

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**

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 5 december 2025

Betreft Beantwoording vragen Ontwerpbesluit bescherming wolf en goudjakhals

Ons kenmerk

DGNV-S / 102288530

Geachte Voorzitter,

Uw kenmerk

178710

Hierbij stuur ik de Eerste Kamer de antwoorden op de schriftelijke vragen die zijn gesteld door de leden van de fracties van de PvdD, GroenLinks-PvdA en de SP over het Ontwerpbesluit bescherming wolf en goudjakhals op 4 november 2025 onder nummer 178710. Gezien de ruime tijd die nu in het kader van de voorhang is uitgetrokken alsmede de maatschappelijke urgentie, en gezien het aanstaande tweeminutendebat van de Tweede Kamer over het ontwerpbesluit, verzoek ik uw Kamer de behandeling van het Ontwerpbesluit spoedig af te ronden, zodat de benodigde verdere stappen voor vaststelling van de besluit gezet kunnen worden en de inwerkingtreding zo snel mogelijk kan plaatsvinden.

Jean Rummenie

Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Antwoorden op vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van de PvdD, GroenLinks-PvdA en de SP

Directoraat-generaal Natuur en Visserij

Vraag 1

De Afdeling advisering heeft opgemerkt dat "de informatie die nodig is om de gevolgen van de voorgestelde beoordelingsregels te overzien, niet compleet is.". In uw reactie op het advies gaat u daarop niet in. Kunt u aangeven of u het met de Afdeling eens bent, en hoe het vaststellen van de beoordelingsregels zich verdraagt met het wettelijk vereiste van deugdelijk onderzoek en draagkrachtige motivering?

DGNV-S / 102288530

Antwoord

De opmerking van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling) betreft het ontbreken van informatie over de staat van instandhouding van wolven, omdat het in de nota van toelichting genoemde onderzoek naar de staat van instandhouding nog niet beschikbaar was. Het ontbreken van deze informatie was voor de Afdeling aanleiding om in haar advies aan te geven dat uit moet worden gegaan van een ongunstige staat van instandhouding en dat er dus maar beperkt ruimte is voor afschot. Daaraan gekoppeld plaatst de Afdeling vraagtekens bij de definitie van probleemwolf en of daarmee voldoende is gewaarborgd dat afschot daadwerkelijk alleen in uitzonderlijke situaties plaatsvindt, namelijk in de meest ernstige situaties van agressie van een wolf. Ook adviseert de Afdeling mede tegen die achtergrond om af te zien van het gebruik van de koepelvergunning. Op al deze punten is in de appreciatie van het advies ingegaan. In de nota van toelichting zal verder worden onderbouwd dat de definitie wel degelijk betrekking heeft op ernstige situaties waar agressie van wolven tegen mensen moet worden gevreesd. En zoals is aangegeven in de appreciatie, zal in de beoordelingsregels beter tot uitdrukking worden gebracht dat het bevoegd gezag in concrete situaties ruimte heeft om een nadere afweging te maken, en zal worden afgezien van de koepelvergunning.

Vraag 2

De Afdeling gaat ervan uit dat u – als het onderzoeksrapport alsnog verschijnt en dat leidt tot wijziging van het ontwerpbesluit – die aanpassing opnieuw voor advies aan haar zal voorleggen. Bent u daartoe bereid?

Antwoord

Zoals ik in het antwoord op de vorige vraag heb aangegeven, is het rapport op 19 september jl. gepubliceerd (Kamerstuk 33576, nr. 466). Er worden in het ontwerpbesluit enkel de wijzigingen doorgevoerd die zijn aangegeven in de appreciatie. Dat zijn wijzigingen die direct samenhangen met het advies van de Afdeling. Er is dus geen aanleiding voor een hernieuwde adviesaanvraag aan de Afdeling.

Vraag 3

De Afdeling stelt in haar advies: "Aangezien een onderzoeksrapport over de staat van instandhouding van de wolf in Nederland ontbreekt, is een ongunstige staat van instandhouding op dit moment het uitgangspunt." Onderschrijft u dat?

Antwoord

In de zesjaarlijkse rapportage over de staat van instandhouding van alle soorten van de Habitatrichtlijn is in juli voor wolven in Nederland aangegeven dat de staat van instandhouding onbekend is. Zoals in de beantwoording van vraag 1 is aangegeven, heeft Wageningen Environmental Research onlangs het

rapport gepubliceerd over de staat van instandhouding van wolven in Nederland (Kamerstuk 33576, nr. 466). Momenteel vindt aanvullend onderzoek plaats, waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke Nederlandse situatie als klein en dichtbevolkt land. In de gegeven situatie moet vooralsnog vanuit voorzorg in beleid en wetgeving en de EU regels hierover volgend, worden uitgegaan van een ongunstige staat van instandhouding, zoals de Afdeling advisering aangeeft in haar advies.

**Directoraat-generaal Natuur
en Visserij**

DGNV-S / 102288530

Vraag 4

De Afdeling stelt voorts: "Bij een ongunstige staat van instandhouding mag de wolf alleen in uitzonderlijke omstandigheden worden gevangen of gedood".

Vraag 4a

Uit welke voorschriften van de Habitatrichtlijn volgt dat bij een ongunstige staat van instandhouding een wolf mag worden gevangen of gedood?

Vraag 4b

Hoe valt dat uit die voorschriften af te leiden en voor welke gevallen geldt dat?

Vraag 4c

Is er rechtspraak waaruit volgt dat bij een ongunstige staat van instandhouding een wolf mag worden gevangen of gedood?

Antwoord

Volgens rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie en richtsnoeren van de Europese Commissie biedt artikel 16 van de Habitatrichtlijn, zelfs bij de strikt beschermde soorten die worden genoemd in bijlage IV bij deze richtlijn, ruimte voor het vangen of doden van individuele exemplaren van die soort als er voor de betrokken populatie geen gunstige staat van instandhouding is.¹ In principe mag blijkens de genoemde jurisprudentie vangen of doden alleen worden toegestaan als de beschermingsstatus van een soort gunstig is. Het Hof erkent echter ook dat vangen en doden bij wijze van uitzondering kan worden toegestaan, zelfs als de beschermingsstatus van een populatie van een soort niet gunstig is. Dan moet wel naar behoren worden aangetoond dat daardoor de ongunstige staat niet wordt verergerd en het herstel van een soort in een gunstige beschermingsstaat niet wordt verhinderd. Waar die ruimte bestaat bij strikt beschermde soorten, bestaat die ruimte ook bij soorten die geen strikt beschermde status hebben, maar enkel een beschermde status onder bijlage V van de Habitatrichtlijn hebben. Ook de Afdeling gaat hier in haar advies van uit.²

Vraag 5

De Afdeling stelt voorts: "Deze uitzondering is beperkt tot gevallen waarin de gevolgen van de maatregel voor de staat van instandhouding van de wolf als beschermde diersoort neutraal zijn.".

¹ HvJEU 10 oktober 2019, C-674/17, LSL Tapiola, punt 6870; HvJEU 14 juni 2007, C-342/05, Commissie/Finland en de Mededeling van de Europese Commissie, Richtsnoeren inzake de strikte bescherming van diersoorten van communautair belang uit hoofde van de habitatrichtlijn, C/2021/7301 final.

² Zie ook de wijze waarop de Nederlandse rechter dit toetst: [ECLI:NL:RBMNE:2025:4030](#), [Rechtbank Midden-Nederland](#), UTR 25/4123 en UTR 25/4124.

Vraag 5a
Onderschrijft u dat?

**Directoraat-generaal Natuur
en Visserij**

Vraag 5b
Wat wordt bedoeld met neutraal zijn?

DGNV-S / 102288530

Vraag 5c
Is er rechtspraak waaruit dat blijkt?

Vraag 5d
Uit welke voorschriften van de beoordelingsregels blijkt dat het doden van een probleemwolf, voor wat betreft de gevolgen voor de staat van instandhouding van de wolf, als beschermde diersoort in alle gevallen neutraal is?

Antwoord

Ik onderschrijf deze visie van de Afdeling. Volgens de in het antwoord op vraag 4 aangehaalde rechtspraak en richtsnoeren is ingrijpen mogelijk wanneer naar behoren is vastgesteld dat de ongunstige staat van instandhouding van de populatie niet kan verslechteren of niet verhinderd kan worden dat deze in een gunstige staat van instandhouding zal worden hersteld. De gevolgen van het ingrijpen zijn hiermee neutraal voor de populatie van de soort.

Vraag 6
U schrijft dat u het ontwerpbesluit naar aanleiding van het advies van de Afdeling nog aanpast. Deze leden gaan ervan uit dat de Kamer eerst nog de gelegenheid krijgt om over de aanpassingen overleg met u te voeren. Kunnen deze leden daarvan uitgaan?

Antwoord

De aanpassingen die ik voornemens ben door te voeren in het besluit naar aanleiding van het advies van de Afdeling, heb ik aangegeven in de aan beide Kamers gestuurde appreciatie. Ik pas het ontwerpbesluit hierop aan en zal het tezamen met het nader rapport aan de ministerraad voorleggen, met het oog op aanbieding aan ZM de Koning ter vaststelling. De voorhangprocedure voorziet niet in een tweede voorlegging aan de Kamers nadat advies door de Afdeling is uitgebracht.

Vraag 7
In uw reactie op de zienswijzen die betrekking hebben op de deskundigen (punt 3 in uw nota) schrijft u: "Bij de advisering zal gebruik gemaakt worden van wetenschappelijke en praktijkkennis en -ervaring, waarbij ook maatschappelijke stakeholders worden betrokken.".

Vraag 7a
Wat bedoelt u met het betrekken bij de advisering van praktijkervaring? Wat heeft praktijkervaring te maken met deskundigheid? Welke personen rekent u tot personen met praktijkervaring?

Vraag 7b
Kunt u aangeven wie u rekent tot maatschappelijke stakeholders?

Vraag 7c
Rekent u personen of ondernemingen die dieren houden die prooi kunnen zijn voor de wolf, tot maatschappelijke stakeholders? Zo ja, hoe verhoudt zich dat tot

het door u aanvaarde uitgangspunt dat de adviezen door onafhankelijke deskundigen worden gegeven?

**Directoraat-generaal Natuur
en Visserij**

Antwoord

Het is van groot belang dat naast wetenschappelijke deskundigen ook diegenen die in de praktijk de meeste ervaring hebben met incidenten met wolven goed worden betrokken bij een advies over mogelijk ingrijpen. Juist zij ervaren de meeste overlast en angst. Ik reken onder andere agrariërs met vee, eigenaren met honden en gezinnen met kinderen tot diegenen die in de praktijk ervaring hebben opgedaan met de aanwezigheid van wolven in hun nabijheid.

DGNV-S / 102288530

Onder maatschappelijke stakeholders reken ik die organisaties die mensen vertegenwoordigen die de meeste last hebben van de aanwezigheid van wolven. Dat zijn onder meer de vertegenwoordigers van veehouders, van hondenbezitters en van recreanten in natuurgebieden waar wolven leven.

Vraag 8

In uw reactie op punt 4 (alternatieven) stelt u met betrekking tot het ingrijpen bij probleemwolven en probleemsituaties met toepassing van de beoordelingsregels: "Dat betekent dat alternatieve, niet lethale methoden reeds zijn overwogen."

Vraag 8a

Bedoelt u daarmee dat als wordt vastgesteld bij toepassing van de beoordelingsregels dat een bepaalde wolf een probleemwolf is, of dat er sprake is van een in die regels omschreven probleemsituatie, niet meer in het individuele geval hoeft te worden nagegaan of alternatieve maatregelen nog soelaas kunnen bieden? Zo ja hoe verhoudt zich dat tot de eisen die uit de Habitatrichtlijn voortvloeien?

Vraag 8b

In de paragraaf 8 (Europees recht) van de nota van antwoord stelt u: "Er dient steeds afweging te worden gemaakt met betrekking tot de staat van de instandhouding en er moet altijd worden geprobeerd om eerst door middel van alternatieve maatregelen het beoogde doel te bereiken."

Hoe verhoudt zich dat met het uitgangspunt dat als een bepaalde wolf een probleemwolf is, of als er sprake is van een probleemsituatie niet meer in het individuele geval hoeft te worden nagegaan of alternatieve maatregelen nog soelaas kunnen bieden?

Antwoord

Het zijn van een 'probleemwolf' zoals omschreven in het ontwerpbesluit leidt tot een wettelijk vermoeden dat er in beginsel geen alternatief voor afschot is, gelet op de bedreiging die de wolf dan vormt. In concrete gevallen kunnen, zoals aangegeven in de appreciatie van het advies van de Afdeling, gedeputeerde staten evenwel een nadere afweging maken. Dit zal ook worden verduidelijkt ten opzichte van de huidige tekst van het ontwerpbesluit. De passages in de nota van toelichting van het Europeesrechtelijke kader, betreffen een algemene weergave van dat kader. Ook daar zal verduidelijkt worden dat in deze algemene maatregel van bestuur op voorhand voor de situatie dat sprake is van een probleemwolf of een probleemsituatie ter zake van de alternatieventoets en de aanwezigheid van een rechtvaardigingsgrond een afweging is gemaakt, maar dat gedeputeerde staten ter zake in concrete gevallen een nadere afweging kunnen maken.

Vraag 9

De bestuursrechter heeft op 2 oktober 2025 het maatwerkvoorschrift voor doden van de wolf GW4003m onrechtmatig geoordeeld (ECLI:NL:RBGEL:2025:8227).

Directoraat-generaal Natuur en Visserij

Vraag 9a

Zien de leden het goed dat bij toepassing van de beoordelingsregels zou moeten worden geconcludeerd dat het doden van de wolf GW4003m toelaatbaar was?

DGNV-S / 102288530

Vraag 9b

Is voorzienbaar dat als de definities in de beoordelingsregels niet worden aangepast, de toepassing van die regels door de bestuursrechter onrechtmatig zal worden geoordeeld omdat de toepassing daarvan het mogelijk maakt om een probleemwolf te doden zonder dat alternatieven zijn overwogen en zonder dat is onderbouwd wat de gevolgen van het doden van die wolf zijn voor de staat van instandhouding van de populatie wolven. Kunt u bij uw antwoord de redeneringen betrekken die in de uitspraak van 2 oktober 2025 zijn gevolgd?

Antwoord

In de aangehaalde zaak lagen niet de in het ontwerpbesluit opgenomen specifieke beoordelingsregels voor, maar een maatwerkvoorschrift dat is verbonden aan de specifieke zorgplicht voor soorten als opgenomen in artikel 11.27 van het Besluit activiteiten leefomgeving. Bij deze specifieke zorgplicht is de afwezigheid van minder schadelijke alternatieven inbegrepen. Dat aspect betreft de voorzieningenrechter in zijn oordeel, daarbij ook constaterend dat gedeputeerde staten eigener beweging wel rekening hadden gehouden met de bestaande beoordelingsregels voor soorten die niet strikt beschermd zijn op grond van de Habitatrichtlijn, maar wel op grond van artikel 11.54 van het Besluit activiteiten leefomgeving, al vallen wolven nog niet onder dat artikel. De voorzieningenrechter overweegt in dit verband in punt 7 van de uitspraak: *"Het college heeft bij de beoordeling van de aanvraag rekening gehouden met het bepaalde in artikel 8.74l van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Deze bepaling is strikt genomen alleen van toepassing op aanvragen voor omgevingsvergunningen die betrekking hebben op een flora- en fauna-activiteit voor andere beschermde dier- en plantensoorten, maar omdat de staatssecretaris voornemens is de wolf toe te voegen aan bijlage IX, onder A, van het Bal als 'andere beschermde diersoort' en deze bepaling dan het toetsingskader bevat, heeft het college hier bij de beoordeling van de aanvraag van de faunabeheereenheid rekening mee gehouden. De voorzieningenrechter acht dit juist, ook nu op grond van de specifieke zorgplicht moet worden beoordeeld of er geen alternatieven zijn en of de activiteit nadelige gevolgen heeft voor in dit geval de wolf en alle passende preventieve maatregelen worden getroffen om die nadelige gevolgen te voorkomen."* Met de specifieke beoordelingsregels voor wolven uit het ontwerpbesluit wordt straks een nadere invulling gegeven aan de algemene beoordelingsregels van artikel 8.74l van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Deze specifieke beoordelingsregels lagen niet voor bij de voorzieningenrechter. Gezien de specifieke context waarbinnen de voorzieningenrechter tot zijn oordeel is gekomen en gezien de ruimte die er ook bij de in het ontwerpbesluit voorziene specifieke beoordelingsregels is voor een nadere afweging door gedeputeerde staten in concrete gevallen (wat verder verduidelijkt zal worden in het definitieve besluit), kan uit de uitspraak niet de conclusie worden getrokken dat voorzienbaar is dat de specifieke beoordelingsregels in toekomstige uitspraken in strijd met het recht zullen worden geacht.

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

Auteur

[Redacted signature block]

TER BESLISSING
Datum

18 november 2025

Kenmerk

DGNV-S / 102528739

Aan de Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

nota
TER BESLISSING

Nota bij beantwoording vragen over het
Ontwerpbesluit bescherming wolf en goudjakhals

Kopie aan

Bijlage(n)

Parafenroute

[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]

Aanleiding

De leden van de de fracties van de PvdD, GroenLinks-PvdA en de SP in de Eerste Kamer hebben vragen gesteld over het Ontwerpbesluit bescherming wolf en goudjakhals).

Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd de brief te ondertekenen.

Kernpunten

- De vragen gaan over verschillende aspecten rond de nieuwe regelgeving, zoals het advies van de Raad van State, over de staat van instandhouding van wolven in Nederland en het in de praktijk bepalen wanneer er sprake is van een probleemwolf.
- De beantwoording komt overeen met uw reactie in de Kamerbrieven van 10 oktober jl. over het verslag van een schriftelijk overleg over het Ontwerpbesluit en met uw appreciatie van het advies van de Raad van State (Kamerstukken 33118, nr. 305 en nr. 306).
- U heeft uw voorkeur uitgesproken voor het doorzetten van het ontwerpbesluit zonder de mogelijkheid van het verlenen van een koepelvergunning boven een versoberde versie, gericht op EU implementatie zonder de definities van probleemwolf en probleemsituatie.