

Wolven in Nederland: een ecologisch en juridisch succesverhaal met maatschappelijke uitdagingen

Verslag van de VMR-bijeenkomst van 19 juni 2025

M en R 2025/81

1. Inleiding

Na een lange periode van afwezigheid is de wolf sinds 2015 terug in Nederland. De terugkeer van de soort is in belangrijke mate een manifestatie van de effectiviteit van het Europese recht en is ook in ecologisch opzicht een succesverhaal. Op maatschappelijk vlak leidt de hernieuwde aanwezigheid van de wolf echter ook tot spanning. Tijdens de bijeenkomst van de Vereniging voor Milieurecht op 19 juni 2025 werd, onder voorzitterschap van Ralph Frins (universitair hoofddocent Omgevingsrecht Tilburg University en bestuurslid VMR), stilgestaan bij de feitelijke situatie rondom de wolf in Nederland en de Europees- en nationaalrechtelijke bescherming van de soort.²

2. Ecologische context

Hugh Jansman, ecooloog bij Wageningen Environmental Research (WENR), schetste de ecologische context bij de terugkeer van de wolf aan de hand van een rapport van WENR.³

In 2019 vestigde de wolf zich opnieuw in Nederland. Inmiddels bevinden zich ruim honderd wolven op Nederlandse bodem. Dat dit een ecologisch succes is blijkt uit de belangrijke rol van de wolf in het ecosysteem. Wolven zijn 'dirigenten': ze jagen op prooidieren, beïnvloeden daarmee het gedrag van deze dieren en zorgen er zodoende voor dat vegetatie zich op een andere manier kan ontwikkelen.

Discussies over de wolf gaan zelden over de ecologische waarde van de soort en richten zich veelal op (mogelijke) conflicten tussen wolf en vee, en wolf en mens. In het kader van veepredatie door wolven benadrukte Jansman dat er geen directe relatie is tussen het aantal wolven en de hoeveelheid vee schade. Factoren die wel bepalend zijn voor vee schade door wolven zijn de mate van versnippering van de natuur, de hoeveelheid onbeschermd vee en het aantal wilde hoefdieren. Het gevaar van de wolf voor de mens is volgens Jansman 'te klein om te meten'. Angst voor de wolf heeft vooral te maken met onze vervreemding van de natuur en het feit dat de mens geen zuiver rationeel wezen is.

Gerelateerd aan de onderwerpen van veepredatie en wolf-mensconflict is de vraag hoe er met de wolf moet worden omgegaan. Volgens Jansman begint wolvenbeheer bij preventie, communicatie en *mediation*. Vervolgens is het een kwestie van maatwerk. Als een wolf onwenselijk gedrag vertoont, dan moeten er snel maatregelen worden genomen die gericht zijn op de wolf in kwestie. Structureel wolvenbeheer heeft weinig zin. Vanuit overlastbeperking werkt dit veelal contraproductief en de Nederlandse veedichtheid is te hoog om middels dergelijk beheer het risico op veepredatie te verlagen.

Tot slot plaatste Jansman co-existentie met de wolf in het kader van de huidige ecologische crises. Overheden hebben de neiging om de wolf los te koppelen van problemen als klimaatverandering en biodiversiteitsverlies, terwijl het omgaan met de terugkeer van de soort hier onlosmakelijk mee is verbonden.

3. De wolf en het Europese recht

Vervolgens was het woord aan Arie Trouwborst, hoogleraar Natuurbeschermingsrecht aan Tilburg University. Hij nam het publiek mee in de juridische bescherming van de wolf op Europees niveau.

De beschermingsstatus van de wolf onder de Habitatrichtlijn (HrI) gaat zeer binnenkort veranderen. Vooralsnog geniet de wolf in de meeste lidstaten het striktere beschermingsregime van Bijlage IV van de HrI. Met de inmiddels aangenomen aanpassing van de bijlagen van de HrI zal het flexibelere beschermingsregime van Bijlage V op de soort van toepassing zijn.

Procedureel en inhoudelijk gezien lijkt de wijziging van de beschermingsstatus te rammelen. Terwijl artikel 19 HrI voorziet in een juridische basis om de bijlagen van de HrI te wijzigen, is voor de aanpassing van de beschermingsstatus van de wolf gebruik gemaakt van artikel 192, eerste lid van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Daarnaast lijkt het erop dat de wijziging van de beschermingsstatus niet gestoeld is op een wetenschappelijke basis en op gespannen voet staat met het voorzorgsbeginsel.

Ook onder het flexibelere beschermingsregime van Bijlage V moet voor de wolf een gunstige staat van instandhouding worden bereikt en gewaarborgd.⁴ Hoewel een verbod op het doden van wolven niet nadrukkelijk verplicht is, kan de verplichting om een gunstige staat van instandhouding te

¹ Mr. N. (Nina) Verbeek is docent Europees recht aan Tilburg University.

² De presentaties van de inleiders zijn te vinden via <https://www.milieurecht.nl/vmr-bijeenkomst-wolven-in-nl-ecologisch-en-maatschappelijk-succes-met-maatschappelijke-uitdagingen>.

³ H.A.H. Jansman et al., *De wolf terug in Nederland: Een factfinding study*, Rapport 3107, Wageningen Environmental Research, 2021.

⁴ Zie artikel 14 HrI.

waarborgen er toch toe leiden dat het reguleren en soms volledig verbieden van doden vereist is. Met het wegvallen van de strikt beschermde status van de wolf verwacht Trouwborst daarnaast dat er meer aandacht zal komen voor gebiedsbeschermingsverplichtingen ten aanzien van de soort. Hij wees er in dit verband onder meer op dat het doden van wolven in en rondom voor de soort aangewezen Natura 2000-gebieden lastig te onderbouwen zal zijn vanwege het beschermingsregime van artikel 6 Hrl.

Als laatste besprak Trouwborst een aantal verduidelijkingen van het gunstige staat van instandhouding-concept. Recente jurisprudentie van het Hof van Justitie laat zien dat de gunstige staat van instandhouding primair op lokaal en nationaal niveau dient te worden beoordeeld.⁵ Een *ongunstige* staat van instandhouding op lokaal of nationaal niveau kan dus niet simpelweg worden gecompenseerd met een *gunstige* staat van instandhouding op grensoverschrijdend niveau. Verder is er meer duidelijkheid over hoe men dient te beoordelen wanneer er sprake is van een gunstige staat van instandhouding. Zo veronderstelt het concept van de gunstige staat van instandhouding bijvoorbeeld dat de betrokken soort zijn ecologische functie 'in volle omvang' kan vervullen.⁶

4. De wolf en het Nederlandse recht

Bondine Kloostra, advocate bij Prakken d'Oliveira, besprak de nationaalrechtelijke bescherming van de wolf.

De wolf valt nu nog onder artikel 8.74k Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), maar zal als gevolg van de statusverlaging op Europees niveau waarschijnlijk onder artikel 8.74l en 8.74la Bkl worden geschaard. Ook dan geldt echter dat een omgevingsvergunning voor het opzettelijk doden en vangen van een wolf⁷ alleen mag worden verleend als de activiteit noodzakelijk is, er geen andere bevredigende oplossing is en er geen afbreuk wordt gedaan aan de staat van instandhouding. In de context van voornoemd noodzaaksvereiste behandelde Kloostra een zaak waarin de voorzieningenrechter van de Rechtbank Gelderland vraagtekens plaatste bij het aan individuele jagers overlaten om een beoordeling te maken van 'afwijkend' wolvengedrag.⁸

Vervolgens besprak Kloostra de gebiedsbescherming voor de wolf. In 2023 verzocht Kloostra namens de Faunabescherming de toenmalige Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit om de Veluwe als Natura 2000-gebied aan te wijzen voor de wolf. De minister wees het verzoek af met de motivering dat de wolf pas in aanmerking komt voor gebiedsbescherming als hij, gemeten vanaf zijn vestiging, tien jaar in Nederland voorkomt. Dit tien jaren-criterium

mist echter een ecologische en juridische basis. Bovendien geldt een verplichting om Natura 2000-gebieden doorlopend te actualiseren en dient hierbij te worden uitgegaan van de 'meest actuele gegevens'.⁹

Het incident met de wolf in Wapse van juli 2023 kwam ook aan bod. Animal Rights en de Faunabescherming deden als gevolg van het incident aangifte van het (opzettelijk) doden van een beschermde soort.¹⁰ Volgens hen ging het niet om een acute noodsituatie¹¹ en was tevens geen sprake van immunititeit van de (loco)burgemeester die het bevel gaf om de wolf te doden.¹² Kloostra benadrukte dat het handelingskader in een situatie als bij de wolf in Wapse volstrekt helder lijkt. Op grond van artikel 5.1 Omgevingswet (Ow), artikel 8.74k Bkl en artikel 4.6 Omgevingsbesluit (Ob) zijn de gedeputeerde staten bevoegd inzake het vangen, gevangen houden of doden van een beschermde soort. Als het creëren van een vluchtweg voor een opgesloten wolf niet mogelijk is, moet een omgevingsvergunning worden aangevraagd voor het vangen of doden van de wolf. Een situatie waarin wegens acute nood de burgemeester bevoegd is om over voorgaande te beslissen lijkt lastig voorstelbaar. Daarvoor moet sprake zijn van een onmiddelijkheidssituatie waarin reguliere alternatieven geen uitkomst bieden.

Afsluitend werd kort stilgestaan bij de rechtsgang naar de Europese rechter in het kader van de aanpassing van de beschermingsstatus van de wolf onder de Hrl. Naar aanleiding van de curieuze route die is bewandeld om de beschermingsstatus te wijzigen is inmiddels een zaak gestart tegen de Europese Raad.

5. Mens-wolf co-existentie in Nederland

Luuk Boerema, zelfstandig juridisch adviseur onder de naam 'Bestia et Lex', gaf de laatste presentatie van de middag en richtte zich op het samenleven met de wolf in Nederland.

Boerema besprak het voorstel van de Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur om de beschermingsstatus van de wolf te wijzigen naar 'overige soort', door de wolf naar Bijlage IX, onderdeel A, van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) te verplaatsen. Met deze aanpassing zou het verstoringsverbod voor de wolf komen te vervallen. Volgens Boerema zou dit zorgen voor een gebrek aan passieve bescherming van de soort omdat de verstoring van de Nederlandse natuur in de praktijk een groot probleem is. Hij stelde daarom voor om de bescherming van voortplantingsplaatsen en verblijfplaatsen van overige soorten onder artikel 11.54, eerste lid, aanhef en onder b Bal aan te scherpen met een verstoringsverbod. Daarnaast zou de staatssecretaris volgens Boerema instructieregels kunnen opnemen in het Bkl met concrete

5 HvJ EU 11 juli 2024, C-601/22, ECLI:EU:C:2024:595 (*Oostenrijkse wolven*).

6 HvJ EU 12 juni 2025, C-629/23, 2025, ECLI:EU:C:2025:429, r.o. 48 (*Estse wolven*).

7 Het gaat dan om een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit.

8 Rb. Gelderland 11 februari 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:1143, r.o. 74.1.

9 ABRvS 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2297, r.o. 5.6.

10 Artikel 1a Wet op de economische delicten (WED) jo. artikel 2, eerste lid WED.

11 Artikel 175 Gemeentewet.

12 HR 6 januari 1998, ECLI:NL:HR:1998:AA9342, NJ 1998/367 (*Pikmeer II*).

beschermingsmaatregelen die invulling geven aan de taken genoemd in artikel 2.18 Ow. Die instructieregels zouden kunnen waarborgen dat de wolf voldoende rust heeft door provincies bijvoorbeeld te verplichten om de toegang tot leefgebieden van de soort te beperken of te verbieden.

Naast bovengenoemde statusverlaging, is de staatssecretaris voornemens om instructieregels op te nemen in het Bkl voor het geval er sprake is van een zogenoemde 'probleemwolf'. Boerema achtte dergelijke instructieregels om meerdere redenen problematisch. Zo is onduidelijk hoe men de 'probleemwolf' in kwestie zou moeten identificeren, waardoor een reëel risico zou kunnen ontstaan op het schieten van de verkeerde wolf. Ook wees Boerema erop dat er onder het voorstel van de staatssecretaris te gemakkelijk sprake zou zijn van een 'probleemwolf', onder meer omdat in het geval van een 'probleemwolf' automatisch aan twee van de drie criteria uit artikel 8.74l Bkl zou zijn voldaan. Het generiek invullen van deze criteria lijkt echter zowel feitelijk als juridisch gezien lastig te onderbouwen.¹³

6. Discussie

Na afloop van de presentaties volgde een dynamische discussie. Er werd onder andere gesproken over gebiedsbeschermingsverplichtingen ten aanzien van de wolf. Benadrukt moet worden dat de aanpassing van de beschermingsstatus van de wolf onder het soortenbeschermingsrecht juridisch gezien losstaat van de gebiedsbescherming voor de soort. Het ligt in de rede om, om te beginnen de wolf toe te voegen aan het aanwijzingsbesluit voor de Veluwe, maar uiteindelijk moeten ook andere geschikte gebieden voor de soort worden aangewezen. Daarnaast werd gediscussieerd over het conditioneren van wolven met paintballgeweren. Onderstreept werd dat het belangrijk is om de betrokken wolf voorafgaand aan mogelijke conditionering met een paintballgeweer te voorzien van een zender. Er werd ook een alternatief aangedragen voor het conditioneren van wolven met paintballgeweren: landbouwgrond anders inzetten zodat er meer ruimte ontstaat voor beschermde soorten en er een kleinere kans is op problematische mens-wolf interacties.

¹³ In het kader van de juridische complexiteit van generieke toestemming, zie ABRvS 21 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:853 en ABRvS 19 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1545.