelen, kweken en in de natuur uitzetten van dieren of planten van een op de Unielijst geplaatste soort. Voor Unielijstsoorten die nog niet wijd verspreid zijn moeten lidstaten uitroeiingsmaatregelen treffen. Voor Unielijstsoorten die zich reeds wijd in de natuur hebben verspreid, moeten lidstaten beheersmaatregelen treffen. Beheersmaatregelen bestaan uit dodelijke of niet-dodelijke maatregelen om een populatie van invasieve uitheemse soorten uit te roeien, te beheersen of in te dammen. De juridische kaders bieden de ruimte voor het treffen van beheersmaatregelen, doden kan één van die maatregelen zijn. Hierbij dient onder andere te worden gezorgd dat dieren vermijdbare pijn, stress of lijden wordt bespaard.

Het betreft vaak (zeer) grote aantallen dieren, aangezien IUS zich kenmerken door hun ongebreidelde toename bij gebrek aan natuurlijke vijanden of door gunstige leefomstandigheden in Nederland. Doden kan noodzakelijk zijn, omdat niet-dodelijke methoden meestal slechts voor een beperkt aantal exemplaren haalbaar zijn en hoge kosten met zich meebrengen. Toch klinkt vanuit maatschappelijke kringen steeds vaker de roep om met name de 'aaibare' IUS niet te doden (te denken valt aan wasberen, schildpadden e.d.), zie ook uw zienswijze "doden van dieren aan het licht". Hierbij verliest men uit het oog welke schade deze IUS aan de natuur toebrengen en de maatschappelijke kosten en (natuur-)schade die een niet-dodelijke aanpak (zoals bijvoorbeeld permanente opvang, of niet-bestrijden) met zich meebrengen. In bovengenoemde zienswijze signaleert u deze schurende kwestie en benoemt u vooral preventie van vestiging als aanbeveling. Preventie is de basis van het exotenbeleid, maar kan helaas niet voorkomen dat zich toch exoten vestigen in de Nederlandse natuur of zich al gevestigd hebben.

Directoraat-generaal Natuur, Visserij en Landelijk Gebied
Cluster Soorten

Ons kenmerk
DGNVLG-S / 22218586

Aan de RDA wordt gevraagd om te reflecteren op de spanning tussen behoud van natuur en biodiversiteit en de maatschappelijke wens om geen dieren te doden (met het oog op dierenwelzijn). Het verzoek daarin te betrekken:

- de paradox tussen het direct zichtbare dierenleed dat ontstaat door het vangen en doden van IUS versus het minder zichtbare leed van schade aan de natuur en (het welzijn van) dieren in de natuur veroorzaakt door IUS;
- de paradox / het schisma tussen denkbeelden over aaibare en niet-aaibare dieren;
- de paradox / het schisma tussen denkbeelden over het doden voor het behoud van natuur en van grote aantallen dieren om andere overwegingen (zoals in veehouderij en visserij voor consumptie, bestrijding van plaagdieren);
- de paradox tussen de maatschappelijk wens (geen dieren doden) en gebrek aan (financieel) draagvlak voor de maatschappelijke kosten van niet-dodelijke maatregelen;
- de proportionaliteit, uitvoerbaarheid en redelijkheid van niet-dodelijke maatregelen voor IUS.

Deze adviesvraag vraagt om een zorgvuldige afweging van de belangen voor de natuur in zijn geheel en van dierenwelzijn (waar de expertise van de RDA-leden zich voornamelijk op richt). Dat vraagt ook om een evenwichtige samenstelling van het team dat aan deze vraag werkt. Het is daarom van belang dat de RDA samenwerking zoekt met externen (zoals ecologen en deskundigen op het gebied van wetgeving op dit vlak), om te waarborgen dat vanuit al deze perspectieven naar de vraag gekeken wordt.

3. Samenleven met de wolf

De wolf is sinds een aantal jaren terug in Nederland. Door sommige partijen wordt de komst van de wolf toegejuicht, bij andere partijen leven veel zorgen. Zoals aangekondigd in het Commissiedebat Natuur, wil ik de RDA vragen om een brede maatschappelijke dialoog te organiseren over de positie van de wolf in Nederland. Doel van deze dialoog is om over en weer begrip te krijgen voor de verschillende standpunten en verdere verharding van het debat te voorkomen. Daarnaast wil ik de RDA vragen om tijdens de gesprekken te verkennen wat er nodig is om in Nederland samen te leven met de wolf en op basis hiervan met een advies te komen. Onderdelen die in dit advies in ieder geval aan de orde zouden moeten komen zijn de positie van de wolf in de Nederlandse natuur, de beleefde angstgevoelens voor de wolf en bescherming van vee tegen de wolf.

Bij deze verzoek ik uw raad zienswijzen op te stellen voor deze drie onderwerpen op het raakvlak natuur en diergezondheid en dierenwelzijn. Alle drie de vraagstukken vragen om een zorgvuldige afweging tussen de belangen van natuur en gezondheid en welzijn van (gehouden) dieren.

Hoogachtend,

Piet Adema
Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Christianne van der Wal-Zeggelink
Minister voor Natuur en Stikstof

Directoraat-generaal Natuur, Visserij en Landelijk Gebied
Cluster Soorten

Ons kenmerk
DGNVLG-S / 22218586

Samenstelling van de Raad

De Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA) is een onafhankelijke raad van deskundigen die de minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur gevraagd en ongevraagd adviseert over multidisciplinaire vraagstukken op het gebied van dierenwelzijn en diergezondheid. De RDA bestaat uit wetenschappelijke experts en praktijkdeskundigen die op persoonlijke titel, zonder last of ruggespraak, zitting hebben in de Raad.

De RDA bestond op 1 juli 2024 uit de volgende leden:



Secretaris-directeur van de Raad is [redacted] Meer informatie over de Raad voor Dierenaangelegenheden vindt u op onze website: www.rda.nl Daar kunt u ook alle uitgebrachte adviezen downloaden.