

NatuurInclusief B.V.
De Vente 1
7261 ST Ruurlo
T: +31 (0)545 723 032
E: info@natuurinclusief.nl
I: www.natuurinclusief.nl
KVK: 88239209
BTW: 854039235B01



Reactie NatuurInclusief internetconsultatie wijziging Bal en Bkl met betrekking tot de goudjakhals en wolf

Datum rapport: 28 mei 2025
Rapportage nr.: NIRP20250108
Adviseurs: Sander Hunink & David Brouwer
Kwaliteitscontrole: Jarno Beijk

1 Inleiding

Op 9 mei 2025 is een voorgenomen wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: Bal) en een wijziging van het Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna: Bkl) ter internetconsultatie voorgelegd.¹ Het voorgenomen besluit behelst de opname van de goudjakhals en wolf in de lijst 'andere beschermde soorten', in bijlage IX Bal en het opnemen van aanvullende beoordelingsregels in het Bkl voor een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit met betrekking tot de wolf. De aanleiding van het voorgenomen besluit is de aanstaande wijziging van de bescherming van de wolf volgens de Habitatrichtlijn; deze zal van bijlage IV worden geschrapt en zal worden toegevoegd aan bijlage V.² Volgens de Nota van Toelichting bij het voorgenomen besluit (hierna: NvT) wordt met de aanvulling van de beoordelingsregels voor een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit in het Bkl voorzien in extra beoordelingsregels voor het geval er sprake is van een 'probleemwolf' of een 'probleemsituatie met een wolf'. NatuurInclusief staat voor het beschermen van de biodiversiteit, natuurherstel en poogt bij te dragen aan een duurzame leefomgeving waarin natuur en ruimtelijke ontwikkeling hand in hand gaan. Omdat het voorgenomen besluit ons inziens een aantal onduidelijkheden en omissies bevatten, maken wij om deze redenen graag gebruik van de mogelijkheid een reactie te sturen op het voorgenomen besluit. In deze notitie vindt u onze reactie.

2 Reactie

Het plaatsen van de wolf en goudjakhals onder het beschermingsregime van art. 11.54 Bal zal zorgen voor het ongestraft verjagen en verstoren, met mogelijke gevolgen voor de staat van instandhouding

Artikel I voorgenomen besluit: toevoegen goudjakhals en wolf aan lijst nationaal beschermde soorten (bijlage IX Bal). In het voorgenomen besluit wordt voorgesteld om, naar aanleiding van het verplaatsen van de wolf van Habitatrichtlijn Bijlage IV (streng beschermde soorten) naar Habitatrichtlijn Bijlage V (beschermde soorten), de wolf ook in de Nederlandse natuurwetgeving onder een minder streng beschermingsregime te plaatsen. In de woorden van de NvT wordt er met het besluit de wolf '*onder het meer basale beschermingsregime van artikel 11.54 van het Bal gebracht*'.

¹ <https://www.internetconsultatie.nl/wolven/b1>

² https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-10-2025-0100_NL.html

Door het opnemen van de soorten in bijlage IX Bal en de wolf en goudjakhals daarmee te plaatsen onder het beschermingsregime van artikel 11.54 Bal, is het verstoren van deze soorten niet (meer) verboden zonder omgevingsvergunning, zoals ook toegelicht in de NvT. Volgens de NvT zou zonder een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit verstoring en verjaging van de wolf kunnen worden aangewend als maatregel bij *'een probleemsituatie met een wolf'*. In het Wolvenplan 2025 zijn drie vormen van verjaging aangegeven: incidenteel lokaal verjagen van eigen terrein door rechthebbende ter voorkoming van probleemsituaties, verjagen van wolven om ze bang te maken voor mensen (aversief conditioneren), en opzettelijke verstoren van wolven in hun natuurlijke verspreidingsgebied (bijv. door te schieten met een paintballgeweer). De laatste twee typen van verjaging van de wolf is nu nog verboden zonder een omgevingsvergunning, maar zouden volgens het voorgenomen besluit niet meer verboden zijn. Verder kunnen er ook geen voorwaarden worden verbonden aan de bepaling van een probleemsituatie, de wijze en proportionaliteit van verstoren of verjagen, of de verplichting van het inschakelen van een wolvendeskundige. Zo wordt de weg vrij gemaakt om, voor een ieder die een 'probleem' heeft met de wolf, ongestraft de wolf te verstoren en te verjagen. Verder is onduidelijk of maatregelen om wolven te verstoren of te verjagen goed worden bijgehouden of worden gedocumenteerd, bijvoorbeeld in de database van het Wolvenmeldpunt, om de ontwikkeling van de wolf in Nederland te monitoren.

De NvT gaat voorbij aan het feit dat verstoring of verjaging wel degelijk kan leiden tot een schadelijke handeling, namelijk als de verstoring een zodanig effect heeft op het ecologisch functioneren van een voortplantings- of rustplaats van de wolf, dat de wolf de vaste voortplantingsplaats of rustplaats zal verlaten. In die gevallen is er sprake van de schadelijke handeling het opzettelijk beschadigen en vernielen van vaste voortplantings- of rustplaatsen, zodat voor die activiteit een omgevingsvergunning nodig is. Relevant is een uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State d.d. 7 juli 2021³ met betrekking tot de das (die onder het beschermingsregime valt van artikel 11.54 Bal), waarin staat dat er sprake is van een aantasting van de functionaliteit van een verblijfplaats als *'de aantasting van het foerageergebied in een geval als dit gevolgen [heeft] voor het aantal dieren dat gebruik kan maken van de vaste voortplantings- en verblijfplaats.'* En: *'Als de aantasting van het foerageergebied tot gevolg heeft dat de dassenclan op één moment in zijn geheel van deze plaats vertrekt, of tot gevolg heeft dat de omvang van die groep geleidelijk afneemt, bijvoorbeeld omdat het reproductievermogen vermindert, dan wordt daardoor de functionaliteit van de vaste voortplantings- of rustplaatsen aangetast. De hiervoor [...] vermelde definitie van essentieel foerageergebied impliceert al dat het verlies daarvan met zich brengt dat de functionaliteit van de vaste voortplantings- of rustplaatsen wordt aangetast.'* In de hiervoor aangehaalde uitspraak gaat het weliswaar om de aantasting van het essentieel foerageergebied, maar de uitspraak kan ook van toepassing worden verklaard op gevallen die een directe verstoring of verjaging als gevolg hebben van wolven nabij of op de verblijfplaats. Vanwege de beleidsneutrale overgang van de Wet natuurbescherming naar de Omgevingswet, is deze uitspraak ook van toepassing op de schadelijke handelingen in artikel 11.54 Bal. Het verstoren of verjagen van de wolf is daarmee niet zonder meer een activiteit dat zonder een omgevingsvergunning mag worden uitgevoerd.

Door bewust de confrontatie op te zoeken met de wolf, kan dit leiden tot gevaarlijke situaties en bovendien kunnen hierdoor juist probleemwolven of probleemsituaties met de wolf ontstaan als de verstoring of verjaging op een verkeerde manier worden uitgevoerd. Zoals aangegeven in de NvT en wat ook blijkt uit de inmiddels vele ingezonden reacties op de internetconsultatie, is er sprake van een grote maatschappelijke onrust omtrent het voorkomen van de wolf. Door het voorgenomen besluit om de beschermingsstatus van de wolf te verlagen, neemt de kans toe dat mensen het recht in eigen hand nemen met meer maatschappelijke onrust ten gevolge. Daardoor ontstaat de kans dat de verjaging meer dan incidenteel zal plaats vinden, met toenemende kans dat verblijfplaatsen worden beschadigd en de staat van instandhouding van de wolf in Nederland zal verslechteren als de wolf uit het natuurlijke verspreidingsgebied wordt verjaagd.

Op deze ontwikkelingen zal het bevoegd gezag onvoldoende zicht hebben en onvoldoende kunnen ingrijpen, als verstoring en verjaging door het besluit niet meer vergunningplichtig is. In de passage van de NvT ontbreekt

³ Zie uitspraak d.d. 7 juli 2021, zaaknummer 201903159/1/R2, ECLI:NL:RVS:2021:1457, onder r.o. 6.

verder een verwijzing naar de specifieke zorgplicht flora- en fauna-activiteiten conform artikel 11.27 Bal, dat een ieder verplicht stelt om nadelige gevolgen op in het wild levende dieren zoveel mogelijk te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken. De specifieke zorgplicht flora- en fauna-activiteiten verwijst onder meer naar alle beschermde soorten (waaronder ook een verwijzing naar bijlage IX Bal en Habitatrichtlijn Bijlage V). Hierop zou uiteraard gehandhaafd kunnen worden. Echter, handhaving van de zorgplicht alleen is volgens ons onvoldoende om de wolf of goudjakhals te behoeden voor een impact op de gunstige staat van instandhouding van de soorten als gevolg van opzettelijke verstoring en verjaging. Immers, handhaving geschiedt in de regel nadat er zich een mogelijk strafbaar feit heeft voorgedaan en kan effecten vooraf niet voorkomen.

Door de expliciete vermelding in de NvT dat zonder een omgevingsvergunning verstoring en verjaging van de wolf kan plaatsvinden, zonder het noemen van een mogelijk gevolg op verblijfplaatsen (en dus mogelijk alsnog een vergunningplichtige activiteit) en zonder een verwijzing naar de specifieke zorgplicht voor flora- en fauna-activiteiten, wordt het publiek ons inziens verkeerd voorgelicht. Het levert een onwenselijke en bovendien gevaarlijke situatie op, voor zowel de wolf als voor burgers. Daarnaast kan het verstoren en verjagen van de wolf op zichzelf weer probleemwolven of probleemsituaties met de wolf veroorzaken, waardoor vaker zal worden overgegaan op het vangen en verplaatsen of doden van wolven. Zoals ook wordt aangegeven in overweging 6 van het voorstel van de Europese Commissie tot wijziging van de Habitatrichtlijn wat betreft de beschermingsstatus van de wolf (7018/25 - COM(2025) 106), staat het de lidstaten vrij om een strikt beschermingsniveau voor de wolf te handhaven voor de toepassing van de Habitatrichtlijn. **Wij verzoeken dan ook om het voorgestelde besluit in zijn geheel te schrappen en de wolf de huidige beschermingsstatus te laten behouden, opdat de wolf een adequate bescherming blijft behouden.**

De verlaging van de beschermingsstatus van de wolf zorgt voor ongewenste, nieuwe mogelijkheden om de populatie van de wolf te beperken

Artikel II voorgenomen besluit: het nieuwe voorgestelde artikel 8.74la Bkl sluit niet uit dat er ook een omgevingsvergunning kan worden verleend voor andere belangen dan het belang onder art. 8.74l, 1e lid, onder b, 3° (volksgezondheid, openbare veiligheid e.a. dwingende redenen van groot openbaar belang). Bijvoorbeeld onder 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). In het Wolvenplan 2025 (IPO, 2025) is bijvoorbeeld aangegeven dat voor interventies volgens de interventierichtlijnen wolf-vee het belang 'belangrijke schade aan landbouw' aan de orde is, waarmee het zeer aannemelijk is dat vergunningen zullen worden aangevraagd onder het bovenstaande belang genoemd onder 2°.

De mogelijkheid om de wolf te kunnen doden of vangen onder het belang van het beperken van de omvang van de populatie (art. 8.74l, 1e lid, onder b, 8°), is verder nieuw ten opzichte van de huidige situatie. In dat kader wijzen wij erop dat, ondanks de aanstaande wijziging van het beschermingsregime van de wolf conform Habitatrichtlijn Bijlage V, uit jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie volgt dat het aan de natuur onttrekken of de exploitatie van de wolf moet worden beperkt als dit in strijd is met het behoud van de wolf in een gunstige staat van instandhouding.⁴ Zoals terecht in de NvT staat, volgt uit het betreffende Arrest dat als een beschermde Habitatrichtlijn Bijlage V-soort zich in een ongunstige staat van instandhouding bevindt, het bevoegd gezag maatregelen in de zin van artikel 14 Habitatrichtlijn moet nemen om de staat van instandhouding te verbeteren om een gunstige staat te bereiken. Bij een onduidelijke staat van instandhouding dient het voorzorgsbeginsel te worden toegepast, wat inhoudt dat maatregelen nodig zijn als er onzekerheid bestaat over de risico's voor de gunstige staat van instandhouding van de soort. Anders dan in de NvT wordt toegelicht, zijn wij van mening dat het voorgenomen besluit onvoldoende maatregelen treft om effecten op de staat van instandhouding te voorkomen. Het voorgenomen besluit is ons inziens daarom te voorbarig opgesteld, omdat het onderzoek naar de staat

⁴ Zaak C-436/22, ECLI:EU:C:2024:656, daar wordt overigens ook in de NvT naar verwezen.

van instandhouding van de wolf niet wordt afgewacht⁵ en het daarom niet duidelijk is of de mogelijkheden die volgen uit het besluit wel in lijn zijn met de hiervoor genoemde jurisprudentie.

Alleen met betrekking tot het belang onder art. 8.74l, 1e lid, onder b, 3° Bkl wordt in het nieuwe artikel 8.74la Bkl aangegeven dat aan dit belang in ieder geval wordt voldaan als de flora- en fauna-activiteit betrekking heeft op een probleemwolf of een probleemsituatie. En alleen met betrekking tot een vergunning voor het doden of vangen van een wolf, dient een wolvendeskundige te worden geraadpleegd om vast te stellen of er sprake is van een probleemwolf of probleemsituatie (nieuw artikel 8.74ra Bkl). Het is onduidelijk of dit verplichte voorschrift ook noodzakelijk is om te verbinden aan een vergunning voor een andere situatie dan een probleemwolf of probleemsituatie, bijvoorbeeld het beperken van de populatie, het in het kader van in een ander belang doden of vangen van een wolf of het beschadigen of vernielen van de vaste voortplantingsplaats of rustplaats van de wolf. Deze onduidelijkheid levert ons inziens daarmee extra risico's op. Daarnaast, zoals hiervoor al aangegeven, kan het zonder omgevingsvergunning verstoren en verjagen van de wolf als gevolg van het voorgenomen besluit ook een impact hebben op de staat van instandhouding van de wolf.

Het is vooralsnog niet in te schatten wat de reikwijdte van het voorgenomen besluit is, vanwege het ontbreken van een beeld van de staat van instandhouding van de populatie van de wolf, de deelpopulatie in Nederland en het beleid van het bevoegd gezag.⁶ Totdat de staat van instandhouding bekend is, dient conform Europese jurisprudentie te worden uitgegaan van een mogelijk ongunstige staat. Ons inziens is de raadpleging van een wolvendeskundige of het nieuw aangekondigde Landelijk Deskundigenteam Wolf (zie hierna) onontbeerlijk om de impact van iedere omgevingsvergunning met betrekking tot de wolf te kunnen duiden met betrekking tot het bereiken of behoud van een gunstige staat van instandhouding.

Om te voorkomen dat omgevingsvergunningen worden verleend met betrekking tot de wolf waarbij geen wolvendeskundige is betrokken, verzoeken wij u om het nieuwe voorgestelde artikel 8.74la Bkl aan te vullen met een 5^e lid waarin de verplichting staat dat bij iedere omgevingsvergunning dat betrekking heeft op de wolf een wolvendeskundige wordt geraadpleegd. Hiervoor doen wij een tekstvoorstel:

“5. Een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit die betrekking heeft op een wolf, wordt alleen verleend na raadpleging van een wolvendeskundige van het Landelijk Deskundigenteam Wolf.”

Er wordt in de definitie van een probleemwolf of probleemsituatie met een wolf onvoldoende gewaarborgd dat er sprake dient te zijn van een aanwijsbaar en aantoonbaar individu

In het nieuwe artikel 8.74la, 2e lid Bkl wordt beschreven wanneer wordt gesproken van een probleemwolf, namelijk als één of meer van de in het nieuwe artikel opgesomde situaties zich hebben voorgedaan. Nergens wordt echter gespecificeerd dat het om een aanwijsbare en aantoonbare individuele wolf moet gaan (zoals ook geadviseerd door de Kennisgroep Wolven van de Raad voor Dieraangelegenheden), er wordt enkel gesproken over 'de wolf'. Door ruimte open te laten of het om een aantoonbaar individueel geval gaat of niet, is de weg vrij om een ruimere interpretatie aan te houden zonder dat daarbij zekerheid wordt gegeven dat het desbetreffende individu ook daadwerkelijk de probleemwolf betreft. Daardoor kan sneller worden overgegaan tot drastische maatregelen als doden of vangen dan wenselijk is voor de bescherming van de wolf. Daarnaast blijkt ook uit recente voorbeelden (wolf 'Bram' op de Utrechtse Heuvelrug en een 'probleemwolf' die een hardlooper heeft gebeten op Nationaal Park De Hoge Veluwe) dat wolven lastig uit elkaar te halen zijn. Zelfs deskundigen zijn het niet altijd eens over de aanwijsbaarheid van één individu in verschillende incidenten.⁷ Verder ontbreekt ook een omschrijving of verwijzing naar een methodiek om individuele wolven te kunnen aanwijzen als probleemwolf; zo wordt

⁵ Zoals aangekondigd in de NvT bij het voorgenomen besluit en tevens in het onlangs uitgebrachte Wolvenplan 2025 (IPO, april 2025), wordt er op dit moment nog onderzoek gedaan naar de staat van instandhouding van de wolf in Nederland en op internationaal niveau.

⁶ Zie noot 5.

⁷ Zie de discussie in de uitspraak van de Rechtbank Gelderland, d.d. 16 mei 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:3843, r.o. 13 e.v.

niet verwezen naar DNA-methodieken om te bepalen of er überhaupt een wolf (en geen hond) betrokken is bij een situatie en zo ja, welk individu. Ook wordt er geen verwijzing gemaakt naar de interventierichtlijnen van het Wolvenplan 2025 in voorgesteld artikel 8.74la, lid 2, onder a, aanhef Bkl. **Om bovenstaande reden verzoeken wij u om in het voorgestelde nieuwe artikel 8.74la, lid 2 Bkl te specificeren dat er sprake dient te zijn van een aantoonbare individuele (probleem)wolf.**

Onduidelijke specificaties deskundigen

In het nieuw voorgestelde artikel 8.74la, 4e lid Bkl wordt aangegeven dat een omgevingsvergunning met betrekking tot een wolf alleen wordt verleend aan ‘door GS aangewezen personen met specifieke kundigheid ten aanzien van handelingen met betrekking tot wolven.’ Er wordt geen nadere specificaties genoemd wanneer iemand deze kundigheid heeft. Wel wordt er in nieuw artikel 8.74ra Bkl verwezen naar een door GS aangewezen wolvendeskundige, zonder overigens eveneens een definitie te geven. In de NvT staat dat het aan GS is om invulling te geven aan het aanwijzen van personen met specifieke kundigheid; *“Er kan voor gekozen worden om een deskundige uit het Landelijk Deskundigenteam Wolf te raadplegen, maar dit is niet verplicht.”* Zeker gezien de maatschappelijke onrust en polarisatie is raadpleging van een onpartijdige en objectieve deskundige ons inziens onontbeerlijk. Dit zou volgens ons het meest transparant zijn door juist wel te kiezen voor een verplichting om een wolvendeskundige aan te wijzen van het Landelijk Deskundigenteam Wolf. Het Landelijke Deskundigenteam Wolf wordt juist volgens paragraaf 2.2.1, onder f van de NvT voor dit doel opgesteld. **Wij verzoeken u dan ook om in het nieuw voorgestelde artikel 8.74ra de zinsnede ‘een door gedeputeerde staten aangewezen wolvendeskundige’ te vervangen door de zinsnede ‘een wolvendeskundige van het Landelijk Deskundigenteam Wolf’.**

Ongewenste loskoppeling inwerkingtreding verschillende onderdelen van het voorgenomen besluit

Artikel III: inwerkingtreding van de verschillende onderdelen van het besluit kunnen qua tijdstip van elkaar verschillen: van belang is dat volgens het voorgenomen besluit de verschillende artikelen en onderdelen verschillend van elkaar kunnen worden vastgesteld. Dat heeft als gevolg dat onderdeel B van artikel II (nieuw artikel 8.74ra Bkl), niet automatisch op hetzelfde moment inwerking hoeft te treden als onderdeel A van artikel II (nieuw artikel 8.74la). Nieuw artikel 8.74ra Bkl bepaald dat in een voorschrift verbonden aan een omgevingsvergunning voor het doden of vangen van een wolf, wordt verzekert dat het doden of vangen alleen gebeurt na raadpleging van een wolvendeskundige om vast te stellen dat er sprake is van een probleemwolf of een situatie waarin een wolf moet worden gevangen. Zónder het gelijktijdig inwerking treden van dit artikel, hoeft er geen wolvendeskundige te worden betrokken bij de uitvoering van een vergunning voor het doden of vangen van een wolf. De vraag staat dan open wie bepaalt dat een wolf een probleemwolf is of dat de situatie zodanig is dat een wolf moet worden gevangen. Hiermee staat de gehele waarborging van een onpartijdige en onafhankelijke besluitvorming onder druk, dat de polarisatie alleen maar zou versterken in plaats van beperken. **Wij verzoeken u om in het voorgestelde Artikel III, de zinsnede ‘dat voor de verschillende artikelen en onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld’ te schrappen.**

3 Tot slot

NatuurInclusief staat niet achter de afzwakking van de beschermingsstatus van de wolf. Hoewel de Europese Commissie wellicht de status op Europees niveau verlaagd, zijn wij van mening dat Nederland als lidstaat de vrijheid heeft om de huidige beschermingsstatus te behouden. Dit heeft overigens de Europese Commissie zelf ook aangegeven in de toelichting van haar besluit om de status van de wolf te verlagen. Ons inziens is de huidige beschermingsstatus noodzakelijk om de (op dit moment nog onbekende) staat van instandhouding van de wolf te kunnen garanderen en om te voorkomen dat de wolf rücksichtslos wordt verstoord en verjaagd. Verder ontbreken er in het voorgenomen besluit volgens ons voldoende waarborgen dat gedegen advies wordt ingewonnen bij wolvendeskundigen bij het bepalen of er sprake is van een probleemwolf of probleemsituatie. Ook ontbreekt er

in de definitie van een probleemwolf het vereiste dat er sprake is van incidenten door een aantoonbare individuele wolf. Zeker vanwege de maatschappelijke onrust en polarisatie met betrekking tot het voorkomen van de wolf in Nederland, dient besluitvorming omtrent maatregelen voor de wolf zorgvuldig afgewogen te worden. Dat betekent niet alleen het zorgvuldig en onpartijdig herkennen, interpreteren en monitoren van het gedrag van individuele wolven, ook dient er geen twijfel te bestaan over de deskundigheid van betrokken partijen. Om deze reden hebben wij aanbevelingen gedaan voor aanpassing van het voorgenomen besluit.

Als laatste rest ons nog te adviseren om in te zetten op meer voorlichting over de wolf en aandachtspunten hoe met de wolf samen te leven en om deze uit te werken in een langetermijnvisie. Waar willen wij in de toekomst heen als Nederland mét de wolf (en natuur in het algemeen)? Wij delen het landschap met verschillende andere soorten die eveneens een eigen bestaansrecht hebben. Onze onderlinge relaties en afhankelijkheid zijn van belang voor een gezonde leefomgeving en goede omgevingskwaliteit. Niet voor niets is in de doelstelling van de Omgevingswet de intrinsieke waarde van de natuur om deze reden erkend. Wij zijn wellicht vergeten hoe het is om samen te leven met dieren waar onze voorouders slechts een paar generaties geleden nog hun omgeving mee deelden. Laten wij de tijd de kans geven om opnieuw te leren leven met een diersoort die van onschatbare waarde is voor de biodiversiteit, de werking van ecosystemen en zelfs de vorming van het landschap. In andere (dichtbevolkte) delen van Europa kan men dit ook (nog steeds), nu wij in Nederland nog.