
186

Besluit van 7 juli 2026, houdende wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving en van het Besluit kwaliteit leefomgeving in verband met de bescherming van de wolf en goudjakhals [KetenID W GK027882]

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 (adviezen van 10 september 2025, nr. W11.25.00181/IV en 20 mei 2026, nr. W11.26.00110);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur van 2 juli 2026, nr. WJZ / 107203566;

Hebben goedgevonden 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 8.74la (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 8.74l, 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°. mensen 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 (voorschriften flora- en fauna-activiteit soorten habitatrichtlijn en andere soorten: advies gebruik vergunning op voorhand wolf)

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 in een concreet geval alleen gebeurt nadat:

- a. het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning een onafhankelijke wolvendeskundige heeft geraadpleegd en vervolgens aan de vergunninghouder advies heeft gegeven over het gebruik van de vergunning voor het doden van de betrokken wolf; en
- b. de vergunninghouder het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning heeft geïnformeerd over de wijze waarop hij gevolg geeft aan het advies.

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.

's-Gravenhage, 7 juli 2026

Willem-Alexander

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

Uitgegeven de *tiende* juli 2026

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D.M. van Weel

NOTA VAN TOELICHTING

I. Algemeen

1. 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 met 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». Een reden voor verlaging van de beschermingsstatus, is dat het aantal wolven in Europa toeneemt, wat duidt op een groot aanpassingsvermogen en veerkracht van de soort. Maar nog belangrijker is de reden dat de toename van het aantal wolven en hun groeiende verspreidingsgebied steeds groter wordende sociaal-economische uitdagingen meebrengen. Dat vraagt om mogelijkheden om meer maatregelen tegen wolven te nemen. Deze redenen zijn ook onderliggend aan dit wijzigingsbesluit.

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» of «probleemsituatie met een wolf» (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» en de bewijslast bij die vergunningverlening te verlichten met het introduceren van een wettelijk bewijsvermoeden. Dit is ook bedoeld om de vergunningverlening te versnellen. Daarnaast zorgen deze beoordelingsregels ervoor dat de verschillende provincies hun vergunningverlening inrichten op basis van eenzelfde beoordelingskader, wat bijdraagt aan een samenhangende aanpak over de provinciegrenzen heen: wolven houden zich immers niet aan provinciegrenzen. Duidelijkheid over de toepassing van het beoordelingskader in het specifieke geval van de wolf is ook van belang gelet op de brede discussie in de samenleving over de bescherming van de wolf enerzijds en de bescherming van mensen anderzijds. Waar deze specifieke beoordelingsregels niet kunnen worden toegepast, valt het bevoegd gezag terug op de

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).

reguliere beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen voor een flora- en fauna-activiteit in artikel 8.74l van het Bkl.

Het gaat bij «probleemwolven» en «probleemsituaties met een wolf» om nauwkeurig in artikel 8.74la van het Bkl omschreven gevallen. Bij «probleemwolven is daarbij sprake van ernstige incidenten: de dreiging voor mensen en gehouden dieren is 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. In deze gevallen zal ter voorkoming van herhaling of van nog ernstiger incidenten in de toekomst, het doden of permanent wegvangen van de probleemwolf vaak aangewezen zijn, wat een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit vereist. De verlening van deze vergunning wordt gefaciliteerd door de specifieke beoordelingsregels waarin dit besluit voorziet.

Bij een «probleemsituatie met een wolf» is niet het doden of permanent wegvangen van de wolf aan de orde, maar is het vooral van belang om het gedrag van de betrokken wolf te monitoren.

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). Daardoor is het mogelijk om in een zodanig ernstig geval snel te handelen. In ieder individueel geval waarbij gebruik wordt gemaakt van deze vergunning op voorhand, moet wel eerst het bevoegd gezag om advies worden gevraagd, zodat zorgvuldigheid maximaal is verzekerd (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 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 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.

2. Achtergrond en beleidsaanpak wolf en goudjakhals

2.1 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 zwervende 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 bewogen wolven zich tussen Nederland en Duitsland.

In Nederland leven op dit moment naar schatting veertien wolven-roedels.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

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

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

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)⁶ 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 situatie als klein en dichtbevolkt land.⁷ 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.

2.2 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.⁸ Er zijn juridische analyses en een feitenonderzoek uitgevoerd.⁹ 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.¹⁰ Ook zijn er enkele provinciale wolvencommissies opgezet. De Raad voor Dierenaangelegenheden heeft in 2023 en 2024 op verzoek van

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

⁶ Wageningen University & Research.

⁷ Kamerstukken II 2025/26, 33 576, nr. 466.

⁸ Beleid en organisatie - BIJ12.

⁹ 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.

¹⁰ 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.

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.¹¹ 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, omdat de bewijslast voor het bevoegd gezag wordt verlicht. De beoordelingsregels bieden in de vorm van een bewijsvermoeden 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 de meest ernstige gevallen van aanvallen op mensen met letsel tot gevolg, kan daarnaast op voorhand voor toekomstige situaties een vergunning worden verleend. Met het wijzigingsbesluit wordt ook een eenduidig kader voor de verschillende bevoegde gezagen geboden om op te treden bij incidenten met wolven binnen de kaders van de habitatrichtlijn, wat ook van belang is voor een samenhangende aanpak van probleemwolven over de provinciegrenzen heen.

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 kunnen worden meegenomen bij

¹¹ Kamerstukken II 2024/25, 33 576, nr. 405.

het beoordelen van de gevolgen van handelingen die raken aan de staat van instandhouding.¹²

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).

2.3 Goudjakhals

De goudjakhals behoort tot de familie van de 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 beschermd 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.

3. Wijziging beschermingsregels wolf

3.1 Het beschermingsregime voor de wolf

3.1.1 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.¹³ 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

¹² HvJ EU, 12 mei 2025, ECLI:EU:C:2025:429 (Estse wolf).

¹³ Zie artikel 2, tweede lid, in samenhang met artikel 1, onderdeel g, van de habitatrichtlijn.

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 specimens 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.

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.¹⁴ 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.»¹⁵ 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.»¹⁶ Gezien de resultaten van het uitgevoerde WUR-onderzoek en het feit dat nader onderzoek nog loopt, zoals aangegeven 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

¹⁴ HvJ EU, 29 juli 2024, C436/22, ECLI:EU:C:2024:656.

¹⁵ Punt 69 van dat arrest.

¹⁶ Punt 74 van dat arrest.

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 andere afweging door het bevoegd gezag in concrete gevallen. In paragraaf 3.1.3 wordt hier verder op ingegaan.

3.1.2 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 8.74I 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; en
- het opzettelijk beschadigen of vernielen van de vaste voortplantingsplaatsen of rustplaatsen van dieren.

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 aangeliind 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 in 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 inspannt om zelf te beoordelen of zijn handelen daadwerkelijk nadelige gevolgen kan hebben en ook hoe hij die gevolgen redelijkerwijs kan voorkomen of beperken. Het uitgangspunt van deze specifieke zorgplicht is dat handelingen met mogelijk 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.

3.1.3 Wijziging Bkl versoepeling beoordelingskader bij doden probleemwolven en vangen wolven

Regulier beoordelingskader artikel 8.74l Bkl

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 beoordelings-

kader 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 natuurbeschermingsrecht¹⁷, 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 8.74l, eerste lid, onder b, onder 2° en 3°, Bkl).

Specifieke beoordelingsregels wolf artikel 8.74la Bkl

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 mensen 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

¹⁷ Zie ook artikel 191 VWEU.

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 kunnen worden gevangen, al gelden zij nog niet als «probleemwolf» en is alleen nog sprake van een «probleemsituatie met een wolf». 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 bij probleemsituaties is in beide genoemde 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.¹⁸ Duidelijk is dat geschillen over de motivering van de 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. De invulling van deze specifieke regels is zodanig, dat verzekerd is dat het onttrekken van wolven aan de natuur in een situatie dat de soort nog niet in een gunstige staat van instandhouding verkeert, overeenkomstig de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie, wordt beperkt tot de meest ernstige gevallen van agressie en met waarborgen is omgeven.

Het enige vereiste dat bij de vergunningverlening dan nader gemotiveerd moet worden, is de toets over de vraag of het ingrijpen afbreuk doet aan het streven om 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

¹⁸ 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.

van Bern en de habitatrichtlijn, gestreefd moet worden naar het behoud van de betreffende soort in een gunstige staat van instandhouding. Waar het onttrekken aan de natuur uitsluitend plaatsvindt in uitzonderlijke situaties, zoals die hierna worden uiteengezet, is de verwachting dat de effecten neutraal zullen zijn, ook omdat sprake zal blijven van een toestroom van wolven uit Duitsland en dus een steeds groeiende populatie, die de wegvallende wolf compenseren.¹⁹ Daarbij is in de praktijk ook te zien dat de populatie blijft groeien na het overlijden van een individueel dier uit de populatie, zelfs als dat dier een belangrijke rol in de roedel heeft als vaderwolf.²⁰ 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.

«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 samenspraak 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

¹⁹ Zie ook rechtbank Midden-Nederland 27 juli 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:4030.

²⁰ BIJ12 Jaarrapportage wolven 2025 (<https://publicaties.bij12.nl/jaarrapportage-wolven-2025/>)

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, al kunnen er op grond van bepaalde grondrechten wel redenen zijn om deze toets anders in te kleuren (zie hierna onder Vergunning op voorhand voor toekomstige situaties).

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 aangelijnd 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 gewend 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 er 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 gewend 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 aangegeven, 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 andere 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.

De in het besluit voorziene specifieke beoordelingsregels gekoppeld aan het bewijsvermoeden, staan er ook niet aan in de weg dat het bevoegd gezag voor andere dan de omschreven situaties van «probleemwolf» of «probleemsituatie met een wolf», met directe toepassing van de beoordelingsregels van artikel 8.74l tot vergunningverlening voor het doden of

vangen van een wolf overgaan. Alleen geldt in dat geval niet het bewijsvermoeden van artikel 8.74la, en zal de aanvrager van de vergunning moeten onderbouwen dat in de betrokken situatie geen alternatief bestaat voor het doden of het vangen en dat er ook sprake is van een van de in artikel 8.74l opgenomen rechtvaardigingsgronden. Het besluit op de aanvraag in zo'n andere dan de omschreven situaties zal op het punt van de voldoening aan deze eisen een dragende motivering moeten bevatten.

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 als uitgangspunt geldt dat 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.²¹ 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 zélf 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 het bevoegd gezag bij het daadwerkelijk gebruik van de vergunning in een concrete situatie om advies wordt gevraagd, en zo nodig handhavend kan optreden. 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.

²¹ 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.

Dat voorschrift bestaat uit een adviesverplichting (8.74sa, onder a, Bkl) in combinatie met een informatieverplichting (8.74sa, onder b, Bkl). De adviesverplichting betekent 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 gezag geeft het advies na raadpleging van een wolvendeskundige. In het advies gaat het bevoegd gezag in op de vraag of het hier daadwerkelijk de wolf betreft die een mens letsel heeft toegebracht. Omdat in dit geval waarschijnlijk ook DNA beschikbaar zal zijn van de wolf in kwestie, kan hierbij DNA-onderzoek worden verricht, waardoor snel kan worden geconstateerd of er daadwerkelijk sprake was van een wolf en om welke wolf het gaat. Daarbij zal het advies ook kunnen gaan over de verificatie van de uiterlijke kenmerken van de betrokken wolf. Vervolgens moet de vergunninghouder het bevoegd gezag informeren over de wijze waarop hij bij het gebruik van de vergunning gevolg wil geven aan dit advies van het bevoegd gezag.

Het voorschrift verzekert dat het bevoegd gezag voor elk concreet geval waarbij gebruik wordt gemaakt van de vergunning op voorhand, na raadpleging van een wolvendeskundige, heeft kunnen adviseren en toezicht kan uitoefenen. Indien nodig kan het bevoegd gezag – als de vergunninghouder bijvoorbeeld in afwijking van het advies wil handelen – handhavend optreden, met een last onder bestuursdwang. Hiermee is zorgvuldigheid bij het gebruik van de vergunning op voorhand in een concreet geval maximaal verzekerd.

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 dat sprake is van een in artikel 16 van de habitatrichtlijn erkende rechtvaardigingsgrond. De toets of geen afbreuk wordt gedaan aan het streven om de populatie wolven in een gunstige staat van instandhouding te laten voorbestaan, moet nog wel plaatsvinden.

Deze laatste toets vindt vooraf bij de verlening van de vergunning plaats. Voor deze toets is van belang dat het zal gaan om zeer incidentele gevallen gekoppeld aan de meest ernstige situatie van agressie – namelijk een aanval op een mens en het toebrengen van letsel – in een context van een zoals onder het kopje «Specifieke beoordelingsregels wolf» toegelicht steeds groeiende wolvenpopulatie. Duidelijk is evenwel dat sprake is van enige onzekerheid gelet op de ontwikkelingen die zich kunnen voordoen tussen de verlening van de vergunning op voorhand en het daadwerkelijke gebruik; in theorie zou tegen die tijd sprake kunnen zijn van een serieuze neerwaartse trend van de wolvenpopulatie. Naar het oordeel van het kabinet is bij de verlening van de vergunning op voorhand ook geen absolute zekerheid vereist, het gaat om een beoordeling op basis van de beste beschikbare informatie en kennis van dat moment.

Bovendien moet bij de weging van de betekenis die wordt toegekend aan de onzekerheid groot gewicht worden toegekend aan het feit dat in dit geval sprake is van een groot openbaar belang van hogere orde dat direct raakt aan grondrechten. Er is sprake van een zodanig gevaarlijke situatie voor mensen, dat het universele recht op leven (artikel 2 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en artikel 2 van het Handvest grondrechten van de Europese Unie) en verbod van foltering (artikel 3 van het EVRM) van betekenis wordt. Deze rechten brengen niet alleen een passieve bescherming met zich, in de zin dat de overheid zichzelf moet onthouden van daarmee strijdige handelingen. Deze

grondrechten vragen ook actief handelen van de overheid, die in beleid en wetgeving in maatregelen moet voorzien om inbreuken op deze rechten te voorkomen: op grond van vaste jurisprudentie²² over het EVRM is de overheid verplicht in te grijpen en zich in te spannen om het leven en welzijn van ingezetenen te beschermen als er een acuut risico dreigt voor dat leven (artikel 2 EVRM) of voor het oplopen van verwondingen of een handicap (artikel 3 EVRM). Bij de verlening van de vergunning op voorhand, moet dit worden meegewogen en zullen deze grondrechten mede kleuring geven aan de toepassing van artikel 16 van de habitat-richtlijn. Dat geldt overigens niet alleen voor de vergunning op voorhand, maar ook voor een reguliere omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit die betrekking heeft op een wolf die daadwerkelijk een mens heeft aangevallen en daarbij letsel heeft toegebracht.

De vergunning op voorhand is op zichzelf overigens geen nieuw type vergunning. Zij is bekend in het faunabeheer, waar deze wordt gebruikt om aan populatiebeheer te kunnen doen in situaties waarin sprake is van te grote populaties die schade kunnen toebrengen aan flora- en fauna of eigendommen, bij populaties waarbij de staat van instandhouding niet in het geding is. De met dit besluit geregelde vergunning op voorhand wijkt hiervan af. Deze vergunning is nadrukkelijk niet bedoeld om populatiebeheer mogelijk te maken, de vergunning kan alleen worden verleend voor het doden van een wolf in een specifieke toekomstige situatie waarbij sprake is van de hiervoor beschreven meest ernstige situatie van agressie, te weten wolven die mensen aanvallen en letsel toebrengen.

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 (artikelen 8.74la, vierde lid, en 8.74sa, aanhef en onder a). Dit 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. Een wolvendeskundige heeft expertise op het gebied van wolvengedrag, wetgeving of sociale impact en heeft daarom kennis over de interactie tussen wolven en hun leefomgeving, hoe een roedel functioneert, migreert of jaagt. De deskundigheid van de wolvendeskundige kan in ieder geval blijken uit kennis en ervaring op een specifiek onderwerp over de wolf door wetenschappelijke publicaties of breed erkende meerjarige professionele ervaring. Een deskundige kan vanuit zijn expertise bijvoorbeeld het gedrag van de wolf in de specifieke situatie interpreteren, ook in het licht van de beoordelingsregels, en een objectieve en onpartijdige analyse geven aan het bevoegd gezag over de situatie en mogelijk aanpak. Het bevoegd gezag kan dat vervolgens betrekken bij de beoordeling van de vergunningaanvraag, of – ingeval van een vergunning op voorhand – bij het advies over het daadwerkelijk gebruik van de vergunning in een concrete situatie. Dit zorgt voor een zorgvuldige beoordeling van de vergunningsaanvraag en het gebruik van een vergunning.

Er kan hierbij voor gekozen worden om een deskundige te raadplegen uit het nog op te richten Landelijk Deskundigenteam. Dit Deskundigenteam zal bestaan uit onafhankelijke deskundigen met verschillende expertises, waaronder kennis van het bestuursrecht en Europese

²² Zie hierbij onder meer de uitwerking van het Osman-criterium waarin deze verplichting voor het eerst is uitgewerkt (EHRM 28 oktober 1998, 23452/94 (Osman/VK)).

soortenbescherming, ecologie (waaronder populatie-ecologie en ethologie), faunabeheer en uitvoering, veterinaire zorg en sociologie, participatie en communicatie. De leden van dit team kunnen gebruik maken van kennis en ervaringen die vanuit andere situaties bekend zijn en provincies daardoor snel van onafhankelijk advies voorzien. Het echter is aan gedeputeerde staten om een deskundige te kiezen en eventueel nadere eisen te stellen aan de in te schakelen deskundige. Hierbij is het van belang dat de onafhankelijkheid en expertise van de deskundige die wordt geraadpleegd maatschappelijk niet ter discussie staat. Zo zal de deskundige zelf geen direct belang mogen hebben bij het afschot of (weg)vangen van wolven, geen deel mogen uitmaken van een organisatie waarvan de maatschappelijke integriteit rond de positie van de wolf ter discussie staat, en ook in een zodanige verhouding tot het bevoegd gezag moeten staan dat buiten twijfel staat dat hij zonder last of ruggenspraak en enkel op basis van kennis en ervaring tot zijn advies komt. Het ligt voor de hand dat het bevoegd gezag bij de motivering van zijn besluit op de aanvraag van de omgevingsvergunning inzicht verschaft in de wijze waarop expertise en onafhankelijkheid van de deskundige zijn gewaarborgd. Het bevoegd gezag zal uiteraard ook moeten motiveren hoe het advies van de deskundige is meegewogen in het uiteindelijke besluit.

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.

Versnelling van de vergunningverlening

Met de hiervoor besproken aanvullingen van het beoordelingskader en voor het – bij wijze van uitzondering – kunnen verlenen van een vergunning op voorhand voor gevallen van letsel bij mensen, 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, waarbij tegelijk verzekerd is dat aan de eisen van de habitatrichtlijn wordt voldaan overeenkomstig de uitleg die het Hof van Justitie van de Europese Unie daaraan geeft. 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 bij de habitatrichtlijn. Voor de meest ernstige situaties van agressie – wolven die mensen aanvallen en hen letsel toebrengen – kan door het bevoegd gezag een extra versnelling worden gerealiseerd door gebruikmaking van de figuur van de vergunning op voorhand. Als een dergelijke vergunning eenmaal is verleend en zeker als deze onherroepelijk is, ligt de vergunning «op de plank» en kan zodra is vastgesteld dat sprake is van een wolf die een mens heeft aangevallen en letsel heeft veroorzaakt, na advies van het bevoegd gezag, gebruik worden gemaakt van de vergunning. Er hoeft als zich zo'n incident voordoet dan niet meer eerst een volledig vergunningverleningstraject te worden doorlopen, en als de vergunning eenmaal onherroepelijk is bestaat ook niet langer de mogelijkheid dat na verlening hangende bezwaar of beroep (in twee instanties) een voorlopige voorziening wordt gevraagd ter opschorting van de werking van de vergunning; dat traject is dan al doorlopen.

3.2 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. Deze 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 om zeker te stellen dat daadwerkelijk sprake is van de meest ernstige situaties van agressie – 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.²³ 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.

3.3 Andere aspecten

3.3.1 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.

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

²³ Raad voor Dierenaangelegenheden: Wolven in Nederland – Aanvullende rapporten (deel 1 en 2).

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».²⁴

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

3.3.2 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.²⁵ 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 volgens hun huidige beleid 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 ongeboren jongen tot de directe kosten gerekend. In alle overige indirecte schade wordt niet tegemoetgekomen. De algemene lijn volgens de momenteel geldende beleid 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

²⁴ 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» (LVVN, 2025).

²⁵ BIJ12-wolf- Schade aan vee.

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, 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.²⁶

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.

4. 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.²⁷ 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

²⁶ BIJ12-wolf- Richtlijn, taxatie en prijzen bij wolvenschade.

²⁷ Zie artikel 2, tweede lid, in samenhang met artikel 1, onderdeel g, van de habitatrichtlijn.

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.

5. Verhouding van de wijzigingen tot Europees recht en nationale wetgeving

5.1 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 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. In paragraaf 3.1.3 is daarnaast onder het kopje Vergunning op voorhand voor toekomstige situaties ingegaan op de verhouding tot de grondrechten, opgenomen in de artikelen 2 en 3 van het EVRM en artikel 2 van het Handvest grondrechten van de Europese Unie.

5.2 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 korthedshalve 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 en verder 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 Bal gestelde handeling.

5.3 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 wanordelikheden 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 8.74Ia 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.

6. 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 handavingsinzet. 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 handavingsinstrumenten 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.

7. Effecten

7.1 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 8.74I 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.

7.2 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.

7.3 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 het advies dat op grond van artikel 8.74sa voorafgaand aan het gebruik van de vergunning in een concreet geval door het bevoegd gezag wordt uitgebracht, lijkt op een onderdeel van de beoordeling van de reguliere vergunningsaanvraag en houdt dus in feite alleen een verschuiving van die last in de tijd in.

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.

7.4 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.

8. Internetconsultatie en voorhang parlement

Het ontwerp van het onderhavige besluit heeft voorgeleggen 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.²⁸ 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

²⁸ Kamerstukken II 2025/26, 33 118, nr. 306.

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 dit 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.²⁹

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 10 april 2026 zijn beantwoord.³⁰ In de Tweede Kamer heeft op 29 januari 2026 een tweeminutendebat over het ontwerpbesluit plaatsgevonden, waarna de motie Kostić³¹ 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 24 april 2026 geïnformeerd over de nadien doorgevoerde wijzigingen³² en de gewijzigde versie van het ontwerpbesluit opnieuw aangeboden voor spoedadvisering bij de Raad van State. Op 26 mei en 8 juni 2026 zijn beide Kamers geïnformeerd over het advies van de Raad van State en de naar aanleiding van dat advies door te voeren wijzigingen.³³ Bij brief van 3 juni 2026³⁴ heeft de Eerste Kamer nog nadere vragen gesteld over het ontwerpbesluit die inmiddels zijn beantwoord. Op 6 juli 2026 is het parlement geïnformeerd over de afronding van de procedure.

9. Inwerkingtreding

Inwerkingtreding is voorzien op de dag na plaatsing in het Staatsblad, waarmee wordt afgeweken van het beleid inzake de vaste veranderingen 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.

²⁹ Kamerstukken II 2024/25, 33 118, nr. 299; Kamerstukken I 2024/25, 33 118, GM.

³⁰ Kamerstukken I 2024/25 en 2025/26, 33 118, nrs. GN, GX, GY en HC.

³¹ Kamerstukken II 2025/26, 33 118, nr. 310.

³² Kamerstukken II 2025/26, 33 576, nr. 480; Kamerstukken I 2025/26, 33 118, HD.

³³ Kamerstukken II 2025/26, 33 576, nrs. 484 en 486; Kamerstukken I 2025/26, 33 118, nrs. HE en HF.

³⁴ Brief aan de staatssecretaris van LVVN over wijziging Besluit activiteiten leefomgeving en Besluit kwaliteit leefomgeving (bescherming wolf en goudjakhals), kenmerk 181257.

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 van het algemene deel van de nota van toelichting.

Het gaat bij «probleemwolven» en «probleemsituaties met een wolf» om nauwkeurig in het tweede en derde 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 laatste is nader toegelicht in paragraaf 3.1.3 onder het kopje «Wettelijk vermoeden».

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. Zie hierover verder in paragraaf 3.1.3 onder het kopje «Deskundigen».

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 eerste 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 «Deskundigen» van deze nota van toelichting.

Artikel 8.74sa

In dit artikel is geregeld dat, als artikel 8.74lb, tweede lid, wordt toegepast en er op voorhand voor toekomstige situaties een vergunning wordt verleend, aan die vergunning een voorschrift wordt verbonden dat bestaat uit een adviesverplichting in combinatie met een informatieplicht. De vergunninghouder moet hieraan voldoen vóórdat hij in de concrete situatie daadwerkelijk gebruik kan maken van de vergunning. De

adviesverplichting (onderdeel a) 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 gezag geeft dit advies na raadpleging van een wolvendeskundige. Na ontvangst van dit advies moet de vergunninghouder het bevoegd gezag vervolgens informeren (onderdeel b) over de wijze waarop hij bij het gebruik van de vergunning gevolg geeft aan het advies van het bevoegd gezag. Hiermee wordt verzekerd dat het bevoegd gezag ook voorafgaand aan het daadwerkelijke gebruik van de vergunning in een concrete situatie is betrokken en zo nodig handhavend (met een last onder dwangsom) kan optreden. Dit is van belang omdat de vergunning is verleend voor gebruik in toekomstige situaties en daarom extra moet worden geborgd dat het gebruik van de vergunning alleen plaatsvindt in die situatie waarvoor de vergunning is bedoeld. 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,
S.P.A. Erkens