

# Tekstvoorstel Hoofdstuk Wolvenplan 2024:

## 4. Juridische aspecten

Ter voorbereiding op het interprovinciaal wolvenplan heeft BIJ12 een juridische analyse uit laten voeren.<sup>1</sup> Daar is dit hoofdstuk is hoofdzakelijk op gebaseerd. Hier worden de belangrijkste juridische kaders voor de wolf in Nederland uiteengezet. Vervolgens wordt toegelicht hoe deze kaders zijn uitgewerkt in de regimes voor soortenbescherming en gebiedsbescherming. Daarop volgt een kort overzicht van de bevoegdheden van betrokken binnenlandse overheden. Tot slot komt het internationaal beleid en wolvenmanagementplan aan bod.

### 4.1. Voornaamste wettelijke kaders

#### 4.1.1. Internationaal en Europees recht

De wolf staat in Bijlage II bij de Conventie van Bern. Dat betekent dat de soort strikt moet worden beschermd. Op EU-niveau is deze verplichting geïmplementeerd door de wolf op te nemen in Bijlage IV bij de Habitatrichtlijn.

Ook uit het verdrag van Washington (CITES) volgen internationale juridische verplichtingen. Dit verdrag is relevant voor het vervoeren van dode of levende wolven of delen daarvan. Voor bestaande houders van in gevangenschap geboren en gefokte wolven kan ontheffing worden verleend van het verbod om de dieren of daarvan afkomstige producten onder zich te hebben.<sup>2</sup>

#### 4.1.2. Omgevingswet

De bescherming van de wolf is nationaal geïmplementeerd in het stelsel van de Omgevingswet. Op grond van de Omgevingswet, mogen bepaalde flora- en fauna-activiteiten (ff-activiteiten) niet worden verricht zonder een omgevingsvergunning.<sup>3</sup> Onder een ff-activiteit wordt verstaan: 'activiteit met mogelijke gevolgen voor van nature in het wild levende dieren of planten'.<sup>4</sup> Op grond van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) geldt deze vergunningplicht ook voor het opzettelijk doden, vangen, verstoren van wolven of het beschadigen of vernielen van hun voortplantings- en rustplaatsen te beschadigen en vernielen.<sup>5</sup> In het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) is bepaald aan welke voorwaarden moet zijn voldaan voor een omgevingsvergunning (zie ook 4.2.1.1).<sup>6</sup> De Nederlandse strafwet is van toepassing op overtredingen van de Omgevingswet.<sup>7</sup>

---

<sup>1</sup> L Boerema, AA Freriks & DB van den Brink: 'De juridische bescherming van de wolf in Nederland en in een aantal andere Europese landen; een juridisch onderzoek ter ondersteuning van het opstellen van Nederlands wolvenbeleid in het licht van de uitvoering van de natuurwetgeving' (2021).

<sup>2</sup> Art. 8 lid 1 en 3 CITES.

<sup>3</sup> artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder g Ow

<sup>4</sup> Bijlage bij art. 1.1 van de Omgevingswet

<sup>5</sup> 11.46 e.v. Bal jo. Bijlage IV Habitatrichtlijn

<sup>6</sup> 8.74k Bkl

<sup>7</sup> artikel 18.17 Ow

#### **4.1.3. Wet op de dierproeven**

Op het zenderen van een wolf is de wet op de dierproeven niet van toepassing indien het hoofddoel van het zenderen identificatie is of als het zenderen noodzakelijk is om als overheid te beslissen over verdere stappen op basis van het gedrag.<sup>8</sup> Provincies kunnen in een omgevingsvergunning vermelden dat vangen, verdoven, DNA-afname en zenderen ten behoeve van nadere identificatie en gedragsbeoordeling zijn toegestaan.

Op het vangen en zenderen van een wolf voor puur wetenschappelijke onderzoeksdoeleinden, kan de Wet op de dierproeven wel van toepassing zijn. De minister van LNV is dan bevoegd gezag.

## **4.2. Soortenbescherming**

### **4.2.1. Passieve soortenbescherming**

Zoals hierboven besproken is de wolf in internationale, Europese en nationale regelgeving beschermd. Een aantal handelingen, waaronder het doden, vangen en opzettelijk verstoren van wolven, is verboden zonder een omgevingsvergunning. Onder voorwaarden kan deze omgevingsvergunning eventueel wel worden verleend. Dit is het zogenaamde *passieve soortenbeschermingsregime*. In paragraaf 4.2.1.1 wordt deze vergunningplicht toegelicht aan de hand van de drie voorwaarden. Ook bij omgevingsvergunningen voor sommige andere activiteiten geldt een specifieke zorgplicht. Daarover gaat paragraaf 4.2.1.2.

#### **4.2.1.1. Doden, vangen, verstoren en beschadiging van rust- en voortplantingsplaatsen**

Onder de Omgevingswet is het verboden om zonder omgevingsvergunning wolven in hun natuurlijk verspreidingsgebied opzettelijk te doden, vangen of verstoren, of hun voortplantingsplaatsen of rustplaatsen te beschadigen of vernielen.<sup>9</sup> In bepaalde omstandigheden en onder bepaalde voorwaarden kan een omgevingsvergunning worden verleend.<sup>10</sup> Dit kan wanneer een bepaald *belang* in het geding is, onder voorwaarde dat geen afbreuk wordt gedaan aan het streven naar een *gunstige staat van instandhouding* en er geen *bevredigende alternatieve oplossingen* voorhanden zijn. Deze voorwaarden worden in de paragrafen hieronder besproken.

Uit jurisprudentie over dit onderwerp moet worden afgeleid dat alle gebieden waar de wolf uit eigen beweging weet te komen tot het natuurlijk verspreidingsgebied moet worden gerekend. Dit betekent in praktijk dat de omgevingsvergunning in heel Nederland vereist is.

**Daarbij geldt dat een groot wettelijk belang zwaarder kan wegen dan een minder groot belang.<sup>11</sup>**

Volgens de Europese Commissie moet ook bij *verstoring* onderscheid worden gemaakt in de mate van ingrijpendheid.<sup>12</sup> Het in de Habitatrichtlijn opgenomen verstoringverbod beperkt zich tot handelingen

<sup>8</sup> Artikel 1b lid 7 sub e Wet op de dierproeven

<sup>9</sup> Artikel 5.1 lid 2, aanhef en onder g, Ow jo. artikel 11.46 e.v. Bal.

<sup>10</sup> Artikel 8.74k lid 1 Bkl jo. artikel 11.46 Bal en artikel 5.1 lid 2, aanhef en onder g Ow.

<sup>11</sup>

<sup>12</sup> Commission notice Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive - Publications Office of the EU ([europa.eu](http://europa.eu))

die zeer waarschijnlijk afbreuk doen aan het streven naar een gunstige staat van instandhouding van de wolf, met name op plaatsen die voor wolven van speciale betekenis zijn, of waar zij belemmerd zouden worden bij de voortplanting, het grootbrengen van jongen, de overwintering en trek.

Per geval moet worden beoordeeld of een opzettelijke verstoring schadelijk is, rekening houdend met de specifieke kenmerken van de betrokken soort en de omstandigheden van het geval. Sporadische (incidentele) verstoringen zonder waarschijnlijke negatieve invloed vallen daarmee niet onder de reikwijdte van deze bepaling. Zo zal over het algemeen een hekwerk rond een schapenverblijf, een element in de leefomgeving waaraan de wolf zich zal moeten aanpassen, niet snel leiden tot een opzettelijke verstoring van de wolf. Datzelfde geldt voor het wegjagen van een wolf bij een kudde schapen of vee.

#### *4.2.1.1.1. Wettelijk belang*

De eerste voorwaarde voor een omgevingsvergunning voor het opzettelijk doden, vangen en verstoren van wolven, of het opzettelijk beschadigen of vernielen van hun vaste voortplantingsplaatsen, is dat dit nodig is voor één van de onderstaande belangen:

- de volksgezondheid of de openbare veiligheid;
- veiligheid van het luchtverkeer;
- het voorkomen van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, visserij of wateren;
- bescherming van flora en fauna;
- onderzoek of onderwijs, het uitzetten of herinvoeren van soorten, of voor de daarmee samenhangende teelt;
- het vangen, het onder zich hebben of elke andere wijze van verstandig gebruik van bepaalde vogels in kleine hoeveelheden selectief en onder strikt gecontroleerde omstandigheden toe te staan.

Voor een omgevingsvergunning moet worden onderbouwd welk belang ermee wordt gediend. Voor wolven zullen vooral belangrijke schade aan vee, openbare veiligheid en onderzoek relevant zijn om een omgevingsvergunning te krijgen.

Er kan ook worden afgeweken van het verbod op het doden van een wolf wanneer sprake is van ernstig lijden. Dit is mogelijk op basis van het wettelijke belang ter bescherming van fauna. Op basis van dit belang kan een aangereden wolf worden geëuthanaseerd als er geen kans op herstel meer is.

Schade die optreedt, of een conflictsituatie die zich voordoet, vormt in eerste instantie nog niet voldoende grond om een omgevingsvergunning te verlenen. Aangetoond moet worden dat de openbare veiligheid in het geding is of dat zich belangrijke structurele schade aan landbouwhuisdieren heeft voorgedaan.

#### *4.2.1.1.2. Gunstige staat van instandhouding*

Een andere voorwaarde voor het doden of verstoren van wolven is dat het geen afbreuk doet aan het streven naar een gunstige staat van instandhouding van de soort. Artikel 1 van de Habitatrichtlijn geeft een definitie van de gunstige staat van instandhouding: "het effect van de som van de invloeden die op

de betrokken soort inwerken en op lange termijn een verandering kunnen bewerkstelligen in de verspreiding en de grootte van de populaties van die soort op het in art. 2 bedoelde grondgebied.”

De staat van instandhouding is gunstig wanneer uit populatie-dynamische gegevens blijkt dat de betrokken soort nog steeds een levensvatbare component is van de natuurlijke habitat waarin hij voorkomt, dat vermoedelijk op lange termijn zal blijven, het natuurlijke verspreidingsgebied van die soort niet kleiner wordt of binnen afzienbare tijd lijkt te zullen worden en er een voldoende groot habitat bestaat en waarschijnlijk zal blijven bestaan om de populaties van die soort op lange termijn in stand te houden. De Habitatrictlijn kent geen concrete bepalingen over referentiewaarden voor het vaststellen van de (gunstige) staat van instandhouding. Wel zijn er parameters voor de bepaling van de ‘staat van instandhouding’ in het kader van de rapportageverplichtingen onder de Habitatrictlijn. De vier parameters zijn: verspreidingsgebied, populatie, leefgebied (oppervlakte van habitat, geschiktheid van habitat voor soorten, structuur en functies van habitats) en toekomstperspectief. Hoewel de vier genoemde elementen enige houvast bieden, is er geen eenduidige maatstaf als het gaat om de staat van instandhouding van de wolf.

Zo lang de staat van instandhouding van de wolf in Nederland niet is bepaald, moet voor gerichte en incidentele ingrepen in het belang van openbare orde en veiligheid en belangrijke schade aan gehouden hoefdieren worden beoordeeld of de 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. De interventierichtlijnen voor deze scenario’s zijn op dit uitgangspunt gebaseerd.

#### *4.2.1.1.3. Geen andere bevredigende oplossing*

Om een omgevingsvergunning te verlenen moet worden onderbouwd dat er geen andere bevredigende oplossingen zijn om tegemoet te komen aan het beoogde belang. Daarbij kan worden gedacht aan een wolfwerend raster ter bescherming van gehouden dieren. Onderzocht moet worden hoe de beoogde flora- en fauna-activiteit moet worden uitgevoerd en of dit redelijkerwijs op een andere manier mogelijk is (in het licht van de doelstelling van de activiteit).

Ook voor het alternatievenonderzoek moet dus een heldere doelstelling worden geformuleerd (zie ook het wettelijke belang, zie 4.2.1.1.1.). Vervolgens moet worden stilgestaan bij inzicht in alternatieve oplossingsrichtingen, ervaring met de toepassingen van deze middelen, en inzicht in de effectiviteit van de voorgenomen oplossing.

Als er geen bevredigende alternatieven meer beschikbaar zijn en een wolf blijft de belangen schaden, is er sprake van een ‘probleemwolf’ en is verjagen en uiteindelijk doden mogelijk. In de interventierichtlijnen wordt voor verschillende scenario’s beschreven welke interventie gewenst en toegestaan is. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen een probleemsituatie en een probleemwolf.

#### **4.2.1.2. Zorgplicht**

Art. 11.27 Bal bevat de specifieke zorgplicht voor soorten. Degenen die bepaalde activiteiten willen uitvoeren, moeten mogelijke negatieve gevolgen voorkomen, beperken of ongedaan maken. Als dat niet mogelijk is, is het niet toegestaan de activiteit uit te voeren. Dit geldt onder andere voor flora- en fauna-

activiteiten, de uitvoering van faunabeheerplannen en de jacht.<sup>13</sup> Initiatiefnemers moeten zelf beoordelen of hun handelen nadelige gevolgen heeft en ook hoe zij de gevolgen kunnen voorkomen of beperken.

#### **4.2.2. Actieve soortenbescherming**

Naast passieve soortbescherming moeten lidstaten van de Europese Unie uit hoofde van de Habitatrichtlijn maatregelen nemen die zijn gericht op het in een gunstige staat van instandhouding behouden, of herstellen van natuurlijke habitats van/voor in het wild levende dier- en plantensoorten van communautair belang. Voor wolven valt bij deze zogenaamde actieve soortbescherming te denken aan het stimuleren van kennis en daarmee het besef over het gedrag van de wolf. Ook wordt bijgedragen door bijvoorbeeld terreininrichtingsmaatregelen als recreatieve zoning, of het nemen van maatregelen ter voorkoming van verkeersslachtoffers. Maatregelen om conflictarm samenleven met wolven te bevorderen, zoals het plaatsen van wolfwerende raster, bevorderen maatschappelijk draagvlak voor wolven en dragen op die manier indirect bij aan de bescherming van wolven. Bij de inzet van dergelijke preventieve maatregelen wordt in paragraaf 5.2 van dit Wolvenplan uitvoerig stilgestaan.

#### **4.3. Gebiedsbescherming**

De wolf staat in Bijlage II van de Habitatrichtlijn. Voor deze soorten geldt dat, wanneer ze in een gebied in meer dan onbeduidende mate voorkomen, beschermde Natura 2000-gebieden moeten worden aangewezen. Ook kan een instandhoudingsdoelstelling voor de wolf worden toegevoegd bij bestaande Natura 2000-gebieden. Voor diersoorten met een zeer groot territorium, zoals de wolf, gaat het hierbij om de plaatsen in hun natuurlijke verspreidingsgebied die de fysische en biologische elementen vertonen die voor hun leven en voortplanting essentieel zijn. Op dit moment zijn zulke gebieden niet aangewezen in Nederland.

Het aanwijzen van Natura 2000-gebieden voor de wolf in Nederland is een bevoegdheid van het ministerie van LNV. Het ministerie moet daartoe regelmatig bepalen of de aanwijzing nodig is. Voor die bepaling moet steeds opnieuw worden getoetst aan de meest recente wetenschappelijke inzichten. Een belangrijk handvat daarbij is de regelmatig geactualiseerde Europese referentielijst. Daarop staan voor iedere betrokken lidstaat habitattypen en soorten die regelmatig en van nature voorkomen. De wolf wordt tot nu toe niet genoemd voor Nederland. Naast de referentielijst hanteert het ministerie van LNV het criterium dat een soort minimaal tien aaneengesloten jaren in Nederland aanwezig moet zijn.<sup>14</sup> Deze periode begint op het moment dat een soort zich voor het eerst voortplant. Voor de wolf in Nederland was dat 2019. Ook moet de soort zich binnen de periode van tien jaar regelmatig hebben voortgeplant.

---

<sup>13</sup> Art. 11.27 jo. 11.22, eerste lid, onder b tot en met g Bal.

<sup>14</sup> Deze beleidslijn staat onder andere beschreven in de 'Kamerbrief Wolvenbeleid' van Minister Van der Wal-Zeggelink van 5 september 2023, Kamerstukken II 2022/23, 33 576, nr. 576.

#### **4.4. Bevoegdheden overheden**

De bevoegdheid voor het verlenen van omgevingsvergunningen voor ff-activiteiten met betrekking tot de wolf ligt over het algemeen bij Gedeputeerde Staten. In gevallen van nationaal belang is de Minister van Natuur en Stikstof bevoegd gezag.<sup>15</sup> Provincies kunnen omgevingsvergunningen verlenen voor flora- en fauna-activiteiten en andere activiteiten die betrekking hebben op de wolf. Zowel provincies als het ministerie van LNV zijn bevoegd om bepaalde situaties vrij te stellen van de omgevingsvergunningplicht.

Provincies zijn verantwoordelijk voor het beleid ten aanzien van wolven op hun grondgebied, tenzij in dit wolvenplan of op basis van wetgeving expliciet is aangegeven dat de verantwoordelijkheid elders ligt. Ook zijn de provincies verantwoordelijk voor het beleid met betrekking tot de tegemoetkoming in de landbouwschade die door wilde dieren, waaronder de wolf, wordt veroorzaakt.

De provincies hebben BIJ12 gemandateerd om te beslissen op aanvragen voor een tegemoetkoming in faunaschade aan landbouw. BIJ12 draagt daarnaast zorg voor voorlichting over schadepreventie, coördineert de monitoring van de wolf en beheert het wolvenmeldpunt.

[Bevoegdheid burgemeester – Gereserveerd: aanvulling vanuit Meije? ]

#### **4.5. Internationaal beleid en wolvenmanagementplan**

[Gereserveerd: te bepalen in vergadering WWG 14 mei 2024]

---

<sup>15</sup> Art. 4.12 Omgevingsbesluit.