

> 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**

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 oktober 2025

Betreft Aanbieding Nota van Antwoord op de internetconsultatiereacties op het
ontwerpbesluit m.b.t. de bescherming van de wolf en goudjakhals en
appreciatie van het advies van de Raad van State

Ons kenmerk

DGNV-S / 101367685

Bijlage(n)

1

Geachte Voorzitter,

Hierbij bied ik De Eerste Kamer de nota van antwoord aan, waarin ik een reactie geef op de zienswijzen die zijn ingebracht bij de internetconsultatie over het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving en van het Besluit kwaliteit leefomgeving in verband met de bescherming van de wolf en de goudjakhals (hierna: het ontwerpbesluit). Van 9 mei tot en met 6 juni jl. is dit ontwerpbesluit opengesteld voor internetconsultatie. Hier zijn 437 zienswijzen op binnengekomen. Met de toezending van de nota van antwoord geef ik invulling aan mijn toezegging aan de Tweede Kamer om in het najaar de oogst van de internetconsultatie van het Ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving en van het Besluit kwaliteit leefomgeving (bescherming wolf en goudjakhals) in de vorm van een Nota van Antwoord op de internetconsultatiereacties aan de Tweede Kamer te doen toekomen (TZ202506-076). In deze nota reageer ik ook op de zienswijze van het Wereld Natuur Fonds, waar de Tweede Kamer mij specifiek om heeft verzocht (Kamerstuk 2025Z12106/2025D31780).¹ De nota van antwoord is bijgevoegd bij deze brief.

Daarnaast heb ik in mijn brief van 15 september jl. aan uw Kamer aangekondigd een nadere appreciatie te geven van het door de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling) uitgebrachte advies met betrekking tot het ontwerpbesluit.² Mijn appreciatie, in termen van de opvolging die ik wil geven aan het advies, is de volgende.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling heb ik het ontwerpbesluit nader overwogen en ben ik voornemens de ministerraad voor te stellen het advies van de Afdeling advisering op onderdelen te volgen en het ontwerpbesluit en de bijbehorende nota van toelichting te wijzigen en aan te vullen.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling wil ik in de nota van toelichting de meerwaarde van de specifieke beoordelingsregels voor vergunningaanvragen

¹ [Overheid.nl | Consultatie Besluit bescherming wolf en goudjakhals, reactie](https://overheid.nl/consultatie/Besluit%20bescherming%20wolf%20en%20goudjakhals/reactie)

² Kamerstukken II 2024/25, 33118, nr. 303

gekoppeld aan de definities van 'probleemwolf' en 'probleemsituatie' verder toelichten. Het gaat erom dat met het oog op voorspelbare besluitvorming een eenduidig kader wordt geboden voor alle provincies waarin zich wolven bevinden, om te beoordelen of sprake is van een situatie die het afschot van een probleemwolf of het – tijdelijk – vangen van een wolf rechtvaardigt. De criteria van deze definities kunnen op onderdelen worden verduidelijkt, maar blijven inhoudelijk grotendeels ongewijzigd. Zij zijn ontleend aan de interventierichtlijnen van de provincies en worden nu ook al toegepast in de praktijk.

In de nota van toelichting zal ik verder onderbouwen dat het in alle gevallen die onder de definitie van 'probleemwolf' vallen, om de meest ernstige situaties gaat, namelijk situaties van agressie of dreigende agressie van een wolf tegen mensen of gehouden, goed beschermde dieren. Het gaat dus conform het advies van de Afdeling om uitzonderlijke gevallen waarin afschot kan plaatsvinden. Bij de ogenschijnlijk minder ingrijpende situaties waarop de Afdeling wijst, situaties waarbij geen daadwerkelijke aanval op mensen of beschermd vee heeft plaatsgevonden, gaat het in kern om het feit dat de wolf zich niet laat afschrikken door mensen en daarmee volgens de wetenschap voor de mens zelf een gevaar is geworden. Dat moet in de nota van toelichting beter worden uiteengezet.

De in het ontwerpbesluit omschreven 'probleemsituaties met een wolf' leiden tot een aanmerkelijk minder verregaand ingrijpen door het bevoegd gezag dan afschot, namelijk het tijdelijk vangen met het oog op het zenderen en kunnen volgen van individuele wolven, of met het oog op het overplaatsen naar een ander gebied. Het gaat daarmee niet om het permanent "aan de natuur onttrekken" van dieren van een beschermde soort in de zin van artikel 14 van de Habitatrichtlijn, maar om voorzorgsmaatregelen waarbij het dier weer (elders) in de natuur terugkomt. Ik zal het tijdelijke karakter van het aan de natuur onttrekken van de wolf in de tekst van het betrokken artikel en in de nota van toelichting verduidelijken.

Voorts ben ik voornemens om – conform het advies van de Afdeling – in het artikel met de specifieke beoordelingsregels beter tot uitdrukking te brengen dat deze regels ruimte laten voor een aanvullende beoordeling door het bevoegd gezag – Gedeputeerde Staten – in concrete situaties, op basis van de aan de orde zijnde specifieke omstandigheden. Dit betreft de beoordeling ten aanzien van de vraag of er andere bevredigende oplossingen bestaan dan doden of vangen, en of doden of vangen gerechtvaardigd is op grond van de openbare veiligheid en volksgezondheid.

De Afdeling uitte in haar advies zorgen over de constructie van een koepelvergunning: één vergunning die voor meerdere toekomstige incidenten met probleemwolven en in probleemsituaties zou kunnen worden ingezet. Overeenkomstig het advies van de Afdeling ben ik voornemens de mogelijkheid voor het verlenen van een koepelvergunning uit het ontwerpbesluit te schrappen, zodat te allen tijde, bij elk individueel geval, Gedeputeerde Staten – op basis van adviezen van deskundigen – zelf de afweging zullen maken of sprake is van een situatie waarin het doden of tijdelijk vangen van een wolf aangewezen is.

Vergunningverlening blijft daarmee – net als nu – alleen voor individuele gevallen mogelijk.

DGNV-S / 101367685

Waar de Afdeling meer duidelijkheid vraagt over de trend die de wolvenpopulatie vertoont en de gevolgen die het doden van enkele exemplaren daarvoor kan hebben, zal de nota van toelichting worden aangevuld. Ook zal de verhouding van de voorgestelde beoordelingsregels en de inzet van bevoegdheden in het kader van openbare orde en veiligheid van de burgemeester en politie nader worden gemotiveerd. Beter zal worden benadrukt dat de bevoegdheid voor vergunningverlening voor afschot van een probleemwolf door Gedeputeerde Staten en de bevoegdheden van burgemeester en politie op het vlak van openbare orde en veiligheid duidelijk te onderscheiden zijn. In het kader van incidentenbestrijding, op het moment dat nog geen afschot van de probleemwolf heeft plaatsgevonden en dus maatregelen – zoals het sluiten van een gebied – met het oog op de veiligheid moet plaatsvinden, zijn beide wel relevant. Afstemming tussen de verschillende bevoegde gezagen in dit verband is essentieel.

Op de in het ontwerpbesluit opgenomen voorzieningen voor de goudjakhals en de regeling met terugwerkende kracht voor de verlening van tegemoetkomingen voor wolvenschade had de Afdeling geen kritiek. Deze blijven dan ook gehandhaafd.

Jean Rummenie
Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur



Nota van antwoord

Ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit kwaliteit activiteiten leefomgeving en van het Besluit activiteiten kwaliteit leefomgeving in verband met de bescherming van de wolf en goudjakhals.

Datum	23 september 2025
Status	Definitief

Inhoud

Inleiding	3
1. Definities	5
2. Individubepaling	5
3. Deskundigen	6
4. Alternatieven	6
5. Biodiversiteit	7
6. Vergunningen	7
7. Belangen	7
8. Europees recht	8
9. Verstoren	9
10. Verplaatsen	10
11. Wetenschappelijke onderbouwing	11
12. Inwerkingtreding	9

Inleiding

Op 9 mei 2025 heeft het kabinet het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: Bal) en van het Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna: Bkl) in verband met de bescherming van de wolf en goudjakhals gepresenteerd. Met dit ontwerpbesluit wordt de mogelijkheid gecreëerd om beter te kunnen optreden bij incidenten met wolven en tegelijk voldoende bescherming aan wolven te bieden. Tevens wordt de aanpassing van de Europese regelgeving over de bescherming van wolven vertaald naar de nationale regelgeving. Het ontwerpbesluit is een uitwerking van de afspraken uit de Landelijke Aanpak Wolven. Onderdeel van het totstandkomingsproces van het definitieve besluit is de publieksconsultatie. In deze nota van antwoord beantwoordt het kabinet de inbreng van alle burgers en organisaties die via de publieksconsultatie op het ontwerpbesluit hebben gereageerd.

De publieksconsultatie

Tussen 9 mei en 6 juni 2025 heeft het ontwerpbesluit via Rijksoverheid.nl ter inzage gelegen. Tijdens deze periode kon iedereen een zienswijze (hierna: reactie) op het ontwerpbesluit inbrengen op de website www.internetconsultatie.nl. Er zijn bij deze publieksconsultatie in totaal 437 reacties ontvangen, die alle openbaar zijn. Een groot deel van de reacties is afkomstig van burgers. Daarnaast zijn er reacties binnengekomen van professionele partijen, waaronder diverse bedrijven, brancheorganisaties en maatschappelijke organisaties.

Het aantal reacties toont dat er in de samenleving brede belangstelling bestaat voor wolven. De reacties zijn uiteenlopend van aard – sommige hebben (zeer) concrete suggesties voor verdere uitwerking van beleid, andere opmerkingen zijn algemeen van aard. Het ontwerpbesluit is door een deel van de indieners positief ontvangen, maar een ander deel van de reacties bevat ook kritische geluiden. Deze nota van antwoord is een kabinetsreactie op de inbreng van de publieksconsultatie. De reacties zijn thematisch gebundeld, samengevat en van kabinetsreactie voorzien.

Advies Afdeling advisering van de Raad van State

Na het sluiten van de termijn voor de internetconsultatie is spoedadvies gevraagd aan de Afdeling advisering van de Raad van State ('Raad van State'). Naar aanleiding van dit advies is het ontwerpbesluit nader overwogen.

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State wordt in de nota van toelichting de meerwaarde van de specifieke beoordelingsregels voor vergunningaanvragen gekoppeld aan de definities van probleemwolf en probleemsituatie met een wolf verder toegelicht. De criteria van deze definities kunnen op onderdelen worden verduidelijkt, maar blijven inhoudelijk grotendeels ongewijzigd.

In de nota van toelichting zal ik verder onderbouwen dat het in alle gevallen die onder de definitie van probleemwolf vallen, om de meest ernstige situaties gaat, namelijk situaties van agressie of dreigende agressie van een wolf tegen mensen of gehouden, goed beschermde dieren. Dat het bij probleemsituaties met een wolf gaat om een aanmerkelijk minder

verregaand ingrijpen door het bevoegd gezag dan afschot, zal in de tekst van het betrokken artikel en in de nota van toelichting worden verduidelijkt.

Overeenkomstig het advies van de Raad van State zal de mogelijkheid voor het verlenen van een koepelvergunning uit het ontwerpbesluit worden geschrapt, zodat te allen tijde, bij elk individueel geval, Gedeputeerde Staten de afweging zullen maken of sprake is van een situatie waarin het doden of tijdelijk vangen van een wolf aangewezen is. Vergunningverlening blijft daarmee – net als nu – alleen voor individuele gevallen mogelijk.

Op de in het ontwerpbesluit opgenomen voorzieningen voor de goudjakhals en de regeling met terugwerkende kracht voor de verlening van tegemoetkomingen voor wolvenschade gehandhaafd had de Raad van State geen kritiek. Deze blijven dan ook gehandhaafd.

Leeswijzer

In de consultatie werd om reactie gevraagd op de volgende vraag:

- Wilt u reageren op de wijziging van het Besluit kwaliteit leefomgeving en van het Besluit activiteiten leefomgeving (bescherming wolf en goudjakhals)? Dan kunt u hier uw reactie geven. U kunt dat doen door een bericht achter te laten of door een bericht te uploaden).

Ook was het mogelijk om buiten deze vraag om een algemene reactie in te brengen. Gezien de diversiteit in de reacties, is er gekozen om de ingezonden reacties gebundeld per thema te behandelen. Deze nota van antwoord gaat daarom in op de verschillende thema's en hoofdlijnen uit de reacties, en niet op elke afzonderlijke reactie.

De kabinetsreactie zal ingaan op de volgende thema's:

1. Definities
2. Individubepaling
3. Deskundigen
4. Alternatieven
5. Biodiversiteit
6. Vergunningen
7. Belangen
8. Europees recht
9. Verstoren
10. Verplaatsen
11. Wetenschappelijke onderbouwing
12. Inwerkingtreding

1. Definities

Samenvatting van de ingekomen reacties

In meerdere reacties is te lezen dat er onduidelijkheid bestaat over de formulering van de definitie van een probleemwolf. De in het ontwerpbesluit beschreven situaties waarin sprake is van een probleemwolf kunnen volgens diverse reacties worden geïnterpreteerd als uitingen van natuurlijk wolvengedrag dat door mensen als ongewenst, onprettig of bedreigend ervaren kan worden. Volgens de inbrengers zijn de vastgestelde criteria voor een probleemwolf ecologisch gezien vaak niet relevant en er zou dan volgens hen ook te makkelijk worden uitgegaan van het feit dat gevoelde dreiging ook een feitelijk gevaar vormt. Hierdoor zou elke wolf in Nederland volgens de indieners ten onrechte grote kans lopen om als probleemwolf te worden aangemerkt. In enkele reacties wordt daarnaast aangegeven dat de onduidelijke definitie gebruikt kan worden om uitlokking in te zetten om van wolven af te komen.

Volgens enkele reacties moeten bovendien de pogingen tot aversieve conditionering concreet worden beschreven. Zowel de gebruikte middelen als de geleverde inspanningen dienen te worden gespecificeerd, zodat kan worden beoordeeld of de pogingen effect hebben gehad en of ze eventueel als praktisch onuitvoerbaar kunnen worden beschouwd.

Reactie

De definities van probleemwolf en probleemsituaties met wolven zijn bedoeld als uitgangspunt voor het bevoegd gezag om in te kunnen grijpen bij incidenten met wolven. Dit uitgangspunt garandeert dat er steeds dezelfde criteria worden gehanteerd op basis van een eenduidig en voorspelbaar kader. Het algemene kader dat hiermee wordt vastgelegd, wordt gehanteerd bij de beoordeling van vergunningaanvragen door Gedeputeerde Staten (hierna: GS) als bevoegd gezag. GS zullen hierbij advies vragen aan deskundigen. Enkele punten zullen worden verduidelijkt in de nota van toelichting bij het besluit. Verder zullen zij in het overleg met de provincies onder de aandacht worden gebracht, om te betrekken bij de door hen te maken afweging.

2. Individubepaling

Samenvatting van de ingekomen reacties

In een aantal reacties wordt erop gewezen dat wolven nauwelijks zijn te onderscheiden op basis van hun uiterlijke kenmerken. In de definitie van een probleemwolf of een probleemsituatie met een wolf ontbreekt het vereiste dat het om een aantoonbaar en individueel aanwijsbare wolf moet gaan. Hierdoor ontstaat volgens de indieners van deze reacties ruimte voor een brede interpretatie, zonder zekerheid dat maatregelen daadwerkelijk gericht zijn op het juiste dier. Er ontbreekt ook een omschrijving van, of verwijzing naar een methodiek om individuele wolven te kunnen aanwijzen als probleemwolf, zoals DNA-methodieken, zo wordt in reacties gesteld. In de reacties wordt tevens naar voren gebracht dat niet duidelijk is wie zou moeten constateren dat het gaat om dezelfde wolf.

Reactie

Het bepalen of een individueel dier voldoet aan de vereisten van de definitie is één van de onderdelen van het advies van de deskundigen die door het bevoegd gezag worden aangewezen. Dit is één van de belangrijke

onderdelen om de definitie toepasbaar te maken op een specifiek incident. De manier waarop de identificatie plaatsvindt, kan echter per incident verschillen en leent zich niet voor vastlegging in algemene regels. Een wolf kan bijvoorbeeld herkenbaar zijn op basis van uiterlijke kenmerken, gedragskenmerken of een bepaald bewegingspatroon. De deskundigen kunnen bepalen welke vorm van individubepaling in een specifieke situatie het best kan worden toegepast.

3. Deskundigen

Samenvatting van de ingekomen reacties

In een aantal reacties worden zorgen geuit over het ontbreken van kwalificatie-eisen voor wolvendeskundigen, waardoor het risico zou kunnen ontstaan dat personen zonder adequate expertise beslissingen nemen over probleemwolven. Hierdoor is volgens de reacties niet geborgd dat besluiten over het doden of vangen van wolven daadwerkelijk gebaseerd zijn op de best beschikbare wetenschappelijke kennis en objectieve praktijkervaringen. Dit vergroot volgens hen het risico op willekeur en ondermijnt de zorgvuldigheid van het besluitvormingsproces.

Reactie

Het doden of vangen van een wolf in situaties waarin sprake is van een probleemwolf of van een probleemsituatie met een wolf, gebeurt na raadpleging van wolvendeskundigen. Hiertoe worden, zowel in de huidige situatie als na de inwerkingtreding van het besluit, onpartijdige en objectieve deskundigen ingezet. Bij de advisering zal gebruik gemaakt worden van wetenschappelijke en praktijkkennis en -ervaring, waarbij ook maatschappelijke stakeholders worden betrokken. Algemene regels zoals dit ontwerpbesluit bevat, zijn niet het aangewezen instrument voor specifieke voorschriften van de bevoegde gezagen met betrekking tot expertise. Het oprichten van het Landelijk Deskundigenteam, waarin wetenschappelijke en praktijkdeskundigen zitting zullen nemen, zal hier in de toekomst uniformering en duidelijkheid voor creëren.

4. Alternatieven

Samenvatting van de ingekomen reacties

Volgens diverse reacties gaat het voorstel onvoldoende in op niet-lethale alternatieven, zoals wolfwerende rasters, het gebruik van kuddewaakhonden, educatie en voorlichting aan burgers en goede voorlichting aan veehouders.

Reactie

Het ontwerpbesluit is slechts bedoeld voor het ingrijpen in gevallen met probleemwolven en probleemsituaties met wolven, waarbij automatisch verondersteld wordt dat alternatieve maatregelen onvoldoende effect hebben gehad ofwel niet mogelijk bleken. Dit betekent dat alternatieve, niet-lethale methoden dan reeds zijn overwogen.

5. Biodiversiteit

Samenvatting van de ingekomen reacties

In een aantal reacties worden zorgen geuit over de negatieve gevolgen van de aanwezigheid van wolven op de biodiversiteit, omdat andere kwetsbare soorten het slachtoffer (kunnen) worden van wolven. De bescherming van wolven die het voorstel beoogt, beperkt volgens deze reacties de mogelijkheden voor populatiebeheer. Vanwege het ontbreken van natuurlijke vijanden is volgens de reacties populatiebeheer noodzakelijk om de biodiversiteit en soortenrijkdom niet verder te verslechteren.

Er zijn ook diverse reacties waarin wordt aangegeven dat wolven een belangrijke rol spelen in het ecosysteem, bijvoorbeeld door het reguleren van populaties van grote hoefdieren. Het vergemakkelijken van de mogelijkheid tot doden van wolven kan volgens deze reacties het herstel van deze soort in gevaar brengen en de biodiversiteit schaden.

Reactie

De verschillende visies op de rol van wolven in de biodiversiteit, zijn meegewogen in de totstandkoming van het ontwerpbesluit. De uiteenlopende standpunten zijn verwerkt in de voorliggende tekst. Dit besluit staat niet in de weg aan zowel het beschermen van de biodiversiteit als de mogelijkheid om op te treden bij een te ingrijpende aantasting hiervan.

6. Vergunningen

Samenvatting van de ingekomen reacties

Door vergunningverlening op voorhand mogelijk te maken en toetsing achterwege te laten, krijgen volgens enkele reacties wolven minder bescherming dan andere soorten onder de Omgevingswet. Ook wordt aangegeven dat het systeem van langlopende vergunningen voor toekomstige nog niet gedefinieerde situaties juridisch problematisch is. Het automatisch als vervuld beschouwen van twee van de drie beoordelingscriteria voor vergunningverlening bij probleemwolven zou het zorgvuldigheidsbeginsel en het voorzorgsbeginsel kunnen ondermijnen. Dit biedt onvoldoende waarborgen voor individuele toetsing per geval en per individueel dier. Deze systematiek zou het bovendien voor burgers en maatschappelijke organisaties praktisch onmogelijk maken om bezwaar te maken tegen afzonderlijke besluiten en om in beroep te gaan.

Reactie

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is besloten in het definitieve besluit uit te gaan van de bestaande systematiek van individuele vergunningverlening, met de mogelijkheid voor burgers en maatschappelijke organisaties om in beroep te gaan.

7. Belangen

Samenvatting van de ingekomen reacties

In enkele reacties wordt aangegeven dat het voorgestelde artikel 8.74la Bkl niet uitsluit dat er ook een omgevingsvergunning kan worden verleend voor andere belangen dan het belang onder art. 8.74l, 1e lid, onder b, 3^o (volksgezondheid, openbare veiligheid e.a. dwingende redenen van groot

openbaar belang). De indieners geven aan dat in het Wolvenplan 2025 staat beschreven dat het belang 'belangrijke schade aan landbouw' aan de orde kan zijn, waardoor het zeer aannemelijk zou zijn dat vergunningen zullen worden aangevraagd op grond van dit belang.

Reactie

De formulering van artikel 8.74la, eerste lid, ziet specifiek op het verlenen van een vergunning voor het belang genoemd onder artikel 8.74l, eerste lid, aanhef en onder a en b, aanhef en onder 3°. Alleen met betrekking tot dit belang kan gebruik worden gemaakt van het nieuwe artikel 8.74la.

Omgevingsvergunningen voor andere belangen zoals het belang genoemd onder 2° (voorkomen ernstige schade aan o.a. veehouderij), het belang genoemd onder 8° (beperken omvang populaties) of het belang genoemd onder 13° (in het algemeen belang) kunnen nog steeds worden verleend, zij het op basis van artikel 8.74l, waarbij de criteria van het bestaan van een in de wet neergelegd belang en het ontbreken van alternatieve maatregelen, níét als automatisch vervuld worden beschouwd.

Wanneer er naar het oordeel van een onafhankelijke wolvendeskundige sprake is van een probleemsituatie met een wolf of een probleemwolf, wordt aangenomen dat aan het vereiste van het gebrek aan alternatieve maatregelen en het vereiste van het bestaan van een wettelijke grondslag voor ingrijpen is voldaan.

8. Europees recht

BESCHERMINGSVERPLICHTING WOLVEN

Samenvatting van de ingekomen reacties

Een aantal reacties wijst op het risico op schending van internationale beschermingsverplichtingen. Wolven zijn beschermd onder de Habitatrichtlijn en het Verdrag van Bern. Deze verdragen schrijven voor dat het doden van wolven alleen als uiterste middel mag worden ingezet, nadat alle andere opties zijn uitgeput. Het huidige voorstel maakt volgens deze reacties het doden van wolven relatief eenvoudig mogelijk, wat op gespannen voet staat met deze internationale verplichtingen.

In een aantal reacties wordt genoemd dat de ontwerpregeling in strijd is met het Europees recht. Het voorstel lijkt op gespannen voet te staan met recente jurisprudentie van het Hof van Justitie over de staat van instandhouding, omdat de staat van instandhouding van wolven in Nederland nog niet is vastgesteld. Het zou daarom niet duidelijk zijn of de mogelijkheden die volgen uit het besluit wel in lijn zijn met de jurisprudentie van het Europees Hof. De regeling gaat er volgens deze reacties van uit dat het om een klein aantal gevallen gaat, maar door de vernieuwde brede definitie van probleemwolf waarbij het uiteindelijk om grotere aantallen kan gaan, is dit niet geborgd.

Reactie

Anders dan het geval is bij strikt beschermde soorten, die op bijlage IV van de Habitatrichtlijn staan en waar artikel 12 van de richtlijn precies is ten aanzien van de in ieder geval te verbieden handelingen, is er bij artikel 14 van de richtlijn en bij artikel 7 van het Verdrag van Bern meer beoordelingsruimte voor de lidstaten voor de vaststelling van de

noodzakelijke beschermingsmaatregelen. Van die ruimte wordt in dit Besluit gebruik gemaakt. Het gewijzigde beschermingsregime voor wolven strekt ertoe om een goede bescherming te bieden aan wolven in Nederland en tegelijk voldoende ruimte te houden voor een adequate aanpak bij incidenten. Er dient steeds afweging te worden gemaakt met betrekking tot de staat van instandhouding en er moet altijd worden geprobeerd om eerst door middel van alternatieve maatregelen het beoogde doel te bereiken. Negatieve effecten op de staat van instandhouding zijn ook met dit ontwerpbesluit gewaarborgd. Deze effecten dienen als apart vereiste gemotiveerd te worden bij de vergunningverlening. Ook bij gebruikmaking van artikel 8.74la moet beargumenteerd worden dat het ingrijpen geen afbreuk doet aan het streven naar het voortbestaan van wolven in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding.

BESCHERMINGSVERPLICHTING KINDEREN

Samenvatting van de ingekomen reacties

In enkele reacties worden zorgen geuit over de bescherming van kinderen en hun veiligheid door de toename van het aantal wolven en het aantal wolven dat agressief gedrag vertoont. Het ontbreken van de mogelijkheid tot beheer van wolven belemmert volgens deze reactie kinderen in grote mate in hun spel, recreatie en vrije tijd buitenshuis. Dit zou strijdig zijn met het recht van het kind op rust en vrije tijd, op deelneming aan spel en recreatieve bezigheden vastgelegd in het Kinderrechtenverdrag. Ook werd door enkele reacties gewezen op artikel 5 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens dat het recht op veiligheid dient te beschermen.

Reactie

Bij het opstellen van dit ontwerpbesluit is een zorgvuldige afweging gemaakt tussen aan de ene kant de noodzaak om meer concrete handvatten te ontwikkelen voor het ingrijpen in situaties met wolven en daarmee zoveel mogelijk groepen waaronder ook kinderen te beschermen, en aan de andere kant de Europeesrechtelijke verplichting tot het bieden van een bepaalde mate van bescherming aan wolven. De mogelijkheden om in te grijpen in situaties met wolven in de bebouwde omgeving en in interacties tussen wolven en mensen, worden met het ontwerpbesluit verruimd. Tegelijkertijd blijft de verplichting uit de Habitatrichtlijn om te streven naar een gunstige staat van instandhouding voor wolven, bestaan. In dit ontwerpbesluit is naar een evenwicht tussen beide belangen gezocht. Met gebruik van de mogelijkheden die dit ontwerpbesluit gaat bieden om probleemwolven en probleemsituaties aan te pakken, worden adequate handvatten geboden om bescherming van kinderen goed in te vullen, zodanig dat spel en recreatie buitenshuis over het algemeen geen probleem zal zijn.

9. Verstoren

Samenvatting van de ingekomen reacties

In diverse reacties wordt gemeld dat het verstoren van wolven niet meer verboden is en derhalve zonder omgevingsvergunning kan plaatsvinden. Zo wordt de weg vrij gemaakt om, voor een ieder die een probleem heeft met een wolf, ongestraft wolven te verstoren en te verjagen. Verder is het volgens deze reactie onduidelijk of maatregelen om wolven te verstoren of te verjagen goed worden bijgehouden of worden gedocumenteerd, om de

ontwikkeling van wolven in Nederland te monitoren. Hierdoor wordt het risico vergroot dat willekeurige verstoringen plaatsvinden zonder dat de effecten op populatie, gedrag en leefgebied systematisch worden vastgelegd.

Reactie

Voor een soort op bijlage V van de Habitatrichtlijn geldt geen vergunningplicht als het gaat om verstoring. Verstoring valt wel onder de specifieke zorgplicht, die is geregeld in artikel 11.27 van het Bal. Die zorgplicht houdt – kort gezegd – in dat van de initiatiefnemer van een activiteit die nadelige gevolgen kan hebben voor een soort, wordt verwacht dat hij zich inspanst om zelf te beoordelen of zijn handelen daadwerkelijk nadelige gevolgen heeft en ook hoe hij die gevolgen redelijkerwijs kan voorkomen of beperken. Het uitgangspunt van deze specifieke zorgplicht is dat handelingen met nadelige gevolgen voor in het wild levende planten en dieren achterwege worden gelaten. Enkel als het achterwege laten van de handeling redelijkerwijs niet kan worden gevergd, kan de handeling toch verricht worden. Hierbij dienen dan wel alle noodzakelijke maatregelen te worden genomen die in redelijkheid kunnen worden verwacht om nadelige gevolgen te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken. Als blijkt dat de gevolgen echter onvoldoende kunnen worden beperkt dient de activiteit achterwege te worden gelaten voor zover dit redelijkerwijs van de initiatiefnemer kan worden gevraagd in het licht van de te beschermen natuurbelangen. Dit betekent dat verstoring op een zorgvuldige manier moet gebeuren om nadelige gevolgen voor de wolf te voorkomen. Provincies kunnen daarover maatwerkregels stellen of in individuele gevallen maatwerkvoorschriften geven, om duidelijkheid te verschaffen over de wijze waarop bij het verstoring van wolven aan de zorgplicht invulling kan worden gegeven (artikelen 11.29 en 11.31 van het Bal).

10. Verplaatsen

Samenvatting van de ingekomen reacties

Het verplaatsen van wolven binnen Nederland is volgens enkele reacties problematisch. Wolven kunnen afstanden van 25-50 km per nacht afleggen. Jonge, zwervende dieren kunnen binnen korte tijd meer dan 1.500 km afleggen, waardoor de kans groot is dat een verplaatst individu binnen enkele dagen terugkeert. Daarnaast zijn wolven lastig te vangen, wat vangstoperaties lang kan laten duren.

Er is volgens deze reacties bij het verplaatsen van wolven bovendien een gerede kans dat een dier in een reeds bezet territorium terechtkomt, wat kan leiden tot dodelijke gevechten met andere wolven. Verwijdering van een lid uit een roedel verstoort daarnaast de sociale structuur.

Reactie

Bij het bepalen van het ingrijpen bij probleemwolven op basis van een vergunning die ook voor toekomstige gevallen wordt afgegeven, moet gebruik worden gemaakt van het advies door de deskundigen die door het bevoegd gezag worden aangewezen. Als een vergunning alleen voor een specifiek incident wordt afgegeven zal het bevoegd gezag de afweging maken, maar daarbij over het algemeen ook gebruik maken van advies van deskundigen. Of een probleemwolf verplaatst wordt en de manier waarop dit eventueel plaatsvindt, kan per incident verschillen en leent zich niet voor

vastleggen in algemene regels. Het bevoegd gezag kan invulling geven aan de vorm van verplaatsing in een specifieke situatie.

11. Wetenschappelijke onderbouwing.

Samenvatting van de ingekomen reacties

Een aantal reacties wijst erop dat het voorstel niet is gebaseerd op wetenschappelijke inzichten over wolvengedrag, de effectiviteit van preventieve maatregelen of de gevolgen van het doden van individuele wolven.

Reactie

De definitie 'probleemwolf' is gebaseerd op de interventierichtlijnen uit het Wolvenplan 2025 die tot stand zijn gekomen met behulp van kennis en ervaring van provinciale deskundigen. De richtlijnen zijn gebaseerd op wetenschappelijke studies en aanbevelingen uit het buitenland, zoals I. Reinhardt e.a., How to deal with bold wolves – recommendations of the DBBW, BfN Federal Agency for Nature Conservation 2020.¹

12. Inwerkingtreding

Samenvatting van de ingekomen reacties

In enkele reacties wordt aandacht gevraagd voor de inwerkingtreding van de verschillende onderdelen van het besluit. Deze kan qua tijdstip verschillen. De reacties wijzen op het feit dat zonder het gelijktijdig inwerking treden van de verplichting om een wolvendeskundige te betrekken bij de uitvoering van een vergunning voor het doden of vangen van een wolf, de vraag open staat wie bepaalt dan dat een wolf een probleemwolf is of dat de situatie zodanig is dat een wolf moet worden gevangen. De waarborging van een onpartijdige en onafhankelijke besluitvorming komt dan onder druk.

Reactie

Aan dit verzoek wordt gevolg gegeven door het gehele ontwerpbesluit op hetzelfde moment in werking te laten treden.

¹ [BfN Schriften 577 - How to deal with bold wolves – Recommendations of the DBBW – | BfN](#)

Aan de Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Directie Natuur

Auteur

Datum
23-09-2025

Kenmerk
WJZ / 101195116

nota

TER ADVISERING

Adviesnota ter voorlegging van twee varianten van de Kamerbrief en de Nota van antwoord amvb wolf, in verband met de eventuele controversieelverklaring

Kopie aan

Bijlage(n)

Parafenroute

		
		
		
		

Aanleiding

Op 15 september jl. hebben we u naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling) twee varianten met betrekking tot het vervolgproces van het ontwerpbesluit wolf en goudjakhals voorgelegd. Met deze nota wordt u geadviseerd over het vervolg.

Advies

U wordt geadviseerd:

- in te stemmen met verzending van de Kamerbrief met de nadere appreciatie van het advies van de Afdeling en de daarbij te voegen Nota van antwoord op de internetconsultatiereacties.

Kernpunten

- U heeft uw voorkeur uitgesproken voor het doorzetten van het ontwerpbesluit, zonder de mogelijkheid van het verlenen van een koepelvergunning boven een versoerde versie, gericht op EU implementatie zonder de definities van probleemwolf en probleemsituatie.
- Er is een brief aan de Eerste en Tweede Kamer opgesteld met daarin een appreciatie van het advies van de Afdeling.
- De brief aan de Tweede Kamer zal tevens dienen ter aanbieding van de Nota van antwoord op de internetconsultatiereacties.
- Als bijlage bij deze Kamerbrief is de Nota van antwoord gevoegd.
 - U heeft eerder gereageerd op deze nota van antwoord. Uw opmerkingen zijn daarna verwerkt. Omdat het advies van de Raad van State daarna volgde, treft u bijgevoegd een laatste aangepaste versie.

Ontvangen BPZ

Toelichting

Kenmerk
WJZ / 101195116

- Het advies van de Afdeling kent een dictum c (de Afdeling heeft een aantal bezwaren bij het ontwerp-besluit en adviseert dit niet te nemen, tenzij het is aangepast, het op een na meest kritische dictum van de Afdeling). Gezien de inhoud wordt om een volledige heroverweging verzocht.
- Ambtelijk zijn aan u twee opties voorgelegd voor een appreciatie van het advies van de Afdeling, met een weging van de risico's van iedere optie. U bent u geadviseerd om voor optie I te kiezen. U heeft gekozen voor optie II. Optie II is verwerkt in de Kamerbrief en in de Nota van antwoord.
- Optie I was om de amvb te beperken tot het voldoen aan de EU verplichtingen, te weten de implementatie van het feit dat de wolf van bijlage IV naar bijlage V van de Habitatrichtlijn is verplaatst, met bijbehorend beschermingsregime. In deze optie is ook voorgesteld om de in het ontwerpbesluit opgenomen voorzieningen voor de goudjakhals en de regeling met terugwerkende kracht voor de verlening van tegemoetkomingen voor wolvenschade te handhaven omdat daar in het advies geen bezwaren tegen waren. Ambtelijk is bij deze optie I onder meer opgemerkt dat hiermee aan de kritiek van de Afdeling tegemoet wordt gekomen, dat de op dit moment bestaande tussenperiode (tussen de inwerkingtreding van de wijziging van de Habitatrichtlijn en de inwerkingtreding van de amvb) zo kort mogelijk wordt gehouden, hetgeen een wens is van de provincies.
- De tweede optie was om de amvb grotendeels ongewijzigd door te zetten, te weten met een zo goed mogelijke verdere onderbouwing van de definities van probleemwolf en probleemsituatie. Alleen de koepelvergunning zou, conform het advies, worden geschrapt zodat vergunningverlening – net als nu – per individueel geval gebeurt.
- U bent gewezen op de (juridische) risico's van deze benadering, onder meer dat met deze tweede optie niet aan de kern van de kritiek van de Afdeling tegemoet wordt gekomen.
 - De kern van die kritiek heeft betrekking op de meerwaarde en (de juridische) houdbaarheid van het specifieke beoordelingskader gekoppeld aan de definities van probleemwolf en probleemsituatie.
 - Ook is benoemd dat de kans reëel is dat het parlement bezwaar zal hebben tegen doorzetting van een dergelijke amvb. De tijdige voldoening aan de EU-verplichtingen zou hiermee in gevaar kunnen komen.