Ministerie van Landbouw, Visserij,
Voedselzekerheid en Natuur

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Kazernestraat 52
2514 CV DEN HAAG

Directoraat-generaal Natuur en Visserij

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001858272854000

T 070 379 8911 (algemeen)
F 070 378 6100 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/lvvn

Datum 2 november 2026
Betreft Vragen over wijziging Besluit activiteiten leefomgeving en Besluit kwaliteit leefomgeving (bescherming wolf en goudjakhals)

Ons kenmerk
DGNV / 108513423

Uw kenmerk
182468

Geachte Voorzitter,

Hierbij stuur ik u de antwoorden op de vragen van de leden van de fractie van de PvdD over wijziging Besluit activiteiten leefomgeving en Besluit kwaliteit leefomgeving (bescherming wolf en goudjakhals).

Hoogachtend,

Silvio P.A. Erkens
Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Vragen en opmerkingen door de fractieleden van de PvdD.

In uw antwoord op vraag 5a schrijft u: "Als aversieve afschrikking is toegepast, maar niet of onvoldoende effect heeft, kan een wolf in deze situatie als 'probleemwolf' worden aangemerkt. Het risico voor schaapskudden blijft dan immers bestaan."

Vraag 1a
Kunt u voorbeelden geven van aversieve afschrikking? En in welke gevallen wordt geconstateerd dat die aversieve afschrikking onvoldoende effect heeft gehad?

Antwoord
Het verjagen met licht-, geluids- of pijnprikkels is aversieve conditionering die in de praktijk kan worden toegepast. Het is aan de wolvendeskundige om per situatie vast te stellen of het gewenste effect is opgetreden.

Vraag 1b
Erkent u dat het aanvallen en bejagen van schapen natuurlijk gedrag is van de wolf?

Antwoord
Het aanvallen en bejagen van prooidieren valt onder het natuurlijk gedrag van wolven.

Vraag 1c
Erkent u dat als er een heide is waarvan gebruik gemaakt wordt door schapen en door wolven, beide dieren evenveel recht hebben op het kunnen beleven van hun natuurlijk gedrag? Zo nee, waarom niet? Zo ja, waarom komt dan het 'risico' dat een wolf een schaap aanvalt voor rekening van de wolf en niet voor rekening van het schaap?

Antwoord
Het natuurlijk gedrag van wolven kan leiden tot voor mensen en vee onwenselijke situaties. De impact op veehouders en hun dieren kan groot zijn. Daarom zet ik in mijn beleid in op het tegengaan van contact tussen wolven en mensen en hun dieren. Wolfwerende maatregelen, die ik via het Landelijk initiatief veebescherming ondersteun, moeten incidenten met schapen zoveel mogelijk voorkomen. Ook heb ik aversieve conditionering expliciet toegevoegd als mogelijkheid om probleemwolven tegen te gaan.

Vraag 1d
Als een afschrikking tot gevolg heeft dat de wolf ervandoor gaat en de schapen met rust laat, is het dan volgens u uitgesloten dat de wolf bijvoorbeeld de volgende dag opnieuw de schapen zal benaderen? Zo ja, op grond waarvan oordeelt u dat? Zo nee, welke betekenis, in het kader van de beoordeling van de status van 'probleemwolf', kan dan toekomen aan het door u gestelde "Het risico voor schaapskudden blijft dan immers bestaan"? 2 Dat risico is er immers niet alleen als de wolf op dat moment zich niet direct laat wegjagen, maar ook als dat wel is gebeurd.

Antwoord
Het gedrag van wolven is niet altijd te voorspellen en een herhaalde aanval is daarom nooit uit te sluiten. Bij de beoordeling of er sprake is van een probleemwolf in de zin van de aanvullende beoordelingsregels waarin de algemene

maatregel van bestuur voorziet, dient altijd het oordeel van een wolvendeskundige te worden gevraagd. In dit oordeel kan het gedrag van de wolf worden meegewogen.

Vraag 1e
Bent u van mening dat aversieve conditionering van het gedrag van een wolf effect kan hebben wanneer die conditionering op een ander moment plaatsvindt dan ten tijde van het vermeend ongewenste gedrag? Denkt u dat zich bij een wolf een leereffect kan voordoen indien het dier geen verband kan zien tussen het vermeend ongewenste gedrag en het geconditioneerd worden via een pijn- of angstprikkel op een ander moment?

Antwoord
Aversieve conditionering is een mogelijkheid om te voorkomen dat een probleemsituatie met een wolf leidt tot een probleemwolf. Het is aan de provincie als bevoegd gezag om samen met een wolvendeskundige per geval te beoordelen of aversieve conditionering mogelijk is en in welke vorm. Tevens dient het effect van de aversieve conditionering te worden meegewogen bij het bepalen of er sprake is van een probleemwolf. Het lerend vermogen van een wolf kan hierin een rol spelen.

Vraag 1f
Deelt u de opvatting van de leden van de PvdD-fractie dat natuurlijk gedrag van de wolf (het prederen van prooidieren) niet moet worden afgeleerd (dergelijke gedragsverandering zou zelfs in strijd met de wettelijke bescherming zijn), maar dat alleen preventieve maatregelen zoals wolfwerende hekken of inzet van kuddebeschermingshonden kunnen leiden tot een legale beïnvloeding van het predatiegedrag van de wolf? Zo nee, waarom niet?

Antwoord
Aversieve conditionering is een mogelijkheid om in een specifieke probleemsituatie met een wolf, waarin problemen met een wolf dreigen of zich hebben voorgedaan, te voorkomen dat er verdere incidenten ontstaan en een wolf zich tot een probleemwolf ontwikkelt. Het afleren van de predatie op vee is voor mij een goede reden om aversieve conditionering toe te passen. Het toepassen van wolfwerende maatregelen en inzet van kuddebeschermingshonden hebben mijn ondersteuning. Daarom stimuleer ik dit via het landelijk initiatief veebescherming.

Vraag 2
Kunt u aangeven op grond van welke juridische argumenten artikel 16 van de Habitatrichtlijn zo kan worden uitgelegd dat het risico van aanvallen op schaapskudden door een wolf, die zich niet direct laat wegjagen, een grond kan opleveren voor het doden van die wolf?

Antwoord
Het in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) opgenomen afwegingskader voor de vergunningverlening voor een flora- en fauna-activiteit bevat in de kern drie vereisten waaraan moet zijn voldaan. Deze vloeien voort uit de Habitatrichtlijn: er bestaat geen andere bevredigende oplossing, er is een goede rechtvaardigingsgrond, en het toestaan van de handeling doet geen afbreuk aan het streven om de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan. In het nieuwe artikel 8.74la, eerste lid, van het Bkl is aangegeven dat als is vastgesteld dat sprake is van een het artikel beschreven situatie, wordt

vermoed dat ingrijpen is gerechtvaardigd vanuit het belang van de volksgezondheid of openbare veiligheid of het voorkomen van ernstige schade aan veehouderijen, en dat er geen sprake was van een andere bevredigende oplossing.

De situatie dat een wolf meermalen een onder bescherming van een herder staande schaapskudde aanvalt en daarbij schapen verwondt, kan een bijzonder bedreigende situatie vormen. Deze situatie leidt op zichzelf echter nog niet direct tot de conclusie dat er geen minder ingrijpende oplossingen beschikbaar zijn dan het doden of vangen van de betreffende wolf. Dat is anders als de wolf zich niet laat afschrikken door mensen en gewend is geraakt aan mensen. Als aversieve afschrikking van de wolf is toegepast, maar dit niet heeft gewerkt of praktisch niet uitvoerbaar is geweest, kan bij een dergelijke situatie worden gesproken van een probleemwolf waarbij afschot is gerechtvaardigd in het licht van bovengenoemde vereisten ten aanzien van de afwezigheid van andere bevredigende oplossingen en de aanwezigheid van een rechtvaardigingsgrond. Aversieve afschrikking is onder normale omstandigheden namelijk het enige instrument dat kan worden ingezet om confrontaties met wolven vee tegen te gaan.

Vraag 3
Bent u ermee bekend dat schapen worden aangevallen door loslopende honden? Vindt u het juridisch toegestaan om zo'n hond te doden en welke wettelijke voorschriften bieden daartoe volgens u een grondslag?

Antwoord
Ja, daar ben ik mee bekend. Als er sprake is van een ernstig incident waarbij strafrechtelijke handhaving plaatsvindt, wordt de hond in beslag genomen (artikel 94 WvSv) en wordt een risicobeoordeling uitgevoerd. In beginsel kan de rechter op basis van deze risicobeoordeling oordelen dat de hond moet worden ingeslapen (artikelen 36b en 36c WvSr).

Vraag 4
Vraag 6b van de fractieleden van de PvdD uit de vorige brief van de commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit stelt: "Hoe verdraagt zich de regeling dat een wolf geen 'probleemwolf' is als die (als natuurlijk gedrag) landbouwhuisdieren aanvalt die niet door een goed functionerend raster zijn beschermd, met de schadevergoedingsregeling in artikel III?".3 Naar de mening van deze leden gaat uw antwoord op vraag 6b niet op die vraag in.

Als vereist is dat een goed functionerend raster dient te zijn aangebracht, waarom bent u dan van mening dat een veehouder dan voor schadevergoeding in aanmerking kan komen als dat niet het geval is geweest? Dit terwijl hij er rekening mee dient te houden dat het aanvallen van landbouwhuisdieren tot het natuurlijk gedrag van een wolf behoort?

Antwoord
De tegemoetkoming in de schade is een provinciale bevoegdheid. Het is aan de provincies om te bepalen welke voorwaarden hieraan gesteld worden en hoe hierbij rekening wordt gehouden met het natuurlijk gedrag van wolven.

Uit de beantwoording van de vragen 8a en 9 blijkt dat als gebruik gemaakt moet worden van de 'vergunning voor toekomstige situaties' er eerst nog een 'advies' moet worden gevraagd over de vraag of een bepaalde wolf mag worden gedood.

Vraag 5a
Erkent u dat, hetzij bij het verlenen van de vergunning op voorhand, hetzij bij de beoordeling van het 'advies' (dat moet worden gevraagd voordat de vergunning voor het doden van een individuele concrete wolf mag worden gebruikt) definitief moet worden beoordeeld of de betrokken wolf een 'probleemwolf' is en of onomstotelijk vastgesteld kan worden om welke wolf het gaat? Zo nee, op grond van welke overwegingen komt u tot dat negatieve oordeel?

Antwoord
Bij de verlening van een vergunning op voorhand gaat het om toekomstige situaties, waarbij op het moment van vergunningverlening nog onduidelijk is welke wolf het betreft. Bij het daadwerkelijk gebruik van deze vergunning moet daarom extra worden geborgd dat het gebruik zelf op de juiste wijze plaatsvindt, namelijk alleen in die situatie waarvoor de vergunning is bedoeld. Daarom is van belang dat er een extra controlemechanisme is voor het bevoegd gezag, zodanig dat het bevoegd gezag in het concrete geval om advies wordt gevraagd, en zo nodig handhavend kan optreden. Daartoe wordt de advies- en informatieplicht aan de vergunning verbonden. Dat voorschrift houdt in dat de vergunninghouder het bevoegd gezag om advies moet vragen over het gebruik van de vergunning in het specifieke geval. Het bevoegd gezag raadpleegt hierbij een wolvendeskundige, en gaat in het advies onder meer in op de vraag of het daadwerkelijk de wolf betreft die een mens letsel heeft toegebracht. Vervolgens moet de vergunninghouder het bevoegd gezag informeren over de wijze waarop hij bij het gebruik van de vergunning gevolg geeft aan het advies van het bevoegd gezag en de wolvendeskundige.

Vraag 5b
Zo ja, welke overheidsinstantie stelt dan op welk moment vast dat de wolf in concreto dient te worden aangemerkt als een probleemwolf in de zin van de wettelijke voorschriften?

Antwoord
Gedeputeerde Staten zijn het bevoegde gezag voor de handhaving, waaronder de constatering of gehandeld wordt overeenkomstig de verleende vergunning en de aan het gebruik daarvan verbonden wettelijke voorschriften en vergunningvoorschriften. Verwezen wordt naar het antwoord op de vorige vraag.

Vraag 6
Als het advies inhoudt dat er onvoldoende reden is om de wolf in concreto als probleemwolf in de zin van de wettelijke voorschriften aan te merken, kunt u dan aangeven of de houder van de 'vergunning op voorhand' dan verplicht is dat advies te volgen?

Antwoord
Na ontvangst van het advies, moet de vergunninghouder het bevoegd gezag informeren over de wijze waarop hij bij het gebruik van de vergunning gevolg geeft aan dat advies. Hiermee wordt verzekerd dat het bevoegd gezag voorafgaand aan het daadwerkelijke gebruik van de vergunning in een concrete situatie is betrokken en toezicht kan uitoefenen. Indien nodig kan het bevoegd gezag – als de vergunninghouder bijvoorbeeld in afwijking van het advies wil handelen – handhavend optreden, met een last onder bestuursdwang.

Vraag 6a

Zo ja, waarom is dan het begrip 'advies' gehanteerd?

Antwoord
Zie het antwoord op vraag 6.

Vraag 6b
Zo nee, kunt u dan aangeven hoe dan in de wettelijke regeling voorzien is in een van overheidswege beoordelen of met inachtneming van de eisen van de Habitatrichtlijn er voldoende grond bestaat om de betrokken individuele wolf te doden, als vaststaat dat die beoordeling niet heeft kunnen plaatsvinden bij de verlening van de 'vergunning op voorhand'? Blijkens uw antwoord op vraag 9a bent u van oordeel dat een belanghebbende geen Awb voorziening kan benutten als geoordeeld wordt over de vraag of de 'vergunning op voorhand' tegen een bepaalde individuele wolf kan worden ingezet.

Antwoord
Zoals toegelicht in het antwoord op vraag 6, kan het bevoegd gezag als de vergunninghouder in afwijking van het advies wil handelen handhavend optreden, met een last onder bestuursdwang. Een last onder dwangsom is een besluit waartegen bezwaar en beroep openstaan, en het staat de vergunninghouder in dat geval vrij die mogelijkheid te gebruiken.

Vraag 7a
Kunt u aangeven of er voor die belanghebbende wel een Awb-procedure open staat tegen de 'verlening van de vergunning op voorhand'?

Antwoord
Tegen de verlening van een vergunning op voorhand zelf kan door belanghebbenden bezwaar en beroep worden ingediend.

Vraag 7b
Zo ja, kunt u aangeven welke rechtsgevolgen, die niet reeds uit de wettelijke voorschriften voortvloeien, er volgens u verbonden zijn aan de 'verlening van de vergunning op voorhand' die niet ziet op het doden van een concrete wolf?

Antwoord
In bezwaar en beroep wordt de op voorhand verleende vergunning heroverwogen. Dit kan ertoe leiden dat de vergunning in stand blijft, wordt ingetrokken of wordt aangepast.

Vraag 7c
Als de belanghebbende die Awb-beroep heeft ingesteld tegen de verlening van 'de vergunning op voorhand' stelt dat in uw opvatting over de status van het vragen van het advies dat nog moet volgen over het doden van een concrete wolf, niet voorzien is in een wettelijke rechtsbescherming tegen het toestaan van het doden van een concreet aangegeven wolf, wat kan daar dan tegen worden ingebracht?

Antwoord
Als een mens wordt aangevallen en verwond door een wolf, is sprake van een zeer ernstige situatie. In zo'n geval moet snel kunnen worden gehandeld om te voorkomen dat de situatie zich herhaalt. Daarom is voor deze meest ernstige situatie van agressie de mogelijkheid opgenomen om een vergunning te verlenen voor een toekomstige situatie. Juist omdat sprake is van toekomstige situaties en op het moment van vergunningverlening dus niet de nodige vaststellingen van

feiten en omstandigheden kunnen plaatsvinden, moet extra worden geborgd dat het gebruik zélf op de juiste wijze plaatsvindt, namelijk alleen in die situatie waarvoor de vergunning is bedoeld. De aan de vergunning verbonden advies- en informatieplicht is daarom als extra controlemechanisme voor het bevoegd gezag ingebouwd, zodanig dat het bevoegd gezag bij het daadwerkelijk gebruik van de vergunning in een concrete situatie om advies wordt gevraagd, en zo nodig handhavend kan optreden indien de vergunninghouder van het advies wil afwijken.

Vraag 7d
Erkent u dat als daar geen steekhoudende argumenten tegen kunnen worden ingebracht, de kans groot is dat de rechter 'de vergunning op voorhand' onrechtmatig zal oordelen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord
Nee, zoals ik hiervoor heb toegelicht zijn borgt de advies- en informatieplicht dat de vergunning in de praktijk op de juiste wijze plaatsvindt.

Vraag 8
Vindt u dat de wettelijke voorschriften toelaten dat voor het vangen van een probleemwolf gebruik gemaakt mag worden van levende lokdieren zoals schapen?

Antwoord
Volgens artikel 1.6, derde lid, Besluit houders van dieren moeten dieren indien nodig beschermd worden tegen roofdieren en op grond van artikel 2.1 van de Wet dieren mag je een dier niet mishandelen. Het gebruik van lokdieren kan dus alleen op grond van de Wet dieren als verzekerd is dat het dier te allen tijde is beschermd tegen de wolf (bijvoorbeeld door gebruik van een wolfwerend raster) en tegen fysieke of psychische mishandeling.

Ministerie van Landbouw, Visserij,
Voedselzekerheid en Natuur

Directoraat-generaal Natuur en Visserij

Aan de Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Auteur

[redacted]

TER BESLISSING
Datum aangemaakt
12 oktober 2026

Kenmerk
DGNV / 108507893

Kopie aan

Bijlage(n)

nota
TER BESLISSING

Vragen over wijziging Besluit activiteiten leefomgeving en Besluit kwaliteit leefomgeving (bescherming wolf en goudjakhals)

Parafenroute

[redacted]

Aanleiding
De leden van de fractie van de PvdD in de Eerste Kamer hebben vragen gesteld over de wijziging Besluit activiteiten leefomgeving en Besluit kwaliteit leefomgeving (bescherming wolf en goudjakhals).

Geadviseerd besluit
U wordt geadviseerd de brief te ondertekenen.

Kernpunten
- De vragen betreffen verschillende aspecten die samenhangen met de uitvoering van de amvb die in juli in werking is getreden.
- Er wordt onder meer gevraagd naar toepassing van aversieve conditionering, het vaststellen van de specifieke situatie of wolf, en naar de mogelijkheden voor het maken van bezwaar tegen een voorgenomen besluit tot afschot.
- In de beantwoording licht u het proces nogmaals toe, in lijn met eerdere beantwoording en met de Nota van toelichting bij de amvb.