

Ministerie van Landbouw, Visserij,
Voedselzekerheid en Natuur

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 22
2513 AA DEN HAAG

**Directoraat-generaal Natuur
en Visserij**

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/lvvn

Datum 10 maart 2026

Betreft Beantwoording schriftelijke vragen van het lid Kemperman inzake
juridische status, zorgplicht en handhaving dieren Oostvaardersplassen

Ons kenmerk

DGNV-S / 103852910

Uw kenmerk

179452U

Geachte Voorzitter,

Hierbij zend ik u de antwoorden op de schriftelijke vragen van het lid Kemperman
(FVD) inzake juridische status, zorgplicht en handhaving dieren
Oostvaardersplassen (Kenmerk 179452U, ingezonden op 9 januari 2026).

Jaimi van Essen

Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

179452U

**Directoraat-generaal Natuur
en Visserij**

1

Erkent u dat de juridische kwalificatie van dieren als 'gehouden dieren' of 'in het wild levende dieren', en daarmee de toepasselijkheid van de Wet dieren, een rijksverantwoordelijkheid is die voortvloeit uit rijkswetgeving, en niet kan worden vastgesteld of gewijzigd door provinciaal beleid?

DGNV-S / 103852910

Antwoord

Er is een verschil tussen de regels die gelden ter bescherming van gehouden dieren en regels ter bescherming van in het wild levende dieren. Dat verschil vloeit inderdaad voort uit rijkswetgeving en niet uit regelgeving van de provincies. De Wet dieren voorziet in regels over gehouden dieren, terwijl de Omgevingswet voorziet in regels ter bescherming van in het wild levende dieren, als onderdeel van de natuur.

Voor gehouden dieren heeft de houder een bijzondere verantwoordelijkheid, wat maakt dat de Wet dieren en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving, zoals het Besluit houders van dieren (Bhd), regels bevatten over de wijze waarop de houder met zijn dieren omgaat.

Bij in het wild levende dieren is er geen houder: deze dieren zijn van niemand. Het uitgangspunt van de bescherming van in het wild levende dieren is juist dat dieren moeten worden beschermd tegen mensen; het zogeheten 'handen af'-principe. De regels die op grond van de Omgevingswet zijn gesteld hebben dan ook tot doel een zo min mogelijke verstoring van in het wild levende dieren door menselijke bemoeienis te verzekeren.

Op grond van de Wet dieren zijn enkele bepalingen ter bescherming van gehouden dieren ook van toepassing op in het wild levende dieren, te weten de algemene zorgplicht (artikel 1.4 van de Wet dieren), het verbod op dierenmishandeling (artikel 2.1, eerste en zevende lid, van de Wet dieren) en de plicht voor eenieder om hulpbehoevende dieren de nodige zorg te verlenen (artikel 2.1, zesde en zevende lid, van de Wet dieren). Het mag duidelijk zijn dat de plicht om hulpbehoevende dieren de nodige zorg te verlenen ten aanzien van in het wild levende dieren minder ver gaat dan ten aanzien van gehouden dieren, vanwege het 'handen af'-principe. In de praktijk kan dit tot onduidelijkheid leiden, wanneer is ingrijpen wenselijk of zelfs noodzakelijk? De Raad voor Dieraangelegenheden (RDA) heeft hier in verschillende zienswijzen aandacht besteed ¹. In de zienswijze 'Zorgplicht natuurlijk gewogen' (2012) is een afwegingskader ontwikkeld dat door beheerders kan worden gebruikt om de morele verantwoordelijkheid voor het welzijn van niet-gehouden dieren in de praktijk vorm te geven. Ook de zienswijze 'Dilemma's in de wildopvang' (2022) voorziet in aanbevelingen hoe om te gaan met de zorgplicht voor in het wild levende dieren.

Of een dier voor de toepassing van de Wet dieren als 'gehouden' moet worden gekwalificeerd of als 'in het wild levend', is niet in de voornoemde wetten geregeld. Dat betekent dat het uiteindelijk aan de rechter is om hier uitleg over te geven. Met inachtneming van jurisprudentie hierover is het aan het bevoegde gezag om hier in de uitvoerings- en handhavingspraktijk invulling te geven.

1a

Zo nee, op welke wettelijke grondslag baseert u dat standpunt?

Antwoord

¹Zienswijze 'Zorgplicht natuurlijk gewogen' | Raad voor Dieraangelegenheden (2012), Zienswijze 'Wegen van welzijn van dieren in de natuur' | Raad voor Dieraangelegenheden (2017), Zienswijze 'Dilemma's in de wildopvang' | Raad voor Dieraangelegenheden (2022)

Niet van toepassing, aangezien het antwoord op vraag 1 bevestigend is.

**Directoraat-generaal Natuur
en Visserij**

2

Erkent u dat de Heckrunderen en Konikpaarden in de Oostvaardersplassen in eerdere bestuurlijke besluiten zijn aangemerkt als "in het wild levende dieren" (gehouden wildstatus), waardoor zij niet onder de volledige zorgplicht van de Wet dieren vallen?

DGNV-S / 103852910

Antwoord

Ja, in 2017 is tussen de toenmalig Staatssecretaris van Economische Zaken en het College van Gedeputeerde Staten van de Provincie Flevoland een overeenkomst vastgesteld over het dierenwelzijn in de Oostvaardersplassen. In deze overeenkomst worden de grote grazers voor de uitvoering van de Wet dieren beschouwd als in het wild levende dieren.²

Dit sluit aan bij de jurisprudentie terzake, zie de uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB) van 20 september 2022.³ Voor het vaststellen of een dier wordt gehouden moet, aldus de rechter, worden gezien of iemand beschikkingsmacht heeft over een dier. Bij gehouden dieren is die macht volledig, terwijl deze bij in het wild levende dieren niet of slechts beperkt aanwezig is. Het CBB oordeelde in lijn met eerdere uitspraken dat er bij de grote grazers in de Oostvaardersplassen geen volledige beschikkingsmacht is van de mens, dat deze hooguit in beperkte mate aanwezig is en dat er dus geen sprake is van gehouden dieren maar van dieren die in het wild leven en die in het algemeen zelf de keuze hebben waar zij binnen het gebied verblijven.

3

Erkent u dat deze kwalificatie ertoe heeft geleid dat de NVWA bij deze grote grazers niet of slechts zeer beperkt kan handhaven bij (individueel) ernstig dierenleed, terwijl dit bij gehouden dieren op grond van de Wet dieren wél mogelijk is?

Antwoord

Ja, er is nu eenmaal een verschil tussen de bescherming van gehouden dieren en in het wild levende dieren, vanwege het 'handen af'-principe dat ten grondslag ligt aan de bescherming van in het wild levende dieren (zie mijn antwoord op vraag 1). Dat betekent dat bij dierenleed bij in het wild levende dieren ook eerst binnen de context zal moeten bezien in hoeverre dit onderdeel is van de natuur.

3a

Zo nee, kunt u exact aangeven op welke wettelijke bepaling(en) de beperkte handhavingsbevoegdheid van de NVWA berust bij (structurele) voedselschaarste, verwaarlozing of vermijdbare sterfte van deze dieren?

3b

Als u dit niet erkent, kunt u dan concreet aangeven welke handhavings-instrumenten de NVWA wél tot haar beschikking heeft en waarin deze gelijkwaardig zijn aan die bij gehouden dieren?

Antwoord 3a en 3b

Niet van toepassing, aangezien het antwoord op vraag 3 bevestigend is.

² <https://www.staatsbosbeheer.nl/-/media/oostvaardersplassen/oostvaardersplassen-beheer/2017-overeenkomst-dierenwelzijn-in-de-oostvaardersplassen.pdf>

³ <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:CBB:2022:622>

4

Kunt u volledig en juridisch onderbouwd uiteenzetten wat de huidige juridische status is van Heckrunderen en Konikpaarden in de Oostvaardersplassen en welke verplichtingen uit de Wet dieren hieruit wel en niet voortvloeien en kunt u daarbij expliciet ingaan op de vraag of onder deze status ook de verplichting valt om dieren te beschermen tegen roofdieren, zoals opgenomen in artikel 1.6 van het Besluit houders van dieren?

**Directoraat-generaal Natuur
en Visserij**

DGNV-S / 103852910

Antwoord

Bij de grote grazers in de Oostvaardersplassen is er geen sprake van een volledige beschikkingsmacht van de mens, deze is slechts in beperkt mate aanwezig. Er is dus geen sprake van gehouden dieren.^{2,4} Bij de antwoorden op vraag 1 en 2 heb ik deze status juridische toegelicht alsook de verplichtingen uit de Wet dieren die ook gelden voor andere dan gehouden dieren.

De verplichting om dieren te beschermen tegen slechte weersomstandigheden, gezondheidsrisico's en zo nodig roofdieren, zoals opgenomen in artikel 1.6 van het Besluit houders van dieren, is niet van toepassing op andere dan gehouden dieren. Deze verplichting is dus niet van toepassing op de Heckrunderen en Konikpaarden in de Oostvaardersplassen.

5

Kunt u bevestigen dat het criterium dat de dieren als 'wild' zijn aangemerkt, omdat het gebied groter is dan 5.000 hectare, een beleidsmatig criterium betreft dat niet expliciet is vastgelegd in de Wet dieren of onderliggende regelgeving, en waarvoor geen eenduidige wetenschappelijke onderbouwing bestaat?

Antwoord

Dit criterium vloeit voort uit de Leidraad Grote grazers (Kamerstuk 26800 XIV, nr. 85), welke weer is gebaseerd op de Nota jacht en wildbeheer (Kamerstuk 22980, Nr. 2, paragraaf 7.2.3). Het criterium is niet expliciet in de Wet dieren of het Besluit houders van dieren vastgelegd. Zoals hiervoor opgemerkt, is wat telt of dieren onder de volledige feitelijke beschikkingsmacht van een mens vallen. Is die er niet, of maar beperkt, dan is er geen houderschap en worden de betreffende dieren aangemerkt als 'in het wild levend'. De omvang van het gebied waar de dieren zich bevinden is één van de aspecten waar in dat verband naar wordt gekeken. Het CBB heeft in de eerder aangehaalde uitspraak, met medeneming van deze omvang, in lijn met eerdere jurisprudentie geoordeeld dat bij de Oostvaardersplassen geen sprake is van gehouden dieren.

6

Acht u het juridisch houdbaar dat dit criterium is toegepast, terwijl van de circa 5.600 hectare Oostvaardersplassen ongeveer 3.800 hectare uit water bestaat?

Antwoord

Onder andere dit criterium is in het verleden onderwerp geweest van een aantal rechtszaken en is in dezen telkens juridisch houdbaar gebleken. Zie de uitspraken van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 7 september 2021⁵ en van 20 september 2022.⁶

⁴ <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:GHARL:2017:3122>

⁵ <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:CBB:2021:856>

⁶ <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:CBB:2022:622>

In deze laatste uitspraak is geconcludeerd dat het in de Nota jacht en wildbeheer gaat om omrasterd terrein en niet om leefgebied. Bovendien, omdat beschikkingsmacht als doorslaggevend criterium moet worden beschouwd en moet worden geconcludeerd dat er bij de grote grazers in de Oostvaardersplassen geen volledige beschikkingsmacht is van de mens, kan niet worden geconcludeerd dat deze dieren gehouden dieren zijn in de zin van de Wet dieren.

**Directoraat-generaal Natuur
en Visserij**

DGNV-S / 103852910

7

Bent u bereid de juridische status van de grote grazers in de Oostvaardersplassen te heroverwegen en deze dieren aan te merken als gehouden dieren in de zin van de Wet dieren, zodat de volledige zorgplicht van toepassing wordt en de NVWA daadwerkelijk handhavend kan optreden?

7a

Zo nee, waarom niet?

Antwoord 7 en 7a

Nee, ik ben niet bereid deze te heroverwegen. Er is nu eenmaal een verschil tussen gehouden dieren en in het wild levende dieren. In het wild levende dieren maken onderdeel uit van de natuur. Het uitgangspunt is dat de mens daarvan afblijft en dus niet ingrijpt. Uiteraard kunnen er situaties zijn dat het leed binnen de context dermate ernstig is dat er toch reden kan zijn om de terreinbeheerder aan te spreken op de naleving van artikel 2.1, achtste en negende lid, van de Wet dieren om hulpbehoevende dieren de nodige zorg te verlenen. Dat vereist maatwerk.

8

Erkent u dat het verwijzen naar provinciaal beleid en de rol van de provincie Flevoland in deze kwestie geen afdoende antwoord vormt, aangezien provincies geen bevoegdheid hebben om rijkswetgeving of de handhaving daarvan door de NVWA buiten toepassing te verklaren?

8a

Zo nee, waarom niet?

Antwoord 8 en 8a

De rijksoverheid is verantwoordelijk voor de wetgeving. Binnen deze wetgeving hebben de provincies een zelfstandige verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid. De verantwoordelijkheid voor het welzijn van de grote grazers is in 2016 door de toenmalige Staatssecretaris van Economische Zaken overgedragen aan het College van Gedeputeerde Staten van de provincie Flevoland. De provincie voert het beleid uit binnen de hoofddoelstelling van het Natura 2000-gebied, met inachtneming van en aandacht voor dierenwelzijn. De provincie geeft hier invulling aan met de afspraken uit het vastgestelde 'Beleidskader Beheer Oostvaardersplassen' en het 'Managementplan Oostvaardersplassen 2020-2027'. Afgelopen jaar is het beleidskader Oostvaardersplassen in opdracht van de provincie Flevoland door Wageningen Environmental Research (WENR) gereviewd. Eén van de conclusies van WENR is dat aan alle aspecten met betrekking tot het dierenwelzijn (voedsel, conditie, beschutting, natuurlijk gedrag/vrije keuzes) van de grote grazers invulling is gegeven. De Tweede Kamer Commissie voor LNVN heeft mijn voorganger gevraagd om een appreciatie van deze wetenschappelijke review. Deze is gegeven in de verzamelbrief natuur van 20 januari 2026 (Kamerstuk 33576, nr. 474). De wetenschappelijke review geeft het vertrouwen

dat de provincie Flevoland met de uitvoering van het beleidskader op de goede weg is en dat er al veel stappen gezet zijn in de uitvoering.

**Directoraat-generaal Natuur
en Visserij**

9

Erkent u dat, zolang het Rijk nalaat de juridische status van deze dieren te wijzigen of te verduidelijken, bewust een situatie in stand wordt gehouden, waarin dierenwelzijn voor deze dieren niet effectief handhaafbaar is onder de Wet dieren?

DGNV-S / 103852910

Antwoord

Nee, op bepaalde onderdelen van de Wet dieren kan de NVWA wel degelijk gericht handhaven zoals het verbod op dierenmishandeling en de plicht om hulpbehoevende dieren de nodige zorg te verlenen.

9a

Zo nee, kunt u toelichten op welke wijze het Rijk dan wél volledige en afdwingbare bescherming van het dierenwelzijn waarborgt?

Antwoord

Zoals ik in het antwoord op vraag 3 en 9 toelicht heeft de NVWA wel degelijk mogelijkheden om te handhaven, waar het gaat om het welzijn van deze in het wild levende dieren. Een volledig afdwingbare bescherming van het dierenwelzijn is niet mogelijk omdat de mens slechts beperkte beschikkingsmacht over deze dieren heeft.

10

Kunt u deze vragen vanwege het belang en de urgentie in verband met de strenge weersomstandigheden met voorrang beantwoorden?

Antwoord

Ik heb mijn best gedaan om de antwoorden zo snel mogelijk te beantwoorden.

**Directoraat-generaal Natuur
en Visserij**
Cluster Soorten

Auteur

TER BESLISSING
Datum

27 januari 2026

Kenmerk
DGNV-S / 103854785

RT 0000130568

Kopie aan

Bijlage(n)

Aan de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

nota
TER BESLISSING

Beantwoording schriftelijke vragen EK over status
dieren Oostvaardersplassen

Parafenroute

Aanleiding

Het lid Kemperman (FVD) heeft op 9 januari 2026, overeenkomstig artikel 105 van het Reglement van Orde van de Eerste Kamer, schriftelijke vragen gesteld inzake de juridische status, zorgplicht en handhaving van de dieren in de Oostvaardersplassen.

Geadviseerd besluit

U kunt de brief ondertekenen.

Kernpunten

- In de beantwoording wordt een juridische toelichting gegeven over de kwalificatie van dieren als 'gehouden' dieren of 'in het wild levende dieren' en de daaruit volgende verplichtingen en mogelijkheden voor handhaving.
- U geeft in uw beantwoording onderbouwd aan dat u niet bereid bent om de juridische status van de grote grazers in de Oostvaardersplassen te heroverwegen. Dit omdat de beheerder geen volledige beschikkingsmacht heeft over de dieren.
- In de beantwoording wordt regelmatig verwezen naar rechterlijke uitspraken inzake de dieren in de Oostvaardersplassen die het huidige beleid ondersteunen.
- In de beantwoording verwijst u ook naar de appreciatie van het onlangs verschenen wetenschappelijke review van het beleidskader Oostvaardersplassen en herhaalt u het in deze appreciatie gegeven standpunt dat u er vertrouwen in heeft dat de provincie Flevoland met de uitvoering van het beleidskader op de goede weg is en dat er al veel stappen gezet zijn in de uitvoering.
- De beantwoording van de vragen is op ambtelijk niveau afgestemd met de Provincie Flevoland.

**Directoraat-generaal Natuur
en Visserij**
Cluster Soorten

Kenmerk
DGNV-S / 103854785