

Vergaderjaar 2025-2026

33 118 Omgevingsrecht

**HD BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN LANDBOUW, VISSERIJ,
VOEDSELZEKERHEID EN NATUUR**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 april 2026

De Eerste Kamercommissie Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft verzocht kennis te kunnen nemen van de voorgenomen aanpassingen van zowel het aangepaste ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving en van het Besluit kwaliteit leefomgeving (bescherming wolf en goudjakhals) als van de aangepaste nota van toelichting, waarin zijn verwerkt alle voorgenomen wijzigingen en aanvullingen zoals beschreven in de appreciatie van het advies van de Raad van State van 10 oktober 2025 (33118, GT). Met deze brief informeer ik uw Kamer over de verdere stappen die ik heb gezet met het ontwerpbesluit.

Met dit ontwerpbesluit wil ik zorgen dat incidenten tussen wolven, mensen, hun huisdieren en vee beter voorkomen kunnen worden en dat als die toch plaatsvinden, er snel en adequaat kan worden opgetreden. Concreet wordt met het ontwerpbesluit de verlaagde beschermingsstatus van de wolf in de Habitatrichtlijn in onze nationale regelgeving geïmplementeerd en wordt het meer basale beschermingsregime van toepassing. Het verjagen of verstoren van de wolf is door de verlaagde beschermingsstatus mogelijk zonder dat daar een vergunning voor hoeft te worden aangevraagd. Dat maakt het naar verwachting makkelijker om wolven schuw te houden (en schuwe wolven komen minder vaak in de buurt van mensen). De verder aangescherpte beoordelingsregels over het doden en vangen van een 'probleemwolf' en over het vangen van een wolf als sprake is van een 'probleemsituatie met een wolf' dragen bij aan een versnelling van de provinciale vergunningverlening omdat in die gevallen vermoed wordt te zijn voldaan aan twee vergunningvereisten: de afwezigheid van minder schadelijke alternatieven voor het vangen of doden en de aanwezigheid van een rechtvaardigingsgrond daarvoor. Het ontwerpbesluit biedt daarnaast de mogelijkheid aan bevoegd gezag om - alleen voor de meest ernstige situatie van agressie waarin een wolf letsel toebrengt aan een mens - op voorhand al voor toekomstige situaties een vergunning voor het doden van deze wolf te verlenen. Ik ben ervan overtuigd dat met het ontwerpbesluit een adequate en juridisch houdbare aanpak van probleemwolven en probleemsituaties met wolven mogelijk is.

Advisering Raad van State en besluitvorming

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft op 15 september 2025 een kritisch advies gepubliceerd over het ontwerpbesluit dat door mijn voorganger was voorgelegd. De kritiek zag vooral op de reikwijdte van de beoordelingsregels en definities. De Raad van State wijst erop dat deze te ruim zijn en er alleen ruimte is om in te grijpen bij de meest ernstige incidenten, vanwege het

uitgangspunt van een ongunstige staat van instandhouding van de wolf als beschermde diersoort. Het is van belang dat het ontwerpbesluit duidelijke handvatten bevat om in te kunnen grijpen bij incidenten met wolven én juridisch houdbaar is, zodat provincies daadwerkelijk meer mogelijkheden tot ingrijpen krijgen. Ik heb het ontwerpbesluit daarom met hoge prioriteit verder vormgegeven en aangepast om zo goed mogelijk recht te doen aan het advies van de Raad van State. Ik vind het mede in het licht van de juridische houdbaarheid van het besluit echter van belang dit gewijzigde ontwerp opnieuw voor (spoed)advies aan de Raad van State voor te leggen. De ministerraad heeft hiermee op 24 april jl. ingestemd. Na ontvangst van het advies van de Raad van State zal ik uw Kamer daarover informeren en zal ik het – zo nodig verder gewijzigde – besluit ter vaststelling aan de Koning aanbieden, zodat het zo spoedig mogelijk kan worden gepubliceerd in het Staatsblad en in werking kan treden. Mijn streven hierbij is dat het besluit nog voor de zomer in werking treedt. Hieronder licht ik de inhoud van het door mij gewijzigde ontwerpbesluit op hoofdlijnen toe en geef ik daarbij aan wat het besluit mogelijk maakt.

Beschermingsregime

De verplaatsing van de wolf van bijlage IV naar bijlage V van de habitatrictlijn, betekent dat de wolf niet langer als 'strikt beschermd', maar als 'beschermd' wordt beschouwd. Ook voor soorten die op bijlage V van de habitatrictlijn staan moet worden gestreefd naar een gunstige staat van instandhouding van deze soort. Wolven worden, evenals goudjakhalzen, toegevoegd aan de lijst met soorten waarvoor reeds een nationale bescherming is geregeld. Het ontwerpbesluit dat voor advies aan de Raad van State wordt voorgelegd biedt voor wolven een goede bescherming en geeft tegelijk ruimte voor een adequate aanpak bij incidenten met wolven. Hierdoor wordt het verjagen van wolven voor veehouders eenvoudiger en kan op termijn, bij een gunstige staat van instandhouding, beheer van wolven mogelijk gemaakt worden.

Definities

In het ontwerpbesluit zijn eenduidige definities opgenomen van een probleemwolf en een probleemsituatie met een wolf. Deze specifieke regels vinden hun rechtvaardiging in het bijzondere karakter van wolven, waardoor deze een gevaar kunnen vormen voor de mens. Tevens zijn zij als grote roofdieren een bedreiging voor door de mens gehouden dieren. Bij incidenten met een wolf die daadwerkelijk een gevaar vormt voor mensen en gehouden dieren, een 'probleemwolf', moet snel en adequaat kunnen worden opgetreden. De wolf moet dan uit de natuur kunnen worden verwijderd door het doden of tijdelijk wegvangen voordat er (verdere) slachtoffers vallen. Ook moeten wolven die een probleem kunnen gaan vormen – al gelden zij niet als 'probleemwolf' – tijdelijk kunnen worden gevangen om een zender te plaatsen, zodat deze wolf kan worden gevolgd, diens gedrag kan worden gemonitord en maatregelen – zoals aversieve afschrikking – kunnen worden ingezet om te voorkomen dat de wolf in kwestie daadwerkelijk een gevaar wordt. Dat tijdelijk vangen kan ook gebeuren om deze wolf te verplaatsen naar een ander gebied waar het risico op incidenten minder groot is. Aversieve afschrikking is een belangrijk onderdeel van de incidentenbestrijding. De afschrikking is bedoeld om verdere incidenten te voorkomen en te voorkomen dat een wolf zich tot een probleemwolf ontwikkelt. Door het toepassen van een negatieve gedragsprikkel, leert een wolf dat contact met mensen en dieren vermeden moet worden.

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State, zijn de criteria van deze definities opnieuw tegen het licht gehouden. Dit heeft ertoe geleid dat de definitie van 'probleemwolf' is beperkt tot de meest ernstige situaties van gebleken agressie; het overige wordt gezien als 'een probleemsituatie met een wolf'. Ook zijn de omschrijvingen van beide definities aangescherpt. Bij een 'probleemwolf' gaat het dan om situaties waarin de wolf agressief op mensen reageert of mensen aanvalt, zonder te zijn verstoord, om situaties waarin de wolf mensen letsel

toebrengt en om situaties waarin de wolf binnen een korte periode herhaaldelijk goed afgeschermd vee of paarden en pony's aanvalt en daarbij letsel aan de dieren toebrengt. Het gaat bij afschot van 'probleemwolven' dus echt om uitzonderlijke gevallen. Daarvan is ook sprake bij 'probleemsituaties' waarin een wolf herhaaldelijk binnen een korte periode mensen aanvalt na verstoring, honden op eigen erf of aangeliind doodt, schapen uit een schaapskudde aanvalt zich herhaaldelijk in een korte periode in de buurt van speelplaatsen voor kinderen begeeft en waarin aversieve afschrikking niet blijkt te werken of niet mogelijk is. Deze situaties kunnen ook zeer ernstig zijn en een bijzonder dreigende situatie vormen, maar zijn minder ernstig van aard om zonder meer tot de conclusie te komen dat er geen minder ingrijpende oplossingen dan het doden of vangen van de wolf beschikbaar zijn. Daarom is in die gevallen vereist dat eerst aversieve afschrikking is toegepast. Ook is ten opzichte van het oorspronkelijke ontwerpbesluit nieuw in de definitie van probleemwolf opgenomen de wolf die ten minste twee keer binnen een periode van twee weken waargenomen is op een schoolplein of speelterrein bedoeld voor kinderen.

Ook de omschrijvingen van 'een probleemsituatie met een wolf', dus zonder dat aversieve afschrikking is toegepast, zijn scherper geformuleerd. Het gaat in die gevallen, naast de hiervoor al genoemde probleemsituaties, om de situaties dat een wolf herhaaldelijk binnen een korte periode is waargenomen in de buurt van woningen, mensen in zijn nabijheid tolereert en geïnteresseerd lijkt in mensen, en niet aangeliinde honden of op erven of in tuinen aanvalt en letsel toebrengt. Deze laatstgenoemde minder ingrijpende situaties blijven, anders dan in de eerdere versie van het ontwerpbesluit, ook na het niet lukken van aversieve afschrikking, aangemerkt als probleemsituaties met een wolf.

Vergunningverlening

Binnen het nieuwe beschermingsregime blijft het uitgangspunt dat voor ingrijpen bij incidenten met wolven een omgevingsvergunning noodzakelijk is. Het gewijzigde beschermingsregime biedt hierbij echter een aantal versoepelingen. Het verstoren van wolven in het kader van aversieve afschrikking is mogelijk zonder omgevingsvergunning. Daarnaast wordt bij de beoordelingsregels het wettelijke vermoeden opgenomen dat een aantal voorwaarden voor vergunningverlening vervuld is als sprake is van een probleemwolf of probleemsituatie met een wolf. Als na consultatie van een wolvendeskundige wordt geconstateerd dat er sprake is van een probleemwolf of een probleemsituatie met een wolf, kan het bevoegd gezag er in beginsel van uitgaan dat er geen minder ingrijpende alternatieve maatregelen dan het opzettelijk doden of wegvangen van de wolf beschikbaar zijn en er voor het ingrijpen een rechtvaardigingsgrond aanwezig is. Hierdoor wordt de bewijslast vereenvoudigd en kan sneller tot vergunningverlening worden overgegaan. Het bevoegd gezag behoudt wel de ruimte in concrete gevallen een nadere afweging te maken en belanghebbenden behouden de ruimte om te onderbouwen dat er aanleiding is om af te wijken.

De specifieke regels voor de wolf zijn ook een antwoord op de in procedures bij de rechter ervaren problemen. Het bleek in de praktijk soms moeilijk om in een omgevingsvergunning voor het doden of het vangen van een wolf een dragende, bij de rechter houdbare motivering te geven. Het ging daarbij met name om de vraag of er daadwerkelijk sprake was van een wolf wiens gedrag (spoedig) ingrijpen rechtvaardigde vanuit het belang van volksgezondheid of openbare veiligheid of het voorkomen van ernstige schade aan veehouderijen, en om de vraag of er geen sprake was van een andere bevredigende oplossing.

In meest ernstige situatie vergunningverlening op voorhand

Tot slot introduceer ik met dit ontwerpbesluit de mogelijkheid voor het bevoegd gezag om voor de meest ernstige situatie van agressie, namelijk waarin een wolf letsel toebrengt aan een mens, op voorhand een vergunning voor het doden van

een wolf te verlenen. Het gaat in zo'n situatie om een zeer ernstige situatie met grote maatschappelijke onrust tot gevolg, waarbij snel gehandeld moet kunnen worden. Het kan dan noodzakelijk zijn om direct in te grijpen om te voorkomen dat de situatie zich herhaalt of dat het gevaarlijke gedrag wordt overgenomen door andere wolven van dezelfde roedel. Dat laatste kan ook tot grootschaliger ingrijpen met voor de populatie grotere gevolgen leiden. Als voor deze situatie op voorhand al een vergunning is verleend, ligt deze vergunning als het ware al op de plank en hoeft niet nog een volledige vergunningprocedure doorlopen te worden. Het bevoegd gezag moet voorafgaand aan het gebruik, en na raadpleging van een wolvendeskundige, wel steeds feitelijk vaststellen dat het bij het beoogde afschot daadwerkelijk gaat om de wolf die letsel aan een mens heeft toegebracht. Met een beperkte toepassing en aanvullende waarborgen voor een juist gebruik van de vergunning op voorhand, zal kunnen worden verzekerd dat de effecten op de staat van instandhouding neutraal zijn.

Met deze aanvullende waarborgen en een inperking tot de meest ernstige situatie die door een probleemwolf kan worden veroorzaakt, heb ik de juridische risico's bij procedures zoveel mogelijk beperkt. Ik begrijp dat juridische risico's in dit verband nooit geheel zijn uit te sluiten, maar ik vind het niet aanvaardbaar als de overheid in levensbedreigende situaties door te doorlopen procedures van vergunningverlening burgers niet de geëigende bescherming kan bieden. Ik hecht eraan om met name over dit punt opnieuw het oordeel van de Afdeling advisering van de Raad van State te vernemen, reden waarom ik het gewijzigde ontwerp nog een keer voor (spoed)advies aan de Raad van State voorleg. Ik heb overigens ook verdergaande varianten verkend. Gezien de aanzienlijke juridische risico's daarvan heb ik echter gekozen voor de variant die het meest juridisch houdbaar lijkt om daarmee de bescherming van burgers zoveel mogelijk te verbeteren.

Aanvullende inzet

Naast dit ontwerpbesluit werk ik ook op andere manieren aan het verder brengen van het wolvendossier, onder meer met betrekking tot een gunstige staat van instandhouding van wolven. Die is immers nodig om tot beheer over te kunnen gaan. Omdat de wolven in Nederland onderdeel vormen van de Centraal-Europese wolvenpopulatie wil ik in internationaal verband afspraken maken over samenwerking op dit dossier. Hiertoe breng ik binnenkort een bezoek aan Duitsland en wil ik in Benelux-verband werken aan deze samenwerking. Tevens zet ik stevig in op het faciliteren van veebeschermende maatregelen die aanvallen van wolven moeten tegengaan.

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