

Vergaderjaar 1999–2000

26 800 XIV

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (XIV) voor het jaar 2000

Nr. 85

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN LANDBOUW, NATUUR- BEHEER EN VISSERIJ

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 26 januari 2000

In het algemeen overleg met de vaste commissie voor landbouw, natuurbeheer en visserij op 2 juni 1999 (26 200-XIV, nr. 62) heb ik toegezegd, een Leidraad Grote Grazers op te stellen, waarin verduidelijkt wordt hoe om te gaan met grote grazers in natuurgebieden.

Met genoegen bied ik u hierbij de Leidraad Grote grazers aan.

De Leidraad Grote Grazers (hierna: de Leidraad) biedt het beleidskader voor de omgang met runderen, paarden en schapen in natuurterreinen. Terreinbeheerders worden geacht deze leidraad te volgen. Voor de implementatie zullen met hen de nodige afspraken worden gemaakt.

De leidraad betreft de volgende onderwerpen:

- De zorg voor genoemde diersoorten, rekening houdende met de verschillende beheersdoelstellingen die in het terreinbeheer gehanteerd worden:
 - Het ingrijpen bij lijden, ziekte of verwonding
 - Het welzijn in relatie tot de draagkracht van natuurgebieden
 - Het bijvoederen
- De bestrijding van dierziekten
- Gestorven en gedode dieren.
- De implementatie in samenwerking met terreinbeheerders en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties.

De Leidraad sluit volledig aan op de ethische richtlijnen die Staatsbosbeheer op 11 november jl. samen met de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren heeft gepresenteerd. Dit houdt in dat veel van de beleidsstandpunten die in de Leidraad staan al in praktijk worden gebracht. Daarnaast handelt de Leidraad over de bestrijding van dierziekten en het afvoeren van kadavers.

De Leidraad past geheel binnen het bestaande juridisch kader van onder meer de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren en de Deconstructiewet en

ook binnen het Europees wettelijk kader. Dit betekent dat ik aan de zorgplicht uitwerking heb gegeven.

In de Leidraad wordt verschil gemaakt tussen grazers in de meest natuurlijke terreinen enerzijds (genoemd de grote eenheden natuurgebied) zoals de Oostvaardersplassen en grazers in overige natuurterreinen anderzijds. Om aan te sluiten bij de omstandigheden die bijvoorbeeld in de Oostvaardersplassen heersen en bij de doelstelling van het natuurbeleid om – waar mogelijk – de natuurlijkheid van onze natuurterreinen te vergroten, krijgen de grazers zoveel mogelijk de gelegenheid om door de natuur gereguleerd te leven en te sterven.

De beschikkingsmacht van de mens over de dieren in deze terreinen is geringer dan die in kleinere natuurgebieden waar de dieren veel meer met de mens in aanraking komen. Ook is het in de grote eenheden natuurgebied praktisch onmogelijk de dieren zorg te bieden die voor gehouden dieren gewoon is, zoals inenting tegen aandoeningen zoals maagdarmparasieten of hulp bij bevallingen. Dit geldt ook voor het identificeren en registreren van de dieren.

Dat wil niet zeggen dat aan de grote grazers in de grote eenheden natuurgebied geen zorg wordt besteed. De Leidraad geeft aan, dat de beheerder preventieve maatregelen moet nemen in de vorm van aantalsbeheer (om de kuddes voldoende klein te houden) en bijvoederen wanneer de terreinomstandigheden en het weer dat vergen en dat hij doeltreffend dient in te grijpen indien een dier uitzichtloos lijdt of in een uitzichtloze situatie dreigt te geraken. Dit zal in de meeste gevallen bestaan uit het uit de kudde verwijderen of het doden van het betreffende dier.

In andere veelal kleinere terreinen worden de dieren intensiever begeleid en behandeld. Dit houdt in dat ze geïdentificeerd en geregistreerd worden, dat ze bij voorbaat de nodige zorg en het benodigde voer krijgen aangeboden en bij ziekte, verwonding of andere vormen van hulpbehoefte de nodige verzorging en behandeling krijgen.

Binnen het ecosysteem is het vergaan van kadavers een natuurlijk proces. Ze mogen echter geen risico vormen voor de omgeving. Daarom ben ik van mening dat de huidige beleidslijn gehandhaafd moet blijven, namelijk dat kadavers van grote grazers – waar mogelijk – moeten worden afgevoerd. De terreinomstandigheden van grote eenheden natuurgebied zijn echter van dien aard, dat kadavers niet altijd kunnen worden afgevoerd. De terreinbeheerder dient in die gevallen alle maatregelen te nemen die nodig zijn om besmettingsgevaar te vermijden.

De vraag of het vlees van gezonde overtollige dieren, die ter voorkoming van massale sterfte gedood worden, op de markt kan worden gebracht wanneer deze niet zijn geïdentificeerd en geregistreerd beantwoord ik ontkennend. De communautaire regelgeving terzake van het in de voedselketen brengen van deze dieren staat dit niet toe.

De concept leidraad is voorgelegd aan vertegenwoordigers van de dierenbescherming, LTO Nederland en de grote terreinbeherende natuurbeschermingsorganisaties.

Zij onderschrijven op hoofdlijnen de maatregelen op het gebied van zorg, dierziektenbestrijding en het verwijderen van dieren en karkassen, die in de Leidraad staan beschreven.

LTO Nederland en de Dierenbescherming houden desondanks vast aan de opvatting dat ook grazers in de grote eenheden natuurgebied beschouwd zouden moeten worden als gehouden dieren in de zin van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren.

Zij zijn van mening, dat elk rund, paard of varken in een natuurgebied waar een hek om heen staat als zodanig moet worden beschouwd. Met

het oog op de onmogelijkheid om grazers in deze grote gebieden net zo te behandelen als dieren op een veehouderijbedrijf heb ik gemeend de zorg op de andere manier in te moeten vullen, namelijk door preventief ingrijpen en bijvoederen. Bij deze maatregelen past voor de graasdieren beter de status van niet-gehouden dieren dan die van gehouden dieren. In het voorgaande heb ik deze keuze reeds nader toegelicht.

Ook hebben de organisaties aangegeven dat er nog veel werk zal moeten worden verzet om de Leidraad in de praktijk te implementeren. Daarbij gaat het onder meer om de concrete uitwerking van de regels die bij het verlenen van zorg in acht worden genomen, de activiteiten die daarbij worden ontplooit, zoals het inwinnen van deskundig advies, en de organisatie van het toezicht op de uitvoering van de regels die in de Leidraad staan. Hieraan wordt door de betrokken partijen momenteel reeds gewerkt

De Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
G. H. Faber

1. Algemeen

1.1 Inleiding

Op 2 juni 1999 is aan de Kamer toegezegd een Leidraad voor grote grazers. Achtergrond is dat er behoefte bestaat aan een duidelijk kader waarbinnen de beheerders dienen te opereren ten aanzien van de grote grazers in natuurgebieden als de Oostvaardersplassen.

In overleg met betrokken organisaties is nagegaan welke aspecten een rol spelen bij het beheer van grote grazers vanaf de geboorte tot aan hun dood.

1.2 Opzet van de Leidraad

De leidraad gaat over de in natuurterreinen door de beheerder ingezette grote grazers zoals runderen, paarden, schapen en geiten.

Met deze Leidraad wordt beoogd richting te geven aan een zorgvuldig en adequaat omgaan met grote grazers in verschillende typen natuurterreinen.

De leidraad betreft de toepassing van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (GWVD) en de Destructiewet en daarmee verband houdende regelingen en besluiten op het gebied van *zorg*, *dierziekten* en *kadavers*. De leidraad gaat niet over de grote grazers die onder de werking van de Jachtwet en Flora- en faunawet vallen, zoals reeën en herten.

De Leidraad betreft het beheer van grote grazers in alle natuurterreinen. De maatschappelijke discussie heeft zich tot nu toe toegespitst op de runderen en paarden in de twee meest natuurlijke natuurterreinen in Nederland waar dergelijke dieren rondlopen, te weten de Oostvaardersplassen en De Veluwezoom¹. Aan deze situaties, die als voorbeeld dienen voor andere, nog te ontwikkelen terreinen, besteedt de leidraad dan ook veel aandacht.

1.3 Grote grazers in het natuurbeleid

Grote grazers vervullen tezamen met herten en reeën een onmisbare rol in het natuurbeheer. Hun functie binnen het ecosysteem komt voort uit het soorteigen gedrag: ze maken paden, open plekken en zorgen voor gevarieerde vegetaties, die weer het leefgebied vormen voor een scala van andere dieren.

Als vervanger van uitgestorven soorten die oorspronkelijk onderdeel vormden van het ecosysteem, oerrund en oerpaard, zijn de laatste decennia in natuurgebieden verschillende soorten (primitieve) runderen, paarden, schapen en geiten geïntroduceerd die ook op veehouderijbedrijven voorkomen of die – zoals het Heckrund – speciaal gefokt zijn voor het leven in natuurgebieden.

In de meest natuurlijke natuurgebieden is, conform het Natuurbeleidsplan (TK 89/90, 21 149, nrs. 2–3, p. 49) gekozen voor systemen waarin het handelen van de mens een ondergeschikte rol speelt. Natuurlijke processen, zoals opbouw en afbraak, predatie en begrazing door grote zoogdieren, nemen hier een belangrijke plaats in. Hierbij vormt de ontplooiing van soorteigen gedrag en de populatieontwikkeling een onlosmakelijk onderdeel van de ontwikkeling van het gehele ecosysteem². De terreinen waar dit beheersdoel wordt nagestreefd, worden in het vervolg van deze leidraad aangeduid met *grote eenheden natuurgebied*.

¹ Het gebied De Imbos maakt hiervan onderdeel uit.

² Deze terreinen zijn door een hek omgeven. Ook al zijn de terreinen voor Nederlandse begrippen groot, ze zijn te beperkt van omvang om natuurlijk trekgedrag op grote schaal mogelijk te maken.

In andere natuurgebieden worden grote grazers meer gezien als dieren die (een deel van) het onderhoud dat in de huidige tijd anders door de mens zou worden gedaan, hebben overgenomen. Het gaat hier om een grote range van terreinen, variërend van heide tot stadsparken. Deze terreinen bieden grote grazers veel minder mogelijkheden dan de grote eenheden natuurgebied om zonder intensieve verzorging voort te bestaan. Deze terreinen worden in deze Leidraad benoemd als *overige natuurterreinen*.

Tot de *grote eenheden natuurgebied* behoren de «nagenoeg natuurlijke terreinen» en «begeleid natuurlijke terreinen»¹ (handboek Natuurdoeltypen in Nederland, IKC-Natuurbeheer, 1995) en daarnaast de aan te wijzen andere natuurterreinen waar de beheersdoelstelling voor grote grazers mede is gericht op een hoge mate van zelfregulatie² (o.a. groot-schalig en moeilijk toegankelijk). Hoe deze terreinen worden aangewezen staat in paragraaf 2.1. aangegeven.

2. Zorg

2.1 Algemeen

De Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (GWWD) vormt de wettelijk basis voor de zorg van beheerders voor grote grazers. De vraag is daarbij welke mate van zorg dient te worden geboden in verschillende situaties tegen de achtergrond van verschillende doelstellingen ten aanzien van de mate van natuurlijkheid en zelfregulatie die natuurterreinen hebben. De wet zelf geeft hiervoor geen directe invulling.

Wettelijk kader

In de GWWD is de zorgplicht als volgt verwoord (artikel 36):

1e lid: «Het is verboden zonder redelijk doel of met overschrijding van hetgeen ter bereiking van zodanig doel toelaatbaar is, bij een dier pijn of letsel te veroorzaken, dan wel de gezondheid of het welzijn van het dier te benadelen»

3e lid: «Een ieder is verplicht hulpbehoevende dieren de nodige zorg te verlenen.»

De GWWD maakt onderscheid tussen gehouden en niet-gehouden dieren. Voor gehouden dieren gelden naast artikel 36 ook alle overige zorgbepalingen, voor niet-gehouden dieren niet. Bepalend criterium voor het onderscheid tussen gehouden en niet-gehouden dieren is of de mens beschikkingsmacht heeft over een dier.

Belangen en afweging

In omheinde gebieden zijn grote grazers beperkt in hun mogelijkheden tot migratie. De beheerder zal hiermee rekening moeten houden, door tijdig in te grijpen in de omvang van de populatie en bij dreigende calamiteiten, bijvoorbeeld wanneer een voedsel tekort dreigt.

In het natuurbeleid wordt nagestreefd in natuurterreinen de natuurlijke processen zo ongestoord mogelijk te laten verlopen. In paragraaf 1.3 is aangegeven dat in de grote eenheden natuurgebied ook de grazers hiervan onderdeel zijn. Dit betekent, dat zo min mogelijk wordt ingegrepen in het bestaan van deze dieren.

Grote grazers kunnen zich in de grote eenheden natuurgebied, behoudens calamiteiten, zonder menselijk ingrijpen goed redden. Intensieve behandelingen zijn niet mogelijk zonder grote stress bij de grazers en andere dieren in het terrein en in veel gevallen is het praktisch onmogelijk dieren in handen te krijgen voor een behandeling of om ze intensief zorg te

¹ Dit betreft op dit moment twee terreinen: De Oostvaardersplassen en de Veluwezoom, die beiden aangemerkt worden als «begeleid natuurlijk» In de categorie «nagenoeg natuurlijk» valt alleen het Waddengebied.

² Hierbij valt te denken aan gebieden zoals de Slikken van Flakkee en het Lauwersmeergebied.

verlenen bij geboorte, verwonding en aandoeningen zoals schurft of worminfecties.

Eveneens is het in deze natuurgebieden onmogelijk om alle dieren dagelijks onder toezicht te houden. De beschikkingmacht die de beheerder aldus over de dieren heeft, is in grote eenheden natuurgebied veel geringer dan in overige natuurgebieden.

Gezien het voorgaande worden grote grazers in de grote eenheden natuurgebied beschouwd als niet-gehouden dieren. In de overige natuurterreinen worden grote grazers beschouwd als gehouden dieren.

Wellicht ten overvloede wordt benadrukt dat dit onderscheid niet betekent dat aan grote grazers die worden aangemerkt als niet-gehouden dieren geen zorg dient te worden gegeven. In de navolgende onderwerpen in deze zorgparagraaf zal duidelijk worden hoe deze zorg er uit ziet. Daarbij is aan het begrip «hulpbehoevend» (artikel 36 van de GWWD) aandacht besteed door te bezien welke zorg moet worden geboden bij overschrijding van de draagkracht van het gebied (2.2), bij lijden, ziekte, verwonding of uitzichtloze situaties (2.3) en bij gebrek aan voedsel (2.4).

Beleidslijn:

- *Aan elk dier in een natuurterrein wordt zorg verleend. De vorm waarin zorg wordt verleend, is afhankelijk van de aard van het terrein, de omstandigheden waarin de dieren leven en de mate van verwildering.*

Consequenties en acties

- De grote grazers in de Oostvaardersplassen en de Veluwezoom worden beschouwd als niet-gehouden dieren.
- In overleg met de provincies en de terreinbeherende natuurorganisaties zal bij de vaststelling van natuurdoelen in het kader van het Programma Beheer nader worden aangegeven in welke andere terreinen runderen en paarden als niet-gehouden worden beschouwd.

2.2 Dierenwelzijn in relatie tot de draagkracht van een natuurgebied

Stand van zaken

Het natuurbeleid is erop gericht het leefgebied van grote grazers uit te breiden en de mogelijkheden voor migratie naar andere leefgebieden te vergroten.

Onder Nederlandse omstandigheden zal evenwel nooit de situatie ontstaan dat de grazers vrijelijk kunnen trekken (migreren).

In alle typen natuurterreinen zal zich de situatie kunnen voordoen dat er dusdanig veel grote grazers aanwezig zijn dat er een structureel gebrek aan voedsel en/of geschikt leefgebied dreigt te ontstaan. De draagkracht van een terrein wordt dan overschreden.

Voor de Oostvaardersplassen heeft IBN-DLO een model opgesteld dat een voorspelling doet over de grenzen van de draagkracht op langere termijn en de getalsontwikkeling in relatie tot de draagkracht.

Waar het de korte termijn betreft kan de beheerder goed inschatten of het voedselaanbod voldoende is voor het aantal dieren.

Zodoende kan zowel op de korte als de lange termijn een beheer worden gevoerd, waarmee massale sterfte ten gevolge van voedseltekort kan worden voorkomen.

Door de beheerders is de wens geuit om gezonde grote grazers die, als gevolg van noodzakelijk ingrijpen ter voorkoming van overschrijding van de draagkracht worden verwijderd, te kunnen inzetten in andere Nederlandse of buitenlandse natuurgebieden of te gebruiken voor de consumptie.

Wettelijk kader

Het voorkómen van lijden door getalsregulatie, is binnen het kader van de GWWD een goede mogelijkheid om de vereiste zorg te bieden. Indien bij dreigende overbevolking besloten wordt om in te grijpen, bestaat de mogelijkheid om dit door afschot te doen. In de terreinen waar de grazers worden beschouwd als niet-gehouden is hiervoor ingevolge het Besluit doden van dieren geen verdere vergunning of ontheffing nodig. In de overige natuurterreinen (gehouden dieren) wel.

Alleen dieren die in het identificatie- en registratiesysteem (I&R-regeling) zijn opgenomen (dieren met een oormerk) en die levend bij de slachterij worden aangeleverd komen – mits goedgekeurd – in aanmerking voor consumptiedoeleinden. Dit betekent dat alle dieren die worden afgevoerd uit de grote eenheden natuurgebied of die dood (en geormerkt) uit de overige natuurterreinen worden afgevoerd moeten worden aangeboden voor destructie.

In gevolge van de ter uitvoering van Verordening EG nr. 820/97 vastgestelde Verordening I&R runderen 1998 van het PVV, artikel 5, is het verboden runderen te vervoeren die niet zijn geormerkt en waarvan de geboorte en de afvoer niet is gemeld aan het I&R registratiesysteem. Het vervoeren van niet-geïdentificeerde en geregistreerde dieren naar andere natuurterreinen is dan ook niet mogelijk. Grote eenheden natuurgebied waar de grazers niet geormerkt (kunnen) worden, worden niet beschouwd als (veehouderij) bedrijven. Dit heeft tot gevolg dat deze dieren ook niet bij de afvoer alsnog geïdentificeerd en geregistreerd kunnen worden omdat formeel gezien de herkomst niet bekend is¹.

Belangen en afweging

Regulatie van de omvang van de populatie is in grote eenheden natuurgebied in beginsel niet nodig en ongewenst. Relatief grote fluctuaties van het aantal dieren horen bij het natuurlijk proces. In de overige natuurterreinen zal de beheersdoelstelling veel nadrukkelijker bepalend zijn voor het aantal te houden dieren.

Vanuit welzijnsoptiek is preventieve aantalsregulatie in alle terreinen zonder meer noodzakelijk indien er een gerede kans bestaat op het optreden van een grote sterfte als gevolg van overschrijding van de draagkracht (structureel gebrek aan voldoende voedsel en/of geschikt leefgebied).

Met het oog op de Europese veterinaire regelgeving terzake, kan het in het consumptiekanaal brengen van niet geïdentificeerde/geregistreerde dieren uit de grote eenheden natuurgebied niet worden nagestreefd. Om bloedverversing en de ontwikkeling van een evenwichtige of nieuwe kudde mogelijk te maken, zal onderzocht worden of het mogelijk kan worden gemaakt, om niet-geïdentificeerde/geregistreerde dieren onder gecontroleerde omstandigheden te vervoeren tussen grote eenheden natuurgebied. Dit met inachtneming van het EU-rechtelijk kader.

Beleidslijn

- *Bij dreigende overschrijding van de draagkracht in grote eenheden natuurgebied dient preventief aantalsregulatie plaats te vinden, zowel met het oog op de lange termijn ontwikkeling van de kudde, als met het oog op de structurele beschikbaarheid van voedsel.*
- *De beoordeling of sprake is van dreigende overschrijding van de draagkracht en een kans op grote (winter)sterfte ligt primair bij de terreinbeheerder die hiervoor zo nodig adviezen van derden inwint.*
- *Een beheerder moet in het beheerplan aangeven wat de draagkracht en de mogelijke mate van zelfregulatie van het terrein is en welke*

¹ In het recente verleden is hierop 2 maal ontheffing verleend door het PVV (runderen uit Imbos naar Tiengemeten en wisenten uit Lelystad naar Rusland).

maatregelen worden getroffen om overschrijding van de draagkracht te voorkomen.

- *Van de beheerder wordt verwacht dat hij minstens 1 maal per jaar beoordeelt of ingrijpen noodzakelijk is. Dit gebeurt in de praktijk al.*
- *In overige natuurterreinen dient de beheerder het beoogde aantal dieren in relatie tot de beheersdoelen te voren vast te stellen. Dit gebeurt in de praktijk al.*
- *De beheerder bepaalt wanneer en op welke wijze wordt ingegrepen.*
- *Alleen dieren die conform de I&R-regeling zijn geoormerkt en geregistreerd kunnen – indien goedgekeurd – voor consumptie worden gebruikt indien zij levend bij het slachthuis worden aangevoerd.*
- *Alleen dieren die conform de I&R-regeling zijn geoormerkt en geregistreerd kunnen worden overgebracht naar andere natuurterreinen in binnen- of buitenland. Er zal onderzocht worden of het mogelijk kan worden gemaakt, om niet-geïdentificeerde/geregistreerde dieren onder gecontroleerde omstandigheden te vervoeren tussen grote eenheden natuurgebied (zoals reeds 2 maal is gebeurd middels ontheffingen). Dit met inachtneming van het EU-rechtelijk kader.*

Toelichting

Er zijn nog geen praktijkvoorbeelden van wat er gebeurt als de draagkracht van een terrein voor runderen en paarden wordt bereikt. De verwachting op grond van het model dat is opgesteld voor de Oostvaardersplassen, is dat de toename van de populatie grazers zal afvlakken op het moment dat de draagkracht van het terrein wordt genaderd. Op basis van dit model is de verwachting dat er in de Oostvaardersplassen over 10 jaar sprake zal zijn van tamelijk constante aantallen runderen en paarden. De ontwikkeling in de praktijk wordt nauwlettend gevolgd door de beheerder, gesteund door de begeleidingscommissie voor dit terrein.

Consequenties en acties

Een beheerder moet in het beheerplan aangeven wat de draagkracht en de mogelijke mate van zelfregulatie van het terrein is en welke maatregelen worden getroffen om overschrijding van de draagkracht te voorkomen.

De beheerder beoordeelt tenminste één keer per jaar – zo nodig in overleg met deskundigen – of en zo ja, welke maatregelen noodzakelijk zijn met het bereiken of dreigend overschrijden van de draagkracht.

Er zal worden onderzocht of het mogelijk kan worden gemaakt, om niet-geïdentificeerde/geregistreerde dieren onder gecontroleerde omstandigheden te vervoeren tussen grote eenheden natuurgebied. Dit met inachtneming van het EU-rechtelijk kader.

2.3 Ingrijpen bij lijden, ziekte, verwonding en uitzichtloze situaties

Stand van zaken:

In alle typen natuurterreinen kan zich de situatie voordoen dat een ziek of gewond dier wordt aangetroffen of dieren worden gezien die zich in een uitzichtloze situatie bevinden. De vraag is dan hoe moet worden gehandeld, met name wanneer de indruk bestaat dat sprake kan zijn van (toekomstig) ernstig lijden of grote stress.

Wettelijk kader

Artikel 36 van de GGWD betreft de zorgplicht in situaties waarin het dier lijdt.

Dit geldt voor alle dieren.

De wet omschrijft niet op welke wijze ingegrepen zou moeten worden bij ernstig lijden, ziekte, verwonding of andere uitzichtloze situaties.

Belangen en afweging

Uitgangspunt in het natuurbeleid is dat in natuurterreinen natuurlijke processen zo ongestoord mogelijk kunnen plaatsvinden en dat zo min mogelijk wordt ingegrepen in deze processen, zolang het dier wordt behoed voor ernstig en uitzichtloos lijden. Anderzijds moet voorkomen worden dat wordt ingegrepen als hiervan geen sprake is of dat dit ingrijpen juist tot extra lijden (pijn en stress) leidt.

In grote eenheden natuurgebied is de beschikkingsmacht van de mens relatief gering. Alhoewel van een beheerder verlangd mag worden dat hij goed op de hoogte is van de status van de in zijn terrein aanwezige populatie grote grazers kan in grote eenheden natuurgebied uiteraard niet van een beheerder worden verwacht dat hij elk dier individueel en intensief volgt.

Ingrijpen bij ernstig lijden of andere uitzichtloze situaties zal daar vooral moeten bestaan uit het – zonder extra lijden – doden van dieren.

In overige natuurgebieden zijn de mogelijkheden om het dier te verzorgen en te behandelen groter, en zal verwijderen/afschieten meer tot de uitzonderingen behoren.

Beleidslijn

- *Alle natuurterreinen:*
 - *Een beheerder dient in alle natuurterreinen in te grijpen als hij geconfronteerd wordt met een gewond of ziek dier dat uitzichtloos of ernstig lijdt of zich anderszins in een uitzichtloze situatie bevindt. Bij twijfel raadpleegt de beheerder een dierenarts en/of andere deskundige.*
 - *Van de beheerder mag een redelijke inspanning worden verwacht om toe te zien op het welzijn van grote grazers in zijn terreinen.*
 - *Het doden van dieren dient zo pijnloos mogelijk en met een zo gering mogelijke stress te gebeuren.*
- *Grote eenheden natuurgebied:*

Gewonde en zieke grote grazers in grote eenheden natuurgebied worden niet verzorgd wanneer verwacht wordt dat zij uit zichzelf zullen herstellen.

Indien de verwonding dermate ernstig is of een ziekte zover is gevorderd dat het dier ernstig of uitzichtloos lijdt of indien de situatie waarin het dier zich bevindt uitzichtloos is en ernstig lijden moet worden gevreesd, dient de beheerder doeltreffende maatregelen te treffen, zoals het doden van het betreffende dier.
- *Overige natuurterreinen:*

In de overige natuurterreinen dienen grote grazers bij ziekte, verwonding of andere vormen van hulpbehoefendheid de noodzakelijke verzorging en behandeling te ontvangen. Indien geen effectieve behandeling mogelijk is en het dier ernstig of uitzichtloos lijdt dient het te worden gedood.

Toelichting

Met uitzichtloos lijden wordt bedoeld dat het dier uiteindelijk zal sterven aan een onherstelbare verwonding, ziekte of gebrek.

Met ernstig lijden wordt bedoeld dat het dier veel pijn heeft en/of duidelijke tekenen van stress vertoont¹.

Met een uitzichtloze situatie wordt bedoeld dat een dier door sociale processen in de kudde komt te verkeren in een situatie waarin het dier ernstig en uitzichtloos gaat lijden.

De beleidslijn betekent niet dat bij ieder stervend dier wordt ingegrepen. Indien een dier stervend is maar niet ernstig lijdt heeft de beheerder de mogelijkheid het dier rustig te laten sterven en derhalve niet in te grijpen.

¹ Hiertoe kunnen ook behoren die situaties dat een dier als gevolg van natuurlijk sociaal gedrag (zie ook 2.4) een tekort aan voedsel heeft en ernstig gaat lijden of dat een dier (onnatuurlijk) onaangepast sociaal gedrag vertoont.

Consequenties en acties

- Uitwerking van de beleidslijn door de natuurbeheerders in concrete beheersacties per relevant natuurerrein, bij voorkeur als onderdeel van een beheersvisie of beheersplan.

2.4 Bijvoeren

Stand van zaken:

In alle natuurerreinen kan zich ook al is de grens van de draagkracht niet bereikt, de situatie voordoen waarbij sprake is van voedselgebrek of gebrek aan bepaalde voedingsstoffen. Gedacht kan worden aan calamiteiten, zoals extreem winterse omstandigheden of overstroming van het terrein. De wens bestaat om nader richting te geven aan de gewenste handelwijze in dergelijke situaties.

Wettelijk kader

Het wettelijk kader is gelijk aan hetgeen in paragraaf 2.3 is beschreven.

Belangen en afweging

Het is een normaal natuurlijk proces dat jaarlijks (vooral 's winters) een deel van de populatie sterft. Het betreft dan vooral de oudere en zwakkere dieren.

Hierin kan per jaar, maar ook per periode in het jaar aanzienlijke variatie optreden, afhankelijk van de terreingesteldheid en de weersomstandigheden.

Deze sterfte en de variatie daarin is aanvaardbaar mits wordt ingegrepen indien individuele dieren ernstig en uitzichtloos lijden of in een uitzichtloze situatie geraken. Een niet aanvaardbare situatie ontstaat, indien door uitzonderlijke weersomstandigheden massale sterfte optreedt (crash). Dit temeer daar de dieren niet de mogelijkheid hebben deze omstandigheden te ontlopen.

Individuele dieren kunnen een zodanig gedrag vertonen dat zij niet op zoek gaan naar betere voedselomstandigheden. In grote eenheden natuurgebied wordt dit, indien zo'n dier of een groep van dergelijke dieren sterft door voedseltekort, gezien als een onderdeel van het natuurlijke proces. Bijvoeren is in deze omstandigheden niet mogelijk, omdat dit het sociale gedrag van de kudde onaanvaardbaar verstoort. De beheerder dient in deze situaties conform de beleidslijn onder 2.3 te voorkomen dat de dieren ernstig gaan lijden en de dieren tijdig te doden.

Beleidslijn

- *Grote eenheden natuurgebied:*
Grote grazers worden in principe niet bijgevoerd. Daarop bestaan 2 uitzonderingen:
 - *er moet worden bijgevoerd als essentiële voedingsstoffen (zoals mineralen) ontbreken of onbereikbaar zijn.*
 - *er moet worden bijgevoerd als er vanwege onvoorziene omstandigheden (bv. overstroming) grote sterfte dreigt (crash).*

Dit houdt ook in dat individuele dieren niet worden bijgevoerd.

- *Overige natuurerreinen:*
In overige natuurerreinen wordt bij voorbaat de dieren de nodige zorg verleend en het benodigde voer aangeboden.

Toelichting

Bovenstaande beleidslijnen wijken niet af van het beleid dat tot nu toe is gevoerd.

Als de situatie van afgelopen winter in de Oostvaardersplassen zich nu wederom zou voordoen, zou opnieuw niet worden bijgevoerd aan oudere

stieren. Wel zouden de stieren die destijds hevig leden, onder toepassing van de Leidraad, eerder worden gedood.

Consequenties en acties

- uitwerking van de beleidslijn door de natuurbeheerders in concrete beheersacties per relevant natuurerrein, bij voorkeur als onderdeel van een beheers- of begrazingsplan.

3. Besmettelijke ziekten

Stand van zaken

De veterinaire regelgeving is onverkort van toepassing op alle grazers in natuurgebieden, dus ook op grote grazers in de Oostvaardersplassen. Gebleken is dat er in verschillende natuurgebieden verschillend opgetreden wordt bij de preventie en bestrijding van dierziekten, bijvoorbeeld op het punt van preventief enten. Er bestaat bij de veehouderij veel onzekerheid over de risico's die grote grazers in natuurgebieden met zich mee brengen voor de gezondheid van de veestapels. In de draaiboeken voor het bestrijden van besmettelijke dierziekten wordt geen specifieke aandacht besteed aan grazers in natuurerreinen.

Juridisch kader

Ingevolge de EU-regelgeving zijn Lid-Staten gehouden – bij een aantal besmettelijke dierziekten zoals mond- en klauwzeer – alle in die regelgeving genoemde noodzakelijke maatregelen te treffen en eventueel – afhankelijk van de omstandigheden – extra passende maatregelen uit te vaardigen om deze ziekten te bestrijden en volledig uit te bannen. Dit Europeesrechtelijk kader is neergelegd in de GWWD. De uit te bannen dierziekten liggen vast in de Regeling aanwijzing besmettelijke dierziekten. De noodzakelijke en passende maatregelen kunnen te allen tijde worden toegepast en kunnen ook op natuurterreinen toegesneden worden. Op dit bestrijdingskader bestaat geen wezenlijke beleidsvrijheid. De GWWD is wat dierziektebestrijding betreft onverkort van toepassing op alle gewerkte dieren (dus ook de grote grazers). De veterinaire regelgeving prevaleert en uitzonderingen zijn hierop niet mogelijk.

De bestrijding van bedrijfsgebonden ziekten zoals IBR, ziekten waarvan uitroeiing wenselijk is vooral vanuit landbouweconomisch oogpunt, is in dit stadium in autonomie overgelaten aan het bedrijfsleven. Het Productschap voor Vee, Vlees en Eieren (PVE) heeft ten aanzien van een aantal ziekten verordeningen vastgesteld. Deze verordeningen zijn ook van toepassing op de grote grazers.

Bij het PVE is een verzoek om ontheffing van de verplichting voor IBR ingediend voor de Oostvaardersplassen, omdat het niet mogelijk is de dieren in dit terrein te enten. Er wordt nog overleg gevoerd over de voorwaarden waaronder de ontheffing verleend zou kunnen worden.

Belangen en afweging

De landbouw is er niet mee gediend als dierziekten zich vanuit de natuurterreinen verspreiden. Hier zijn grote economische belangen in het geding. Omgekeerd kunnen dierziekten die van buiten de terreinen afkomstig zijn een bedreiging vormen voor de ontwikkeling van grazers in natuurgebieden. De risico's op dit vlak zijn nog onvoldoende bekend. Het is in elk geval van groot belang, dat onzekerheid voor de veehouderij omtrent dierziektenrisico's worden verminderd, en dat meer inzicht wordt verkregen in de gezondheidsstatus van de kuddes in de natuurterreinen.

Als onderdeel van natuurlijke processen vormen ziekten een belangrijke factor bij de natuurlijke regulatie van de populatie van grote grazers.

Aanpak van bedrijfsgebonden ziekten zal afhankelijk zijn van aspecten als preventief enten, welzijn en de uitoefening van de beschikkingsmacht. In grote eenheden natuurgebied zal zoals in paragraaf 2.3 is aangegeven, bij deze ziekten – bij uitzichtloos lijden – vooral worden ingegrepen door afschot. In de overige natuurgebieden zijn de mogelijkheden wel aanwezig om «bedrijfsgebonden» ziekten te bestrijden, uitzonderingen daargelaten.

Ten aanzien van de bedrijfsgebonden ziekten zal meer evenwicht gezocht worden tussen de veterinaire-, de welzijns- en de natuurdoelstellingen. Hiertoe wordt in 2000 het nodige onderzoek verricht.

Bij de bestrijding van de aangewezen bedrijfsgebonden ziekten kan worden onderzocht worden of – onder een effectieve aanpak van de bestrijding van de ziekte – aspecten zoals de aard en de ligging van natuurterreinen in het draaiboek moet worden opgenomen.

Beleidslijn

- *Alle natuurterreinen:*
 - *Bij uitbraken van besmettelijke dierziekten zoals mond- en klauwzeer geldt het veterinair bestrijdingsprogramma voluit. In geval van een dergelijke uitbraak wordt met behulp van maatwerk, afhankelijk van de aard van de ziekte en de situatie, binnen de Europees-rechtelijke en de GWWD-kaders gekeken met welk instrumentarium ingegrepen moet worden.*
 - *De toepassing van het instrumentarium van de GWWD op natuurterreinen wordt expliciet neergelegd in de bestaande draaiboeken ter bestrijding van besmettelijke dierziekten.*
 - *Op alle natuurterreinen waar grote grazers voorkomen dient elk jaar middels een steekproef de gezondheidsstatus te worden vastgesteld.*
 - *In alle natuurterreinen vallen de dieren onder de verplichtingen die gelden voor bedrijfsgebonden ziekten.*
- *Grote eenheden natuurgebied:*
 - *Voor bedrijfsgebonden ziekten kan in grote eenheden natuurgebied geen grootscheepse koppelbehandeling plaatsvinden, omdat het niet mogelijk is de dieren preventief te enten, bij elkaar te drijven of wat dan ook. Voor het niet preventief te hoeven enten moet een ontheffing worden aangevraagd.*
- *Overige natuurterreinen:*
 - *Dieren in de overige natuurterreinen vallen onverkort onder de verplichtingen die gelden voor bedrijfsgebonden ziekten.*
 - *In geval van besmetting van bedrijfsgebonden ziekten zal eerst worden gekeken wat het besmettingsgevaar is voor de omgeving en de mens.*

Hierbij geldt het uitgangspunt dat het dier niet ernstig mag lijden en dat er geen onaanvaardbare risico's mogen optreden voor mens (dit geldt uiteraard ook voor de beheerder), landbouw en natuur. Er zijn daarbij 4 stappen te nemen:

 1. *als verwacht wordt dat de ziekte – op grond van veterinair/ecologisch deskundigenadvies door een veterinaire begeleidingscommissie – uit zichzelf uit de populatie zal verdwijnen en geen onaanvaardbaar risico vormt voor mens, landbouw en natuur, wordt niet ingegrepen*
 2. *als de ziekte niet vanzelf uit de populatie zal verdwijnen maar er geen onaanvaardbaar risico is voor mens, landbouw en natuur wordt niet ingegrepen*
 3. *als blijkt dat de ziekte niet vanzelf uit de populatie zal verdwijnen en er een risico is voor mens, landbouw en natuur, worden alleen de zieke (besmette) dieren verwijderd*
 4. *als blijkt dat ook dit onvoldoende effect resulteert, wordt een aanpak op populatieniveau overwogen.*

Consequenties en acties

- De toepassing van het instrumentarium in natuurterreinen zal worden opgenomen in de bestaande draaiboeken ter bestrijding van besmettelijke dierziekten.
- In elk natuurterrein met grote grazers wordt jaarlijks middels een steekproef het vóórkomen van bedrijfsgebonden ziektes vastgesteld. De samengestelde resultaten worden jaarlijks voorgelegd aan de Veterinaire Begeleidingscommissie Natuur waarna zal worden besloten of vervolgactie nodig is.
- De beheerder dient (voor zover nog niet aanwezig) een draaiboek op te stellen dat aangeeft hoe moet worden gehandeld indien het voorkomen van een ziekte wordt vastgesteld.

4. Kadavers

Stand van zaken

Kadavers van grote grazers worden zowel in zelfregulerende als in overige natuurterreinen afgevoerd naar de destructor voor zover redelijkerwijs mogelijk, dat wil zeggen voor zover de terreingesteldheid dit toelaat.

Juridisch kader

Kadavers worden beschouwd als hoog-risico materiaal in de zin van de Deconstructiewet. Op grond van artikel 12 van de Deconstructiewet is de eigenaar of houder van hoog-risico-materiaal verplicht het materiaal overeenkomstig door de Minister van VWS te stellen regelen te administreren, het aan te geven bij, alsmede het ter beschikking te houden van en af te staan aan de ondernemer binnen wiens werkgebied het materiaal zich bevindt. Kadavers van grote grazers vallen ook onder de reikwijdte van de Deconstructiewet en moeten derhalve gedestruëerd worden.

Belangen en afweging

Hoewel binnen het ecosysteem het vergaan van kadavers een natuurlijk proces is, mogen zij geen risico vormen voor de omgeving, de volksgezondheid en omliggende veehouderijbedrijven.

Vanwege de terreingesteldheid is het voor beheerders niet altijd mogelijk om een kadaver af te voeren. De terreinbeheerder dient in die gevallen alle maatregelen te nemen die nodig zijn om besmettingsgevaar te vermijden.

Beleidslijn

- *Kadavers van grote grazers worden – waar mogelijk – afgevoerd.*

5. Implementatie van de leidraad

Uit bovenstaande leidraad volgt dat er een aantal acties moeten worden verricht. Terreinbeheerders van natuurterreinen waar grote grazers rondlopen zullen de leidraad moeten implementeren, de Veterinaire Begeleidingscommissie Natuur krijgt een aantal aanvullende taken en er zal aan een aantal zaken een nadere uitwerking moeten worden gegeven.

Terreinbeheerders

Om te zorgen dat de beleidslijnen zoals in deze leidraad zijn verwoord op adequate wijze ingang vinden in het beheer van natuurterreinen worden op korte termijn nadere afspraken gemaakt met die terreinbeherende organisaties waar grote grazers worden ingezet bij het natuurbeheer. Het betreft in het bijzonder:

1. uitwerking van de leidraad in concrete beheersacties per relevant natuurterrein, bij voorkeur als onderdeel van een beheers- of begrazingsplan;

2. jaarlijkse beoordeling door de beheerder of maatregelen noodzakelijk zijn met het bereiken of dreigend overschrijden van de draagkracht;
3. jaarlijkse steekproef op het voorkomen van ziekten bij grote grazers;
4. opstellen van een draaiboek waarin staat hoe zal worden gehandeld indien het voorkomen van ziekten bij grote grazers wordt vastgesteld;
5. goede voorlichting en communicatie over het beheer van grote grazers en hun betekenis voor het natuurbeheer.

Veterinaire Begeleidingscommissie Natuur

De landelijke Veterinaire Begeleidingscommissie Natuur (hierin is naast ambtenaren ook een breed maatschappelijk veld vertegenwoordigd) zal worden verzocht om de resultaten van de steekproef op het voorkomen van ziekten bij grote grazers te bespreken alsmede voorstellen te doen voor eventuele vervolgacties.

Nadere uitwerking

De volgende activiteiten worden in gang gezet:

1. In overleg met provincies en terreinbeheerders zal bij de vaststelling van natuurdoelen in het kader van Programma Beheer worden aangegeven voor welke andere terreinen dan de Oostvaardersplassen en de Imbos, runderen en paarden als niet-gehouden worden beschouwd.
2. Uitwerking van het «Plan van aanpak» wat zal resulteren in een definitieve beleidslijn voor de toepassing van de Europese regelgeving voor ziektebestrijding in natuurterreinen. Dit met inachtneming van het EU-rechtelijk kader.
3. Omschrijven van de steekproef.
4. Er zal worden onderzocht of het mogelijk kan worden gemaakt, om niet-geïdentificeerde/geregistreerde dieren onder gecontroleerde omstandigheden te vervoeren tussen grote eenheden natuurgebied.