



Memo

Aan: BIJ12

Van: 5.1.2.e 5.1.2.e 5.1.2.e

Datum: 31 mei 2024

Inzake: **De Wolvenverordening van Niedersachsen (schnell abschluss)**

CONCEPT

Betreft: Juridische aspecten van het Duitse soortenbeschermingsrecht in relatie tot het in Nederland geldende juridische kader rond wolven

I. Inleiding

In Niedersachsen is er een interventierichtlijn wolf-vee die erg lijkt op het Gelderse voorstel. 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.¹ 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".

Artikel 16 Habitatrichtlijn 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 Habitatrichtlijn – binnen strikte randvoorwaarden - toestemming kan worden gegeven om af te wijken van de in art. 12 Habitatrichtlijn opgenomen verbodsbepalingen. De wijze waarop art. 16 Habitatrichtlijn 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;

¹ Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna.

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 soortenbeschermingsrecht²

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". Daarom is in beginsel elk doden of ieder verstoren van een bijlage IV soort Habitatrictlijn verboden.³

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

² Gebaseerd op: 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.

³ 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.

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 een graasdier of hert heeft gedood, of verwond.
2. Er is sprake van ernstige economische schade als de schade 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 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 § 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.⁴ 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 Nedersachsen 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.⁵ 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 gegevens die beschikbaar zijn, moet worden aangenomen dat er een voldoende risico bestaat op een voldoende ernstige schade".⁶ 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.⁷ 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.⁸ 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

⁴ HvJ 8 juni 2006, C-60/05, ECLI:EU:C:2006:378; HvJ 7 maart 1996, C-118/94, ECLI:EU:C:1996:86.

⁵ HvJ 11 juni 2020 (Roemeense wolf), C-88/19, ECLI:EU:C:2020:458

⁶ Conclusie AG Kokott 13 februari 2020, Zaak C-88/19, ECLI:EU:C:2020:93

⁷ HvJ 8 juli 1987, C-247/85, ECLI:EU:C:1987:339.

⁸ HvJ EU van 14 juni 2007 (Finse wolven-arrest I), C-342/05, ECLI:EU:C:2007:341

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 Niedersachsen 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.⁹ 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

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.¹⁰ 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

⁹ Conclusie AG Kokott 13 februari 2020, Zaak C-88/19, ECLI:EU:C:2020:93

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

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 2024.¹¹

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:

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.

¹¹ Oberverwaltungsgericht Niedersachsen van 12 april 2024, ECLI:DE:OVGNI:2024:0412.4ME73.24.00

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.¹²

Verder mogen, volgens § 22 lid 4 zin 1 BundesJagdGesez, de voor de opfok noodzakelijke ouderdieren, ook die van wild zonder gesloten seizoenen, 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?

5.2.2 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 niet onomstreden¹³ 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.¹⁴ 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.

¹² Art. 11.46 Bal.

¹³ Het Verwaltungsgerichtshof Hannover oordeelde dat dit systeem in strijd was met het recht.

¹⁴ HvJEU 10 oktober 2019 (Finse wolven-arrest II), C-674/17, ECLI:EU:C:2019:851, punt 73