

JURIDISCHE ASPECTEN VAN DE INTERVENTIERICHTLIJN WOLF-VEE



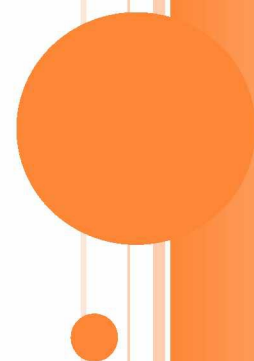
5.1.2e

Juni 2024

In opdracht van: BIJ12



Werkt voor provincies



ONDERZOEK NAAR DE JURIDISCHE ASPECTEN VAN DE WOLVEN- INTERVENTIERICHTLIJN

In het kader van het opstellen van een vernieuwd interprovinciaal Wolvenplan onderzoeken de provincies de mogelijkheid om te komen tot een verbeterde interventierichtlijn wolf-vee, waarin onderscheid wordt gemaakt tussen probleemsituaties en probleemwolven.

Toestemmingverlening voor het doden van wolven is gebonden aan strikte juridische voorwaarden. Vertrekpunt voor de bescherming van wolven in Nederland vormen artikel 12 en bijlage II en IV van de Europese Habitatrichtlijn. Op grond van plaatsing op Bijlage IV bij deze richtlijn is de soort in Nederland strikt beschermd. Er geldt onder andere een verbod op het opzettelijk verstoren en doden van deze soorten. Dit is in Nederland uitgewerkt in artikel 11.46 van het Besluit Activiteiten Leefomgeving (Bal). Op grond van artikel 16 van de Habitatrichtlijn kan onder voorwaarden toestemming worden gegeven om op grond van zwaarwegende maatschappelijke belangen in te grijpen in de populatie van beschermde soorten. In artikel 8.47k van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) zijn deze normen als beoordelingsregels opgenomen, die moeten worden toegepast bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor o.a. het verstoren, of doden van wolven.

Omdat wolven binnen verschillende provincies – en met name Gelderland en Drenthe - problemen veroorzaken, doordat zij vee aanvallen, hebben de provincies gezamenlijk een ontwerp interventierichtlijn opgesteld, waarin zij duiden wanneer een wolf zou moeten kunnen worden gedood, gezien het onaanvaardbare gedrag.

Voor dergelijke wolven zou op voorhand toestemming in de vorm van een omgevingsvergunning voorhanden moeten zijn, of een aanwijzing als vergunningvrije activiteit, zodat snel kan worden ingegrepen.

De provincies hebben de navolgende vragen over de juridische kwaliteit en houdbaarheid van deze Interventierichtlijnen voor probleemsituaties en probleemwolven:

- I. Onder welke voorwaarden is de voorgestelde interventierichtlijn wolf-vee juridisch houdbaar in het licht van het natuurbeschermingsrecht en in hoeverre voldoet de voorgestelde interventielijn daaraan?
- II. In hoeverre is de voorgestelde interventierichtlijn praktisch bruikbaar om een concreet toestemmingsbesluit voor het doden van wolven op te baseren?
- III. Voor zover de beantwoording van bovenstaande vragen zou inhouden dat de voorgestelde interventierichtlijn juridisch onvoldoende houdbaar is in het licht van het natuurbeschermingsrecht en/of onvoldoende praktisch toepasbaar is om een concreet toestemmingsbesluit voor het doden van wolven op te kunnen baseren, welke verbeteringen en/of aanvullingen zijn nodig en mogelijk in de interventierichtlijn c.q. een op de interventierichtlijn te baseren toestemmingsbesluit voor het doden van wolven?

Deze vragen worden hierna eerst weergegeven en vervolgens beantwoord (**Deel A** rapportage). Hiernaast zijn door BIJ12 nog een aantal aanvullende vragen geformuleerd. Deze worden weergegeven en beantwoord in **deel B** van deze rapportage.

Verder hebben de provincies vragen over het beleid voor beheer van wolven in de Duitse deelstaat Nedersachsen. In Nedersachsen is er een interventierichtlijn wolf-vee die erg lijkt op het door Gelderland voorgestelde beleid. Daar zowel Duitse deelstaten alsook Nederlandse provincies zich baseren op - en te houden hebben aan - Europese regels vragen de provincies zich af hoe het juridisch kan dat er in Nedersachsen beheermogelijkheden zijn, terwijl vergelijkbare mogelijkheden in Nederland niet houdbaar geacht worden. Zijn er in Nedersachsen binnen de van toepassing zijnde Europeesrechtelijke kaders ruimere mogelijkheden voor het doden van wolven? Zo ja, wat is daarvan de juridische basis? Zijn er ook binnen Nederland ruimere mogelijkheden voor dodelijk beheer van een wolf dan nu algemeen wordt aangenomen? Deze vragen worden beantwoord in **deel C** van deze rapportage.

Het wettelijk kader rond ingrijpen in de bescherming van de wolf wordt verder niet uitgewerkt, maar als bekend verondersteld en soms samengevat, ter verduidelijking, weergegeven.

5.1.2.e

17 juni 2024

Inhoudsopgave

De Interventierichtlijn wolf-vee (deel A)	p. 4
Enkele aanvullende vragen (deel B)	p. 14
Het wolvenbeleid van Niedersachsen (deel C)	p. 18

Dit rapport kan geciteerd worden als:

5.1.2.e, Juridische aspecten van de interventierichtlijn wolf-vee, B&L Bestia et Lex, Darp, 2024.

Coverfoto's: © 5.1.2.e

Overname, openbaarmaking van (teksten of delen van) dit rapport is toegestaan na vrijgave door de opdrachtgever, mits met duidelijke bronvermelding, zie hierboven. B&L Bestia et Lex aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele (gevolg)schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de aanbevelingen.

DEEL A

I. Onder welke voorwaarden is de voorgestelde interventierichtlijn wolf-vee juridisch houdbaar in het licht van het natuurbeschermingsrecht en in hoeverre voldoet de voorgestelde interventielijn daaraan?

Deze vraag is als zodanig niet rechtstreeks te beantwoorden. Daarvoor moet eerst worden vastgesteld wat voor juridische figuur deze interventierichtlijn is en welk gewicht de provincies eraan willen geven. Hieronder wordt daartoe een duiding gegeven, waarna de vraag zal worden beantwoord.

A) Hoe moet de Interventierichtlijn juridisch worden gekwalificeerd?

De Interventierichtlijn is gebaseerd en aanvullend bedoeld op het Interprovinciaal Wolvenplan (2019). Over de status van dit document staat het volgende in de inleiding vermeld:

“Dit wolvenplan is primair geschreven voor de provincies zelf. Het geeft richting aan gezamenlijk beleidsuitvoering van provinciale taken rondom de wolf. *Dit plan biedt de provincies de basis om beleid formeel te verankeren in bijvoorbeeld verordeningen of beleidsregels.* (curs: LB) Andere organisaties of personen kunnen er hopelijk ook hun voordeel mee doen maar zijn niet aan dit plan gebonden, tenzij er sprake is van een formele overeenkomst of gezagsverhouding op basis van dit plan of de wet.”

In 2023 is in opdracht van het Interprovinciaal overleg (IPO) een Addendum bij dit wolvenplan vastgesteld door de Bestuurlijke Adviescommissie Vitaal Platteland (BACVP) op 13 april 2023, nader benoemd. De interventierichtlijnen zijn, aldus het Addendum op pagina 2, onderdeel van dit Addendum maar verwoord in een aparte notitie.

In de interventierichtlijn wordt een onderscheid gemaakt tussen ‘probleemsituaties’ en ‘probleemwolven’. Met de invulling van deze interventierichtlijn wolf-vee willen de provincies meer duidelijkheid geven binnen het al bestaande beleidskader. Ten opzichte van het voormalige handelingskader wolf-vee is de interventierichtlijn wolf-vee geconcretiseerd op een aantal punten. Het oogmerk is om “duidelijkheid” te geven “onder welke criteria tot het doden van de wolf kan worden overgegaan”.

Bestuursorganen kunnen beleidsregels opstellen over bevoegdheden op grond van de Omgevingswet. Bij een open norm is het soms wenselijk om te werken met beleidsregels. Hier zijn grenzen aan verbonden. Wat beleidsregels zijn, staat in artikel 1:3 lid 4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb): “Een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan.”

Beleidsregels zijn dus regels over het gebruik van een bevoegdheid door een bestuursorgaan. Zij zijn altijd gericht tot een bestuursorgaan. Een beleidsregel kan niet rechtstreeks verplichtingen aan burgers of bedrijven opleggen.

Beleidsregels kunnen gaan over de:

- afweging van belangen (een beleidsregel kan gaan over de inhoud van de bestuurlijke belangenafweging en over de manier waarop die afweging tot stand moet komen);
- vaststelling van feiten (een beleidsregel kan de wijze bepalen waarop het bestuursorgaan de feiten vaststelt die nodig zijn om een besluit te nemen);
- uitleg van wettelijke voorschriften (een beleidsregel kan uitleg geven over de begrippen en wettelijke criteria in wettelijke voorschriften).

Om beleidsregels te kunnen vaststellen, moet er wel altijd sprake zijn van beslissingsruimte voor het bestuursorgaan. Deze ruimte kan een bestuursorgaan invullen met beleidsregels. Is er geen beslissingsruimte, dan kan het bestuursorgaan geen beleidsregels opstellen voor het gebruik van de bevoegdheid.

Het is blijkbaar de bedoeling van de provincies om met het vaststellen van de interventierichtlijn Wolven een beleidsregel vast te stellen over de wijze waarop een afweging van belangen kan leiden tot het besluit om over te gaan tot het doden van een (probleem)wolf. Soms is het lastig te zien of het om gewoon beleid gaat of om een beleidsregel. Het is ook niet echt duidelijk dat de provincies hebben beoogd om beleidsregels vast te stellen. Soms staan beleidsregels samen met gewoon beleid in een document. Dat lijkt ook hier het geval.

Uit de Interventierichtlijn volgt dat de richtlijn beoogt om richting te geven aan derogaties, “via provinciale vrijstelling of ontheffing”. Onder de huidige wet zal zijn beoogd om richting te geven aan een ‘aanwijzing vergunningvrij geval’ of het verlenen van een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit, zijnde het doden van een beschermde soort. “Dit optreden bestaat er dan uit dat, het bevoegde gezag, GS een vrijstelling of ontheffing, aan de Faunabeheereenheid (FBE), heeft verleend om tot afschot over te gaan.”

Beoogd wordt kennelijk om met de toepassing van de interventierichtlijn het verlenen van een omgevingsvergunning gebaseerd op artikel 11.46 van het Besluit Activiteiten Leefomgeving mogelijk te maken, of een generieke aanwijzing ‘vergunningvrij geval’ te faciliteren.

Deze interventierichtlijn moet daarom in beginsel als een beleidsregel worden gekwalificeerd. Ze geeft richting aan de afweging van belangen ten behoeve van het nemen van een derogatiebesluit en geeft een kwalificatie van feitelijke situaties en de wijze waarop deze doorwerken in het te nemen besluit. Ze doet dit echter maar voor enkele aspecten van de op grond van de wet te maken afweging en kan als zodanig niet dienen als vervangende motivering van een derogatiebesluit.

Om als beleid te kunnen gelden moeten beleidsregels echter wel door het bestuursorgaan als zodanig worden vastgesteld en op de voorgeschreven wijze worden gepubliceerd. Dat is naar mijn indruk niet, of niet in alle provincies gebeurd. Bestuursorganen van gemeenten,

provincies en waterschappen maken via het systeem Decentrale Regelgeving en Officiële publicaties (DROP) hun beleidsregels bekend in hun eigen elektronische publicatieblad. Dit staat in artikel 6 van de Bekendmakingswet.

De interventierichtlijn kan daarom maar in zeer beperkte mate bijdragen aan de motivering van een besluit van het bestuursorgaan tot het doden van wolven.

B) Wat is nodig voor een juridisch houdbare interventierichtlijn, in de zin dat naar de beleidsregel kan worden verwezen voor een volledige belangenafweging?

Ten eerste zal het beleid door het betrokken bestuursorgaan moeten worden vastgesteld en op de voorgeschreven wijze moeten worden gepubliceerd.

Verder is het op grond van art. 11.46 van het Bal jo. art. 8.74k van het Bkl noodzakelijk om voor het doden van een wolf een omgevingsvergunning te verlenen en een beoordeling uit te voeren aan de hand van de omstandigheden van het geval. Het gaat hier om een beoordeling van mogelijke alternatieven voor doden, namelijk een (A) andere bevredigende oplossing, of er (B) een wettelijke reden is om over te gaan tot het doden en hoe wordt geborgd dat er (C) geen afbreuk wordt gedaan aan het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan.

De interventierichtlijn wolf-vee maakt een onderscheid tussen verschillende mogelijke situaties en kwalificeert dan tot bijvoorbeeld, probleemsituaties of probleemwolven. Voor probleemwolven wordt de optie “doden” als mogelijke oplossing genoemd. Daarmee wordt echter nog niet voldaan aan de eisen die de wet stelt aan toestemmingverlening voor het doden, als vergunningplichtige activiteit.

Het doel van de beschermingsregimes van de Ow is het bereiken en behouden van een gunstige staat van instandhouding van soorten. Het middel waarmee dat moet worden bereikt, is echter de bescherming van individuele exemplaren.¹ De bescherming krijgt dan ook gestalte in een stelsel van verbodsbepalingen waarin handelingen ten aanzien van individuen worden verboden.²

De criteria die in de Interventierichtlijn worden genoemd voor het bepalen van de wolf die mag worden gedood zijn niet voldoende concreet om te kunnen motiveren dat er in het individuele geval geen redelijk alternatief voor doden voor handen is, en dat doden aldus het noodzakelijke gevolg is, omdat een aantal keren een wolfwerend raster is gepasseerd, binnen een bepaald geografisch begrensde gebied. De gekozen begrenzing (gemeentegrenzen) is niet gemotiveerd. De afstand (1000 m) waarbinnen een wolf mag worden geschoten is willekeurig bepaald en niet gemotiveerd. De periode waarin een wolf mag worden gedood (21 dagen na laatste aanval) is geen garantie dat niet een andere wolf dan de mogelijke ‘dader’, die zich toevallig in de buurt bevindt, wordt geschoten.

Wanneer zou worden besloten tot het doden van wolven dan moet de verlening van de omgevingsvergunning steunen op een nauwkeurige en treffende motivering waarin wordt verwezen naar de in artikel 8.74k van het Bkl genoemde redenen, voorwaarden en vereisten.³

¹Backes e.a. “Natuur in de Omgevingswet”, Uitgave Boom Juridisch, Deventer, 2024

²Dit was zo onder de Wnb, maar gelet op de op beleidsneutrale overgang ook onder de Ow aan de orde.

³ O.a. HvJ EU van 23 april 2020, ECLI:EU:C:2020:291, punt 66.

Uit die vereisten volgt dat alleen mag worden besloten tot het overgaan tot doden als ‘last resort’ en dat de inbreuk op het beschermingskader zo klein als mogelijk wordt gehouden. Daarom kan het, “gelet op het populatieniveau van de betrokken soort, de staat van instandhouding en de biologische kenmerken ervan, noodzakelijk zijn de afwijking niet alleen te beperken tot de betrokken soort of tot de soorten of groepen van specimens ervan, maar ook tot individueel geïdentificeerde specimens”, aldus het Hof van Justitie.⁴

Uit de specifieke kenmerken van de soort, de aard van de wolvenschade, het relatief beperkt voorkomen van de soort en de voorals nog bestaande ‘ongunstige staat’ van de populatie volgt dat met enige inspanning de inbreuk op het beschermingskader kan worden beperkt tot het wegnemen van het schadeveroorzakende individu.

Toepassing van de criteria uit de voorgenomen interventierichtlijn wolf-vee leidt onvoldoende specifiek met zekerheid naar een besluit tot het doden van een dier, dat ook daadwerkelijk ‘verantwoordelijk’ moet worden gehouden voor het toebrengen van ‘ernstige schade aan vee’. Ook staat de noodzaak voor doden op dat moment nog onvoldoende vast.

Eerst moet worden gekeken of sprake is van ernstige schade in de zin van de wet in het betrokken individuele geval. Daarover zal een oordeel moeten worden geveld, want uit jurisprudentie volgt dat schade die behoort tot het normale bedrijfsrisico niet kan worden gezien als ‘ernstige schade’ in de zin van de wet. Hierbij speelt een rol dat veehouders een inspanningsverplichting hebben om hun vee te beschermen tegen aanvallen van roofdieren.⁵ Bij de beoordeling of sprake is van ernstige schade geldt als vertrekpunt dat sprake moet zijn van een concrete dreiging van het optreden van ernstige schade.⁶ Het blote feit dat tweemaal een wolfwerend raster werd gepasseerd levert dit bewijs niet. Er zal steeds moeten worden vastgelegd wat de schade Het bevoegd gezag heeft beoordelingsruimte ten aanzien van de vraag of aan dat criterium is voldaan, maar zal die wel moeten motiveren in het individuele geval. Een Faunabeheerplan kan behulpzaam zijn in het op goede wijze onderbouwen van de aard en ernst van de schade. De schadehistorie in een regio waar de wolf is gevestigd kan inzichtelijk worden gemaakt en daarbij kan worden aangegeven

welke schadegevoelige locaties in een gebied voorkomen en welke maatregelen ter schadepreventie daadwerkelijk in het gebied worden genomen ter voorkoming van schade en voor welke gehouden dieren. Het FBP is voor de onderbouwing van de schade een belangrijk instrument. De rechtspraak is echter kritisch, ook op dit aspect. In een uitspraak van de rechtbank Limburg, over het doden van een vos, die ernstige schade zou hebben veroorzaakt, oordeelde de rechtbank dat het aantal van 7 incidenten, waarbij 64 hobbydieren werden gedood, onvoldoende was om te oordelen dat sprake was van door de vos veroorzaakte ‘ernstige schade’, die ontheffingverlening zou rechtvaardigen.⁷ Ook het Oberverwaltungsgericht in Niedersachsen vindt dat het aspect ‘ernstige schade’ veroorzaakt door de wolf aan gehouden dieren, in een besluit waarbij op deze grond wordt overgegaan tot het doden van deze Habitatrichtlijnsoort, een goede motivering verdient, waarbij de schadeprognose voor de middellange tot lange termijn in het betreffende besluit voldoende wetenschappelijk moet worden onderbouwd.⁸

⁴ HvJEU 10 oktober 2019 (Finse wolven-arrest II), C-674/17, ECLI:EU:C:2019:851, punt 73.

⁵ CBB van 6 juni 2023, ECLI:NL:CBB:2023:285

⁶ HvJ van 11 juni 2020 (Roemeense wolf), C-88/19, ECLI:EU:C:2020:458

⁷ Rechtbank Limburg van 14 december 2022, ECLI:NL:RBLIM:2022:10028.

⁸ Oberverwaltungsgericht Niedersachsen van 12 april 2024, ECLI:DE:OVGNI:2024:0412.4ME73.24.00.

Ook is niet op voorhand verzekerd dat in het individuele geval geen andere bevredigende oplossing bestond. Daarvoor is minimaal noodzakelijk dat wordt gedocumenteerd dat er daadwerkelijk sprake was van een wolfwerend raster, dat meermalen werd gepasseerd. Uit de praktijk blijkt in veel gevallen dat het raster niet goed was geplaatst, of gebreken vertoonde. De vraag moet zijn of desondanks dat in theorie sprake was van een wolfwerend raster, er in de praktijk in het individuele geval geen andere optie is dan afschot, dat immers heeft te gelden als ‘last resort’.

Verder zal voorafgaand aan het doden een afweging moeten worden gemaakt over het effect op de staat van instandhouding van het individu dat zal worden geschoten. Zie voor overwegingen over deze toetsing hieronder onder C) *Onjuiste aannames in de Interventierichtlijn wolf-vee*.

Dit betekent ook dat voor iedere doding van een wolf in beginsel dezelfde wettelijke afweging moet worden doorlopen en gemotiveerd. Dit geldt ook indien in één besluit toestemming wordt verleend voor het doden van meerdere wolven, omdat deze gezamenlijk de schade zouden hebben veroorzaakt. De interventierichtlijn geeft voor het individuele geval een begin van een motivering door het noemen van wettelijke belangen of omstandigheden die in voorkomende gevallen een reden kunnen zijn voor ingrijpen. Toch zullen alle criteria, ernstige schade aan vee, het niet bestaan van andere bevredigende oplossingen en het effect op de staat van instandhouding, steeds in het individuele geval moeten worden gemotiveerd, voor een juridisch houdbare beslissing. De juridische relevantie van de interventierichtlijn is in het licht van de wettelijk verplicht te maken afwegingen dan ook beperkt.

C) Onjuiste aannames in de Interventierichtlijn wolf-vee

De minister voor Natuur en stikstof heeft bevestigd dat de wolf in Nederland nog lang niet in een gunstige staat van instandhouding is.⁹

Onder *Toelichting juridisch kader* is de volgende passage opgenomen: “Voor gerichte en incidentele ingrepen zoals bedoeld in de interventierichtlijnen is het niet van belang of een gunstige staat is bereikt maar enkel of deze ingreep het bereiken van een gunstige staat niet belemmert. Van een dergelijke belemmering is gezien de groei van de wolvenpopulatie in Nederland (en daarbuiten) redelijkerwijs geen sprake. Er is daarom in de interventierichtlijnen al vanuit gegaan dat ingrijpen bij probleemsituaties met individuele wolven het criterium van de instandhouding niet belemmerend zal zijn. Tegelijkertijd zien we ook dat elders in Europa ruimte is gevonden om in dit kader te kunnen optreden. Mede reden om ook voor de Nederlandse situatie hier op vergelijkbare wijze mee om te gaan.”

Dit is een onjuiste interpretatie van de Europese rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie.

Nu zowel een internationaal beheerplan voor de wolf, waarin afstemming plaatsvindt over grensoverschrijdende zorg voor de populatie, als een nationaal beeld over de staat van instandhouding van de Nederlandse (sub)populatie ontbreken, moet het er voor worden gehouden dat de wolf in Nederland in een ongunstige staat van instandhouding is. Zo lang het bewijs voor een gunstige staat van de Nederlandse (sub)populatie niet is geleverd, moet worden uitgegaan van het voorzorgprincipe. Dit volgt ook uit jurisprudentie van het HvJ EU.

⁹ Staatscourant 2024, 5524 (Afwijzing aanwijzing N2000 Veluwe voor de wolf)

Dat betekent dat doden moet worden gemotiveerd als een zeer uitzonderlijke situatie, die niet op andere wijze kan worden opgelost.

In een arrest over de Finse wolvenjacht uit 2007 heeft het Hof overwogen dat het toestaan van uitzonderingen op de verbodsbepalingen in geval van een ongunstige staat van instandhouding van een soort bij wijze van uitzondering mogelijk is wanneer naar behoren is vastgesteld dat zij de ongunstige staat van instandhouding van deze populaties niet kunnen verslechteren of niet kunnen verhinderen dat deze in een gunstige staat van instandhouding worden hersteld. Het Hof wees er op dat niet kan worden uitgesloten dat het doden van een beperkt aantal dieren geen invloed heeft op het doel van art. 16, eerste lid Hrl, de wolvenpopulatie in haar natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan. Een dergelijke afwijking zou in dat geval neutraal zijn voor de betrokken soort.¹⁰

In recentere jurisprudentie scherpt het Hof dit oordeel aan en wijst er op dat er weliswaar een mogelijkheid is om afwijkingen toe te staan in geval van een niet-gunstige staat van instandhouding, maar dat deze afwijkingen slechts in uitzonderlijke omstandigheden mogen worden toegestaan en dat een dergelijke toekenning ook moet worden beoordeeld in het licht van het voorzorgsbeginsel.¹¹ AG Saugmandsgaard stelt daaromtrent dat het voorzorgsbeginsel inhoudt dat de lidstaat een afwijking niet mag toestaan of uitvoeren indien het onderzoek van de best beschikbare wetenschappelijke gegevens een substantiële onzekerheid laat bestaan over de vraag of deze afwijking al dan niet afbreuk zal doen aan het streven de populaties van de betrokken soort in een gunstige staat van instandhouding te behouden, of te herstellen.¹²

Ook onder de omstandigheid van aannahme van een ‘ongunstige staat’ moet een besluit tot derogatie voor het doden, zo volgt uit de Finse Wolvenzaak (II), de impact van een afwijking worden beoordeeld. Hierbij is het van belang dat de betrokken wolf in voldoende mate kan worden geïdentificeerd om zijn rol in ‘groter verband’ te kunnen duiden (mogelijk unieke genetische bijdrage aan behoud van een populatie, bijvoorbeeld). Als het doden van een bepaalde wolf gezien zijn specifieke kenmerken leidt tot een effect op de staat van instandhouding, dan hoort van ingrijpen te worden afgezien. Bovendien moet het doden van een wolf ook steeds worden beoordeeld in het licht van mogelijke effecten op de grensoverschrijdende subpopulaties. Dit volgt mutatis mutandis ook uit de Conclusie van AG Capéta over het doden van wolf 158MATK (punt 86): Indien uit de beschikbare gegevens zou blijken dat het doden van een specifieke wolf geen impact zou hebben op de lokale populatie (bijvoorbeeld omdat die wolf slechts op doortocht was), maar een negatief effect zou hebben op een roedel aan de andere kant van de grens, dan dient deze kennis eraan in de weg te staan dat die maatregel wordt genomen.¹³

Antwoord op de hoofdvraag onder welke voorwaarden is de voorgestelde interventierichtlijn wolf-vee juridisch houdbaar in het licht van het natuurbeschermingsrecht en in hoeverre voldoet de voorgestelde interventielijn daaraan, moet dan zijn dat de interventierichtlijn hooguit een hulpmiddel is om situaties vast te stellen waarin mogelijk moet worden besloten tot het verlenen van

¹⁰ HvJ EU van 14 juni 2007 (Finse wolven-arrest I), C-342/05, ECLI:EU:C:2007:341

¹¹ HvJEU 10 oktober 2019 (Finse wolven-arrest II), C-674/17, ECLI:EU:C:2019:851.

¹² Conclusie AG Saugmandsgaard ØE (Finse wolven II) 8 mei 2019, C-674/17, ECLI:EU:C:2019:394

¹³ Conclusie van AG CAPÉTA van 18 januari 2024 over de zaak Zaak C-601/22 Umweltverband WWF Österreich, ECLI:EU:C:2024:62, punt 86.

toestemming voor het doden van een wolf, waaraan maar een beperkte juridische betekenis kan worden toegekend, omdat voor het doden van een wolf op grond van de wet een individuele afweging van drie elementen moet worden doorlopen, waar de interventierichtlijn maar in beperkte mate invulling aan geeft, c.q. aan behulpzaam is. Het is maar de vraag of de op grond van de wet vereiste afweging kan worden vervangen door een beleidsmatige invulling, gezien het noodzakelijkerwijze statische en grofmazige karakter van beleid. Op sommige punten is de richtlijn bovendien onvoldoende gemotiveerd en op andere in strijd met het Europese recht.

II. In hoeverre is de voorgestelde interventierichtlijn praktisch bruikbaar om een concreet toestemmingsbesluit voor het doden van wolven op te baseren?

Op pagina 5 van de Interventierichtlijn Openbare orde en veiligheid (zie: IPO 2023, Interventie richtlijnen – Interprovinciaal wolvenplan. IPO, Den Haag) is de beperkte strekking van deze richtlijn voor ontheffingverlening (lees: verlenen van een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit) aangegeven: “De richtlijnen geven aan in welke situatie een dergelijk proces (bedoeld wordt: vergunningverlening (LB)) in gang kan worden gezet. Het toepassen van de richtlijnen op zichzelf is echter nog geen wettelijke rechtvaardiging om in te grijpen. Wanneer de richtlijnen correct worden nageleefd kan ontheffingverlening, als dat nodig is, wel snel plaatsvinden, mits, zoals gezegd, voldoende onderbouwd. Het documenteren van de situatie is dan ook van groot belang.”

Met andere woorden: de interventierichtlijn Openbare orde en veiligheid is een hulpmiddel en geeft een indicatie voor het aanwijzen van een probleemwolf, of probleemsituatie. Ze geeft een indicatie voor het bestaan van een situatie waarin mogelijk moet worden ingegrepen door een toestemmingsbesluit voor het doden van een wolf af te geven.

Dit is naar mijn oordeel ook van toepassing op de Interventierichtlijn wolf-vee, hoewel de geciteerde passage in die richtlijn niet terugkomt.

Er kan met betrekking tot de toepassing van de Interventierichtlijn wolf-vee een vergelijking worden gemaakt met de toepassing van lijsten van jaarrond beschermde nesten, bij vergunningverlening voor vogels. Uit een voorzittersuitspraak uit 2017 bleek dat uit omstandigheden ter plekke kan blijken dat de blote toepassing van het beleidskader “Jaarrond beschermde nesten” van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, zonder een nadere analyse van het betreffende concrete geval, tot juridisch onjuiste resultaten kan leiden.¹⁴ Dit zal ook het geval zijn bij blote toepassing van de Interventierichtlijn wolf-vee. Het is derhalve van belang deze interventierichtlijnen als indicatief te beschouwen bij het kwalificeren van situaties. De blote toepassing van dit document kan niet leiden tot een voldoende gemotiveerd besluit, dat voldoet aan de eisen van de uit wet en jurisprudentie voortvloeiende individuele afweging van noodzaak en het ontbreken van passende alternatieven bij besluitvorming.

Dit volgt ook uit de nationale rechtspraak rond het mogen verstoren van wolven met een paintballgeweer. De rechtbank oordeelde dat door het college van GS van Gelderland in eerste instantie (tussenuitspraak rechtbank¹⁵) onvoldoende inzicht werd gegeven in het afwijkend gedrag c.q. probleemgedrag van de wolf en de overige omstandigheden bij de

¹⁴Vz Afdeling bestuursrechtspraak van 7 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:288, JM 2017/37 met noot Zijlmans.

¹⁵Rb Midden Nederland van 1 september 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:4453.

verschillende waarnemingen. Ook zijn de waarnemingen en het gedrag van de wolf niet kenbaar gevalideerd door een deskundige. Daarop is door het college aanvullend onderzoek gedaan en hebben deskundigen alsnog een voldoende motivering geleverd voor het bestaan van een probleemsituatie en de noodzaak van het daarop kunnen ingrijpen (einduitspraak rechtbank).¹⁶ Daarbij zijn beelden van vastgelegde situaties beoordeeld door deskundigen. De deskundigenoordelen gaven voldoende onderbouwing voor de motivering van het besluit. Overigens blijkt uit de genoemde einduitspraak dat ook de rechtbank de Interventierichtlijn (“escalatieladder”) ziet als een hulpmiddel voor de onderbouwing van de noodzaak van toestemmingverlening (overweging 19 einduitspraak).

Antwoord op de vraag in hoeverre de voorgestelde interventierichtlijn wolf-vee praktisch bruikbaar is om een concreet toestemmingsbesluit voor het doden van wolven op te baseren moet dan ook luiden, dat de interventierichtlijn alleen richtinggevend is voor de duiding van een mogelijke probleemwolf waarvoor een concreet toestemmingsbesluit zal moeten worden genomen. Zonder aanvullende afweging en motivering kan op de Interventierichtlijn geen besluit voor het doden van een wolf worden gebaseerd.

III. Voor zover de beantwoording van bovenstaande vragen zou inhouden dat de voorgestelde interventierichtlijn juridisch onvoldoende houdbaar is in het licht van het natuurbeschermingsrecht en/of onvoldoende praktisch toepasbaar is om een concreet toestemmingsbesluit voor het doden van wolven op te kunnen baseren, welke verbeteringen en/of aanvullingen zijn - op basis uw expertjudgement - nodig en mogelijk in de interventierichtlijn c.q. een op de interventierichtlijn te baseren toestemmingsbesluit voor het doden van wolven?

A. Plaats de richtlijnen in een breder (wolvenbeschermings)kader

Het behouden, of herstellen van een gunstige staat van instandhouding is de hoofddoelstelling van de Hrl. De Hrl bevat weliswaar geen termijn waarbinnen een gunstige staat van instandhouding voor soorten moet zijn gerealiseerd. Wel zal het zogenaamde beginsel van loyale samenwerking (artikel 4, derde lid, Europees Werkingsverdrag) met zich brengen dat de lidstaten ernaar moeten streven om dit resultaat zo spoedig als redelijkerwijs mogelijk – gezien de ecologische mogelijkheden en de sociaaleconomische consequenties – te bereiken. Er geldt een resultaatsverplichting onder voortdurende inspanning om soorten die niet in een gunstige staat zijn daar wel te krijgen.

In de Omgevingswet is dit ook vertaald in een verplichting voor provincies tot actieve soortenbescherming. Provincies hebben als wettelijke taak het behoud of herstel van dier- en plantensoorten die van nature in Nederland in het wild voorkomen, van hun biotopen en habitats, en van in Nederland voorkomende typen natuurlijke habitats, in overeenstemming met de internationaalrechtelijke verplichtingen.¹⁷

Uitgangspunt van de Hrl is, en uit de doelstellingen van de richtlijn volgt, dat de soorten die een gunstige staat van instandhouding hebben bereikt, moeten worden beschermd tegen elke verslechtering van die staat, aangezien deze richtlijn er ook naar streeft om een gunstige staat van instandhouding te „behouden”.

¹⁶ Rb Midden Nederland van 24 januari 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:212.

¹⁷ Art. 2.18 lid 1 onder g Omgevingswet

Wie een inbreuk wil maken op het strikte beschermingskader (bijvoorbeeld toestemmingverlening voor het doden van een wolf) moet daarom wel kunnen aantonen dat er ook inspanningen worden verricht om de soort op een adequate wijze te beschermen. Het HvJ EU wijst er ook op dat een dergelijke aanpak mede gebaseerd is op art. 191 VWEU, volgens hetwelk "in het beleid van de Unie op milieugebied naar een hoog niveau van bescherming wordt gestreefd", en berust op het voorzorgsbeginsel en op het beginsel van preventief handelen. Op grond van art. 12, lid 1, onder a) tot en met c), van de Hrl moeten lidstaten niet alleen een volledig wettelijk beschermingskader vaststellen, maar ook concrete en specifieke beschermingsmaatregelen treffen. Tevens vereist een dergelijk systeem van strikte bescherming dat coherente en gecoördineerde preventieve maatregelen worden vastgesteld.¹⁸

Deze benadering is ten aanzien van het beheer van de wolf bevestigd door het arrest van het HvJ EU van 10 oktober 2019. Om aan de vereisten van art. 16 Hrl te voldoen, "moeten de lidstaten niet alleen een alomvattend wetgevingskader vaststellen, maar ook concrete en specifieke beschermingsmaatregelen uitvoeren. Evenzo veronderstelt het systeem van strikte bescherming de vaststelling van samenhangende en gecoördineerde maatregelen van preventieve aard. Een dergelijk systeem van strikte bescherming moet het dus mogelijk maken het opzettelijk vangen of doden in het wild en de aantasting of vernieling van voortplantings- of rustplaatsen van de in bijlage IV, punt a), van de habitatrichtlijn genoemde diersoorten daadwerkelijk te voorkomen" (punt 27).¹⁹

Het Interprovinciaal Wolvenplan (2023) kan in ieder geval niet worden gezien als een plan waarmee concrete maatregelen ter bescherming van de wolf worden genomen. Ze inventariseert hooguit mogelijk te nemen maatregelen, maar focust vooral op preventie van schade aan vee.

In een overall wolven beschermings- en beheerplan kan een combinatie van beschermingsmaatregelen en beheermaatregelen worden opgenomen. Het gaat dan om de uitwerking van beleid voor het aanwijzen van voldoende leefgebied, overwegingen over de voedselvoorziening, rust, ruimtelijke facilitering en maatregelen die worden getroffen ter bescherming van knelpunten bij het actieve beheer, zoals het voorkomen van verkeersslachtoffers.²⁰ Er zal ook beleid moeten komen voor het zoveel mogelijk voorkomen van incidentele sterfte. In dit verband kan gewezen worden op artikel 12, vierde lid Habitatrichtlijn, waarin is bepaald dat de lidstaten zich ervan dienen te verzekeren dat het bij toeval vangen en doden (van strikt beschermde soorten als de wolf) geen significante weerslag heeft op de soort, hetgeen betekent dat de Hrl in dit opzicht de lidstaat ertoe verplicht een bepaald resultaat tot stand te brengen. Dat resultaat is een zodanig lage verkeerssterfte dat deze geen significant negatieve weerslag meer heeft op de wolvenpopulatie in Nederland. In ieder geval zo lang de wolf nog geen duurzame populatie vormt en het verkeer een significante invloed heeft op de sterfte, zou moeten worden onderzocht welke locaties knelpunten opleveren en welke maatregelen aldaar kunnen worden getroffen.²¹

¹⁸HvJ EU van 4 maart 2021, ECLI:EU:C:2021:166, Zweedse bosbouw

¹⁹HvJ EU van 10 oktober 2019 (Finse wolven-arrest II), C-674/17, ECLI:EU:C:2019:851.

²⁰ Vergelijk ook: Arrest Hof Den Haag van 4 november 2014, ECLI:NL:GHDHA:2014:3522 (otters als verkeersslachtoffers).

²¹ Zie ook: Boerema, Freriks, Van den Brink, "De juridische bescherming van de wolf in Nederland en in een aantal andere Europese landen", Boerema & Van den Brink B.V., Houwerzijl/Element Advocaten, Best, 2021.

Verder kan worden aangegeven op welke wijze uitwerking gaat worden gegeven aan de verplichting voortvloeiend uit plaatsing van de wolf op bijlage II van de Habitatrichtlijn, zodat ook bij toekomstige plannen en projecten rekening moet worden gehouden met de aanwezigheid van de wolf en dat zo nodig passende maatregelen kunnen worden getroffen ter bescherming van de wolf. Een eerste stap in dit kader zou zijn voor de wolf leefgebieden binnen Natura2000 aan te wijzen en instandhoudingsdoelstellingen voor de soort in het Aanwijzingsbesluit Natura2000 (bijvoorbeeld de Veluwe, of het Drents-Friese Woud) vast te stellen. In het, voor ieder Natura2000 gebied verplichte, beheerplan Natura2000 kunnen dan vervolgens instandhoudingsmaatregelen ter bescherming van de wolf worden opgenomen, waardoor actief wordt bijgedragen aan het bereiken van de instandhoudingsdoelstelling van de wolf. Als in die situatie toch noodzakelijkerwijs een wolf in specifieke gevallen moet worden gedood (bijvoorbeeld vanwege ‘ernstige schade aan vee’) dan kan de besluitvorming over deze maatregel worden geplaatst in de sleutel van de beschermingsmaatregelen die ook voor de wolf worden genomen (positieve maatregelen).²²

Zo lang deze benadering in Nederland ontbreekt en in de interventierichtlijn niet op het bestaan van maatregelen voor actieve soortenbescherming kan worden gewezen en de wolf zich bovendien hier te lande niet in een gunstige staat van instandhouding bevindt, zal steeds in het concrete geval op basis van een individuele afweging aan het wettelijk toetsingskader moeten worden beslist.

Dat de gedachte aan het nemen van positieve maatregelen voor de wolf nog geen gemeengoed is bewijst het feit dat individuele provincies vooralsnog zelfs een ‘wolfvrije status’ nastreven.

B) Onderbouw gebruik van maatwerkvoorschrift voor afwijken faunabeheerplan

Onderdeel van die individuele afweging binnen de te verlenen omgevingsvergunning is de motivering voor het afwijken van de verplichting om schadebestrijding van beschermde soorten op planmatige wijze uit te voeren. Volgens de Omgevingswet moet jacht, beheer en schadebestrijding overeenkomstig een faunabeheerplan worden uitgevoerd. Ook schadebestrijding moet in overeenstemming met het faunabeheerplan gebeuren.²³ Er is voor wat dit betreft geen uitzondering gemaakt voor de wolf. Dat betekent dat vooralsnog (nog) geen sprake is van een planmatig beheer van de wolf op grond van een faunabeheerplan. Dit maakt dat met een maatwerkvoorschrift moet worden afgeweken van deze verplichting. Een grond daarvoor wordt door de wet genoemd. Een uitzondering op de hoofdregel mag, bijvoorbeeld, worden gemaakt indien “door de specifieke kenmerken van de betrokken diersoort of de aard of omvang van te verrichten activiteiten de noodzaak voor een faunabeheerplan voor die activiteiten ontbreekt.”²⁴

De motivering leveren voor deze noodzakelijke maatwerkoplossing zou in het concrete geval een toegevoegde waarde kunnen zijn voor de Interventierichtlijn.

C) Motiveer de keuzes onder de criteria die een aanwijzing vormen voor probleemwolven

²² Zie: HvJ van 9 juni 2011, Commissie/Frankrijk, C-383/09, EU:C:2011:369, punten 19-21, en HvJ EU van 2 juni 2020, (veldhamster Wenen), C-477/19, ECLI:EU:C:2020:517, punt 20 en Vgl: AG ĆAPETA van 18 januari 2024, Zaak C-601/22 Umweltverband WWF Österreich (ECLI:EU:C:2024:62) over het bejagen van wolf 158MATK, punt 108 .

²³ Art. 11.63 Bal.

²⁴ Zie art. 11.63 lid 3 onder b. Bal.

Op dit aspect is ingegaan bij de beantwoording van vraag I

D) Verwijder de onjuiste aannames over de toetsing aan de staat van instandhouding bij een besluit tot doden van een wolf

Ook op dit punt is ingegaan bij de beantwoording van vraag I.

Het antwoord op de vraag elke verbeteringen en/of aanvullingen zijn - op basis uw expert judgement - nodig en mogelijk in de interventierichtlijn c.q. een op de interventierichtlijn te baseren toestemmingsbesluit voor het doden van wolven moet dan ook luiden, dat de interventierichtlijnen een aanvulling kunnen vormen op individuele besluitvorming voor het doden van een wolf als de interventierichtlijnen voortvloeien uit een algemeen beschermingskader voor de wolf, waarmee concrete en specifieke beschermingsmaatregelen worden getroffen. De Interventierichtlijn kan dan dienen om de richting van besluitvorming te duiden, waarna steeds in het individuele geval een besluit om al dan niet toestemming te verlenen voor het doden van een wolf moet volgen, waarbij moet worden aangetoond dat in het individuele geval geen sprake is van een andere bevredigende oplossing, een passend wettelijk belang en (samengevat) geen nadelig effect op de staat van instandhouding van de wolf. Aanvullend kan in de Interventierichtlijn worden onderbouwd dat gemotiveerd wordt afgeweken van de verplichting om te handelen conform een faunabeheerplan.

DEEL BIV Enkele aanvullende vragen (Deel B onderzoek)

1. Zou het houdbaar zijn om zonder voorafgaande DNA-analyse op het aangevallen vee over te gaan tot afschot van een vermeende 'probleemwolf'?

De wetgeving schrijft geen DNA onderzoek voor, alvorens mag worden overgegaan tot afschot. Het gaat om het zo zeker mogelijk bepalen van de 'probleemwolf', dat is immers ook de intentie van de Interventierichtlijn. Als dat op een andere wijze kan (duidelijke camerabeelden waaruit individu-onderscheidende kenmerken blijken, opvallende lichaamskenmerken) dan zijn daartoe in beginsel mogelijkheden. Volgens deskundigen is het op basis van lichamelijke kenmerken identificeren van een volwassen individu overigens erg moeilijk, zo niet onmogelijk.²⁵ Probleem is verder het beoordelen van een mogelijk effect op de staat van instandhouding, bij afschot. Daarbij kan DNA onderzoek behulpzaam, of zelfs noodzakelijk zijn. Als niet zonder DNA onderzoek aannemelijk kan worden gemaakt dat het verlies van een individu niet kan leiden tot een (samengevat) negatief effect op de staat van instandhouding van de populatie, dan zou afschot van het individu niet mogen plaatsvinden.²⁶

DNA onderzoek lijkt aldus noodzakelijk voor het bepalen van het individu dat meermalen een wolfwerend raster heeft gepasseerd.²⁷

2. A. Is het noodzakelijk dat een onafhankelijke deskundige vaststelt dat op de betreffende locatie sprake is van een goed functionerend wolfwerend raster (of anderszins wolfwerende maatregelen)?

Onder de term 'wolfwerende maatregelen' kunnen verschillende maatregelen worden gevat. Het plaatsen van verschillende maatregelen, als rasters, kan lastig zijn. De effectiviteit van maatregelen is sterk afhankelijk van de juiste plaatsing en het juiste onderhoud. Omdat een correcte plaatsing en correcte werking van de maatregelen relevant is voor het bepalen van de aanwezigheid van een probleemwolf, is het van belang dat een deskundige vaststelt dat sprake is van een adequate maatregel, die ook op de correcte wijze is geplaatst, of toegepast. Dit is met name van belang, omdat ook uit gebruikersinformatie blijkt dat sommige (met name flexibele) rasters foutgevoelig zijn.²⁸ Omdat veel systemen gebruik maken van elektriciteit zijn deze kwetsbaar voor lekverliezen. Het zorgen voor behoud van voldoende spanning op de draden is ook afhankelijk van grasgroei onder de draden. Dat vergt intensieve controle en beheer door de veehouder. De terugkeer van de wolf leidt tot ingrijpende veranderingen in de veehouderijpraktijk als wordt ingezet op preventie (Lell en Cretois 2018). Omdat alleen plaatsing van een wolfwerend raster onvoldoende zekerheid kan bieden

²⁵ Mond. Mededeling deskundige 5.1.2.e Zoogdiervereniging (24 april 2024).

²⁶ Vgl: Conclusie van AG ĆAPETA van 18 januari 2024 over de zaak Zaak C-601/22 Umweltverband WWF Österreich, ECLI:EU:C:2024:62, punt 86.

²⁷ Zie ook: HvJEU 10 oktober 2019 (Finse wolven-arrest II), C-674/17, ECLI:EU:C:2019:851, punt 73.

²⁸ Van Bommel e.a., Preventieve maatregelen tegen wolvenaantallen op schapen, vijf voorbeelden uit de praktijk, Ark Rewilding, 2024.

over de effectieve wolfwerendheid in het individuele geval is het van belang dat zowel raster als het functioneren ervan worden gecontroleerd. Hiertoe kan een logboek worden bijgehouden of kunnen toezichthouders controles uitvoeren.

B. Kan het juridisch gezien (soms) nodig zijn om na de eerste aanval eventueel nog extra maatregelen te laten treffen om een derde aanval te voorkomen, als duidelijk is waar het bij de eerste aanvallen mis is gegaan?

Als uit controle ter plekke blijkt dat de maatregelen onjuist zijn toegepast, of dat betere preventie mogelijk is (bijvoorbeeld door de spanning op de draden te verhogen), dan zal dat moeten worden hersteld en is er mogelijk, ook bij toepassing van de interventierichtlijn, toch geen sprake van een probleemwolf. Er is dan mogelijk sprake van een ‘andere bevredigende oplossing’ die minder nadelige gevolgen heeft voor de soortenbescherming, dan het doden van een dier. In dat geval hoort van het doden te worden afgezien, omdat er onvoldoende noodzaak is om het dier te doden.²⁹

C. Of is dat laatste juridisch gezien niet nodig als de initiële wolfwerende maatregelen voldoen aan de eisen die we daar in het wolvenplan voor hebben opgenomen?

Als wolfwerende maatregelen voldoen aan de eisen van het wolvenplan dan staat in ieder geval vast dat zij in beginsel een wolfwerend karakter hebben. Zoals al eerder gesteld, is voor de effectieve werking van wolfwerende maatregelen ook vereist dat ze op een correcte wijze worden toegepast, of geplaatst. Daarom is van belang dat in het concrete geval wordt bepaald of de voorgeschreven wolfwerende maatregel ook daadwerkelijk zo is geplaatst, of uitgevoerd dat er ook een wolfwerende werking vanuit kan gaan. Dit is vooral van belang bij het gebruik van niet permanente maatregelen, als flexnetten, waar bij de plaatsing en het gebruik gemakkelijk fouten kunnen worden gemaakt.³⁰ Pas als is geconstateerd dat sprake is van wolfwerende maatregelen die zijn voorgeschreven, maar ook op de juiste wijze zijn geplaatst en functioneren kan mogelijk worden gesproken van het bestaan van een ‘probleemwolf’.

3. Is het juridisch en praktisch gezien noodzakelijk om gedurende de periode waarin afschot van een ‘probleemwolf’ op grond van het beleid is toegestaan slechts het afschot van één wolf te rechtvaardigen, of zou het houdbaar zijn om in die periode onbeperkt afschot toe te staan? Daarbij rekening houdend met de situatie dat aanvallen niet uitsluitend door individuele wolven worden verricht?

In dit rapport is al uitgebreid ingegaan op de noodzaak van het verrichten van een een beoordeling van mogelijke alternatieven voor doden, namelijk een (A) andere bevredigende oplossing, of er (B) een wettelijke reden is om over te gaan tot het doden en hoe wordt geborgd dat er (C) geen afbreuk wordt gedaan aan het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan.³¹

De ABRvS heeft in jurisprudentie bevestigd dat de verboden uit de Ffw – in lijn met de Europese richtlijnen - zagen op individuen van beschermde soorten. In een uitspraak uit april

²⁹Zie bv. Voorzieningenrechter Rechtbank Zeeland van 11 april 2024, ECLI:NL:RBZWB:2024:2297, punt 6.3

³⁰Van Bommel e.a., Preventieve maatregelen tegen wolvenaantallen op schapen, vijf voorbeelden uit de praktijk, Ark Rewilding, 2024, p. 13.

³¹ Op grond van art. 11.46 van het Bal jo. art. 8.74k van het Bkl.

2014 overwoog de Afdeling dat uit het bepaalde in art. 9 Ffw en de wetssystematiek volgt dat met *elke* doding van een dier dat behoort tot een beschermde, inheemse diersoort het in art. 9 Ffw vervatte verbod wordt overtreden.³² Deze lijn is voortgezet onder de Wnb en geldt ook onder het stelsel van de Ow.

In het geval van de wolf geldt dat bij het ruimer toepassen van de uitzondering op het verbod op doden, steeds aannemelijk zal moeten worden gemaakt dat voor al deze wolven geldt dat er wordt voldaan aan de wettelijke eisen voor toestemmingverlening. Daarbij geldt dat hoe generieker een besluit wordt, hoe moeilijker het zal zijn om aannemelijk te maken dat in alle gevallen met wetenschappelijke zekerheid geen sprake was van een andere bevredigende oplossing en dat er geen effect zal zijn op de staat van instandhouding van de populatie.³³ Met name dit laatste zal bij een ruimer besluit voor het doden van een groep ‘probleemwolven’ een aanzienlijke opgave zijn.

De minister voor Natuur en stikstof heeft recent bevestigd dat de wolf in Nederland nog lang niet in een gunstige staat van instandhouding is.³⁴ Dat houdt in dat van *populatiebeheer* (nastreven van doelstanden) vooralsnog geen sprake kan zijn. Wellicht ten overvloede: er geldt in Nederland op grond van art. 11.52 lid 6 van het Bal een verbod op het vergunningvrij aanwijzen van het beperken van de omvang van populaties van strikt beschermde soorten (populatiebeheer). Van een generieke vrijstelling voor *populatiebeheer* van de wolf kan dan ook geen sprake zijn.

Verder kan worden gewezen op de kritische rechtspraak rond het toepassen van generieke vrijstellingen voor *schadebestrijding*, waaruit volgt dat schadebestrijding op basis van vrijstellingen gebaseerd moet zijn op een zeer uitgebreide en specifieke motivering.³⁵

4. Welk advies geldt voor geografische beperkingen voor het gebied waarin afschot van een ‘probleemwolf’ zou zijn toegestaan?

Ik ga er van uit dat met ‘geografische beperking’ wordt beoogd een begrenzing van het gebied waarin een als ‘probleemwolf’ gekwalificeerd dier mag worden gedood, in de omgeving van een locatie waarbij meerdere aanvallen plaatsvonden, ondanks als voldoende gekwalificeerde wolfwerende maatregelen. Het wettelijk systeem is erop gericht om alleen bij strikte noodzaak in te grijpen en alleen dat individu te doden dat problemen veroorzaakt. De identificering van die wolf is daarbij cruciaal. Die mag dan op grond van beleid en een afweging worden gedood. Zie ook bij de beantwoording van vragen onder deel A van dit memo. De ‘geografische beperking’ moet vanuit dat oogpunt zo worden gekozen dat mogelijke ‘vergismorden’ worden voorkomen en dat een verband kan worden gelegd tussen de schadelocatie en het te doden dier.

³² ABRvS 16 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1284.

³³ Vgl: ABRvS 21 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:853. Zie ook de noot van W. Zwier in TBR 2021/109 en P. Mendelts in MenR 2021/82.

³⁴ Staatscourant 2024, 5524 (Afwijzing aanwijzing N2000 Veluwe voor de wolf)

³⁵ ABRvS 19 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1545

Deel C

I. Wolveninterventiebeleid Niedersachsen

In Niedersachsen is er een interventierichtlijn wolf-vee die erg lijkt op het Gelderse voorstel voor wolvenbeheer. Daar zowel Duitse deelstaten alsook Nederlandse provincies zich baseren op en te houden hebben aan Europese regels is onze vraag hoe het juridisch kan dat er in Niedersachsen beheermogelijkheden zijn terwijl vergelijkbare mogelijkheden in onze contreien niet houdbaar geacht worden. Zijn er in Niedersachsen binnen de van toepassing zijnde Europeesrechtelijke kaders ruimere mogelijkheden voor het doden van wolven? Zo ja, wat is daarvan de juridische basis? Zijn er ook binnen Nederland ruimere mogelijkheden voor dodelijk beheer van een wolf dan nu algemeen wordt aangenomen?

In de navolgende analyse wordt eerst stilgestaan bij de Europeesrechtelijke verplichtingen voor soortenbescherming op grond van het recht van de Europese Unie. Vervolgens wordt kort omschreven hoe de Europese wetgeving ten aanzien van de wolf in Duitsland is omgezet in nationaal recht, waarna wordt ingegaan op de belangrijkste bepalingen van de wolvenverordening van Niedersachsen. Daarna wordt ingegaan op de hierboven gestelde vragen, over mogelijkheden van afschot van wolven in relatie tot het Europese recht aan de hand van het arrest van het Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht van 12 april jongstleden.

Het onderzoek heeft zich beperkt tot bestudering tot de door BIJ12 ten behoeve van dit onderzoek verstrekte documenten:

- De wolvenverordening van Niedersachsen
- De Escalatieladder wolf en mens, mede ontleend aan de Wolvenverordening Niedersachsen
- Persbericht Niedersachsen dialogforum schnellabschuss
- Brief aan Statenleden Gelderland

Verder is gevraagd om rekening te houden met het bovengenoemde arrest van het Oberverwaltungsgericht Niedersachsen.

II. Europese kaders

Voor de lidstaten van de Europese Unie geldt dat deze allen moeten voldoen aan de vereisten die worden gesteld door de wetgeving die door de Europese Unie wordt vastgesteld. Het Europees juridisch kader voor soortenbescherming is te vinden in de verbodsbepalingen van artikel 12 Habitatrichtlijn en de overeenkomstige uitzonderingsregeling van artikel 16 Habitatrichtlijn.³⁶

Voor Duitsland geldt dat de wolf is geplaatst op bijlagen II en IV van de Habitatrichtlijn. Er moeten aldus Natura2000 doelen voor de wolf worden vastgesteld en de wolf valt onder de strikt beschermde soorten, die onder andere, moet worden beschermd tegen “opzettelijk doden”.

³⁶ Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna.

Artikel 16 Habitatrictlijn bevat de algemene vereisten voor het verlenen van een afwijking van de verbodsbepalingen die voor bijlage IV soorten moeten gelden. Ook in Duitsland geldt dat op grond van art. 16, eerste lid Habitatrictlijn – binnen strikte randvoorwaarden - toestemming kan worden gegeven om af te wijken van de in art. 12 Habitatrictlijn opgenomen verbodsbepalingen. De wijze waarop art. 16 Habitatrictlijn is geïmplementeerd wordt onder III beschreven. Ook in Duitsland geldt dat, om uitzondering op de verbodsbepalingen te kunnen toestaan, voldaan moet worden aan een aantal cumulatieve voorwaarden:

A. de uitzondering is nodig:

1. in het belang van de bescherming van de wilde flora en fauna en van de instandhouding van de natuurlijke habitats;

2. ter voorkoming van ernstige schade aan met name de gewassen, veehouderijen, bossen, visgronden en wateren en andere vormen van eigendom;

3. in het belang van de volksgezondheid en de openbare veiligheid of om andere dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, en voor het milieu wezenlijke gunstige effecten;

4. ten behoeve van onderzoek en onderwijs, repopulatie en herintroductie van deze soorten, alsmede voor de daartoe benodigde kweek, met inbegrip van de kunstmatige vermeerdering van planten;

5. ten einde het onder strikt gecontroleerde omstandigheden mogelijk te maken op selectieve wijze en binnen bepaalde grenzen een beperkt, door de bevoegde nationale instanties vastgesteld aantal van bepaalde specimens van de in bijlage IV genoemde soorten te vangen, te plukken of in bezit te hebben.

B. er bestaat geen andere bevredigende oplossing;

C. er wordt door verlenen van de uitzondering geen afbreuk gedaan aan het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan.

III. Het Duitse soortenbeschermingsrecht³⁷

In de Bondsrepubliek Duitsland is de wolf in de nationale Natuurbeschermingswet, het Bundesnaturschutzgesetz (BNatschG) (§ 7 Abs. 2 Nr.14 BNatschG) als strikt beschermde soort aangemerkt. De verboden in art. 44 BNatschG zijn direct afgeleid uit de Habitatrictlijn. Op grond van deze wet is het verboden om wolven te vangen, te verwonden of te doden of om ze te storen op een manier die het voortbestaan van de "lokale populatie" in gevaar brengt. De term "lokale populatie" is een in Duitsland gehanteerde 'juridische term' waarmee een territoriale eenheid, bijvoorbeeld een wolvenfamilie (roedel) of een paar wolven wordt aangeduid. De Duitse wetgeving verwijst niet naar het criterium "opzettelijk".

³⁷ Gebaseerd op: Boerema, Frenks, Van den Brink, "De juridische bescherming van de wolf in Nederland en in een aantal andere Europese landen", Boerema & Van den Brink B.V., Houwerzijl/Element Advocaten, Best, 2021.

Daarom is in beginsel elk doden of ieder verstoren van een bijlage IV soort Habitatrichtlijn verboden.³⁸

Elke deelstaat heeft het beschermingsregime van de wolf, passend binnen de kaders van het BNatSchG, in eigen wet- en regelgeving doorgevoerd.

De Duitse wetgeving maakt het mogelijk om door middel van een ‘allgemeinverfügung’ – een algemene regeling op grond van art. 106 tweede lid Landesverwaltungsgesetz (LVwG) een uitzondering te maken op de soortenbeschermingsbepalingen. Een aantal Duitse deelstaten heeft er voor gekozen een aparte wolvenverordening vast te stellen op grond waarvan bepaalde handelingen (afschrikken én/of wegnemen (doden)), onder in de verordening opgenomen voorwaarden en beperkingen, onder aanwijzing van de Naturschutzbehörde of een ander bevoegd gezag (zoals de Politie in noodsituaties) kunnen worden uitgevoerd, en dat het verjagen van wolven in enkele specifieke situaties ook vrijgesteld kan zijn.

De voorwaarden voor het maken van uitzonderingen (derogatie) zijn overgenomen in het BNatSchG, en wel specifiek §45 Abs. 7. Via de delegatie van bevoegdheden zijn de Naturschutzbehörden van de deelstaten, respectievelijk de Untere Naturschutzbehörden van de Kreise, degenen die in geval van een strikt beschermde soort als de wolf per individuele situatie via een ‘artenschutzrechtlichen Prüfung’ deze afweging maakt, waarbij het belang voortvloeit uit de wet, maar ook uit wat in de Deelstaatverordening is vastgelegd. Tevens en uiteraard moet ook door de Behörde worden vastgelegd en aangetoond dat er geen alternatieven bestaan en dat het doden of de verstoring geen nadelige gevolgen heeft voor de gunstige staat van de (lokale) populatie.

IV. De wolvenverordening van Niedersachsen

Deze verordening gaat over verstoren, verjagen en doden van de wolf, in het bijzonder als een wolf vee doodt (paragraaf 5).

Paragraaf 5 regelt het doden van een wolf ingeval van ernstige schade aan de landbouw. Vrij vertaald regelt paragraaf 5 het volgende:

1. Een wolf kan worden weggenomen (gedood) om ernstige economische schade te voorkomen. Dit kan bij wijze van uitzondering worden toegestaan op grond van ernstige schade aan de landbouw indien de wolf redelijke, goed geïnstalleerde en functionerende wolfwerende beschermingsmaatregelen voor vee of gehouden herten ten minste tweemaal heeft gepasseerd en daarbij een graasdier of hert heeft gedood, of verwond.
2. Er is sprake van ernstige economische schade als de schade die al is opgetreden of dreigt te ontstaan, meer dan onbeduidend en daarom van een zekere omvang is.
3. Als schade aan graasdieren of omheiningen niet kan worden toegeschreven aan een specifieke wolf van een roedel of indien het niet mogelijk is de wolf met voldoende zekerheid te identificeren op basis van herkenbare uiterlijke kenmerken is §

³⁸ Backes en Akerboom, “Renewable energy projects and species protection A comparison into the application of the EU species protection regulation with respect to renewable energy projects in the Netherlands, United Kingdom, Belgium, Denmark and Germany”, Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability law, in opdracht van het ministerie van LNV, mei 2018, p. 77.

45a lid 2 BNatSchG van toepassing. (Op basis van deze uitzonderingsbepaling (§ 45a lid 2 BNatSchG) mag, indien zich dit probleem voordoet, het afschieten van afzonderlijke exemplaren van de roedel binnen een beperkt ruimtelijk en temporeel kader samenhangend met de locatie waar zich reeds bijtincidenten met schade hebben voorgedaan worden voortgezet, zonder dat de schade aan een specifiek individueel dier kan worden toegerekend, totdat er geen schade meer is. Er kan ook sprake zijn van de dreiging van ernstige economische schade in de zin van artikel 45, lid 7, zin 1, nummer 1, als een wolf hobbymatig gehouden dieren doodt als deze werden beschermd door redelijke wolfwerende maatregelen ter bescherming van de kudde. De in zin 1 geregelde mogelijkheid om nog meer wolven af te schieten, geldt ook voor het verwijderen van dieren in het belang van de volksgezondheid overeenkomstig artikel 45, lid 7, Abs. 1, punt 4. De voorschriften van artikel 45, lid 7, Abs. 2 en 3, moeten in acht worden genomen.)

4. Het uitbreken van een kudde, dat aantoonbaar werd veroorzaakt door een wolf buiten een omheining, wordt gelijkgesteld met het door de wolf passeren van wolfwerende omheiningen.

5. Als het wolfwerende raster geen volledige bescherming bood tegen het ondergraven of eroverheen klimmen, maar was deze tekortschietende bescherming niet de oorzaak voor het passeren van de wolfwerende afrastering, dan is lid 1 van overeenkomstige toepassing.

V. Korte Europeesrechtelijke beschouwing naar aanleiding van de Verordening

Uit jurisprudentie van het Hof van Justitie volgt dat het toestaan van het doden van wolven steeds gaat om een uitzonderingsregeling, die strikt moet worden uitgelegd. Een autoriteit die het besluit neemt moet voor elke afwijking bewijzen dat aan de gestelde voorwaarden is voldaan. Elke ingreep die de beschermde soorten raakt wordt slechts toegestaan op basis van besluiten die steunen op een nauwkeurige en treffende motivering die verwijst naar de in de richtlijn genoemde redenen, voorwaarden en vereisten.³⁹ Een uitzondering moet dus een concrete en gerichte toepassing vinden, teneinde tegemoet te komen aan nauwkeurige vereisten en specifieke situaties. Er worden hogere eisen gesteld aan de onderbouwing van een uitzondering naarmate de inbreuk verderstrekkende gevolgen heeft voor (de populatie van) een soort. Onderstaand wordt ingegaan op relevante elementen uit de voorwaarden waaraan moet worden voldaan om een uitzondering toe te staan.

A) Wettelijk belang

De aanwezigheid van een wettelijk belang is de eerste randvoorwaarde waaraan moet worden voldaan om toestemming te kunnen verlenen voor een afwijking van een verbodsbepaling. Het is van belang om op te merken dat de belangen veelal zien op situaties die qua aard, omvang en locatie zeer verschillend kunnen zijn. De genoemde belangen vragen daarom ieder afzonderlijk om een specifieke onderbouwing.

In de Verordening van Neddersachsen wordt gesteld dat wolven worden gedood ter voorkoming van ernstige schade aan vee, of gehouden dieren. Bij de beoordeling of sprake is van ernstige schade geldt als vertrekpunt dat sprake moet zijn van een concrete dreiging van het optreden van ernstige schade.⁴⁰ Of in de woorden van AG Kokott: “Er hoeft evenwel niet te worden gewacht tot er schade ontstaat wanneer op basis van de beste wetenschappelijke

³⁹ HvJ 8 juni 2006, C-60/05, ECLI:EU:C:2006:378; HvJ 7 maart 1996, C-118/94, ECLI:EU:C:1996:86.

⁴⁰ HvJ 11 juni 2020 (Roemeense wolf), C-88/19, ECLI:EU:C:2020:458

gegevens die beschikbaar zijn, moet worden aangenomen dat er een voldoende risico bestaat op een voldoende ernstige schade”.⁴¹ Het bevoegd gezag heeft beoordelingsruimte ten aanzien van de vraag of aan dat criterium is voldaan. Hoewel de schade zich nog niet hoeft te hebben voorgedaan, moet een besluit waarbij een uitzondering wordt toegestaan wel steunen op een nauwkeurige en treffende motivering. Uit jurisprudentie van het Hof volgt dat de afwijkingsgrond er niet toe strekt dreigende schade van geringe omvang te voorkomen.⁴² In zaak C-342/051 oordeelde het Hof dat Finland, door de wolvenjacht preventief toe te staan, zonder dat is aangetoond dat hierdoor ernstige schade in de zin van artikel 16, lid 1, punt b), kan worden voorkomen, de krachtens artikel 12, lid 1, en artikel 16, lid 1, punt b), van de habitatrichtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.⁴³ Hieruit volgt dat afwijkingen steeds moeten worden aangepast aan de in dat geval noodzakelijke schaal, zelfs als het om een individueel specimen gaat. Het is afhankelijk van het oordeel van de Duitse rechter of met de regeling zoals in de Verordening getroffen wel voldoende kan worden onderbouwd dat steeds kan worden gesproken van “ernstige schade” zoals bedoeld in de Habitatrichtlijn.

B) Andere bevredigende oplossing

Om toestemming te kunnen verlenen voor een inbreuk op de verbodsbepalingen zal moeten worden onderbouwd dat er geen andere bevredigende oplossingen zijn om tegemoet te komen aan het wettelijk belang. Doelstelling van de Verordening Neddersachsen is het voorkomen van ernstige schade aan - samengevat- gehouden dieren. De regeling gaat er van uit dat met het tweemaal passeren van wolfwerende maatregelen het doden van de wolf of wolven gerechtvaardigd is. Een andere oplossing is niet alleen bevredigend wanneer hierdoor de doelstellingen van de uitzondering even goed zouden kunnen worden bereikt, maar ook wanneer de nadelen van de uitzondering buiten verhouding staan tot de nagestreefde doelstellingen en de andere oplossing wel evenredig is. De afweging moet er één zijn van alle relevante belangen die in het geding zijn: die van veehouders, enerzijds, en de in de habitatrichtlijn genoemde belangen bij het behoud van de biodiversiteit middels onder andere de strikte bescherming van een bepaalde soort, anderzijds. Dit vormt de sluitsteen van de evenredigheidsbeoordeling, de zogenaamde geschiktheid of redelijkheid *stricto sensu*.⁴⁴ Bij de analyse van de vraag of “er geen andere bevredigende oplossing bestaat”, wordt ervan uitgegaan dat er een specifiek probleem of een specifieke situatie is dat of die moet worden aangepakt. De bevoegde nationale autoriteiten wordt verzocht dit probleem of deze situatie op te lossen door uit de andere mogelijke oplossingen de meest geschikte te kiezen waarmee de beste bescherming van de soort zal worden gewaarborgd en tegelijkertijd het probleem/de situatie zal worden opgelost. Die afweging wordt in de Verordening niet gemaakt. Er wordt blijkbaar vanuit gegaan dat twee maal een wolfwerende maatregel passeren hetzelfde is als aantonen dat er geen andere bevredigende oplossing is. Dat is een afweging in zijn algemeenheid en vrij grofmazig. Als deze afweging niet nadrukkelijker in het individuele geval wordt gemaakt, of verder uitgediept, dan lijkt dat in strijd met de eisen die in de Europese rechtspraak worden gesteld. Het is aan de Duitse rechter om hierover te oordelen.

C. Effect op (samengevat) de staat van instandhouding van de soort

⁴¹ Conclusie AG Kokott 13 februari 2020, Zaak C-88/19, ECLI:EU:C:2020:93

⁴² HvJ 8 juli 1987, C-247/85, ECLI:EU:C:1987:339.

⁴³ HvJ EU van 14 juni 2007 (Finse wolven-arrest I), C-342/05, ECLI:EU:C:2007:341

⁴⁴ Conclusie AG Kokott 13 februari 2020, Zaak C-88/19, ECLI:EU:C:2020:93

De derde voorwaarde is dat "de afwijking geen afbreuk doet aan het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan". Een afwijking kan onder meer gerechtvaardigd zijn ter voorkoming van ernstige schade aan vee, of andere vormen van eigendom. Volgens de richtsnoeren van de Europese Commissie "kan geen afwijking worden toegestaan als deze een nadelig effect heeft op de staat van instandhouding of het bereiken van een gunstige staat van instandhouding voor een soort op alle niveaus". Dit is bekrachtigd door het Europese Hof van Justitie.⁴⁵ Uit de Verordening Niedersachsen volgt niet rechtstreeks hoe aan deze voorwaarde wordt getoetst. Ze zal een plek hebben binnen de 'artenschutzrechtlichen Prüfung' (§45 Abs. 7). De rechter zal kunnen bepalen of aan deze voorwaarde is voldaan.

D) Brief Europese Commissie over wolvenbeleid Niedersachsen

Op 28 november 2023 is namens het directoraal milieu van de Europese Commissie een brief aan de minister van Niedersachsen gestuurd over het in de Verordening Niedersachsen neergelegde regeling voor beheer van de wolf. Uit deze brief blijkt dat de Commissie van oordeel is dat de regeling met betrekking tot de wijziging in de Duitse richtlijnen om vergunningen voor het afschieten van wolven te stroomlijnen als ze een kudde hebben aangevallen en redelijke maatregelen ter bescherming van de kudde hebben omzeild op steun van de Commissie kunnen rekenen. Een citaat uit deze brief: "Uit de informatie die we hebben ontvangen, blijkt dat ze in overeenstemming zijn met de bepalingen van de EU Habitatrichtlijn. De vastgestelde criteria (d.w.z. alleen in gebieden met een verhoogd aantal aanvallen op vee, met redelijke beschermingsmaatregelen, ruimingsvergunning voor 21 dagen, binnen een straal van 1000 meter rond de getroffen weide) lijken een wetenschappelijk verantwoorde, evenredige en effectieve aanpak te zijn om de kwestie van de individuele wolf die de schade veroorzaakt aan te pakken, zonder dat een aanvullende DNA-test nodig is."

Het is interessant om de visie van de Europese Commissie te lezen. Juridisch is dit oordeel echter beperkt relevant. Het betreft een weergave van het standpunt van de diensten van de Commissie en is niet juridisch bindend. Benadrukt moet worden dat in laatste instantie het Europese Hof van Justitie een oordeel velt over de interpretatie van een richtlijn.

VI Rechtspraak Oberverwaltungsgericht Niedersachsen van 12 april 2024.⁴⁶

Op 12 april jongstleden deed het Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht een interessante uitspraak in hoger beroep over de rechtmatigheid van het 'versnelde afschotsbeleid' van de Deelstaat Niedersachsen over het doden van wolven. Het hoger beroep was gericht tegen een uitspraak van het Verwaltungsgerichtshof Hannover, dat oordeelde dat het besluit om wolven op grond van dit beleid te doden moest worden geschorst. Samengevat: Concluderend deelt het Oberverwaltungsgericht het oordeel van de bestuursrechter dat de afschotvergunning onrechtmatig was, omdat:

⁴⁵ HvJEU van 10 oktober 2019 (Finse wolven-arrest II), C-674/17, ECLI:EU:C:2019:851

⁴⁶ Oberverwaltungsgericht Niedersachsen van 12 april 2024, ECLI:DE:OVGNI:2024:0412.4ME73.24.00

1. Natuurbeschermingsorganisaties onvoldoende betrokken waren;

Door de deelstaat Nedersaksen erkende natuurbeschermingsorganisaties zijn niet in de gelegenheid gesteld om opmerkingen te maken voordat de jachtvergunning werd afgegeven. Het was weliswaar mogelijk geweest om de natuurbeschermingsorganisaties niet te horen vanwege de urgentie van de zaak, maar dit zou een overeenkomstige motivering in het besluit hebben vereist, die niet is gegeven.

2. Er onvoldoende aangetoond is dat er geen andere bevredigende oplossing is;

Volgens § 45 lid 7 Abs. 2 BNatSchG mag toestemming voor het doden van een wolf alleen worden verleend als er geen redelijke alternatieven zijn en dit voldoende gemotiveerd en bewezen is in het besluit. Het Niedersächsische Wasserwirtschaft, Kustfighter- und Naturschutzamt (NLWKN) heeft in het besluit onvoldoende gemotiveerd dat er voor het afschieten van wolven in de getroffen regio geen alternatieven waren die met een redelijke inspanning konden worden uitgevoerd, bijvoorbeeld door een betere omheining van de bedreigde grazers (met name runderen) of een verandering in het kuddebeheer door te voeren.

3. Er onvoldoende is gemotiveerd waarom het besluit genomen is ter voorkoming van 'ernstige schade';

De overwegingen in het besluit dat de de wolven in het betrokken gebied moeten worden gedood ter voorkoming van ernstige schade, stuiten op juridische bezwaren. Het besluit stelt dat als de wolven niet worden gedood, de wolven zullen leren dat gehouden dieren een gemakkelijke prooi zijn. De wolven zullen de traditie van het aanvallen van voldoende beschermd vee doorgeven binnen de roedel en aan de nakomelingen binnen de roedel. Dientengevolge zal de schade aan gehouden dieren door wolvenaanvallen stijgen. Naar het oordeel van het Oberverwaltungsgericht moet een schadeprognose voor de middellange tot lange termijn echter gebaseerd zijn op valide wetenschappelijke bevindingen, die in het besluit onvoldoende worden onderbouwd. Wat nodig is voor de schadeprognose is veeleer een beoordeling per geval van de specifieke omstandigheden (Senaatsbesluit van 24 november 2020, loc. Cit.). Het aantal en de frequentie in de tijd alsmede de ruimtelijke correlatie van eerdere gebeurtenissen waarbij gehouden dieren werden gedood, het aantal en het soort grazers dat werd gegrepen (met name paarden en runderen als grote grazers) en de economische waarde van de gepakte dieren kunnen wijzen op dreigende ernstige economische schade in de zin van artikel 45, lid 7, Abs. 1, nr. 1, BnatSchG. Dergelijke gegevens zijn niet aan het besluit ten grondslag gelegd.

4. Er is onvoldoende overwogen of het af te schieten dier geen ouderdier is, dat een verzorgende rol heeft.

Volgens artikel 45 lid 7 Abs. 1 nr. 1 BNatSchG is een sluitende individuele identificatie van het dier dat een bedreiging vormt voor ernstige economische schade alleen vereist als dit echt noodzakelijk is voor het doel waarvoor van de bescherming wordt afgeweken en met een redelijke inspanning kan worden uitgevoerd voor de respectieve wilde diersoorten in hun habitat binnen het (cultuur)landschap. Als dit niet het geval is, is het voldoende als de

afwijking betrekking heeft op een of meer dieren die zeer waarschijnlijk een risico op ernstige economische schade vormen.

De door de Conferentie van milieuministers overeengekomen en door het NLWKN met het besluit toegepaste "snelschietprocedure", die voorziet in het doden van een wolf binnen drie weken na de laatste veeschade binnen een straal van 1 km rond de plaats van deze veeschade zonder genetische identificatie van de wolf, is in het algemeen niet in strijd met het geldende natuurbeschermingsrecht. De aan de procedure ten grondslag liggende veronderstelling dat het afschieten naar alle waarschijnlijkheid een wolf zal betreffen die verdere schade aan vee zal veroorzaken, is niet bezwaarlijk. Het Verwaltungsgerichtshof Hannover wordt op dit punt niet gevolgd. Wel is het Oberverwaltungsgericht van oordeel dat er geen onzekerheid mag bestaan ten aanzien van het mogelijk afschieten van een ouderdier, die nog een verzorgende taak voor pups heeft. Indien de kans bestaat dat te doden wolf een ouderlijke taak heeft, dan mag dat exemplaar niet worden geschoten. Dit volgt uit het BundesJagdGesez.

VII Beantwoording van door BIJ12 gestelde vragen

A. Zijn er in Niedersachsen binnen de van toepassing zijnde Europeesrechtelijke kaders ruimere mogelijkheden voor het doden van wolven? Wat is daarvan de juridische basis?

Ook binnen Duitsland geldt het kader van de Europese Habitatrichtlijn dat bepaalt binnen welke grenzen de lidstaat mag handelen. Dat wordt ook bewezen door de Duitse rechtspraak. Verwezen wordt naar de behandeling van het arrest van het Oberverwaltungsgericht van 12 april 2024. Opvallend is dat in die procedure blijkbaar niet veel aandacht was voor het criterium – samengevat – “geen negatief effect op de staat van instandhouding”. Mogelijk is over dit aspect geen specifieke beroepsgrond opgevoerd.

Ruimere mogelijkheden voor wolvenbeheer lijken niet te volgen uit de beoordeling van de rechter. In zekere zin zou kunnen worden gemotiveerd dat het Duitse recht strenger is dan het Nederlandse soortenbeschermingsrecht: Ten eerste geldt dat de uit de Habitatrichtlijn afgeleide verbodsbepalingen voor soortenbescherming in de Duitse wet niet het criterium bevatten dat overtreding van deze bepalingen ‘opzettelijk’ moet zijn. In Nederland is dat wel het geval. Zo is bijvoorbeeld alleen het ‘opzettelijk doden’, of ‘opzettelijk verstoren’ van de wolf omgevingsvergunningplichtig op grond van het Besluit Activiteiten Leefomgeving.⁴⁷

Verder mogen, volgens § 22 lid 4 zin 1 BundesJagdGesez, de voor de opfok noodzakelijke ouderdieren, ook die van wild zonder gesloten seizoen, niet worden bejaagd totdat de jonge dieren zelfstandig zijn. Ook wolven vallen hieronder. Het jachtverbod volgens § 22 lid 4 zin 1 BJagdG is bedoeld om te voorkomen dat jonge dieren lijden of zelfs sterven doordat de ouders die nodig zijn voor hun opvoeding worden bejaagd. Het Nederlands recht kent niet een dergelijke algemeen geldende verplichting.

B. Zijn er ook binnen Nederland ruimere mogelijkheden voor dodelijk beheer van een wolf dan nu algemeen wordt aangenomen?

Naar mijn mening is dat niet het geval. De Duitse rechter oordeelt vergelijkbaar met de Nederlandse rechter. De door Oberverwaltungsgericht Niedersachsen geconstateerde ruimte om een wolf niet verplicht te hoeven identificeren, voordat tot afschot mag worden overgegaan in het geval van ‘dreigende ernstige schade aan vee’ is in Duitsland juridisch

⁴⁷ Art. 11.46 Bal.

niet onomstreden⁴⁸ en niet zonder meer toepasbaar in Nederland en ook Europeesrechtelijk mogelijk niet volledig onomstreden, nu er steeds naar moet worden gestreefd de inbreuk op de verbodsbepalingen zo gering mogelijk te houden als noodzakelijk is voor de oplossing van het geconstateerde probleem. Daarom kan het noodzakelijk zijn de toestemming te beperken tot de betrokken soort of tot de soorten of groepen van specimens ervan, maar ook tot individueel geïdentificeerde specimens, aldus het Hof van Justitie.⁴⁹ In Nederland speelt in dit verband, dat identificatie via een DNA onderzoek mogelijk ook noodzakelijk is om de zekerheid te krijgen dat wegnemen van een specifieke wolf met zekerheid geen nadelig effect heeft op de mogelijkheid de populatie in een gunstige staat van instandhouding te brengen.

⁴⁸ Het Verwaltungsgerichtshof Hannover oordeelde dat dit systeem in strijd was met het recht.

⁴⁹ HvJEU 10 oktober 2019 (Finse wolven-arrest II), C-674/17, ECLI:EU:C:2019:851, punt 73