

## Juridisch Naslagwerk Interventierichtlijn wolf-vee

Indien Drenthe besluit over te gaan tot het afschieten van probleemwolven bij aanvallen op vee, is de kans op juridische procedures aanzienlijk. De wolf geniet bescherming onder Europese en nationale wetgeving, met name door de Europese Habitatrictlijn, die strenge voorwaarden stelt aan het beheer van en ingrijpen in populaties van beschermde soorten zoals de wolf. Afschot is enkel toegestaan onder zeer strikte voorwaarden en na grondige overweging van alternatieve oplossingen. Hierbij moet worden aangetoond dat er geen bevredigende andere oplossingen zijn, dat afschot noodzakelijk is in het kader van een wettelijk belang, zoals ter bescherming van belangrijke economische belangen of openbare veiligheid, en dat geen afbreuk gedaan wordt aan de gunstige staat van instandhouding van de soort (Trouwborst et al, 2013; IPO, 2019; Boerema et al 2021; Boerema L, 2024 a,b; Sietses D, 2024).

Het beheer van wolven, waaronder in sommige gevallen afschot, is strikt gereguleerd onder Europese en nationale wetgeving. Naast de voorwaarde dat er geen andere bevredigende oplossing bestaat, moet zij nodig zijn in het kader van:

1. **Bescherming van Wilde Flora en Fauna of Natuurlijke Habitats:** Het beheer moet noodzakelijk zijn voor de bescherming van wilde flora en fauna of voor de instandhouding van natuurlijke habitats.
2. **Voorkomen van Ernstige Schade:** Het beheer, inclusief afschot, moet noodzakelijk zijn om ernstige schade te voorkomen, met name aan gewassen, vee, bossen, visgronden, wateren, of andere vormen van eigendom.
3. **Onderzoek en Onderwijs:** Beheer mag plaatsvinden voor wetenschappelijk onderzoek, onderwijs, repopulatie, herintroductie van deze soorten, of voor de daarvoor benodigde kweek, met inbegrip van de kunstmatige vermeerdering van planten.
4. **Geen Afbreuk aan Gunstige Staat van Instandhouding:** De activiteit mag geen afbreuk doen aan het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan. Dit houdt in dat elke ingreep niet mag leiden tot een verslechtering van de status van de populatie van de soort in kwestie (Zie ook bijlage 1).

Een cruciaal punt zit in punt 4: Het **streven** de populaties in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan. In tegenstelling tot de provincie Gelderland, die van samenleven met de wolf uitgaat (Provincie Gelderland, 2024), streeft Gedeputeerde Staten naar een wolvenvrije regio, waardoor aan de laatstgenoemde voorwaarde (streven naar een gunstige staat van instandhouding) niet wordt voldaan. Althans, de kans is groot dat een bestuursrechter het op die wijze zal interpreteren (zie ook Boerema L, 2024a). Om die reden is het juridische risico bij interventies groter dan in Gelderland. De provincie Gelderland brengt globaal in beeld op welke wijze aan de gunstige staat van instandhouding wordt gewerkt, hetgeen een steviger fundament biedt voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor interventies en beheer van de wolf. Overigens blijft het ook in Gelderland onzeker of deze uitwerking voldoende zal zijn bij juridische procedures.

Het tweede juridische risico zit in het punt dat er, ook gezien de onduidelijkheid over de gunstige staat van instandhouding, absolute zekerheid moet bestaan dat het bij het doden van een

probleemwolf dit individu daadwerkelijk verantwoordelijk is geweest voor de herhaalde aanvallen op hetzelfde vee binnen een wolfwerend raster. Dit is in de praktijk zeer moeilijk te realiseren. Er zijn diverse juridische onderzoeken uitgevoerd naar de haalbaarheid van een dergelijke richtlijn en naar populatiebeheer in het algemeen (Boerema L, 2024 a,b; Trouwborst et al, 2013). Ook de provincie Fryslan heeft onderzoek laten uitvoeren naar de juridische houdbaarheid van een interventierichtlijn wolf-vee (Sietes D, 2024). Een interventierichtlijn waarbij sprake is van afschot van een probleemwolf zal zeer moeilijk of geheel niet binnen wettelijke kaders passen.

### **Beschermingsstatus van de Wolf**

De wolf geniet een hoge beschermingsstatus in Europa onder de Habitatrichtlijn, die de lidstaten verplicht om strikte beschermingsmaatregelen te nemen voor bepaalde soorten, waaronder de wolf. Elk besluit tot afschot dat niet in lijn is met deze richtlijn of onvoldoende gemotiveerd kan worden, vormt een potentieel juridisch risico.

- **Rechtszaken:** Als afschot plaatsvindt onder omstandigheden die niet volledig voldoen aan de bovenstaande criteria, kan dit leiden tot rechtszaken van natuurbeschermingsorganisaties of particulieren die vinden dat de actie in strijd is met de wet.
- **Schending EU-wetgeving:** Een onrechtmatig afschot kan worden beschouwd als een schending van de EU-wetgeving, wat kan resulteren in inbreukprocedures tegen Nederland, met potentiële financiële en reputatieschade als gevolg.
- **Publieke en Politieke Reactie:** Afgezien van juridische risico's moet ook rekening worden gehouden met de publieke en politieke reactie. Negatieve publiciteit of politieke druk kan de provincie verder onder druk zetten en bijdragen aan het risico van juridische stappen.

Er kunnen diverse maatregelen worden genomen die het juridische risico verminderen. Deze maatregelen kunnen zowel gericht zijn op het voorkomen van conflicten als op het ondersteunen van de wolfpopulatie op een wijze die acceptabel is voor de lokale gemeenschap en in lijn is met nationale en Europese wetgeving. Sommige punten zijn in paragraaf 5 van de Aanpak Wolf provincie Drenthe reeds beschreven:

- Versterken van Preventieve Maatregelen,
- Monitoring en Onderzoek
- Habitatverbetering en –connectiviteit
- Publieke Voorlichting en Betrokkenheid
- Compensatieregelingen en Economische Stimulansen
- Samenwerking en Stakeholderbetrokkenheid
- Beleids- en Implementatiezorgvuldigheid
- Internationale Samenwerking

### **Volledige legalisering van ingrijpen**

Om beheer van wolven en probleemwolven in het bijzonder volledig binnen de vigerende wettelijke kaders te krijgen, zullen een aantal stappen moeten worden doorlopen. Vaststaat dat voor het legaliseren van afschot van probleemwolven de gunstige staat van instandhouding moet worden betrokken (Trouwborst et al, 2013; IPO, 2019; Boerema et al 2021; Boerema L. 2024 a,b; Sietes D,

2024). Het Europese Hof bevestigt weliswaar dat het doden van een of meerdere exemplaren van een wolf neutraal kan zijn, in die zin dat het uitzicht op een gunstige staat van instandhouding daardoor niet verslechtert (Trouwborst et al, 2013). Een dergelijk flexibele benadering is volgens het Europese Hof uitsluitend mogelijk wanneer het uiteindelijk bereiken en handhaven van een gunstige staat van instandhouding gewaarborgd wordt middels een helder en uitgebreide set aan passende, effectieve en controleerbare maatregelen (Trouwborst et al, 2013; Boerema et al 2021; Boerema L. 2024 a. Dit zou op de navolgende wijze uitgewerkt kunnen worden:

De staat van instandhouding van de wolf is momenteel ongunstig, op feitelijk alle aspecten waarop dit vanuit de Habitatrictlijn moet worden beoordeeld (Boerema et al, 2021). Er is discussie over of de gunstige staat op lidstaat niveau dient te worden gezien of op het niveau van een grensoverschrijdende populatie (Trouwborst et al 2013). Voor de wolf is verder in dit verband relevant dat Nederland te klein is om ook op de langere termijn een populatie wolven te huisvesten die op zichzelf groot genoeg is om een gunstige staat van instandhouding te bereiken (Boerema et al, 2021). Ook de Europese commissie stelt dat internationaal populatiemanagement een randvoorwaarde is voor het beheer van de populaties wolven, zowel voor wat betreft actief, als passief beheer. Het is immers alleen mogelijk aan de eisen die het Hof stelt te voldoen als de staat van instandhouding binnen het gehele leefgebied van de relevante populatie wordt beoordeeld en gemonitord en bij een toetsing in het kader van een derogatie (in dit geval toestemming voor afschot als interventiemiddel bij schade aan vee) wordt betrokken. Dit betekent dat voor wolvenbeheer uit een grensoverschrijdend beheerplan moet blijken wat onder een gunstige staat van instandhouding van de betrokken populatie wordt verstaan, en wordt aangegeven welke maatregelen door elk deelnemend land moeten worden ondernomen om deze staat van instandhouding te bereiken of te behouden. Zodra een volwaardig wolvenmanagementplan op populatieniveau is ontwikkeld voor een grensoverschrijdende populatie, dan lijkt de grensoverschrijdende populatie een geschikte maatstaf voor het beoordelen van het effect op de staat van instandhouding (Boerema et al, 2021).

Samenvattend betekent dit wat betreft het doden van een probleemwolf binnen de huidige wettelijke kaders, dat de volgende randvoorwaarden van toepassing zijn:

1. Een actieve rol van de provincie, richting het bereiken van de gunstige staat van instandhouding van de wolf op internationaal niveau. Daarbij zou een eerste stap kunnen zijn: Een heldere en uitgebreide set aan passende, effectieve en controleerbare maatregelen die hieraan bijdragen.
2. Bij het doden van een probleemwolf dient aangetoond te worden dat de wolf afwijkend gedrag vertoont, zoals meerdere aanvallen achter elkaar en achter een wolfwerend raster, en dat met zekerheid het juiste individu uit de populatie wordt weggenomen.

#### **Recente jurisprudentie in Neddersachsen 12 april 2024.**

Duitsland had al enige jaren een interventierichtlijn wolf-vee geïmplementeerd: Bij meer dan twee aanvallen van een wolf op vee achter een wolfwerend raster op dezelfde locatie binnen 21 dagen mocht er overgegaan worden op "Schnellabschüsse" van een wolf. Op basis van onderzoek werd aangenomen dat de kans heel groot is dat het dan om een en dezelfde wolf gaat. Door natuurbeschermingsorganisaties was tegen deze richtlijn beroep aangetekend.

Bij uitspraak op 12 april 2024 heeft het Niedersächsisches Obergerverwaltungsgericht (Beschluss, 12. April nr. 20244 ME 73/24-5 B 969/24) besloten dat het beroep van de natuurbeschermingsorganisaties gegrond is en daarmee is de richtlijn van tafel. De uitspraak is gegrond op 4 zaken:

- 1 Natuurbeschermingsorganisaties zijn ten onrechte niet betrokken bij de richtlijn;
- 2 Onvoldoende aangetoond dat er geen alternatieven waren (betere bescherming vee);
- 3 Onvoldoende gemotiveerd waarom de schade op vee ernstig is.
- 4 Onvoldoende gemotiveerd dat het af te schieten dier ook daadwerkelijk het schadeveroorzakende dier is.

De volledige tekst van de uitspraak laat zien dat het bijzonder lastig zo niet onmogelijk zal worden om tot een richtlijn te komen die overeind zal blijven in gerechtelijke procedures.

## Referenties

- Biersteker, L.; Planillo, A.; Lammertsma, D.R.; van der Sluis, T.; Knauer, F.; Kramer-Schadt, S.; van der Grift, E.A.; van Eupen, M.; Jansman, H.A.H. 2024. Habitatgeschiktheid voor de wolf in Nederland. Een modelanalyse. Wageningen. (Rapport / Wageningen Environmental Research 3350). <https://www.bij12.nl/actueel/rapport-gepubliceerd-over-mogelijke-leefgebieden-wolf-in-nederland/>
- Boerema L. 2024a. De Wolfenverordening van Niedersachsen (schnell abschuss). In opdracht van Bij12.
- Boerema L. 2024b. Interventierichtlijn wolf-vee. Juridische aspecten interventierichtlijn wolven deel A en B. In opdracht van Bij12.
- Boerema L & Van den Brink D.B. Freriks, A.A. 2021. 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. Element Advocaten. <https://www.bij12.nl/wp-content/uploads/2023/11/Rapport-Juridische-analyse-De-juridische-bescherming-van-de-wolf-door-Boerema-VdBrink-en-Element-advocaten-2021.pdf>
- Klees, D. Van Leeuwen, J. Van Norren E. 2018. Monitoringsplan Wolf. Steunstichting VZZ, Zoogdiervereniging. Opdrachtgever: BIJ12. <https://www.bij12.nl/wp-content/uploads/2023/11/Monitoringplan-Wolf-2019.pdf>
- IPO. 2019. Interprovinciaal wolvenplan. IPO, Den Haag. <https://www.bij12.nl/onderwerp/wolf/beleid-en-organisatie/>
- IPO 2023a, Interventie richtlijnen – interprovinciaal wolvenplan. IPO, Den Haag. <https://www.ipo.nl/media/twyjkbqe/interprovinciaal-wolvenplan-addendum-2023-interventierichtlijnen.pdf>
- IPO 2023b. Addendum Interprovinciaal wolvenplan. IPO, Den Haag. (Subsidieregelingen). <https://www.bij12.nl/onderwerp/wolf/beleid-en-organisatie/>
- Kamerbrief, dd. 24 mei 2024. Betreft: Samenleven met de wolf (RDA 2024). <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2024/05/24/samenleven-met-de->

[wolf#:~:text=Minister%20Van%20der%20Wal%2DZeggelink,beschermd%20status%20van%20de%20wolf.](#)

- Niedersächsisches Obergerverwaltungsgericht (Beschluss, 12. April nr. 20244 ME 73/24-5 B 969/24).  
<https://oberverwaltungsgericht.niedersachsen.de/aktuelles/presseinformationen/ausnahmegenehmigung-zur-zielgerichteten-letal-entnahme-eines-wolfs-war-rechtswidrig-231912.html>
- Provincie Gelderland. 2024. Grenzen aan de wolf. Gelders wolvenbeleid 2024.  
<https://www.gelderland.nl/nieuws/grenzen-aan-de-wolf-in-gelderland>
- Raad van Advies voor Dieraangelegenheden. 2024. Samenleven met wolven in Nederland.  
<chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfaindkaj/https://open.overheid.nl/documenten/56e837e8-1995-40e1-9a0d-7817b0689827/file>
- Sietses D. 2024. Memorandum Provincie Fryslan. Advies Wolvenbeleid. Aardema Van Boetzelaer Advocaten, Heerenveen. In opdracht van Provincie Fryslan.
- Trouwborst, A., Bastmeijer, C. J., & Backes, C. W. (2013). Wolvenplan voor Nederland: Naar een gedegen juridische basis. Tilburg University.  
[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2555036](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2555036)

## Bijlage 1 Gunstige staat van instandhouding

Het concept van een gunstige staat van instandhouding is een fundamenteel aspect van de Habitatrichtlijn en heeft als doel de langetermijnoverleving van soorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied binnen de EU te verzekeren. Dit omvat het behouden of herstellen van populatiegroottes en -structuren, en de kwaliteit en kwantiteit van hun habitats, zodanig dat de soorten kunnen blijven voortbestaan, zich voortplanten, en hun verspreidingsgebied behouden of uitbreiden.

De mogelijke verlaging van de beschermingsstatus zou voornamelijk de toelaatbare beheermaatregelen kunnen beïnvloeden, zoals het onder bepaalde voorwaarden toestaan van afschot om ernstige schade of risico's voor de menselijke gezondheid en veiligheid te voorkomen. Echter, elk beheer van de wolfpopulatie zou nog steeds moeten bijdragen aan de instandhouding van de soort op de lange termijn. Lidstaten, waaronder Nederland en Duitsland, zouden verplicht blijven om effectieve beschermings- en beheerstrategieën te implementeren die in overeenstemming zijn met de doelstellingen van de Habitatrichtlijn, ongeacht de specifieke beschermingsstatus van de wolf.

Dit betekent dat, zelfs met een lagere beschermingsstatus, acties die de gunstige staat van instandhouding van de wolf in gevaar brengen of de populatie onder een veilig niveau brengen, niet toegestaan zouden zijn. Het nauwkeurig monitoren van wolvenpopulaties en het regelmatig beoordelen van hun staat van instandhouding blijven essentieel om ervoor te zorgen dat beheersmaatregelen zowel effectief als duurzaam zijn.

Een "gunstige staat van instandhouding" van een soort houdt in dat:

- **Populatiedynamiek:** De soort zich in zulke aantallen bevindt dat het op lange termijn kan overleven. De populatiegroottes en -structuren zijn zodanig dat de soort niet alleen kan blijven bestaan, maar ook kan floreren zonder dat er een onmiddellijk risico is op uitsterven.
- **Verspreidingsgebied:** Het natuurlijke verspreidingsgebied van de soort niet wordt verkleind of dreigt te worden verkleind in de nabije toekomst.
- **Leefgebied:** Er voldoende habitat van goede kwaliteit beschikbaar is om de populaties op lange termijn te behouden, en er maatregelen worden genomen om dit te behouden of te herstellen waar nodig.
- **Toekomstperspectief:** De lange termijn voortbestaan van de soort is verzekerd, rekening houdend met de variabiliteit van populatiegroottes en trends.

### Hoe wordt dit toegepast op wolven?

Voor wolven betekent het behalen van een gunstige staat van instandhouding dat er effectieve maatregelen zijn getroffen om hun habitats te beschermen, te herstellen en te beheren, populaties te monitoren, en zo nodig acties te ondernemen om bedreigingen te minimaliseren.