

Directoraat-generaal Natuur
en Visserij

Aan de Minister voor Natuur en Stikstof
Aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Auteur

[Redacted]

TER BESLISSING

Datum
6 mei 2024

Kenmerk
DGNV / 45937178

nota

Beslisnota bij Kamerbrief over samenleven met de
wolf.

Kopie aan

Bijlage(n)
1

Parafenroute

[Redacted signature lines]

Aanleiding

U heeft de Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA) verzocht om de maatschappelijke dialoog over wolven vorm te geven alsook om op basis van de uitkomsten van deze dialoog advies te geven over hoe we in Nederland kunnen samenleven met wolven en wat daarvoor nodig is. Op 24 mei zullen het RDA-advies en de Kamerbrief met uw appreciatie en positiebepaling aan de Kamer worden verzonden.

De Europese Commissie (EC) heeft op 20 december jl. een voorstel gepubliceerd om de beschermde status van wolven onder het Verdrag van Bern te verlagen van 'strikt beschermd' naar 'beschermd'. In een eerdere nota bent u geïnformeerd over het EC voorstel en de besluitvormingsprocedure. Er wordt door de EC geprobeerd om EU-besluitvorming t.a.v. dit Commissievoorstel te bespoedigen. De kans dat de Raad een Raadsbesluit neemt voor de Europese verkiezingen is zeer klein. Ook dergelijke besluitvorming op de Milieuraad van 17 juni lijkt vooralsnog uitgesloten.

[Redacted]

[Redacted] bestaat een kans dat er onder het Belgisch Voorzitterschap nog een Raadsbesluit wordt genomen, maar het tijdspad en de procedure zijn nog onzeker.

Met deze nota leggen we een voorstel voor een Kamerbrief over de appreciatie van het advies van de RDA aan u voor en adviseren we u over een Nederlandse positie m.b.t. het voorstel van de EC.

Advies

De minister voor Nens

- U wordt geadviseerd de navolgende appreciatie van het advies van RDA mee te nemen in de over dat advies te sturen Kamerbrief.

- U wordt geadviseerd in de Kamerbrief aan te geven voornemens te zijn u namens Nederland te onthouden van stemmen over het voorstel van de EC en de Kamer daar ook in deze brief over te informeren.
- U wordt tevens geadviseerd de Kamerbrief met uw appreciatie en voorgenomen positie te versturen voorafgaand aan het Commissiedebat op 4 juni over de Milieuraad van 17 juni, ook al zou de besluitvorming over het voorstel op een ander moment plaatsvinden.

De minister van LNV

- U wordt geadviseerd kennis te nemen van deze nota over de appreciatie van het advies van de RDA, voor zover daarin gesproken wordt over de invulling van de open norm uit artikel 1.6 van het Besluit houders van dieren, en van de voorgenomen positie over het voorstel van de EC.

Kernpunten

Appreciatie RDA-advies

- De RDA beveelt aan een landelijke uitvoeringsagenda voor wolven en samenleving op te stellen met daarin de volgende drie elementen:
 - Een landelijke lange termijnvisie op de ruimte voor wolven in Nederland.
 - Aandacht voor de sociale dimensie, waaronder het beperken van de kans op aanvallen van wolven op vee en op mens-wolf interacties.
 - Een stevige basis met informatie, kennis en onderzoek.
- U waardeert het advies omdat het gebalanceerd is en op een goede manier rekening houdt met de uiteenlopende gevoelens, meningen en visies in onze samenleving over wolven.
- U kunt invulling geven aan dit advies door samen met provincies te gaan werken aan een landelijke lange termijnvisie op ruimte voor wolven en natuur en de rol van het rijk en provincies, en aan het meer en ruimhartiger faciliteren van de bescherming van vee tegen wolvenaanvallen. Hierbij zal rekening moeten worden gehouden met de verscheidenheid aan belevingswerelden, dilemma's en emoties.
- Samen met de Minister van LNV geeft u, via nadere invulling van de wettelijke open norm uit artikel 1.6 Besluit houders van dieren, reeds uitwerking aan het advies om wolvenaanvallen te beperken.
- U geeft ook al invulling aan het advies over goede informatievoorziening via het Landelijk Informatiepunt Wolf (LIW).

Nederlandse positie m.b.t. voorstel EC

- Het doel van het voorstel van de EC is om meer ruimte en flexibiliteit te creëren in beheermaatregelen ten aanzien van wolven, terwijl er onverminderd wordt gestreefd naar het bereiken en behouden van een gunstige Staat van Instandhouding (SvI) voor de soort.
- Afweging van de inhoudelijke argumenten leidt tot de conclusie om tegen het voorstel te stemmen. Echter, vanwege de politiek-bestuurlijke gevolgen van een tegenstem, is het onthouden van stemmen de meest geëigende positie. Ook al geldt een onthouding indirect ook als een tegenstem. Met het onthouden van stemming doet u tevens recht aan beide aangenomen Kamermoties.
- Door de Kamerbrief over de voorgenomen Nederlandse positie voorafgaand aan het Commissiedebat over de Milieuraad te versturen, geeft u de Kamer de

mogelijkheid om te debatteren over de Nederlandse positie en om u eventueel te vragen een andere positie in te nemen.

- Het is momenteel niet duidelijk welk effect de positie van Nederland zal hebben op het al dan niet aannemen van het voorstel in de Milieuraad. Van verschillende lidstaten is nog onduidelijk welke positie zij zullen innemen en ook is het goed mogelijk dat lidstaten nog van positie zullen wisselen, omdat het voorstel beperkt inhoudelijk behandeld is op Raadswerkgroepniveau.
- Een eventuele wijziging van de beschermde status onder het Verdrag van Bern heeft geen onmiddellijke gevolgen voor de juridische bescherming van wolven in Nederland. Totdat Europese en nationale wetgeving zijn aangepast blijven wolven strikt beschermd (zie Bijlage 2).
- Op uw verzoek wordt in de Kamerbrief aangegeven dat u voornemens bent voor het voorstel te stemmen.

Toelichting

Aanbevelingen RDA

- De RDA adviseert een overkoepelende, landelijke lange termijnvisie. De visie moet antwoord geven op de vraag welke ruimte primair bestemd is voor wilde dieren en natuur en benoemt ook onvermijdelijke keuzes in situaties waarin dierhouderij en wolven niet samengaan. Afstemming met Duitse en Belgische buurregio's is volgens de RDA hierbij ook van belang.
 - U kunt met provincies in overleg treden over de mogelijkheden om invulling te geven aan deze visie. Vanwege de provinciale bevoegdheden in het wolvenbeleid, kan deze visie alleen in samenspraak met provincies vorm krijgen.
 - Onlangs heeft de Advocaat-Generaal van het Europees Hof (AG) een conclusie opgesteld over een besluit tot het mogen doden van een wolf.¹ De AG geeft aan dat een ongunstige SvI van de wolvenpopulatie niet gecompenseerd kan worden door een gunstige SvI uitgaande van de grotere regio.
 - Voor Nederland betekent dit dat de beoogde samenwerking met Duitsland, Denemarken, België, Luxemburg en Frankrijk in het Noordwest Europees wolvenplan, Nederland niet zal kunnen ontslaan van (het streven naar) het bereiken van een gunstige SvI van wolven op eigen grondgebied.
- Ook adviseert de RDA om oog te hebben en houden voor de verscheidenheid aan belevingswerelden, dilemma's en emoties. De overheid kan, om een minimaal gevoel van veiligheid te borgen, mensen inzicht geven in handelingsperspectieven. Hiervoor is onder meer nodig dat de kans op aanvallen van wolven op vee en op mens-wolf interacties wordt beperkt. Direct, ruimhartig en grootschalig investeren in de implementatie van wolfwerende maatregelen is volgens de RDA nodig; de inspanningen voor bescherming van schapen en ander vee dienen te worden ondersteund en versterkt. De RDA vindt dat preventie op termijn minder vrijblijvend moet worden, door in wolvenleefgebieden schadevergoeding te koppelen aan bepaalde voorwaarden.

¹ [CURIA - Documents \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/curia/doclist/curia/doclist.do)

- Om de angsten uit de maatschappij serieus te nemen, zal het op te stellen landelijke uitvoeringsagenda voor wolven en samenleving ruimte moeten bieden aan de verscheidenheid aan visies en gevoelens.
- Minister LNV is bezig met het nader invullen van de wettelijke open norm uit artikel 1.6 Besluit houders van dieren m.b.t. de verplichting tot het beschermen van vee tegen onder meer roofdieren.
- Samen met provincies kunt u, met de ervaringen uit andere landen waaronder Vlaanderen, onderzoeken hoe u dit advies in de praktijk kunt brengen afhankelijk van beschikbare middelen en in samenhang met de landelijke visie.
- De RDA adviseert tevens het instellen van een kenniscentrum, een meldpunt en een informatiepunt. Het is volgens de RDA belangrijk dat wettelijke verplichtingen en het doel van internationale afspraken over wolven en hun bescherming bekend zijn bij alle bestuurslagen.
Handleidingen voor de constructie, plaatsing en schaal van wolfwerende afrasteringen zijn belangrijk voor de verdere ontwikkeling van oplossingen die effectief zijn en andere diersoorten zo min mogelijk belemmeren. De RDA pleit voor meer onderzoek en daarbij nadrukkelijk voor het betrekken van kennis en inzichten vanuit sociale wetenschappen en multidisciplinair onderzoek.
- Voor wat betreft de informatievoorziening biedt de uitwerking van het LIW, waar momenteel door LNV samen met de provincies nader onderzoek naar wordt gedaan, de mogelijkheid voor meer en betere informatievoorziening over het samenleven met wolven.
- Dit LIW zou uitgebreid kunnen worden met een meldpunt en/of kenniscentrum. De uitwerking die nu gaande is omvat (nog) niet de onderdelen meldpunt en kenniscentrum.
- De middelen bij Rijk en provincies om dit LIW langjarig in te richten voor wat betreft de informatievoorziening, zijn op dit moment niet beschikbaar of gereserveerd. De uitwerking die nu gaande is, zal hierop ingaan. Zou het LIW worden uitgebreid met een meldpunt en/of kenniscentrum, dan zullen aanvullende middelen van Rijk en provincies beschikbaar moeten worden gesteld.

Opties Nederlandse positie t.a.v. voorstel EC

Voor alle drie de hieronder genoemde opties blijven preventieve maatregelen om schade door wolven te voorkomen het uitgangspunt.

Optie 1: instemmen met het voorstel

Argumenten voor:

- Het verlagen van de beschermde status kan na aanpassing van Europese en nationale wetgeving leiden tot meer mogelijkheden tot verjagen van wolven en zal mogelijk het beheer als instrument toe kunnen voegen naast preventieve maatregelen.
- Deze optie is in lijn met het verzoek van die provincies waar de meeste wolven leven en sluit aan bij de wens van de stakeholders op het gebied van landbouw en jacht om beheer te kunnen toepassen. De huidige derogatiesystematiek biedt volgens hen onvoldoende flexibiliteit om de groeiende wolvenpopulatie het hoofd te bieden.

- Deze optie sluit het beste aan bij het gevoel van angst dat bewoners in de wolvengebieden ervaren.
- Het **aanpassen** van de beschermde status onder het Verdrag van Bern geeft het volgende kabinet de mogelijkheid om later in het besluitvormingsproces ook de wettelijke bescherming van wolven in de Habitatrichtlijn **aan te passen**.

Bij deze optie kan op politiek niveau contact opgenomen worden met lidstaten die een mogelijke blokkerende minderheid vormen, indien u de wens heeft zich hier op Europees vlak voor in te zetten.

Optie 2: niet instemmen met het voorstel

Argumenten voor:

- Het verlagen van de beschermde status is niet noodzakelijk om de adviezen van de RDA te kunnen uitvoeren en de problemen voor veehouders beter aan te kunnen pakken. De huidige beschermingsstatus biedt voldoende flexibiliteit om de benodigde maatregelen te nemen. Er bestaat al een derogatiesystematiek.
- Het voorstel mist wetenschappelijke basis en is onvoldoende ecologisch onderbouwd. De SvI van wolven, het uitgangspunt uit de Habitatrichtlijn om te bepalen hoe het met een soort is gesteld, is niet meegewogen in het voorstel. In 2025 moeten lidstaten een rapportage van de Habitatrichtlijn aanleveren bij de EC, die als basis kan dienen voor het heroverwegen van de mate van beschermingsstatus van de wolf. Het is raadzaam om eerst deze rapportages af te wachten.
- Het verlagen van de beschermde status van wolven heeft geen invloed op de verplichting van Nederland om te (blijven) streven naar een gunstige SvI. Er zal bovendien eerst overeenkomst moeten worden bereikt over de methodologie voor het meten van de SvI van wolven.
- Het verlagen van de beschermde status van wolven leidt ertoe dat provincies geen tegemoetkoming meer kunnen geven bij wolvenschade, tenzij de soort nationale bescherming krijgt.
- Deze optie is in lijn met het verzoek van de stakeholders op het gebied van natuur- en dierenbescherming.

Optie 3: onthouding van stemmen

Argumenten voor:

- Deze optie biedt voldoende mogelijkheden om alle aspecten van het RDA-advies uit te voeren.
- Deze optie doet recht aan de positie van de Kamer door uitvoering te geven aan de motie Vestering die oproept tot een actieve inzet voor het beschermen van de wolf, zowel in Nederlands als Europees verband, en aan de motie Van der Plas die oproept om de beschermde status van de wolf niet heilig te verklaren.
- Deze optie houdt het meest rekening met de verdeelde positie van provincies, maatschappij en stakeholders.
- Deze optie is, meer dan een tegenstem, in lijn met de middenpositie omtrent de beschermde status van wolven die Nederland de afgelopen jaren heeft ingenomen in de EU.

- Met deze optie wordt ruimte geboden aan het volgende kabinet om later in het besluitvormingsproces over de wettelijke bescherming van wolven een eigen positie in te kunnen nemen (zoals bij eventueel toekomstige aanpassing van de Habitatrictlijn of nationale wetgeving).

Kenmerk
DGNV / 45937178

Bij besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid geldt onthouding als een stem tegen.

Krachtenveld

Op nationaal niveau zijn de standpunten verdeeld. Dit geldt voor de Kamer provincies, en de bredere samenleving in brede zin (zie Bijlage 1).

Bijlage 1 Krachtenveld

Kamer

- De Kamer heeft geen eenduidige positie ingenomen, gezien diverse aangenomen moties:
 - Motie Vestering die oproept tot een actieve inzet voor het beschermen van de wolf, zowel in Nederlands als Europees verband (december 2022, Kamerstuk 36 200 XIV, nr. 69).
 - Motie Van der Plas die oproept om de beschermde status van de wolf niet heilig te verklaren (december 2022, Kamerstuk 33 576, nr. 338).
 - Motie Pierik en Van der Plas die de regering verzoekt om te onderzoeken of het mogelijk is via een derogatiebeleid voor wolven in Nederland probleemwolven te identificeren en te verjagen of bejagen (januari 2024, Kamerstuk 21 501-32, nr. 1615).PVV heeft voor al deze moties gestemd.

Provincies

- Provincies hebben geen eenduidige positie ingenomen:
 - Gelderland, Fryslân, Drenthe en Overijssel hebben u verzocht zich in te zetten om de beschermde status van wolven te verlagen. Dit zijn de provincies waar het overgrote deel van de Nederlandse wolven is gevestigd.
 - Gedeputeerde Staten van Zeeland vinden dat de beschermde status van wolven verlaagd dient te worden.
 - De provincie Utrecht is tegen het voorstel om de beschermde status van wolven te verlagen.
 - Gedeputeerde Staten van Noord-Holland hebben besloten om geen visie/advies m.b.t. de beschermingsstatus van wolven te geven.

Stakeholders

- Stakeholders hebben duidelijk verschillende visies:
 - De Federatie Particulier Grondbezit (FPG) is een sterk voorstander van het verlagen van de huidige beschermde status van wolven. Namens ruim 20 agrarische en jagersorganisaties (waaronder LTO, Sectorraad Paarden, Federatie Vleesvee Nederland, KNJV en NOJG) heeft de FPG u verzocht op Europees niveau te pleiten voor de verplaatsing van wolven van bijlage IV naar bijlage V van de Habitatrichtlijn.
 - Het Nationaal Park de Hoge Veluwe ondersteunt de oproep om de beschermde status van wolven aan te passen.
 - Stichting Wij(s) met wolven vindt het gerechtvaardigd om de status "strikt beschermd" te veranderen naar "beschermd".
 - De 11 grootste natuurbeschermingsorganisaties (waaronder het Wereld Natuurfonds, de Natuur en Milieufederaties, LandschappenNL, Natuurmonumenten en de Zoogdiervereniging) hebben er bij u op aangedrongen om tegen het EC voorstel te stemmen.
 - De drie grootste dierenbeschermingsorganisaties (Dierencoalitie, Dierenbescherming, Eurogroup for Animals) hopen dat de Nederlandse positie nog steeds positief is ten opzichte van de huidige strikte beschermingsstatus van wolven.

- Staatsbosbeheer geeft aan dat het niet nodig is om de beschermde status van wolven te verlagen.

Kenmerk
DGNV / 45937178

Samenleving

- In de samenleving bestaat een verdeeld beeld over bescherming van wolven:
 - Uit het draagvlakonderzoek van eind 2023 kwam naar voren dat de groepen mensen die positief zijn en mensen die bezorgd zijn over wolven vrijwel even groot zijn.
 - De maatschappelijke dialoog die door de RDA is georganiseerd gaf aan dat de terugkeer van wolven tot dilemma's en (economische) belangenconflicten leidt. Uit de gesprekken met bewoners en organisaties bleek duidelijk dat het belangrijk is om aandacht te hebben voor de verharding in het debat over wolven en dat niemand polarisatie wil.
 - Tijdens het rondetafelgesprek van de Tweede Kamer op 4 april, waar diverse stakeholders en deskundigen aan deelnamen, kwam de grote verdeeldheid op dit onderwerp duidelijk naar voren.

Bijlage 2 Regelgeving

Verdrag van Bern

- Bij een gekwalificeerde meerderheid in de Milieuraad, zal het voorstel door de EC worden geagendeerd op de Standing Committee meeting van het Verdrag van Bern in december 2024. Omdat het een Raadsbesluit betreft heeft het Europese Parlement geen rol in dit traject.
- Hierbij is een twee-derde meerderheid nodig voor aanneming van het voorstel. EU-steun voor het voorstel is daarmee nog niet toereikend.

Habitatrichtlijn

- Als de wijziging van de beschermde status onder het Verdrag van Bern van kracht wordt, zal de EC naar verwachting een voorstel opstellen voor het overeenkomstig wijzigen van de Habitatrichtlijn.
- Concreet zou het gaan om een verplaatsing van wolven van strikt beschermd (Bijlage IV) naar beschermd (Bijlage V), waarvoor lidstaten alleen maatregelen moeten treffen voor het bereiken van een gunstige SvI.
- Voor het wijzigen van Bijlage IV is unanieme steun van alle lidstaten nodig.
- Omdat deze procedure (in artikel 19) niet in lijn is met de EU-besluitvormingsprocedures die in het Verdrag van Lissabon zijn afgesproken, is het op dit moment onduidelijk hoe de besluitvorming over wijziging van (Bijlage IV van) de Habitatrichtlijn t.z.t. zal plaatsvinden. Mogelijk zal eerst (artikel 19 van) deze richtlijn gewijzigd moeten worden.
- Wolven staan ook op Bijlage II van de Habitatrichtlijn, welke verplicht tot het (op een bepaald moment) aanwijzen van Natura 2000-gebieden voor de soort. De EC heeft geen intentie uitgesproken om de Bijlage II status aan te passen.

Nationale wetgeving

- Wanneer wolven in de Habitatrichtlijn van Bijlage IV naar Bijlage V worden verplaatst, bestaat er onder het regime van de Omgevingswet geen bescherming meer voor deze soort in Nederland.
- Er geldt dan nog wel de EU-verplichting om maatregelen te treffen voor een gunstige SvI van deze soort.
- Wolven kunnen in dat geval desgewenst in Nederland aangewezen worden als nationaal beschermde soort. Hierdoor wordt het beheer van wolven weer gebonden aan nationale wettelijke voorwaarden, die in beginsel overeenkomen met de Europese voorwaarden voor strikt beschermde soorten.
- Voor het beheer van nationaal beschermde soorten geldt dat:
 - er geen andere bevredigende oplossing bestaat,
 - het beheer nodig is voor een aantal specifiek in het Besluit genoemde redenen, en
 - het beheer geen afbreuk doet aan het streven naar een gunstige SvI.
- Pas als wolven nationaal beschermd worden, is het voor provincies toegestaan om een tegemoetkoming in de schade toe te kennen. Tegemoetkoming zonder deze wettelijke basis kan door de EU als ongeoorloofde staatssteun worden gezien.²

² [EUR-Lex - 62020CJ0238 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)