



Memo

Aan: BIJ12

Van: 5.1.2.e 5.1.2.e 5.1.2.e

Datum: 27 mei 2024

Inzake: Interventierichtlijn wolf-vee

Betreft: Juridische aspecten interventierichtlijn wolven deel A en B

Inleiding

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 - 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?

Deze vragen worden hierna eerst weergegeven en vervolgens beantwoord (Deel A advies).

Hiernaast zijn door BIJ12 nog een aantal aanvullende vragen geformuleerd. Deze worden weergegeven en beantwoord in deel B van dit advies.

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.

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 gegeven 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 begrensd 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 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.

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.

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

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

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

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.

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

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

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

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

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 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 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 expert judgement - 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

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.

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

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“.

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

¹⁷ art. 2.18 lid 1 onder g Omgevingswet

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

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

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

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

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.

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 ČAPETA van 18 januari 2024, Zaak C-601/22 Umweltverband WWF Österreich (ECLI:EU:C:2024:62) over het bejagen van wolf 158MATK, punt 108 .

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

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

²³Art. 11.63 Bal.

²⁴Zie art. 11.63 lid 3 onder b. Bal.

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 B

IV 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 individueel 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 ^{5.1.2.e} 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

²⁵ Mond. Mededeling deskundige ^{5.1.2.e}, Zoogdierverseniging (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.

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

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 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 toezichhouders 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'.

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

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.

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 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

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

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

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 'vergismoorden' worden voorkomen en dat een verband kan worden gelegd tussen de schadelocatie en het te doden dier.