

Ministerie van Landbouw, Visserij,
Voedselzekerheid en Natuur

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Kazernestraat 52
2514 CV DEN HAAG

**Directoraat-generaal Natuur
en Visserij**
Cluster Soorten

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001858272854000

T 070 379 8911 (algemeen)
F 070 378 6011 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/lvvn

Ons kenmerk
DGNV-S / 98937754

Bijlage(n)
2

Datum 6 juni 2025

Betreft Ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit activiteiten
leefomgeving en van het Besluit kwaliteit leefomgeving (bescherming
wolf en goudjakhals)

Geachte Voorzitter,

Hierbij bied ik u het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving en van het Besluit kwaliteit leefomgeving (bescherming wolf en goudjakhals) en de bijbehorende nota van toelichting aan.¹

De voorlegging geschiedt in het kader van voorhangprocedure van artikel 23.5 van de Omgevingswet en biedt uw Kamer de mogelijkheid zich uit te spreken over het ontwerpbesluit bescherming wolf en goudjakhals voordat het aan de Afdeling advisering van de Raad van State zal worden voorgelegd. Op grond van artikel 23.5 van de Omgevingswet geschiedt de voordracht aan de Koning ter verkrijging van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over het ontwerpbesluit niet eerder dan vier weken nadat het ontwerpbesluit aan beide Kamers der Staten-Generaal is voorgelegd. Deze periode van 'voorhang' bij beide Kamers gaat in op 10 juni en eindigt op 8 juli 2025.

Dit besluit voorziet in de implementatie in nationale wetgeving van de gewijzigde beschermingsstatus van de wolf onder de Habitatrichtlijn. Omdat deze wijziging van de Habitatrichtlijn naar verwachting eerder in werking zal treden dan dit besluit, ontstaat er een overgangperiode. Het is van belang deze overgangperiode zo kort mogelijk te houden en het besluit zo spoedig mogelijk in werking te laten treden. Aansluitend aan de voorhangperiode zal over het ontwerp spoedadvies worden gevraagd aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Gelijktijdig met deze brief heb ik een brief ter voorhang van het ontwerpbesluit toegezonden aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Jean Rummenie
Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

- CONCEPT -

Besluit van [PM], houdende wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving en van het Besluit kwaliteit leefomgeving (bescherming wolf en goudjakhals)

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 [PM], nr. PM ;

Gelet op het verdrag van Bern en op de Habitatrichtlijn;

Gelet op de artikelen 5.1, tweede lid, 5.18, 5.34, tweede lid, en 15.53, eerste lid, van de Omgevingswet;

Artikel I (wijziging Besluit activiteiten leefomgeving)

In bijlage IX bij het Besluit activiteiten leefomgeving worden in de alfabetische volgorde in de opsomming onder A de volgende regels ingevoegd:

Goudjakhals

Wolf.

Artikel II (wijziging Besluit kwaliteit leefomgeving)

Het Besluit kwaliteit leefomgeving wordt als volgt gewijzigd:

A

Na artikel 8.74l wordt een artikel ingevoegd, luidende:

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

1. Aan artikel 8.74l, eerste lid, aanhef en onder a en b, aanhef en onder 3°, is in ieder geval voldaan als de flora- en fauna-activiteit betrekking heeft op:

- a. het opzettelijk doden van een probleemwolf;
- b. het opzettelijk vangen van een wolf met het oog op het voorkomen of het aanpakken van een probleemsituatie, als dat vangen 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.

2. Er is sprake van een probleemwolf als een of meer van de volgende situaties zich hebben voorgedaan:

- a. pogingen tot aversieve conditionering van de wolf hebben geen resultaat gehad of aversieve conditionering is niet praktisch uitvoerbaar gebleken na het zich voordoen van een of meer van de volgende probleemsituaties:
 - 1°. de wolf is ten minste twee keer waargenomen op minder dan 30 meter van bewoonde huizen in hetzelfde gebied gedurende een periode van minder dan twee weken,
 - 2°. de wolf heeft ten minste twee keer getolereerd dat mensen naderen tot minder dan 30 meter,
 - 3°. de wolf heeft zelf ten minste twee keer mensen binnen 30 meter benaderd en lijkt geïnteresseerd in mensen,

- 4°. de wolf heeft ten minste twee keer aangelijnde honden benaderd,
- 5°. de wolf is ten minste twee keer waargenomen op minder dan 30 meter van bewoonde huizen waar zich honden bevinden, met een tussenliggende periode van minder dan twee weken,
- 6°. de wolf heeft ten minste twee keer honden op erven of in tuinen bij bebouwing gedood,
- 7°. de wolf heeft honden gedood die niet waren aangelijnd en die zich niet in de directe nabijheid van mensen bevonden;
- 8°. de wolf heeft ten minste twee keer binnen twee weken dezelfde schaapskudde aangevallen die onder bescherming van een herder staat;
- b. de wolf reageert actief agressief op mensen bij verstoring en valt mensen aan, en daaropvolgende pogingen tot aversieve conditionering hebben geen resultaat gehad of aversieve conditionering was praktisch niet uitvoerbaar;
- c. de wolf reageert agressief op mensen, ook zonder te zijn verstoord of uitgedaagd, valt mensen aan of doodt een mens;
- d. de wolf heeft in een gemeente of in een aangrenzende gemeente binnen twee weken ten minste twee keer vee aangevallen dat zich bevindt in een stal of dat wordt beschermd door een raster, welke stal of raster voldoen aan artikel 1.6, derde lid, van het Besluit houders van dieren.
3. Een probleemsituatie is een situatie als bedoeld in het tweede lid, onder a, onder 1° tot en met 8°.
4. Een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit die betrekking heeft op een wolf, wordt alleen verleend aan een of meer daarvoor door gedeputeerde staten aangewezen personen met specifieke kundigheid ten aanzien van handelingen met betrekking tot wolven.

B

Na artikel 8.74r wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 8.74ra (voorschrift flora- en fauna-activiteit andere soorten: wolf)

Aan een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit als bedoeld in artikel 11.54 van het Besluit activiteiten leefomgeving die betrekking heeft op het opzettelijk doden of het opzettelijk vangen van een wolf wordt een voorschrift verbonden dat verzekert dat het doden of vangen alleen gebeurt na raadpleging van een door gedeputeerde staten aangewezen wolvendeskundige om vast te stellen dat sprake is van een probleemwolf, onderscheidenlijk dat sprake is van een situatie waarin het vangen van de wolf voor het aanbrengen van een zender of het overbrengen naar een ander gebied aangewezen is.

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 wet voor schade aangericht door wolven in de periode die ingaat op PM [tijdstip inwerkingtreding wijziging bijlage V Habitatrichtlijn] en eindigt op het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I.

Artikel IV

1. Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.
2. Artikel III van dit besluit werkt terug tot PM [datum inwerkingtreding wijziging bijlage V Habitatrichtlijn].

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

DE STAATSSECRETARIS VAN LANDBOUW, VISSERIJ, VOEDSELZEKERHEID EN NATUUR,

Nota van toelichting

I. Algemeen

1. Inleiding¹

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

Met het onderhavige besluit 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 onderhavige besluit 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'. 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 van 'probleemwolven'. Het gaat bij 'probleemwolven' om nauwkeurig in het Bkl omschreven gevallen. Bij 'probleemwolven' is de dreiging voor mensen en gehouden dieren nog ernstiger dan in de gevallen die worden aangemerkt als 'probleemsituatie met een wolf'. Het gaat onder meer om situaties waarbij zich meermaals een probleemsituatie heeft voorgedaan, en vervolgens aversieve conditionering niet heeft gewerkt of niet mogelijk is gebleken.

Ook wordt het door de aanvullende specifieke beoordelingsregels met betrekking tot wolven 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 omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit ten behoeve van het doden van probleemwolven of het vangen van wolven hoeft niet per geval te worden verleend, maar kan voor een langere periode worden verleend aan één of meer daarvoor door gedeputeerde staten aangewezen personen met specifieke kennis van en vaardigheid met de uitvoering van handelingen met betrekking tot wolven. Daarbij wordt met het onderhavige besluit wel vereist dat bij het gebruik van de vergunning in individuele gevallen steeds raadpleging van een wolvendeskundige plaatsvindt om vast te stellen dat er daadwerkelijk sprake is van een probleemsituatie met een

¹ LET OP: DE NOTA VAN TOELICHTING WORDT – CONFORM AANWIJZIGING 4.49 VAN DE AANWIJZINGEN VOOR DE REGELGEVING - GESCHREVEN ERVAN UITGAANDE DAT DE WIJZIGINGSAMVB IS VASTGESTELD, WAT PAS ZAL GEBEUREN ALS OOK DE PLAATSING VAN DE WOLF OP BIJLAGE V VAN DE HABITATRICHTLIJN EEN FEIT IS.

² 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).

wolf, een probleemwolf of van een situatie waarin het vangen van de wolf met het oog op zenderen of overbrenging naar een ander gebied is aangewezen.

Bij een probleemsituatie met een wolf zal - door de beperktere bescherming van artikel 11.54 van het Bal - zonder omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit verjaging of verstoring van een wolf kunnen plaatsvinden.

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 2023 bedroeg het gebied waarin wolven zich in Nederland bewogen bijna de helft van het landoppervlak. Voornamelijk in Oost-Nederland hebben wolven hun territorium, of bewegen wolven zich tussen Nederland en Duitsland.

In Nederland leven op dit moment elf wolvenroedels. 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. Vier andere roedels leven in het grensgebied tussen Fryslân, Drenthe en Overijssel, in Midden-Drenthe, in het noordelijk deel van de Gelderse Vallei en op de Utrechtse Heuvelrug. In het grensgebied tussen Noord-Brabant en Limburg leefde afgelopen jaren een solitaire wolf. 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.

³ [De wolf terug in Nederland: Een factfinding study - Wageningen University & Research](#)

Het toenemende aantal wolven leidt tot steeds meer incidenten. 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 en Gelderland werden de afgelopen jaren verschillende confrontaties gemeld tussen wolven en mensen dan wel 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

2.2.1 Beleidsaanpak

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.⁴ Er zijn juridische analyses en een feitenonderzoek uitgevoerd.⁵ Onder leiding van de onafhankelijk voorzitter, dhr. Pieter van Geel, is op 25 november 2020 het Landelijk Overleg Wolf (LOW) van start gegaan. Medio 2020 heeft een aantal organisaties de provincies om dit overleg gevraagd, vanuit de wens om gezamenlijk vraagstukken op het gebied van wolvenschade aan te pakken.⁶ Ook zijn er enkele provinciale wolvencommissies opgezet. De Raad voor Dierenaangelegenheden heeft in 2023 en 2024 op verzoek van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de 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, zijn meegenomen in de Landelijke Aanpak Wolven van de Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN). Die aanpak is op 17 december 2024 gepresenteerd.⁷

Het kabinet wil met die aanpak incidenten met wolven zoveel mogelijk voorkomen. Als deze zich toch voordoen, wil het daadkrachtig en snel kunnen ingrijpen. Met de landelijke aanpak wordt perspectief ontwikkeld om de huidige onrust in de maatschappij zo veel mogelijk weg te nemen. De agenda van de aanpak bevat verschillende elementen:

- a. Landelijk Team Veebescherming
De bescherming van vee wordt gestimuleerd. Veehouders worden ondersteund bij het nemen van maatregelen, zoals het realiseren van wolfwerende omheiningen. Schade aan vee wordt daarmee zoveel mogelijk voorkomen. Preventieve maatregelen tegen wolvenaantallen worden gestimuleerd, omdat de aanwezigheid van de wolf voor veehouders nieuw is en de terugkeer van de wolf een grote maatschappelijke impact heeft.
- b. Europese fondsen
Er wordt een inventarisatie uitgevoerd naar de financiële mogelijkheden die Europese fondsen bieden voor het verstevigen van de bescherming van gehouden dieren tegen de wolf. Hierin wordt er gekeken naar de verschillende fondsen en hun voorwaarden en het gebruik van deze fondsen in andere EU-landen.

⁴ [Beleid en organisatie - BIJ12](#)

⁵ 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](#)

⁶ [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.

⁷ Kamerstuk 33 576, nr.405.

- c. Invulling open norm Besluit houders van dieren
Dierhouders moeten volgens het Besluit houders van dieren hun dieren indien nodig beschermen tegen roofdieren. Op dit moment is het onduidelijk hoe deze bescherming minimaal moet worden ingevuld in het kader van de wolf. Er wordt daarom gewerkt aan een beleidsregel die invulling geeft aan deze 'open norm'.
- d. Ruimtelijke visie
Nederland is een klein en dichtbevolkt land, wat de kans op confrontaties tussen mensen en wolven vergroot. Bepaalde gebieden worden intensiever door mensen gebruikt dan andere. Daarbij is Nederland vanuit internationaalrechtelijke kaders verplicht om ruimte te bieden aan de wolf. Daarom is het belangrijk om te werken aan een visie op de ruimte voor wolven in Nederland. Deze visie wordt gezamenlijk met provincies op landelijke schaal opgepakt, omdat leefgebieden van wolven niet ophouden bij provinciegrenzen. De visie geeft antwoord op de vraag welke ruimte primair bestemd is voor de wolf, waarbij ook rekening wordt gehouden met de ecologie van de soort en maatschappelijk draagvlak. Onvermijdelijke keuzes in situaties waarin dierhouderij, recreatie of ander intensief menselijk gebruik niet samengaat met de aanwezigheid van wolven worden benoemd. Ook is er in deze visie ruimte voor de verschillende opvattingen van verschillende provincies en agrarische en ecologische experts. De mogelijkheden om de aanwezigheid van wolven te sturen worden mede bepaald door de beschermingsstatus van de wolf.
- e. Instelling Landelijk Informatiepunt Wolf (LIW)
Er is zowel bij overheden als breder in de maatschappij behoefte aan een centraal georganiseerd informatiepunt over de wolf. Hiermee wordt versnippering van het informatie- en communicatielandschap over de wolf tegengegaan. De instelling van een LIW draagt bij aan het voorkomen van verwarring, desinformatie en uiteindelijk polarisatie in de maatschappij over het thema wolf.
- f. Instelling Landelijk Deskundigenteam Wolf
In de uitvoering van het wolvenbeleid is behoefte aan duidelijke, snel toegankelijke en onafhankelijke kennis en expertise. Het Landelijk Deskundigenteam Wolf bestaat uit een team van deskundigen, uit diverse relevante disciplines (waaronder de ecologie en landbouw) en met kennis en ervaring uit de praktijk. Het deskundigenteam heeft tot doel om bevoegde gezagen snel van onafhankelijk advies te voorzien en kan zowel advies als inzet leveren bij acute situaties, en bij omstandigheden waar meer tijd is om de aanpak uit te werken.
- g. Vergroten kennis en expertise
De inzet is erop gericht om de kennis over de wolf, zijn gedrag, de aangewezen reactie bij incidenten et cetera te vergroten, zodat het wolvenbeleid verder kan worden verstevigd. Dat gebeurt op basis van door provincies en de Staatssecretaris van LNV geformuleerde onderzoeks- en kennisvragen.
- h. Introductie van een definitie van 'probleemwolf' in wetgeving
In aanvulling op de interventierichtlijnen van het Interprovinciaal wolvenplan zijn eenduidige definities voor een probleemwolf en een probleemsituatie met een wolf ontwikkeld, met het oog op vastlegging in wetgeving. Doel is juridisch houvast te bieden bij de onderbouwing van vergunningverlening met het oog op ingrijpen. De definities kunnen daarnaast een rol spelen bij inzet van bevoegdheden in het kader van openbare orde en veiligheid van de burgemeester en de politie op grond van de Gemeentewet en de Politiewet. Het landelijk deskundigenteam kan desgewenst een rol spelen bij het toepassen van de definities in de praktijk, wanneer moet worden ingegrepen bij wolvenincidenten.
- i. Versnellen vergunningverlening
De Staatssecretaris van LNV en de provincies streven naar het versnellen van vergunningverlening voor het ingrijpen bij wolvenincidenten.
- j. Onderzoek mogelijkheden tot maatregelen vanuit veiligheidsperspectief

De Staatssecretaris van LNV onderzoekt of er ook mogelijkheden zijn tot verbetering van het optreden bij incidenten met wolven vanuit een openbare orde- en veiligheidsperspectief binnen de voor veiligheid relevante wet- en regelgeving.

k. Verlagen beschermde status

De inzet van de Staatssecretaris van LNV is erop gericht geweest om samen met andere lidstaten zo spoedig mogelijk te komen tot een aanpassing van de Habitatrichtlijn om de wolf van bijlage IV naar bijlage V te verplaatsen. Deze wijziging is op PM van kracht geworden, waardoor de beschermingsstatus van de wolf is verlaagd van 'strikt beschermd' naar 'beschermd'. De verlaging van de beschermde status in de Habitatrichtlijn volgt op de verlaging van de beschermde status in het Verdrag van Bern door plaatsing van de wolf op bijlage III bij dat verdrag.⁸ Deze verlaging van de beschermde status geldt sinds 7 maart 2025. De ruimte voor deze aanpassingen is ontstaan doordat de staat van instandhouding van de wolf de afgelopen decennia een positieve trend vertoont en de soort zich in het hele Europese Continent met succes heeft hersteld, waarbij het verspreidingsgebied van de wolf aanzienlijk is uitgebreid.⁹ Dit succesvolle herstel duidt op een groot aanpassingsvermogen en veerkracht van de soort. Tegelijkertijd ligt aan de wijziging de erkenning ten grondslag dat de toename van wolven en hun groeiende verspreidingsgebied steeds groter wordende sociaaleconomische uitdagingen meebrengt voor de manier waarop wolven en mensen samenleven. Met de verlaging van de beschermde status wordt een grotere mate van flexibiliteit beoogd om bovengenoemde uitdagingen adequaat het hoofd te kunnen bieden.

l. Bepaling staat van instandhouding

Onderzoek is verricht naar de vraag wat een gunstige staat van instandhouding van de wolf vereist.¹⁰ De wolven in Nederland zijn onderdeel van een grotere populatie die met andere landen wordt gedeeld. Duidelijkheid over de staat van instandhouding op nationaal en internationaal niveau is belangrijk, omdat dit één van de criteria is waaraan getoetst wordt bij de verlening van een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit voor het doden of vangen van wolven.

m. Noordwest-Europese Wolvensamenwerking

Nederland heeft het initiatief genomen om samen met omliggende landen (België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk en Luxemburg) een gezamenlijke wolvensamenwerking op te zetten. Doel van deze samenwerking is enerzijds om gezamenlijk de staat van instandhouding van de gedeelde wolvenpopulatie in de biogeografische (Noord-Atlantische) regio te beoordelen en te bevorderen en daar op termijn gezamenlijk over te rapporteren richting de Europese Commissie (conform de Habitatrichtlijn). Anderzijds om door middel van uitwisseling van kennis en ervaringen, met name over preventieve maatregelen, compensatie van schade aan vee en de omgang met zogeheten 'probleemwolven', te leren van elkaar en zo conflicten tussen mensen, vee en wolven beter te voorkomen of de impact ervan te beperken.

n. Verkennen mogelijkheden tot maatwerk voor NL bij Europese Commissie.

Voor alle bovenstaande acties is Nederland gebonden aan de Habitatrichtlijn en het Verdrag van Bern. Deze regels worden door het kabinet ervaren als knellend en niet passend bij de Nederlandse situatie, als klein en dichtbevolkt land. Daarom wordt in Brussel gepleit voor meer mogelijkheden voor maatwerk.

2.2.2 Relatie met dit besluit

⁸ Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk milieu in Europa (PbEG 1982, L 38).

⁹ Besluit (EU) 2024/2669 van de Raad van 26 september 2024 betreffende een namens de Europese Unie in te dienen voorstel tot wijziging van de aanhangsels II en III bij het Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa en betreffende het namens de Unie in te nemen standpunt, op de 44e vergadering van de Permanente Commissie van dat verdrag (PB L, 2024/2669, 10.10.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2024/2669/oj>), punt 6.

¹⁰ PM verwijzing naar publicatie na afronding onderzoek.

Voor het onderhavige besluit zijn met name de onderdelen h, i en k van de agenda van de landelijke aanpak van belang. Dit besluit voorziet in een verankering van de definitie van probleemwolf in de regelgeving (onderdeel h aanpak) en in een aanpassing van de regels met betrekking tot de bescherming van de wolf naar aanleiding van de wijziging van de beschermingsstatus van 'beschermd' (bijlage IV Habitatrichtlijn) naar 'beschermde' (bijlage V Habitatrichtlijn) (onderdeel k agenda). Dit besluit draagt daarmee ook bij aan een versnelling van de vergunningverlening (onderdeel i agenda), waarbij aansluiting wordt gezocht bij de praktijk van een opdracht aan een speciale eenheid die op basis van een koepelvergunning bij alle incidenten kan optreden, in plaats van per incident een vergunning aan te moeten vragen. Daarmee wordt ingezet op het vergroten van de juridische mogelijkheden om op te treden bij incidenten met wolven.

In hoofdstuk 3 van deze nota van toelichting wordt nader ingegaan op het in dit besluit voorziene beschermingsregime voor de wolf (paragraaf 3.1) en de geboden handvatten voor het kunnen toestaan van afschot of vangen van wolven door aanvulling van het beoordelingskader voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit voor afschot of voor vangen van wolven (paragraaf 3.2).

2.3 Goudjakhals

De goudjakhals (*Canis aureus*) behoort tot de familie hondachtigen. De laatste jaren breidt de goudjakhals zich in Europa uit in noordelijke en westelijke richting. De goudjakhals verspreidt zich, in tegenstelling tot de wolf, minder snel door Nederland. Ook in Duitsland, waar de goudjakhals al 20 jaar voorkomt, is geen grote toename van deze soort waargenomen. De soort komt sinds 2016 in Nederland voor, maar is nog zeer zeldzaam. Op 19 februari 2016 werd de eerste goudjakhals in Nederland aangetoond met een cameraval op de Veluwe. Sindsdien is de goudjakhals een aantal keer in Nederland waargenomen. Het is de verwachting dat het aantal dieren in Nederland de komende jaren zal toenemen. Tot op heden is twee keer voortplanting van goudjakhalzen vastgesteld, in 2021 en 2022, met een cameraval op de Veluwe.

In de meeste landen veroorzaken jakhalzen aanzienlijk minder schade dan de lokale wolven of verwilderde honden. De omvang van aanvallen door de goudjakhals in Nederland is heel beperkt.

Provincies hebben gevraagd de goudjakhals als beschermde diersoort in de Nederlandse wetgeving op te nemen om zo een formele wettelijke basis te hebben om bij schade door de goudjakhals tot schadevergoeding over te kunnen gaan.

De goudjakhals staat op bijlage V van de Habitatrichtlijn, maar was als 'nieuwkomer' nog niet opgenomen op bijlage IX bij het Besluit activiteiten leefomgeving.

Met het onderhavige besluit 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

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 'beschermde' 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.¹¹ 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

¹¹ Zie artikel 2, tweede lid, in samenhang met artikel 1, onderdeel g, van de Habitatrichtlijn.

de vorm van wetten en voorschriften neemt ter bescherming van de in het wild voorkomende diersoorten, genoemd in bijlage III bij dat verdrag. De wolf behoort tot de op bijlage III genoemde soorten.

De Habitatrichtlijn schrijft in artikel 14 de beschermingsmaatregelen voor 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 genoemde context van artikel 14 elke verwijdering uit de natuur van dieren, dus niet alleen het vangen maar ook het doden van dieren. De staat van instandhouding van de wolf in Nederland is nog niet vastgesteld.

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.¹² 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."¹³ 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."¹⁴

Anders dan het geval is bij strikt beschermde soorten, die op bijlage IV van de Habitatrichtlijn staan en waar artikel 12 van de richtlijn heel precies is ten aanzien van de in ieder geval te verbieden handelingen, is er bij artikel 14 van de richtlijn en bij artikel 7 van het Verdrag van Bern meer beoordelingsruimte voor de lidstaten voor de vaststelling van de noodzakelijke beschermingsmaatregelen. Van die ruimte wordt bij dit besluit gebruik gemaakt.

Het in dit besluit 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 een aantal reguliere voorwaarden voor vergunningverlening als vervuld te beschouwen ingeval sprake is van een 'probleemwolf'.

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 8.74l van het Bkl.

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

- het opzettelijk doden van dieren;
- het opzettelijk vangen van dieren;

¹² Zaak C-436/22, ECLI:EU:C:2024:656.

¹³ Punt 69 arrest.

¹⁴ Punt 74 arrest. Zie ook de daaraan voorafgaande punten 72 en 73.

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

Daarmee vallen in ieder geval alle vormen van onttrekking aan de natuur in de zin van artikel 14 van de Habitatrictlijn 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 op de wolf, wordt met dit besluit 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 van probleemwolven of het 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 dit verband 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.

Op grond van artikel 11.54 van het Bal is het verstoren van de wolf niet vergunningplichtig. Dat is een wezenlijke wijziging ten opzichte van het regime dat gold, toen de wolf nog een op bijlage IV bij de Habitatrictlijn opgenomen, strikt beschermde soort was. Dat betekent dat het verstoren van wolven in het kader van aversieve afschrikking mogelijk is zonder omgevingsvergunning. Dit verstoren gebeurt ingeval er sprake is van een probleemsituatie met een wolf. Dat zijn situaties waarin kort gezegd de wolf huizen, mensen of honden benadert of landbouwhuisdieren zoals schapen aanvalt. Deze situaties zijn nauwkeurig beschreven in het met dit besluit aan het Bkl toegevoegde artikel 8.74la, tweede lid, onder a. Aversieve afschrikking is een belangrijk onderdeel van de incidentenbestrijding. De afschrikking strekt ertoe om verdere incidenten te voorkomen. Wolven kunnen, door het toepassen van een negatieve gedragsprikkel, leren dat contact met mensen en dieren vermeden moet worden.

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 heeft en ook hoe hij die gevolgen redelijkerwijs kan voorkomen of beperken. Het uitgangspunt van deze specifieke zorgplicht is dat handelingen met nadelige gevolgen voor in het wild levende planten en dieren achterwege worden gelaten. Enkel als het achterwege laten van de handeling redelijkerwijs niet kan worden gevergd, kan de handeling toch verricht worden. Hierbij dienen dan wel alle noodzakelijke maatregelen te worden genomen die in redelijkheid kunnen worden verwacht om nadelige gevolgen te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken. Als blijkt dat de gevolgen echter 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 wolf 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

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

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

en natuurbeschermingsrecht¹⁵, met de doelstelling van biodiversiteitsbehoud en –herstel van de verschillende biodiversiteitsverdragen waar Nederland partij bij is, en met de specifieke verplichtingen ten aanzien van soorten van communautair belang in de zin van de Habitatrichtlijn. Het eerste vereiste is dat voor de potentieel schadelijke handeling geen andere bevredigende oplossing bestaat. Het tweede vereiste is de aanwezigheid van een goede rechtvaardigingsgrond voor de handeling. Het derde vereiste is dat door het toestaan van de handeling geen afbreuk wordt gedaan aan het streven om de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan. Het gaat hier om algemene afwegingscriteria die eigenlijk in een vergelijkbare vorm ook terugkomen in de belangenafweging en de eis van voorkoming van onnodige schade bij de specifieke zorgplichten die in het stelsel van de Omgevingswet gelden, waaronder de specifieke zorgplicht voor soorten in artikel 11.27 van het Bal.

De rechtvaardigingsgronden voor de onder artikel 11.54 van het Bal vallende soorten zijn wel iets uitgebreid ten opzichte van de rechtvaardigingsgronden die gelden bij strikt beschermde soorten. Maar voor handelingen ten aanzien van wolven is die uitbreiding niet relevant, omdat daarvoor al een toepasselijke rechtvaardigingsgrond kon 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”.

Met het onderhavige besluit 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 afschot van probleemwolven. Ten tweede gaat het om het opzettelijk vangen van wolven met het oog op het zenderen of het verplaatsen naar een ander gebied van die wolven in het kader van de voorkoming of oplossing van een probleemsituatie met een wolf.

Deze bijzondere regels vinden hun rechtvaardiging in het bijzondere karakter van wolven, die – als zij gewond zijn geraakt aan mensen en deze niet langer ontwijken en zich agressief gedragen, ook een gevaar kunnen vormen voor de mens en door de mens gehouden dieren. Bij incidenten met een dergelijke ‘probleemwolf’ moet snel en adequaat kunnen worden opgetreden en moet afschot kunnen plaatsvinden voordat er (verdere) slachtoffers vallen. Ook moeten wolven die een probleem kunnen gaan vormen – al gelden zij nog niet als ‘probleemwolf’ – kunnen worden gevangen, hetzij om een zender te plaatsen waarmee deze wolf kan worden gevolgd en diens gedrag kan worden gemonitord, hetzij om deze wolf te verplaatsen naar een ander gebied waar het risico op incidenten minder groot is.

De bijzondere 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 die (spoedig) ingrijpen rechtvaardigde vanuit het belang van volksgezondheid of openbare veiligheid en de vraag of er geen sprake was van een andere bevredigende oplossing.¹⁶ Duidelijk is dat geschillen over de motivering van de gerechtvaardigdheid van ingrijpen aan een adequaat optreden bij incidenten in de weg kunnen staan.

¹⁵ Zie ook artikel 191 VWEU.

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

Om dat probleem op te lossen voorziet dit besluit 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 afschot van een probleemwolf, twee van de drie voorwaarden voor vergunningverlening automatisch zijn vervuld, namelijk het ontbreken van een andere bevredigende oplossing en het bestaan van een rechtvaardigingsgrond (artikel 8.74la, eerste lid). Als na consultatie van een wolvendeskundige blijkt dat er sprake is van een probleemwolf, kan uitgesloten worden dat er minder ingrijpende alternatieve maatregelen dan afschot beschikbaar zijn. In de definitie van probleemwolf ligt namelijk besloten dat er reeds is gepoogd om met minder ingrijpende maatregelen het beoogde doel te bereiken, maar dat dat doel daarmee niet kon worden bereikt: zo heeft aversieve conditionering van de wolf na het zich voordoen van een probleemsituatie geen resultaat gehad of was dit in de praktijk niet uitvoerbaar, reageert de wolf ook zonder aanleiding agressief op mensen en valt daarbij ook mensen aan, of was sprake van voldoende veebescherming of was verdergaande veebescherming praktisch niet uitvoerbaar. 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.

Voor de aanpassing van het beoordelingskader voor het opzettelijk vangen van een wolf wordt op grond van artikel 8.74la van het Bkl niet aangesloten bij de definitie van 'probleemwolf', maar bij de iets lagere drempel van de definitie van een 'probleemsituatie' met een wolf (artikel 8.74la, eerste en derde lid, in samenhang met de situaties die onder 1 tot en met 8 worden opgesomd in het tweede lid, onder a). Het gaat dan om situaties waarin problemen met een wolf dreigen of zich hebben voorgedaan. Het kan dan aangewezen zijn om de wolven te volgen om te bezien welke aanpak aangewezen is en zo nodig tijdig te kunnen ingrijpen. Het kan 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. Ook hier moet op grond van het eerste lid van artikel 8.74la 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.

Met deze aanvullingen van het beoordelingskader, 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. De overeenkomstig deze amvb te verlenen omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit kan een langere periode betreffen, gekoppeld aan een opdracht aan een specifieke provinciale eenheid die belast is met incidentenbestrijding. Dat voorkomt dat vergunningverlening steeds per afzonderlijk incident moet worden verleend, wat per definitie een vertraging geeft bij incidentenbestrijding. De vergunning maakt het mogelijk om bij alle incidenten met probleemwolven binnen de geldigheidsduur van de vergunning over te gaan tot afschot. Als er bij een specifiek incident sprake is van een probleemwolf, is dat voldoende om in die specifieke situatie gebruik te kunnen maken van de vergunning.

Het is van groot belang dat gebruikmaking van deze vergunning in de praktijk op verantwoorde wijze gebeurt, en dat de mogelijkheid van afschot gericht en selectief plaatsvindt. Om dit te borgen is het noodzakelijk dat de vergunning alleen aan een deskundige eenheid wordt verstrekt (artikel 8.74la, vierde lid, van het Bkl). Het gaat hier om één of meer door gedeputeerde staten aangewezen personen met specifieke kundigheid ten aanzien van handelingen met betrekking tot wolven. Het is aan gedeputeerde staten zelf om hier invulling aan te geven. Daarnaast dient bij gebruikmaking van de vergunning te allen tijde eerst een wolvendeskundige te worden geraadpleegd (artikel 8.74ra). Dit vereiste is belangrijk om met zekerheid te kunnen stellen dat er inderdaad sprake is van een probleemwolf of dat er sprake is van een situatie waarin het vangen van de wolf voor het aanbrengen van een zender of het overbrengen naar een ander gebied wenselijk of noodzakelijk is. Er kan voor gekozen worden om een deskundige uit het Landelijk Deskundigenteam te raadplegen, maar dit is niet verplicht. Het is aan gedeputeerde staten om als onderdeel van de vergunningvoorschriften nadere eisen stellen aan de in te schakelen deskundige.

Hierdoor wordt met dit besluit voorzien in een aanzienlijke versnelling met betrekking tot vergunningverlening ten opzichte van de hiervoor geldende situatie, waarbij de wolf nog geplaatst was op bijlage IV.

Het enige vereiste dat bij bedoelde vergunningverlening nader gemotiveerd dient te worden, is de toets met betrekking tot de vraag of het ingrijpen afbreuk doet aan het streven de wolf in zijn natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan. Er wordt dan ook geen afbreuk gedaan aan het uit artikel 7 van het verdrag van Bern en artikel 14 van de Habitatrichtlijn voortvloeiende vereiste dat voor soorten die zijn opgenomen op bijlage II respectievelijk bijlage V van het verdrag van Bern en de Habitatrichtlijn, gestreefd moet worden naar het voortbestaan van een gunstige staat van instandhouding van de betreffende soort. Gezien het feit dat het om een gering aantal wolven zal gaan dat onder de definitie van 'probleemwolf' valt en de positieve trend in de groei en verspreiding van de wolvenpopulatie, lijkt het niet aannemelijk dat dit derde wettelijke vereiste een obstakel zal zijn bij de motivering van de vergunningverlening. Daar komt bij dat provincies bij de langer lopende vergunning de mogelijkheid op kunnen nemen om gebruik van de vergunning op te schorten als blijkt dat dit noodzakelijk is in het licht van de staat van instandhouding. Met betrekking tot het enkel vangen 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, ervan uitgaande dat overplaatsing plaatsvindt naar een gebied waarin de wolf goed kan overleven, wat geborgd kan worden door nadere vergunningvoorschriften.

3.2 Totstandkoming definitie probleemwolf

In het provinciale Wolvenplan 2025 zijn interventierichtlijnen opgenomen, waarin specifieke conflicten met wolven nader worden geduid. In deze richtlijnen worden voor verschillende situaties de juridische en beleidsmatige kaders toegelicht, die in het Wolvenplan uiteen zijn gezet. De richtlijnen zijn 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 indicatie voor een situatie waarin moet worden ingegrepen door middel van een omgevingsvergunning voor een interventie tegen een wolf. Omdat het om een indicatie gaat, blijft het nodig om per geval een maatwerkbeoordeling te maken op basis van deze richtlijnen.

De onderhavige definitie van probleemwolf is 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 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.¹⁷ Door het koppelen van de definitie aan een oordeel van een objectief deskundigenteam 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

¹⁷ 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'.

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

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.¹⁸ Op grond van artikel 15.53 Omgevingswet kunnen gedeputeerde staten van provincies een tegemoetkoming verlenen aan grondgebruikers en dierhouders voor schade door in het wild levende dieren aan bedrijfsmatige landbouw (gewassen en gehouden dieren). Bij wijze van uitzondering komen provincies voorlopig ook nog tegemoet in de schade aan hobbymatig gehouden hoefdieren. Een tegemoetkoming wordt verleend als het dier met zekerheid of zeer waarschijnlijk door een wolf is gedood. Als uitvoeringsorganisatie zorgt BIJ12, namens de provincies, voor het beoordelen, beschikken en betalen van de aangevraagde tegemoetkomingen. De tegemoetkomingsaanvragen worden beoordeeld aan de hand van de provinciale beleidsregels die door provincies worden vastgesteld. BIJ12 adviseert de provincies over hun beleidsregels vanuit het perspectief van de uitvoering.

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

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

Bij tegemoetkomingsaanvragen voor kapitaalintensieve dieren, bijvoorbeeld waardevolle renpaarden, wordt van de eigenaar een grotere inspanning verwacht om het dier tegen

¹⁸ BIJ12-wolf- Schade aan vee.

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 marktwaaarde 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.¹⁹

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, 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.²⁰ 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 is voor de goudjakhals aangesloten bij het reguliere beschermingsregime voor niet-strikt beschermde zoogdiersoorten van artikel 11.54 van het Bal, wat betekent dat het opzettelijk doden en het opzettelijk vangen van de goudjakhals handelingen zijn waarvoor een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit verplicht is. Dat geldt ook voor het opzettelijk beschadigen of vernielen van hun vaste voortplantingsplaatsen of rustplaatsen.

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

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

Nu de goudjakhals met dit besluit 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.

¹⁹ BIJ12-wolf- Richtlijn, taxatie en prijzen bij wolvenschade.

²⁰ Zie artikel 2, tweede lid, in samenhang met artikel 1, onderdeel g, van de Habitatrichtlijn.

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

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 e.v. van het Bkl relevant, zoals aangevuld met dit besluit. Op deze regels, zoals aangevuld in dit besluit, is ingegaan in paragraaf 3.1 en hoofdstuk 4 van deze nota van toelichting, waarnaar kortheidshalve wordt verwezen. De bevoegdheid voor de vergunningverlening is belegd bij gedeputeerde staten van de provincie, in artikel 4.6 van het Omgevingsbesluit, op grond van artikel 5.10, eerste lid, aanhef en onder e, van de Omgevingswet.

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

Bij de vergunningverlening voor het vangen en doden van wolven overeenkomstig artikel 5.1, tweede lid, van de Omgevingswet in samenhang met artikel 11.54 van het Bal, dienen op grond van artikel 8.74r eerste lid, van het Bkl, voorschriften te worden gesteld over de te gebruiken middelen, op grond van artikel 5.34, tweede lid, van de Omgevingswet. Op grond van artikel 11.28 van het Bal geldt te allen tijde dat bij het doden of vangen van in het wild levende dieren, voorkomen moet worden dat het dier onnodig lijdt.

Met dit besluit is daarnaast in artikel 8.74ra van het Bkl de eis opgenomen om als voorschrift in de vergunning op te nemen dat bij het gebruik ervan voor een handeling met betrekking tot een specifieke wolf, steeds eerst een wolvendeskundige wordt geraadpleegd. Op de achtergrond daarvan is ingegaan in paragraaf 3.3 van deze nota van toelichting,

Voor de handhaving bij onrechtmatig handelen is in de eerste plaats artikel 1a van de Wet op de economische delicten (WED) relevant. Hierin wordt bepaald dat economische delicten eveneens overtredingen van voorschriften zijn die gesteld zijn krachtens artikel 4.3 Omgevingswet gestelde regels, in dit geval de specifieke zorgplicht en voor het in strijd met artikel 5.1 van de Omgevingswet zonder omgevingsvergunning verrichten van een vergunningplichtige activiteit. Ook het handelen in strijd met de voorschriften van een vergunning is strafbaar. Op grond van artikel 2,

eerste lid, van de WED, geldt dat economische delicten zoals hierboven omschreven misdrijven zijn voor zover zij opzettelijk zijn begaan, en overtredingen voor zover zij geen misdrijven zijn. Op grond van artikel 122 van de Provinciewet, is het provinciebestuur ook bevoegd tot het inzetten van bestuursrechtelijke handhaving, te weten een last onder bestuursdwang, welke bevoegdheid ook de mogelijkheid van de oplegging van een last onder dwangsom veronderstelt.

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

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 wanordelijkheden of rampen, dan wel ernstige vrees voor het ontstaan daarvan'. In het geval dat er gebruik wordt gemaakt van een noodbevel moet er altijd rekening worden gehouden met het subsidiariteitsvereiste: is er een minder vergaand middel waarmee de situatie ook onder controle kan worden gekregen? Een noodbevel van de burgemeester is veelal van tijdelijke aard, en ook alleen mogelijk in die situaties waarin de inzet van de reguliere bevoegdheden – in dit geval de bevoegdheden van de provincies op grond van de Omgevingswet in het kader van soortenbescherming – niet kunnen worden afgewacht.

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

De met dit besluit opgenomen definities van een probleemwolf en van een probleemsituatie met een wolf in artikel 8.74la van het Bkl, kunnen bijdragen aan het toepassen van dit instrument van de burgemeester. Op het moment dat door een wolvendeskundige wordt bevestigd dat er inderdaad sprake is van een probleemwolf, biedt dit aan de burgemeester ruimte 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 handhavingsinzet. 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 dit besluit is geregeld in de Wet op de economische delicten, dat ook het specifieke kader voor de handhavinginstrumenten 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

Het onderhavige besluit 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 Habitatrictlijn 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 Besluit activiteiten leefomgeving heeft een positief natuureffect. 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 besluit 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

Het onderhavige besluit 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 activiteit voor handelingen met betrekking tot wolven vond al plaats toen de wolf een strikt beschermde soort was op grond van de Habitatrictlijn (bijlage IV). Met de plaatsing op bijlage V van de richtlijn 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 van langerlopende opdrachten wordt bovendien een voor de uitvoering beter hanteerbaar regime geboden, dat ook zal leiden tot vermindering van de uitvoeringslasten. 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 Habitatrictlijn. 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 er geen nieuwe taken worden gecreëerd door het onderhavige besluit, noopt artikel 2 Financiële verhoudingswet niet tot nadere voorzieningen.

7.4 Lasten rechtspraak

De onderhavige wijzigingen 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 en het uitgangspunt dat geen vergunningen per incident maar langer lopende vergunningen voor incidentenaanpak worden verleend, maakt dat er ook minder aangrijpingspunten zullen zijn voor geschillen.

8. Internetconsultatie en voorhang parlement

PM: laatste stand opnemen voor voorhang

Het ontwerp van het onderhavige besluit heeft voorgelegen voor internetconsultatie van 9 mei tot en met 5 juni. Eenieder kon gedurende die periode zienswijzen over het ontwerp inbrengen. Er zijn [PM aantal] 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 wordt afzonderlijk ingegaan in de nota van antwoord die [PM] is gepubliceerd op de website van de internetconsultatie. De zienswijzen hebben geen aanleiding gegeven tot wijziging van dit besluit.

Tijdens de internetconsultatieperiode heeft er overleg plaatsgevonden met de provincies over de tegemoetkoming in schade voor schade aangericht door wolven in de periode tussen de inwerkingtreding van de wijziging van bijlage V van de Habitatrichtlijn 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.

9. Inwerkingtreding

Het tijdstip van inwerkingtreding wordt vastgesteld op de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin dit besluit wordt geplaatst. 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, wordt hierbij afgeweken van het beleid inzake de vaste verandermomenten voor wet- en regelgeving.

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.

Artikel II (wijziging Besluit kwaliteit leefomgeving)

A (artikel 8.74la (beoordelingsregels flora- en fauna-activiteit andere soorten: wolf))

Met deze wijziging 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). 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 van 'probleemwolven'. Het gaat bij 'probleemwolven' om nauwkeurig in het tweede lid van artikel 8.74la van het Bkl omschreven gevallen. Het eerste lid regelt dat ingeval sprake is van een probleemwolf, bij de toepassing van het beoordelingskader van artikel 8.74l van het Bkl twee van de drie daar gestelde eisen automatisch zijn vervuld: 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).

Bij 'probleemwolven' is de dreiging voor mensen en gehouden dieren ernstiger dan in de gevallen die worden aangemerkt als 'probleemsituatie met een wolf'. Het gaat onder meer om situaties waarbij zich meermaals een probleemsituatie heeft voorgedaan, en vervolgens aversieve conditionering niet heeft gewerkt of niet mogelijk is gebleken.

In het geval dat sprake is van 'een probleemsituatie met een wolf' gelden aanvullende beoordelingsregels voor het 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 8° van onderdeel a. Hier geldt – anders dan bij de 'probleemwolf' dus niet de eis dat aversieve afschrikking niet heeft gewerkt of niet uitvoerbaar was.

Voor de aanpak van probleemsituaties met een wolf, kan een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit worden verleend om deze 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. Het eerste lid regelt ook voor het geval dat sprake is van een probleemsituatie met een wolf, in verband waarmee deze moet worden gevangen voor zenderen of verplaatsing, bij de toepassing van het beoordelingskader van artikel 8.74l van het Bkl twee van de drie daar gestelde eisen automatisch zijn vervuld: 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).

Gelet op de bijzondere deskundigheid 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 daartoe over een specifieke deskundigheid beschikken (artikel 8.74la, vierde lid, van het Bkl). Het is aan gedeputeerde staten zelf om hier invulling aan te geven.

Voor de achtergronden bij deze wijzigingen wordt verwezen naar paragraaf 3.3 van deze nota van toelichting.

B (artikel 8.74ra (voorschrift flora- en fauna-activiteit andere soorten: wolf))

Aangezien de omgevingsvergunning voor het doden of vangen van wolven over het algemeen niet per incident wordt verleend maar voor alle incidenten die zich gedurende de looptijd van de vergunning voordoen, kan niet op voorhand per geval door gedeputeerde staten al worden vastgesteld dat daadwerkelijk sprake is van een probleemwolf of van een probleemsituatie met een wolf. Daarom wordt in artikel 8.74ra van het Bkl geregeld dat bij gebruikmaking van de vergunning te allen tijde eerst een wolvendeskundige dient te worden geraadpleegd. Dit vereiste is belangrijk om met zekerheid 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. Het is aan gedeputeerde staten om als onderdeel van de vergunningvoorschriften nadere eisen stellen aan de in te schakelen deskundige.

Voor de achtergrond wordt verder verwezen naar paragraaf 3.3 van deze nota van toelichting.

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 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 met terugwerkende kracht te laten werken wordt ook voor de periode vóór de datum van inwerkingtreding van artikel I een grondslag geboden voor tegemoetkomingen in schade.

Artikel IV (Inwerkingtreding)

Het tijdstip van inwerkingtreding wordt vastgesteld de dag na publicatie in het Staatsblad van dit besluit. 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, wordt afgeweken van het beleid inzake de vaste verandermomenten voor wet- en regelgeving. De terugwerkende kracht ten aanzien van artikel III verzekert dat er ook voor de periode vóór de datum van inwerkingtreding van artikel I een grondslag wordt geboden voor tegemoetkomingen in schade die wordt veroorzaakt door wolven.

DE STAATSSECRETARIS VAN LANDBOUW, VISSERIJ, VOEDSELZEKERHEID EN NATUUR,

Directoraat-generaal Natuur
en Visserij
Cluster Soorten

Auteur

TER BESLISSING

Datum
2 juni 2025

Kenmerk
DGNV-S / 98938934

Aan de Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

nota
TER BESLISSING

Nota bij voorhang Ontwerpbesluit bescherming
wolf en goudjakhals.

Kopie aan

Bijlage(n)

Parafenroute

Aanleiding

De AMvB over de definitie van probleemwolf en over de nationale bescherming van wolf en goudjakhals is opgesteld en dient bij beide Kamers van het Parlement te worden voorgehangen. Hiervoor zijn bijgevoegde aanbiedingsbrieven opgesteld.

Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd de aanbiedingsbrieven, met goedkeuring ministerraad, te ondertekenen en naar de Kamers te versturen zodat voorhang op 10 juni kan starten.

Kernpunten

- De voorhang bij beide Kamers van het Parlement is de volgende stap in de totstandkoming van de AMvB.
- Deze periode duurt 4 weken. Van deze vier weken mag er hoogstens een in het zomerreces vallen. Uitstel van de voorhangperiode tot na het zomerreces leidt tot onwenselijke vertraging.

Toelichting

- Na de voorhang zal de concept-AMvB naar de Raad van State worden verzonden. De Raad van State zal om een spoedbehandeling worden verzocht.
- Separaat aan de voorhang zal een Nota van antwoord worden opgesteld als reactie op de internetconsultatie.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

n.v.t.