

No. W11.25.00181/IV

's-Gravenhage, 10 september 2025

Bij Kabinetsmissive van 14 juli 2025, no.2025001627, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving en van het Besluit kwaliteit leefomgeving in verband met de bescherming van de wolf en goudjakhals, met nota van toelichting.

De wolf in Nederland

De wolf heeft zich sinds enkele jaren opnieuw gevestigd in Nederland. Dat heeft geleid tot uiteenlopende reacties in de maatschappij. Aan de ene kant zijn er zorgen over incidenten tussen wolven en mensen of (landbouw)huisdieren, zoals schapen en honden. De aanwezigheid van de wolf wordt tegelijk ook wel gezien als een teken van natuurherstel en een bijdrage aan de biodiversiteit.

Aanpak incidenten met wolven

Om adequaat op te treden bij incidenten, kan het onder omstandigheden nodig zijn een individuele wolf te vangen om vervolgens een zender aan te brengen en het gedrag van de wolf te volgen. Als uiterst middel kan het nodig zijn een individuele wolf te doden.

Met de huidige wet is het al mogelijk om een vergunning te verkrijgen voor het vangen of doden van een wolf als aan drie criteria is voldaan:

1. er bestaat geen andere bevredigende oplossing;
2. het is nodig vanwege één van de belangen genoemd in de huidige wet (bijvoorbeeld: de openbare veiligheid); en
3. er wordt geen afbreuk gedaan aan het streven om de wolf als diersoort in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan.

Inhoud van het ontwerpbesluit

De beschermingsstatus van de wolf in de Europese Habitatrichtlijn is gewijzigd van 'strikt beschermd' naar 'beschermd'. Het ontwerpbesluit implementeert deze wijziging in het nationale recht. Ook worden beoordelingsregels over het vangen van wolven bij 'probleemsituaties' en het doden van 'probleemwolven' voorgesteld. Daarnaast regelt het ontwerpbesluit dat de goudjakhals de status 'beschermd' krijgt, overeenkomstig de Habitatrichtlijn. De goudjakhals had in Nederland nog geen beschermingsstatus.

De Afdeling heeft geen opmerkingen over de implementatie van de gewijzigde beschermingsstatus van de wolf en de nieuwe beschermingsstatus van de goudjakhals. Wel heeft de Afdeling opmerkingen over de verhouding tussen de voorgestelde beoordelingsregels en de Habitatrichtlijn, en over de geschiktheid van de regels om het beoogde doel te bereiken.

AAN DE KONING

Beoordelingsregels te ruim

De voorgestelde specifieke beoordelingsregels gaan over het vangen van wolven bij 'probleemsituaties' en het doden van 'probleemwolven'. Het doel is om deze regels te gebruiken bij de invulling van de bestaande wettelijke vereisten voor het verlenen van een vergunning voor het vangen of doden van een wolf.

Volgens rechtspraak van het Europees Hof van Justitie over de Habitatrichtlijn moet bij onzekerheid over een gunstige staat van instandhouding van de wolf als beschermde diersoort worden uitgegaan van een ongunstige staat van instandhouding. 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. Bij een ongunstige staat van instandhouding mag een wolf alleen in uitzonderlijke omstandigheden worden gevangen of gedood. 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.

Tegen deze achtergrond zijn de voorgestelde beoordelingsregels op dit moment te ruim. De in het ontwerpbesluit genoemde omstandigheden die aanleiding kunnen zijn voor het vangen of doden van een wolf verschillen sterk naar aard en ernst. Vanwege het uitgangspunt van een ongunstige staat van instandhouding biedt de Habitatrichtlijn alleen ruimte voor het vangen of doden van een wolf in de meest ernstige situaties. De Afdeling adviseert de voorgestelde beoordelingsregels hierop aan te passen.

Geschiktheid beoordelingsregels en koepelvergunningen

In de toelichting wordt niet duidelijk op welke punten het huidige recht in combinatie met het beleid over probleemwolven en probleemsituaties niet toereikend zijn en hoe de voorgestelde regels dat oplossen. Verder maakt de Afdeling opmerkingen over het voorgestelde systeem van 'koepelvergunningen'. Daarmee wordt het mogelijk om op voorhand vergunningen te verlenen voor het vangen of doden van wolven zonder dat bij de vergunningverlening duidelijk is of aan alle drie de bestaande wettelijke vereisten is voldaan. De Afdeling adviseert, mede gezien het huidige uitgangspunt over de staat van instandhouding van de wolf, geen gebruik te maken van koepelvergunningen, maar alleen van individuele vergunningen.

Handelingsperspectief

Wanneer een gunstige staat van instandhouding van de wolf is bereikt, zullen de mogelijkheden voor het vangen of doden van wolven bij problemen ruimer worden. Op dit moment is een ongunstige staat van instandhouding het uitgangspunt en zijn de mogelijkheden op grond van de Habitatrichtlijn dus beperkt.

Conclusie

In verband met de gemaakte opmerkingen dient het ontwerpbesluit nader te worden overwogen.

1. Achtergrond inhoud van het ontwerpbesluit

a. *Maatschappelijk debat over de wolf in Nederland*

De wolf heeft zich sinds enkele jaren opnieuw gevestigd in Nederland. Vanaf 2015 komen wolven in toenemende mate voor en sinds 2019 is sprake van wolvenparen met jongen. Op dit moment leven elf wolvenroedels in Nederland, waarvan er zeven zijn gevestigd op de Veluwe en vier in de provincies Friesland, Drenthe, Overijssel en Utrecht.¹

Vanwege de terugkeer van de wolf in Nederland is onderzoek verricht naar het gedrag van wolven en de interactie tussen wolven en mensen. Uit dit onderzoek blijkt onder meer dat wolven flexibele dieren zijn, die zich in cultuurlandschappen snel aanpassen aan de aanwezigheid van mensen. Zo lang wolven mensen zien als potentiële bedreiging of toppredator zullen zij de confrontatie met mensen blijven mijden. Wanneer wolven mensen gaan associëren met voedsel (positieve conditionering) kunnen echter conflictrisico's ontstaan.²

De terugkomst van de wolf in Nederland heeft geleid tot uiteenlopende emoties en reacties in de maatschappij. Aan de ene kant zijn er zorgen over incidenten met wolven. De aanwezigheid van de wolf wordt tegelijk ook wel gezien als een teken van natuurherstel en een bijdrage aan de biodiversiteit. Volgens de toelichting zijn er de afgelopen jaren met name meldingen geweest van aanvallen van wolven op schapen. Daarnaast komen incidenten voor tussen wolven en mensen dan wel honden.³ Inmiddels zijn er voor twee specifieke wolven afschotvergunningen verleend vanwege een aanval op mensen.⁴

Provincies zijn verantwoordelijk voor het beleid over de bescherming van de wolf en de samenleving tussen wolf en mens. Hieraan wordt onder meer invulling gegeven door interprovinciaal wolvenbeleid (het Wolvenplan 2025), waarin interventierichtlijnen zijn opgenomen om in te kunnen grijpen bij incidenten.⁵ In die gevallen wordt in het Wolvenplan 2025 gesproken van 'probleemsituaties' en, wanneer dezelfde wolf daar vaker bij betrokken is, van 'probleemwolven'. Deze interventierichtlijnen geven een indicatie voor een situatie waarin zou kunnen worden ingegrepen met een vergunning voor het vangen of doden van een wolf.⁶ Het ontwerpbesluit zet de huidige beleidsdefinities van 'probleemwolven' en 'probleemsituaties' om naar wettelijke definities (zie hierna paragraaf 1b).

¹ Nota van Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.1 'Vestiging wolf in Nederland en maatschappelijk debat'.

² Zie het rapport 'De Wolf terug in Nederland. Een factfinding study' door Wageningen University & Research, Instituut Natuur- en Bosonderzoek en Senckenberg world of biodiversity, Wageningen, september 2021, p. 82.

³ Nota van Toelichting, Algemeen Deel, paragraaf 2.1 'Vestiging wolf in Nederland en maatschappelijk debat'.

⁴ Wolf GW3237m (Bram) en wolf GW4655m (Hubertus).

⁵ Interprovinciaal Overleg, Wolvenplan 2025, april 2025.

⁶ Wolvenplan 2025, Interventierichtlijnen, p. 64.

b. *Beschermingsstatus wolf*

Aanleiding voor dit ontwerpbesluit is een wijziging van de Habitatrichtlijn⁷ en het Verdrag van Bern,⁸ waarbij de beschermingsstatus van de wolf (*canis lupus*) is veranderd van 'strikt beschermde diersoort' naar 'beschermde diersoort'. De wijziging van de Habitatrichtlijn is in werking getreden per 14 juli 2025.⁹

Ter implementatie van deze wijziging bepaalt het ontwerpbesluit dat de wolf wordt toegevoegd aan bijlage IX, onder A, van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) als 'andere beschermde diersoort' (zie verder punt 3).¹⁰

Voor beschermde diersoorten mogen lidstaten op grond van de Habitatrichtlijn beheermaatregelen nemen.¹¹ Dat mag bij strikt beschermde soorten niet.¹² De ruimte om beheermaatregelen te nemen voor beschermde soorten is echter beperkt. Voor zover deze maatregelen zijn gericht op het 'aan de natuur onttrekken' van dieren van beschermde soorten, moet dat verenigbaar zijn met het behoud van de soort in een gunstige staat van instandhouding.¹³

Dit ontwerpbesluit gaat over maatregelen die zijn gericht op het aan de natuur onttrekken van wolven. Het ontwerpbesluit bevat – in aanvulling op de bestaande beoordelingsregels voor beschermde diersoorten in artikel 8.74l van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) – specifieke beoordelingsregels voor vergunningaanvragen om een 'probleemwolf' te doden of een wolf te vangen voor het aanbrengen van een zender of het overbrengen van de wolf naar een ander gebied bij een 'probleemsituatie'.¹⁴ Aan een vergunning wordt het voorschrift verbonden dat het doden of vangen alleen plaatsvindt na raadpleging van een wolvendeskundige.¹⁵

⁷ Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, PbEG L 206/7.

⁸ Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa, wijziging van 6 maart 2025, *Trb* 2025, 33.

⁹ Richtlijn (EU) 2025/1237 van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2025 tot wijziging van Richtlijn 92/43/EEG van de Raad wat betreft de beschermingsstatus van de wolf (*Canis lupus*), PbEU L 2025/1237.

¹⁰ Artikel I van het ontwerpbesluit.

¹¹ Bij beheermaatregelen gaat het doorgaans om populatiebeheer. Dat houdt in dat op basis van een planmatige en langdurige aanpak de omvang van populaties van diersoorten wordt beperkt als dat nodig is vanwege (bijvoorbeeld) de ernst en omvang van de schade die de populaties aanrichten of vanwege een groot openbaar belang. Vergelijk C.W. Backes e.a., 'Natuur in de Omgevingswet', Boom Juridisch Den Haag 2024, p. 363.

¹² Dat laat onverlet dat ook bij strikt beschermde diersoorten in uitzonderlijke gevallen vergunning mag worden verleend voor het afschot of het vangen van één specifiek dier. Het moet dan gaan om zeer ernstige incidenten, waarbij de gevolgen voor de staat van instandhouding van de diersoort neutraal zijn.

¹³ Artikel 14 van de Habitatrichtlijn.

¹⁴ Artikel II, onderdeel A, van het ontwerpbesluit.

¹⁵ Artikel II, onderdeel B, van het ontwerpbesluit.

Het ontwerpbesluit gaat niet over andere (beheer)maatregelen voor wolven, zoals het opzettelijk verstoren¹⁶ van wolven, waarvoor vanwege het gewijzigde beschermingsregime geen vergunningplicht meer geldt.¹⁷

c. *Beschermingsstatus goudjakhals*

De goudjakhals (*canis aureus*) is in de Habitatrichtlijn aangewezen als beschermde diersoort. In Nederland was het tot nu toe niet nodig de beschermingsstatus voor deze diersoort te implementeren, omdat de goudjakhals hier tot voor kort niet aanwezig was. Vanuit provincies is de wens naar voren gekomen om de goudjakhals alsnog een beschermde status toe te kennen.

Het ontwerpbesluit maakt van de gelegenheid gebruik om, naast de gewijzigde beschermingsstatus van de wolf, ook de beschermingsstatus van de goudjakhals te regelen.¹⁸ De Afdeling maakt in dit advies geen opmerkingen over de beschermingsstatus van de goudjakhals.

d. *Schaderegeling*

Het ontwerpbesluit leidt ertoe dat de bestaande regeling voor tegemoetkoming in schade aangericht door beschermde diersoorten¹⁹ van toepassing wordt op gevallen waarbij schade is aangericht door de wolf of de goudjakhals. Over schade aangericht door de wolf regelt het ontwerpbesluit dat deze schaderegeling ook van toepassing is in de periode vanaf 14 juli 2025 tot de inwerkingtreding van het ontwerpbesluit.²⁰ De Afdeling maakt over dit onderdeel van het ontwerpbesluit geen opmerkingen.

e. *Implementatie Habitatrichtlijn*

De Afdeling begrijpt de toelichting zo dat het ontwerpbesluit een (nadere) implementatie is van de Habitatrichtlijn voor zover het gaat om de beschermingsstatus van de wolf en de goudjakhals (artikel I van het ontwerpbesluit).

Volgens de toelichting betekent de gewijzigde beschermingsstatus van de wolf in de Habitatrichtlijn dat de lidstaten beleidsruimte hebben om maatregelen te

¹⁶ De term 'opzettelijk verstoren' komt uit artikel 12 van de Habitatrichtlijn. Hieronder wordt in ieder geval verstaan: 'Elke opzettelijke verstoring die van invloed kan zijn op de overlevingskansen, het voortplantingssucces of het voortplantingsvermogen van een beschermde soort, of die leidt tot een verkleining van het leefgebied of tot verplaatsing of verdringing van de soort.' Zie 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, par. 2.3.2.a.

¹⁷ Vergelijk artikel 11.54, eerste lid, van het Bal (beschermde regime) ten opzichte van artikel 11.46, eerste lid, van het Bal (strikt beschermd regime).

¹⁸ Artikel I van het ontwerpbesluit.

¹⁹ Artikel 15.53, eerste lid, van de Omgevingswet en artikel 9.3 van het Omgevingsbesluit.

²⁰ Artikel III van het ontwerpbesluit.

nemen zoals de voorgestelde specifieke beoordelingsregels (artikel II van het ontwerpbesluit).²¹ In het onderstaande gaat de Afdeling in op deze beoordelingsregels.

2. Leeswijzer

Voor de juridische context geeft de Afdeling hierna eerst een overzicht van het huidige wettelijke kader voor vergunningverlening voor het doden of vangen van een wolf dat met dit ontwerpbesluit komt te gelden (paragraaf 3). Daarna volgen twee opmerkingen over de wetgevingsprocedure en de voorbereiding van het voorgelegde ontwerpbesluit (paragraaf 4).

Vervolgens beoordeelt de Afdeling het ontwerpbesluit inhoudelijk. Deze inhoudelijke beoordeling gaat over de voorgestelde beoordelingsregels voor vergunningen voor het afschot of het vangen van een wolf. De Afdeling begint met een juridische toets van de beoordelingsregels in het licht van de Habitatrichtlijn (paragraaf 5). Hierna maakt de Afdeling opmerkingen over de geschiktheid van de beoordelingsregels voor het beoogde doel (paragraaf 6). Aansluitend bespreekt de Afdeling de consequenties van het volgens de toelichting beoogde gebruik van koepelvergunningen (paragraaf 7).

Uit de inhoudelijke beoordeling komt alles bijeen genomen een aantal bezwaren naar voren. Vanwege deze bezwaren adviseert de Afdeling de voorgestelde beoordelingsregels aan te passen (paragraaf 8).

3. Juridisch kader vergunningverlening doden of vangen wolf

Het ontwerpbesluit leidt ertoe dat het beschermingsregime van artikel 11.54 van het Bal komt te gelden. Op grond van dit beschermingsregime is de hoofdregel dat 'flora- en fauna-activiteiten', zoals het opzettelijk doden of vangen van beschermde diersoorten, verboden zijn. Artikel 11.54 formuleert enkele uitzonderingen op deze hoofdregel. Zo geldt het verbod niet als het verrichten van de activiteit op grond van een andere wet is toegestaan en is voldaan aan de eisen die zijn opgenomen in artikel 8.74l van het Bkl.

Op grond van artikel 8.74l, eerste lid, van het Bkl wordt een omgevingsvergunning alleen verleend als aan drie eisen is voldaan:

1. er bestaat geen andere bevredigende oplossing,
2. de activiteit is nodig vanwege één van de in art. 8.74l, eerste lid onder b, genoemde belangen, zoals het belang van de volksgezondheid of dat van de openbare veiligheid, én

²¹ De toelichting op implementatieregelgeving dient een transponeringstabel te bevatten, waarin ook wordt aangegeven op welke punten gebruik is gemaakt van beleidsruimte (Aanwijzing 9.12 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).

3. de activiteit doet geen afbreuk aan het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan.

Dit wettelijke kader is vrijwel gelijk aan het wettelijke kader dat geldt voor vergunningverlening voor het doden of vangen van een dier van een strikt beschermde soort. Het verschil is dat er bij een beschermde soort meer belangen zijn die kunnen maken dat het doden of vangen nodig is. De andere twee criteria (geen andere bevredigende oplossing en behoud van een gunstige staat van instandhouding) zijn echter gelijk aan het strikt beschermde regime.²²

Artikel 8.74l van het Bkl is het basiskader voor vergunningverlening voor flora- en fauna-activiteiten met betrekking tot beschermde diersoorten. Het is daarom ook zonder de voorgestelde beoordelingsregels mogelijk om bij ernstige incidenten met een wolf een vergunning aan te vragen voor het doden of vangen van zo'n wolf.

Het ontwerpbesluit beoogt nadere invulling te geven aan de eerste twee vereisten van artikel 8.74l, eerste lid, van het Bkl (er bestaat geen andere bevredigende oplossing en de activiteit is nodig in het belang van bijvoorbeeld de volksgezondheid). Deze beide vereisten worden volgens de toelichting als vervuld beschouwd wanneer sprake is van het opzettelijk doden van een 'probleemwolf' zoals omschreven in het ontwerpbesluit en van het opzettelijk vangen van een wolf met het oog op een 'probleemsituatie' in de zin van het ontwerpbesluit.

Dat laat onverlet dat een vergunning voor de voorgenomen activiteit pas mag worden verleend als óók is aangetoond dat de voorgenomen activiteit geen afbreuk doet aan het streven de wolvenpopulatie in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan. Dit is immers het derde vereiste van artikel 8.74l, eerste lid, van het Bkl.

Van belang is verder dat bij het verrichten van flora- en fauna-activiteiten altijd de specifieke zorgplicht van artikel 11.27 van het Bal in acht moet worden genomen. Deze zorgplicht houdt in dat nadelige gevolgen voor de bescherming van de natuur zoveel mogelijk moeten worden voorkomen of beperkt. Daarnaast bevat de zorgplicht een aantal concrete verplichtingen om in acht te nemen voordat flora- en fauna-activiteiten (zoals het vangen of doden van beschermde diersoorten) worden verricht.

4. Vorbereiding ontwerpbesluit: voorhangprocedure en onderzoek

²² Zie artikel 8.74k, eerste lid, onder c, van het Bkl (strikt beschermde soorten) en artikel 8.74l, eerste lid, onder c, van het Bkl (beschermde soorten).

In zowel de wetgevingsprocedure als de voorbereiding van het ontwerpbesluit liggen redenen om een eventuele wijziging van het ontwerpbesluit na het uitbrengen van dit advies opnieuw aan de Afdeling voor advies voor te leggen. Hierop gaat de Afdeling in het onderstaande in.

a. *Voorhangprocedure*

Voor dit ontwerpbesluit geldt op grond van de Omgevingswet een voorhangprocedure.²³ Op 6 juni 2025 is het ontwerpbesluit ter voorhang toegezonden aan de Tweede en Eerste Kamer. Ten tijde van de voorbereiding en vaststelling van dit advies is de voorhangprocedure nog niet afgerond.²⁴

Wanneer is voorzien in een voorhangprocedure adviseert de Afdeling in beginsel pas nadat de voorhangprocedure is afgerond. De staatssecretaris heeft echter bij brief aan de Tweede en Eerste Kamer aangegeven belang te hechten aan een snelle behandeling en met het oog daarop het ontwerpbesluit parallel aan de behandeling in beide Kamers aan de Afdeling te willen voorleggen voor een spoedadvies. De Afdeling heeft hierom geconcludeerd dat het wenselijk is dit advies hangende de voorhangprocedure uit te brengen.

De Afdeling benadrukt dat voor zover de regering naar aanleiding van de voorhangprocedure substantiële wijzigingen aanbrengt in het ontwerpbesluit, het aangepaste ontwerpbesluit opnieuw voor advies aan de Afdeling dient te worden voorgelegd.²⁵

b. *Onderzoek staat van instandhouding*

De Afdeling merkt op dat de informatie die nodig is om de gevolgen van de voorgestelde beoordelingsregels te overzien niet compleet is. De toelichting vermeldt dat onderzoek is verricht naar de staat van instandhouding van de wolf in Nederland.²⁶ Het onderzoeksrapport is echter nog niet beschikbaar.

De toelichting onderkent dat duidelijkheid over de staat van instandhouding van de wolf belangrijk is. Uit artikel 8.74l, eerste lid, van het Bkl volgt dat het streven naar het laten *voortbestaan* van een gunstige staat van instandhouding van de wolf als beschermde diersoort een voorwaarde is om een vergunning te kunnen krijgen voor het vangen of doden van een wolf.²⁷ Het streven naar het laten

²³ Artikel 23.5, eerste lid, Omgevingswet.

²⁴ Kamerstukken I 2024/25, 33118, nr. GN, Kamerstukken II 2024/25, 33118, nr. 298, Kamerstukken II 2024/25, 33118, nr. 299, Kamerstukken I 2024/25, 33118, nr. GM.

²⁵ Vergelijk de voorlichting van de Afdeling van 9 november 2022, W04.22.0112/I/Vo, over op welke wijze de Kamer beschikking kan krijgen over het advies van de Afdeling advisering bij de voorhang van een Algemene Maatregel van Bestuur, onder 5.b. In deze voorlichting heeft de Afdeling het aanbod gedaan eerder te adviseren, maar aan dit aanbod is vooralsnog geen invulling gegeven.

²⁶ Nota van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2.2.1, onder I, 'Bepaling staat van instandhouding'.

²⁷ Nota van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2.2.1, onder I, 'Bepaling staat van instandhouding'.

voortbestaan van een gunstige instandhouding veronderstelt het bestaan van een gunstige staat van instandhouding.

Nu het onderzoeksrapport over de staat van instandhouding nog niet beschikbaar is, betekent dit dat in wetenschappelijk opzicht onzekerheid bestaat over de staat van instandhouding van de wolf als soort in Nederland. Dit betekent ook dat op grond van het Unierechtelijke voorzorgsbeginsel een ongunstige staat van instandhouding moet worden verondersteld (zie hierna paragraaf 5). In dit advies gaat de Afdeling er daarom van uit dat de staat van instandhouding van de wolf in Nederland ongunstig is.

Voor zover het onderzoeksrapport leidt tot wijziging van het ontwerpbesluit, adviseert de Afdeling het aangepaste ontwerpbesluit opnieuw voor advies aan haar voor te leggen.

5. De voorgestelde beoordelingsregels in verhouding tot de Habitatrichtlijn

De toelichting bij het ontwerpbesluit gaat ervan uit dat de wijziging van de beschermingsstatus van de wolf in de Habitatrichtlijn – van ‘strikt beschermd’ naar ‘beschermd’ – de ruimte biedt voor de voorgestelde beoordelingsregels voor het doden van probleemwolven en het vangen van wolven bij probleemsituaties.²⁸

Deze ruimte is echter beperkt. De wolf is nog steeds een beschermde diersoort. Het vergunningensysteem dat door het ontwerpbesluit komt te gelden gaat uit van een verbod op (onder meer) het doden of vangen van de wolf als beschermde diersoort. Alleen als aan de in paragraaf 3 genoemde vereisten van artikel 11.54, tweede lid, aanhef en onder b, van het Bal in verbinding met artikel 8.74I, eerste lid, van het Bkl is voldaan, kan bij wijze van uitzondering een vergunning voor het doden of vangen van een wolf worden verleend.

Tegen deze achtergrond maakt de Afdeling een opmerking over de wijze waarop in de toelichting bij het ontwerpbesluit wordt ingegaan op het vereiste van het voortbestaan van een gunstige staat van instandhouding.

a. *Voorzorgsbeginsel bij ongunstige staat van instandhouding*

Zoals in paragraaf 1b hierboven is opgemerkt, hebben lidstaten bij beschermde soorten beperkte ruimte om beheermaatregelen te nemen. Deze beperkte ruimte vloeit voort uit het volgende.

Artikel 14 van de Habitatrichtlijn bepaalt dat lidstaten de nodige maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat het aan de natuur onttrekken en de exploitatie van specimen van de in bijlage V genoemde beschermde soorten verenigbaar is met “het behoud van de betreffende beschermde soort in een gunstige staat van

²⁸ Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.1.1 ‘Beschermingsnoodzaak’.

instandhouding". Het behoud van een gunstige staat van instandhouding veronderstelt dat er een gunstige staat van instandhouding is.

Artikel 16 van de Habitatrichtlijn bepaalt dat lidstaten mogen afwijken van het bepaalde in de artikelen 12, 13, 14 en 15 letters a en b onder bepaalde voorwaarden, waaronder de voorwaarde dat de afwijking geen afbreuk doet aan het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten *voortbestaan*. Dat impliceert wederom dat er een gunstige staat van instandhouding is.

Volgens rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: HvJEU) en richtsnoeren van de Europese Commissie moet het bevoegd gezag bij de beoordeling van een vergunningaanvraag voor de afwijking van het beschermingsregime twee stappen verrichten. Bij de eerste stap wordt de staat van instandhouding van de soort vastgesteld en bij de tweede stap de impact die de afwijking zal hebben op de staat van instandhouding van die soort.²⁹ Deze rechtspraak en richtsnoeren gaan over strikt beschermde diersoorten, maar uit de rechtspraak van het HvJEU blijkt dat deze benadering eveneens van toepassing is bij de toetsing aan ditzelfde criterium van een gunstige staat van instandhouding bij beschermde diersoorten.³⁰

Wanneer op basis van de beste beschikbare wetenschappelijke gegevens onzekerheid bestaat over de staat van instandhouding van een beschermde soort in een lidstaat, dient deze lidstaat zich volgens rechtspraak van het HvJEU op grond van het voorzorgsbeginsel te onthouden van activiteiten gericht op het 'aan de natuur onttrekken' van beschermde dieren.³¹

Zoals opgemerkt in paragraaf 4b bestaat in Nederland in wetenschappelijk opzicht onzekerheid over de staat van instandhouding van de wolf, zodat een ongunstige staat van instandhouding moet worden verondersteld. De toelichting vermeldt dat het niet aannemelijk lijkt dat het vereiste van het behoud van het streven naar een gunstige staat van instandhouding een obstakel zal zijn voor de vergunningverlening, omdat het om een gering aantal 'probleemwolven' zal gaan en de groei en verspreiding van de wolvenpopulatie een positieve trend vertoont.³² Zonder het onderzoeksrapport is het echter onduidelijk waar de conclusie dat de groei van de wolvenpopulatie een positieve trend vertoont op is gebaseerd. Daar komt bij dat een positieve trend in groei en verspreiding niet

²⁹ HvJEU 10 oktober 2019, C-674/17, LSL Tapiola, punt 58. Deze toets van twee stappen blijkt ook uit 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, punt 3-62.

³⁰ HvJEU 29 juli 2024, C-436/22, ECLI:EU:C:2024:656, punt 56.

³¹ HvJEU 29 juli 2024, C-436/22, ASCEL / Castilla y León, punten 71-74; HvJEU 12 juni 2025, C-629/23, MTÜ Eesti Suurkiskjad / Keskkonaamet, punten 37-42.

³² Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.1.3 'Wijziging Bkl: versoepeling beoordelingskader bij doden probleemwolven en vangen wolven'.

automatisch betekent dat sprake is van een gunstige staat van instandhouding in Nederland.

Dat het derde criterium van artikel 8.74l, eerste lid, van het Bkl (het voortbestaan van een gunstige staat van instandhouding) niet aan vergunningverlening in de weg zal staan, is op basis van de in de toelichting gegeven motivering dan ook niet zonder meer aannemelijk.

b. *Afschot of vangen wolf met neutrale gevolgen voor de staat van instandhouding*

Het voorgaande roept de vraag op of er mogelijkheden zijn voor afschot van een dier dat tot een beschermde soort behoort als er geen gunstige staat van instandhouding van de soort is. Gezien de hierboven besproken formulering van artikel 8.74l, eerste lid, onder c, van het Bkl, dat strikt aansluit bij de artikelen 14 en 16 van de Habitatrichtlijn, is de ruimte daarvoor beperkt.

Dat neemt niet weg dat afschot van een specifiek dier van een beschermde soort bij wijze van uitzondering verenigbaar kan zijn met deze beschermde status, ook bij een ongunstige staat van instandhouding. Volgens rechtspraak van het HvJEU en richtsnoeren van de Europese Commissie kan dit alleen wanneer naar behoren is vastgesteld dat de ongunstige staat van instandhouding van deze populaties niet kan verslechteren of niet kan verhinderen dat deze in een gunstige staat van instandhouding worden hersteld. In dat geval zijn de gevolgen van de maatregel voor de betrokken soort neutraal.³³ Dat betekent dat het bevoegd gezag in uitzonderlijke gevallen de in paragraaf 5a genoemde eerste stap (wat is de staat van instandhouding?) kan overslaan en kan doorgaan naar de tweede stap (impact op de staat van instandhouding).

De Afdeling gaat hierna in op de betekenis van deze beperkte uitzondering voor de voorgestelde beoordelingsregels.

c. *Betekenis voor de voorgestelde beoordelingsregels*

De vraag is of de voorgestelde beoordelingsregels passen binnen de beperkte ruimte om dieren van een beschermde soort aan de natuur te onttrekken wanneer de staat van instandhouding van deze soort ongunstig is. De Afdeling ziet in dat verband een aantal risico's bij de opzet van de voorgestelde beoordelingsregels.

De voorgestelde beoordelingsregels maken een onderscheid tussen een 'probleemsituatie' en een 'probleemwolf'. Een probleemsituatie is minder ernstig dan een probleemwolf. Een probleemsituatie kan leiden tot een vergunning om de wolf te vangen voor het aanbrengen van een zender of voor het overbrengen

³³ HvJEU 10 oktober 2019, C-674/17, LSL Tapiola, punt 68; HvJEU 14 juni 2007, C-342/05, Commissie/Finland, punt 29. Mededeling van de Europese Commissie, Richtsnoeren inzake de strikte bescherming van diersoorten van communautair belang uit hoofde van de habitatrichtlijn, C/2021/7301 final, punt 24.

van de wolf naar een ander gebied. Wanneer het gaat om een probleemwolf kan dit leiden tot een vergunning om de wolf te doden.

Het is opvallend dat de in het ontwerpbesluit genoemde vier categorieën van omstandigheden die maken dat sprake is van een probleemwolf sterk verschillen naar aard en ernst.³⁴ Het gaat enerzijds om ernstige omstandigheden zoals agressief gedrag van de wolf tegen mensen of tegen vee dat zich bevindt in een goed afgesloten stal of dat wordt beschermd door een goed functionerend raster.³⁵ Van een probleemwolf is echter ook sprake als aversieve conditionering niet succesvol of niet mogelijk was na het zich voordoen van één of meer 'probleemsituaties'. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de situatie waarin de wolf ten minste twee keer is waargenomen op minder dan 30 meter van bewoonde huizen waar zich honden bevinden, met een tussenliggende periode van ten minste twee weken.³⁶

Gezien de beperkte ruimte om een individuele wolf te doden bij een ongunstige staat van instandhouding, is het aannemelijk dat agressieve gedragingen tegenover mensen of vee in een afgesloten stal of binnen een goed functionerend raster binnen die ruimte vallen, maar dat lichtere 'probleemsituaties' niet daaronder vallen. Agressief gedrag van een wolf tegenover mensen is ook de reden geweest voor de afschotvergunningen die tot nu toe zijn verleend voor de twee bekende probleemwolven.

Ook de acht genoemde omstandigheden die maken dat sprake is van een 'probleemsituatie' verschillen sterk van elkaar.³⁷ Het gaat om omstandigheden variërend van "de wolf is ten minste twee keer waargenomen op minder dan 30 m van bewoonde huizen in hetzelfde gebied gedurende een periode van minder dan twee weken" tot "de wolf heeft ten minste twee keer binnen een periode van minder dan twee weken dezelfde schaapskudde aangevallen die onder bescherming van een herder staat".

Binnen de beperkte ruimte om een individuele wolf te vangen bij een ongunstige staat van instandhouding, is het denkbaar dat aanvallen van de wolf op dezelfde schaapskudde met herder daarbinnen kunnen vallen. Dat is echter niet (zonder nadere motivering) aannemelijk voor de enkele waarneming van een wolf als omschreven in de voorgestelde beoordelingsregels.

Daar komt bij dat de voorgestelde specifieke beoordelingsregels – voor zover zij gaan over het vangen van een wolf – zowel zijn gericht op het *voorkomen* van een probleemsituatie als op het *aanpakken* van een probleemsituatie.³⁸ Dit kan betekenen dat een wolf wordt gevangen, mits de gevolgen voor de staat van

³⁴ Voorgesteld artikel 8.74la, tweede lid, onder a t/m d, van het Bkl.

³⁵ Voorgesteld artikel 8.74la, tweede lid, onder b tot en met d, van het Bkl.

³⁶ Voorgesteld artikel 8.74la, tweede lid, onder a, onder 5 van het Bkl.

³⁷ Voorgesteld artikel 8.74la, tweede lid, onder a, onder 1 t/m 8.

³⁸ Voorgesteld artikel 8.74la, eerste lid, onder b.

instandhouding neutraal zijn, om te voorkomen dat één van de genoemde probleemsituaties zich voor gaan doen. Bijvoorbeeld om te *voorkomen* dat de wolf ten minste twee keer wordt waargenomen op minder dan 30 m van bewoonde huizen. Met de huidige staat van instandhouding van de wolf is het niet aannemelijk dat de Habitatrichtlijn daar ruimte voor biedt. Het vangen van een individuele wolf zou beperkt moeten blijven tot het *aanpakken* van de meest ernstige situaties.

Vanwege het uitgangspunt van een ongunstige staat van instandhouding van de wolf biedt de Habitatrichtlijn op dit moment alleen ruimte voor het vangen of doden van een wolf in de meest ernstige situaties van agressie van een wolf, zoals hierboven nader uiteen gezet. De Afdeling adviseert om de voorgestelde beoordelingsregels tot die situaties te beperken.

Onverminderd het voorgaande gaat de Afdeling hierna in op de geschiktheid van de beoordelingsregels voor het beoogde doel ervan en op de in de toelichting bij het ontwerpbesluit omschreven constructie met koepelvergunningen.

6. De geschiktheid van de voorgestelde beoordelingsregels

Het ontwerpbesluit beoogt ten opzichte van de al bestaande basisregels voor vergunningverlening voor beschermde diersoorten specifieke beoordelingsregels toe te voegen om de praktijk meer houvast te bieden.

De Afdeling is er niet van overtuigd dat de voorgestelde beoordelingsregels een geschikt middel zijn om het gewenste doel te bereiken. De Afdeling licht dat toe op drie punten.

a. *Juridisch houvast bij wolvenincidenten*

Volgens de toelichting beogen de beoordelingsregels juridisch houvast te bieden voor de motivering van vergunningverlening met het oog op ingrijpen bij wolvenincidenten. De redenen waarom de beoordelingsregels bijdragen aan dit juridisch houvast worden in de toelichting niet uitgewerkt.

Ook zonder de voorgestelde beoordelingsregels is het op grond van artikel 11.54, tweede lid, aanhef en onder b, van het Bal in verbinding met artikel 8.74I, eerste lid, van het Bkl mogelijk om in uitzonderlijke situaties vergunning te verlenen voor het doden of vangen van een wolf. Daarbij kan op basis van de interventierichtlijnen in het Wolvenplan 2025 op verschillende manieren worden opgetreden bij probleemwolven en probleemsituaties zoals in dat beleid geformuleerd.

De toelichting besteedt geen aandacht aan de vraag op welke punten de huidige wettelijke regels niet toereikend zouden zijn, en op welke wijze de voorgestelde specifieke beoordelingsregels dat oplossen.

De Afdeling adviseert de geschiktheid van de beoordelingsregels voor het beoogde doel van het bieden van juridisch houvast bij wolvenincidenten in het licht van het voorgaande nader te onderbouwen.

b. *Definities 'probleemwolf' en 'probleemsituatie'*

De voorgestelde definities van 'probleemwolf' en 'probleemsituatie' geven invulling aan twee van de drie bestaande criteria voor het verlenen van een vergunning voor het verrichten van flora- en fauna-activiteiten van beschermde diersoorten. Het gaat om de vereisten dat er geen andere bevredigende oplossing bestaat en dat de activiteit nodig is vanwege één van de in artikel 8.74l, eerste lid, onder b, van het Bkl genoemde belangen.

Deze vereisten zijn verweven in de definities van een 'probleemwolf' en een 'probleemsituatie'. Daarmee hoeft het bevoegd gezag alleen te toetsen of aan de criteria van de definities wordt voldaan en wordt los daarvan niet meer nagegaan of voor het ingrijpen (vangen of doden) als geheel een andere oplossing bestaat en of het ingrijpen in het concrete geval ook noodzakelijk is.

Dat kan bijvoorbeeld betekenen dat twee waarnemingen van een wolf op minder dan 30 meter van bewoonde huizen in hetzelfde gebied gedurende een periode van minder dan twee weken al voldoende is voor het vangen van deze wolf. De resterende voorwaarde is dat dit past binnen het behoud van de gunstige staat van instandhouding. Wanneer aversieve conditionering onmogelijk of niet succesvol blijkt, kunnen deze waarnemingen zelfs al voldoende zijn voor het doden van de wolf. Het enige voorbehoud blijft de voorwaarde van het behoud van een gunstige staat van instandhouding.

Het ontwerpbesluit laat geen ruimte meer om een aanvullende afweging te maken of er geen andere bevredigende oplossing bestaat en of de activiteit nodig is vanwege één van de in artikel 8.74l, eerste lid, onder b, van het Bkl genoemde belangen. Dit lijkt geen juiste invulling te zijn van de basisvereisten zoals deze in artikel 8.74l, eerste lid, onder a en b, van het Bkl zijn bepaald. De invulling vindt immers alleen plaats op het niveau van dit ontwerpbesluit en laat geen ruimte voor een aanvullende beoordeling bij de vergunningverlening voor concrete situaties. Die concrete situaties kunnen afhankelijk van de omstandigheden vragen om een ruimere beoordeling dan in het ontwerpbesluit staat voorgeschreven.

De Afdeling adviseert de voorgestelde beoordelingsregels aan te passen door ruimte te laten voor een aanvullende beoordeling op basis van artikel 8.74l, eerste lid, onder a en b, van het Bkl.

c. *Openbare orde en veiligheid*

Volgens de toelichting kunnen de beoordelingsregels eveneens een rol spelen bij de inzet van bevoegdheden in het kader van de openbare orde en veiligheid van de burgemeester en de politie op grond van de Gemeentewet en de Politiewet 2012.

Het ontwerpbesluit is gebaseerd op de Omgevingswet,³⁹ waarbij in dit geval het belang van de bescherming van de natuur leidend is. Bij de inzet van openbare ordebevoegdheden gaat het om belangen van openbare veiligheid. Die bevoegdheden kunnen worden uitgeoefend onafhankelijk van hoe de omgevingsrechtelijke regels over de bescherming van de wolf luiden. Weliswaar zouden de voorgestelde beoordelingsregels een oriëntatie kunnen bieden bij de afwegingen die in het kader van de uitoefening van de bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde en veiligheid nodig zijn, maar steeds moet voor ogen gehouden worden dat de beoordelingsregels vanuit een andere achtergrond een ander doel dienen (zie ook het juridisch kader in paragraaf 3).

De Afdeling adviseert de verhouding tussen de voorgestelde beoordelingsregels en de inzet van bevoegdheden in het kader van de openbare orde en veiligheid van de burgemeester en de politie nader te motiveren.

7. Koepelvergunningen

Volgens de toelichting hoeft een vergunning voor het doden of vangen niet per probleemwolf of per probleemsituatie te worden verleend. De vergunning kan ook voor een langere periode worden verleend, met het oog op probleemwolven en probleemsituaties die zich in de toekomst aandienen ('koepelvergunning'). Voordat van zo'n koepelvergunning gebruik wordt gemaakt, dient de vergunninghouder een in de vergunning aangewezen wolvendeskundige te raadplegen om, zo begrijpt de Afdeling, aan de hand van de beoordelingsregels die in de vergunning zullen worden opgenomen, vast te stellen of in het concrete geval daadwerkelijk sprake is van een probleemwolf of een probleemsituatie.⁴⁰

In de toelichting wordt vrijwel niet ingegaan op de keuze voor een systeem van koepelvergunningen. Allereerst gelden voor de beoogde koepelvergunningen, net als voor individuele vergunningen, de juridische en andere inhoudelijke opmerkingen die hiervoor in paragraaf 5 en 6 zijn toegelicht.

In aanvulling daarop zijn aan het gebruik van koepelvergunningen andere bezwaren verbonden. Zo is het de vraag wat het bevoegd gezag bij de beoordeling van een aanvraag om een koepelvergunning precies moet toetsen, naast de toets aan de staat van instandhouding, die op dit moment als ongunstig moet worden verondersteld. Bij een koepelvergunning beoordeelt het bevoegd gezag niet vooraf in hoeverre sprake is van een probleemwolf of probleemsituatie in de desbetreffende provincie. De beoordeling of in het concrete geval sprake is van een probleemwolf of een probleemsituatie wordt overgelaten aan een wolvendeskundige.

³⁹ Artikelen 5.1, tweede lid, 5.18 en 5.34, tweede lid, van de Omgevingswet.

⁴⁰ Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 1. 'Inleiding'.

Met een koepelvergunning wordt dus in feite 'een vergunning op voorhand' verleend, zonder dat op het moment van de verlening duidelijk is of aan het volledige juridische kader voor vergunningverlening is voldaan. Zo'n koepelvergunning verdraagt zich niet goed met de aard van de voorgestelde specifieke beoordelingsregels voor probleemwolven en probleemsituaties. Hier is een beoordeling nodig op het niveau van individuele dieren van de beschermde soort.⁴¹

Daar komt bij dat de toets door de bestuursrechter bij een koepelvergunning beperkter wordt. De bestuursrechter kan alleen de rechtmatigheid van de koepelvergunning beoordelen, waarbij mogelijk door het bevoegd gezag een zeer beperkte toets is verricht, maar niet het gebruik van de vergunning in een concreet geval. Het daadwerkelijke gebruik van de vergunning door de vergunninghouder is immers geen bestuursrechtelijk besluit en daarmee niet toetsbaar voor de bestuursrechter. De civiele rechter zal dan als 'restrechter' kunnen optreden. De vraag is echter of een civielrechtelijke rechtsgang in dit geval passend is. Bovendien rijzen praktische vragen, zoals de vraag of derden op de hoogte zijn van het voornemen van de vergunninghouder tot afschot of vangst van een concrete wolf na raadpleging van een wolvendeskundige.

Om deze redenen adviseert de Afdeling in dit verband, mede vanwege het uitgangspunt van een ongunstige staat van instandhouding van de wolf in Nederland, af te zien van het in de toelichting voorgestelde systeem van koepelvergunningen en te volstaan met individuele vergunningen.

8. Conclusie

De Afdeling ziet een aantal bezwaren en substantiële juridische risico's bij de huidige opzet van de voorgestelde beoordelingsregels voor vergunningaanvragen voor het doden van een probleemwolf en het vangen van een wolf bij een probleemsituatie. Deze risico's houden verband met de beperkte ruimte die de Habitatrichtlijn biedt om bij een ongunstige staat van instandhouding individuele wolven te vangen of te doden.

Daarnaast plaatst de Afdeling kanttekeningen bij de geschiktheid van de voorgestelde specifieke beoordelingsregels voor het beoogde doel, te weten het bieden van houvast voor de praktijk. De Afdeling adviseert daarom het voorgestelde artikel II aan te passen.

Daarbij merkt de Afdeling op dat er meer ruimte zal kunnen ontstaan voor regels over het vangen of doden van wolven bij incidenten als eenmaal een gunstige staat van instandhouding is bereikt. Op dit moment moet echter worden uitgegaan van een ongunstige staat van instandhouding.

⁴¹ HvJEU 4 maart 2021, C-439/19 en 474/19, ECLI:EU:C:2021:166 (Zweden), punt 54.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het ontwerpbesluit en adviseert dit besluit niet te nemen, tenzij het is aangepast.

De vice-president van de Raad van State,