



Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur, houdende wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving en van het Besluit kwaliteit leefomgeving in verband met de bescherming van de wolf en goudjakhals

Nader Rapport

's-Gravenhage, 2 juli 2026

Nr. WJZ / 107203566

Aan de Koning

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur, houdende wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving en van het Besluit kwaliteit leefomgeving in verband met de bescherming van de wolf en goudjakhals

Blijkens de mededelingen van de Directeur van Uw kabinet van 14 juli 2025, nr. 2025001627, en 29 april 2026, nr. 2026000978, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar adviezen inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Deze adviezen, gedateerd 10 september 2025, nr. W11.25.00181/IV, en 20 mei 2026, nr. W11.26.00110/IV, bied ik U hierbij aan.

De tekst van de adviezen treft u hieronder in cursief aan, voorzien van mijn reactie.

Advies nr. W11.25.00181/IV, gedateerd 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.

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.

Voor het oordeel van de Afdeling over het naar aanleiding van het eerste advies aangepaste ontwerpbesluit wordt verwezen naar het tweede advies van de Afdeling van 20 mei 2026, nr. W11.26.00110/IV, dat ook in dit nader rapport wordt besproken.

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).

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

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.

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.

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

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 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

¹⁴ Artikel II, onderdeel A, van het ontwerpbesluit.

¹⁵ Artikel II, onderdeel B, van het ontwerpbesluit.

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.

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).

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
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. Voorbereiding ontwerpbesluit: voorhangprocedure en onderzoek

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

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).

²³ Artikel 23.5, eerste lid, Omgevingswet.

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

De voorhang heeft als zodanig niet geleid tot substantiële wijzigingen in het ontwerpbesluit, buiten de wijzigingen die ook dienen om tegemoet te komen aan opmerkingen en kritiekpunten in de adviezen van de Afdeling.

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 8.74I, 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 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.

In de zesjaarlijkse rapportage over de staat van instandhouding van alle soorten van de Habitatrichtlijn is in juli 2025 voor wolven in Nederland aangegeven dat de staat van instandhouding onbekend is. Wageningen Universiteit (WUR) is gevraagd nader onderzoek naar de staat van instandhouding van de wolf te doen. WUR heeft op 19 september 2025 een rapport gepubliceerd met de resultaten van dat onderzoek. Momenteel vindt nog aanvullend onderzoek plaats, waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke Nederlandse situatie als klein en dichtbevolkt land.²⁸ Vooralsnog moet, zoals de Afdeling advisering terecht aangeeft, vanuit voorzorg in beleid en wetgeving worden uitgegaan van een ongunstige staat van instandhouding. De paragrafen 2.2 en 3.1.1 van de nota van toelichting zijn op dit punt aangevuld.

De onderzoeksresultaten in het WUR-rapport hebben niet tot wijzigingen van het ontwerpbesluit geleid, buiten de wijzigingen die naar aanleiding van het advies van de Afdeling zijn doorgevoerd. Die wijzigingen komen hierna aan de orde onder de punten 5 en 6.

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

²⁴ Kamerstukken I 2024/25, 33 118, nr. GN, Kamerstukken II 2024/25, 33 118, nr. 298, Kamerstukken II 2024/25, 33 118, nr. 299, Kamerstukken I 2024/25, 33 118, 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'.

²⁸ Kamerstukken II 2025/26, 33 576, nr. 466.

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.²⁹

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 specimens van de in bijlage V genoemde beschermde soorten verenigbaar is met ‘het behoud van de betreffende beschermde soort in een gunstige staat van 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.³⁰ 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.³¹

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.³²

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.³³ 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 automatisch betekent dat sprake is van een gunstige staat van instandhouding in Nederland.

²⁹ Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.1.1 ‘Beschermingsnoodzaak’.

³⁰ 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.

³¹ HvJEU 29 juli 2024, C-436/22, ECLI:EU:C:2024:656, punt 56.

³² 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.

³³ Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.1.3 ‘Wijziging Bkl: versoepeling beoordelingskader bij doden probleemwolven en vangen wolven’.

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.³⁴ 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 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.³⁵ 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.³⁶ 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.³⁷

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.³⁸ 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'.

³⁴ 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.

³⁵ Voorgesteld artikel 8.74la, tweede lid, onder a t/m d, van het Bkl.

³⁶ Voorgesteld artikel 8.74la, tweede lid, onder b tot en met d, van het Bkl.

³⁷ Voorgesteld artikel 8.74la, tweede lid, onder a, onder 5 van het Bkl.

³⁸ Voorgesteld artikel 8.74la, tweede lid, onder a, onder 1 t/m 8.

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.³⁹ Dit kan betekenen dat een wolf wordt gevangen, mits de gevolgen voor de staat van 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.

De analyse van de Afdeling kan worden onderschreven, waar zij aangeeft dat in de gegeven omstandigheden moet worden uitgegaan van een ongunstige staat van instandhouding en dat gezien de rechtspraak van het HvJEU alleen in uitzonderlijke situaties kan worden overgegaan tot het aan de natuur onttrekken van wolven door doden of vangen. Dat uitgangspunt moet ook worden gehanteerd bij de specifieke beoordelingsregels waarin het ontwerpbesluit beoogt te voorzien, aansluitend bij de definities van 'probleemwolf' en 'probleemsituatie met een wolf'. Dat is in het voorliggende besluit gebeurd.

De criteria van de definities van 'probleemwolf' en 'probleemsituatie met een wolf' zijn mede naar aanleiding van het advies van de Afdeling opnieuw tegen het licht gehouden. Dit heeft ertoe geleid dat de definitie van 'probleemwolf' is beperkt tot de meest ernstige situaties van gebleken agressie. Het gaat dan om situaties waarin de wolf agressief op mensen reageert of mensen aanvalt, zonder te zijn verstoord, om situaties waarin de wolf mensen letsel toebrengt en om situaties waarin de wolf binnen een korte periode herhaaldelijk goed afgeschermd vee of paarden en pony's aanvalt en daarbij letsel aan de dieren toebrengt. Daarnaast gaat het om een aantal ernstige probleemsituaties waarbij om te kunnen spreken van 'probleemwolf' na het zich voordoen van de probleemsituatie aversieve afschrikking moet zijn toegepast. Pas als die afschrikking niet heeft gewerkt of niet mogelijk is geweest, is sprake van een probleemwolf. Bij deze tweede categorie gaat het om situaties waarbij de wolf na te zijn verstoord agressief op mensen reageert en deze aanvalt, om situaties waarbij een wolf zich herhaaldelijk in de buurt van speelplekken van kinderen bevindt, en om situaties waarin een onder bescherming van een schaapsherder staande schaapskudde binnen een korte periode herhaaldelijk is aangevallen met letsel voor deze schapen tot gevolg. Anders dan in het aan de Afdeling voorgelegde ontwerpbesluit, kunnen dus niet langer alle probleemsituaties, ook de minder ingrijpende situaties gekoppeld aan de toepassing van aversieve afschrikking, leiden tot een situatie waarin de wolf als 'probleemwolf' kan worden aangemerkt. Dat geldt alleen nog voor een nadere selectie van die situaties, waarbij bovendien de criteria zijn aangescherpt.

Daarnaast zijn ook de omschrijvingen van de situaties waarin enkel sprake is van een 'probleemsituatie met een wolf' scherper geformuleerd. Dat geldt in ieder geval voor de geselecteerde probleemsituaties die ook – bij uitblijven van succes bij aversieve afschrikking – kunnen leiden tot de situatie dat een wolf als 'probleemwolf' moet worden aangemerkt. Maar dat geldt ook voor andere probleemsituaties, bijvoorbeeld de situatie van herhaalde aanvallen binnen een korte periode op niet aangelijnde honden waarbij nu ook als eis wordt gesteld dat die aanval tot letsel heeft geleid. Een en ander is in het nieuwe artikel 8.74la, tweede en derde lid, van het Bkl verwerkt. Ten opzichte van de interventierichtlijnen van de provincies zijn dus aanscherpingen doorgevoerd.

In paragraaf 3.1.3 van de nota van toelichting is naar aanleiding van het advies verder onderbouwd dat het in alle gevallen die onder de definitie van 'probleemwolf' vallen, om de meest ernstige situaties gaat, namelijk situaties van agressie van een wolf tegen mensen of gehouden, goed beschermde dieren. Het gaat bij afschot van 'probleemwolven' dus echt om uitzonderlijke gevallen.

³⁹ Voorgesteld artikel 8.74la, eerste lid, onder b.

Dat geldt ook voor de situaties waarin een wolf herhaaldelijk binnen een korte periode mensen aanvalt na verstoring, honden op eigen erf of aangeliend doodt, schapen uit een schaapskudde aanvalt, of zich herhaaldelijk in een korte periode in de buurt van speelplaatsen voor kinderen begeeft en waarin aversieve afschrikking niet blijkt te werken of niet mogelijk is. Deze situaties kunnen – ook zonder de eis dat aversieve afschrikking niet het gewenste effect heeft gehad – zeer ernstig zijn en een bijzonder dreigende situatie vormen, maar zijn minder ernstig van aard om zonder meer tot de conclusie te komen dat er geen minder ingrijpende oplossingen dan het doden of vangen van de wolf beschikbaar zijn. Daarom is voor deze situaties de eis opgenomen dat aversieve afschrikking is toegepast. Als dit niet werkt of niet mogelijk blijkt, gaat het in de kern om het feit dat de wolf niet bang is voor mensen en daarmee volgens de wetenschap voor de mens zelf een gevaar is geworden. Verwezen zij in dit verband onder meer naar de rapporten ‘How to deal with bold wolves’⁴⁰ en ‘Bold wolf behaviour: definitions and analysis of reported past cases across Europe’⁴¹. De nota van toelichting is op dit punt aangevuld.

De in het ontwerpbesluit omschreven ‘probleemsituaties met een wolf’ leiden tot een aanmerkelijk minder verregaand ingrijpen door het bevoegd gezag dan afschot, namelijk het tijdelijk vangen met het oog op het zenderen en kunnen volgen van individuele wolven, of met het oog op het overplaatsen naar een ander gebied. Bij het voorkomen van een probleemsituatie gaat het daarbij om het zenderen om die wolven te volgen en vast te kunnen stellen of zij een probleem zouden kunnen vormen, omdat die zich regelmatig zeer nabij woningen en dergelijke bevinden en/of aversieve afschrikking ingezet zou moeten worden. Het gaat daarmee ook niet om het permanent ‘aan de natuur onttrekken’ van dieren van een beschermde soort in de zin van artikel 14 van de Habitatrichtlijn, maar om voorzorgsmaatregelen waarbij het dier weer (elders) in de natuur terugkomt. Om misverstanden te voorkomen, is naar aanleiding van het advies het tijdelijke karakter van het aan de natuur onttrekken van de wolf in de tekst van artikel 8.74la van het Bkl en in paragraaf 3.1.3 van de nota van toelichting verduidelijkt.

Zoals de Afdeling terecht aangeeft, kan het vangen of doden alleen wanneer naar behoren is vastgesteld dat de ongunstige staat van instandhouding van de populatie wolven niet kan verslechteren of niet kan verhinderen dat deze in een gunstige staat van instandhouding worden hersteld. Deze voorwaarde blijft onverminderd van toepassing als de in het ontwerpbesluit voorziene beoordelingsregels van kracht worden: er wordt geen afbreuk gedaan aan het vereiste van artikel 8.74l, eerste lid, onderdeel c, van het Bkl. Bij elke vergunning zal dit onderbouwd moeten worden, overeenkomstig de uitleg in de door de Afdeling aangehaalde jurisprudentie van het HvJEU voor situaties waarin geen sprake is van een gunstige staat van instandhouding; van belang daarbij is dat bij het beoordelen van de gevolgen voor de staat van instandhouding volgens het HvJEU rekening mag, onder voorwaarden, worden gehouden met grensoverschrijdende uitwisseling van populaties.⁴² Waar het onttrekken aan de natuur uitsluitend plaatsvindt in uitzonderlijke situaties, zoals hiervoor uiteengezet, is de verwachting dat de effecten neutraal zullen zijn, omdat sprake zal blijven van een toestroom van wolven uit Duitsland, die de wegvallende wolf compenseren.⁴³ Dit zal evenwel steeds in het kader van de vergunningverlening moeten worden onderbouwd en getoetst. Paragraaf 3.1.3 van de nota van toelichting is op dit punt verduidelijkt. Zoals is uiteengezet in paragraaf 3.1.3 onder het kopje ‘Vergunning op voorhand voor toekomstige situaties’ kunnen bij de meest ernstige situaties van een aanval op een mens met letsel tot gevolg ook de grondrechten een rol spelen bij de precieze betekenis die wordt toegekend aan het vereiste van artikel 8.74l, eerste lid, onderdeel c, van het Bkl.

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

⁴⁰ Reinhardt, R., Kaczensky, P., Frank J., Knauer, F. & Kluth, G; 2020 BFN German Federal Agency for Nature Conservation: https://lciepub.nina.no/pdf/637423653359535374_Reinhardt_REP_bold_wolves.pdf.

⁴¹ Frybova, S. et al; 2025; Report for LIFE WILD WOLF project LIFE21 NAT-IT-101074417, Task 2.1. Istituto di Ecologia Applicata; https://lciepub.nina.no/pdf/638742571606602771_Technical_report_T2.1_WW_LCIE.pdf

⁴² Arrest van 12 mei 2025, ECLI:EU:C:2025:429 (Estse wolf).

⁴³ Zie ook: rechtbank Midden-Nederland 27 juli 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:4030.

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.

Dit advies is opgevolgd, paragraaf 3.1.3 van de nota van toelichting is op dit punt aangevuld. Het is juist dat het al mogelijk is om in uitzonderlijke situaties vergunningen te verlenen voor het doden of vangen van wolven, en dat de interventierichtlijnen uit het Wolvenplan 2025 verschillende mogelijkheden over het optreden bij probleemwolven en -situaties formuleert. Toch zijn de voorgestelde beoordelingsregels in artikel 8.74Ia van het Bkl volgens de regering wel degelijk van meerwaarde. De verankering van de beoordelingsregels scherpt de interventierichtlijnen waar het gaat om een 'probleemwolf' conform het advies aan tot de meest ernstige situaties van agressie met een wolf. In de situaties waarin sprake is van een 'probleemwolf' of 'probleemsituatie met een wolf' wordt de bewijslast van het bevoegd gezag ten aanzien van de twee vereisten van artikel 8.74I van het Bkl (geen andere bevredigende oplossing en een goede rechtvaardigingsgrond) voor het toestaan van doden of vangen verlicht met het introduceren van een wettelijk bewijsvermoeden. Daarnaast wordt verzekerd dat alle provincies op basis van eenzelfde kader hun vergunningverlening inrichten, wat ook van belang is waar wolven zich niet aan provinciegrenzen houden en dus een samenhangende aanpak over die provinciegrenzen heen is aangewezen. Juist ook gezien de brede discussie in de samenleving over de bescherming van de wolf versus de bescherming van mensen, is het goed om op rijksniveau verantwoordelijkheid te nemen en duidelijk te zijn over de toepassing van het beoordelingskader in het specifieke geval van een 'probleemwolf' en een 'probleemsituatie met een wolf'.

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 8.74I, 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 8.74I, eerste lid, onder b, van het Bkl genoemde belangen. Dit lijkt geen juiste invulling te zijn van de basisvereisten zoals deze in artikel 8.74I, 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 voorgescreven.

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

Dit advies wordt gevolgd door in artikel 8.74Ia, eerste lid, te verduidelijken dat als vastgesteld is dat

sprake is van een probleemwolf of een probleemsituatie, 'wordt vermoed' dat er geen minder schadelijke alternatieven zijn en dat sprake is van een rechtvaardigingsgrond vanuit het belang van de volksgezondheid en openbare veiligheid. Er is daarmee dus sprake van een wettelijk vermoeden, maar het bevoegd gezag behoudt ruimte in concrete gevallen een nadere afweging te maken en belanghebbende behouden te ruimte om te onderbouwen dat er aanleiding is om af te wijken van het wettelijke vermoeden. Paragraaf 3.1.3 van de nota van toelichting is op dit punt aangevuld.

Met de in het ontwerpbesluit opgenomen beoordelingsregels was overigens ook niet beoogd de afwegingsruimte voor het bevoegd gezag in te perken. Bij de beoordelingsregels uit het Bkl voor omgevingsvergunningen voor een flora- en fauna-activiteit gaat het sowieso om minimumvereisten, zoals blijkt uit de formulering 'wordt de omgevingsvergunning alleen verleend' in de aanhef van artikel 8.74l, eerste lid, van het Bkl. Het bevoegd gezag kan in overeenstemming met de doelstellingen van de betrokken beoordelingsregels – in casu natuurbescherming (artikel 8.74i van het Bkl) – eventueel aanvullend beleid formuleren. Daarnaast geldt ten algemene ook artikel 3.56 van het Bkl, dat – ter implementatie van artikel 2, derde lid, van de Habitatrichtlijn en artikel 2 van de Vogelrichtlijn – verplicht tot het bij de uitoefening van taken en bevoegdheden – binnen de gestelde kaders – rekening houden met economische, sociale en culturele belangen en met de regionale en lokale bijzonderheden.

Het voorgestelde artikel 8.74ra van het Bkl voorzagt in een verplicht voorschrift, gekoppeld aan een vergunning voor toekomstige gevallen, dat inschakeling van een onafhankelijke wolvendeskundige verplicht is om vast te stellen dat sprake is van een 'probleemwolf' of 'probleemsituatie met een wolf'. Het is echter ook ten aanzien van de vergunningverlening voor een geïdentificeerde individuele wolf, belangrijk om met zekerheid te kunnen vaststellen dat er inderdaad sprake is van een probleemwolf of een probleemsituatie met een wolf. Daarom is in artikel 8.74la, vierde lid, Bkl de algemene verplichting opgenomen om een onafhankelijke wolvendeskundige te raadpleging bij de vergunningverlening. Artikel 8.74ra van het Bkl is mede daarom geschrapt.

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,⁴⁴ 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.

Het advies onder punt 6c is opgevolgd. De verhouding van de voorgestelde beoordelingsregels en de inzet van bevoegdheden in het kader van de openbare orde en veiligheid van de burgemeester en politie zijn nader uiteengezet in de paragrafen 2.2 en 5.3 van de nota van toelichting. Hierbij is benadrukt dat de bevoegdheid voor vergunningverlening voor afschot van een probleemwolf door gedeputeerde staten en de bevoegdheden van burgemeester en politie op het vlak van de openbare orde en veiligheid duidelijk te onderscheiden zijn. In het kader van incidentenbestrijding, op het moment dat nog geen afschot van de probleemwolf heeft plaatsgevonden en dus maatregelen – zoals het sluiten van een gebied – met het oog op de veiligheid moet plaatsvinden, zijn beide relevant. Afstemming tussen de verschillende bevoegde gezagen in dit verband is dan ook essentieel.

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 vergun-

⁴⁴ Artikelen 5.1, tweede lid, 5.18 en 5.34, tweede lid, van de Omgevingswet.

ninghouder 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.⁴⁵

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.

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.⁴⁶

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.

Dit advies is voor het overgrote deel opgevolgd. Het doden of vangen van een wolf is gelet op het uitgangspunt van een ongunstige staat van instandhouding inderdaad alleen in uitzonderlijke situaties mogelijk, waarbij het doden of vangen geen negatieve invloed op deze staat van instandhouding mag hebben. Zo'n beoordeling vergt in beginsel een beoordeling van het bevoegd gezag op individueel niveau. Daarom is het uitgangspunt dat vergunningverlening voor het vangen of doden van een wolf per geïdentificeerde wolf, en dus na het zich voordoen van een specifieke situatie, plaatsvindt. Het nieuwe artikel 8.74lb, eerste lid, aanhef en onder b, regelt dit uitgangspunt.

Als evenwel een mens door een wolf is aangevallen en daarbij ook letsel is toegebracht, is sprake van een zeer ernstige situatie met grote maatschappelijke onrust tot gevolg. Het kabinet vindt dat er in specifiek die gevallen snel gehandeld moet kunnen worden. In dat geval is het onwenselijk als op dat moment nog een volledige vergunningprocedure moet worden doorlopen. Daarom maakt artikel 8.74lb, tweede lid, van het Bkl het mogelijk om – bij wijze van uitzondering op het algemene uitgangspunt – voor deze meest ernstige situatie van agressie, waarbij sprake is van een wolf die een mens aanvalt én daarbij letsel toebrengt, vooraf een vergunning te verlenen voor het doden van deze probleemwolf.

Omdat sprake is van toekomstige situaties en dus niet op het moment van vergunningverlening de nodige vaststellingen van feiten en omstandigheden konden plaatsvinden, moet extra worden geborgd dat het gebruik zelf op de juiste wijze plaatsvindt. Daarom regelt het nieuwe artikel 8.74sa van het Bkl dat aan zo'n vergunning die op voorhand voor toekomstige situaties wordt verleend, een voorschrift wordt verbonden waaraan de vergunninghouder moet voldoen vóórdat hij daadwerkelijk gebruik kan maken van de vergunning in een concrete situatie. Dit voorschrift, dat bestaat uit een advies- en een informatieplicht, borgt dat het bevoegd gezag wordt betrokken voorafgaand aan het daadwerkelijke gebruik van de vergunning en zo nodig handhavend kan optreden. Bij de invulling van

⁴⁵ Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 1. 'Inleiding'.

⁴⁶ HvJEU 4 maart 2021, C-439/19 en 474/19, ECLI:EU:C:2021:166 (Zweden), punt 54.

deze bepaling is ook rekening gehouden met het tweede advies van de Afdeling van 20 mei 2026, nr. W11.26.00110/IV, waarbij ook aandacht werd gevraagd voor de juridische vormgeving van de betrokkenheid van het bevoegd gezag, mede in licht van de vraag of die betrokkenheid tot een afzonderlijk voor bezwaar en beroep vatbaar besluit zou kunnen leiden. Zie daarom ook de reactie op dat ook in dit nader rapport onderdeel van dat tweede advies. Met de beperkte reikwijdte van en aanvullende waarborgen voor een juist gebruik van de vergunning zal – zo verwacht het kabinet – kunnen worden verzekerd dat de effecten op de staat van instandhouding neutraal zijn.

Een en ander is verder toegelicht in paragraaf 3.1.3 van de nota van toelichting.

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.

Verwezen wordt naar het hierna te bespreken tweede advies van de Afdeling van 20 mei 2026, nr. W11.26.00110/IV, voor het oordeel van de Afdeling over het naar aanleiding van het eerste advies aangepaste ontwerpbesluit.

9. Andere wijzigingen

Behalve de hiervoor besproken wijzigingen is voorafgaand aan de tweede adviesaanvraag aan de Afdeling de nota van toelichting op onderdelen geactualiseerd en is in artikel 8.74la, eerste lid, van het Bkl bij de rechtvaardigingsgronden voor het opzettelijk doden of wegvangen van een wolf ook schade aan veehouderijen opgenomen. Tevens is het herhaaldelijk binnen een korte periode waarnemen van een wolf op speelterreinen van kinderen toegevoegd bij de situaties waarin sprake is van een probleemwolf als aversieve afschrikking niet heeft gewerkt. De nota van toelichting is bij die gelegenheid op deze punten ook aangevuld. Ook zijn enkele verschrijvingen en kleine omissies in het ontwerpbesluit en de nota van toelichting hersteld.

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,

Advies nr. W11.26.00110/IV, gedateerd 20 mei 2026

Bij Kabinetsmissive van 29 april 2026, no.2026000978, 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.

Samenvatting

Inhoud ontwerpbesluit

De Europese beschermingsstatus van de wolf is in 2025 gewijzigd van 'strikt beschermd' naar 'beschermd'. Dit ontwerpbesluit implementeert deze nieuwe beschermingsstatus in het Nederlandse recht. Daarnaast bevat het ontwerpbesluit regels voor de beoordeling van vergunningaanvragen voor het doden van een 'probleemwolf' en het vangen van een wolf bij een 'probleemsituatie'.

Eerder advies van de Afdeling

Op 10 september 2025 heeft de Afdeling advisering van de Raad van State advies uitgebracht over een

eerdere versie van het ontwerpbesluit. Mede naar aanleiding van het eerdere advies van de Afdeling is het ontwerpbesluit gewijzigd en opnieuw voor advies voorgelegd. Net als bij het eerdere ontwerpbesluit heeft de Afdeling de adviesaanvraag met spoed behandeld. Reden daarvoor is de gewenste snelheid bij de implementatie van de gewijzigde beschermingsstatus van de wolf. Bovendien moet het handelingsperspectief bij incidenten met wolven zo snel mogelijk worden verduidelijkt.

Beoordelingsregels ‘probleemwolf’ en ‘probleemsituatie’

Met de wijzigingen in het ontwerpbesluit zijn de beoordelingsregels voor een ‘probleemwolf’ verhelderd. Van een probleemwolf is nu sprake bij de ernstigste incidenten tussen wolven en mensen of dieren die door mensen worden gehouden. Het gaat dan bijvoorbeeld om de situatie waarin een wolf een mens heeft aangevallen en letsel heeft toegebracht. De beoordelingsregels voor een ‘probleemsituatie’ betreffen gevallen waarin er wel een dreiging tegen mensen of gehouden dieren bestaat, maar deze minder ernstig is dan wanneer sprake is van een probleemwolf.

De Afdeling constateert dat de aangepaste reikwijdte van de beoordelingsregels het risico verkleint dat in een rechterlijke procedure over de toepassing van deze beoordelingsregels op een vergunningaanvraag zal worden geoordeeld dat sprake is van strijdigheid met de Habitatrichtlijn. Tegelijkertijd kan bij ernstige incidenten wel effectief worden opgetreden.

De Afdeling ziet nog wel een aandachtspunt in de uitvoerbaarheid van de beoordelingsregels. Volgens het ontwerpbesluit is een onafhankelijke wolvendeskundige betrokken bij het oordeel of sprake is van een ‘probleemwolf’ of een ‘probleemsituatie’. De verwachte rol van de wolvendeskundige is op basis van de toelichting bij het ontwerpbesluit onduidelijk. Hetzelfde geldt voor de manier waarop wordt voorzien in de onafhankelijkheid en expertise van de wolvendeskundige. De Afdeling adviseert hier in de toelichting nader op in te gaan.

Vergunning op voorhand (of: koepelvergunning)

De Afdeling maakt verder opmerkingen over de mogelijkheid in het ontwerpbesluit om een vergunning op voorhand (koepelvergunning) te verlenen. Hoofregel van het ontwerpbesluit is dat voor afschot van een probleemwolf een individuele vergunning nodig is, dus per geïdentificeerde probleemwolf.

Bij wijze van uitzondering maakt het ontwerpbesluit het mogelijk om vooraf vergunning te verlenen voor het opzettelijk doden van wolven die mensen letsel toebrengen in toekomstige situaties. Met deze uitzondering wil de regering ervoor zorgen dat een vergunning ‘op de plank’ komt te liggen, zodat in toekomstige situaties sneller kan worden opgetreden in de meest ernstige situaties van agressie van een wolf, namelijk als een wolf mensen letsel toebrengt.

In de toelichting bij het ontwerpbesluit ontbreekt een overtuigende motivering waarom – binnen de geldende juridische kaders en voorwaarden – het verlenen van een koepelvergunning een passender en sneller middel zou zijn dan een vergunning voor afschot van een individuele probleemwolf. Ook met een dergelijke individuele vergunning kan snel en adequaat worden opgetreden. De Afdeling merkt op dat een nadere toelichting noodzakelijk is waarom de koepelvergunning een passend instrument is, hoe dit instrument kan dienen om snel in te grijpen bij incidenten met wolven die letsel aan mensen hebben toegebracht en hoe de koepelvergunning zich op deze punten verhoudt tot het verlenen van individuele vergunningen.

1. Inhoud en achtergrond van het ontwerpbesluit

De Europese beschermingsstatus van de wolf als diersoort is gewijzigd van ‘strikt beschermd’ naar ‘beschermd’.⁴⁷ Het ontwerpbesluit implementeert deze gewijzigde beschermingsstatus in het Nederlandse recht. Daarnaast bevat het ontwerpbesluit regels over de aanpak van een ‘probleemwolf’ en een ‘probleemsituatie’ met een wolf. Het gaat in de eerste plaats om beoordelingsregels bij vergunningaanvragen voor het doden of het vangen van een individuele wolf (‘de beoordelingsregels’). Ook voorziet het ontwerpbesluit in de mogelijkheid tot verlening van een vergunning voor het doden van meerdere wolven in toekomstige situaties als deze wolven letsel toebrengen aan mensen (‘koepelvergunning’ of ‘vergunning op voorhand’).

⁴⁷ Dat volgt uit wijzigingen van het Verdrag van Bern en de Habitatrichtlijn. Zie Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa, wijziging van 6 maart 2025, Trb 2025, 33 (wijziging Verdrag van Bern) en Richtlijn (EU) 2025/1237 van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2025 tot wijziging van Richtlijn 92/43/EEG wat betreft de beschermingsstatus van de wolf (*canis lupus*), PbEU L 2025/1237 (wijziging Habitatrichtlijn).

Op 10 september 2025 heeft de Afdeling advisering van de Raad van State advies uitgebracht over een eerdere versie van dit ontwerpbesluit.⁴⁸ Mede naar aanleiding van dit advies is het ontwerpbesluit gewijzigd en opnieuw aan de Afdeling advisering voorgelegd. Daarbij is net als bij het eerdere ontwerpbesluit verzocht om spoed bij de behandeling van de adviesaanvraag. Reden daarvoor is de gewenste snelheid bij de implementatie van de gewijzigde beschermingsstatus van de wolf in de Habitatrictlijn, die per 14 juli 2025 in werking is getreden, terwijl de Nederlandse regelgeving nog niet is gewijzigd. Daarnaast is verzocht om spoed omdat het handelingsperspectief bij de aanpak van incidenten met wolven zo snel mogelijk moet worden vergroot.

In de adviesaanvraag is de Afdeling gevraagd in het bijzonder te reflecteren op de wijzigingen die ten opzichte van het eerdere ontwerpbesluit zijn doorgevoerd op het punt van de vergunning op voorhand.

De Afdeling is positief over de inspanningen die zijn verricht om het eerdere ontwerpbesluit aan te passen. Dit advies richt zich dan ook alleen op de aspecten van het gewijzigde ontwerpbesluit die op dit moment nog aandacht behoeven. Daarbij gaat het om de rol van de wolvendeskundige bij toepassing van de beoordelingsregels en om een aantal juridische en praktische aspecten rond de vergunning op voorhand.

De Afdeling stelt voorop dat zij noch in het eerdere advies, noch in dit advies, opmerkingen maakt over de implementatie van de gewijzigde beschermingsstatus van de wolf als zodanig. Zonder implementatie van de gewijzigde beschermingsstatus is de wolf in Nederland alleen beschermd via de specifieke zorgplicht voor dieren of planten in het wild⁴⁹ en niet via het daarvoor bedoelde vergunningsstelsel. Dat kan in de (rechts)praktijk tot complicaties leiden, zoals in specifieke gevallen niet-ontvankelijkheid van het beroep bij de bestuursrechter vanwege een ontbrekend procesbelang.⁵⁰ Deze implementatie is dan ook urgent en kan zo nodig los van het overige deel van het ontwerpbesluit plaatsvinden.

2. Beoordelingsregels voor een probleemwolf en een probleemsituatie

a. Wijzigingen ten opzichte van eerdere ontwerpbesluit

Ten aanzien van het eerdere ontwerpbesluit heeft de Afdeling geadviseerd de beoordelingsregels aan te passen aan het uitgangspunt van een ongunstige staat van instandhouding van de wolf in Nederland. Vanwege dat uitgangspunt biedt de Habitatrictlijn alleen ruimte voor het vangen of doden van een individuele wolf in de meest ernstige situaties. Tegen die achtergrond waren de eerder voorgestelde beoordelingsregels te ruim opgezet.

In het aangepaste ontwerpbesluit zijn de beoordelingsregels gewijzigd. De beoordelingsregels voor een probleemwolf zijn volgens de toelichting beperkt tot de situaties waarin de dreiging het grootst is. Daarbij gaat het vooral om gevallen waarin de wolf agressie vertoont tegen en letsel toebrengt aan mensen of door hen gehouden dieren, en om de situatie waarin de wolf ten minste twee keer binnen twee weken is waargenomen op een schoolplein of speelterrein bedoeld voor kinderen. Om te kunnen spreken van een 'probleemwolf' geldt de eis dat pogingen tot afschrikking van de wolf niet hebben gewerkt of praktisch niet uitvoerbaar zijn gebleken. Bij een 'probleemsituatie' gaat het om minder ernstige dreigingen en hoeft geen poging te zijn gedaan om de wolf af te schrikken.⁵¹

De verschillende beoordelingsregels leiden tot verschillende soorten vergunningen. Een probleemwolf mag met een vergunning worden gedood, terwijl een wolf die een probleemsituatie veroorzaakt alleen mag worden gevangen voor het aanbrengen van een zender of het overbrengen van de wolf naar een ander gebied.

Naast de preciezere omschrijving van een probleemwolf en een probleemsituatie is in het ontwerpbesluit – naar aanleiding van het eerdere advies van de Afdeling – een bewijsvermoeden toegevoegd. Dit bewijsvermoeden is relevant voor het kunnen geven van een vergunning voor het doden of vangen van een dier van een beschermde soort, waarvoor aan een aantal vereisten moet zijn voldaan.

⁴⁸ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 10 september 2025 over de Wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving en van het Besluit kwaliteit leefomgeving in verband met de bescherming van de wolf en goudjakhals (W11.25.00181/IV).

⁴⁹ Artikel 11.27 van het Besluit activiteiten leefomgeving.

⁵⁰ Zie bv. rechtbank Gelderland 12 februari 2026, ECLI:NL:RBGEL:2026:1016.

⁵¹ Zie de tekst van het voorgestelde artikel 8.74la, tweede lid van het ontwerpbesluit en de Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.1.3 'Wijziging Bkl versoepeling beoordelingskader bij doden probleemwolven en vangen wolven' en het artikelsge-wijze deel bij voorgesteld artikel 8.74la.

Volgens de toelichting houdt het bewijsvermoeden in dat voor het afgeven van een vergunning wordt vermoed dat:

- a. er geen minder schadelijke alternatieven zijn en
- b. sprake is van een rechtvaardigingsgrond vanuit het belang van de volksgezondheid, de openbare veiligheid of het belang van het voorkomen van schade aan veehouderijen.⁵²

Er is echter ruimte voor tegenbewijs en nadere afweging van het bevoegd gezag in een concreet geval.⁵³ Daarbij kan ook aanvullend beleid worden opgesteld om rekening te houden met regionale en lokale bijzonderheden.

De Afdeling merkt op dat de aangepaste reikwijdte van de beoordelingsregels het risico verkleint dat in een rechterlijke procedure over de toepassing van deze beoordelingsregels op een vergunningaanvraag zal worden geoordeeld dat sprake is van strijdigheid met de Habitatrichtlijn. Overigens laten de beoordelingsregels onverlet dat steeds zal moeten worden beoordeeld of wordt voldaan aan het vereiste dat ernaar moet worden gestreefd dat de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding blijven voortbestaan.

b. Wolvendeskundigen

De Afdeling ziet nog wel een aandachtspunt in de uitvoerbaarheid van de beoordelingsregels. Het ontwerpbesluit bepaalt dat het oordeel of sprake is van een probleemwolf of een probleemsituatie ook berust op onderzoek door een onafhankelijke wolvendeskundige, die moet worden geraadpleegd door het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning. Gezien de voor de vergunningverlening benodigde kennis van het gedrag van wolven, zal in de praktijk naar verwachting veel waarde worden toegekend aan het onderzoek door de wolvendeskundige. Het is dan ook van belang om duidelijkheid te verschaffen over de onafhankelijkheid en de expertise van een wolvendeskundige.

Die duidelijkheid volgt niet uit het ontwerpbesluit of uit de toelichting. Het ontwerpbesluit bevat zelf geen informatie over de aanwijzing van een deskundige. In de toelichting wordt slechts opgemerkt dat het aan gedeputeerde staten is om als onderdeel van de vergunningvoorschriften nadere eisen te stellen aan de in te schakelen deskundige. Er kan worden gekozen voor een deskundige uit het Landelijk Deskundigenteam, maar dat is volgens de toelichting niet verplicht.⁵⁴ De toelichting bevat geen informatie over de wijze waarop het Landelijk Deskundigenteam wordt samengesteld.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de verwachte rol van de wolvendeskundige bij de toepassing van de beoordelingsregels in de praktijk en de manier waarop wordt voorzien in de onafhankelijkheid en expertise van de wolvendeskundige.

Dit advies is opgevolgd. In paragraaf 3.1.3 is onder het kopje 'Deskundigen' nader ingegaan op de rol van de wolvendeskundige bij de beoordeling van de vergunningsaanvraag, en daarmee de toepassing van de beoordelingsregels in de praktijk. Hierbij is ook nader ingegaan op de onafhankelijkheid en expertise van de deskundige, en is de mogelijke rol van het Landelijk Deskundigenteam als onafhankelijk deskundigen bij de beoordeling benadrukt.

3. De voorgestelde vergunning op voorhand

a. Eerder advies Afdeling over de koepelvergunning

In het eerdere advies heeft de Afdeling geadviseerd om af te zien van het in de toelichting van de eerdere versie van het ontwerpbesluit voorgestelde systeem van koepelvergunningen en te volstaan met individuele vergunningen.

De Staatssecretaris heeft daarop aan de Tweede Kamer laten weten om, overeenkomstig het advies van de Afdeling, de mogelijkheid voor het verlenen van een koepelvergunning uit het ontwerpbesluit te schrappen, zodat gedeputeerde staten in elk individueel geval – op basis van adviezen van deskundigen – zelf de afweging kunnen maken of sprake is van een situatie waarin het doden of tijdelijk vangen van een wolf aangewezen is.⁵⁵

⁵² Dit betreft twee van de drie vereisten voor vergunningverlening voor het vangen of doden van een dier van een beschermde soort. Zie de artikelen 11.54, tweede lid, aanhef en onder b van het Besluit activiteiten leefomgeving en artikel 8.74I, eerste lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Het derde vereiste gaat over de gevolgen voor de staat van instandhouding en vergt afzonderlijke beoordeling.

⁵³ Nota van toelichting, Artikelsgewijs, Artikel II, voorgesteld artikel 8.74Ia van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

⁵⁴ Nota van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.1.3 'Wijziging Bkl versoepeling beoordelingskader bij doden probleemwolven en vangen wolven'.

⁵⁵ Kamerstukken II 2025/26, 33 118, nr. 306.

Desalniettemin is ervoor gekozen om de vergunning op voorhand in een beperkte vorm een plaats te geven in het aangepaste ontwerpbesluit.

b. Voorgestelde vergunning op voorhand

In het aangepaste ontwerpbesluit is het uitgangspunt dat vergunningverlening plaatsvindt voor het vangen of doden van een wolf per geïdentificeerde wolf, nadat zich een specifieke probleemsituatie met een wolf heeft voorgedaan of een situatie aan de orde is geweest waardoor de wolf als probleemwolf wordt aangemerkt. Vanwege de ongunstige staat van instandhouding van de wolf mag het vangen of doden van een wolf geen negatieve invloed hebben op deze staat van instandhouding. Daarom is volgens de toelichting in beginsel een beoordeling van het bevoegd gezag op individueel niveau nodig.

Bij wijze van uitzondering maakt het aangepaste ontwerpbesluit het mogelijk om in verband met de meest ernstige situatie van agressie (het toebrengen van letsel door een wolf aan een mens) vooraf een vergunning te kunnen verlenen voor het opzettelijk doden van wolven die mensen letsel toebrengen in toekomstige situaties. Dit betreft een zogeheten vergunning op voorhand (ook wel koepelvergunning). Deze mogelijkheid van een vergunning op voorhand komt naast de mogelijkheid te staan om een individuele vergunning af te geven voor het doden van een probleemwolf na ernstige incidenten.

De voorgestelde procedure voor de verlening van de vergunning op voorhand – die alleen kan worden toegepast binnen de ‘eigen’ provincie – is als volgt. In de fase waarin de vraag aan de orde is of de vergunning kan worden verleend voor het opzettelijk doden van wolven die mensen letsel toebrengen in toekomstige situaties, moet worden beoordeeld of aan de wettelijke vereisten voor vergunningverlening wordt voldaan. Dat wil zeggen dat gebleken moet zijn dat:

- a. er geen andere bevredigende oplossing is,*
- b. de activiteit nodig is vanwege een van de in art. 8.74l, eerste lid, onder b, van het Besluit kwaliteit leefomgeving genoemde belangen, zoals het belang van de volksgezondheid of dat van de openbare veiligheid, én*
- c. de activiteit 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.⁵⁶*

In de fase waarin de vraag aan de orde is of toepassing kan worden gegeven aan de vergunning, moet vervolgens nog wel worden vastgesteld of de op dat moment geïdentificeerde wolf de wolf is die een mens heeft aangevallen en daarbij letsel heeft toegebracht.

c. De vergunning op voorhand als instrument

Met de hiervoor beschreven procedure voor verlening van de vergunning op voorhand wordt volgens de toelichting beoogd om sneller duidelijkheid te verkrijgen in het vergunningentraject.⁵⁷ Uiteraard is er een groot belang gediend bij het snel en effectief kunnen optreden na een ernstig incident met een wolf, zeker als daarbij letsel is veroorzaakt. De vraag is echter of de vergunning op voorhand hiervoor een geëigend instrument is, ook gelet op de juridische vragen die hierbij opkomen.

Om de hierna te bespreken redenen adviseert de Afdeling om nader toe te lichten waarom de vergunning op voorhand een passend instrument vormt, hoe het instrument zich verhoudt tot het verlenen van individuele vergunningen, en hoe het kan dienen om sneller in te grijpen bij de ernstigste incidenten met wolven.

i. Passendheid van de vergunning op voorhand

De vergunning op voorhand wordt in dit ontwerpbesluit anders toegepast dan gebruikelijk. De toestemming op voorhand is bekend uit het faunabeheer en wordt daar gebruikt om effectief aan faunabeheer te kunnen doen. Met een toestemming op voorhand wordt onder voorwaarden het afschot van een bepaald aantal dieren van een bepaalde soort binnen bepaalde perioden toegestaan. Daarbij 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

⁵⁶ Artikel 11.54, tweede lid, aanhef en onder b van het Besluit activiteiten leefomgeving en artikel 8.74l, eerste lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

⁵⁷ Nota van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.1.3 ‘Wijziging Bkl versoepeling beoordelingskader bij doden probleemwolven en vangen wolven’.

(bijvoorbeeld) de ernst en omvang van de schade die de populaties aanrichten of vanwege een groot openbaar belang.⁵⁸

Gezien de ongunstige staat van instandhouding van de wolf is er geen noodzaak tot beheer van de omvang van de populatie wolven. De gedachte achter de in het ontwerpbesluit voorgestelde systematiek van een vergunning op voorhand is dan ook een andere. De inzet van het instrument is in het ontwerpbesluit bedoeld om daadkrachtig te kunnen optreden bij incidenten met probleemwolven die letsel veroorzaken bij mensen.

Volgens de toelichting kunnen de bevoegde gezagen, dat wil zeggen gedeputeerde staten van de provincies die het aangaat, er op die manier voor zorgen dat een vergunning voor afschot 'op de plank' komt te liggen. Deze hoeft vervolgens alleen nog te worden 'geactiveerd', na constatering dat aan de vereisten voor toepassing van de vergunning is voldaan.

Het behoeft nadere toelichting waarom de vergunning op voorhand een passend instrument is voor het optreden bij een incident met een individuele probleemwolf die letsel aan mensen heeft toegebracht, terwijl dit type vergunning normaliter gebruikt wordt voor beheer van populaties waarvan een overschot bestaat.

De analyse van de Afdeling dat dit type vergunning normaliter wordt gebruikt voor populatiebeheer is juist. Dat wil echter niet zeggen dat het instrument niet ook op andere wijze kan worden ingezet. Aan het slot van de uiteenzetting onder het kopje 'Vergunning op voorhand voor toekomstige situaties' in paragraaf 3.1.3 van de toelichting is daarom verduidelijkt dat de vergunning op voorhand voor de aanpak van de meest ernstige situatie van agressie van een wolf wezenlijk verschilt van de vergunning die wordt ingezet voor populatiebeheer. Deze vergunning is nadrukkelijk niet bedoeld voor populatiebeheer. Onder dat kopje en in het vervolg van paragraaf 3.1.3 van de nota van toelichting wordt nader ingegaan op de passendheid, wenselijkheid en meerwaarde van het instrument van de vergunning voor situaties van een aanval en toebrengen van letsel aan een mens, en op de specifieke waarborgen die zijn verbonden aan deze vergunning. Zie daarover ook hieronder ook de reactie onder ii.

ii. Staat van instandhouding en snelheidswinst

In haar advies over het eerdere ontwerpbesluit heeft de Afdeling opgemerkt dat afschot van een individuele wolf als beschermd dier bij wijze van uitzondering verenigbaar kan zijn met het Europees-rechtelijke vereiste dat geen afbreuk mag worden gedaan aan het streven om de wolf als diersoort in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan.⁵⁹ De vraag is hoe bij verlening van een vergunning op voorhand door het bevoegde bestuursorgaan vorm kan worden gegeven aan dit vereiste.

De toets aan de staat van instandhouding vergt een concrete motivering in het licht van alle omstandigheden van het geval. Volgens bestaande rechtspraak over het afschieten van probleemwolven is daarbij een relevante factor dat de populatie als geheel groeit, mede door grensoverschrijdende aanvulling. Daarnaast kent de rechter betekenis toe aan het feit dat het bijvoorbeeld gaat om een dier dat geen onderdeel vormt van een roedel of juist om een vaderwolf die van betekenis is voor de overlevingskansen binnen een roedel.⁶⁰

Dit vereiste van concrete motivering van de gevolgen voor de staat van instandhouding roept de vraag op of het volstaat om bij het 'activeren' van de vergunning op voorhand alleen te beoordelen of de geïdentificeerde wolf de wolf is die een mens heeft aangevallen en daarbij letsel heeft toegebracht. In de toelichting wordt in dit verband alleen de opmerking gemaakt dat met de beperkte toepassing van en aanvullende waarborgen voor een juist gebruik van de vergunning zal kunnen worden verzekerd dat de effecten op de staat van instandhouding neutraal zijn. Op het moment van verlening van een koepelvergunning zal het echter onzeker zijn welk bereik deze vergunning in de toekomst zal hebben.

In de toelichting wordt niet uiteengezet hoe in de fase van het 'activeren' van de koepelvergunning rekening wordt gehouden met alle op dat moment bestaande concrete omstandigheden, kennis over de populatie-ontwikkeling en de betekenis van een individuele wolf voor een roedel. Daarbij is het vervolgens ook de vraag of, en zo ja, waarom de beoordeling daarvan sneller zou verlopen dan bij een

⁵⁸ Vergelijk C.W. Backes e.a., 'Natuur in de Omgevingswet', Boom Juridisch Den Haag 2024, p. 363.

⁵⁹ Dit doet zich alleen voor in de ernstigste situaties van agressie van de wolf, zo volgt uit Europese rechtspraak en richtsnoeren van de Europese Commissie over de Habitatrichtlijn. Zie het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over het ontwerpbesluit waarvan nu de gewijzigde versie voorligt, W11.25.00181/IV, punt 5.b en punt 7.

⁶⁰ Vz. Rb. Gelderland 16 mei 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:3843, r.o. 19.2; Vz. Rb. Gelderland 2 oktober 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:8229, r.o. 8.3; Vz. Rb. Midden-Nederland 23 juli 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:4030, r.o. 22.

regulier, individueel vergunningstraject, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de vereiste zorgvuldigheid. Aan deze aspecten zou de toelichting meer aandacht moeten besteden.

Dit advies is opgevolgd door de toelichting in paragraaf 3.1.3 van de nota van toelichting aan te vullen. Er is nader ingegaan op de toets aan de staat van instandhouding in relatie tot de concrete situatie, waarbij is toegelicht dat het in de specifieke situaties waar de vergunning op voorhand op ziet altijd zal gaan om incidentele gevallen die gezien moeten worden in de context van een nog steeds groeiende populatie. Bij deze incidentele gevallen gaat het daarnaast om de meest ernstige situaties van agressie van een wolf naar een mens, waarbij het belang van leven en gezondheid van mensen zwaar weegt en verondersteld kan worden dat het doden van een wolf in die gevallen noodzakelijk is. Hierbij is ook de zorgplicht van de overheid om inbreuken op het recht op leven en verbod van foltering (voortvloeiend uit de artikelen 2 en 3 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens en artikel 2 van het Handvest grondrechten van de EU) aangehaald. Benadrukt is dat de vergunning op voorhand zorgt voor versnelling van het proces, omdat de vergunning op het moment dat een situatie zich voordoet al 'op de plank' ligt.

iii. Rechtskarakter van de vaststelling dat een wolf letsel heeft toegebracht

Een derde aspect dat nadere toelichting behoeft, betreft het voorgestelde artikel 8.74sa. Hierin is geregeld dat aan een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit als bedoeld in artikel 11.54, eerste lid, aanhef en onder a, van het Besluit activiteiten leefomgeving voor het opzettelijk doden van wolven die mensen letsel toebrengen in toekomstige situaties, een voorschrift moet worden verbonden dat verzekert dat een wolf alleen wordt gedood nadat het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning heeft vastgesteld dat deze wolf letsel aan de mens heeft toegebracht.

Deze bepaling roept de vraag op hoe de vaststelling door het bevoegde bestuursorgaan dat de wolf in kwestie letsel aan de mens heeft toegebracht in juridische zin moet worden gekwalificeerd. Daarbij zijn verschillende lezingen mogelijk.

Allereerst kan deze vaststelling als een op rechtsgevolg gericht besluit worden gezien, waarbij het bestuursorgaan concreet toestemming verleent voor het mogen doden van de geïdentificeerde probleemwolf. Daarmee is dit een zelfstandig, concreet, appellabel besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht.

Een tweede mogelijkheid is dat de vaststelling dat de wolf letsel heeft toegebracht weliswaar niet wordt aangemerkt als een op rechtsgevolg gericht besluit, maar wel wordt gekwalificeerd als een bestuurlijk rechtsoordeel van het bestuursorgaan over het toepasselijke rechtsregime op de voorliggende situatie. Gezien de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak over dergelijke rechtsoordelen, zou de kwalificatie als bestuurlijk rechtsoordeel gelijk moeten worden gesteld met een besluit, wanneer het voor betrokkenen – zoals belangenorganisaties die opkomen voor het behoud van de wolf – onevenredig bezwarend zou zijn om langs andere bestuursrechtelijke weg rechtsbescherming te verkrijgen.⁶¹ Die situatie zou bij het activeren van de koepelvergunning aan de orde kunnen zijn als het indienen van een handhavingsverzoek in dergelijke situaties te laat zou komen om nog effectieve rechtsbescherming te kunnen krijgen. Dit zou betekenen dat er ook in de fase van het gebruik maken van de vergunning nog bestuursrechtelijke ingangen bestaan voor belangenorganisaties die opkomen voor het behoud van de wolf.

Een derde mogelijkheid is dat het hier gaat om een vaststelling die puur van feitelijke aard is. In die situatie staat geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open, maar zou de civiele rechter als 'restrechter' kunnen optreden.

De toelichting besteedt aan deze juridische vragen rond het voorgestelde artikel 8.74sa geen aandacht. Dit is een tekortkoming. Het is immers van belang dat alle betrokkenen voldoende houvast hebben over hoe deze bepaling in juridische zin moet worden begrepen en welke rechtsbeschermingsmogelijkheden er zijn.

Bovendien werpt het voorgaande de vraag op welke versnelling daadwerkelijk kan worden bereikt bij de combinatie van het afgeven van een (zelfstandig appellabele) koepelvergunning en het (mogelijk eveneens in rechte aanvechtbare) activeren daarvan in een concrete situatie. De vraag is zelfs of deze combinatie niet averechts kan werken doordat op twee momenten rechterlijke procedures kunnen worden gevoerd.

Naar aanleiding van deze opmerkingen van de Afdeling over het rechtskarakter van de feitelijke

⁶¹ Vergelijk ABRvS 23 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3222, r.o. 4.2.

vaststelling door bevoegd gezag dat het gaat om de wolf die in een specifiek geval een mens heeft aangevallen en letsel heeft toegebracht, is in het ontwerpbesluit een wijziging doorgevoerd. De feitelijke vaststelling was opgenomen om te borgen dat de op voorhand afgegeven vergunning in het specifieke geval op de juiste wijze wordt gebruikt. In het advies over het eerdere ontwerpbesluit wees de Afdeling ook op het belang dat het bevoegd gezag die vaststelling in het specifieke geval zelf doet. Het kabinet vindt het van belang deze borging te behouden, maar wil ook onduidelijkheden over het rechtskarakter voorkomen en daarnaast de snelheid van het proces behouden. Om die reden wordt het in artikel 8.74sa Bkl voorgestelde aan de vergunning op voorhand te verbinden voorschrift van de zogenaamde feitelijke vaststelling vervangen door een voorschrift dat bestaat uit een adviesverplichting (onder a) in combinatie met een informatieplicht (onder b) waaraan de vergunninghouder moet voldoen vóórdat hij in de concrete situatie daadwerkelijk gebruik kan maken van de vergunning. De adviesverplichting houdt in dat de vergunninghouder het bevoegd gezag om advies moet vragen over het gebruik van de vergunning voor het doden van de wolf in kwestie. Het bevoegd advies geeft dit advies na raadpleging van een wolvendeskundige. Vervolgens moet de vergunninghouder het bevoegd gezag informeren over de wijze waarop hij bij het gebruik van de vergunning gevolg geeft aan het advies van het bevoegd gezag. Een dergelijk door het bevoegd gezag uit te brengen advies is geen appellabel besluit, waardoor de meerwaarde van de vergunning op voorhand – het snel kunnen ingrijpen bij het zich voordoen van zeer ernstige incidenten – blijft behouden. Het gewijzigde voorschrift doet ook geen afbreuk aan de zorgvuldigheid, omdat de verschillende onderdelen van voorschrift verzekeren dat het bevoegd gezag betrokken is voorafgaand aan het daadwerkelijk gebruik van de vergunning in een specifiek geval, zij toezicht kan uitoefenen en indien nodig handhavend kan optreden. Dit is in de nota van toelichting onder het kopje 'Vergunning op voorhand voor toekomstige situaties' in paragraaf 3.1.3 toegelicht.

iv. Conclusie

Om genoemde redenen adviseert de Afdeling nader te motiveren in hoeverre het instrument van de vergunning op voorhand past bij de beoogde effectieve aanpak bij ernstige incidenten, in welke mate daadwerkelijk procedurele snelheidswinst kan worden geboekt ten opzichte van individuele vergunningen en hoe ook in het licht van rechtsbeschermingsmogelijkheden het rechtskarakter moet worden geduid van de vaststelling dat een wolf letsel heeft toegebracht.

Hiervoor is afzonderlijk op deze onderdelen ingegaan.

4. Andere wijzigingen

De nota van toelichting is op onderdelen geactualiseerd en zijn nog enkele verschrijvingen en kleine omissies hersteld en aangevuld.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting met bijlagen doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,
S.P.A. Erkens.*



Advies Raad van State

No. W11.26.00110/IV

's-Gravenhage, 20 mei 2026

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 29 april 2026, no.2026000978, 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.

Samenvatting

Inhoud ontwerpbesluit

De Europese beschermingsstatus van de wolf is in 2025 gewijzigd van 'strikt beschermd' naar 'beschermd'. Dit ontwerpbesluit implementeert deze nieuwe beschermingsstatus in het Nederlandse recht. Daarnaast bevat het ontwerpbesluit regels voor de beoordeling van vergunningaanvragen voor het doden van een 'probleemwolf' en het vangen van een wolf bij een 'probleemsituatie'.

Eerder advies van de Afdeling

Op 10 september 2025 heeft de Afdeling advisering van de Raad van State advies uitgebracht over een eerdere versie van het ontwerpbesluit. Mede naar aanleiding van het eerdere advies van de Afdeling is het ontwerpbesluit gewijzigd en opnieuw voor advies voorgelegd. Net als bij het eerdere ontwerpbesluit heeft de Afdeling de adviesaanvraag met spoed behandeld. Reden daarvoor is de gewenste snelheid bij de implementatie van de gewijzigde beschermingsstatus van de wolf. Bovendien moet het handelingsperspectief bij incidenten met wolven zo snel mogelijk worden verduidelijkt.

Beoordelingsregels 'probleemwolf' en 'probleemsituatie'

Met de wijzigingen in het ontwerpbesluit zijn de beoordelingsregels voor een 'probleemwolf' verhelderd. Van een probleemwolf is nu sprake bij de ernstigste incidenten tussen wolven en mensen of dieren die door mensen worden gehouden. Het gaat dan bijvoorbeeld om de situatie waarin een wolf een mens heeft aangevallen en letsel heeft toegebracht. De beoordelingsregels voor een 'probleemsituatie' betreffen gevallen waarin er wel een dreiging tegen mensen of gehouden dieren bestaat, maar deze minder ernstig is dan wanneer sprake is van een probleemwolf.

De Afdeling constateert dat de aangepaste reikwijdte van de beoordelingsregels het risico verkleint dat in een rechterlijke procedure over de toepassing van deze beoordelingsregels op een vergunningaanvraag zal worden geoordeeld dat sprake is van strijdigheid met de Habitatrichtlijn. Tegelijkertijd kan bij ernstige incidenten wel effectief worden opgetreden.

De Afdeling ziet nog wel een aandachtspunt in de uitvoerbaarheid van de beoordelingsregels. Volgens het ontwerpbesluit is een onafhankelijke wolvendeskundige betrokken bij het oordeel of sprake is van een 'probleemwolf' of een 'probleemsituatie'. De verwachte rol van de wolvendeskundige is op basis van de toelichting bij het ontwerpbesluit onduidelijk. Hetzelfde geldt voor de manier waarop wordt voorzien in de onafhankelijkheid en expertise van de wolvendeskundige. De Afdeling adviseert hier in de toelichting nader op in te gaan.

Vergunning op voorhand (of: koepelvergunning)

De Afdeling maakt verder opmerkingen over de mogelijkheid in het ontwerpbesluit om een vergunning op voorhand (koepelvergunning) te verlenen. Hoofregel van het ontwerpbesluit is dat voor afschot van een probleemwolf een individuele vergunning nodig is, dus per geïdentificeerde probleemwolf.

Bij wijze van uitzondering maakt het ontwerpbesluit het mogelijk om vooraf vergunning te verlenen voor het opzettelijk doden van wolven die mensen letsel toebrengen in toekomstige situaties. Met deze uitzondering wil de regering ervoor zorgen dat een vergunning 'op de plank' komt te liggen, zodat in toekomstige situaties sneller kan worden opgetreden in de meest ernstige situaties van agressie van een wolf, namelijk als een wolf mensen letsel toebrengt.

In de toelichting bij het ontwerpbesluit ontbreekt een overtuigende motivering waarom – binnen de

geldende juridische kaders en voorwaarden – het verlenen van een koepelvergunning een passender en sneller middel zou zijn dan een vergunning voor afschot van een individuele probleemwolf. Ook met een dergelijke individuele vergunning kan snel en adequaat worden opgetreden. De Afdeling merkt op dat een nadere toelichting noodzakelijk is waarom de koepelvergunning een passend instrument is, hoe dit instrument kan dienen om snel in te grijpen bij incidenten met wolven die letsel aan mensen hebben toegebracht en hoe de koepelvergunning zich op deze punten verhoudt tot het verlenen van individuele vergunningen.

1. Inhoud en achtergrond van het ontwerpbesluit

De Europese beschermingsstatus van de wolf als diersoort is gewijzigd van 'strikt beschermd' naar 'beschermd'.¹ Het ontwerpbesluit implementeert deze gewijzigde beschermingsstatus in het Nederlandse recht. Daarnaast bevat het ontwerpbesluit regels over de aanpak van een 'probleemwolf' en een 'probleemsituatie' met een wolf. Het gaat in de eerste plaats om beoordelingsregels bij vergunningaanvragen voor het doden of het vangen van een individuele wolf ('de beoordelingsregels'). Ook voorziet het ontwerpbesluit in de mogelijkheid tot verlening van een vergunning voor het doden van meerdere wolven in toekomstige situaties als deze wolven letsel toebrengen aan mensen ('koepelvergunning' of 'vergunning op voorhand').

Op 10 september 2025 heeft de Afdeling advisering van de Raad van State advies uitgebracht over een eerdere versie van dit ontwerpbesluit.² Mede naar aanleiding van dit advies is het ontwerpbesluit gewijzigd en opnieuw aan de Afdeling advisering voorgelegd. Daarbij is net als bij het eerdere ontwerpbesluit verzocht om spoed bij de behandeling van de adviesaanvraag. Reden daarvoor is de gewenste snelheid bij de implementatie van de gewijzigde beschermingsstatus van de wolf in de Habitatrichtlijn, die per 14 juli 2025 in werking is getreden, terwijl de Nederlandse regelgeving nog niet is gewijzigd. Daarnaast is verzocht om spoed omdat het handelingsperspectief bij de aanpak van incidenten met wolven zo snel mogelijk moet worden vergroot.

In de adviesaanvraag is de Afdeling gevraagd in het bijzonder te reflecteren op de wijzigingen die ten opzichte van het eerdere ontwerpbesluit zijn doorgevoerd op het punt van de vergunning op voorhand.

De Afdeling is positief over de inspanningen die zijn verricht om het eerdere ontwerpbesluit aan te passen. Dit advies richt zich dan ook alleen op de aspecten van het gewijzigde ontwerpbesluit die op dit moment nog aandacht behoeven. Daarbij gaat het om de rol van de wolvendeskundige bij toepassing van de beoordelingsregels en om een aantal juridische en praktische aspecten rond de vergunning op voorhand.

De Afdeling stelt voorop dat zij noch in het eerdere advies, noch in dit advies, opmerkingen maakt over de implementatie van de gewijzigde beschermingsstatus van de wolf als zodanig. Zonder implementatie van de gewijzigde beschermingsstatus is de wolf in Nederland alleen beschermd via de specifieke zorgplicht voor dieren of planten in het wild³ en niet via het daarvoor bedoelde vergunningsstelsel. Dat kan in de (rechts)praktijk tot complicaties leiden, zoals in specifieke gevallen niet-ontvankelijkheid van het beroep bij de bestuursrechter vanwege een ontbrekend procesbelang.⁴ Deze implementatie is dan ook urgent en kan zo nodig los van het overige deel van het ontwerpbesluit plaatsvinden.

2. Beoordelingsregels voor een probleemwolf en een probleemsituatie

a. Wijzigingen ten opzichte van eerdere ontwerpbesluit

Ten aanzien van het eerdere ontwerpbesluit heeft de Afdeling geadviseerd de beoordelingsregels aan te passen aan het uitgangspunt van een ongunstige staat van instandhouding van de wolf in Nederland. Vanwege dat uitgangspunt biedt de Habitatrichtlijn alleen ruimte voor het vangen of doden van een individuele wolf in de meest ernstige situaties. Tegen die achtergrond waren de eerder voorgestelde beoordelingsregels te ruim opgezet.

¹ Dat volgt uit wijzigingen van het Verdrag van Bern en de Habitatrichtlijn. Zie Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa, wijziging van 6 maart 2025, Trb 2025, 33 (wijziging Verdrag van Bern) en Richtlijn (EU) 2025/1237 van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2025 tot wijziging van Richtlijn 92/43/EEG wat betreft de beschermingsstatus van de wolf (*canis lupus*), PbEU L 2025/1237 (wijziging Habitatrichtlijn).

² Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 10 september 2025 over de Wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving en van het Besluit kwaliteit leefomgeving in verband met de bescherming van de wolf en goudjakhals (W11.25.00181/IV).

³ Artikel 11.27 van het Besluit activiteiten leefomgeving.

⁴ Zie bv. rechtbank Gelderland 12 februari 2026, ECLI:NL:RBGEL:2026:1016.

In het aangepaste ontwerpbesluit zijn de beoordelingsregels gewijzigd. De beoordelingsregels voor een probleemwolf zijn volgens de toelichting beperkt tot de situaties waarin de dreiging het grootst is. Daarbij gaat het vooral om gevallen waarin de wolf agressie vertoont tegen en letsel toebrengt aan mensen of door hen gehouden dieren, en om de situatie waarin de wolf ten minste twee keer binnen twee weken is waargenomen op een schoolplein of speelterrein bedoeld voor kinderen. Om te kunnen spreken van een 'probleemwolf' geldt de eis dat pogingen tot afschrikking van de wolf niet hebben gewerkt of praktisch niet uitvoerbaar zijn gebleken. Bij een 'probleemsituatie' gaat het om minder ernstige dreigingen en hoeft geen poging te zijn gedaan om de wolf af te schrikken.⁵

De verschillende beoordelingsregels leiden tot verschillende soorten vergunningen. Een probleemwolf mag met een vergunning worden gedood, terwijl een wolf die een probleemsituatie veroorzaakt alleen mag worden gevangen voor het aanbrengen van een zender of het overbrengen van de wolf naar een ander gebied.

Naast de preciezere omschrijving van een probleemwolf en een probleemsituatie is in het ontwerpbesluit – naar aanleiding van het eerdere advies van de Afdeling – een bewijsvermoeden toegevoegd. Dit bewijsvermoeden is relevant voor het kunnen geven van een vergunning voor het doden of vangen van een dier van een beschermde soort, waarvoor aan een aantal vereisten moet zijn voldaan.

Volgens de toelichting houdt het bewijsvermoeden in dat voor het afgeven van een vergunning wordt vermoed dat:

- a. er geen minder schadelijke alternatieven zijn en
- b. sprake is van een rechtvaardigingsgrond vanuit het belang van de volksgezondheid, de openbare veiligheid of het belang van het voorkomen van schade aan veehouderijen.⁶

Er is echter ruimte voor tegenbewijs en nadere afweging van het bevoegd gezag in een concreet geval.⁷ Daarbij kan ook aanvullend beleid worden opgesteld om rekening te houden met regionale en lokale bijzonderheden.

De Afdeling merkt op dat de aangepaste reikwijdte van de beoordelingsregels het risico verkleint dat in een rechterlijke procedure over de toepassing van deze beoordelingsregels op een vergunningaanvraag zal worden geoordeeld dat sprake is van strijdigheid met de Habitatrichtlijn. Overigens laten de beoordelingsregels onverlet dat steeds zal moeten worden beoordeeld of wordt voldaan aan het vereiste dat ernaar moet worden gestreefd dat de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding blijven voortbestaan.

b. Wolvendeskundigen

De Afdeling ziet nog wel een aandachtspunt in de uitvoerbaarheid van de beoordelingsregels. Het ontwerpbesluit bepaalt dat het oordeel of sprake is van een probleemwolf of een probleemsituatie ook berust op onderzoek door een onafhankelijke wolvendeskundige, die moet worden geraadpleegd door het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning. Gezien de voor de vergunningverlening benodigde kennis van het gedrag van wolven, zal in de praktijk naar verwachting veel waarde worden toegekend aan het onderzoek door de wolvendeskundige. Het is dan ook van belang om duidelijkheid te verschaffen over de onafhankelijkheid en de expertise van een wolvendeskundige.

Die duidelijkheid volgt niet uit het ontwerpbesluit of uit de toelichting. Het ontwerpbesluit bevat zelf geen informatie over de aanwijzing van een deskundige. In de toelichting wordt slechts opgemerkt dat het aan gedeputeerde staten is om als onderdeel van de vergunningvoorschriften nadere eisen te stellen aan de in te schakelen deskundige. Er kan worden gekozen voor een deskundige uit het Landelijk Deskundigenteam, maar dat is volgens de toelichting niet verplicht.⁸ De toelichting bevat geen informatie over de wijze waarop het Landelijk Deskundigenteam wordt samengesteld.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de verwachte rol van de wolvendeskundige bij de toepassing van de beoordelingsregels in de praktijk en de manier waarop wordt voorzien in de onafhankelijkheid en expertise van de wolvendeskundige.

⁵ Zie de tekst van het voorgestelde artikel 8.74la, tweede lid van het ontwerpbesluit en de Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.1.3 'Wijziging Bkl versoepeling beoordelingskader bij doden probleemwolven en vangen wolven' en het artikelsgewijze deel bij voorgesteld artikel 8.74la.

⁶ Dit betreft twee van de drie vereisten voor vergunningverlening voor het vangen of doden van een dier van een beschermde soort. Zie de artikelen 11.54, tweede lid, aanhef en onder b van het Besluit activiteiten leefomgeving en artikel 8.74l, eerste lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Het derde vereiste gaat over de gevolgen voor de staat van instandhouding en vergt afzonderlijke beoordeling.

⁷ Nota van toelichting, Artikelsgewijs, Artikel II, voorgesteld artikel 8.74la van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

⁸ Nota van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.1.3 'Wijziging Bkl versoepeling beoordelingskader bij doden probleemwolven en vangen wolven'.

3. De voorgestelde vergunning op voorhand

a. Eerder advies Afdeling over de koepelvergunning

In het eerdere advies heeft de Afdeling geadviseerd om af te zien van het in de toelichting van de eerdere versie van het ontwerpbesluit voorgestelde systeem van koepelvergunningen en te volstaan met individuele vergunningen.

De Staatssecretaris heeft daarop aan de Tweede Kamer laten weten om, overeenkomstig het advies van de Afdeling, de mogelijkheid voor het verlenen van een koepelvergunning uit het ontwerpbesluit te schrappen, zodat gedeputeerde staten in elk individueel geval – op basis van adviezen van deskundigen – zelf de afweging kunnen maken of sprake is van een situatie waarin het doden of tijdelijk vangen van een wolf aangewezen is.⁹

Desalniettemin is ervoor gekozen om de vergunning op voorhand in een beperkte vorm een plaats te geven in het aangepaste ontwerpbesluit.

b. Voorgestelde vergunning op voorhand

In het aangepaste ontwerpbesluit is het uitgangspunt dat vergunningverlening plaatsvindt voor het vangen of doden van een wolf per geïdentificeerde wolf, nadat zich een specifieke probleemsituatie met een wolf heeft voorgedaan of een situatie aan de orde is geweest waardoor de wolf als probleemwolf wordt aangemerkt. Vanwege de ongunstige staat van instandhouding van de wolf mag het vangen of doden van een wolf geen negatieve invloed hebben op deze staat van instandhouding. Daarom is volgens de toelichting in beginsel een beoordeling van het bevoegd gezag op individueel niveau nodig.

Bij wijze van uitzondering maakt het aangepaste ontwerpbesluit het mogelijk om in verband met de meest ernstige situatie van agressie (het toebrengen van letsel door een wolf aan een mens) vooraf een vergunning te kunnen verlenen voor het opzettelijk doden van wolven die mensen letsel toebrengen in toekomstige situaties. Dit betreft een zogeheten vergunning op voorhand (ook wel koepelvergunning). Deze mogelijkheid van een vergunning op voorhand komt naast de mogelijkheid te staan om een individuele vergunning af te geven voor het doden van een probleemwolf na ernstige incidenten.

De voorgestelde procedure voor de verlening van de vergunning op voorhand – die alleen kan worden toegepast binnen de ‘eigen’ provincie – is als volgt. In de fase waarin de vraag aan de orde is of de vergunning kan worden verleend voor het opzettelijk doden van wolven die mensen letsel toebrengen in toekomstige situaties, moet worden beoordeeld of aan de wettelijke vereisten voor vergunningverlening wordt voldaan. Dat wil zeggen dat gebleken moet zijn dat:

- a. er geen andere bevredigende oplossing is,
- b. de activiteit nodig is vanwege een van de in art. 8.74I, eerste lid, onder b, van het Besluit kwaliteit leefomgeving genoemde belangen, zoals het belang van de volksgezondheid of dat van de openbare veiligheid, én
- c. de activiteit 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.¹⁰

In de fase waarin de vraag aan de orde is of toepassing kan worden gegeven aan de vergunning, moet vervolgens nog wel worden vastgesteld of de op dat moment geïdentificeerde wolf de wolf is die een mens heeft aangevallen en daarbij letsel heeft toegebracht.

c. De vergunning op voorhand als instrument

Met de hiervoor beschreven procedure voor verlening van de vergunning op voorhand wordt volgens de toelichting beoogd om sneller duidelijkheid te verkrijgen in het vergunningentraject.¹¹ Uiteraard is er een groot belang gediend bij het snel en effectief kunnen optreden na een ernstig incident met een wolf, zeker als daarbij letsel is veroorzaakt. De vraag is echter of de vergunning op voorhand hiervoor een geëigend instrument is, ook gelet op de juridische vragen die hierbij opkomen.

⁹ Kamerstukken II 2025/26, 33 118, nr. 306.

¹⁰ Artikel 11.54, tweede lid, aanhef en onder b van het Besluit activiteiten leefomgeving en artikel 8.74I, eerste lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

¹¹ Nota van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.1.3 ‘Wijziging Bkl versoepeling beoordelingskader bij doden probleemwolven en vangen wolven’.

Om de hierna te bespreken redenen adviseert de Afdeling om nader toe te lichten waarom de vergunning op voorhand een passend instrument vormt, hoe het instrument zich verhoudt tot het verlenen van individuele vergunningen, en hoe het kan dienen om sneller in te grijpen bij de ernstigste incidenten met wolven.

i. Passendheid van de vergunning op voorhand

De vergunning op voorhand wordt in dit ontwerpbesluit anders toegepast dan gebruikelijk. De toestemming op voorhand is bekend uit het faunabeheer en wordt daar gebruikt om effectief aan faunabeheer te kunnen doen. Met een toestemming op voorhand wordt onder voorwaarden het afschot van een bepaald aantal dieren van een bepaalde soort binnen bepaalde perioden toegestaan. Daarbij 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.¹²

Gezien de ongunstige staat van instandhouding van de wolf is er geen noodzaak tot beheer van de omvang van de populatie wolven. De gedachte achter de in het ontwerpbesluit voorgestelde systematiek van een vergunning op voorhand is dan ook een andere. De inzet van het instrument is in het ontwerpbesluit bedoeld om daadkrachtig te kunnen optreden bij incidenten met probleemwolven die letsel veroorzaken bij mensen.

Volgens de toelichting kunnen de bevoegde gezagen, dat wil zeggen gedeputeerde staten van de provincies die het aangaat, er op die manier voor zorgen dat een vergunning voor afschot 'op de plank' komt te liggen. Deze hoeft vervolgens alleen nog te worden 'geactiveerd', na constatering dat aan de vereisten voor toepassing van de vergunning is voldaan.

Het behoeft nadere toelichting waarom de vergunning op voorhand een passend instrument is voor het optreden bij een incident met een individuele probleemwolf die letsel aan mensen heeft toegebracht, terwijl dit type vergunning normaliter gebruikt wordt voor beheer van populaties waarvan een overschot bestaat.

ii. Staat van instandhouding en snelheidswinst

In haar advies over het eerdere ontwerpbesluit heeft de Afdeling opgemerkt dat afschot van een individuele wolf als beschermd dier bij wijze van uitzondering verenigbaar kan zijn met het Europees-rechtelijke vereiste dat geen afbreuk mag worden gedaan aan het streven om de wolf als diersoort in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan.¹³ De vraag is hoe bij verlening van een vergunning op voorhand door het bevoegde bestuursorgaan vorm kan worden gegeven aan dit vereiste.

De toets aan de staat van instandhouding vergt een concrete motivering in het licht van alle omstandigheden van het geval. Volgens bestaande rechtspraak over het afschieten van probleemwolven is daarbij een relevante factor dat de populatie als geheel groeit, mede door grensoverschrijdende aanvulling. Daarnaast kent de rechter betekenis toe aan het feit dat het bijvoorbeeld gaat om een dier dat geen onderdeel vormt van een roedel of juist om een vaderwolf die van betekenis is voor de overlevingskansen binnen een roedel.¹⁴

Dit vereiste van concrete motivering van de gevolgen voor de staat van instandhouding roept de vraag op of het volstaat om bij het 'activeren' van de vergunning op voorhand alleen te beoordelen of de geïdentificeerde wolf de wolf is die een mens heeft aangevallen en daarbij letsel heeft toegebracht. In de toelichting wordt in dit verband alleen de opmerking gemaakt dat met de beperkte toepassing van en aanvullende waarborgen voor een juist gebruik van de vergunning zal kunnen worden verzekerd dat de effecten op de staat van instandhouding neutraal zijn. Op het moment van verlening van een koepelvergunning zal het echter onzeker zijn welk bereik deze vergunning in de toekomst zal hebben.

In de toelichting wordt niet uiteengezet hoe in de fase van het 'activeren' van de koepelvergunning rekening wordt gehouden met alle op dat moment bestaande concrete omstandigheden, kennis over

¹² Vergelijk C.W. Backes e.a., 'Natuur in de Omgevingswet', Boom Juridisch Den Haag 2024, p. 363.

¹³ Dit doet zich alleen voor in de ernstigste situaties van agressie van de wolf, zo volgt uit Europese rechtspraak en richtsnoeren van de Europese Commissie over de Habitatrichtlijn. Zie het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over het ontwerpbesluit waarvan nu de gewijzigde versie voorligt, W11.25.00181/IV, punt 5.b en punt 7.

¹⁴ Vz. Rb. Gelderland 16 mei 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:3843, r.o. 19.2; Vz. Rb. Gelderland 2 oktober 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:8229, r.o. 8.3; Vz. Rb. Midden-Nederland 23 juli 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:4030, r.o. 22.

de populatie-ontwikkeling en de betekenis van een individuele wolf voor een roedel. Daarbij is het vervolgens ook de vraag of, en zo ja, waarom de beoordeling daarvan sneller zou verlopen dan bij een regulier, individueel vergunningstraject, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de vereiste zorgvuldigheid. Aan deze aspecten zou de toelichting meer aandacht moeten besteden.

iii. Rechtskarakter van de vaststelling dat een wolf letsel heeft toegebracht

Een derde aspect dat nadere toelichting behoeft, betreft het voorgestelde artikel 8.74sa. Hierin is geregeld dat aan een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit als bedoeld in artikel 11.54, eerste lid, aanhef en onder a, van het Besluit activiteiten leefomgeving voor het opzettelijk doden van wolven die mensen letsel toebrengen in toekomstige situaties, een voorschrift moet worden verbonden dat verzekert dat een wolf alleen wordt gedood nadat het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning heeft vastgesteld dat deze wolf letsel aan de mens heeft toegebracht.

Deze bepaling roept de vraag op hoe de vaststelling door het bevoegde bestuursorgaan dat de wolf in kwestie letsel aan de mens heeft toegebracht in juridische zin moet worden gekwalificeerd. Daarbij zijn verschillende lezingen mogelijk.

Allereerst kan deze vaststelling als een op rechtsgevolg gericht besluit worden gezien, waarbij het bestuursorgaan concreet toestemming verleent voor het mogen doden van de geïdentificeerde probleemwolf. Daarmee is dit een zelfstandig, concreet, appellabel besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht.

Een tweede mogelijkheid is dat de vaststelling dat de wolf letsel heeft toegebracht weliswaar niet wordt aangemerkt als een op rechtsgevolg gericht besluit, maar wel wordt gekwalificeerd als een bestuurlijk rechtsoordeel van het bestuursorgaan over het toepasselijke rechtsregime op de voorliggende situatie. Gezien de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak over dergelijke rechtsoordelen, zou de kwalificatie als bestuurlijk rechtsoordeel gelijk moeten worden gesteld met een besluit, wanneer het voor betrokkenen – zoals belangenorganisaties die opkomen voor het behoud van de wolf – onevenredig bezwarend zou zijn om langs andere bestuursrechtelijke weg rechtsbescherming te verkrijgen.¹⁵ Die situatie zou bij het activeren van de koepelvergunning aan de orde kunnen zijn als het indienen van een handhavingsverzoek in dergelijke situaties te laat zou komen om nog effectieve rechtsbescherming te kunnen krijgen. Dit zou betekenen dat er ook in de fase van het gebruik maken van de vergunning nog bestuursrechtelijke ingangen bestaan voor belangenorganisaties die opkomen voor het behoud van de wolf.

Een derde mogelijkheid is dat het hier gaat om een vaststelling die puur van feitelijke aard is. In die situatie staat geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open, maar zou de civiele rechter als 'restrechter' kunnen optreden.

De toelichting besteedt aan deze juridische vragen rond het voorgestelde artikel 8.74sa geen aandacht. Dit is een tekortkoming. Het is immers van belang dat alle betrokkenen voldoende houvast hebben over hoe deze bepaling in juridische zin moet worden begrepen en welke rechtsbeschermingsmogelijkheden er zijn.

Bovendien werpt het voorgaande de vraag op welke versnelling daadwerkelijk kan worden bereikt bij de combinatie van het afgeven van een (zelfstandig appellabele) koepelvergunning en het (mogelijk eveneens in rechte aanvechtbare) activeren daarvan in een concrete situatie. De vraag is zelfs of deze combinatie niet averechts kan werken doordat op twee momenten rechterlijke procedures kunnen worden gevoerd.

iv. Conclusie

Om genoemde redenen adviseert de Afdeling nader te motiveren in hoeverre het instrument van de vergunning op voorhand past bij de beoogde effectieve aanpak bij ernstige incidenten, in welke mate daadwerkelijk procedurele snelheidswinst kan worden geboekt ten opzichte van individuele vergunningen en hoe ook in het licht van rechtsbeschermingsmogelijkheden het rechtskarakter moet worden geduid van de vaststelling dat een wolf letsel heeft toegebracht.

¹⁵ Vergelijk ABRvS 23 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3222, r.o. 4.2.



De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van, houdende wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving en van het Besluit kwaliteit leefomgeving in verband met de bescherming van de wolf en goudjakhals (ontwerptekst zoals aangeboden aan de afdeling advisering van de Raad van State)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur van 10 juli 2025, nr. WJZ / 99721817 en 24 april 2026, nr. WJZ / 105851679;

Gelet op artikel 7 van het verdrag van Bern, op de artikelen 14 en 16 van de habitatrichtlijn en op de artikelen 5.1, tweede lid, en 5.18 van de Omgevingswet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 10 september 2025, nr. W11.25.00181/IV en);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur van, nr. WJZ /;

Hebben goed gevonden en verstaan:

ARTIKEL I (WIJZIGING BESLUIT ACTIVITEITEN LEEFOMGEVING)

In bijlage IX, onder A, van het Besluit activiteiten leefomgeving worden onder *Zoogdieren* in de alfabetische rangschikking ingevoegd:

Goudjakhals
Wolf.

ARTIKEL II (WIJZIGING BESLUIT KWALITEIT LEEFOMGEVING)

Het Besluit kwaliteit leefomgeving wordt als volgt gewijzigd:

A

Na artikel 8.74I worden twee artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 8.74Ia (beoordelingsregels flora- en fauna-activiteit andere soorten: wolf)

1. Voor zover een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit als bedoeld in artikel 11.54, eerste lid, aanhef en onder a, van het Besluit activiteiten leefomgeving betrekking heeft op een wolf, wordt vermoed dat aan artikel 8.74I, eerste lid, aanhef en onder a en b, aanhef en onder 2° of 3°, is voldaan als het gaat om:
 - a. het opzettelijk doden of opzettelijk vangen van een probleemwolf;
 - b. het opzettelijk vangen van een wolf met het oog op het voorkomen of het aanpakken van een probleemsituatie met een wolf, als dat vangen uitsluitend gebeurt voor het aanbrengen van een zender bij een wolf, zodat deze kan worden gevolgd, of voor het overbrengen van de wolf naar een ander gebied, en als de wolf vervolgens zo snel mogelijk weer in het natuurlijke verspreidingsgebied van wolven wordt vrijgelaten.
2. Een wolf wordt aangemerkt als probleemwolf als:
 - a. pogingen tot aversieve conditionering van de wolf geen resultaat hebben gehad of aversieve conditionering praktisch niet uitvoerbaar is gebleken na het zich voordoen van een of meer van de volgende probleemsituaties:
 - 1°. de wolf reageert agressief op mensen bij verstoring en valt dan mensen aan;
 - 2°. de wolf is ten minste twee keer binnen een periode van twee weken waargenomen op een schoolplein of speelterrein bedoeld voor kinderen;
 - 3°. de wolf heeft ten minste twee keer binnen een periode van twee weken honden op erven of in tuinen bij bebouwing, of door mensen aangelijnde honden aangevallen en daarbij letsel toegebracht; of
 - 4°. de wolf heeft ten minste twee keer binnen een periode van twee weken dezelfde, onder bescherming van een herder staande schaapskudde aangevallen en daarbij schapen van deze kudde letsel toegebracht;
 - b. de wolf agressief op mensen reageert of mensen aanvalt, zonder te zijn verstoord;

- c. de wolf mensen letsel toebrengt; of
 - d. de wolf in dezelfde gemeente of in een aangrenzende gemeente ten minste twee keer binnen een periode van twee weken landbouwhuisdieren of niet voor het vlees of het fokken gehouden paarden of pony's die zich bevinden in een goed afgesloten stal of die tegen aanvallen van wolven worden beschermd door een goed functionerend raster heeft aangevallen en daarbij letsel heeft toegebracht.
3. Een probleemsituatie met een wolf is een situatie als bedoeld in het tweede lid, onder a, onder 1° tot en met 4°, of een situatie waarin de wolf ten minste twee keer binnen een periode van twee weken:
- 1°. is waargenomen op minder dan 30 m van bewoonde gebouwen in hetzelfde gebied;
 - 2°. heeft getolereerd dat mensen naderen tot minder dan 30 m;
 - 3°. binnen 30 m heeft benaderd en geïnteresseerd lijkt in mensen of door hen aangelijnde honden; of
 - 4°. honden die niet waren aangelijnd en die zich niet in de directe nabijheid van mensen, of op erven of in tuinen bij bebouwing bevonden heeft aangevallen en daarbij letsel heeft toegebracht.
4. Het oordeel of er sprake is van een probleemwolf of van een probleemsituatie met een wolf berust ook op onderzoek verricht door een door het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning geraadpleegde onafhankelijke wolvendeskundige.

Artikel 8.74lb (nadere regels omgevingsvergunning flora- en fauna-activiteit: wolf)

- 1. Een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit als bedoeld in artikel 11.54, eerste lid, aanhef en onder a, van het Besluit activiteiten leefomgeving die betrekking heeft op een wolf, wordt alleen verleend:
 - a. aan personen met bekwaamheid in het verrichten van de handelingen waarop de omgevingsvergunning betrekking heeft; en
 - b. voor een geïdentificeerd, individueel dier.
- 2. Een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit als bedoeld in artikel 11.54, eerste lid, aanhef en onder a, van het Besluit activiteiten leefomgeving kan worden verleend met overeenkomstige toepassing van artikel 8.74la, eerste lid en tweede lid, aanhef en onder c, en van het eerste lid, aanhef en onder a, voor het opzettelijk doden van wolven die mensen letsel toebrengen in toekomstige situaties. Het eerste lid, aanhef en onder b, is niet van toepassing op de aanvraag van deze omgevingsvergunning.

B

Aan paragraaf 8.6.2 wordt een artikel toegevoegd, luidende:

Artikel 8.74sa (voorschrift flora- en fauna-activiteit soorten habitatrichtlijn en andere soorten: vaststellen letsel)

Aan een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit als bedoeld in artikel 11.54, eerste lid, aanhef en onder a, van het Besluit activiteiten leefomgeving die betrekking heeft op het opzettelijk doden van een wolf, waarbij toepassing is gegeven aan artikel 8.74lb, tweede lid, wordt een voorschrift verbonden dat inhoudt dat het doden alleen gebeurt nadat door het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning, na raadpleging van een deskundige als bedoeld in artikel 8.74la, vierde lid, is vastgesteld dat de wolf letsel aan een mens heeft toegebracht.

ARTIKEL III (TEGEMOETKOMING SCHADE)

Behalve in de gevallen, bedoeld in artikel 9.3 van het Omgevingsbesluit, verlenen gedeputeerde staten ook een tegemoetkoming in schade als bedoeld in artikel 15.53, eerste lid, van de Omgevingswet voor schade aangericht door wolven in de periode die ingaat op 14 juli 2025 en eindigt op het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I.

ARTIKEL IV

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst en werkt ten aanzien van artikel III terug tot en met 14 juli 2025.



Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,

NOTA VAN TOELICHTING

I. Algemeen

Inleiding

Sinds een paar jaar is de wolf terug in Nederland. Nederland is een dichtbevolkt land, wat betekent dat er manieren moeten worden gevonden om te zorgen dat mensen en hun huisdieren en vee veilig kunnen leven en werken, zoveel mogelijk zonder angst voor wolven en zonder aanvallen door wolven. De wolf was een strikt beschermde diersoort, opgenomen in bijlage IV van de habitatrichtlijn.¹ In vervolg op de aanpassing van de beschermingsstatus van de wolf onder het verdrag van Bern, is de habitatrichtlijn gewijzigd en is de wolf verplaatst van bijlage IV naar bijlage V bij die richtlijn.² Daarmee is de status van 'strikt beschermd' veranderd naar 'beschermd'. De redenen voor verlaging van de beschermingsstatus die ook onderliggend zijn aan dit wijzigingsbesluit, zijn dat het aantal wolven in Europa toeneemt, wat duidt op een groot aanpassingsvermogen en veerkracht van de soort. Maar ook, en nog belangrijker, dat de toename van wolven en hun groeiende verspreidingsgebied steeds groter wordende sociaaleconomische uitdagingen meebrengt. Dat vraagt om mogelijkheden om meer maatregelen tegen wolven te nemen.

Met dit wijzigingsbesluit wordt de wolf onder het meer basale beschermingsregime van artikel 11.54 van het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: Bal) gebracht, welk regime geldt voor alle zoogdieren van in het wild levende soorten die niet vallen onder het strikte beschermingsregime van de habitatrichtlijn. Ingevolge dit regime is voor minder handelingen met betrekking tot dieren een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit vereist, dan bij dieren van strikt beschermde soorten het geval is.

Tegelijk worden met het wijzigingsbesluit de beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen voor een flora- en fauna-activiteit in afdeling 8.6 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna: Bkl) aangevuld met specifieke regels voor het geval sprake is van een 'probleemwolf' (de nieuwe artikelen 8.74la en 8.74lb Bkl). Die specifieke aanvullende regels strekken ertoe het bevoegde gezag – gedeputeerde staten van de provincie – betere handvatten te bieden om een omgevingsvergunning te verlenen voor het doden of vangen van 'probleemwolven'. Het gaat bij 'probleemwolven' om nauwkeurig in het Bkl omschreven gevallen waarbij sprake is van ernstige incidenten. Bij 'probleemwolven' is de dreiging voor mensen en gehouden dieren nog ernstiger dan in de gevallen die worden aangemerkt als 'probleemsituatie met een wolf'. Het gaat om gevallen van daadwerkelijke agressie. Ook gaat het om enkele specifieke probleemsituaties die zich hebben voorgedaan, en waarbij vervolgens aversieve conditionering niet heeft gewerkt of praktisch niet uitvoerbaar is gebleken.

Door de aanvullende specifieke beoordelingsregels met betrekking tot wolven wordt het eenvoudiger om in het kader van het voorkomen of aanpakken van een probleemsituatie met een wolf, een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit te verlenen voor het vangen van een wolf indien dat vangen is bedoeld voor het zenderen van een wolf om deze te kunnen volgen, of voor het overbrengen van een wolf naar een ander gebied. De wolf moet dan wel weer snel worden vrijgelaten.

De omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit ten behoeve van het doden van probleemwolven of het vangen van wolven wordt per individueel geval verleend. Algemene vergunningen voor populatiebeheer bij wolven of vergunningen op voorhand voor toekomstige situaties van probleemwolven of probleemsituaties met wolven zijn in beginsel uitgesloten (artikel 8.74lb, eerste lid, aanhef en onder a, Bkl). Alleen voor de meest ernstige situatie van agressie, waarin een wolf letsel toebrengt aan een mens, kan op voorhand, voor toekomstige situaties een vergunning voor het doden worden verleend (artikel 8.74lb, tweede lid, Bkl). In ieder individueel geval waarbij gebruik wordt gemaakt van deze vergunning op voorhand, is het bevoegd gezag direct betrokken (het nieuwe artikel 8.74sa Bkl).

Gedeputeerde staten zullen steeds zelf de afweging maken of sprake is van een situatie waarin het doden of vangen van een probleemwolf, of het tijdelijk vangen van een wolf in een probleemsituatie aangewezen is. Daarbij wordt ingevolge het wijzigingsbesluit wel vereist dat bij iedere vergunningverlening raadpleging van een onafhankelijke wolvendeskundige plaatsvindt, om vast te stellen dat er daadwerkelijk sprake is van een probleemsituatie met een wolf, een probleemwolf, of een wolf die letsel aan een mens heeft toegebracht of van een situatie waarin het – tijdelijk – vangen van de wolf

¹ 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 1992, L 206).

² 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 2025, L 1237).



met het oog op zenderen of overbrenging naar een ander gebied is aangewezen (artikel 8.74la, vierde lid, en artikel 8.74sa, Bkl).

Bij een probleemsituatie met een wolf zal – door de beperktere bescherming van artikel 11.54 van het Bal ten opzichte van de vergunningsplicht van artikel 11.46 van het Bal die geldt voor strikt beschermde soorten – zonder omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit verjaging of verstoring van een wolf kunnen plaatsvinden, evenwel met inachtneming van de specifieke zorgplicht van artikel 11.27 van het Bal.

Van de gelegenheid is gebruikgemaakt om ook de inmiddels in Nederland aanwezige goudjakhals toe te voegen aan de lijst met zoogdieren die onder het basale beschermingsregime van artikel 11.54 van het Bal vallen.

In het algemeen deel van deze nota van toelichting (hoofdstuk I) wordt achtereenvolgens ingegaan op:

- De achtergrond en beleidsaanpak van de wolf en de goudjakhals (§2);
- De wijziging van de beschermingsregels voor de wolf (§3);
- De regels met betrekking tot de goudjakhals (§4);
- De verhouding van de wijzigingen tot Europees recht en nationale wetgeving (§5);
- De uitvoering, toezicht en handhaving (§6);
- De effecten (§7);
- De internetconsultatie en voorhang parlement (§8);
- De inwerkingtreding (§9).

Hoofdstuk II van deze nota bevat het artikelsgewijze deel van de toelichting.

Achtergrond en beleidsaanpak wolf en goudjakhals

Vestiging wolf in Nederland en maatschappelijk debat

Wolven zijn sinds enkele jaren terug in Nederland.³ De Centraal-Europese populatie, met een origine in Noordoost-Polen, breidt zich gestaag verder uit in westelijke richting. Vanuit Duitsland hebben wolven uit deze populatie zich gevestigd in achtereenvolgens Denemarken, Nederland en België. Genetisch onderzoek heeft duidelijk gemaakt dat veruit de meeste van de waargenomen wolven in Nederland afkomstig zijn uit de Centraal-Europese populatie.

Inmiddels blijkt de aanwezigheid van de wolf in Nederland niet van tijdelijke aard te zijn. De wolf heeft zich hier permanent gevestigd. Daarmee behoort Nederland tot het natuurlijke verspreidingsgebied van de wolf. Dat betekent dat gestreefd moet worden naar een landelijk gunstige staat van instandhouding, aangezien het gaat om een soort van communautair belang.

Het aantal wolven in Nederland is de afgelopen jaren toegenomen. Na de komst van enkele zwerende dieren vestigde in 2018 de eerste wolf zich op de Veluwe, in 2019 volgde een tweede en kwamen er ook jongen. In de jaren erna ontstonden meerdere paren en roedels. In 2022 waren er vier roedels bekend, waarvan er drie op de Veluwe leefden en één in het zuidwesten van Drenthe. In 2025 bedroeg het gebied waarin wolven zich in Nederland bewogen bijna de helft van het landoppervlak. Voornamelijk in Oost-Nederland hebben wolven hun territorium, of bewegen wolven zich tussen Nederland en Duitsland.

In Nederland leven op dit moment naar schatting veertien wolvenroedels.⁴ Dit zijn wolvenparen die jongen hebben gehad. Zeven roedels hebben hun territoria op de Veluwe: in het gebied van de Noordwest-Veluwe, Noord-Veluwe, Noordoost-Veluwe, Midden-Veluwe, Park de Hoge Veluwe, Zuidwest-Veluwe en Zuidoost-Veluwe. Zeven andere roedels leven in het grensgebied tussen Fryslân, Drenthe en Overijssel, in Midden-Drenthe, in de Gelderse Vallei en op de Utrechtse Heuvelrug. Vlak over de grens met Duitsland en België bevinden zich ook diverse wolventerritoria, zoals de Vlaamse Hechtel-Eksel roedel en het leefgebied van een solitaire wolf op de grens tussen Vlaanderen en Zuidwest-Brabant. Zwervende wolven die op zoek zijn naar een eigen leefgebied kunnen in een groot deel van Nederland voorkomen.⁵

Wageningen Universiteit (WUR) heeft nader onderzoek verricht naar de staat van instandhouding van wolven in Nederland en daarbij ook de grensoverschrijdende populatie betrokken. WUR heeft op 19 september 2025 een rapport gepubliceerd met de resultaten van dat onderzoek. Momenteel vindt nog aanvullend onderzoek plaats, waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke Nederlandse

³ De wolf terug in Nederland: Een factfinding study – Wageningen University & Research

⁴ BIJ12 Jaarrapportage wolven 2025 (<https://publicaties.bij12.nl/jaarrapportage-wolven-2025/>)

⁵ BIJ12 Jaarrapportage wolven 2025 (<https://publicaties.bij12.nl/jaarrapportage-wolven-2025/>)



situatie als klein en dichtbevolkt land.⁶ Gelet op het lopende onderzoek zijn nog geen definitieve conclusies te trekken over de staat van instandhouding van wolven in Nederland.

Wel is duidelijk dat het aantal wolven in Nederland toeneemt en tot steeds meer incidenten leidt waarbij wolven in de buurt van mensen, hun dieren of de bebouwde omgeving komen. Het gaat dan onder andere om aanvallen op vee, waardoor veehouders schade lijden. Het merendeel van de schademeldingen betreft dode of gewonde schapen. Daarnaast is er sprake van aanvallen op enkele andere gehouden landbouwhuisdieren als prooidiersoort, zoals alpaca's, lama's, geiten, (mini)paarden, pony's, pluimvee en runderen. Naast de incidenten met vee komen ook incidenten met mensen en met huisdieren voor. In de leefgebieden van wolven in Utrecht, Gelderland en Drenthe werden de afgelopen jaren verschillende confrontaties gemeld tussen wolven en mensen en tussen wolven en honden. De terugkeer van de diersoort heeft door deze incidenten veel teweeggebracht en roept uiteenlopende reacties in de samenleving op. Sommigen juichen de vestiging van de wolf in Nederland toe, anderen maken zich zorgen. De toon in het maatschappelijke debat is vaak fel.

Beleidsaanpak wolven en relatie met dit besluit

Rond de komst van wolven in Nederland hebben overheden en organisaties verschillende acties in gang gezet om de samenleving te informeren, ondersteuning te bieden bij het beschermen van vee en waar nodig schade te vergoeden. In 2019 heeft het Interprovinciaal Overleg (IPO) het Interprovinciale Wolvenplan opgesteld.⁷ Er zijn juridische analyses en een feitenonderzoek uitgevoerd.⁸ Onder leiding van de onafhankelijk voorzitter, de heer Pieter van Geel, is op 25 november 2020 het Landelijk Overleg Wolf (LOW) van start gegaan. Medio 2020 had een aantal organisaties de provincies om dit overleg gevraagd, vanuit de wens om gezamenlijk vraagstukken op het gebied van wolvenschade aan te pakken.⁹ Ook zijn er enkele provinciale wolvencommissies opgezet. De Raad voor Dierenaangelegenheden heeft in 2023 en 2024 op verzoek van de toenmalige Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Minister voor Natuur en Stikstof een brede maatschappelijke dialoog georganiseerd over de positie van wolven in Nederland. De adviezen die hieruit naar voren zijn gekomen, vormen de basis voor het beleid dat samen met provincies – die hier over het algemeen bevoegd gezag zijn – is vormgegeven.

De voormalige Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) heeft op 17 december 2024 de Landelijke Aanpak Wolven gepresenteerd.¹⁰ Met deze aanpak wordt beoogd incidenten met wolven zoveel mogelijk te voorkomen en als deze zich toch voordoen, daadkrachtig en snel te kunnen ingrijpen. Deze aanpak is voortgezet door de huidige staatssecretaris van LVVN. Hij hanteert daarbij vier sporen: (1) het zoveel mogelijk voorkomen van incidenten, onder meer door goede voorlichting en steun aan veebeschermende maatregelen, (2) het bieden van mogelijkheden aan provincies en gemeenten om te kunnen ingrijpen bij probleemsituaties, (3) het beter aanpakken van probleemwolven, (4) de samenwerking met buurlanden op de gunstige staat van instandhouding van de gedeelde wolvenpopulatie. Dit wijzigingsbesluit is van belang voor de sporen (2) en (3), waar het voorziet in een aanpassing van de regelgeving met betrekking tot de bescherming van de wolf naar aanleiding van de wijziging van de beschermingsstatus van 'strikt beschermd' (bijlage IV habitatrichtlijn) naar 'beschermd' (bijlage V habitatrichtlijn) en in een verankering in de regelgeving van de definitie van probleemwolf en probleemsituatie met een wolf met daaraan gekoppelde specifieke beoordelingsregels voor vergunningverlening.

Het besluit draagt bij aan een versnelling van de vergunningverlening voor ingrijpen bij wolvenincidenten door het bieden van specifieke handvatten voor de toetsing aan de vereisten voor vergunningverlening op het punt van de afwezigheid van minder schadelijke alternatieven voor het vangen of doden en de aanwezigheid van een rechtvaardigingsgrond daarvoor. Voor het ernstige gevallen van aanvallen op mensen met letsel tot gevolg, kan op voorhand voor toekomstige situaties een vergunning worden verleend. Met het wijzigingsbesluit wordt ook een meer eenduidig kader voor de verschillende bevoegde gezagen geboden om op te treden bij incidenten met wolven binnen de kaders van de habitatrichtlijn.

⁶ Kamerstukken II 2025/26, 33 576, nr. 466.

⁷ Beleid en organisatie – BIJ12

⁸ Luuk Boerema, Annelies Freriks, Bob van den Brink: De juridische bescherming van de wolf in Nederland en in een aantal andere Europese landen en De wolf terug in Nederland: Een factfinding study – Wageningen University & Research

⁹ Landelijk Overleg Wolf – BIJ12. Deelnemende organisaties: LTO Nederland, Stichting Beheer Platform Kleinschalige Schapen- en Geitenhouders, Vereniging Gescheperde Schaapskudden, Koninklijke Nederlandse Jagersvereniging, Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, De 12 Landschappen, Federatie Particulier Grondbezit, Dierenbescherming, Wolf Fencing Nederland, Zoogdierverseniging, Vereniging Nederlandse Gemeenten, Wageningen Environmental Research, Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, Interprovinciaal Overleg. BIJ12 voert het secretariaat uit.

¹⁰ Kamerstukken II 2024/25, 33 576, nr. 405.

Het kabinet heeft zich daarbij rekenschap gegeven van het feit dat overeenkomstig de vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie vanuit voorzorg, zolang de staat van instandhouding van de wolf niet bekend is (zie paragrafen 2.1 en 3.1 van deze nota van toelichting), vooralsnog in beleid en wetgeving zal moeten worden uitgegaan van een ongunstige staat van instandhouding, en dat gezien diezelfde jurisprudentie alleen in uitzonderlijke situaties kan worden overgegaan tot het aan de natuur onttrekken van wolven door doden of vangen. Meer ruimte kan ontstaan door een grensoverschrijdende samenwerking met buurlanden die is gericht op het bevorderen van de staat van instandhouding van de gedeelde wolvenpopulatie (spoor 4 van het beleid van de huidige staatssecretaris), zodat de gehele populatie en de staat van instandhouding daarvan, kan worden meegenomen bij het beoordelen van de gevolgen van handelingen die raken aan de staat van instandhouding.¹¹

In hoofdstuk 3 van deze nota van toelichting wordt nader ingegaan op het in dit wijzigingsbesluit voorziene beschermingsregime voor de wolf (paragraaf 3.1), de geboden handvatten voor het kunnen toestaan van het doden of vangen van wolven door aanvulling van het beoordelingskader voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit en voor het – bij wijze van uitzondering, in gevallen van letsel bij mensen – kunnen gebruiken van een op voorhand voor toekomstige situaties verleende vergunning (paragraaf 3.2).

Goudjakhals

De goudjakhals behoort tot de familie hondachtigen. De laatste jaren breidt de goudjakhals zich in Europa uit in noordelijke en westelijke richting. De goudjakhals verspreidt zich, in tegenstelling tot de wolf, minder snel door Nederland. Ook in Duitsland, waar de goudjakhals al 20 jaar voorkomt, is geen grote toename van deze soort waargenomen. De soort komt sinds 2016 in Nederland voor, maar is nog zeer zeldzaam. Op 19 februari 2016 werd de eerste goudjakhals in Nederland aangetoond met een cameraval op de Veluwe.

In de meeste landen veroorzaken jakhalzen aanzienlijk minder schade aan gehouden dieren dan de lokale wolven of verwilderde honden. De omvang van aanvallen door de goudjakhals in Nederland is heel beperkt. Provincies hebben gevraagd de goudjakhals als beschermde diersoort in de Nederlandse wetgeving op te nemen om zo een formele wettelijke basis te hebben om bij schade door de goudjakhals tot schadevergoeding over te kunnen gaan. De goudjakhals staat op bijlage V van de habitatrichtlijn, maar was als 'nieuwkomer' nog niet opgenomen op bijlage IX bij het Bal.

Met dit wijzigingsbesluit wordt de goudjakhals aan bijlage IX toegevoegd. In hoofdstuk 4 van deze nota van toelichting wordt ingegaan op de regels met betrekking tot de goudjakhals.

Wijziging beschermingsregels wolf

Het beschermingsregime voor de wolf

Beschermingsnoodzaak vanuit de Europeesrechtelijke kaders

De verplaatsing van de wolf van bijlage IV naar bijlage V van de habitatrichtlijn, betekent dat de wolf niet langer als 'strikt beschermd', maar als 'beschermd' wordt beschouwd. Ook soorten die op bijlage V van de habitatrichtlijn staan gelden echter als soorten van communautair belang, waarvoor moet worden gestreefd naar het in een gunstige staat van instandhouding behouden of herstellen van deze soort.¹² Daarvoor moeten dus ook de noodzakelijke beschermingsmaatregelen worden getroffen.

Het verdrag van Bern, waarbij zowel Nederland als de Europese Unie partij is en waaraan binnen de Europese Unie de habitatrichtlijn uitvoering beoogt te geven, is daar duidelijk over. Artikel 7 van dat verdrag schrijft voor dat iedere partij bij het verdrag passende en noodzakelijke maatregelen in de vorm van wetten en voorschriften neemt ter bescherming van de in het wild voorkomende diersoorten, genoemd in bijlage III bij dat verdrag. De wolf behoort tot de op bijlage III genoemde soorten.

De habitatrichtlijn schrijft in artikel 14 beschermingsmaatregelen voor als die in het licht van het toezicht op de staat van instandhouding noodzakelijk zijn om ervoor te zorgen dat het aan de natuur onttrekken en de exploitatie van specimen van de in bijlage V genoemde wilde diersoorten verenigbaar zijn met het behoud van die soorten in een gunstige staat van instandhouding. Het begrip 'onttrekken' heeft een ruime betekenis. Daaronder valt in de context van artikel 14 van de habitatrichtlijn elke verwijdering uit de natuur van dieren, dus niet alleen het vangen maar ook het doden van dieren.

¹¹ Arrest van 12 mei 2025, ECLI:EU:C:2025:429 (Estse wolf).

¹² Zie artikel 2, tweede lid, in samenhang met artikel 1, onderdeel g, van de habitatrichtlijn.

In dit verband is ook het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 29 juli 2024 in een prejudiciële procedure over wetgeving in Spanje met betrekking tot de wolf van belang.¹³ In dat arrest overweegt het Hof het volgende: 'Wanneer een diersoort zich in een ongunstige staat van instandhouding bevindt (...) moeten de bevoegde autoriteiten (...) maatregelen in de zin van artikel 14 van de habitatrichtlijn nemen om de staat van instandhouding van de betrokken soort zodanig te verbeteren dat de populaties ervan in de toekomst een duurzame gunstige staat van instandhouding bereiken.'¹⁴ Bij gebrek aan kennis over de staat van instandhouding of de gevolgen van het onttrekken van de wolf aan de natuur geldt het voorzorgsbeginsel. Het Hof zegt daarover: 'Uit het voorgaande volgt dat maatregelen ter bescherming van een soort, zoals de beperking of het verbod op de jacht, noodzakelijk kunnen worden geacht wanneer er op basis van de beste beschikbare wetenschappelijke kennis onzekerheid bestaat over de risico's voor het behoud van een gunstige staat van instandhouding van die soort.' Gezien de resultaten van het uitgevoerde WUR-onderzoek en het feit dat nader onderzoek nog loopt, zoals beschreven in paragraaf 2.1, moet uit voorzorg nu nog worden uitgegaan van een ongunstige staat van instandhouding van de wolf in Nederland.

Anders dan bij strikt beschermde soorten, die op bijlage IV van de habitatrichtlijn staan en waar artikel 12 van die richtlijn heel precies is ten aanzien van de in ieder geval te verbieden handelingen, is er bij artikel 14 van de habitatrichtlijn en bij artikel 7 van het verdrag van Bern meer beoordelingsruimte voor de lidstaten voor de vaststelling van de aard en inhoud van de noodzakelijke beschermingsmaatregelen. Van die ruimte wordt bij dit besluit gebruik gemaakt door aansluiting te zoeken bij de beperktere reikwijdte van de vergunningplicht voor flora- en fauna-activiteiten en bij de bijbehorende beoordelingsregels zoals die in artikel 11.54 van het Bal en artikel 8.74l van het Bkl zijn voorzien voor onder andere zoogdieren van niet-strikt beschermde soorten, in plaats van bij de vergunningplicht en beoordelingsregels die gelden voor strikt beschermde soorten op grond van de artikelen 11.46 en 11.47 van het Bal en artikel 8.74m van het Bkl.

Het in dit wijzigingsbesluit vormgegeven gewijzigde beschermingsregime voor de wolf strekt ertoe om een goede bescherming te bieden aan de wolf in Nederland en tegelijk voldoende ruimte te houden voor een adequate aanpak bij incidenten met wolven. Dat gebeurt enerzijds door in het Bal bepaalde voor de wolf schadelijke handelingen te brengen onder de vergunningplicht voor flora- en fauna-activiteiten, en anderzijds door bij de beoordelingsregels in het Bkl het wettelijke vermoeden op te nemen dat een aantal reguliere voorwaarden voor vergunningverlening is vervuld, ingeval sprake is van een 'probleemwolf' of van een 'probleemsituatie met een wolf'.

Daarbij is het kabinet zich ervan bewust geweest dat, zolang sprake is van een ongunstige staat van instandhouding, overeenkomstig de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie het aan de natuur onttrekken van wolven moet worden beperkt tot uitzonderlijke situaties, zoals aangegeven in paragraaf 2.2. De specifieke beoordelingsregels verzekeren bij de omschrijving van de omstandigheden waaronder de wolf kan worden beschouwd als een probleemwolf, dat het in alle gevallen om de meest ernstige situaties gaat, namelijk situaties van gebleken agressie van een wolf tegen mensen of gehouden, goed beschermde dieren. En bij de lichtere categorie van een 'probleemsituatie met een wolf' is geregeld dat de specifieke beoordelingsregels alleen van toepassing zijn bij het slechts voor korte duur uit de natuur halen van wolven, met het oog op monitoring of verplaatsing. Verder laat het bewijsvermoeden ruimte voor een nadere afweging in concrete gevallen. In paragraaf 3.1.3 wordt hier verder op ingegaan.

Wijziging Bal: vergunningplichtige handelingen

Het ligt in de rede om voor de aan de wolf te bieden bescherming aansluiting te zoeken bij de basale bescherming die op grond van de Nederlandse wetgeving aan andere van nature in het wild levende zoogdieren wordt geboden die niet zijn opgenomen op bijlage IV bij de habitatrichtlijn. Dat beschermingsregime is neergelegd in artikel 11.54 van het Bal, dat enkele specifieke voor zoogdieren schadelijke handelingen onder de vergunningplicht voor flora- en fauna-activiteiten brengt, in samenhang met de – hierna in paragraaf 3.1.3 te bespreken – beoordelingsregels van artikel 8.74l van het Bkl.

De op grond van artikel 11.54 van het Bal vergunningplichtige handelingen zijn, voor zover relevant voor de wolf:

- het opzettelijk doden van dieren;
- het opzettelijk vangen van dieren;
- het opzettelijk beschadigen of vernielen van de vaste voortplantingsplaatsen of rustplaatsen van dieren.

¹³ HvJ EU, 29 juli 2024, C-436/22, ECLI:EU:C:2024:656.

¹⁴ Punt 69 van dat arrest.

Met de handelingen van opzettelijk doden en opzettelijk vangen vallen in ieder geval alle vormen van onttrekking aan de natuur in de zin van artikel 14 van de habitatrichtlijn onder de reikwijdte van de vergunningplicht en ook de andere voor de staat van instandhouding van zoogdieren meest relevante handelingen. De toepasselijkheid van artikel 11.54 van het Bal op de wolf, wordt met dit wijzigingsbesluit geregeld door de wolf toe te voegen aan bijlage IX bij het Bal (artikel I).

Ruimte voor het verlenen van een vergunning voor het doden of wegvangen van probleemwolven of voor het (tijdelijk) vangen van wolven met het oog op het zenderen of verplaatsen naar een ander gebied, wordt gecreëerd met het specifieke beoordelingskader dat daarvoor in het Bkl wordt opgenomen (zie hierna paragraaf 3.1.3). Een specifieke voorziening in het beoordelingskader voor het beschadigen of vernielen van vaste voortplantingsplaatsen of rustplaatsen is niet nodig, omdat dat geen noodzakelijk onderdeel is van de aanpak van probleemwolven of probleemsituaties met wolven.

Voorafgaand aan dit wijzigingsbesluit was het verstoren van de wolf vergunningplichtig op grond van artikel 11.46, eerste lid, onder b, van het Bal. Nu de wolf is toegevoegd aan bijlage IX bij artikel 11.54 van het Bal is het enkel verstoren van de wolf niet langer vergunningplichtig. Dat is een wezenlijke wijziging ten opzichte van het regime dat gold, toen de wolf nog een op bijlage IV bij de habitatrichtlijn opgenomen, strikt beschermde soort was. Dat betekent dat het verstoren van wolven in het kader van aversieve afschrikking (zogenaamde 'aversieve conditionering') mogelijk is zonder omgevingsvergunning. Aversieve afschrikking is een belangrijk onderdeel van de incidentenbestrijding. De afschrikking strekt ertoe om verdere incidenten te voorkomen en te voorkomen dat een wolf zich tot een probleemwolf ontwikkelt. Wolven kunnen, door het toepassen van een negatieve gedragsprikkel, leren dat contact met mensen en dieren vermeden moet worden. Aversieve afschrikking gebeurt in de praktijk als er sprake is van een probleemsituatie met een wolf. Dat zijn onder andere situaties waarin de wolf bij verstoring agressief reageert op mensen, wordt waargenomen op schoolpleinen of speelterreinen voor kinderen, of honden nabij huizen of aangelijnd of een onder bescherming van een herder staande schaapskudde heeft aangevallen waarbij letsel is toegebracht aan de dieren. Maar ook bij andere probleemsituaties kan aversieve afschrikking zijn aangewezen. De probleemsituaties zijn nauwkeurig beschreven in het met dit besluit aan het Bkl toegevoegde artikel 8.74la, tweede lid, onder a, onder 1° tot en met 4°, en derde lid, en worden paragraaf 3.1.3 nader toegelicht.

Van belang is dat verstoring wel onder de specifieke zorgplicht valt, die is geregeld in artikel 11.27 van het Bal. Die zorgplicht houdt – kort gezegd – in dat van de initiatiefnemer van een activiteit die nadelige gevolgen kan hebben voor een soort, wordt verwacht dat hij zich inspent om zelf te beoordelen of zijn handelen daadwerkelijk nadelige gevolgen heeft en ook hoe hij die gevolgen redelijkerwijs kan voorkomen of beperken. Het uitgangspunt van deze specifieke zorgplicht is dat handelingen met nadelige gevolgen voor in het wild levende planten en dieren achterwege worden gelaten. Enkel als het achterwege laten van de handeling redelijkerwijs niet kan worden gevergd, kan de handeling toch verricht worden. Hierbij dienen dan wel alle noodzakelijke maatregelen te worden genomen die in redelijkheid kunnen worden verwacht om nadelige gevolgen te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken. Als blijkt dat de gevolgen onvoldoende kunnen worden beperkt, dient de activiteit achterwege te worden gelaten voor zover dit redelijkerwijs van de initiatiefnemer kan worden gevraagd in het licht van de te beschermen natuurbelangen. Dit betekent dat verstoring op een zorgvuldige manier moet gebeuren om nadelige gevolgen voor de wolvenpopulatie te voorkomen. Provincies kunnen daarover maatwerkregels stellen of in individuele gevallen maatwerkvoorschriften geven, om duidelijkheid te verschaffen over de wijze waarop bij het verstoren van wolven aan de zorgplicht invulling kan worden gegeven (artikelen 11.29 en 11.31 van het Bal). In de praktijk zal de verstoring vaak gebeuren door gespecialiseerde eenheden die in opdracht van de provincie werken.

Wijziging Bkl versoepeling beoordelingskader bij doden probleemwolven en vangen wolven

Regulier beoordelingskader

Voor de niet-strikt beschermde soorten, die onder de reikwijdte van artikel 11.54 van het Bal vallen, bevat artikel 8.74l van het Bkl de regels voor de beoordeling van aanvragen om een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit. Deze regels zijn destijds, bij de totstandkoming van de Wet natuurbescherming, ontleend aan het beoordelingskader voor vergunningverlening voor handelingen ten aanzien van strikt beschermde soorten (artikel 8.74k Bkl). Bij het opgaan van het stelsel van de Wet natuurbescherming in dat van de Omgevingswet, zijn deze regels beleidsneutraal overgenomen in het Bkl. De beoordelingsregels voor de strikt beschermde soorten bieden een logisch afwegingskader, ook voor niet-strikt beschermde soorten.

Het gaat bij het afwegingskader in de kern om drie vereisten die moeten zijn vervuld. Deze hangen samen met het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen dat geldt in het milieu- en

natuurbeschermingsrecht¹⁵, met de doelstelling van biodiversiteitsbehoud en -herstel van de verschillende biodiversiteitsverdragen waar Nederland partij bij is, en met de specifieke verplichtingen ten aanzien van soorten van communautair belang in de zin van de habitatrichtlijn.

Het eerste vereiste is dat voor de potentieel schadelijke handeling geen andere bevredigende oplossing bestaat. Het tweede vereiste is de aanwezigheid van een goede rechtvaardigingsgrond voor de handeling. Het derde vereiste is dat door het toestaan van de handeling geen afbreuk wordt gedaan aan het streven om de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan.

Het gaat hier om algemene afwegingscriteria die eigenlijk in een vergelijkbare vorm ook terugkomen in de belangenafweging en de eis van voorkoming van onnodige schade bij de specifieke zorgplichten die in het stelsel van de Omgevingswet gelden, waaronder de specifieke zorgplicht voor soorten in artikel 11.27 van het Bal.

De rechtvaardigingsgronden voor de onder artikel 11.54 van het Bal vallende soorten zijn wel iets uitgebreid ten opzichte van de rechtvaardigingsgronden die gelden bij strikt beschermde soorten. Maar voor handelingen ten aanzien van probleemwolven of probleemsituaties met wolven is die uitbreiding niet relevant, omdat daarvoor al een toepasselijke rechtvaardigingsgrond kan worden gevonden in de – ook voor strikte beschermde soorten geldende – rechtvaardigingsgrond van ‘het belang van volksgezondheid, de openbare veiligheid of andere dwingende redenen van groot openbaar belang’ en in de rechtvaardigingsgrond ‘voorkomen van ernstige schade aan (...) veehouderijen (...) of andere vormen van eigendom’ (artikel 8.74I, eerste lid, onder b, onder 2° en 3°, Bkl).

Specifieke beoordelingsregels wolf

Met dit wijzigingsbesluit worden voor twee situaties specifieke regels toegevoegd aan het Bkl voor de toepassing van dit beoordelingskader bij aanvragen om een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit ten aanzien van de wolf (artikel II). Het gaat ten eerste om het opzettelijk doden of wegvangen van een ‘probleemwolf’. Ten tweede gaat het om het opzettelijk – maar tijdelijk – vangen van een wolf met het oog op het zenderen of het verplaatsen naar een ander gebied in het kader van de voorkoming of het aanpakken van een ‘probleemsituatie met een wolf’.

Deze specifieke regels vinden hun rechtvaardiging in het bijzondere karakter van wolven, waardoor deze, als zij gewond zijn geraakt aan mensen en deze niet langer ontwijken, daadwerkelijk een gevaar kunnen vormen voor de mens. Tevens zijn zij als grote roofdieren een bedreiging voor door de mens gehouden dieren. Bij incidenten met een wolf die daadwerkelijk een gevaar vormt voor mensen en gehouden dieren, een ‘probleemwolf’, moet snel en adequaat kunnen worden opgetreden. De wolf moet dan uit de natuur kunnen worden verwijderd door het doden of wegvangen voordat er (verdere) slachtoffers vallen. Ook moeten wolven die een probleem kunnen gaan vormen – al gelden zij nog niet als ‘probleemwolf’ – kunnen worden gevangen. Dat vangen gebeurt om een zender te plaatsen, zodat deze wolf kan worden gevolgd, diens gedrag kan worden gemonitord en maatregelen – zoals aversieve afschrikking – kunnen worden ingezet om te voorkomen dat de wolf in kwestie daadwerkelijk een gevaar wordt. Dat vangen kan ook gebeuren om deze wolf te verplaatsen naar een ander gebied waar het risico op incidenten minder groot is. Het vangen is in beide gevallen tijdelijk: de bedoeling is dat de wolf zo spoedig mogelijk weer wordt vrijgelaten binnen het natuurlijke verspreidingsgebied van wolven.

De specifieke regels voor de wolf zijn onder andere een antwoord op de in procedures bij de rechter ervaren problemen in de tijd dat de wolf nog was geplaatst op bijlage IV bij de habitatrichtlijn en gold als een strikt beschermde soort. Het bleek in de praktijk soms moeilijk om in een omgevingsvergunning voor het doden of het vangen van een wolf een dragende, bij de rechter houdbare motivering te geven. Het ging daarbij met name om de vraag of er daadwerkelijk sprake was van een wolf wiens gedrag (spoedig) ingrijpen rechtvaardigde vanuit het belang van volksgezondheid of openbare veiligheid of het voorkomen van ernstige schade aan veehouderijen, en om de vraag of er geen sprake was van een andere bevredigende oplossing.¹⁶ Duidelijk is dat geschillen over de motivering van de

¹⁵ Zie ook artikel 191 VWEU.

¹⁶ Zie onder meer ECLI:NL:RBMNE:2023:2929, waarin de rechtbank oordeelde dat er geen sprake was van een spoedeisend belang dat verstoren van een wolf met een paintballgeweer zou rechtvaardigen; ECLI:EU:C:2024:595, waarin het HvJEU in een Oostenrijkse zaak oordeelde dat het verstoren van de wolf noodzakelijk moet zijn, er geen bevredigende alternatieven moeten zijn, het duidelijk moet zijn om welke wolf het gaat en wat het afwijkende gedrag is of welke schade aan het dier kan worden toegeschreven; ECLI:NL:RBMNE:2024:212, waarin de rechtbank oordeelt dat onvoldoende is gemotiveerd dat geen andere bevredigende oplossing bestaat dan aversieve conditionering van wolven die afwijkend gedrag vertonen en dat gebruikmaken van een paintballgeweer dan ook niet nodig is in het belang van de openbare veiligheid; ECLI:NL:RBGEL:2025:1143 waarin de voorzieningenrechter wederom oordeelde dat het besluit om een paintballgeweer te gebruiken om wolven af te schrikken onvoldoende is onderbouwd en dat eveneens onvoldoende is onderbouwd dat ingrijpen in het belang van de openbare veiligheid noodzakelijk is.

gerechtvaardigdheid van ingrijpen aan een adequaat optreden bij incidenten in de weg kunnen staan. De specifieke regels kunnen ook behulpzaam zijn voor het brengen van eenheid in het provinciale vergunningenbeleid, waarvan het belang gegeven is nu wolven zich niet aan provinciegrenzen houdt en samenhang in de aanpak geboden is.

‘Probleemwolf’

Om de praktijk van de vergunningverlening te faciliteren en betere handvatten te bieden, voorziet dit wijzigingsbesluit in een eenduidige definitie van ‘probleemwolf’ (artikel 8.74la, tweede lid) en in een wettelijke regeling die vaststelt dat in het geval er sprake is van het opzettelijk doden of wegvangen van een probleemwolf, twee van de drie voorwaarden voor vergunningverlening in beginsel – bij wijze van wettelijk vermoeden – geacht moeten worden automatisch te zijn vervuld, namelijk het ontbreken van een andere bevredigende oplossing en het bestaan van een rechtvaardigingsgrond (artikel 8.74la, eerste lid, Bkl).

Als na consultatie van een wolvendeskundige blijkt dat er sprake is van een probleemwolf, kan in beginsel door het bevoegd gezag bij de beoordeling van een vergunningaanvraag voor een flora- en fauna-activiteit worden uitgesloten dat er minder ingrijpende alternatieve maatregelen dan het opzettelijk doden of wegvangen van de wolf beschikbaar zijn. Verondersteld kan bovendien worden, gelet op de problematische aard van de probleemwolf, dat het opzettelijk doden van een probleemwolf noodzakelijk is in het belang van de volksgezondheid of openbare veiligheid en – ingeval van aanvallen op vee – ook in het belang van het voorkomen van ernstige schade aan veehouderijen of andere eigendommen.

De definitie van ‘probleemwolf’ is zo veel mogelijk ontleend aan de interventierichtlijnen van de provincies die door hen worden toegepast in de praktijk. De definitie is tot stand gekomen in samenwerking met wolvendeskundigen. Er is daarbij ook gekeken naar de praktijk in andere lidstaten, zie hierover paragraaf 3.2 van deze nota van toelichting. Het gaat in alle gevallen die onder de definitie van ‘probleemwolf’ vallen, om de meest ernstige situaties van agressie van een wolf. Deze situaties zijn opgenomen in artikel 8.74la, tweede lid, Bkl). Ten opzichte van de interventierichtlijn zijn in de omschrijving van de situaties waarin een wolf als ‘probleemwolf’ wordt aangemerkt, wel aanscherpingen doorgevoerd. Dit in het licht van de zekerheid die moet worden geboden op grond van de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie dat het uit de natuur verwijderen van exemplaren van soorten die in een ongunstige staat van instandhouding verkeren een uitzondering blijft. Bij de wolf betekent dit dat het doden of vangen moet worden beperkt tot de meest ernstige situaties van agressie tegen mensen en door hen gehouden dieren. Deze beperking is nodig om te verzekeren dat de gevolgen voor de staat van instandhouding neutraal zullen zijn, wat overigens ook bij de specifieke beoordelingsregels voor de wolf altijd een afzonderlijk toetspunt voor het bevoegd gezag zal blijven.

Van een dergelijke ernstige situatie is zondermeer sprake als een wolf mensen verwondt, of uit eigen beweging, zonder te zijn verstoord, agressief gedrag vertoont naar mensen of mensen aanvalt. Dit gedrag is levensbedreigend en veroorzaakt angst en grote maatschappelijke onrust. Hetzelfde geldt als een wolf binnen een korte periode herhaaldelijk vee aanvalt dat goed tegen aanvallen van wolven is afgeschermd en waarbij letsel aan de dieren wordt toegebracht (artikel 8.74la, tweede lid, onder b, c en d, Bkl). Als sprake is van deze situaties, kan door het zich voordoen van de situatie worden verondersteld dat sprake is van een probleemwolf.

Ook situaties waarin een wolf mensen aanvalt na verstoring, honden op eigen erf of aangeliind of schapen uit een schaapskudde aanvalt waarbij letsel aan de dieren is toegebracht, kunnen zeer ernstig zijn en een bijzonder dreigende situatie vormen. Dat geldt ook in het geval een wolf zich binnen een korte periode herhaaldelijk in de buurt van speelplekken van kinderen bevindt; het gaat daar immers om specifieke kwetsbare mensen die nog niet goed in staat zijn alert en adequaat op dergelijke situaties te reageren. Deze situaties leiden ook tot maatschappelijke onrust, maar zijn minder ernstig van aard om zondermeer tot de conclusie te komen dat er geen minder ingrijpende oplossingen dan het doden of vangen van de wolf beschikbaar zijn. Dat is anders als de wolf zich niet laat afschrikken door mensen en gewond is geraakt aan mensen. Volgens de wetenschap is een wolf dan een eminent gevaar voor mensen. Verwezen zij in dit verband onder meer naar de rapporten ‘How to deal with bold wolves’⁴⁰ en ‘Bold wolf behaviour: definitions and analysis of reported past cases across Europe’⁴¹. Tegen die achtergrond wordt bij deze situaties een aanvullende eis gesteld. Als aversieve afschrikking van de wolf is toegepast, maar dit niet heeft gewerkt of praktisch niet uitvoerbaar is geweest, kan ook bij deze situaties worden gesproken van een ‘probleemwolf’. Aversieve afschrikking is onder normale omstandigheden namelijk het enige instrument dat kan worden ingezet om confrontaties met wolven tegen te gaan. Als dit instrument niet of onvoldoende effect heeft, ontstaat een maatschappelijk onwenselijke – want onveilige – situatie waarin geen andere conclusie mogelijk is dan dat sprake is van een probleemwolf (artikel 8.74la, tweede lid, onder a, Bkl).

‘Probleemsituatie met een wolf’

Voor de aanpassing van het beoordelingskader voor het aanpakken van een ‘probleemsituatie met een wolf’ (artikel 8.74la, eerste en derde lid, in samenhang met ook de situaties die onder 1° tot en met 4° worden opgesomd in het tweede lid, onder a, Bkl) is de drempel lager dan bij ‘probleemwolf’. Het gaat dan om situaties waarin problemen met een wolf dreigen of zich hebben voorgedaan, maar er nog geen sprake is van een situatie waarin in beginsel opzettelijk doden of permanent wegvangen van een wolf aangewezen is. Het gaat dan allereerst om de situaties zoals hierboven onder ‘probleemwolf’ beschreven, waar het toepassen van aversieve afschrikking wenselijk is, namelijk de situaties genoemd in artikel 8.74la, tweede lid, onder a, van het Bkl. In deze situaties kan het aangewezen zijn om de wolf te volgen, om te bezien welke aanpak om verdere problemen te voorkomen het meest geschikt is. Het verplaatsen van de wolf naar een ander gebied kan hier ook mogelijk een oplossing zijn.

Daarnaast gaat het om situaties waarin nog geen daadwerkelijke agressie naar mensen of honden is geweest, maar de wolf wel binnen een korte periode herhaaldelijk huizen, mensen en honden nadert, of het tolereert dat mensen hem naderen. In die situaties lijkt de wolf aan mensen gewond te raken, of is dat al, wat onwenselijk is en potentieel gevaarlijke toekomstige situaties oplevert. Datzelfde geldt voor situaties waarin de wolf honden aanvalt die niet waren aangelijnd en die zich niet in de directe nabijheid van mensen of huizen bevonden. In dit soort ‘probleemsituaties’, die zijn opgenomen in het derde lid van artikel 8.74la van het Bkl, kan het dan aangewezen zijn om de wolf te volgen, om te bezien welke aanpak aangewezen is en zo nodig tijdig te kunnen ingrijpen.

Zoals genoemd kan het ook aangewezen zijn om de wolf te verplaatsen naar een ander gebied, om verdere problemen te voorkomen. Het gaat hier om een beduidend minder ingrijpende handeling dan bij een probleemwolf aan de orde is. Er is sprake van het tijdelijk aan de natuur onttrekken; de wolf moet zo snel mogelijk weer in de natuur worden teruggeplaatst (artikel 8.74la, eerste lid, onder b). Ook hier moet op grond van het eerste lid van artikel 8.74la in beginsel – bij wijze van wettelijk vermoeden – het bestaan van een rechtvaardigingsgrond in het licht van het belang van volksgezondheid en openbare veiligheid worden aangenomen, evenals het ontbreken van een andere bevredigende oplossing.

Wettelijk vermoeden

In artikel 8.74la, eerste lid, is aangegeven dat als is vastgesteld dat sprake is van een ‘probleemwolf’ of een ‘probleemsituatie met een wolf’, ‘wordt vermoed’ dat er geen minder schadelijke alternatieven zijn en dat sprake is van een rechtvaardigingsgrond vanuit het belang van de volksgezondheid en openbare veiligheid, of het belang van het voorkomen van schade aan veehouderijen.

Er is sprake van een wettelijk vermoeden. Het bevoegd gezag behoudt daarmee de ruimte in concrete gevallen een nadere afweging te maken en belanghebbenden behouden de ruimte om te onderbouwen dat er aanleiding is om af te wijken van het wettelijke vermoeden.

Met de in het ontwerpbesluit opgenomen beoordelingsregels is overigens sowieso niet beoogd de afwegingsruimte voor het bevoegd gezag in te perken. Bij de beoordelingsregels uit het Bkl voor omgevingsvergunningen voor een flora- en fauna-activiteit gaat het om minimumvereisten, zoals blijkt uit de formulering ‘wordt de omgevingsvergunning alleen verleend’ in de aanhef van artikel 8.74l, eerste lid, van het Bkl. Het bevoegd gezag kan in overeenstemming met de doelstellingen van de betrokken beoordelingsregels – in casu natuurbescherming (artikel 8.74i Bkl) – eventueel aanvullend beleid formuleren. Daarnaast geldt ten algemene ook artikel 3.56 van het Bkl. Die bepaling implementeert artikel 2, derde lid, van de habitatrichtlijn en artikel 2 van de vogelrichtlijn. Zij verplicht ertoe om de uitoefening van taken en bevoegdheden, binnen de gestelde kaders, rekening te houden met economische, sociale en culturele belangen en met de regionale en lokale bijzonderheden.

Vergunning op voorhand voor toekomstige situaties

De vergunning voor een flora- en fauna-activiteit voor het aanpakken van een probleemwolf of een probleemsituatie met een wolf wordt per individueel geïdentificeerd dier verleend (artikel 8.74lb, eerste lid, aanhef en onder b, Bkl). Dat betekent dat het probleem met de wolf zich op het moment dat de vergunning voor het doden of (tijdelijk) vangen van de wolf wordt verleend al heeft voorgedaan. Zoals toegelicht in onder meer paragraaf 3.1.1 zijn de mogelijkheden om tot het doden van een wolf over te gaan beperkt, zolang sprake is van een ongunstige staat van instandhouding. Het doden van een wolf is gelet op het uitgangspunt van een ongunstige staat van instandhouding alleen in uitzonderlijke situaties mogelijk, waarbij het doden van een wolf geen negatieve invloed op deze staat van instandhouding mag hebben. Zo’n beoordeling vergt in beginsel een beoordeling van het bevoegd gezag op individueel niveau. Daarom is het uitgangspunt dat vergunningverlening voor het



vangen of doden van een wolf per geïdentificeerde wolf, en dus na het zich voordoen van een specifieke situatie, plaatsvindt.

Als evenwel een mens door een wolf is aangevallen en daarbij ook letsel is toegebracht, is sprake van een zeer ernstige situatie met grote maatschappelijke onrust tot gevolg, waarbij snel moet kunnen worden gehandeld en dus moet worden voorkomen dat op dat moment nog een volledige vergunningprocedure moet worden doorlopen. Het kan dan immers noodzakelijk zijn om direct in te grijpen om te voorkomen dat de situatie zich herhaalt of dat het gevaarlijke gedrag wordt overgenomen door andere wolven van dezelfde roedel, wat tot grootschaliger ingrijpen met voor de populatie grotere gevolgen zou kunnen noodzaken.¹⁷ Daarom maakt artikel 8.74lb, tweede lid, van het Bkl het mogelijk om voor deze meest ernstige situatie van agressie vooraf een vergunning te verlenen voor het doden van een wolf die een mens aanvalt én daarbij letsel toebrengt. Als voor deze situaties op voorhand al een vergunning is verleend, ligt deze vergunning als het ware al op de plank.

Juist omdat sprake is van toekomstige situaties en dus niet op het moment van vergunningverlening de nodige vaststellingen van feiten en omstandigheden konden plaatsvinden, moet extra worden geborgd dat het gebruik zelf op de juiste wijze plaatsvindt, namelijk alleen in die situatie waarvoor de vergunning is bedoeld. Het is daarom van belang een extra controlemechanisme voor het bevoegd gezag in te bouwen, zodanig dat deze feitelijk kan vaststellen dat het bij het beoogde afschot daadwerkelijk gaat om de wolf die letsel aan een mens heeft toegebracht. Daarom regelt het nieuwe artikel 8.74sa van het Bkl dat aan zo'n vergunning die op voorhand voor toekomstige situaties wordt verleend, een voorschrift wordt verbonden dat inhoudt dat het doden in de concrete situatie alleen gebeurt nádat het bevoegd gezag heeft vastgesteld – na raadpleging van een wolvendeskundige – dat het hier de wolf betreft die een mens letsel heeft toegebracht. Die vaststelling moet zorgvuldig gebeuren, wat zal kunnen omdat in dit geval ook DNA beschikbaar zal zijn van de wolf in kwestie. Het voorschrift verzekert dat het bevoegd gezag bij het gebruik van de vergunning alsnog de feitelijke vaststellingen kan doen, die bij de reguliere procedure van een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit met betrekking tot de wolf, op het moment van verlening van de vergunning worden gedaan.

Bij de verlening van een vergunning op voorhand is het bewijsvermoeden dat bij de reguliere toepassing van artikel 8.74la, eerste lid, geldt van overeenkomstige toepassing (zie hierboven onder 'probleemwolf'). Het bevoegd gezag kan dan in beginsel bij de beoordeling van een vergunningaanvraag uitsluiten dat er minder ingrijpende alternatieve maatregelen dan het opzettelijk doden van de wolf beschikbaar zijn. En er kan verondersteld worden dat bij een dergelijk ernstig incident, gelet op de problematische aard van probleemwolven, het opzettelijk doden van een wolf die een mens aanvalt en daarbij letsel heeft toegebracht noodzakelijk is in het belang van de volksgezondheid of openbare veiligheid. Met deze beperkte toepassing van en aanvullende waarborgen voor een juist gebruik van de vergunning zal kunnen worden verzekerd dat de effecten op de staat van instandhouding neutraal zijn.

Inschakeling deskundigen

Bij de beoordeling van een vergunningaanvraag met toepassing van de specifieke beoordelingsregels van het nieuwe artikel 8.74la van het Bkl moet te allen tijde door het bevoegd gezag eerst een onafhankelijke wolvendeskundige worden geraadpleegd (artikel 8.74la, vierde lid). Dit vereiste is belangrijk om met zekerheid vast te kunnen stellen dat er inderdaad sprake is van een probleemwolf of dat er sprake is van een situatie waarin het vangen van de wolf voor het aanbrengen van een zender of het overbrengen naar een ander gebied wenselijk of noodzakelijk is. Er kan voor gekozen worden om een deskundige uit het Landelijk Deskundigenteam te raadplegen, maar dit is niet verplicht. Het is aan gedeputeerde staten om als onderdeel van de vergunningvoorschriften nadere eisen te stellen aan de in te schakelen deskundige.

Het is vervolgens van groot belang dat gebruikmaking van een vergunning waarbij toepassing is gegeven aan artikel 8.74la in de praktijk op verantwoorde wijze gebeurt, en dat de mogelijkheid van doden of wegvangen op gerichte wijze plaatsvindt met betrekking tot het als probleemwolf geïdentificeerde individuele dier. Om dit te borgen is het noodzakelijk dat de vergunning alleen aan deskundige personen wordt verstrekt (het nieuwe artikel 8.74lb, eerste lid, aanhef en onder a, Bkl). Het gaat hier om één of meer personen met bekwaamheid in het verrichten van handelingen met betrekking tot wolven. Het is aan gedeputeerde staten zelf om hier invulling aan te geven.

¹⁷ Luigi Boitani, *Wolf Conservation and Recovery*, in *Wolves, Behavior, Ecology, and Conservation* (red. L. David Mech and Luigi Boitani), 2003, the University of Chicago Press.

Versnelling van de vergunningverlening

Met de hiervoor besproken aanvullingen van het beoordelingskader en voor het – bij wijze van uitzondering – in gevallen van letsel bij mensen, kunnen verlenen van een vergunning op voorhand, wordt gestreefd naar een meer eenduidige en voorspelbare toepassing van het beoordelingskader voor het verlenen van een vergunning voor het ingrijpen in situaties met wolven in alle provincies. Met dit wijzigingsbesluit wordt beoogd een versnelling met betrekking tot vergunningverlening te bereiken ten opzichte van de hiervoor geldende situatie, waarbij de wolf nog geplaatst was op bijlage IV.

Het enige vereiste dat bij bedoelde vergunningverlening nader gemotiveerd dient te worden, is de toets met betrekking tot de vraag of het ingrijpen afbreuk doet aan het streven de wolf in zijn natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan. Er wordt dan ook geen afbreuk gedaan aan het uit artikel 7 van het verdrag van Bern en artikel 14 van de habitatrichtlijn voortvloeiende vereiste dat voor soorten die zijn opgenomen op bijlage II respectievelijk bijlage V van het verdrag van Bern en de habitatrichtlijn, gestreefd moet worden naar het voortbestaan van een gunstige staat van instandhouding van de betreffende soort. Waar het onttrekken aan de natuur uitsluitend plaatsvindt in uitzonderlijke situaties, zoals hiervoor uiteengezet, is de verwachting dat de effecten neutraal zullen zijn, ook omdat sprake zal blijven van een toestroom van wolven uit Duitsland, die de wegvallende wolf compenseren.⁴³ Dit zal evenwel steeds in het kader van de vergunningverlening moeten worden onderbouwd en getoetst. Met betrekking tot het enkel tijdelijk aan de natuur onttrekken van een wolf met het oog op het zenderen of overplaatsen naar een ander gebied, lijkt de staat van instandhouding niet snel in het geding te zijn wanneer overplaatsing plaatsvindt naar een locatie binnen het natuurlijk verspreidingsgebied van de wolf, wat geborgd kan worden door nadere vergunningvoorschriften.

Totstandkoming definitie probleemwolf

In het provinciale Wolvenplan 2025, waarin de uitgangspunten voor het gezamenlijk beleid van alle provincies is vastgelegd, zijn interventierichtlijnen opgenomen waarin specifieke conflicten met wolven nader worden geduid. De richtlijnen zijn tot stand gekomen met inschakeling van wolvendeskundigen en gebaseerd op studies en aanbevelingen uit het buitenland, zoals I. Reinhardt e.a., *How to deal with bold wolves – recommendations of the DBBW, BfN Federal Agency for Nature Conservation* 2020. Ze zijn een hulpmiddel voor bestuurders, beheerders en uitvoerders bij het identificeren van een probleemwolf en het bepalen van bijbehorende handelwijzen. De richtlijnen geven een sterke indicatie voor een situatie waarin moet worden ingegrepen door middel van een omgevingsvergunning voor een interventie bij probleemwolven of probleemsituaties met wolven. Omdat het om een indicatie gaat, blijft het nodig om per geval een maatwerkbeoordeling te maken op basis van deze richtlijnen.

De definitie probleemwolf in het nieuwe artikel 8.74la van het Bkl is – met doorvoering van enkele aanscherpingen – gebaseerd op de interventierichtlijnen uit het provinciale Wolvenplan 2025. Een probleemwolf vertoont problematisch gedrag dat niet noodzakelijk onnatuurlijk, maar wel afwijkend of ongewenst is. Het gaat om gedrag dat een wolf zeer waarschijnlijk heeft aangeleerd als reactie op menselijke omstandigheden. Bij een probleemwolf kan, na nadere afweging, het verwijderen van dat individu uit de populatie (doden) uiteindelijk de enige overgebleven oplossing zijn. Er is in de definitie gekozen voor een concrete beschrijving van frequentie en tijdspanne (tenminste twee keer binnen een periode van twee weken) waarin incidenten zich kunnen voordoen. Hiermee is er duidelijkheid gecreëerd voor de toepassing in de praktijk. De Kennisgroep Wolven van de Raad voor Dierenaangelegenheden is gevraagd te reflecteren op de definitie en om een aantal concrete vragen over wolvengedrag te beantwoorden. Uit de reactie is naar voren gekomen dat beleid gebaseerd moet zijn op objectieve, herhaalbare waarnemingen.¹⁸ Door het koppelen van de definitie aan een oordeel van een onafhankelijke deskundige die het gedrag van de wolf kan interpreteren, wordt invulling gegeven aan dit advies.

Andere aspecten

Verhouding tot Natura 2000

De wolf staat ook op de lijst van soorten op bijlage II bij de habitatrichtlijn, die relevant is voor de leefgebieden die betrokken moeten worden bij de selectie en aanwijzing van gebieden behorend tot het Natura 2000-netwerk. Hieruit kunnen aanvullende eisen volgen.

¹⁸ Raad voor Dierenaangelegenheden: Wolven in Nederland – Aanvullende rapporten (deel 1 en 2).

Op grond van artikel 4 van de richtlijn kan een land verplicht zijn een leefgebied voor een op bijlage II genoemde soort als Natura 2000-gebied bij de Europese Commissie aan te melden en na plaatsing op de lijst van gebieden van communautair belang het gebied aan te wijzen en daarvoor instandhoudingsdoelen te bepalen. Ook kan het noodzakelijk zijn in een bestaand Natura 2000-gebied een doel voor een dergelijk leefgebied toe te voegen. Op de Natura 2000-gebieden is het specifieke beschermingsregime van artikel 6 van de habitatrichtlijn van toepassing, met de verplichting om maatregelen te treffen om instandhoudingsdoelen te realiseren en om verslechtering van de kwaliteit te voorkomen. Activiteiten met mogelijke significant negatieve effecten in het licht van de instandhoudingsdoelen, moeten op voorhand worden getoetst.

De selectie en aanwijzing van deze gebieden gebeurt op basis van de soorten op de referentielijst voor de lidstaat. Het criterium dat wordt gehanteerd om een soort op die referentielijst te plaatsen, is of deze bestendig aanwezig is in Nederland. Zolang de wolf nog niet bestendig gevestigd is (als regelmatige voortplanter) in Nederland, geldt geen verplichting voor Nederland om gebieden aan te wijzen. Ecologische waarden zijn veranderlijk en dienen voor langere tijd in acht te worden genomen alvorens hier gefundeerde conclusies aan kunnen worden verbonden voor beleid. In de gehanteerde beleidslijn, waarbij een soort zich tien jaar aaneengesloten natuurlijk moet voortplanten, voordat gesproken kan worden van het 'bestendig vestigen' van die soort, is hiermee rekening gehouden. Een soort wordt pas als 'regelmatige voortplanter' beschouwd als het aannemelijk is dat in tien aaneengesloten jaren voortplanting heeft plaatsgevonden. De soort is dan 'bestendig gevestigd'.¹⁹

Sinds 2019 plant de wolf zich op natuurlijke wijze voort in Nederland, maar dit heeft nog geen structureel karakter gekregen gezien de korte duur hiervan. Daarom heeft de soort momenteel de status van 'onregelmatige voortplanter'.

Schadevergoeding

De provincies hebben een landelijk geldende tegemoetkomingsregeling voor schade die wordt veroorzaakt door wolven aan bedrijfsmatig gehouden landbouw(huis)- dieren en hobbymatig gehouden hoefdieren.²⁰ Op grond van artikel 15.53 Omgevingswet kunnen gedeputeerde staten van provincies een tegemoetkoming verlenen aan grondgebruikers en dierhouders voor schade door in het wild levende dieren aan bedrijfsmatige landbouw (gewassen en gehouden dieren). Bij wijze van uitzondering komen provincies voorlopig ook nog tegemoet in de schade aan hobbymatig gehouden hoefdieren. Een tegemoetkoming wordt verleend als het dier met zekerheid of zeer waarschijnlijk door een wolf is gedood. Als uitvoeringsorganisatie zorgt BIJ12, namens de provincies, voor het beoordelen, beschikken en betalen van de aangevraagde tegemoetkomingen. De tegemoetkomingsaanvragen worden beoordeeld aan de hand van de provinciale beleidsregels die door provincies worden vastgesteld. BIJ12 adviseert de provincies over hun beleidsregels vanuit het perspectief van de uitvoering.

Alleen directe schade komt in aanmerking voor een tegemoetkoming. Directe schade is de schade die rechtstreeks wordt aangericht aan het gehouden dier zelf. Er wordt dus geen tegemoetkoming verleend voor indirecte schade of gevolgschade. In het geval van de wolf worden – naast een tegemoetkoming voor de marktwaarde van gedode dieren – ook de kosten van de dierenarts, de afvoer van kadavers en de schade vanwege verwerpingen van ongeboorte jongen tot de directe kosten gerekend. In alle overige indirecte schade wordt niet tegemoetgekomen. De algemene lijn is dat – wanneer via DNA of anderszins, conform de richtlijn, is aangetoond of aannemelijk is dat een wolf verantwoordelijk is voor de schade aan bedrijfsmatig gehouden landbouwhuisdieren of niet-bedrijfsmatig gehouden hoefdieren – een tegemoetkoming mogelijk is. Er wordt géén tegemoetkoming verleend voor uren en materialen geïnvesteerd in het herstel van omheiningen of andere zaken; arbeidsuren geïnvesteerd om de schade af te handelen en tegemoetkoming aan te vragen; het scannen van de drachtbepaling door de dierenarts; overige kosten voor de dieren (bijvoorbeeld aankoop, import, aanvoer, quarantaine); schade veroorzaakt door losgebroken dieren.

Aanvragen voor een tegemoetkoming worden getoetst aan de provinciale beleidsregels. Als BIJ12 voorafgaand aan een tegemoetkomingsaanvraag niet uitsluit dat de schade door een wolf is veroorzaakt, worden er geen leges (behandelbedrag) geheven bij de tegemoetkomingsaanvraag. Dat geldt ook als later een andere doodsoorzaak wordt vastgesteld. Bij een eventuele tegemoetkoming wordt geen eigen risico ingehouden.

Bij tegemoetkomingsaanvragen voor kapitaalintensieve dieren, bijvoorbeeld waardevolle renpaarden,

¹⁹ Zie o.a. p. 35 van 'Handboek Natuurdoeltypen' (LNV, 2001), p. 92 van 'Bedreigde en kwetsbare vaatplanten in Nederland – Basisrapport met voorstel voor de Rode Lijst (Gorteria 26, 2000) en p. 42 van 'Beleidskader Doelwijziging Natura 2000' (LNVN, 2025).

²⁰ BIJ12-wolf- Schade aan vee.

wordt van de eigenaar een grotere inspanning verwacht om het dier tegen wolvenaanvallen te beschermen. In die specifieke gevallen kan geoordeeld worden dat een eigen risico en/of een maximum vergoedingsbedrag gehanteerd wordt.

BIJ12 stelt jaarlijks de marktwaarde van landbouwhuisdieren vast. BIJ12 geeft opdracht aan het taxatiebureau om de schade te taxeren. Het taxatieproces is nader uitgewerkt in de Richtlijn taxatie bij wolvenschade aan landbouwhuisdieren.²¹

Dierhouders zijn wettelijk verantwoordelijk voor het nemen van preventieve maatregelen om hun dieren zo nodig te beschermen tegen roofdieren, op grond van artikel 1.6 van het Besluit houders van dieren. De algemene regel is dat wanneer schade redelijkerwijs te voorkomen is, een tegemoetkoming in de schade niet voor de hand ligt.

In dit besluit wordt voorzien in een bepaling op grond waarvan het voor gedeputeerde staten mogelijk is om met terugwerkende kracht in een tegemoetkoming in schade aangericht door wolven te voorzien voor de periode tussen het tijdstip van inwerkingtreding van de wijziging van bijlage V van de habitatrichtlijn (te weten 14 juli 2025), en de inwerkingtreding van artikel I van dit besluit. Hiermee wordt geregeld dat er ook vóór het moment van inwerkingtreding van dit besluit schadetegemoetkomingen kunnen worden verleend op grond van artikel 15.53 van de Omgevingswet.

Regels met betrekking tot de goudjakhals

Evenals de wolf, staat ook de goudjakhals op bijlage V van de habitatrichtlijn en is daarmee een soort van communautair belang waarvoor moet worden gestreefd naar het in een gunstige staat van instandhouding behouden of herstellen.²² Om dezelfde redenen als genoemd in paragraaf 3.1.1 met betrekking tot de wolf, moeten ook voor de goudjakhals de noodzakelijke beschermingsmaatregelen worden getroffen. In dit geval vloeit die verplichting uitsluitend uit de habitatrichtlijn voort; de goudjakhals is geen beschermde soort op grond van het verdrag van Bern.

Er wordt voor de goudjakhals aangesloten bij het reguliere beschermingsregime voor niet-strikt beschermde zoogdiersoorten van artikel 11.54 van het Bal, wat betekent dat het opzettelijk doden en het opzettelijk vangen van de goudjakhals handelingen zijn waarvoor een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit verplicht is. Dat geldt ook voor het opzettelijk beschadigen of vernielen van hun vaste voortplantingsplaatsen of rustplaatsen.

Anders dan bij de wolf bestaat bij de goudjakhals geen reden voor afwijkende beoordelingsregels voor de verlening van een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit, omdat goudjakhalzen nog geen bijzondere bedreiging vormen voor mensen of vee. Predatie van landbouwhuisdieren vindt vooral plaats bij (lammeren van) geiten en schapen. Landbouwhuisdieren worden in Europa echter veelal gegeten als aas, dus de verwachting is dat schade slechts (zeer) incidenteel zal optreden. Daarmee onderscheidt de goudjakhals zich ook niet van andere in het wild levende diersoorten, beschermd op grond van artikel 11.54 van het Bal, zoals de vos die bijvoorbeeld ook gehouden pluimvee predeert.

De toepasselijke beoordelingsregels voor vergunningverlening zijn neergelegd in artikel 8.74I van het Bkl. Deze betekenen, kort gezegd dat alleen vergunning kan worden verleend als voor de potentieel schadelijke handeling geen andere bevredigende oplossing bestaat (eerste lid, onder a), er een erkende rechtvaardigingsgrond voor de handeling aanwezig is (eerste lid, onder b) en door het toestaan van de handeling geen afbreuk wordt gedaan aan het streven om de populaties van de goudjakhals in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan (eerste lid, onder c).

Nu de goudjakhals met dit wijzigingsbesluit onder de vergunningplichtige flora- en fauna-activiteiten is gebracht, is op grond artikel 15.53 van de Omgevingswet, ook een tegemoetkoming in door deze diersoort veroorzaakte schade mogelijk, voor zover deze redelijkerwijs niet ten laste van de belanghebbende horen te blijven. In het provinciaal Wolvenplan 2025 is aangegeven dat bij faunaschade door goudjakhalzen hetzelfde wordt gehandeld als bij wolvenschade.

Verhouding van de wijzigingen tot Europees recht en nationale wetgeving

EU-recht

Zowel de wolf als de goudjakhals staat als soort opgenomen op bijlage V bij de habitatrichtlijn, waarmee de beschermingsverplichtingen van de artikelen 14 en verder van de habitatrichtlijn van

²¹ BIJ12-wolf- Richtlijn, taxatie en prijzen bij wolvenschade.

²² Zie artikel 2, tweede lid, in samenhang met artikel 1, onderdeel g, van de habitatrichtlijn.



toepassing zijn, naast artikel 7 van het verdrag van Bern. Op de betekenis daarvan is ingegaan in paragraaf 3.1.1 van deze nota van toelichting, waarnaar kortheidshalve wordt verwezen.

Omgevingswet en Wet op de economische delicten

De beschermingsregels voor natuur als onderdeel van de fysieke leefomgeving zijn opgenomen binnen het stelsel van de Omgevingswet. Daar zijn taken en bevoegdheden en de verschillende instrumenten voor het bieden van bescherming geregeld, en ook regels over benutting van de fysieke leefomgeving gesteld. Voor de regels over de wolf en de goudjakhals wordt daarbij aangesloten.

De taken op dit vlak zijn in artikel 2.18, eerste lid, aanhef en onder g, van de Omgevingswet belegd. Dat bepaalt onder andere dat de provincie als taak heeft het behoud of herstel van diersoorten die van nature in Nederland in het wild voorkomen, en ook van hun biotopen en habitats, in overeenstemming met de internationaalrechtelijke verplichtingen. Over de vervulling van deze taak zijn nadere regels gesteld in artikel 3.57 van het Bkl, waarbij wordt gepreciseerd dat de taak ook betrekking heeft op soorten die zijn opgenomen in bijlage V bij de habitatrichtlijn.

Belangrijk onderdeel van de bescherming is de krachtens artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder g, van de Omgevingswet geregelde vergunningplicht voor flora- en fauna-activiteiten, waarvan de reikwijdte is bepaald in afdeling 11.2 van het Bal. Voor de wolf en de goudjakhals wordt – als aangegeven – de vergunningplicht geregeld door aanvulling van bijlage IX bij het Bal. Op de in die bijlage opgenomen soorten is artikel 11.54 van het Bal van toepassing, dat enkele ingrijpende handelingen die nadelige effecten kunnen hebben voor deze soorten onder de reikwijdte van de vergunningplicht voor flora- en fauna-activiteiten brengt. Krachtens artikel 5.18 van de Omgevingswet zijn voor de beoordeling of een vergunning verleend of geweigerd moet worden, en over aan een vergunning te verbinden voorschriften, regels gesteld in hoofdstuk 8 van het Bkl. Voor de onderhavige soorten zijn de artikelen 8.74l en verder van het Bkl relevant, zoals aangevuld met dit besluit. Op deze regels, zoals aangevuld in dit besluit, is ingegaan in paragraaf 3.1 en hoofdstuk 4 van deze nota van toelichting, waarnaar kortheidshalve wordt verwezen. De bevoegdheid voor de vergunningverlening is belegd bij gedeputeerde staten van de provincie, in artikel 4.6 van het Omgevingsbesluit, op grond van artikel 5.10, eerste lid, aanhef en onder e, van de Omgevingswet.

Tevens is in artikel 11.27 van het Bal een specifieke zorgplicht voor van nature in het wild levende soorten opgenomen, op grond van artikel 4.3 van de Omgevingswet. Hierop is nader ingegaan in paragraaf 3.1.2 van deze nota van toelichting.

Bij de vergunningverlening voor het vangen en doden van wolven overeenkomstig artikel 5.1, tweede lid, van de Omgevingswet in samenhang met artikel 11.54 van het Bal, dienen op grond van artikel 8.74r eerste lid, van het Bkl, voorschriften te worden gesteld over de te gebruiken middelen, op grond van artikel 5.34, tweede lid, van de Omgevingswet. Op grond van artikel 11.28 van het Bal geldt te allen tijde dat bij het doden of vangen van in het wild levende dieren, voorkomen moet worden dat het dier onnodig lijdt. Met dit besluit is daarnaast in artikel 8.74lb, eerste lid, aanhef en onder a, van het Bkl de eis opgenomen dat verlening van een vergunning uitsluitend plaatsvindt aan personen met de nodige deskundigheid voor de uitvoering van het opzettelijk doden of vangen. Op de achtergrond daarvan is ingegaan in paragraaf 3.3 van deze nota van toelichting.

Voor de handhaving bij onrechtmatig handelen is in de eerste plaats artikel 1a van de Wet op de economische delicten (WED) relevant. Hierin wordt bepaald dat economische delicten eveneens overtredingen van voorschriften zijn die gesteld zijn krachtens artikel 4.3 Omgevingswet gestelde regels, in dit geval de specifieke zorgplicht en voor het in strijd met artikel 5.1 van de Omgevingswet zonder omgevingsvergunning verrichten van een vergunningplichtige activiteit. Ook het handelen in strijd met de voorschriften van een vergunning is strafbaar. Op grond van artikel 2, eerste lid, van de WED, geldt dat economische delicten zoals hierboven omschreven misdrijven zijn voor zover zij opzettelijk zijn begaan, en overtredingen voor zover zij geen misdrijven zijn. Op grond van artikel 122 van de Provinciewet, is het provinciebestuur ook bevoegd tot het inzetten van bestuursrechtelijke handhaving, te weten een last onder bestuursdwang, welke bevoegdheid ook de mogelijkheid van de oplegging van een last onder dwangsom veronderstelt.

Op grond van artikel 5.39 e.v. van de Omgevingswet kan het bevoegd gezag de voorschriften van een omgevingsvergunning wijzigen of een omgevingsvergunning intrekken. De specifieke gronden op grond waarvan het bevoegd gezag hiertoe kan overgaan, zijn opgenomen in paragraaf 8.10.2 van het Bkl. Intrekking van een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit is onder meer mogelijk als er sprake is van een overtreding van een overtreding van een in de paragrafen 11.2.2 tot en met 11.2.10 van het Besluit activiteiten leefomgeving gestelde handeling.

Gemeentewet

Bij de bestrijding van incidenten met wolven, zijn – naast de met dit besluit geboden mogelijkheden om probleemwolven en probleemsituaties met wolven aan te pakken door handelingen gericht op de wolf zelf – ook de bevoegdheden van de burgemeester op grond van de Gemeentewet relevant. Vaak hebben incidenten met wolven namelijk ook impact vanuit een oogpunt van openbare orde en veiligheid.

De burgemeester heeft de bevoegdheid om een noodbevel uit te vaardigen op grond van artikelen 175 en 176 van de Gemeentewet. Op basis van deze artikelen heeft de burgemeester in uitzonderlijke situaties in het kader van de bescherming van de openbare orde en veiligheid de mogelijkheid om tijdelijk in afwijking van andere geldende wetten (met uitzondering van de Grondwet) te handelen of een tijdelijk geldend algemeen verbindend voorschrift te stellen. Dit zou in theorie kunnen betekenen dat de burgemeester de in het stelsel van de Omgevingswet omgezette eisen van de habitatrichtlijn tijdelijk kan passeren. De noodbevoegdheden bieden de mogelijkheid om bestaande gezagsstructuren terzijde te schuiven en rechten buiten toepassing te verklaren. Dat maakt dat deze noodbevoegdheid zeer restrictief wordt uitgelegd.

Een noodbevel richt zich tot personen, over het algemeen in termen van verboden om zich ergens op te houden of bepaalde handelingen te verrichten en eventueel geboden om bepaalde maatregelen te treffen. De situaties op grond waarvan de burgemeester de noodbevoegdheid kan gebruiken zijn in artikel 175 van de Gemeentewet limitatief opgesomd, en geformuleerd als 'oproerige bewegingen, andere ernstige wanordelijkheden of rampen, dan wel ernstige vrees voor het ontstaan daarvan'. In het geval dat er gebruik wordt gemaakt van een noodbevel moet er altijd rekening worden gehouden met het subsidiariteitsvereiste: is er een minder vergaand middel waarmee de situatie ook onder controle kan worden gekregen? Een noodbevel van de burgemeester is veelal van tijdelijke aard, en ook alleen mogelijk in die situaties waarin de inzet van de reguliere bevoegdheden – in dit geval de bevoegdheden van de provincies op grond van de Omgevingswet in het kader van soortenbescherming – niet kunnen worden afgewacht.

De grenzen van de noodbevoegdheid worden in de jurisprudentie bepaald, en daarin tot op heden restrictief uitgelegd. Het in de zomer van 2024 afgegeven noodbevel door de burgemeester van Leusden is een voorbeeld van een noodbevel dat betrekking had op de aanwezigheid van een wolf: door het landgoed waar de wolf dreiging had veroorzaakt af te sluiten voor publiek wordt de openbare veiligheid geborgd, en houdt de provincie tevens de mogelijkheid om met behulp van haar reguliere bevoegdheden de situatie op te lossen.

De bevoegdheid voor vergunningverlening voor het doden of wegvangen van een probleemwolf door gedeputeerde staten en de bevoegdheden van de burgemeester op het vlak van de openbare orde en veiligheid zijn duidelijk te onderscheiden. Het zijn primair gedeputeerde staten die verantwoordelijk zijn voor het doden of wegvangen van probleemwolven en het aanpakken van probleemsituaties met een wolf. Dit wijzigingsbesluit beoogt daarvoor betere handvatten te bieden. In het kader van incidentenbestrijding, op het moment dat het doden van de probleemwolf nog niet heeft plaatsgevonden en dus maatregelen – zoals het sluiten van een gebied – met het oog op de veiligheid moet plaatsvinden, zijn echter ook de bevoegdheden van de burgemeester relevant. Afstemming tussen de verschillende bevoegde gezagen in dit verband is dan ook essentieel.

De met dit wijzigingsbesluit opgenomen definities van een probleemwolf en van een probleemsituatie met een wolf in artikel 8.74la van het Bkl, zijn niet in formeel juridische zin relevant voor de uitoefening van bevoegdheden van de burgemeester, maar kunnen wel behulpzaam zijn bij te maken afwegingen. Op het moment dat door een wolvendeskundige wordt bevestigd dat er sprake is van een probleemwolf, kan dit de burgemeester helpen om te motiveren dat er inderdaad sprake is van een situatie van (ernstige vrees voor) ernstige wanordelijkheden in het kader waarvan het noodzakelijk is om een noodbevel te nemen voor het beschermen van de openbare orde en veiligheid.

Uitvoering, toezicht en handhaving

Provincies zijn voor vergunningverlening en voor de specifieke zorgplicht het bevoegd gezag (artikel 4.6 van het Omgevingsbesluit en artikel 11.24 van het Bal). Zij hebben daarmee ook de verantwoordelijkheid voor bestuursrechtelijke handhaving (artikel 18.2 van de Omgevingswet). De strafrechtelijke handhaving is de verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie, waarmee de provincies afspraken maken over de handhavinginzet. De uitoefening van het toezicht en de handhaving ligt bij de buitengewone opsporingsambtenaren en aangewezen andere ambtenaren van provincies die als toezichthouders en opsporingsambtenaren zijn aangewezen als handhavers van de gestelde regels.



De strafbaarstelling van de overtreding van regels van de Omgevingswet, waaronder de regels die met dit besluit worden gewijzigd, is geregeld in de Wet op de economische delicten, dat ook het specifieke kader voor de handhavingsinstrumenten en bevoegdheden van de opsporingsambtenaren bevat.

De uitvoering en handhaving worden met dit besluit vereenvoudigd en meer voorspelbaar door het bieden van eenduidige regels in het beoordelingskader voor vergunningen en een uniforme werkwijze waar het betreft een aanpak via gespecialiseerde provinciale eenheden en inschakeling van wolvenexperts.

Effecten

Effecten voor natuur

Dit wijzigingsbesluit draagt bij aan de bescherming van de wolf, waar enkele ingrijpende handelingen met betrekking tot de wolf worden gebracht onder de reikwijdte van de vergunningplicht voor flora- en fauna-activiteiten. Daarnaast draagt de specifieke zorgplicht bij aan de bescherming, voor zover geen sprake is van vergunningplichtige handelingen. De Omgevingswet belegt ook een duidelijke taak bij de provincie om actieve beschermingsmaatregelen te treffen. Binnen de kaders van de habitatrichtlijn blijft het streven naar een gunstige staat van instandhouding het uitgangspunt. Daaraan wordt bij vergunningverlening ook getoetst. Het plaatsen van de goudjakhals en de wolf op bijlage IX van het Bal heeft een positief natuureffect, vanwege het daaraan gekoppelde beschermingsregime van artikel 11.54 van het Bal in samenhang met de artikel 8.74l en verder van het Bkl. Het aangepaste beoordelingskader voor vergunningen bij probleemwolven doet daar geen afbreuk aan, omdat de toepassing ervan incidentele handelingen met een beperkte impact betreft.

Lasten burgers en bedrijven

Dit wijzigingsbesluit brengt geen lasten voor burgers en bedrijven met zich. Deze verrichten geen activiteiten die onder de vergunningplicht van artikel 11.54 van het Bal vallen, die activiteiten worden belegd bij speciale eenheden die in opdracht van de provincie werken. Zij hebben wel te maken met de specifieke zorgplicht van artikel 11.27 van het Bal, maar die gold al en wordt met dit besluit niet gewijzigd.

Uitvoeringslasten

Dit wijzigingsbesluit voorziet niet in nieuwe taken of bevoegdheden voor de provincies. Provincies zijn reeds het bevoegd gezag voor omgevingsvergunningen voor flora- en fauna-activiteiten en voor de specifieke zorgplicht. Het verlenen van omgevingsvergunningen voor een flora- en fauna-activiteit voor handelingen met betrekking tot wolven vond al plaats toen de wolf een strikt beschermde soort was op grond van de habitatrichtlijn (bijlage IV). Met de plaatsing op bijlage V van de habitatrichtlijn en de regeling van artikel 11.54 van het Bal worden minder handelingen dan voorheen vergunningplichtig, waardoor de administratieve lasten voor provincies zullen afnemen. Door de aanpassing van de beoordelingsregels in het Bkl en het uitgangspunt dat vergunningen voor een flora- en fauna-activiteit met betrekking tot de wolf per incident – en bij wijze van uitzondering in gevallen van letsel bij mensen ook op voorhand voor toekomstige situaties – worden verleend, wordt bovendien een voor de uitvoering beter hanteerbaar regime geboden, wat ook kan leiden tot vermindering van de uitvoeringslasten. Het vergunningvoorschrift van het nieuwe artikel 8.74sa van het Bkl leidt ook niet tot extra lasten; het bevoegd gezag moet altijd al toezien op een juist gebruik van vergunningen en de vaststellingen die op grond van artikel 8.74sa bij gebruik van de vergunning in een individueel geval moeten worden gedaan, zouden anders op het moment van vergunningverlening zelf moeten zijn gedaan, het gaat dus om een verschuiving van die last in de tijd.

De plaatsing van de goudjakhals op bijlage IX bij het Bal, waarmee deze ook onder de reikwijdte van de op grond van artikel 11.54 van het Bal vergunningplichtige handelingen valt, is een direct uitvloeisel van de bescherming die aan alle van nature in het wild levende zoogdieren wordt geboden die niet strikt beschermd zijn op grond van de habitatrichtlijn. Naar verwachting zal het bij vergunningverlening jaarlijks om zeer beperkte aantallen gaan, gezien het beperkte voorkomen van de goudjakhals in Nederland en de ervaringen tot nu toe.

Omdat dit wijzigingsbesluit geen nieuwe taken creëert, noopt artikel 2 Financiële verhoudingswet niet tot nadere voorzieningen.

Lasten rechtspraak

De wijzigingen uit dit wijzigingsbesluit brengen geen extra lasten met zich voor de rechtspraak ten

opzichte van de huidige situatie. Er worden geen nieuwe normen of instrumenten geïntroduceerd en er is geen sprake van intensivering van het handhavingsbeleid. De aanpassingen van het beoordelingskader voor vergunningen voor een flora- en fauna-activiteit voor handelingen met betrekking tot de wolf geeft het bevoegd gezag alleen meer handvatten voor de beoordeling van dergelijke vergunningsaanvragen. Het uitgangspunt dat vergunningen per incident worden verleend, en alleen voor de meest ernstige situaties van agressie op voorhand voor toekomstige situaties, maakt evenmin dat er ook meer aangrijpingspunten zullen zijn voor geschillen. De vergunningverlening in het kader van flora- en fauna-activiteiten voor handelingen met betrekking tot de goudjakhals zal geen noemenswaardige lasten voor de rechtspraak met zich brengen, gezien de verwachting dat het hierbij om zeer beperkte aantallen gaat.

Internetconsultatie en voorhang parlement

Het ontwerp van het onderhavige besluit heeft voorgelegen voor internetconsultatie van 9 mei tot en met 5 juni 2025. Eenieder kon gedurende die periode zienswijzen over het ontwerp inbrengen. Er zijn 437 reacties ontvangen. Veel insprekers bepleiten een goede bescherming van de wolf, in het licht van onder meer het belang van de wolf als onderdeel van het ecosysteem en in het licht van de intrinsieke waarde van het dier. Aan de andere kant stellen veel insprekers de vraag of er voor de wolf wel plek is in Nederland, waarbij zij wijzen op de incidenten en risico's die de wolf met zich kan brengen.

Deze inbreng aan beide kanten van het spectrum ziet het kabinet als ondersteuning voor de in het onderhavige besluit gekozen lijn, die aan beide standpunten recht beoogt te doen. Voor de wolf wordt met dit besluit in beginsel eenzelfde bescherming geboden als andere zoogdieren die niet op de lijst van strikt beschermde soorten in bijlage IV bij de habitatrichtlijn staan. Het opzettelijk doden, opzettelijk vervangen en opzettelijk vernielen van vaste voorplantingsplaatsen en rustplaatsen wordt verboden tenzij daarvoor een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit wordt verleend. Daarbij geldt ook hetzelfde beoordelingskader voor het verlenen of weigeren van de omgevingsvergunning als voor andere soorten, met één belangrijke aanvulling die samenhangt met de specifieke risico's die een wolf met zich kan brengen. Als sprake is van een probleemwolf of van een probleemsituatie met de wolf worden bepaalde eisen uit het reguliere beoordelingskader als vervuld beschouwd, zoals in paragraaf 3.3.1 van deze nota van toelichting is toegelicht.

Op alle zienswijzen is afzonderlijk ingegaan in de nota van antwoord die is toegezonden aan het parlement.²³ De zienswijzen hebben geen aanleiding gegeven tot wijziging van dit besluit. De in een later stadium doorgevoerde aanscherpingen van het besluit, komen tegemoet aan de zienswijzen waarin zorgen naar voren werden gebracht of er wel voldoende waarborgen zijn dat zo beperkt mogelijk toepassing wordt gegeven aan voor wolven nadelige handelingen.

Tijdens de internetconsultatieperiode heeft er overleg plaatsgevonden met de provincies over de tegemoetkoming in schade voor schade aangericht door wolven in de periode tussen de inwerkingtreding van de wijziging van bijlage V van de habitatrichtlijn op 14 juli 2025 en de periode van inwerkingtreding van artikel I van dit besluit. Dit heeft geleid tot aanvulling van dit besluit met artikel III, waardoor gedeputeerde staten ook voor deze tussenliggende periode een tegemoetkoming in schade kunnen verlenen.

Het ontwerp van het onderhavige besluit is voorgehangen bij het Parlement van 10 juni tot en met 8 juli 2025. Tijdens deze voorhangperiode hebben zowel de Eerste als de Tweede Kamer verzocht om geen onherroepelijke stappen te nemen met betrekking tot het ontwerpbesluit tot na behandeling in beide Kamers. Op 9 juli 2025 is het onderhavige besluit aangeboden voor spoedadvisering bij de Raad van State. Aan beide Kamers is toegezegd dat ook na afloop van de advisering van de Raad van State nog inbreng kan worden geleverd.²⁴ PM

De Eerste Kamer heeft bij brieven van 4 en 7 juli en 4 november 2025 en 3 maart 2026 nadere vragen gesteld, die bij brieven van 17 juli, 7 oktober, 13 november en 5 december 2025 en 2 april 2026 zijn beantwoord.²⁵ In de Tweede Kamer heeft op 29 januari 2026 een tweeminutendebat over het ontwerpbesluit plaatsgevonden, waarna de motie Kostić²⁶ die de regering verzoekt geen verdere stappen te zetten in de voorbereiding of uitvoering van de voorgestelde wijziging van het ontwerpbesluit is aangenomen. Het toenmalige kabinet heeft besloten uitvoering te geven aan deze motie. Het huidige kabinet heeft het parlement op [PM datum] geïnformeerd over de nadien doorgevoerde wijzigingen. PM

²³ Kamerstukken II 2025/26, 33 118, nr. 306.

²⁴ Kamerstukken II 2024/25, 33 118, nr. 299; Kamerstukken I 2024/25, 33 118, GM.

²⁵ Kamerstukken I 2024/25 en 2025/26, 33 118, nrs. GN, GX en GY.

²⁶ Kamerstukken II 2025/26, 33 118, nr. 310.

Inwerkingtreding

Inwerkingtreding is voorzien op de dag na plaatsing in het Staatsblad, waarmee wordt afgeweken van het beleid inzake de vaste verandermomenten voor wet- en regelgeving. Dit gelet op het grote belang om zo min mogelijk tijd te laten verstrijken tussen het moment waarop de wolf is geplaatst op bijlage V bij de habitatrichtlijn en het bieden van bescherming en een kader voor bestrijding van incidenten. Artikel III dat de tegemoetkoming in door wolven aangerichte schade regelt voor de periode tussen de inwerkingtreding van de wijziging van bijlage V van de habitatrichtlijn en artikel I van dit besluit, werkt terug tot en met 14 juli 2025. Door de bepaling terugwerkende kracht te geven wordt ook voor de periode vóór de datum van inwerkingtreding van artikel I een grondslag geboden voor tegemoetkomingen in schade.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I (wijziging bijlage IX bij het Besluit activiteiten leefomgeving)

Met de toevoeging van de wolf en de goudjakhals aan bijlage IX bij het Bal, komen deze diersoorten onder de reikwijdte van artikel 11.54 van het Bal te vallen, dat onder meer regelt welke handeling ten aanzien van zoogdieren vallen onder de vergunningplicht voor flora- en fauna-activiteiten.

Het gaat om de volgende handelingen:

- het opzettelijk doden van dieren;
- het opzettelijk vangen van dieren;
- het opzettelijk beschadigen of vernielen van de vaste voortplantingsplaatsen of rustplaatsen van dieren.

In de paragrafen 3.1.1 en 3.1.2 van deze nota van toelichting is nader ingegaan op de achtergrond bij deze wijziging.

In lijn met de beschrijving van de soorten in deze bijlage is ook voor de goudjakhals en wolf gekozen voor de Nederlandse benaming. De habitatrichtlijn hanteert Latijnse benamingen (*Canis aureus* en *Canis lupus*). *Canis lupus* bevat evenwel meer soorten dan alleen de wolf. Ook honden vallen onder deze benaming (*Canis lupus familiaris*), maar het is niet beoogd om ook honden onder dit besluit te laten vallen. De Nederlandse benaming van wolven en goudjakhalzen geeft in de praktijk geen problemen.

Artikel II (wijziging Besluit kwaliteit leefomgeving)

Artikel 8.74la

Met de wijziging voorzien in artikel II worden de beoordelingsregels voor het verlenen of weigeren van omgevingsvergunningen voor een flora- en fauna-activiteit aangevuld met specifieke regels voor het geval sprake is van een 'probleemwolf' (8.74la, eerste lid, aanhef en onder a, en tweede lid) of 'probleemsituatie met een wolf' (8.74la, eerste lid, aanhef en onder b, tweede lid, onderdelen 1° tot en met 4° en derde lid). Die specifieke aanvullende regels strekken ertoe het bevoegde gezag – over het algemeen gedeputeerde staten van de provincie – betere handvatten te bieden om een omgevingsvergunning te verlenen voor het doden of wegvangen van 'probleemwolven'. En voor de aanpak van probleemsituaties met een wolf, waarbij een wolf kan worden gevangen met het oog op het zenderen, zodat deze kan worden gevolgd en er zo nodig kan worden ingegrepen als deze wolf problemen blijft veroorzaken, of met het oog op het overbrengen van een wolf naar een ander gebied om verdere incidenten te voorkomen. De wolf moet zo spoedig mogelijk weer in zijn natuurlijke verspreidingsgebied worden losgelaten. Zie hierover ook de toelichting in paragraaf 3.1.3'.

Het gaat bij 'probleemwolven' om nauwkeurig in het tweede lid van artikel 8.74la van het Bkl omschreven gevallen. Het eerste lid regelt hierbij dat ingeval sprake is van een probleemwolf of van een probleemsituatie met een wolf, wordt vermoed dat bij de toepassing van het beoordelingskader van artikel 8.74l van het Bkl aan twee van de drie daar gestelde eisen is voldaan: de eis dat er geen andere bevredigende oplossing bestaat voor het doden van de wolf en de eis dat er een rechtvaardigingsgrond moet bestaan voor dat doden (in casu op grond van het belang van volksgezondheid en het belang van openbare veiligheid en – in geval van vee – voorkomen van ernstige schade aan veehouderijen). Het gaat hier dan ook om een wettelijk bewijsvermoeden, er is ruimte voor tegenbewijs en is er ruimte voor een nadere afweging van het bevoegd gezag in een concreet geval. Dit is nader toegelicht in paragraaf 3.1.3.

Bij 'probleemwolven' is de dreiging voor mensen en gehouden dieren ernstiger dan in de gevallen die worden aangemerkt als 'probleemsituatie met een wolf'. Deze situaties waarin sprake is van een

probleemwolf zijn opgenomen in artikel 8.74la, tweede lid, onder a, b, c en d. Het gaat om situaties waarbij zich meermaals binnen een periode van twee weken een probleemsituatie zoals beschreven in het tweede lid, onder a, heeft voorgedaan, en vervolgens aversieve conditionering niet heeft gewerkt of niet mogelijk is gebleken. Van een dergelijke situatie is daarnaast zondermeer sprake als een wolf mensen verwondt (tweede lid, onderdeel b), of uit eigen beweging, zonder te zijn verstoord, agressief gedrag vertoont naar mensen of mensen aanvalt (tweede lid, onderdeel a). Dit gedrag veroorzaakt angst en grote maatschappelijke onrust. Hetzelfde geldt als een wolf vee aanvalt dat goed tegen aanvallen van wolven is afgeschermd (onderdeel d). Het gaat dan aanvallen op landbouwhuisdieren, maar ook op niet voor het vlees of het fokken gehouden paarden of pony's. Die laatste is opgenomen om te voorkomen dat aanvallen op paarden of pony's die worden gehouden voor het berijden hierbuiten vallen, ook deze dieren kunnen immers worden aangevallen door wolven. Voor de vraag of het gaat om goed beschermde dieren is van belang dat de dieren zich bevinden in een goed afgesloten stal of worden beschermd door een tegen aanvallen van wolven goed functionerend raster. Deze eisen gaan verder dan de eisen uit het Besluit houders van dieren (artikel 1.6, derde lid), waaruit volgt dat dus in ieder geval ook aan die eisen moet zijn voldaan. Dit is verder in paragraaf 3.1.3 nader toegelicht onder het kopje 'Probleemwolf'.

Bij een 'een probleemsituatie met een wolf' gelden aanvullende beoordelingsregels voor het – tijdelijk – vangen van de wolf (artikel 8.74la, eerste lid, aanhef en onder b, en derde lid). Het derde lid verwijst naar de situaties die in het tweede lid, onder a, zijn aangemerkt als 'probleemsituaties', namelijk de situaties genoemd in de onderdelen 1° tot en 4° van onderdeel a. Daarnaast zijn in het derde lid aanvullende ook andere situaties aangemerkt als probleemsituatie. Hier geldt – anders dan bij de 'probleemwolf' dus niet de eis dat aversieve afschrikking is toegepast. De ingreep is ook minder groot dan bij een probleemwolf, aangezien het onttrekken aan de natuur altijd tijdelijk is. In paragraaf 3.1.3 zijn de verschillende probleemsituaties met een wolf nader toegelicht onder het kopje 'Probleemsituaties met een wolf'.

Waar de probleemsituatie ziet op het naderen van bewoonde bebouwing (onderdeel 1°), gaat het om alle gebouwen die bestemd zijn voor, of feitelijk in gebruik zijn als woning, dus ook recreatiewoningen. Bij een probleemsituatie als bedoeld in onderdeel 4° gaat het erom dat de wolf honden aanvalt die zich niet in de nabijheid van mensen bevinden, maar ook als deze honden zich op erven of in tuinen bij bebouwing bevinden. Het gaat hier niet noodzakelijkerwijs om woningen (of recreatiewoningen), maar ook om bijvoorbeeld om een aanval van een hond op het erf van een stal of een kantoorpand.

Voor de aanpak van probleemsituaties met een wolf, kan een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit worden verleend om deze wolf te vangen met het oog op het zenderen, zodat deze kan worden gevolgd en zo nodig kan worden ingegrepen als deze problemen blijft veroorzaken, of met het oog op het overbrengen van een wolf naar een ander gebied om verdere incidenten te voorkomen. De wolf moet zo spoedig mogelijk weer in zijn natuurlijke verspreidingsgebied worden losgelaten.

Bij de beoordeling van een vergunningaanvraag voor een flora- en fauna-activiteit met betrekking tot de wolf met toepassing van de specifieke beoordelingsregels van artikel 8.74la moet te allen tijde door het bevoegd gezag eerst een onafhankelijke wolvendeskundige worden geraadpleegd (artikel 8.74la, vierde lid). Dit vereiste is belangrijk om met zekerheid te kunnen stellen dat er inderdaad sprake is van een probleemwolf waarvoor het doden of het anderszins definitief verwijderen uit de natuur aangewezen is, of dat er sprake is van een probleemsituatie waarin het vangen van de wolf voor het aanbrengen van een zender of het overbrengen naar een ander gebied wenselijk of noodzakelijk is. Het is aan gedeputeerde staten om de onafhankelijke deskundige voor deze advisering aan te wijzen.

Artikel 8.74lb

Gelet op de bijzondere bekwaamheden en kennis die het verrichten van handelingen met betrekking tot wolven vereist, kan een omgevingsvergunning voor het doden of vangen van een wolf alleen worden verleend aan personen die beschikken over bekwaamheid (artikel 8.74lb, eerste lid, aanhef en onder a, Bkl). Het is aan gedeputeerde staten zelf om hier invulling aan te geven. Het ligt voor de hand dat gedeputeerde staten in de omgevingsvergunning bepalen dat deze alleen geldt voor degene aan wie zij is verleend. Artikel 5.37, derde lid, van de Omgevingswet biedt hun die bevoegdheid.

Het eerste lid, aanhef en onder b, van artikel 8.74lb regelt dat de omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit ten behoeve van het doden van probleemwolven of het vangen van wolven per individueel geval wordt verleend. Dat betekent dat een vergunning achteraf wordt verleend, nadat een situatie zich heeft voorgedaan.

Het tweede lid van artikel 8.74lb regelt – bij wijze van uitzondering – dat voor gevallen waarin een wolf een mens verwondt en dus letsel toebrengt, ook op voorhand en dus voor toekomstige situaties een omgevingsvergunning voor het doden van een wolf kan worden verleend. Hiervoor is wat is geregeld



in artikel 8.74la, eerste en tweede lid van overeenkomstige toepassing. Ook kan de vergunning alleen worden verleend aan personen die beschikken over bekwaamheid in het verrichten van de handelingen waarop de vergunning betrekking heeft (conform het eerst lid, aanhef en onder a).

Voor de achtergronden bij deze artikelen wordt verwezen naar paragraaf 3.1.3, onder de kopjes 'Vergunning op voorhand voor toekomstige situaties' en 'Inschakeling deskundigen' van deze nota van toelichting.

Artikel 8.74sa

In dit artikel is geregeld dat, als artikel 8.74lb, tweede lid, wordt toepast en er op voorhand voor toekomstige situaties een vergunning wordt verleend, aan die vergunning een voorschrift wordt verbonden. Dat voorschrift houdt in dat bevoegd gezag bij het daadwerkelijk gebruikmaken van de vergunning, vaststelt dat de betreffende wolf ietsel heeft toegebracht aan een mens. Daarbij raadt pleegt het bevoegd gezag altijd een onafhankelijke wolvendeskundige. Zie hierover ook de toelichting hiervoor onder 8.74lb en in het algemene deel in paragraaf 3.1.3 onder het kopje 'Vergunning op voorhand voor toekomstige situaties'.

Artikel III (tegemoetkoming schade)

Met deze wijziging wordt een tijdelijke voorziening gecreëerd voor de periode tussen de inwerkingtreding van de wijziging van bijlage V van de habitatrichtlijn (namelijk 14 juli 2025) en artikel I van dit besluit. Na inwerkingtreding van artikel I valt de wolf onder de soorten, genoemd in bijlage IV, onder A, bij het Bal, en biedt artikel 9.3 in samenhang met artikel 15.53, eerste lid, van de Omgevingswet een grondslag voor de uitkering van de tegemoetkoming in schade. Dit tijdelijke karakter maakt dat de voorziening niet in het Omgevingsbesluit zelf is opgenomen, maar in een zelfstandig artikel III. Door de bepaling terugwerkende kracht te geven wordt ook voor de periode vóór de datum van inwerkingtreding van artikel I een grondslag geboden voor tegemoetkomingen in schade.

Artikel IV (Inwerkingtreding)

Inwerkingtreding is voorzien op de dag na plaatsing in het Staatsblad. Artikel III dat de tegemoetkoming in door wolven aangerichte schade regelt voor de periode tussen de inwerkingtreding van de wijziging van bijlage V van de habitatrichtlijn en artikel I van dit besluit, werkt terug tot en met 14 juli 2025. Door de bepaling terugwerkende kracht te geven, wordt ook voor de periode vóór de datum van inwerkingtreding van artikel I een grondslag geboden voor tegemoetkomingen in schade. Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 9 van het algemene deel van deze nota van toelichting.

De Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,