

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



Luuk Boerema
Annelies Freriks
Bob van den Brink

**Boerema &
van den Brink B.V.**
Legal & Ecological Consultants on Wildlife and Biodiversity



ELEMENT.
A D V O C A T E N

24 september 2021

In opdracht van: BIJ12

BIJ12

Werkt voor provincies

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

Opdrachtgever	:	BIJ12 Utrecht
Rapport nummer	:	2021/wolfbij12/2DC
Status	:	Definitief
Datum	:	24 september 2021
Auteurs	:	Boerema, Mr. Drs. L (Luuk) Boerema & Van den Brink b.v. Freriks, Mr.Dr. A.A.(Annelies) Element Advocaten Brink, D.B.(Bob) van den, M.Sc. Boerema & Van den Brink b.v.

Foto voorpagina: Sjon Heijenga © BIJ12

Dit rapport kan geciteerd worden als:

Boerema, Mr. Drs. L (Luuk), Freriks, Mr. Dr. A.A.(Annelies) en Brink, D.B.(Bob) van den, M.Sc.(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, Boerema & Van den Brink B.V., Houwerzijl/Element Advocaten, Best.

Overname, openbaarmaking van (teksten of delen van) dit rapport is toegestaan na vrijgave opdrachtgever, mits met duidelijke bronvermelding, zie hierboven.

Disclaimer aansprakelijkheid

Het onderzoek voor dit rapport is zorgvuldig uitgevoerd. Desondanks kunnen aan het rapport en de conclusies geen rechten worden ontleend. Boerema & Van den Brink B.V. en Element Advocaten zijn niet aansprakelijk voor directe of gevolgschade die kunnen voortvloeien uit toepassing van de in het rapport opgenomen beschrijvingen, conclusies, aanbevelingen of resultaten uit dit rapport alsmede overige werkzaamheden.

Opdrachtgever vrijwaart Boerema & Van den Brink B.V. en Element Advocaten in deze tevens voor aanspraken van derden.

Voorwoord

Voor u ligt het rapport 'De juridische bescherming van de wolf in Nederland en in een aantal andere Europese landen'. Dit rapport is in opdracht van de 12 provincies (IPO) voor BIJ12 opgesteld door Boerema & Van den Brink b.v. in samenwerking met Element advocaten, om meer duidelijkheid te geven over de juridische status van de wolf en om antwoord te geven op diverse juridische vragen die spelen in de maatschappij.

Dit rapport brengt het meest recente juridisch kader in beeld op basis van de meest recente inzichten in de feiten en cijfers over de wolf in Nederland en is mede opgesteld ter ondersteuning voor het te vormen beleid van de provincies. Het rapport draagt bij om de juiste kaders en juridische perspectieven mee te geven met betrekking tot de omgang met de wolf in Nederland. Dit geldt onder andere voor dierhouders en natuurbeheerders, maar ook voor de bevolking in brede zin. Juist omdat hierover veel publiekelijk debat plaatsvindt.

Het rapport is opgebouwd uit drie delen: een analyse van de internationale en Europese juridische kaders ten aanzien van de bescherming van de wolf. Daarnaast is een rechtsvergelijking gemaakt van hoe verschillende Europese landen hiermee omgaan. Tot slot is uiteengezet welke juridische middelen en welke wettelijke kaders gelden bij specifiek geduide situaties. Dit leidt tot een gedegen overzicht van bouwstenen voor de zgn. handelingsprotocollen.

Door deze uitgebreide juridische analyse zijn zo veel mogelijk aspecten binnen het wolvenvraagstuk verduidelijkt. De uitkomsten bieden onder andere input voor de in 2022 te verschijnen geactualiseerde versie van het Interprovinciaal wolvenplan, waartoe het Interprovinciaal Overleg (IPO) heeft besloten. De actualisatie is nodig om ook na 2021 richting te geven aan de gezamenlijke beleidsuitvoering van provinciale taken in het wolvendossier.

De gezamenlijke provincies hopen hiermee een bijdrage te leveren aan een goede manier van samenleven tussen mens en wolf.

Jolinda van der Endt, directeur BIJ12

Van de auteurs

Dit rapport 'De juridische bescherming van de wolf in Nederland en in een aantal andere Europese landen' is tot stand gekomen in een relatief korte tijd. Dat kon met name dankzij het feit dat er een hele goede basis lag, in de vorm van het rapport van Arie Trouwborst, Kees Bastmeijer en Chris Backes uit 2013. Hun rapport, 'Wolvenplan voor Nederland: naar een gedegen juridische basis. Een juridisch onderzoek ter ondersteuning van de opstelling van een Nederlands wolvenplan' is dusdanig robuust en volledig dat het nog steeds kan gelden als een stevig fundament voor iedereen die zich wil verdiepen in de juridische bescherming van de wolf. Wij hebben dit basisdocument als vertrekpunt genomen en het waar nodig in verband met relevante juridische ontwikkelingen (zoals recente uitspraken van het Europese Hof van Justitie) aangevuld of geactualiseerd. Wat dat betreft vielen we met de neus in de boter: in de afgelopen jaren is er een aantal interessante uitspraken door het Hof gedaan, juist over de bescherming van de wolf en de uitzonderingen die daarop mogelijk zijn. Het onderzoek naar de juridische bescherming van de wolf in ons omringende lidstaten van de Europese Unie heeft ons veel nieuwe inzichten opgeleverd. Het is – naar ons oordeel – een interessant overzicht, waarbij steeds naar voren komt dat in alle lidstaten Staten actief wordt gezocht naar een evenwicht tussen bescherming en het actief beheren van de wolf. Aanvullend staat het op een goede manier omgaan met potentiële wolf-mens conflicten centraal. Wij hopen dat de opdrachtgever met het laatste deel van dit advies – de bouwstenen voor handelingsprotocollen – in staat zal zijn om beleid te maken en uit te voeren dat recht doet aan de bescherming van dit mythische en vaak omstreden dier, de wolf.

Wij willen de begeleidingsgroep, opdrachtgevers en betrokken contactpersonen bedanken voor hun commentaren en de discussies, en we willen Hugh Jansman danken voor het plezierige overleg over de afstemming met de in hoofdzaak ecologische studie 'De wolf terug in Nederland'.

September 2021,

Luuk Boerema,
Annelies Freriks,
Bob van den Brink.

Inhoud

Voorwoord	3
INHOUD	5
Leeswijzer	7
SAMENVATTING	8
DEEL A. ANALYSE VAN DE BESTAANDE INTERNATIONAALRECHTELIJKE EN EUROPEESRECHTELIJKE VERPLICHTINGEN TEN AANZIEN VAN DE BESCHERMING VAN DE WOLF	13
1. Soortenbeschermingsregime	13
1.1 Internationaal recht.....	13
1.2 Europees recht.....	14
1.2.1 Bescherming wolf.....	14
1.2.2 Uitzonderingen.....	19
2. Gebiedsbescherming	30
3. Actieve beschermingsmaatregelen	31
3.1 Wettelijk kader.....	31
3.2 Draft Guidance 2019	31
3.3 Jurisprudentie Hof van Justitie.....	32
3.4 Actieve maatregelen voor de wolf binnen Natura2000	32
3.5 Actieve maatregelen buiten Natura 2000	32
3.6 De rol van soortenbeschermingsplannen	33
3.7 Eisen aan het soortenbeschermingsplan als onderbouwing voor uitzonderingen (derogaties)	33
3.8 Allesomvattende actie-/beheerplannen voor wolven	34
4. 'Go & no go'-gebieden voor de wolf;	35
4.1 Wettelijk kader.....	35
4.2 Inperken van migratie- of vestigingsmogelijkheden van de wolf in algemene zin	36
4.3 Beperken van de toegang tot, of zonering van grote gebieden	36
4.4 Zonering en de verhouding tot de verplichting tot het aanwijzen van Natura 2000-gebieden	39
4.5 Op voorhand aanwijzen van corridors en/of gebieden als wolvenleefgebied of verblijfplaats.....	39
4.6 Instrument programma.....	40
5. Internationale samenwerking – 'population level management'	40
DEEL B-I. UITGEBREIDE RECHTSVERGELIJKING BESCHERMING WOLF FRANKRIJK, DUITSLAND EN BELGIË (VLAANDEREN)	42
1. Aandachtspunten uit de rechtsvergelijking.....	43
2. Frankrijk.....	45
2.1 Beschrijving Europeesrechtelijke juridische status van de wolf binnen Frankrijk.....	45
2.2 Implementatie van Europees recht in nationale wet- of regelgeving	45
2.3 Juridisch kader maatregelen voor behoud of herstel gunstige staat van instandhouding.....	47
2.4 Juridisch kader toetsing artikel 16 Habitatrichtlijn	49
2.5 In welke gevallen wordt gekozen voor ingrijpen door middel van doden.....	50
2.6 Wolvenplan	51
2.7 Omgang met hybride wolven.....	52
3. Duitsland.....	54
3.1 Beschrijving Europeesrechtelijke juridische status van de wolf binnen Duitsland.....	54
3.2 Implementatie van Europees recht in nationale wet- of regelgeving	55
3.3 Juridisch kader maatregelen voor behoud of herstel gunstige staat van instandhouding.....	57
3.4 Juridisch kader toetsing artikel 16 Habitatrichtlijn	59
3.5 In welke gevallen wordt gekozen voor ingrijpen door middel van doden.....	59
3.6 Omgang met hybride wolven.....	59
3.7 Deelstaat Brandenburg	60
3.8 Deelstaat Niedersachsen.....	62

3.9 Deelstaat Nordrhein-Westfalen	64
4. België-Vlaanderen	66
4.1 Beschrijving Europeesrechtelijke juridische status van de wolf binnen Vlaanderen	66
4.2 Implementatie van Europees recht in nationale wet- of regelgeving	66
4.3 Juridisch kader maatregelen voor behoud of herstel gunstige staat van instandhouding	68
4.4 Juridisch kader toetsing artikel 16 Habitatrichtlijn	69
4.5 In welke gevallen wordt gekozen voor ingrijpen door middel van doden;	70
4.6 Wolvenplan Vlaanderen	70
4.7 Omgang met hybride wolven	71
DEEL B-II. BEKNOPTE RECHTSVERGELIJKING BESCHERMING WOLF	
ZWEDEN, FINLAND, POLEN, SLOVENIË, OOSTENRIJK EN SLOWAKIJE	72
5. Zweden	74
6. Finland	80
8. Polen	87
9. Slovenië	91
10. Oostenrijk	96
11. Slowakije	104
DEEL C. BOUWSTENEN VOOR HANDELINGSPROTOCOLLEN	108
1. Het opzettelijk verstoren van een wolf	108
2. Het vangen van een wolf	113
3. Het vangen, vervoeren, behandelen, opvangen en weer uitzetten van een gewonde wolf	116
4. Het uitzetten van een wolf	120
5. Vervoer van een levende wolf	121
6. Bezit van een wolf	122
7. Het zenderen en monitoren van een wolf	123
8. Het doden van een wolf	126
9. Bezit en het vervoer van een dode wolf, of producten van de wolf	129
Bijlage: Soortenbeschermingsbepalingen Omgevingswet	131

Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit drie delen die weliswaar een samenhang hebben, maar ook afzonderlijk gelezen kunnen worden.

Deel A bevat een analyse van de bestaande Internationaalrechtelijke en Europeesrechtelijke verplichtingen ten aanzien van de bescherming van de wolf. Het vertrekpunt voor dit deel van het rapport wordt gevormd door het rapport 'Wolvenplan voor Nederland: naar een gedegen juridische basis. Een juridisch onderzoek ter ondersteuning van de opstelling van een Nederlands wolvenplan'(hierna Trouwborst & Bastmeijer).¹ Dit deel A beschrijft nieuwe inzichten en ontwikkelingen – mede op grond van jurisprudentie – na het uitkomen van genoemd rapport.

Deel B bevat de resultaten van een uitgevoerde rechtsvergelijking naar het beschermingsregime van de wolf in een aantal Europese landen. Voor de landen Frankrijk, Duitsland en België (Vlaanderen) wordt een vrij uitgebreide beschrijving gegeven van de beschermingsstatus van de wolf alsook welke partijen bevoegd zijn om beslissingen te nemen inzake het maken van uitzonderingen op het beschermingsregime of het aanwijzen van gebieden ter bescherming van de wolvenpopulatie. Verder wordt aandacht besteedt aan opgestelde wolvenplannen in deze landen en hoe de landen omgaan met eventueel voorkomende wolf-hond hybriden.

Deel C gaat in op de vraag van opdrachtgever (BIJ12) om voorstellen te doen voor bouwstenen die gebruikt kunnen worden bij het formuleren van Nederlands beleid omtrent de bescherming van de wolf. In dit onderdeel is uitgewerkt welke juridische mogelijkheden provincies hebben om in probleemsituaties een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit op grond van de Omgevingswet te verlenen gericht op het verjagen, vangen, verplaatsen, opvangen of doden van de wolf.

1 A. Trouwborst, C.J. Bastmeijer, m.m.v. Ch.W. Backes, juli 2013. FF-95.-Trouwborst-Bastmeijer-2013-Juridische-toets-wolvenplan.pdf (bij12.nl).

Samenvatting

Deel A

Deel A van het rapport vormt een actualisering van 'Wolvenplan voor Nederland: naar een gedegen juridische basis. Een juridisch onderzoek ter ondersteuning van de opstelling van een Nederlands wolvenplan' van Trouwborst, Bastmeijer en Backes uit 2013. Dit onderzoek gaat in op de internationaalrechtelijke en Europeesrechtelijke kaders voor bescherming van de wolf. De wolf moet zowel op grond van internationale verdragen (met name Verdrag van Bern) als op grond van de Europese Habitatrichtlijn (Hrl) worden beschermd. De maatregelen die de lidstaten van de Europese Unie uit hoofde van de Hrl moeten nemen, zijn gericht op het in een gunstige staat van instandhouding behouden of herstellen van natuurlijke habitats en in het wild levende dier- en plantensoorten van communautair belang. Een van deze diersoorten is de wolf. De bepalingen uit de Hrl zijn dwingend voor de lidstaten van de Europese Unie. Vertrekpunt voor de bescherming van de wolf in Nederland vormen art. 12 en bijlage IV Hrl. Dit is het zogenaamde passieve soortenbeschermingsregime dat bestaat uit een aantal verbodsbepalingen. Dit regime is vertaald in de Wet natuurbescherming en krijgt ook een plaats in de Omgevingswet. Daaruit volgt dat de wolf een beschermde soort is. Een aantal handelingen ten aanzien van de wolf (waaronder het doden, vangen en opzettelijk verstoren) zijn verboden. Alleen als aan een drietal voorwaarden is voldaan kan een uitzondering worden gemaakt op deze verboden. Deze randvoorwaarden zijn opgenomen in art. 16 Hrl en neergelegd in de Wet natuurbescherming en straks de Omgevingswet. Uit de randvoorwaarden volgt dat alleen toestemming kan worden gegeven voor een ingreep ten aanzien van de wolf indien: a. de ingreep plaatsvindt vanwege een door de wet erkend belang, b. er geen andere bevredigende oplossing is voor de ingreep, en c. er geen afbreuk wordt gedaan aan het streven de populaties van de betrokken wolf in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan. Deze randvoorwaarden zijn cumulatief van toepassing en vormen de basis voor individuele besluiten, generieke besluiten en beleid ten aanzien van de wolf.

Een goede toepassing van het hiervoor genoemde kader vraagt van de lidstaten – in dit geval Nederland – niet alleen inzicht in de betekenis en de reikwijdte van de bepalingen, maar ook het duidelijk richting geven aan de wijze waarop kan worden omgegaan met het toestaan van uitzonderingen op de bescherming van de wolf. Bij deze uitleg en toepassing van het kader komt belangrijke betekenis toe aan de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie. In de afgelopen jaren heeft het Hof een aantal belangrijke arresten gewezen over de uitleg van het beschermingsregime. Daaruit volgt allereerst dat het 'natuurlijk verspreidingsgebied' waarbinnen de wolf moet worden beschermd, ruim moet worden uitgelegd. Dit omvat de geografische ruimte waar de betrokken soort zich van nature ophoudt of verspreidt, ook als dat door de mens bewoonde gebieden betreft. Uit internationale verdragen, de Hrl en de Nederlandse wetgeving volgt niet expliciet of het beschermingsregime ook geldt voor kruisingen tussen hond en wolf (hybriden). Zowel in Europees als internationaal verband zijn aanbevelingen gedaan om hybriden onder de verboden te laten vallen. De aanpak in de lidstaten van de Europese Unie is wisselend.

Voor de toepassing van het beschermingsregime is ook van belang hoe de staat van instandhouding moet worden bepaald en beoordeeld. Hoewel dit in belangrijke mate een ecologische vraag is, zijn er handreikingen opgesteld die richting geven aan het bepalen van de staat van instandhouding en bij het beoordelen welke gevolgen ingrepen ten aanzien van de wolf op de staat van instandhouding kunnen hebben. Verder is vanuit juridische optiek van belang dat bij een beoordeling van de effecten van ingrepen op de wolf niet alleen de lokale of de grensoverschrijdende populatie worden betrokken. Beide moeten worden beoordeeld en in onderling verband worden beschouwd. Omdat de in Nederland voorkomende wolven onderdeel uitmaken van een populatie die zich over meerdere landen uitstrekt, is deze rechtspraak van het Hof direct van belang voor de Nederlandse praktijk. Een goede uitvoering van de richtlijnverplichtingen vraagt om gecoördineerde acties en informatie uitwisseling met de buurlanden, gebaseerd op een gezamenlijk (beheer)plan.

De naleving van de Hrl verplicht de lidstaten niet alleen tot het vaststellen van een het bovenstaande beschermingskader, maar ook tot het treffen van concrete en specifieke beschermingsmaatregelen. Het zorgen voor voldoende verbindingzones en passende landschapselementen die bijdragen aan migratie en genetische uitwisseling past binnen deze verplichting tot het treffen van beschermingsmaatregelen. Ook in dit verband zijn afspraken met buurlanden relevant.

Zo lang de wolf niet in een gunstige staat van instandhouding is, zal het hiervoor beschreven regime noodzaken tot een kritische beoordeling van iedere vorm van ingrijpen in het voorkomen van de wolf. De mogelijkheid om in te grijpen zal mede afhankelijk zijn van de weging van de belangen die noodzaken tot een ingreep. Daarbij kan het treffen van planmatige beschermingsmaatregelen bijdragen aan de mogelijkheden om in individuele gevallen gemotiveerd af te kunnen wijken van de strikte bescherming van de wolf.

Naast het hierboven beschreven kader kent de Hrl ook een verplichting voor de lidstaten om – indien een soort in meer dan onbeduidende mate voorkomt in een lidstaat - Natura 2000-gebieden aan te wijzen voor soorten die in bijlage II van de Hrl zijn opgenomen. Bij diersoorten met een zeer groot territorium zoals de wolf ziet deze verplichting op plaatsen, binnen het natuurlijke verspreidingsgebied, die de fysische en biologische elementen bevatten die voor het leven en voortplanting essentieel zijn. Op dit moment zijn er in Nederland geen Natura 2000-gebieden aangewezen voor de wolf. Er zal regelmatig moeten worden gezien of aanwijzing voor de wolf moet plaatsvinden. Een handvat is in de eerste plaats de zogenaamde Europese referentielijst. Op deze regelmatig geactualiseerde lijst worden habitattypen en soorten opgenomen die regelmatig en van nature voorkomen in de betrokken lidstaat. De wolf wordt tot nu toe niet genoemd voor Nederland. Daarnaast hanteert Nederland het criterium dat een soort minimaal tien aaneengesloten jaren in Nederland aanwezig moet zijn. Deze periode gaat lopen vanaf moment dat een soort zich voor het eerst heeft voortgeplant. Ook moet de soort zich binnen de periode van tien jaar regelmatig hebben voortgeplant. In hoeverre dit criterium een juridisch houdbaar handvat biedt, is nog niet door de rechter getoetst.

Deel B

Deel B van dit rapport bevat een rechtsvergelijking met een aantal andere Europese landen. Hierin wordt beschreven hoe deze landen de verplichtingen uit de Hrl hebben geïmplementeerd in nationale wetgeving, maar ook op welke wijze wordt omgegaan met relevante bepalingen uit bijvoorbeeld voortvloeiende uit het CITES-verdrag en de Europese CITES-verordeningen. Daarbij is zowel naar het soortenbeschermingsregime als het gebiedsbeschermingsregime bekeken.

De rechtsvergelijking gaat allereerst en uitgebreid in op hoe dit geregeld is in Frankrijk, Duitsland en België (Deel B-I).

Omdat in Duitsland de verschillende deelstaten elk hun eigen bevoegdheden hebben is in de rechtsvergelijking een doorkijk gegeven naar de situatie zoals deze door de deelstaten Brandenburg, Nordrhein-Westfalen en Niedersachsen is vormgegeven. Hierbij wordt ingegaan op de wijze waarop het beschermingsregime van de wolf is verankerd. Hiernaast is bekeken onder welke voorwaarden en voor welk belang in het voorkomen van de wolf kan worden ingegrepen.

Voor België is enkel de situatie in Vlaanderen beoordeeld en beschreven.

Uit de rechtsvergelijking komen een aantal aandachtspunten die mogelijk ook voor de ontwikkeling van een nieuw Nederlands wolvenbeleid interessant kunnen zijn.

Internationaal soortenbeschermingsplan wolf

Uit deze rechtsvergelijking volgt uit de bestudeerde documenten dat bij alle beoordeelde landen in meer of mindere mate de behoefte wordt gevoeld aan enige vorm van internationale of grensoverschrijdende samenwerking of zelfs een internationaal soortenbeschermingsplan wolf. Hierop wordt hieronder uitgebreid ingegaan. Met name in Duitsland is deze wens nadrukkelijk aan de orde (zie hierna). Dit zou voor Nederland een relevant aangrijpingspunt kunnen vormen om de internationale samenwerking rond de wolf een positieve impuls te geven. Met een dergelijke

samenwerking kan vorm worden gegeven aan een beleidskader waarin wordt gestreefd naar meer evenwicht tussen het beschermen van de soort en het in bijzondere situaties kunnen afwijken van beschermingskaders.

Vrijstellingsregelingen verjagen/behandelen gewonde wolf/nooddoding

In twee van de onderzochte Duitse deelstaten zijn er via verordeningen vrijstellingen om een wolf, die actief mensen of vee benadert, te verjagen. Ook in Frankrijk kunnen de Prefecten een zelfde soort vrijstelling toekennen voor situaties waarbij een wolf actief vee benadert. Dit verjagen valt dan (mits daarbij de wolf geen letsel wordt toegebracht) niet onder het verbod op opzettelijke verstoring. Zowel in Frankrijk als in Duitsland worden verder bepaalde handelingen juridisch mogelijk gemaakt in geval van acute situaties. In de beoordeelde Duitse deelstaten zien we dat deze deelstaten in hun (wolven)verordeningen regelingen treffen in geval er een gewonde wolf wordt aangetroffen.

Hybriden

Het aantreffen van hybriden wolf-hond is in verschillende landen een punt van aandacht. De bescherming van hybriden en de vraag aan welke criteria een hybride moet voldoen om onder het beschermingsregime voor de wolf te vallen, zijn niet eenduidig en worden ook verschillend toegepast.

Natura 2000

In de landen waar de wolf al langer voorkomt (Duitsland, Frankrijk) zijn Natura 2000-gebieden aangewezen waarbinnen ook de wolf moet worden beschermd. Toch blijkt uit de rechtsvergelijking dat de verplichtingen uit de Hrl nog maar in beperkte mate worden uitgevoerd.

Voor de specifiek onderzochte landen zijn nog de volgende punten van belang.

Frankrijk

De bepalingen die voortvloeien uit de Hrl inzake het treffen van beschermingsmaatregelen van de wolf als strikt beschermde soort zijn in Frankrijk met name geïmplementeerd in de 'Code de L'Environnement'. De bevoegdheid voor de uitvoering van de wettelijke beschermingsmaatregelen, maar ook de besluitvorming om af te wijken van dit strikte wettelijke beschermingskader, ligt bij de prefecten van de Franse departementen. De Prefect van de regio Auvergne-Rhône-Alpes heeft een coördinerende rol bij de uitvoering van het beheer van wolven in geheel Frankrijk, ook buiten zijn eigen regio. Deze prefect is aangewezen en verantwoordelijk voor het opstellen van het Nationaal wolvenplan (zie hierna) en is ook de partij die jaarlijks het exacte aantal wolven vaststelt dat in het gehele land kan of mag worden geschoten in het belang van de bescherming van vee. Dit laatste is in Frankrijk in beginsel het enige belang op grond waarvan besluiten kunnen worden genomen om wolven te doden. Voor de bescherming van vee tegen aanvallen van wolven, en specifiek ook voor de bescherming van de zogenaamde pastorale veehouderijen in berggebieden, wordt het op basis van de nationale wetgeving mogelijk gemaakt om af te wijken van het verbod op verstoren, vangen of doden van wolven. Op welke wijze deze besluiten door de Prefecten genomen kunnen worden, welke vormen van afschot of verjaging kunnen worden toegestaan én op welke wijze een jaarlijks quotum van maximaal te doden wolven moet worden bepaald, ligt vast in een tweetal (kader)besluiten die op ministerieel (dus landelijk) niveau zijn genomen. Het Franse wolvenplan (Nationaal actieplan 2018-2023 wolven en veehouderij) vindt zijn juridische basis in deze kaderbesluiten. In essentie beschrijft het plan ook wat al in deze besluiten is opgenomen: Het toestaan van defensief afschot van wolven op het moment dat zij een kudde aanvallen en/of het uitvoeren van afschot van wolven in gebieden waar moeilijk te beschermen pastorale kuddes worden gehouden om hier de predatiedruk in algemene zin te verminderen.

De situatie in Frankrijk is moeilijk vergelijkbaar met die in Nederland. De omvang van het land, de verspreiding van wolven en het voorkomende aantal wolven leiden ertoe dat Frankrijk van oordeel is dat met goede monitoring voldoende zekerheden zijn ingebouwd om negatieve gevolgen op de staat van instandhouding te voorkomen indien (gelimiteerd) afschot wordt toegestaan. Ook gaat het hier om een andere wolvenpopulatie (hoofdzakelijk afstammend van de Italiaanse / alpine populatie) dan

de Centraal Europese populatie waarvan de meeste individuen van de wolven afkomstig zijn die wij nu in Nederland aantreffen.

Duitsland

In Duitsland is de wolf op grond van het federale 'Bundesnaturschutzgesetz' als strikt beschermde soort aangemerkt. De verboden die in de Hrl zijn benoemd zijn overgenomen in deze wetgeving. Bij een recente wetwijziging van maart 2020 is in deze wet een extra paragraaf 'omgang met wolven' opgenomen. Het doel van deze wetwijziging is om meer rechtszekerheid te creëren wanneer een vergunning/ontheffing kan worden verleend om een wolf te doden en hoe om te gaan met wolf-hond-hybriden. De zogenaamde Naturschutzbehörden van de verschillende deelstaten zijn het bevoegd gezag voor besluiten om af te wijken van de verboden als opgenomen in de Bundesnaturschutzgesetz. Een aantal deelstaten – waar inmiddels wolven voorkomen of waar de wolf regelmatig wordt waargenomen – hebben, binnen de kaders van de federale wetgeving, zaken rond bescherming en beheer van de wolf uitgewerkt in specifieke wolfsverordeningen. In hoofdzaak gaat het hier om een uitwerking van de situaties waarin er een vrijstelling geldt om wolven te verjagen, of onder welke voorwaarden er een vergunning kan worden afgegeven om wolven te vangen of – in een uiterste geval – te doden.

Sommige deelstaten hebben een apart wolvenplan opgesteld. Deze plannen gaan in de regel niet verder dan een beschrijving van de te treffen maatregelen in geval van zich een 'wolf – mens' conflict of een 'wolf – gehouden dier' conflict voordoet. De plannen hebben in de meeste gevallen een onduidelijke juridische status.

België-Vlaanderen

De voorwaarden uit de Hrl inzake het treffen van beschermingsmaatregelen van de wolf als strikt beschermde soort zijn voor Vlaanderen omgezet in het 'Natuurdecreet' en het daaronder vallende 'Soortenbesluit'. De bevoegdheid tot het nemen van beslissingen tot afwijking van de wettelijke verboden is toegekend aan het Agentschap Natuur & Bos. Dit agentschap neemt ook de initiatieven voor het opstellen van soortenbeschermingsprogramma's. In Vlaanderen is op dit moment nog geen sprake van besluitvorming gericht op het doden van wolven. Wel is recent een wolvenprotocol opgesteld en goedgekeurd. Op basis van dit protocol kan er in bepaalde situaties een toestemming worden afgegeven om af te wijken van de soortbeschermingsbepalingen in het Soortenbesluit. De procedures en verantwoordelijkheden zullen – voor zover nu bekend – nog moeten worden vastgelegd in een Ministerieel Besluit.

In Deel B-II wordt de juridische bescherming van de wolf en de mogelijkheden tot het geven van toestemming voor inbreuken op die bescherming besproken voor Zweden, Polen, Finland, Oostenrijk, Slowakije en Slovenië.

Anders dan de rechtsvergelijking die is gemaakt in Deel B-I gaat het hierbij om een beschrijving op hoofdlijnen en betreft het een globaal overzicht.

Deel C

Het derde deel – Deel C van dit rapport – bespreekt de juridische mogelijkheden die provincies hebben om in mogelijk voorkomende feitelijke situaties een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit op grond van de Omgevingswet te verlenen gericht op, bijvoorbeeld, het verjagen, vangen en verplaatsen, of doden van de wolf. Voorbeelden zijn het aantreffen van een gewonde wolf langs de weg, of agressief gedrag van een wolf tegenover een hond, of vee. Dit deel van het rapport levert de juridische 'bouwstenen' op voor het opstellen van beleid en handelingsprotocollen voor dergelijke concrete situaties, waarin 'mens – wolf' confrontaties kunnen optreden. Zo kunnen provincies afleiden welke afweging zij bij toestemmingsbesluiten voor het verstoren, vangen, of doden van een wolf moeten maken en welke randvoorwaarden daarbij in acht moeten worden genomen. Het uitgangspunt hierbij is steeds dat in individuele situaties besluitvorming moet plaatsvinden, die voldoet aan de strikte juridische kaders als uiteengezet in onderdeel A van dit rapport. In het rapport wordt aanvullend ingegaan op andere wettelijke eisen die aan, bijvoorbeeld, het behandelen van een gewonde wolf worden gesteld. Verder is ook gekeken naar de mogelijkheden om voor bepaalde, mogelijk vaker voorkomende situaties, op voorhand een vrijstelling van verbodsbepalingen te kunnen

geven, zoals voor het verjagen van een wolf die vee aanvalt, of dreigt aan te vallen. Een vrijstelling is een toestemmingsbesluit dat geldt voor bepaalde, concrete, vergelijkbare situaties, die zich vaker kunnen voordoen. Zo'n vrijstelling kan provinciaal gelden, maar ook landelijk, afhankelijk van of het besluit wordt genomen door Provinciale Staten, of de minister van LNV. De mogelijkheden voor een dergelijke vrijstelling worden overigens beperkt ingeschat, omdat het juridische stelsel primair uitgaat van het beoordelen van individuele en concrete situaties. Daarbij zal het in een aantal gevallen noodzakelijk zijn om advies in te winnen bij 'wolvendeskundigen' om te kunnen komen tot een voldoende draagkrachtige motivering van een besluit. Meestal zal in het geval van de wolf bij het overtreden van een wettelijk verbod, zoals bijvoorbeeld het verbod op opzettelijk doden van de wolf, dus een individueel toestemmingsbesluit moeten worden genomen. In de meeste gevallen is het College van Gedeputeerde Staten van de provincie waar de activiteit moet worden uitgevoerd, bevoegd tot het nemen van dat besluit. Onder de Omgevingswet wordt zo'n besluit een omgevingsvergunning genoemd. In dit deel van het rapport is – daar waar relevant en dit in de Nederlandse juridische context mogelijk lijkt – rekening gehouden met hetgeen in vergelijkbare situaties is toegestaan, of gebruikelijk is, in ons omringende landen, op basis van het rechtsvergelijkende deel van dit rapport.

Deel A.

Analyse van de bestaande Internationaalrechtelijke en Europeesrechtelijke verplichtingen ten aanzien van de bescherming van de wolf

Het vertrekpunt voor dit deel van het rapport wordt gevormd door het rapport 'Wolvenplan voor Nederland: naar een gedegen juridische basis. Een juridisch onderzoek ter ondersteuning van de opstelling van een Nederlands wolvenplan'(hierna Trouwborst & Bastmeijer).² Dit deel zal bestaan uit een actualisering van en – waar nodig - een aanvulling op dit rapport vanaf 2013. Het gaat daarbij om de volgende hoofdstukken:

In par. 1 wordt ingegaan op het hoofdstuk 'Soortenbescherming: de strikte bescherming van de wolf'. In deze paragraaf zal extra verdieping plaatsvinden ten aanzien van het thema 'gunstige staat van instandhouding'. Par. 2 gaat in op het hoofdstuk 'Gebiedenbescherming: Natura 2000 en de wolf'. Hier wordt gekeken naar de meest recente inzichten en verplichtingen die voortvloeien uit toepassing van de Europese richtlijnverplichtingen ten aanzien van gebiedsbescherming, zoals die blijken uit Commissierichtlijnen, beleid en jurisprudentie. In de derde paragraaf staat het hoofdstuk 'Actieve beschermingsmaatregelen' centraal. In dit onderdeel zal worden ingegaan op de laatste inzichten over de verplichtingen ten aanzien van het treffen van actieve soortenbeschermingsmaatregelen, waarbij ook zal worden bekeken in hoeverre het voldoen aan deze verplichtingen mogelijkheden tot het beperken/wegvangen en doden kan faciliteren. Par. 4 gaat in op het hoofdstuk 'Go & no go' -gebieden voor de wolf'. Ten slotte komt in par. 5 het hoofdstuk 'Internationale samenwerking – 'population level management' aan de orde. De actualisering van het rapport Trouwborst & Bastmeijer vormt – samen met het rechtsvergelijkend onderzoek - de basis voor het onderdeel 'bouwstenen voor handelingsprotocollen (deel C).

1. Soortenbeschermingsregime

1.1 Internationaal recht

In het rapport Trouwborst & Bastmeijer is het internationaalrechtelijk kader beschreven dat van belang is voor de bescherming van de wolf. Van de in het rapport genoemde internationale verdragen was tot voor kort met name het Verdrag van Bern van belang. Evenals de hierna te bespreken Habitatrichtlijn (HrI) ziet dit verdrag op de instandhouding van de Europese wilde flora en fauna en hun leefgebieden. De wolf is opgenomen in Bijlage II van het Verdrag van Bern, en is daarmee een zogenaamde strikt beschermde soort. Sommige verdragspartijen hebben een uitzondering bedongen op de strikte bescherming van de wolf. Voor Nederland geldt geen uitzondering. Voor de uitleg van het Verdrag zijn aanbevelingen van het Permanent Comité van belang en het Actieplan uit 2000. Verwezen wordt naar p. 7/8 van het Trouwborst & Bastmeijer waarin een overzicht van de relevante documenten is opgenomen. De documenten zijn niet juridisch bindend, maar geven richtsnoeren voor de uitleg van de verdragsbepalingen. Na het verschijnen van het rapport van Trouwborst & Bastmeijer zijn geen nieuwe aanbevelingen verschenen die van belang zijn in het licht van het beschermingsregime voor de wolf.

Het verdrag van Bern heeft een bepalende invloed gehad op de totstandkoming en de inhoud van de HrI. De HrI dient er onder andere toe om binnen de EU te kunnen voldoen aan de uit het verdrag voortvloeiende verplichtingen. Een aantal bepalingen uit de HrI dienen, waar nodig, dan ook in overeenstemming met het Verdrag van Bern te worden geïnterpreteerd. Uiteindelijk zal vooral het Hof van Justitie in zijn jurisprudentie over de HrI moeten aangeven welke betekenis in dit verband aan het Verdrag van Bern toekomt. Voorbeelden waarin de betekenis van het Verdrag van Bern in de jurisprudentie van het Hof nader verduidelijkt wordt, zijn er vooralsnog niet. Wel wordt er in conclusies van de Advocaat-Generaal (AG) incidenteel verwezen naar het verdrag. Zie bijvoorbeeld de conclusie van AG Kokott van 20 januari 2011 waarin wordt opgemerkt:

² A. Trouwborst, C.J. Bastmeijer, m.m.v. Ch.W. Backes, juli 2013. [FF-95.-Trouwborst-Bastmeijer-2013-Juridische-toets-wolvenplan.pdf \(bij12.nl\)](#).

“Bepalingen van afgeleid recht van de Unie moeten zo veel mogelijk in overeenstemming met de volkenrechtelijke verplichtingen van de Unie worden uitgelegd. Dat geldt met name voor de bepalingen van de habitatrichtlijn met betrekking tot de hamster. Zij behoren de verplichting tot bescherming van zijn habitats krachtens art. 4 van het Verdrag van Bern zo veel mogelijk te verwezenlijken, hoewel de Unie aan dat aspect van het Verdrag van Bern in het geval van de hamster alleen uitdrukkelijk uitvoering heeft gegeven wat de voortplantings- en rustplaatsen betreft”.³

Van recenter datum is de conclusie van AG Saugmandsgaard, waarin hij ter ondersteuning van zijn standpunt verwijst naar een resolutie inzake de reikwijdte van enkele bepalingen van het Verdrag van Bern. De AG merkt op dat, aangezien de Hrl grotendeels op dit verdrag is afgestemd, het Hof zich bij de uitlegging van deze richtlijn moet laten leiden door deze resolutie en in het bijzonder de bijlage erbij.⁴ Dit komt ook aan de orde in een latere conclusie van AG Kokott, waarin het verbod op het opzettelijk vangen (en doden) van wolven uit de Hrl in het licht van het Verdrag van Bern wordt uitgelegd (zie hierna).⁵ De doorwerking van de verdragsbepalingen die zien op de bescherming van soorten krijgt gestalte via de verplichtingen uit de Hrl. In Nederland zijn deze geïmplementeerd in de Wet natuurbescherming (Wnb) en - in de nabije toekomst - de Omgevingswet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving.

Opgemerkt wordt dat in recente jurisprudentie van het Hof van Justitie ook wordt verwezen naar het Verdrag van Bonn.⁶ Het gaat daarbij met name om de definities uit het Verdrag. Dit komt in par. 1.2.1 nader aan de orde.

1.2 Europees recht

1.2.1 Bescherming wolf

De wolf is - voor zover van belang voor Nederland - opgenomen in Bijlage IV van de Hrl. Het beschermingsregime voor Habitatrichtlijnsoorten die zijn opgenomen op Bijlage IV Hrl, is opgenomen in art. 12 Hrl. Dit beschermingsregime is geïmplementeerd in art. 3.5 (Wnb). Onder de Omgevingswet zal implementatie van de verbodsbepalingen plaatsvinden in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), in art. 11.46 e.v. De basis voor deze uitvoeringsregeling is – voorzover hier van belang – opgenomen in art. 5.1 Omgevingswet. Art. 12 Hrl verplicht de lidstaten ertoe om de nodige maatregelen te treffen voor de instelling van een systeem van strikte bescherming van de in bijlage IV vermelde diersoorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied.

De reikwijdte van het beschermingsregime wordt derhalve allereerst bepaald door de betekenis van *'natuurlijk verspreidingsgebied'*. Vervolgens wordt de reikwijdte van het beschermingsregime nader bepaald door het stelsel van verbodsbepalingen dat door de lidstaten in uitvoering van art. 12 Hrl moet worden verankerd in nationale regelgeving. Deze verbodsbepalingen hebben betrekking op:

- a) het opzettelijk vangen of doden van *in het wild levende* specimens van Bijlage IV-soorten;
- b) het opzettelijk verstoren van die soorten, vooral tijdens de perioden van voortplanting, afhankelijkheid van de jongen, overwintering en trek;
- c) het opzettelijk vernielen of rapen van eieren *in de natuur*;
- d) de beschadiging of de vernieling van de *voortplantings- of rustplaatsen*.

'Natuurlijk verspreidingsgebied', 'in het wild levend' en 'in de natuur'

De cursief gedrukte bewoordingen uit art 12 Hrl impliceren dat er sprake is van een geografische begrenzing van het beschermingsregime. De richtlijn bevat geen definities aan de hand waarvan de reikwijdte van het beschermingsregime nader kan worden gedefinieerd. Voor de uitleg is primair de jurisprudentie van het Hof van Justitie van belang. In een arrest van 11 juni 2020 heeft het Hof duidelijkheid gegeven over een aantal

³ C-383/09, ECLI:EU:C:2011:23.

⁴ Conclusie AG Saugmandsgaard ØE (Finse wolven II), 8 mei 2019, C-674/17, ECLI:EU:C:2019:394.

⁵ Conclusie AG Kokott 10 september 2020, C 473/19 en C 474/19, ECLI:EU:C:2020:699.

⁶ Verdrag inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten, dat op 23 juni 1979 te Bonn is ondertekend en namens de Gemeenschap is gesloten bij besluit 82/461/EEG van de Raad van 24 juni 1982, Pb. 1982, L 210, blz. 10.

elementen uit de Habitatrichtlijnbevestigingen die de reikwijdte van het beschermingsregime afbakenen.⁷ Het arrest is gewezen naar aanleiding van prejudiciële vragen van de Roemeense rechter. De procedure die aanleiding gaf tot de prejudiciële vragen had betrekking op het verdoven en vangen van een wolf die in een Roemeens dorp was aangetroffen. Deze wolf hield zich enige dagen op het terrein van een lokale bewoner op en at en speelde samen met de honden van deze bewoner. De bedoeling was om de wolf naar een berenreservaat over te brengen, dat ook over een omheind verblijf beschikt waar wolven leven die uit dierentuinen afkomstig zijn. De wolf is echter tijdens het transport ontsnapt en heeft zijn toevlucht gezocht in de plaatselijke bossen. Uit het arrest blijkt dat er geen toestemming is gevraagd om de wolf te vangen en vervoeren. De verwijzende rechter heeft aan het Hof de vraag voorgelegd in hoeverre het opzettelijk vangen of doden van een in het wild levende wolf geoorloofd is wanneer geen afwijking is toegestaan op grond van art. 16 Hrl en deze dieren worden aangetroffen in door de mens bewoond gebied of aan de rand daarvan. Meer specifiek ging het daarbij om de uitleg die moet worden gegeven aan de begrippen 'natuurlijk verspreidingsgebied', 'in het wild levend' en 'in de natuur' in art. 12, eerste lid Hrl.

Allereerst merkt het Hof op dat het beschermingsregime geen beperking kent naar de plaats, de ruimte of de habitat waar een specimen op een bepaald moment wordt aangetroffen. Ook wijst het Hof erop dat 'habitat van een soort' als bedoeld in art. 1, onder f Hrl geen vast en onveranderlijk afgebakend territorium betreft. Dat is anders in het gebiedsbeschermings-regime van de Hrl dat wel een geografische afbakening kent. Art. 4, eerste lid Hrl maakt duidelijk dat voor diersoorten met een zeer groot territorium deze gebieden overeenkomen met de plaatsen, binnen het natuurlijke verspreidingsgebied van die soorten, die de fysische en biologische elementen vertonen welke voor hun leven en voortplanting essentieel zijn. Op deze bepaling wordt later in dit rapport nog teruggekomen. De gebieden als bedoeld in art. 4 Hrl worden niet afgebakend met het doel de habitat van beschermde soorten – die een uitgestrekt territorium kunnen bezetten – volledig te omsluiten. Daarmee is – aldus het Hof – voor beschermde diersoorten die (zoals de wolf) uitgestrekte gebieden bezetten, het begrip 'natuurlijk verspreidingsgebied' breder dan de geografische ruimte die de fysieke en biologische elementen vertoont die voor hun leven en voortplanting essentieel zijn. Dit gebied komt overeen met de geografische ruimte waar de betrokken soort zich van nature ophoudt of verspreidt. Het Hof concludeert dan ook dat de door art. 12, eerste lid Hrl geboden bescherming geen beperkingen of grenzen kent en dat dus niet kan worden aangenomen dat een in het wild levend specimen van een beschermde diersoort dat in de buurt van of binnen door de mens bewoonde gebieden wordt aangetroffen, door dergelijke gebieden trekt of zich voedt met door de mens gecreëerde hulpbronnen, een dier is dat zijn 'natuurlijke verspreidingsgebied' heeft verlaten, of dat dit gebied geen menselijke nederzettingen of door de mens tot stand gebrachte elementen kan omvatten. Deze conclusie wordt ook ondersteund in het Guidance document van de Europese Commissie uit 2007.⁸ Daarin wordt bij de uitleg van 'natuurlijk verspreidingsgebied' verwezen naar een dynamisch concept, dat niet precies samenvalt met de daadwerkelijk bezette gebieden of het grondgebied waar een habitat, een soort of een ondersoort permanent aanwezig is. Het Hof verwijst verder – in navolging van de AG – naar het Verdrag van Bonn. Het Verdrag van Bonn geeft in art. 1, eerste lid, onder f) een definitie van het begrip 'verspreidingsgebied'. Dit begrip ziet op alle land- en wateromvattende gebieden waarbinnen een trekkende soort leeft of tijdelijk verblijft of waardoor zij trekt of waarover zij vliegt op een bepaald moment op de gebruikelijke trekroute. Het Hof wijst erop dat de definitie van het begrip 'verspreidingsgebied' van een soort dus slaat op de door deze soort doorkruiste gebieden van om het even welke aard.

Het Hof voegt aan deze overwegingen nog toe dat het gebruik van de woorden 'in het wild levend' en 'in de natuur' in art. 12, eerste lid onder a) en onder c) Hrl niets afdoet aan de conclusies. De strikte bescherming van beschermde diersoorten als bedoeld in art. 12 Hrl is niet alleen van toepassing op bepaalde plaatsen, maar geldt voor alle in de natuur of in het wild levende specimens van beschermde diersoorten die een rol vervullen in natuurlijke ecosystemen. Verder is de 'beperking' tot in het wild levend en in de natuur niet opgenomen in sub b en sub d van art. 12, eerste lid Hrl. Deze verbodsbepalingen zijn dan ook van toepassing op alle specimens van beschermde diersoorten, ongeacht de plaats waar zij zich ophouden.

⁷ HvJ 11 juni 2020 (Roemeense wolf), C-88/19, ECLI:EU:C:2020:458.

⁸ Europese Commissie, Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC, februari 2007.

Het Hof stelt verder vast dat het vangen en, a fortiori, het doden van een exemplaar van deze soorten op zijn minst als verstoring moet worden beschouwd. In haar conclusie in een Zweedse zaak (zie hierna) merkt AG Kokott op dat het verstoringsverbod van art. 12, eerste lid 1, onder b Hrl moet worden beperkt tot handelingen die zeer waarschijnlijk afbreuk doen aan de staat van instandhouding van de beschermde soorten, met name op plaatsen die voor deze soorten van speciale betekenis zijn of waar zij zouden worden belemmerd bij de voortplanting, het grootbrengen van de jongen, de overwintering en de trek.⁹ Verderop in het rapport wordt daar nog nader op ingegaan.

Het Hof gaat derhalve uit van een ruime uitleg van 'natuurlijk verspreidingsgebied'. Daarin volgt het Hof de AG, die in haar conclusie aangaf dat het gaat om het gebied waar de betrokken soort zich in het kader van haar natuurlijk gedrag ophoudt respectievelijk uitbreidt.¹⁰ Deze ruime uitleg is niet slechts relevant vanwege de geografische werking van art. 12 Hrl, maar ook omdat het natuurlijk verspreidingsgebied onderdeel uitmaakt van de (gunstige) staat van instandhouding. De gevolgen voor de staat van instandhouding zijn onderdeel van de toets of uitzonderingen op de verboden ex art. 12, eerste lid Hrl kunnen worden toegestaan.

In de conclusie gaat de AG tevens in op de relatie met het Verdrag van Bern. Uit art. 6, onder a) van het verdrag volgt dat elke vorm van opzettelijk vangen (en doden) van wolven moet worden verboden. Ruimtelijke grenzen worden niet gesteld. Zij wijst verder op de in de Hrl gehanteerde regelingstechniek om de bescherming geografisch af te bakenen:

"Zoals de aantekening voor de wolf in bijlage IV, onder a), laat zien, worden de van bescherming uitgezonderde gebieden, zoals bepaalde delen van lidstaten – Griekenland benoorden de 39e breedtegraad, Spanje benoorden de Duero en het rendierbeschermingsgebied in Finland –, duidelijk genoemd."

De AG voegt aan haar beschouwingen derhalve ook een a contrario redenering toe. Uit Bijlage IV volgt dat de Europese wetgever in sommige gevallen gebieden van het beschermingsregime heeft willen uitsluiten. Als dat niet het geval is, dan geldt er op voorhand geen geografische beperking.

'Voortplantings- of rustplaatsen'

Ook over de uitleg van 'voortplanting- of rustplaatsen' heeft het Hof van Justitie in de afgelopen jaren belangrijke arresten gewezen. In een arrest van 2 juli 2020 boog het Hof zich over de vraag of art. 12, eerste lid 1, onder d Hrl aldus moet worden uitgelegd dat het begrip 'rustplaatsen' in deze bepaling ook ziet op rustplaatsen die niet meer worden bewoond door een van de in bijlage IV Hrl genoemde beschermde diersoorten, in dit concrete geval de veldhamster. Onder verwijzing naar het arrest van 10 januari 2006¹¹ wijst het Hof erop dat door het in art. 12, eerste lid, onder d Hrl gestelde verbod niet te beperken tot opzettelijke handelingen, anders dan het geval is voor de handelingen onder a tot en met c van deze bepaling, de Uniewetgever zijn wil te kennen heeft gegeven, de voortplantings- of rustplaatsen een verhoogde bescherming te bieden tegen handelingen die beschadiging of vernieling ervan veroorzaken. Het Hof verwijst naar het Guidance document¹² waarin de Commissie heeft uiteengezet dat rustplaatsen, gedefinieerd als voor het bestaan van een dier of groep van dieren essentiële zones wanneer ze niet-actief zijn, moeten worden beschermd, zelfs wanneer deze niet worden gebruikt maar er redelijkerwijs een grote kans bestaat dat de betrokken soort daarnaar terugkeert. Het Hof concludeert dan ook dat uit de context van art. 12, eerste lid, onder d Hrl volgt dat rustplaatsen die niet meer worden ingenomen door een beschermde diersoort, niet mogen worden beschadigd of vernield wanneer de kans voldoende groot is dat deze soort zal terugkeren naar die plaatsen.¹³ Het Hof heeft zich nog niet uitgesproken over de vraag of bij

9 Conclusie AG Kokott 10 september 2020, C-473/19 en C-474/19, ECLI:EU:C:2020:699.

10 Overweging 37 Conclusie AG Kokott 13 februari 2020, Zaak C-88/19, ECLI:EU:C:2020:93.

11 HvJ 10 januari 2006 (Cie/Duitsland), C-98/03, ECLI:EU:C:2006:3.

12 Guidance document, p. 11.

13 HvJ 2 juli 2020 (Veldhamster), C-477/19, ECLI:EU:C:2020:517.

(her)vestiging van een soort ook betekenis moet toekomen aan de bescherming van potentiële verblijfplaatsen.

De door art. 12, eerste lid onder d Hrl beoogde bescherming is niet afhankelijk van de staat van instandhouding van de soort. Het Hof heeft overwogen dat deze bepaling zich ertegen verzet dat het verbod alleen wordt toegepast indien de staat van instandhouding van de betrokken soort dreigt te verslechteren.¹⁴

In een uitspraak van 12 november 2014 gaat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna ABRvS of Afdeling) in op de uitleg van art. 11 Ffw in relatie tot art. 12, eerste lid, aanhef en sub d, Hrl. Voor de uitleg van laatstgenoemde bepaling verwijst de ABRvS naar het Guidance document waarin is beschreven dat die bepaling is gericht op het waarborgen van de ecologische functionaliteit van broed- en rustplaatsen, dat wil zeggen het verzekeren dat deze plaatsen een diersoort alle elementen blijven bieden die nodig zijn om succesvol te kunnen broeden of rusten. Andere gebieden van de habitat van een diersoort, zoals foerageergebieden, worden niet beschermd door art. 12, eerste lid, aanhef en sub d, Hrl, tenzij deze samenvallen met broed- of rustplaatsen. Voorts adviseert de Europese Commissie in het Guidance document om voor diersoorten die in een groter gebied activiteiten ontplooiën, de definitie van rustplaats te beperken tot een plaats die duidelijk is afgebakend. Als voorbeeld hiervan worden de slaapplaatsen van vleermuizen genoemd. Ten slotte wordt art. 12, eerste lid, aanhef en sub d, Hrl volgens het Guidance document niet overtreden indien maatregelen worden genomen die de blijvende ecologische functionaliteit van een broed- of rustplaats garanderen. Hierbij is van belang dat de ecologische functionaliteit op geen enkel moment, ook niet tijdelijk, in het geding komt. Ook het Guidance document neemt als insteek dat een foerageergebied of vaste vliegroute niet wordt gerekend tot een vaste rust- of verblijfplaats, tenzij deze als zodanig samenvalt met een vaste rust- of verblijfplaats. In Nederland is sinds 2009 staande jurisprudentie dat foerageergebieden die samenvallen met (vaste) rust- en verblijfplaatsen onder de bescherming van de rust- en voortplantingsplaatsen vallen.¹⁵

Uit de rechtspraak kan ook worden afgeleid dat als voldoende is onderbouwd dat er rond een vaste rust- en verblijfplaats onvoldoende geschikt foerageergebied voor een soort overblijft, ook het bedreigde foerageergebied onder de bescherming van de rust- en verblijfplaats valt.¹⁶ Dit valt ook af te leiden uit Europese rechtspraak.¹⁷ Het Hof van Justitie is van mening dat het systeem van strikte bescherming van soorten ingevolge de Hrl impliceert dat maatregelen moeten worden getroffen om de verslechtering of vernieling van voortplantingsplaatsen of rustplaatsen van de in bijlage IV, onderdeel A, Hrl te voorkomen. Uit het arrest Commissie tegen Frankrijk over de bescherming van de korenwolf kan worden afgeleid dat deze verplichting onder omstandigheden ook bescherming van het leefgebied rond de beschermde rust- en voortplantingsplaats kan omvatten. Naar onze mening moet deze uitleg van het Hof wel worden beschouwd in de context van de betreffende beschermde soort. Bij een soort als de wolf is de bescherming van een volledig foerageergebied in de hiervoor genoemde zin, niet goed voorstelbaar. Het jachtgebied van een wolf is zodanig omvangrijk dat een zinvolle uitleg van deze verplichting zou kunnen uitgaan van het instellen van een rustgebied (toegangsbeperking) rond de voortplantingsplek. Voorts is helder dat enkel een stelsel van 'passieve soortenbescherming' (neerleggen van strikte verboden in wetgeving) onvoldoende wordt geacht door het Hof van Justitie om een stelsel van strikte bescherming van Habitatrichtlijnsoorten te garanderen: lidstaten zullen de nodige concrete en specifieke beschermingsmaatregelen moeten nemen, inclusief het vaststellen van coherente en preventieve maatregelen (actieve soortenbescherming: bijv. het vaststellen van soortenbeschermingsplannen met daarin gerichte beheermaatregelen).

14 HvJ 4 maart 2021 (prejudiciële vragen Zweden-heikikker), zaken C-473/19 en C-474/19, ECLI:EU:C:2021:166.

15 ABRvS 25 februari 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH3985, ABRvS 20 januari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BK9909; ABRvS 19 januari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP1323 en recenter ABRvS 1 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2081; ABRvS 12 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4024.

16 B.v. ABRvS 10 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:12

17 HvJ 11 januari 2007 (Cie/Ierland), C-183/05, ECLI:EU:C:2007:14, HvJ 16 maart 2006 (Cie/Griekenland), C-518/04, ECLI:EU:C:2006:183; HvJ 30 januari 2002 (Cie/Griekenland), C-103/00, ECLI:EU:C:2002:60 en HvJ 9 juni 2011 (Cie/Frankrijk), C-383/09, ECLI:EU:C:2011:369.

Opzettelijke verstoring

De Europese Commissie gaat in haar Guidance document in op het verbod op verstoringen zoals opgenomen in art. 12, eerste lid, sub b, Hrl. Verstoringen moeten per soort worden beoordeeld in het licht van de intensiteit, duur en frequentie van herhaling van de verstoring. De Commissie geeft tevens aan dat bij de verstoring moet worden beoordeeld wat het effect op de staat van instandhouding van de soort kan zijn. Juist een verstoring gedurende een kwetsbare periode kan daarom een extra negatief effect hebben en aan een in beginsel niet verboden incidentele verstoring een extra mee te wegen element toevoegen.¹⁸ De Commissie stelt in de Draft Guidance dat sporadische verstoringen zonder waarschijnlijke negatieve gevolgen voor de plaatselijke populatie, zoals bijvoorbeeld het weggagen van een wolf uit een schapenverblijf om schade te voorkomen, niet behoeven te worden beschouwd als verstoring in de zin van art. 12 Hrl. Herhaaldelijke verstoring van individuele dieren kan echter leiden tot belangrijke gevolgen voor de plaatselijke populatie. Dit betekent dat steeds per geval moet worden beoordeeld of een opzettelijke verstoring als schadelijk moet worden beschouwd, rekening houdend met de specifieke kenmerken van de betrokken soort en de omstandigheden van het geval.¹⁹

AG Kokott wijst er in haar conclusie bij de Zweedse houtkapzaak op dat in tegenstelling tot artikel 5, onder d), van de Vogelrichtlijn in het verbod op verstoring ex artikel 12, lid 1, onder b), van de Hrl niet uitdrukkelijk een verband wordt gelegd met de doelstellingen van de richtlijn en, in het bijzonder, met de staat van instandhouding van de betrokken soorten.

Een gemeenschappelijk kenmerk is - volgens de AG - evenwel, dat het verbod met name moet gelden gedurende de perioden van voortplanting, afhankelijkheid van de jongen, overwintering en trek. Deze perioden gelden als bijzonder gevoelig voor verstoring, zodat ze in de regel van groot belang zijn voor de staat van instandhouding van de soorten. Bovendien is het opvallend dat het verstoren van de *soorten* (cursief: auteurs) moet worden verboden, terwijl het verbod om te doden in artikel 12, lid 1, onder a), en de definitie van artikel 1, onder m) Hrl betrekking heeft op *elk afzonderlijk specimen* (cursief: auteurs) van de beschermde soorten.

Met enige nuances komt de AG in overweging 107 van deze conclusie daarom tot het oordeel dat het verstoringsverbod van artikel 12, lid 1, onder b) Hrl in beginsel moet worden beperkt tot handelingen die zeer waarschijnlijk afbreuk doen aan de staat van instandhouding van de beschermde soorten, met name op plaatsen die voor deze soorten van speciale betekenis zijn of waar zij belemmerd zouden worden bij de voortplanting, het grootbrengen van de jongen, de overwintering en de trek.

Deze uitleg kan overigens niet op deze wijze in de tekst van de richtlijn worden gelezen, of uit rechtspraak van het Hof worden afgeleid. Herhaaldelijke verstoring van individuele dieren kan bovendien leiden tot belangrijke gevolgen voor de plaatselijke populatie. Dit betekent dat in beginsel steeds per geval moet worden beoordeeld of een opzettelijke verstoring als schadelijk moet worden beschouwd, rekening houdend met de specifieke kenmerken van de betrokken soort en de omstandigheden van het geval. Sporadische (incidentele) verstoringen zonder waarschijnlijke negatieve invloed vallen daarmee niet onder de reikwijdte van deze bepaling.

Uit jurisprudentie van de ABRvS volgt verder dat niet iedere handeling die tot gevolg heeft dat een beschermde diersoort zich moet aanpassen aan de veranderde omgeving, betekent dat sprake is van opzettelijke verontrusting.²⁰ Sporadische verstoringen zonder waarschijnlijke negatieve invloed vallen daarmee niet onder de reikwijdte van deze bepaling.²¹

Individu versus populatie

Het doel van het beschermingsregime is, zoals hierna nog nader aan de orde zal komen, het bereiken en behouden van een goede staat van instandhouding van soorten. Het middel waarmee dat moet worden bereikt, is echter de bescherming van individuele exemplaren en hun voortplantings-, rust- en

¹⁸ Guidance document, p. 38.

¹⁹ Draft Version of the Guidance document on the strict protection of species 2019, p. 26.

²⁰ ABRvS 12 mei 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO9200, ABRvS 9 december 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK5846, ABRvS 7 november 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY2464. Zie ook: Guidance document, p. 38.

²¹ Kamerstukken II, 2014/15, 33 348, nr. 18, p. 20

verblijfplaatsen. De bescherming krijgt dan ook gestalte in een stelsel van verbodsbepalingen waarin handelingen ten aanzien van individuen en hun verblijfplaats worden verboden.²² Het Hof heeft ook bevestigd dat het systeem van strikte bescherming (in dat geval ging het om art. 12, eerste lid, onder d Hrl) geldt ongeacht het specimen van een soort.²³

Vestiging op eigen kracht

Het in art. 12 Hrl opgenomen beschermingsregime ziet ook op exemplaren van een beschermde soort die op eigen kracht naar gebieden trekken. In het Guidance document merkt de EC daarover het volgende op:

“When a species or habitat spreads on its own to a new area/territory (...) this territory has to be considered part of the natural range”.²⁴

Hybriden

In het rapport Trouwborst & Bastmeijer is ingegaan op de status van kruisingen tussen wolf en hond – de zogenaamde hybriden. De Hrl, maar ook het Verdrag van Bern, gaan niet in op de vraag of ook hybriden onder het beschermingsregime vallen. Ook in de Wnb en de Omgevingswet wordt – anders dan onder de Flora- en faunawet (Ffw) – geen aandacht besteed aan de status van hybriden. Op andere plaatsen in de EU-regelgeving wordt wel ingegaan op deze status. In EU-verordening 2017/160 wordt aangegeven dat hybriden van soorten van bijlagen A en B (waaronder de wolf) tot in de vierde generatie terugkruising dezelfde beschermingsstatus genieten als de oudersoort.²⁵ In de Draft Guidance wordt lidstaten geadviseerd een keuze te maken: “*De beheersinstanties moeten ervoor zorgen dat hybriden duidelijk en ondubbelzinnig onder hun nationale wetgeving vallen, hetzij als wilde dieren, hetzij als huisdieren.*” Er wordt wel gewezen op de kans dat er groot risico is dat hybriden en wolven worden verwisseld en ten onrechte geschoten, of gestroopt. In de Draft Guidance wordt geadviseerd hybriden te beschermen als wolven.²⁶ In dit verband kan ook worden gewezen op aanbeveling nr. 173 (2014) van het Verdrag van Bern.²⁷ In Deel C wordt daar nader op ingegaan. De aanpak in de lidstaten is wisselend, zoals wordt uiteengezet in Deel B van dit rapport.²⁸

1.2.2 Uitzonderingen

Op grond van art. 16, eerste lid Hrl kan – binnen strikte randvoorwaarden – toestemming worden gegeven om af te wijken van de in art. 12 Hrl opgenomen verbodsbepalingen. Art. 16 Hrl is geïmplementeerd in art. 3.8 en 3.9 Wnb. Onder de Omgevingswet is in artikel 8.74k Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) het beoordelingskader voor omgevingsvergunningen voor flora- en fauna-activiteiten opgenomen dat betrekking heeft op dieren (niet zijnde vogels) en planten van soorten die zijn genoemd in bijlage IV Hrl, bijlage I of II bij het verdrag van Bern of bijlage I bij het verdrag van Bonn. Het gaat om de activiteiten die zijn aangewezen in het Bal ter omzetting van de op grond van art. 12 en art. 13 Hrl te verbieden schadelijke handelingen. De grondslag is art. 5.18 van de Omgevingswet. Het kader als weergegeven in het eerste lid van art. 8.74k Bkl is direct overgenomen uit artikel 16 Hrl en is nu nog neergelegd in de art. 3.8, vierde lid, en 3.9, tweede lid, van de Wnb. Om uitzondering op de verbodsbepalingen te kunnen toestaan moet aan een aantal cumulatieve voorwaarden worden voldaan:

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;

22 Ch. Backes, L. Boerema, A. Freriks, M. Kaajan, Natuurbeschermingsrecht, Sdu 2017, p. 207.

23 HvJ 17 april 2018 (Cie/ Polen), C-441/17, ECLI:EU:C:2018:255.

24 Guidance document, p. 11.

25 <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2017/160/oj>

26 Draft Version of the Guidance document on the strict protection of species, November 2019.

27 Recommendation n° 173 (2014) on hybridisation between wild grey wolves (canis lupus) and domestic dogs (canis lupus familiaris); Convention on the Conservation of European wildlife and Natural habitats, Standing Committee 34th meeting strasbourg, 2-5 december 2014.

28 Zie over hybridisatie: hoofdstuk 5.3 van het rapport H.A.H. Jansman et al, De terugkeer van de wolf in Nederland; Een 'factfinding study'. Wageningen, Wageningen Environmental Research, 2021.

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 specimen van de in bijlage IV genoemde soorten te vangen, te plukken of in bezit te hebben. er bestaat geen andere bevredigende oplossing.
- b. er bestaat geen andere bevredigende oplossing;
- c. er wordt 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.

De Europese Commissie geeft in het Guidance document in zijn algemeenheid aan dat de toets strenger zal zijn naarmate de impact van een uitzondering op een soort/populatie ernstiger is.²⁹

Voor alle hiervoor genoemde uitzonderingsmogelijkheden geldt dat derogatie maatwerk is. Uit jurisprudentie van het Hof van Justitie volgt dat het 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.³⁰ Een uitzondering moet dus een concrete en gerichte toepassing vinden, teneinde tegemoet te komen aan nauwkeurige vereisten en specifieke situaties. Zoals hiervoor al is opgemerkt, worden meer 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. Voor de twee eerstgenoemde ontheffingsgronden is het niet voldoende dat er schade is opgetreden of zich een conflictsituatie heeft voorgedaan. Aangevoerd moet worden dat de openbare veiligheid c.q. het belang van de wilde flora en fauna in het geding is. Tot nu toe heeft de jurisprudentie over openbare veiligheid met name betrekking op situaties waarin de veiligheid van personen (niet enkel van een individu) in gevaar wordt gebracht of risico's ontstaan voor de veiligheid van de omgeving, bijvoorbeeld doordat de kans op calamiteiten toeneemt. In de Draft Guidance wordt op p. 55 opgemerkt:

"(3-37) The "overriding" character of the public interest should be thoroughly examined by the competent authority on a case-by-case basis, and be appropriately balanced with the overall public interest of achieving the Directive's objectives. It seems reasonable to consider that, as it happens for the use of derogations under Article 16.1(b), the use of derogations under Article 16.1(c) in the interest of public health or public safety does not require damages to human health or safety to be sustained before the adoption of derogation measures. However, for using this derogation, Member States must be in a position to demonstrate with strong and robust evidence a link between the derogation and the alleged objectives of overriding public interest."

In het gebiedsbeschermingsregime heeft het Hof reeds in de Leybucht zaak over een uitzondering onder verwijzing naar 'openbare veiligheid' geoordeeld dat "*the grounds justifying such a reduction must correspond to a general interest which is superior to the general interest represented by the ecological*

²⁹ Guidance document, p. 53.

³⁰ HvJ 8 juni 2006, C-60/05, ECLI:EU:C:2006:378; HvJ 7 maart 1996, C-118/94, ECLI:EU:C:1996:86.

*objective of the directive.*³¹ In de huidige context rondom de wolf lenen deze uitzonderingsgronden zich niet voor een generieke toepassing. Zie ook het rapport van Trouwborst & Bastmeijer.

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.³² 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"*.³³ 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.³⁴ In nationale jurisprudentie is zichtbaar dat steeds hogere eisen worden gesteld aan de vraag of aan het criterium 'ernstige schade' is voldaan.

De meest concrete onderbouwing van optredende schade is een getalsmatige onderbouwing van de schade en de relatie tot de schadeveroorzakende populatie(s). Als die cijfermatige onderbouwing er niet is, kan worden onderzocht of er ervaringsgegevens zijn in andere gebieden, in een vergelijkbare situatie. Daarbij kan worden uitgegaan van de getaxeerde schade. Informatie die daarbij van belang is, betreft de verspreiding van de schadeveroorzakende soort, de periode, en de locatie waar de schade optreedt. Ook andere variabelen kunnen van invloed zijn op de hoogte van de schade. Onderzoek naar en motivering van de betekenis van deze variabelen is van belang. De jurisprudentie over de jaren heen laat zien dat steeds meer belang wordt gehecht aan inzicht in de betekenis van verschillende variabelen die van invloed zijn op omvang van de schade. Opgemerkt wordt dat de jurisprudentie hoofdzakelijk betrekking heeft op beheer en schadebestrijding bij vogels. Enkele algemene noties uit deze jurisprudentie zijn echter ook hier van belang. Van belang is ook dat de enkele gelijktijdige toename van de populatie van een schadesoort en de omvang van de schade niet zonder meer betekent dat er een oorzakelijke relatie bestaat. Ook andere variabelen kunnen van invloed zijn op de hoogte van de schade. Dit vraagt om een toegespitste motivering wat de betekenis is van deze variabelen.³⁵ Uit de jurisprudentie blijkt ook dat een ontheffing zich dient te beperken tot die specifieke situaties waarvoor op grond van de schadehistorie aannemelijk is gemaakt dat ten aanzien daarvan belangrijke schade is aangericht of dreigt te worden aangericht.³⁶ Zoals de periode en de locatie waar de schade optreedt.³⁷ De schadehistorie zal wel nader moeten worden gespecificeerd. Zo is het enkele gegeven dat een schadeveroorzakende diersoort en schadegevoelige locaties in een gebied voorkomen, niet voldoende voor de conclusie dat zich belangrijke schade voordoet.³⁸ Bij het bepalen van de reikwijdte van een ontheffing kan ook van belang zijn dat bestrijding in een groter gebied nodig is, om verplaatsing van het probleem te voorkomen. Aandachtspunt blijft dat de beoordeling casuïstisch is.

In jurisprudentie over de wolf speelt ook het criterium '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', een rol. In het arrest inzake de beheersjacht op wolven in Finland heeft het Hof aangegeven aan welke randvoorwaarden een beroep op art. 16, eerste lid, onder e Hrl dient te voldoen:

- de met die afwijkingen nagestreefde doelstelling moet duidelijk en nauwkeurig zijn onderbouwd en aangetoond dient te worden dat de afwijkingen geschikt zijn om die doelstelling te bereiken;
- aangetoond moet worden dat de doelstelling die zij nastreven niet kan worden bereikt door een andere bevredigende oplossing;

31 HvJ 28 februari 1991, C-57/89, ECLI:EU:C:1991:89.

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

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

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

35 ABRvS 17 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3366; ABRvS 18 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2824.

36 Zie reeds ABRvS 28 maart 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA1688, ABRvS 17 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3366. Voldoende onderbouwing : ABRvS 22 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3209.

37 Rb. Den Haag (vzr.) 22 november 2019, ECLI:NL:RBDHA:2018:13809. Zie voor een voorbeeld waarin de motivering ontoereikend werd geacht: Rb. Noord-Holland (vzr.) 30 november 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:10195.

38 ABRvS 18 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2824; ABRvS 15 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1535.

- het moet vast staan dat de afwijkingen geen schade zullen toebrengen aan het behoud, in een gunstige staat van instandhouding, van de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied
- de staat van instandhouding van de populaties van de betrokken soort en de impact die de beoogde afwijking daarop kan hebben dient te worden beoordeeld, op het niveau van het grondgebied van die lidstaat of, in voorkomend geval, op het niveau van de betrokken biogeografische regio wanneer de grenzen van die lidstaat verscheidene biogeografische regio's bestrijken, of indien het natuurlijke verspreidingsgebied van de soort dit vereist en, voor zover mogelijk, op grensoverschrijdend niveau, en
- er moet worden voldaan aan de voorwaarden dat op selectieve wijze en binnen bepaalde grenzen een beperkt en vastgesteld aantal van bepaalde specimens van de in bijlage IV bij de richtlijn genoemde soorten wordt gevangen onder strikt gecontroleerde omstandigheden, van welke voorwaarden de naleving moet worden vastgesteld, met name met betrekking tot de populatie, de staat van instandhouding en de biologische kenmerken.³⁹

b) Geen andere bevredigende oplossing

Om toestemming te kunnen verlenen voor een inbreuk op de verbodsbepalingen zal moeten worden onderbouwd dat er geen andere bevredigende oplossingen zijn om tegemoet te komen aan de wettelijke belangen. In het Guidance document wordt aangegeven dat moet worden onderzocht hoe een activiteit moet worden uitgevoerd, en of dit op een andere manier mogelijk is (in het licht van de doelstelling van een activiteit). Daarbij moet de minst belastende aanpak worden gekozen voor de soorten die door een activiteit worden geraakt. De Europese Commissie wijst er daarbij op dat het verlenen van toestemming om een inbreuk te maken op het beschermingsregime al een 'last resort' is. Deze inbreuk mag ook niet verder gaan dan strikt noodzakelijk. De Commissie verwoordt dit aldus:

"(35) In conformity with the principle of subsidiarity, it rests with the competent national authorities to make the necessary comparisons and evaluate those alternative solutions. Nevertheless, this discretionary power is subject to several constraints.

(36) Based on the case law of the Court on derogations under Article 9 of Directive 79/409/EEC, especially in Case C-10/96, an analysis of whether there is "no other satisfactory alternative" can be considered as having three parts: What is the problem or specific situation that needs to be addressed? Are there any other solutions? If so, will these resolve the problem or specific situation for which the derogation is sought?⁴⁰ The following remarks are based on the case law of the Court on Article 9 of the Birds Directive and apply the approach adopted by the Court to Article 16."

(37) The analysis of whether "there is no other satisfactory alternative" presumes that a specific problem or situation exists and needs to be tackled. The competent national authorities are called upon to solve this problem or situation by choosing, among the possible alternatives, the most appropriate that will ensure the best protection of the species while solving the problem/situation. To ensure the strict protection of species, these alternatives must be assessed with regard to the prohibitions listed in Article 12. They could involve alternative locations (or routes), different development scales or designs, or alternative activities, processes or methods.

(38) In any case, recourse to Article 16 derogations must be a last resort. The essential common characteristic of any derogation system is that it has to yield to other requirements laid down in the Directive in the interest of conservation.

(39) The same strict approach applies to the interpretation of the term "satisfactory". Given the exceptional nature of the derogation regime and the duty of Member States under Article 10 of the EC Treaty to facilitate the achievement of the tasks of the Community, a derogation would

³⁹ HvJ 10 oktober 2019 (Finse wolven-arrest II), C-674/17, ECLI:EU:C:2019:851.

⁴⁰ Zie ook: Europese Commissie, Gidsdocument voor de jacht in het kader van Richtlijn 79/409/EEG van de Raad inzake het behoud van de vogelstand, februari 2008, p. 49.

only be justified on the basis of an objective demonstration that there is no other satisfactory solution. According to the Advocate General in case C-10/96, this term “may be interpreted as meaning a solution which resolves the particular problem facing the national authorities, and which at the same time respects as far as possible the prohibitions laid down in the Directive; a derogation may only be allowed where no other solution which does not involve setting aside these prohibitions can be adopted.”

(40) As regards the factors for evaluating the existence of another satisfactory solution, it is recognised that this is a matter for the national courts. The appraisal of whether an alternative is satisfactory or not, in a given situation, must be founded on objectively verifiable factors, such as scientific and technical considerations. In addition, the solution finally selected, even if it involves a derogation, must be objectively limited to the extent necessary to resolve the specific problem or situation.

(41) Evidently, the requirement to consider seriously other alternatives is of primary importance. The discretionary power of Member States is limited, and where another solution exists, any arguments that it is not “satisfactory” will need to be convincing. Moreover, it should be stressed that another solution cannot be deemed unsatisfactory merely because it would cause greater inconvenience to or compel a change in behaviour by the beneficiaries of the derogation.

(42) The judgment in Case C-182/02 illustrates the strict approach adopted by the Court for derogations under the Birds Directive. In order to determine whether or not a satisfactory solution existed, the Court assessed the “need” and “purpose” of the derogation. This judgment confirms the importance of demonstrating that there are compelling reasons to justify a derogation (onderstrepen auteurs).”

AG Kokott plaatst art. 16, eerste lid Hrl in haar conclusie in zaak C-342/05 in de sleutel van het evenredigheidsbeginsel. De AG wijst erop dat volgens dit beginsel de vastgestelde handelingen niet buiten de grenzen mogen treden van hetgeen geschikt en noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de rechtmatige doelstellingen van de betrokken regeling, met dien verstande dat, wanneer een keuze tussen meerdere geschikte maatregelen mogelijk is, die maatregel moet worden gekozen die de minste belasting met zich brengt, en de veroorzaakte nadelen niet onevenredig mogen zijn aan het nagestreefde doel. Dat betekent volgens de AG ook dat om te beginnen het doel van de maatregel moet worden bepaald. Dit doel kan een maatregel slechts rechtvaardigen wanneer het minstens valt onder één van de uitzonderingsgronden, dat wil zeggen wanneer de maatregel geschikt is om een van de aldaar genoemde doelstellingen te bereiken. Zelfs wanneer dit het geval is, mag de maatregel niet worden uitgevoerd wanneer het doel ervan kan worden bereikt met minder ingrijpende middelen, dus via een andere bevredigende oplossing in de zin van artikel 16, lid 1, Hrl. 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. Dit vormt de sluitsteen van de evenredigheidsbeoordeling, de zogenaamde geschiktheid of redelijkheid stricto sensu, aldus de conclusie van de AG.⁴¹ De ABRvS sluit zich hierbij aan. De Afdeling geeft - in de procedure over de Gedragscode Stroomversnelling - aan dat art. 16, eerste lid Hrl vereist dat de minister in een geval als dit nauwkeurig en toereikend motiveert dat er geen alternatieve maatregel bestaat waarmee de nagestreefde doelstelling op een bevredigende manier kan worden bereikt die geen of een geringere overtreding van de verbodsbepalingen betekent.⁴²

Voor het alternatievenonderzoek is een heldere doelstelling dus relevant. Dit is een motiveringsvraagstuk waarvoor inzicht in alternatieve oplossingsrichtingen, ervaring met de toepassingen van deze middelen, en inzicht in de effectiviteit van de gewenste aanpak noodzakelijk is. Naarmate de maatregelen ingrijpender zijn

⁴¹ Conclusie AG Kokott, C-342/05, ECLI:EU:C:2006:752. Zie ook: Draft Guidance p. 60 e.v..

⁴² ABRvS 21 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:853.

voor de beschermde soort, zal meer worden gevraagd van de motivering dat deze vergaande maatregelen ook noodzakelijk zijn om het beoogde doel te bereiken, en geen andere reële alternatieven voorhanden zijn. Bij de vraag naar reële alternatieven zijn de kosten van maatregelen op zichzelf geen doorslaggevend criterium. Dit volgt uit jurisprudentie over art. 6, vierde lid Hrl, op grond waarvan - evenals op basis van art. 16 Hrl - een onderzoek naar andere bevredigende oplossing moet worden verricht. In een arrest van 14 januari 2016⁴³ overwoog het Hof dat de in die procedure door de verwijzende rechter aangehaalde kosten van maatregelen die in aanmerking kunnen worden genomen in het kader van het onderzoek van de alternatieven, niet even belangrijk zijn als de door de Hrl nagestreefde doelstelling van instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna. Het Hof concludeert dat niet kan worden aanvaard dat louter de economische kosten verbonden aan dergelijke maatregelen beslissend kunnen zijn voor de keuze van alternatieve oplossingen op grond van deze bepaling.

De kosten kunnen echter wel een onderdeel vormen van de proportionaliteitstoets.

Het is verder van belang in te gaan op de vraag in hoeverre het onderzoek naar alternatieven en de aanwezigheid van een belang als bedoeld in de richtlijn elkaar beïnvloeden, maar ook of in de weging de zwaarte van de inbreuk een rol mag spelen. In een arrest uit 2007 overwoog het Hof dat het onderzoek naar eventuele dwingende redenen van groot openbaar belang en het onderzoek naar het bestaan van minder schadelijke alternatieven vereisen dat deze belangen worden afgewogen tegen de aantasting van het gebied door het onderzochte plan of project.⁴⁴ In een uitspraak uit 2015 oordeelde de ABRvS dat uit deze uitspraak van het Hof volgt dat de beoordeling van eventuele dwingende redenen van groot openbaar belang en het onderzoek naar het bestaan van minder schadelijke alternatieven vereisen dat deze belangen worden afgewogen tegen de aantasting van het gebied door het onderzochte plan of project. De ABRvS oordeelde dat, nu art. 16, eerste lid Hrl voor de soortenbescherming vergelijkbare begrippen kent als art. 6, vierde lid Hrl ter regeling van de gebiedsbescherming, voor de uitleg en toepassing van de begrippen uit artikel 16 aansluiting wordt gezocht bij dit arrest.⁴⁵ Dat betekent dat bij de beoordeling van het aangevoerde belang en bij het alternatievenonderzoek de ernst van de ingreep meeweegt.

AG Kokott is in de conclusie in de procedure over het wegvangen van een wolf uit een dorp in Roemenië strikt als het gaat om het alternatievenonderzoek:

“Wat een „andere bevredigende oplossing” betreft, zou vooral moeten worden gedacht aan het wegnemen van prikkels voor de wolf, bijvoorbeeld voer of loslopende honden, wat geen afwijking krachtens artikel 16 van de habitatrichtlijn zou vereisen en dus de voorkeur zou verdienen. Alleen wanneer de wolf desondanks de nabijheid van de mens blijft zoeken, komt de zogenaamde „afschrikking” in aanmerking, waarbij het dier wordt verjaagd onder bijvoorbeeld beschieting met rubberkogels. De doeltreffendheid van dergelijke methoden is evenwel onzeker.”⁴⁶

c) Populaties, natuurlijk verspreidingsgebied, gunstige staat van instandhouding

De derde randvoorwaarde bepaalt dat 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. Op het natuurlijk verspreidingsgebied is hiervoor reeds ingegaan. Onderstaand wordt op de beide andere elementen ingegaan.

Populaties

Art. 16 Hrl stelt als voorwaarde voor het kunnen afwijken van de verboden zoals genoemd in art. 12 e.v. 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’. De vraag is daarbij onder andere wat ‘de populaties in hun natuurlijk verspreidingsgebied’ betekent. Voor het antwoord daarop is mede van belang art. 9 Verdrag van Bern, waarin is bepaald dat afwijkingen van de verbodsbepalingen uit art. 4 e.v. van dat verdrag slechts mogen indien de afwijkingen onder andere ‘geen aantasting met zich

⁴³ C-399/14, ECLI:EU:C:2016:10.

⁴⁴ HvJ 20 september 2007, C-304/05, ECLI:EU:C:2007:532.

⁴⁵ ABRvS 18 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:438, ABRvS 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2788.

⁴⁶ Conclusie van AG Kokott 13 februari 2020, Zaak C-88/19, ECLI:EU:C:2020:93.

brengen van het voortbestaan van de desbetreffende populatie'. Een 'populatie in zijn natuurlijk verspreidingsgebied' is dus de desbetreffende populatie, dus de populatie in het aan de orde zijnde gebied.⁴⁷

In het Guidance document wordt benadrukt dat het enerzijds gaat om de staat van instandhouding in de desbetreffende biogeografische regio binnen een lidstaat of zelfs grensoverschrijdend. Het uiteindelijke doel van de richtlijn is immers om de strikt te beschermen soorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied in de desbetreffende biogeografische regio's in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan. Anderzijds zal moeten worden gekeken naar de desbetreffende (plaatselijke) populatie. Een ontheffing of vrijstelling is, aldus de Europese Commissie, alleen mogelijk indien de ontheffing geen afbreuk doet aan de gunstige staat van instandhouding van zowel de soort in haar biogeografisch verspreidingsgebied, als van de desbetreffende lokale populatie. In het Guidance document wordt daaromtrent gesteld:

"The conservation status of a species within the relevant biogeographic region within a Member State should be important information to be used when considering a derogation. However, an appropriate assessment of the impact of a specific derogation will in many cases, if not most, have to be at a lower level than the biogeographic region in order to be meaningful in ecological terms. A useful level in this regard could be the (local) population. The wording of Article 16, which points to "populations of the species concerned", confirms this interpretation. The approach of course needs to be adapted to the species in question: the killing of individuals of a wide-ranging large carnivore will need to be evaluated at population level (transboundary where applicable), while the impact of the destruction of a breeding site in a rather fragmented amphibian habitat may be better evaluated on site or at meta-population level. It should be kept in mind that, according to established case law, derogations must be applied appropriately in order to deal with precise requirements and specific situations. It follows that assessments at lower levels are normally essential, since the derogations have to deal with specific problems and provide suitable solutions. Such an assessment at a lower level would then have to be seen in relation to the situation on a larger scale (e.g. biogeographic or national), for a complete picture of the situation."⁴⁸

Het schaalniveau waarop de bescherming van de wolf moet worden beoordeeld is inmiddels ook in twee uitspraken van het Hof aan de orde gekomen. In het arrest over de beheersjacht op wolven in Finland oordeelde het Hof dat de staat van instandhouding op lokaal niveau en op een hoger schaalniveau (afhankelijk van de situatie het grondgebied van de lidstaat of het niveau van de beoogde biogeografische regio wanneer de grenzen van deze lidstaat meerdere biogeografische regio's bestrijken, of op grensoverschrijdend niveau) moet worden beoordeeld. Het Hof overwoog:

"Zoals de advocaat-generaal in de punten 79 tot en met 82 van zijn conclusie in wezen heeft opgemerkt, moet de bevoegde nationale autoriteit, wanneer zij oordeelt over het al dan niet toestaan van een afwijking op grond van genoemd artikel 16, lid 1, met name op nationaal niveau of, in voorkomend geval, op het niveau van de beoogde biogeografische regio wanneer de grenzen van deze lidstaat meerdere biogeografische regio's bestrijken, of nog wanneer het natuurlijke verspreidingsgebied van de soort dat vereist en, voor zover als mogelijk, op grensoverschrijdend niveau, eerst en vooral vaststellen wat de staat van instandhouding van de populaties van de betrokken soorten is en, vervolgens, wat de geografische en demografische impact is die de beoogde afwijkingen daarop kunnen hebben.

59 Zoals de advocaat-generaal in punt 83 van zijn conclusie heeft opgemerkt, is het bovendien over het algemeen noodzakelijk de impact van een afwijking te beoordelen op het niveau van het grondgebied van een plaatselijke populatie om vast te stellen wat het effect ervan is op de staat van instandhouding van de betrokken populatie op grotere schaal. Aangezien een dergelijke afwijking overeenkomstig de in punt 41 van het onderhavige arrest geformuleerde

⁴⁷ Ch. Backes, L. Boerema, A. Freriks, M. Kaajan, Natuurbeschermingsrecht, Sdu 2017, p. 209 e.v.

⁴⁸ Guidance document, p. 61.

overwegingen moet beantwoorden aan nauwkeurige vereisten en aan specifieke situaties, zullen de gevolgen van een dergelijke afwijking immers over het algemeen het meest rechtstreeks merkbaar zijn in het lokale gebied waarop die afwijking betrekking heeft. Zoals blijkt uit de stukken waarover het Hof beschikt, hangt de staat van instandhouding van een populatie op nationaal of biogeografisch niveau ook af van het cumulatieve effect van de verschillende afwijkingen die van invloed zijn op lokale gebieden.

60 In tegenstelling tot wat het wildcentrum stelt, mag daarentegen bij die beoordeling geen rekening worden gehouden met het deel van het natuurlijke verspreidingsgebied van de betrokken populatie dat zich uitstrekt tot bepaalde delen van het grondgebied van een derde land, dat niet gebonden is aan de verplichtingen inzake strikte bescherming van soorten die voor de Unie van belang zijn.

61 Daarom kan een dergelijke afwijking niet worden vastgesteld zonder een beoordeling van de staat van instandhouding van de populaties van de betrokken soort en van de mogelijke gevolgen van de beoogde afwijking voor die soort op lokaal niveau en op het niveau van het grondgebied van die lidstaat of, in voorkomend geval, op het niveau van de beoogde biogeografische regio wanneer de grenzen van deze lidstaat meerdere biogeografische regio's bestrijken, of ook wanneer het natuurlijke verspreidingsgebied van de soort dat vereist en, voor zover als mogelijk, op grensoverschrijdend niveau.⁴⁹

Daarnaast kan verwezen worden naar de conclusie van AG Kokott in een door Zweden aanhangig gemaakte prejudiciële procedure. Ook Kokott verwijst daarin - mede onder verwijzing naar bovenstaande Finse zaak - naar de beoordeling op het niveau van de plaatselijke populatie en de beoordeling op een hoger schaalniveau. Ook wijst zij daarbij op de relevantie van mogelijke cumulatieve effecten:

"109. Dienaangaande is het nuttig om de recente vaststellingen in het tweede arrest inzake de bescherming van de wolf in Finland in ogenschouw te nemen. Hierbij stond de staat van instandhouding van de betrokken soort bij het toestaan van een afwijking overeenkomstig artikel 16 van de habitatrichtlijn ter beoordeling. Indien de vaststellingen in die zaak worden toegepast op de toetsing van een aantasting, moet deze toetsing worden gebaseerd op criteria die het behoud van de dynamiek en de sociale stabiliteit van de beoogde soort op lange termijn waarborgen.

110. Daarbij moet worden gekeken naar zowel het gebied van de lidstaat als de betreffende biogeografische regio, om eerst en vooral vast te stellen wat de staat van instandhouding van de populaties van de betrokken soorten is en, vervolgens, wat de geografische en demografische impact is die de verstoringen daarop kunnen hebben.

111. In dit verband is het over het algemeen noodzakelijk om de impact van een aantasting te beoordelen op het niveau van het gebied van een plaatselijke populatie om vast te stellen wat het effect ervan is op de staat van instandhouding van de betrokken populatie op grotere schaal. Bovendien hangt de staat van instandhouding van een populatie op nationaal of biogeografisch niveau ook af van het cumulatieve effect van de verschillende verstoringen die van invloed zijn op lokale gebieden.

112. Voor zover het bij de toepassing van de verboden in artikel 5 van de vogelrichtlijn en artikel 12, lid 1, van de habitatrichtlijn aankomt op de staat van instandhouding van de populaties van de betrokken soort, moet deze dus worden beoordeeld op het niveau van het grondgebied van die lidstaat dan wel, in voorkomend geval, op het niveau van een bepaalde biogeografische regio wanneer de grenzen van deze lidstaat meerdere biogeografische regio's

⁴⁹ Zie HvJ 10 oktober 2019 (Finse wolven-arrest II), C-674/17, ECLI:EU:C:2019:851.

bestrijken of wanneer het natuurlijke verspreidingsgebied van de soort dat vereist en, voor zover als mogelijk, op grensoverschrijdend niveau.”⁵⁰

Van belang is verder dat de effecten op de populatie moeten worden gezien in relatie tot het natuurlijk verspreidingsgebied:

“(62) According to Article 16(1), derogations must not be “*detrimental to the maintenance of the populations of the species concerned at a favourable conservation status in their natural range*”. The implementation of this provision should include a two-step assessment: firstly, determination of the conservation status of the populations of a species in its natural range within the Member State concerned (and possibly beyond national boundaries if the populations are shared with neighbouring countries) and, secondly, evaluation of the impact of the derogation on the population or populations concerned. The assessment is thus at two levels: the level of “natural range” and the level of “population”.⁵¹”

Samengevat kan bij een beoordeling van de effecten van ingrepen op de wolf niet alleen de lokale of de grensoverschrijdende populatie worden betrokken. Beide moeten worden beoordeeld en in onderling verband worden beschouwd. Opgemerkt wordt dat de Europese Commissie in de Large Carnivore Guidelines heeft aanbevolen om tot gezamenlijke managementplannen te komen op het niveau van grensoverschrijdende deelpopulaties. Zie ook hierna par. 4.

Gunstige staat van instandhouding

Art. 1 Hrl geeft een definitie wat moet worden verstaan onder een gunstige staat van instandhouding: “*het effect van de som van de invloeden die op de betrokken soort inwerken en op lange termijn een verandering kunnen bewerkstelligen in de verspreiding en de grootte van de populaties van die soort op het in art. 2 bedoelde grondgebied*”. De ‘staat van instandhouding’ wordt als ‘gunstig’ beschouwd wanneer uit populatiedynamische gegevens blijkt dat de betrokken soort nog steeds een levensvatbare component is van de natuurlijke habitat waarin hij voorkomt, en dat vermoedelijk op lange termijn zal blijven, en het natuurlijke verspreidingsgebied van die soort niet kleiner wordt of binnen afzienbare tijd lijkt te zullen worden, en er een voldoende grote habitat bestaat en waarschijnlijk zal blijven bestaan om de populaties van die soort op lange termijn in stand te houden. Lidstaten zijn gehouden maatregelen te nemen met het oog op het behoud of herstel van de gunstige staat van instandhouding. Daarbij wordt rekening gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden (art. 2 Hrl).

De Hrl kent geen concrete bepalingen over referentiewaarden voor het vaststellen van de (gunstige) staat van instandhouding. Parameters komen wel aan de orde in het kader van de rapportageverplichtingen waarin de Hrl voorziet. De rapportageverplichting in art. 17 Hrl is globaal geformuleerd, maar nader uitgewerkt in richtsnoeren.⁵² De vier parameters voor de bepaling van de ‘staat van instandhouding’ zijn: verspreidingsgebied, populatie, leefgebied (oppervlakte van habitat, geschiktheid van habitat voor soorten, structuur en functies van habitats) en toekomstperspectief. Dit laatste element is van belang, omdat de beoordeling van de staat van instandhouding niet alleen een momentopname betreft, maar ook vraagt om een beoordeling van de ontwikkeling van de staat van instandhouding als gevolg van de uitzondering op een verbod en andere voor de soort relevante ontwikkelingen. In het Guidance document wordt dit als volgt beschreven:

“It is also clear that the application of a proportional approach to derogations is only possible within a clear and well-developed framework of species conservation measures. Again (as with protection measures), the conservation status of a species (at biogeographic and population level) is the core concept for a flexible and proportional approach to the use of derogations. It

⁵⁰ Conclusie AG Kokott 10 september 2020, Gevoegde zaken C-473/19 en C-474/19, ECLI:EU:C:2020:699.

⁵¹ Guidance document, p. 60.

⁵² Meest recente versie van deze richtsnoeren: DG Environment. 2017. Reporting under Article 17 of the Habitats Directive: Explanatory notes and guidelines for the period 2013-2018 (last updated:05.07.2018)

is therefore important not only to consider the present conservation status, but also to examine how it is developing.”⁵³

Hoewel de vier genoemde elementen enig houvast bieden bij de beoordeling van de staat van instandhouding is er geen eensluidende maatstaf als het gaat om de staat van instandhouding van de wolf.⁵⁴ De Europese Commissie heeft in de Carnivore Guidelines uit 2008⁵⁵ en de aanvulling uit 2015 richting gegeven aan de operationalisering van hetgeen moet worden verstaan onder een gunstige staat van onder andere de wolf.⁵⁶ In de Guidelines wordt verwezen naar DocHab-04-03/03 rev3 en guidance documents waaruit volgt dat de gunstige staat van instandhouding moet worden gebaseerd op twee belangrijke Favourable Reference Values (FRV), namelijk de Favourable Reference Range (FRR) and Favourable Reference Population (FRP). Verder bevatten de Guidelines een achttal criteria voor het bepalen van de (gunstige) staat van instandhouding:

“(1) “Population dynamics data on the species concerned indicate that it is maintaining itself on a long-term basis as a viable component of its natural habitat” (Article 1 (i)). We interpret this as implying that monitoring data indicate the population has a stable or increasing trend. We believe that a slight reduction in population size may be permitted if it is a result of response to changes in prey density or habitat quality that are not the cause of direct human action, unless conditions for derogations apply (see 6.4). All segments of a population should have stable or positive trends, and not just the population as a whole. And,
(2) “The natural range of the species is neither being reduced nor is likely to be reduced for the foreseeable future” (Article 1 (i)). We interpret this as implying that the overall distribution of the population is stable or increasing. And,
(3) “There is, and will probably continue to be, a sufficiently large habitat to maintain its population on a long-term basis” (Article 1 (i)). We interpret this to imply that the quality and continuity of habitat should be sufficient, and have a stable or increasing trend. And,
(4) The population size and range are equal to or greater than when the Directive came into force. And,
(5) The favourable reference population size has been reached. According to our proposal this will be set at levels greater than those regarded as being viable using the IUCN red list criteria E or D. And,
(6) The favourable reference range has been occupied. And,
(7) Connectivity within and between populations (at least one genetically effective migrant per generation) is being maintained or enhanced. And,
(8) “Member States shall undertake surveillance of the conservation status of the natural habitats and species referred to in Article 2 with particular regard to priority natural habitat types and priority species” (Article 11) and “Member States shall establish a system to monitor the incidental capture and killing of the animal species listed in Annex IV (a)” (Article 12.4). These statements combine to indicate that the population should be subject to a robust monitoring program.”

Ondanks deze handvatten verschillen de standpunten van de lidstaten over de gunstige staat van instandhouding van onder andere de wolf.⁵⁷ De jurisprudentie van het Hof geeft hierover geen duidelijkheid,

⁵³ Guidance document, p. 62.

⁵⁴ Zie over de uitwerking van de gunstige staat van instandhouding voor de grote carnivoren: A. Trouwborst, L. Boitani, J. Linnell, Interpreting 'favourable conservation status' for large carnivores in Europe: how many are needed and how many are wanted, *Biodivers Conserv* (2017) 26:37-61, p. 37 e.v.

⁵⁵ J. Linnell e.a. Guidelines for population level management plans for large carnivores, rapport in opdracht van de Europese Commissie, juli 2008.

⁵⁶ Boitani, I. et al, Key actions for Large Carnivore populations in Europe (2015), Istituto Ecologia Applicata, Rome under contract no. 07.0307/2013/654446/SER/B3 "Support to the European Commission's policy on large carnivores under the Habitat Directive - Phase Two", with contributions from the Large Carnivore Initiative for Europe (SSC/IUCN).

⁵⁷ Zie hierover ook het hiervoor aangehaalde artikel van Trouwborst, Boitani en Linnell. Zie over de staat van instandhouding ook: hoofdstuk 5.10 van het rapport H.A.H. Jansman et al, De terugkeer van de wolf in Nederland; Een 'factfinding study'. Wageningen, Wageningen Environmental Research, 2021.

hoewel het Hof in een aantal uitspraken wel ingaat op de staat van instandhouding. De uitspraken worden hieronder nader besproken.

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 erop 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.⁵⁸

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 voorzorgbeginsel.⁵⁹ AG Saugmandsgaard stelt daaromtrent dat het beginsel 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.⁶⁰

In een arrest van 23 april 2020 (inzake uitleg van de Vogelrichtlijn) overwoog het Hof dat het feit dat de populatie van een bepaalde soort een dalende trend vertoont, op zich niet dient als bewijs dat die populatie zich in een onbevredigende staat van instandhouding bevindt. Wanneer aanvullende gegevens er echter niet op wijzen dat de situatie om andere redenen toch als gunstig moet worden beschouwd, kan op grond van een dergelijke omstandigheid niet worden gesteld dat de populatie op een 'bevredigend niveau' wordt gehandhaafd.⁶¹

Het is ten slotte belangrijk om op te merken dat in recente jurisprudentie aan de orde komt dat ook cumulatieve effecten van belang zijn bij de beoordeling van de effecten op de staat van instandhouding. In een arrest van 10 oktober 2019⁶² overwoog het Hof:

"Zoals blijkt uit de stukken waarover het Hof beschikt, hangt de staat van instandhouding van een populatie op nationaal of biogeografisch niveau ook af van het cumulatieve effect van de verschillende afwijkingen die van invloed zijn op lokale gebieden. Daarom kan een dergelijke afwijking niet worden vastgesteld zonder een beoordeling van de staat van instandhouding van de populaties van de betrokken soort en van de mogelijke gevolgen van de beoogde afwijking voor die soort op lokaal niveau en op het niveau van het grondgebied van die lidstaat of, in voorkomend geval, op het niveau van de beoogde biogeografische regio wanneer de grenzen van deze lidstaat meerdere biogeografische regio's bestrijken, of ook wanneer het natuurlijke verspreidingsgebied van de soort dat vereist en, voor zover als mogelijk, op grensoverschrijdend niveau."

Samengevat zijn er geen vastomlijnde uitspraken wanneer de staat van instandhouding van de wolf als gunstig moet worden beschouwd in het licht van de opgaven uit de Hrl. Wel zijn in verschillende documenten criteria ontwikkeld om de staat van instandhouding te kunnen beoordelen. De operationalisering is ook relevant bij de onderbouwing van derogaties. In geval van een ongunstige staat van instandhouding zijn derogaties slecht in uitzonderlijke situaties, en met toepassing van het voorzorgbeginsel, mogelijk.

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

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

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

61 HvJ 23 april 2020 (Cie/Finland-eidereend), C-217/19, ECLI:EU:C:2020:291.

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

2. Gebiedsbescherming

Indien een diersoort wordt vermeld op Bijlage II van de Hrl heeft dit tot gevolg dat, indien deze soort in een gebied in meer dan onbeduidende mate voorkomt, met inachtneming van de criteria in Bijlage III van de richtlijn beschermde gebieden moeten worden aangewezen, in Nederland Natura 2000-gebieden genoemd. Art. 4, eerste lid Hrl maakt duidelijk dat voor diersoorten met een zeer groot territorium deze gebieden overeenkomen met de plaatsen, binnen het natuurlijke verspreidingsgebied van die soorten, die de fysische en biologische elementen vertonen welke voor hun leven en voortplanting essentieel zijn.

Op dit moment zijn er in Nederland geen Natura 2000-gebieden aangewezen voor de wolf c.q. is in bestaande aanwijzingsbesluiten niet alsnog een instandhoudingsdoelstelling opgenomen voor de wolf. Uit jurisprudentie van het Hof van Justitie volgt dat steeds opnieuw moet worden getoetst aan de meest recente wetenschappelijke inzichten en indien nodig tot aanpassing (van de begrenzing) van reeds aangewezen gebieden dient te worden overgegaan.⁶³

Trouwborst & Bastmeijer adresseren een aantal relevante vragen rondom het aanwijzen van Natura 2000-gebieden voor de wolf c.q. het formuleren van instandhoudingsdoelstellingen voor bestaande Natura 2000-gebieden ter bescherming van de wolf. De vestiging van de wolf kan leiden tot de verplichting om de wolf ook vanuit het gebiedsbeschermingsregime bescherming te bieden. In het rapport worden vraagtekens gesteld bij het in Nederland gehanteerde criterium voor de aanwijzing van Natura 2000-gebieden en de betekenis van de referentielijst. Op beide punten zullen wij hieronder nader ingaan.

Allereerst verwijzen Trouwborst & Bastmeijer naar het door Nederland gehanteerde criterium dat een soort minimaal tien aaneengesloten jaren in Nederland aanwezig moet zijn. Deze periode gaat lopen vanaf moment dat een soort zich voor het eerst heeft voortgeplant. Ook moet de soort zich binnen de periode van tien jaar regelmatig hebben voortgeplant. Het criterium vormt een nationale interpretatie van de richtlijnverplichtingen. Het criterium is tot op heden in juridische procedures niet aan de orde geweest.

Verder stellen Trouwborst & Bastmeijer vraagtekens bij de formele status van de referentielijst. Op deze regelmatig geactualiseerde lijsten worden habitattypen en soorten opgenomen die regelmatig en van nature voorkomen in de betrokken lidstaat.⁶⁴ De lijst wordt echter beschouwd als een belangrijk handvat voor de EU-lidstaten bij de aanwijzing van Natura 2000-gebieden. Op de website van het European Environment Information and Observation Network (EIONET) wordt hierover het volgende opgemerkt:

"Annexes I and II of the Habitats Directive (EEC/92/43) list habitats and species for which Special Areas of Conservation (SAC) must be designated as part of the Natura 2000 network. As the Annexes cover all the EU, 'Reference Lists' have been developed which list the habitats and species in a given Biogeographical region and indicating for which habitats and species the Member States in the region have an obligation to designate SAC.

Importantly, Reference Lists are not species checklists in the sense of listing all species of Community Interest recorded in each Member State. Reference Lists do not include those irregular or vagrant species for which the designation of protected areas is not an appropriate conservation method in a particular Member State.

The Reference Lists are updated annually based on information reported by the Member States. Below are the Reference lists for the biogeographical regions. The Reference list of habitat types and species of the Atlantic Region includes protected habitat types (Habitats Directive Annex I) and species (Habitats Directive Annex II) present in this bio-geographical region by Member State. These are all habitat types and species for which the Member States have to propose Natura 2000 sites. The Reference Lists derive from the conclusions of bio-geographical seminars and are updated when new scientific information becomes available."⁶⁵

⁶³ HvJ 23 maart 2006 (Cie/Oostenrijk), C-209/04, ECLI:EU:C:2006:195.

⁶⁴ <https://www.eionet.europa.eu/etcs/etc-bd/activities/building-the-natura-2000-network>

⁶⁵ <https://www.eionet.europa.eu/etcs/etc-bd/activities/building-the-natura-2000-network>

Er wordt dus vanuit gegaan dat de jaarlijkse update van de referentielijst aangeeft of een lidstaat mogelijk gebieden voor een soort moet aanwijzen. Op de meest recente lijst wordt Nederland nog niet genoemd voor wat betreft de wolf.⁶⁶

3. Actieve beschermingsmaatregelen

In dit onderdeel zal worden ingegaan op de laatste inzichten over de verplichtingen ten aanzien van het treffen van actieve soortenbeschermingsmaatregelen, waarbij ook zal worden bekeken in hoeverre het voldoen aan deze verplichtingen mogelijkheden tot het rechtvaardigen van het maken van uitzonderingen op de strikte bescherming kan faciliteren.

In aanvulling en ter verbijszondering op datgene wat Trouwborst & Bastmeijer in hun rapport hebben besproken, is inmiddels nadrukkelijker in het wettelijk kader en handreikingen vastgelegd dat actieve beschermingsmaatregelen onderdeel dienen te vormen van een volledige implementatie van de uit de Hrl voortvloeiende verplichtingen voor soortenbescherming.

3.1 Wettelijk kader

Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie vormen de art. 12, 13 en 16 van de Hrl een samenhangend geheel van bepalingen ter bescherming van de populaties van de betrokken soorten en vormen de art. 12 tot en met 14 en 15 van de richtlijn een samenhangend geheel van bepalingen die de lidstaten verplichten strikte beschermingsregelingen in te stellen voor de betrokken dier- en plantensoorten. Die maatregelen moeten in overeenstemming zijn met de algemene doelstelling van de richtlijn, namelijk het waarborgen van de biodiversiteit en het in een gunstige toestand behouden of herstellen van natuurlijke habitats en soorten van communautair belang.

De verplichtingen tot het treffen van actieve soortenbeschermingsmaatregelen uit de Hrl zijn opgenomen in de Wnb (m.n. art. 1.12) en de Omgevingswet (art. 2.18, eerste lid, onderdeel g, onder 1°, Ow, en art. 3.57 Bkl). De bedoelde maatregelen moeten worden getroffen door de provincies en onderling zodanig worden afgestemd dat door de provincies tezamen de doelstellingen voor geheel Nederland kunnen worden bereikt.⁶⁷

Onder andere ter invulling van de verplichtingen tot actieve soortenbescherming van de wolf⁶⁸, een soort die zich niet in een gunstige staat van instandhouding bevindt en in de Hrl is aangewezen als 'prioritaire soort', is in 2019 een (interprovinciaal) wolvenplan vastgesteld.⁶⁹ Als dit plan een belangrijke rol moet (gaan) spelen als soortenbeschermingsplan, waarmee ook afwijkingen van de strikte bescherming zouden kunnen worden gemotiveerd, dan zal dit plan aan een aantal eisen moeten voldoen.

De beschrijving en inventarisatie in de volgende paragrafen is gebaseerd op rechtspraak van het Hof (bindend) en de hiervoor reeds aangehaalde Draft Guidance. Dit laatstgenoemde document is geen juridisch bindend document en heeft geen strikt juridische status. De uitleg in dit document is echter goed navolgbaar en veelal ook gebaseerd op de geldende rechtspraak van het Hof van Justitie.

3.2 Draft Guidance 2019⁷⁰

De EC stelt in haar Draft Guidance dat een soortenbeschermingsplan een beschrijving moet omvatten van hetgeen de lidstaat verstaat onder een gunstige staat van instandhouding van een soort, waarbij in ieder geval moet worden voldaan aan de eisen als bedoeld in art. 1 en onder i Hrl. De door de lidstaten genomen of te nemen maatregelen moeten geschikt zijn om het doel te bereiken, namelijk het behoud of herstel van de staat van instandhouding van een soort. Dit houdt in dat de te nemen maatregelen moeten worden vastgesteld op grond van de bijzondere omstandigheden en situaties en rekening houdend met het specifieke karakter van elke soort. Zo kunnen bijvoorbeeld de kenmerken

⁶⁶ <https://www.eionet.europa.eu/etcs/etc-bd/activities/terrestrial-atlantic-region.pdf>

⁶⁷ Art. 3.57 lid 2 Bkl.

⁶⁸ Zie: art. 1.12 lid 1 en onder b. Wnb.

⁶⁹ IPO 2019, Interprovinciaal wolvenplan, IPO, Den Haag.

⁷⁰ Draft Version of the Guidance document on the strict protection of species, November 2019.

van een soort, zoals de bestaande (ongunstige) staat van instandhouding, specifiekere of intensievere beschermingsmaatregelen rechtvaardigen.

3.3 Jurisprudentie Hof van Justitie

Eenzelfde redeneerlijn volgt uit jurisprudentie van het Hof. Het systeem van strikte bescherming moet worden aangepast aan de behoeften en de staat van instandhouding van de betreffende soort.⁷¹ Deze benadering is nog eens bevestigd in het arrest van het Hof 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).⁷²

Een dergelijke aanpak is ook gebaseerd op art. 191 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), volgens hetwelk *"in het beleid van de Unie op milieugebied naar een hoog niveau van bescherming wordt gestreefd"*, en berust op het voorzorgbeginsel en op het beginsel van preventief handelen. Preventieve maatregelen anticiperen op de bedreigingen en risico's waarmee een soort kan worden geconfronteerd en zijn met name van belang om de aantasting of vernieling van voortplantings- of rustplaatsen van soorten van bijlage IV, letter a), te voorkomen (art. 12, eerste lid, onder d Hrl).

3.4 Actieve maatregelen voor de wolf binnen Natura2000

In dit verband komt ook belang toe aan de plaatsing van de wolf op bijlage II van de Hrl. Het is voorstelbaar dat voor een adequate bescherming van de verblijfplaatsen en de functionele leefomgeving van de wolf in de situatie dat deze zich gevestigd heeft, dit bestendigd wordt door het toevoegen van een instandhoudingsdoelstelling aan de aanwijzing van een bestaand Natura 2000-gebied, ofwel de aanwijzing van een vestigingsgebied als Natura 2000-gebied. Zie hiervoor onder 2. Het na aanwijzing van het betreffende gebied als Natura 2000-gebied verplicht op te stellen beheerplan Natura 2000 (verplicht programma onder de Omgevingswet) kan ook dienen als kader voor het treffen van actieve soortbeschermingsmaatregelen. Het beheerplan zou kunnen en moeten aansluiten bij andere mogelijk nationaal of internationaal op te stellen beschermingsplannen voor de wolf, waarbij de specifieke functie van het aangewezen gebied voor de soort expliciet wordt benoemd en de ten behoeve van de wolf te treffen instandhoudingsmaatregelen worden benoemd. Die instandhoudingsmaatregelen zijn uiteraard mede afhankelijk van de door de minister vast te stellen instandhoudingsdoelstelling ten aanzien van de wolf.

3.5 Actieve maatregelen buiten Natura 2000

Buiten Natura 2000-gebieden kunnen preventieve maatregelen en andere actieve soortenbeschermingsmaatregelen worden ingebed in een provinciaal of landelijk soortenbeschermingsplan. Dat biedt ook mogelijkheden om de verbodsbepalingen van artikel 12 Hrl 'in het veld' handen en voeten te geven. Dit kunnen bijvoorbeeld voorlichtingscampagnes zijn, of beschermingsmaatregelen om relevante economische activiteiten die een effect kunnen hebben op de wolf (bijv. landbouw, bosbouw, recreatie) te reguleren. Hierbij kan worden gedacht aan onder andere opleiding, gedragscodes, richtsnoeren, of de aanpassing van bosbouw- of landbouwplannen of actieve preventie van te verwachten verstoringen (bijv. beperking van de toegang tot voortplantingsplaatsen).

Gezien het relatief hoge aantal wolvenslachtoffers dat in het verkeer valt, is het verder goed denkbaar dat meer maatregelen moeten worden getroffen ter voorkoming van verkeersslachtoffers. Een parallel kan worden gelegd met de bescherming van otters, die ook in hoge mate slachtoffer worden van het wegverkeer.⁷³ In dit verband kan gewezen worden op artikel 12, vierde lid Hrl, waarin is bepaald dat

⁷¹ HvJ 9 juni 2011 (Korenwolf Frankrijk) C-383/09, ECLI:EU:C:2011:369.

⁷² HvJ 10 oktober 2019 (Finse wolven-arrest II), C-674/17, ECLI:EU:C:2019:851.

⁷³ Zie Hof Den Haag 4 november 2014, ECLI:NL:GHDHA:2014:3522.

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.

De provinciale of nationale beschermingsplannen, waarin bovengenoemde maatregelen gedetailleerd worden uiteengezet voor lokale populaties zouden moeten aansluiten op de internationale managementplannen (zie ook hieronder bij Allesomvattende actie/beheerplannen voor de wolf). Gezien de aard van de problematiek van de wolf en zijn grote verspreidingsgebied ligt een overkoepelende landelijke aanpak van de soortenbescherming voor de hand.

3.6 De rol van soortenbeschermingsplannen

Een manier om te zorgen voor een passend gebruik van de mogelijkheden voor het toestaan van afwijkingen van de strikte bescherming van de wolf kan ook volgens de Europese Commissie worden beargumenteerd door middel van het van kracht zijn van 'instandhoudingsplannen voor soorten'. Ook al zijn deze plannen geen verplichting op grond van de Hrl, ze zijn gericht op de instandhouding van een soort op lange termijn en bevatten maatregelen die hoofdzakelijk betrekking hebben op de levensvatbaarheid van de populatie, het natuurlijke verspreidingsgebied en de habitats van de soort.⁷⁴ Ze kunnen ook belangrijk zijn voor de onderbouwing van het toestaan van uitzonderingen op het beschermingsregime in individuele gevallen. Het plan zou de basis kunnen bieden voor het geven van toestemming voor het vangen of eventueel doden van individuen van de soort, of activiteiten die leiden tot de vernietiging van voortplantingsgebieden (b.v. ruimtelijke ontwikkelingen). Voorwaarde is dat kan worden gegarandeerd dat dit geen gevolgen heeft voor de gunstige staat van instandhouding, of de mogelijkheid om die te kunnen bereiken.⁷⁵ In dit verband dient ook te worden benadrukt dat, overeenkomstig het al genoemde voorzorgbeginsel gebaseerd op art. 191 VWEU, de lidstaat, indien het onderzoek van de beste beschikbare wetenschappelijke gegevens onzekerheid laat bestaan over de vraag of een afwijking van het beschermingskader al dan niet schadelijk is voor de instandhouding of het herstel van de populaties van een met uitsterven bedreigde soort in een gunstige staat van instandhouding, zich van deze afwijking dient te onthouden.⁷⁶

Ook moet voor het toestaan van afwijkingen van het strikte beschermingskader worden voldaan aan de andere voorwaarden van art. 16 Hrl. Een soortenbeschermingsplan zou een geschikt kader kunnen zijn voor het beschrijven van situaties waarin gebruik kan worden gemaakt van afwijkingen van het beschermingskader.

3.7 Eisen aan het soortenbeschermingsplan als onderbouwing voor uitzonderingen (derogaties)

Met het oog op de vaststelling van een passend kader voor het gebruik van uitzonderingen moet een soortenbeschermingsplan gebaseerd zijn op degelijke en geactualiseerde informatie over de populatietoestand en -tendensen van de soort, een visie op wat een 'gunstige staat van instandhouding' is, en een degelijke en alomvattende beoordeling van alle relevante bedreigingen en belastende factoren, met inbegrip van natuurlijke sterfte en alle andere factoren die leiden tot sterfte, waaronder ook het illegaal doden (stroperij) en het bij toeval vangen en doden (verkeersslachtoffers). Op basis van de beste bestaande informatie en deugdelijke wetenschappelijke beoordelingen en monitoringsystemen kan het soortenbeschermingsplan dan een samenhangende reeks maatregelen vaststellen, die effectief moeten worden uitgevoerd en gemonitord om ervoor te zorgen dat de gunstige staat van instandhouding van de betrokken populatie wordt bereikt, of gehandhaafd. Alleen

⁷⁴ Het treffen van actieve beschermingsmaatregelen is wel verplicht, maar een planmatige aanpak voor het treffen van die maatregelen niet.

⁷⁵ HvJ 14 juni 2007 (Finse wolven-arrest I), C-342/05 ECLI:EU:C:2007:341, r.o. 29.

⁷⁶ Idem, r.o. 66.

onder deze omstandigheden zouden soortenbeschermingsplannen een goed alomvattend kader voor het gebruik van afwijkingen kunnen vormen, dat kan bijdragen tot de vereenvoudiging van de procedure voor de toekenning van elke specifieke afwijking, op voorwaarde dat er een efficiënt systeem is om te beoordelen dat aan alle drie de voorwaarden van art. 16 Hrl wordt voldaan.

Ook volgens het Hof kan een soortenbeschermingsplan een basis vormen voor het verlenen van toestemming voor vangen of doden van exemplaren van een soort, onder strikt gecontroleerde omstandigheden. Dit lijkt mogelijk mits - gezien de voorwaarden waaronder beheer wordt toegestaan en onder toepassing van de beste beschikbare wetenschappelijke gegevens - geen onzekerheid bestaat over de vraag of een dergelijke afwijking al dan niet schadelijk is voor de instandhouding, of het behoud of herstel van de staat van instandhouding. Dat betekent dat kwalitatief en kwantitatief beperkingen moeten worden gesteld, deze moeten worden nageleefd en de naleving wordt gemonitord. Het plan moet zijn gebaseerd op basis van uiterst nauwkeurige wetenschappelijke gegevens op het gebied van geografie, klimaat, milieu en biologie, alsmede op basis van gegevens waaruit kan worden opgemaakt wat de situatie is op het vlak van voortplanting en de totale jaarlijkse natuurlijke sterfte van de betrokken soort.⁷⁷

3.8 Allesomvattende actie-/beheerplannen voor wolven⁷⁸

Volgens de Europese Commissie zou de beste aanpak voor de autoriteiten van de lidstaten erin bestaan de maatregelen op de juiste schaal te combineren, met gebruikmaking van alle beschikbare instrumenten en financieringsbronnen, in het kader van een omvattend en consistent instandhoudings- en beheersplan voor wolven. In een dergelijk plan (idealiter een grensoverschrijdend plan tussen de lidstaten met dezelfde wolvenpopulatie) zouden alle relevante bedreigingen, conflicten, kansen en behoeften met betrekking tot de wolf in de betrokken lidstaat aan bod komen. Een dergelijk plan zou het best kunnen garanderen dat een gunstige staat van instandhouding voor de wolf in zijn hele verspreidingsgebied wordt bereikt en gehandhaafd, en tegelijkertijd, binnen de door de richtlijn gestelde grenzen, de nodige flexibiliteit bij het beheer bieden en de acceptatie van de wolf door het publiek (de zogenaamde 'maatschappelijke draagkracht') handhaven of verbeteren.

Een passend en alomvattend instandhoudings- en beheersplan voor de wolf kan een goed algemeen kader bieden voor de toepassing van alle nodige instrumenten en maatregelen, met inbegrip van het mogelijke gebruik van afwijkingen. Wanneer dergelijke plannen naar behoren worden uitgevoerd, met aantoonbare resultaten inzake het bevorderen van de gunstige staat van instandhouding, biedt art. 16 Hrl de mogelijkheid tot de nodige flexibiliteit door het gebruik van afwijkingen.

Afwijkingen van de strikte bescherming van de wolf kunnen gemakkelijker worden gerechtvaardigd indien in een lidstaat een alomvattend geheel van passende, doeltreffende en controleerbare maatregelen wordt vastgesteld en naar behoren ten uitvoer wordt gelegd om een doeltreffende bescherming te garanderen en de gunstige staat van instandhouding van de soort te bereiken. Dit betekent bijvoorbeeld dat:

- er een passend plan voor de wolf bestaat, dat volledig en correct wordt uitgevoerd en waarop goed toezicht wordt gehouden, en dat erop gericht is de gunstige staat van instandhouding te garanderen en sociaal-economische conflicten aan te pakken;
- het plan is gebaseerd op de beste beschikbare wetenschappelijke gegevens en op een degelijk monitoringsysteem van de wolvenpopulatie;
- alle nodige preventie- en compensatiemaatregelen worden uitgevoerd;
- er passende maatregelen worden genomen om stroperij doeltreffend te bestrijden (zoals criminalisering, handhaving en bewustmaking) en om elke andere door de mens veroorzaakte mortaliteitsfactor aan te pakken;

⁷⁷ Zie naar analogie arresten van 8 juni 2006 (WWF Italia e.a.) C-60/05, ECLI:EU:C:2006:378, r.o. 25 en 29, en 21 juni 2018 (Commissie/Malta) C-557/15, ECLI:EU:C:2018:477, r.o. 62.

⁷⁸ Gebaseerd op Draft Version of the Guidance document on the strict protection of species, November 2019, Annex III, The Implementation of Article 12 of Habitats Directive - The Wolf example.

- alle andere bedreigingen voor de instandhouding van de wolf in het betrokken gebied met succes worden aangepakt (bv. hybridisatie);
- de andere oorzaken van de sterfte van grazend vee (bv. loslopende honden) naar behoren worden aangepakt;
- de doelstellingen en voorwaarden voor de afwijkingen duidelijk zijn vastgesteld, met solide bewijsmateriaal gestaafd en in overeenstemming met de relevante wetgeving, en zij per geval worden beoordeeld en vastgesteld;
- de beoogde afwijking niet nadelig is voor de staat van instandhouding van de populatie.

4. 'Go & no go'-gebieden voor de wolf;

In dit deel van het rapport zal worden beoordeeld of er aanleiding is om de analyse van Trouwborst & Bastmeijer over go & no go-gebieden vanuit Europees/ internationaalrechtelijk perspectief aan te vullen of te wijzigen. In aanvulling daarop zal worden ingegaan op de vraag of het mogelijk is, en zo ja onder welke voorwaarden, om go & no go-gebieden aan te wijzen en wat de juridische consequenties daarvan zijn. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om het op voorhand aanwijzen van corridors (zones waarin vooral zwervende wolven zich verplaatsen), en het op voorhand aanwijzen van gebieden als wolvenleefgebied, of -verblijfplaats.

4.1 Wettelijk kader

Het doel van de Hrl is het handhaven of bereiken van een 'gunstige staat van instandhouding' voor de soorten en de typen natuurlijke habitats om bij te dragen tot de instandhouding van de biodiversiteit in Europa. De maatregelen die de EU-lidstaten uit hoofde van de richtlijn moeten nemen, zijn gericht op het in een gunstige staat van instandhouding behouden of herstellen van natuurlijke habitats en in het wild levende dier- en plantensoorten van communautair belang.⁷⁹ De staat van instandhouding van een soort wordt gunstig geacht te zijn wanneer, onder andere, de soort 'zich op lange termijn handhaaft als een levensvatbare component van zijn natuurlijke habitat' en 'er een voldoende grote habitat is en waarschijnlijk zal blijven bestaan habitat om de populaties op lange termijn in stand te houden'.⁸⁰ Zie ook hoofdstuk A.1. De staat van instandhouding van de wolf verschilt per land. In sommige landen verkeert de wolf in een gunstige staat van instandhouding. In andere landen is dit (nog) niet het geval. De tot op heden in Nederland waargenomen wolven zijn afkomstig van de Pools-Duitse laaglandpopulatie. Deze populatie verkeert nog niet in een gunstige staat van instandhouding.

De wolf is een van de 'soorten van communautair belang' die onder de eerder in dit rapport besproken verplichtingen valt:

- De wolf is voor Nederland als prioritaire soort opgenomen in bijlage II Hrl waardoor voor deze soort speciale beschermingszones moeten worden aangewezen en beschermd, als onderdeel van het Natura 2000-netwerk.
- Verder is de wolf – voor zover van belang voor Nederland - wat betreft de soortenbescherming opgenomen op bijlage IV Hrl als soort die strikt moeten worden beschermd.

Verder volgt een ruime bescherming van het leefgebied van de wolf uit artikel 4, lid 1, van het Verdrag van Bern waarbij de EU (mede) partij is en dat partijen gebiedt om de leefmilieus van, met name, de soorten in bijlage I en bijlage II van het Verdrag te beschermen. Ingevolge deze bepaling dienen partijen de leefmilieus van de diersoorten genoemd in bijlage II van het verdrag te beschermen. Indien de leefmilieus van de soorten niet voldoende binnen het kader van het Natura 2000-regime beschermd kunnen worden, zal artikel 12 Hrl ruim dienen te worden uitgelegd, wil de EU ook voldoen aan haar internationale verplichtingen ingevolge het Verdrag van Bern (zie hiervoor in hoofdstuk A.1). Daarbij kan ook het regime ter bescherming van het Natuurnetwerk Nederland eventueel dienen voor de verdragsconforme noodzakelijke bescherming van de leefmilieus van betrokken soorten.⁸¹

⁷⁹ Art. 2, tweede lid Hrl.

⁸⁰ Art. 1 en onder i Hrl.

⁸¹ Zijlmans in noot bij HvJ van 9 juni 2011 (Franse Korenwolf) C-383/09, ECLI:EU:C:2011:369, *Jur.* 2011, p. I-04869, JM 2011, 98.

De staat van instandhouding van de wolf is momenteel ongunstig, op feitelijk alle aspecten waarop dit vanuit de Hrl moet worden beoordeeld.⁸² 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. Dit gegeven is al geruime tijd geleden door de Europese Commissie onderkend, waarbij is aanbevolen dat lidstaten tot gezamenlijke managementplannen komen op het niveau van grensoverschrijdende deelpopulaties.⁸³

4.2 Inperken van migratie- of vestigingsmogelijkheden van de wolf in algemene zin

Zoals ook al beschreven en uitvoerig gemotiveerd in Trouwborst & Bastmeijer is inperking van de mogelijkheden tot migratie van de wolf in beginsel in strijd met de uitgangspunten dat – kort gezegd – de soort bepaalt wat zijn leefgebied zal zijn. Het is niet de mens die hier leidend is, maar de soort. Daarbij is mede van belang dat de wolf over een groot potentieel leefgebied beschikt, flexibel is naar de aard van de leefgebiedskeuze en over een grote actieradius beschikt. Zo lang de wolf niet in een gunstige staat van instandhouding is, lijkt inperking van de migratiemogelijkheden voor wat betreft de mogelijkheid van gebiedskeuze en vestiging niet acceptabel. Dit betekent naar ons oordeel overigens niet dat er geen beperkingen kunnen worden gesteld aan trekgedrag, of het faciliteren van bepaalde routes door het gericht treffen van begunstigende maatregelen, naast het treffen van beperkende maatregelen. Dit zou dan echter gemotiveerd moeten worden vanuit de wens om toe te werken naar een gunstige staat van instandhouding. Denk aan het uitrasteren van snelwegen, of provinciale wegen om verkeersslachtoffers te voorkomen en het daarbij tegelijkertijd inrichten van wildviaducten, of andere voorzieningen die een veilige passage van een weg kunnen borgen.

4.3 Beperken van de toegang tot, of zonerings van grote gebieden

Het op voorhand afsluiten of afschermen van grote gebieden, of landsdelen, met als achterliggend doel het beschermen van vee is naar ons oordeel in strijd met de uitgangspunten en de doelstellingen van de Hrl. Hierbij kan verwezen worden naar Trouwborst & Bastmeijer voor zover het gaat om de verplichtingen ten aanzien van gebiedsbescherming.⁸⁴

In dit verband kan aanvullend worden verwezen naar de art. 3 derde lid Hrl, in relatie tot art. 10 Hrl. Deze bepalingen roepen de lidstaat op om de ecologische coherentie van Natura 2000 te vergroten door het handhaven en in voorkomend geval ontwikkelen van landschapselementen die van primair belang zijn voor de wilde flora en fauna. Het gaat daarbij om elementen die door hun lineaire en continue structuur (zoals waterlopen met hun oevers of traditionele systemen van terreinbegrenzing) of hun verbindingsfunctie (zoals vijvers of bosjes) essentieel zijn voor de migratie, de geografische verdeling en de genetische uitwisseling van wilde soorten. Het op voorhand afschermen en ontoegankelijk maken van gebieden lijkt in strijd met deze bepalingen, of in ieder geval de intentie die hieruit spreekt.

Actieve soortenbeschermingsmaatregelen zijn gericht op het stimuleren van de staat van instandhouding van soorten. De naleving van de richtlijn verplicht de lidstaten niet alleen tot het vaststellen van een volledig rechtskader, maar ook tot het treffen van concrete en specifieke beschermingsmaatregelen.⁸⁵ Het zorgen voor voldoende verbindingszones en passende landschapselementen die bijdragen aan migratie en genetische uitwisseling past binnen deze verplichting tot het treffen van beschermingsmaatregelen. In dat verband kan worden gesteld dat de ook de belangrijkste Verdragen voor soortenbescherming op mondiaal en Europees niveau de noodzaak benadrukken om fragmentatie van leefgebieden te voorkomen en te verhelpen en te zorgen voor adequate connectiviteit tussen leefgebieden.⁸⁶

⁸² Id.

⁸³ Interprovinciaal wolvenplan, IPO, 2019.

⁸⁴ Ook vanuit de Europese Commissie is kritisch gereageerd op vragen naar de mogelijkheid om 'wolven-vrije' zones in te stellen. EN E-003629/2020 Answer given by Mr Sinkevičius on behalf of the European Commission (7.8.2020)

⁸⁵ HvJ van 2 juli 2020 (Weense korenwolf) C-477/19, ECLI:EU:C:2020:517, r.o. 20.

⁸⁶ A. Trouwborst, Countering fragmentation of habitats under international wildlife regimes. In: Bowman MJ, Davies PGG, Goodwin EJ, editors. Research handbook on biodiversity and law. Cheltenham: Edward Elgar Publishers; 2016. p. 219–244.

De maatregelen die de EU-lidstaten uit hoofde van de Hrl moeten nemen, zijn gericht op het in een gunstige staat van instandhouding *behouden of herstellen* van natuurlijke habitats en in het wild levende dier- en plantensoorten van communautair belang. Het op voorhand afschermen van in potentie geschikte leefgebieden, zonder dat een soort al in een gunstige staat van instandhouding in de lidstaat is, lijkt ons in strijd met deze opgave. Art. 4 VWEU verplicht de lidstaten vanuit het loyaliteitsvereiste tot uitvoering van de Europese richtlijnen als afgeleid recht van de Unie. Dit resulteert in de verplichting krachtens het Gemeenschapsrecht voor Nederland om de Hrl effectief uit te voeren.

In het in hoofdstuk A.1 besproken arrest Roemeense wolf kwam reeds aan de orde dat naar de mening van het Hof het vangen en, a fortiori, het doden van een exemplaar van een wolf op zijn minst als verstoring moet worden beschouwd. Dat roept de vraag op hoe de beperking van het leefgebied in het licht van de richtlijnverplichtingen moet worden geduid. Strikt genomen verbiedt de Hrl deze inperking niet. De verbodsbepalingen uit de richtlijn zijn niet toegesneden op de bescherming van het leefgebied in het passieve beschermingsregime. Bij het toestaan van een uitzondering op het beschermingsregime speelt het leefgebied een rol bij de beoordeling van de staat van instandhouding, aangezien de omvang van het leefgebied in dat kader van belang is, of kan. Een beperking van het leefgebied is ook minder op de plaats in een besluit over een individuele ingreep. Voor een dergelijke maatregel is een afweging in een ruimer verband op zijn plaats, en daarmee past deze afweging beter in het actieve soortenbeschermingsregime.⁸⁷

De vraag is hoe breed of smal het verbod op opzettelijk verstoren moet worden opgevat. In de Duitse tekst van de Hrl is het verbod als volgt omschreven:

- jede absichtliche Störung dieser Arten, insbesondere während der Fortpflanzungs-, Aufzucht-, Überwinterungs- und Wanderungszeiten.

In de Engelse tekst van de Hrl is het verbod neergelegd als:

- the deliberate disturbance of these species, particularly during the period of breeding, rearing, hibernation and migration.

Uit deze raadpleging volgt geen andere interpretatie of een nuancering van het verbod op de wijze waarop wij het verbod tot 'opzettelijk verstoren' in onze nationale wetgeving hebben opgenomen. Daaruit volgt dat het verbod op opzettelijk verstoren naar ons oordeel niet direct kan zien op een maatregel als het plaatsen van een hek. Het oprekken van het verstoringsverbod tot dergelijke maatregelen is in zijn algemeenheid bezien ongewenst, omdat het verstoringsverbod moet zien op handelingen die op voorhand kenbaar zouden moeten zijn voor eenieder. Daarom moet worden aangenomen dat er geen omgevingsvergunningplicht geldt voor de activiteit van het oprichten van een hekwerk voor het afschermen van grote gebieden als potentieel leefgebied.

Dit neemt niet weg dat er ruimte is voor twijfel, nu door het HvJ in ieder geval geen uitspraak is gedaan over deze materie. Onder de Ffw zijn uitspraken gedaan over de interpretatie van een verstoringsverbod door het oprichten van hekwerken, die wel wijzen in de richting van een mogelijke ontheffingsplicht. De ABRvS oordeelde in 2006 dat bij de beoordeling van de gevolgen van plaatsing van een hekwerk voor soorten met name moeten worden bezien of het hekwerk een significante barrière zal vormen. Dit zou strijdig zijn met de Ffw.⁸⁸ De rechtbank Arnhem oordeelde in 2012 dat een weigering om een hekwerk te verwijderen mogelijk strijdig is met art. 10 en 11 van de Ffw. Uit de jurisprudentie van de ABRvS zou volgens de rechtbank volgen, dat de art. 10 en 11 Ffw niet verplichten tot herstel, maar een verbod inhouden van bepaalde handelingen. Dat verwijdering van een aanwezig hekwerk niet op grond van de Ffw kan worden bewerkstelligd laat dan ook onverlet dat het terugplaatsen van een hek, nadat het gebied weer een natuurlijke inrichting heeft gekregen en toegankelijk is voor de das, mogelijk wel verboden is op grond van de Ffw.⁸⁹ Het lijkt er echter op dat deze jurisprudentie steeds zag op situaties waarin bestaand leefgebied door het oprichten van een

⁸⁷ Zie over beperking van leefgebied: A. Trouwborst, *Wolves not welcome? Zoning for large carnivore conservation and management under the Bern Convention and the EU Habitats Directive*, RECIEL 2018; 27. P. 306-319.

⁸⁸ ABRvS 8 november 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AZ1739

⁸⁹ Rechtbank Arnhem 26 september 2012, ECLI:NL:RBARN:2012:BX9377

hekwerk ontoegankelijk werd, hetgeen feitelijk afwijkt van de situatie van het op voorhand afschermen van potentiële leefgebieden voor de wolf.

Nu ons is gevraagd om een interpretatie in het licht van de Omgevingswet is wel relevant dat onder deze wet sprake zal zijn van een aangescherpte en - naast een mogelijke vergunningplicht als zelfstandige norm geldende - specifieke zorgplicht.⁹⁰ Er zal een specifieke zorgplicht gelden voor zowel Natura 2000-gebieden, soortenbescherming en voor houtopstanden. Zo komt er een specifieke zorgplicht voor degene die een flora- en fauna-activiteit verricht. Een flora- en fauna-activiteit wordt in de Omgevingswet omschreven als: activiteit met mogelijke gevolgen voor van nature in het wild levende dieren of planten.⁹¹ Het plaatsen van een hekwerk ter afscherming van grote gebieden voor soorten kan naar ons oordeel als een flora- en fauna-activiteit worden aangemerkt.

De specifieke zorgplicht voor soorten is vastgelegd in art. 11.27 van het Bal. Het eerste lid van dit artikel roept degene die een activiteit uitvoert op tot het voorkomen, beperken of ongedaan maken van mogelijke negatieve gevolgen ten gevolge van flora- en fauna-activiteiten. Als negatieve gevolgen voor deze belangen niet kunnen worden voorkomen, dan roept ze op om de activiteit niet uit te voeren. Van de initiatiefnemer wordt verwacht dat hij zich inspent om zelf te beoordelen of zijn handelen nadelige gevolgen heeft en ook hoe hij die gevolgen redelijkerwijs kan voorkomen of beperken.

Voor flora- en fauna-activiteiten houdt deze plicht in ieder geval in dat:

- a. voorafgaand aan het verrichten van de activiteit wordt nagegaan of er aanwijzingen zijn van de aanwezigheid op de locatie waar de activiteit wordt verricht of in de directe nabijheid van die locatie van:
 - 1°. van nature in Nederland in het wild levende vogels van soorten, genoemd in bijlage I bij de vogelrichtlijn, en niet in die bijlage genoemde, geregeld in Nederland voorkomende trekvogelsoorten als bedoeld in artikel 4, tweede lid, van die richtlijn;
 - 2°. van nature in Nederland in het wild levende dieren of planten van soorten, genoemd in de bijlagen II, IV en V bij de habitatrichtlijn;
 - 3°. dieren of planten van soorten, genoemd in bijlage IX of in de rode lijsten, bedoeld in artikel 2.19, vierde lid, onder a, onder 4°, van de wet; en
 - 4°. voor die soorten belangrijke leefgebieden of natuurlijke habitats;
- b. als deze aanwijzingen er zijn: wordt vastgesteld of op voorhand op grond van objectieve gegevens nadelige gevolgen kunnen worden uitgesloten voor dieren van die soorten, hun nesten, hun voortplantingsplaatsen, hun rustplaatsen en hun eieren, of voor planten van die soorten;
- c. als die gevolgen niet kunnen worden uitgesloten: wordt nagegaan welke gevolgen de activiteit kan hebben voor dieren van die soorten, hun nesten, hun voortplantingsplaatsen, hun rustplaatsen en hun eieren, of voor planten van die soorten;
- d. alle passende preventieve maatregelen worden getroffen om die nadelige gevolgen te voorkomen;
- e. tijdens en na het verrichten van de activiteit wordt nagegaan of de getroffen maatregelen de beoogde effecten hebben; en
- f. het verrichten van de activiteit wordt gestaakt als de nadelige gevolgen toch niet worden voorkomen, of, als staken van de activiteit redelijkerwijs niet meer mogelijk is, passende herstelmaatregelen worden getroffen.

Naar ons oordeel is deze zorgplicht bepaling wel aan de orde, gezien de gevolgen die het opwerpen van een hekwerk als barrière kan hebben voor meerdere soorten en geeft de Omgevingswet ook mogelijkheden om deze zorgplicht desnoods nader in te kleuren door het opnemen van maatwerkregels in de provinciale Omgevingsverordening, of maatwerkvoorschriften.⁹²

⁹⁰ Zie ook: L. Boerema, "Zorgplicht, maar dan anders: de specifieke zorgplicht voor natuur in de Omgevingswet", NBR 2020/8.

⁹¹ Bijlage 1 bij de Omgevingswet, op basis van Artikel 1.1 (begripsbepalingen) lid 1: De bijlage bij deze wet bevat begripsbepalingen voor de toepassing van deze wet en de daarop berustende bepalingen.

⁹² Art. 11.29 en 11.31 Bal.

4.4 Zonering en de verhouding tot de verplichting tot het aanwijzen van Natura 2000-gebieden

Zoals eerder besproken (zie hoofdstuk A.2) zijn de lidstaten niet gehouden om alle gebieden te selecteren waar de betrokken soort voorkomt, maar die gebieden die als leefgebied het meest geschikt lijken op basis van hun specifieke kenmerken. Voor 'soorten met een zeer groot territorium' moeten de gebieden worden geselecteerd 'die de fysische en biologische elementen vertonen welke voor hun leven en voortplanting essentieel zijn'.⁹³ Dit brengt met zich mee dat de soort dergelijke gebieden moet kunnen bereiken en de geschiktheid als leefgebied kunnen 'testen'. Bij de formele selectie en aanmelding van leefgebieden door de lidstaat mogen uitsluitend ecologische criteria een rol spelen.⁹⁴ Daarmee is de keuze van het geschikte leefgebied primair aan de dieren, niet aan de lidstaten. Het op voorhand beperken van de toegankelijkheid voor de wolf van bepaalde delen van een land binnen het potentiële verspreidingsgebied van deze soort is hiermee in strijd. Dit is vooral problematisch in situaties waar de soort bezig is zich te vestigen in een land of een regio, aangezien de dieren de kans moeten krijgen om te laten zien welke gebieden zij zelf het meest geschikt achten.⁹⁵ Het spreekt voor zich dat deze situatie zich in ons land voordoet. Vanuit dit perspectief moet zonering als instrument om de toegang tot grote gebieden te blokkeren dan ook worden ontraden.

4.5 Op voorhand aanwijzen van corridors en/of gebieden als wolvenleefgebied of verblijfplaats.

Het aanwijzen van wolvencorridors als zones waarbinnen migratie bij voorkeur zou moeten plaatsvinden is mogelijk als instrument om het trekgedrag van wolven zo veel mogelijk te sturen vanuit een oogpunt van het toewerken naar een gunstige staat van instandhouding. Er kan worden geprobeerd om wolven te 'sturen' in hun trekgedrag door gebieden zodanig in te richten (en te beheren) dat daar een in beginsel geschikt wolvenbiotoop heerst. De inrichting zou kunnen aansluiten bij pogingen om habitatversnippering aan te pakken en, bijvoorbeeld, mitigerende maatregelen kunnen omvatten, die kunnen worden doorgevoerd bij het doorkruisen van belangrijke vervoersinfrastructuur. Een zekere vorm van geleiding van wolven via hekwerken, of andere barrières zouden wij op voorhand niet onmogelijk achten, als de mogelijkheden van migratie van de wolf om geschikt leefgebied te bereiken daarmee wordt gefaciliteerd en door de mens veroorzaakte sterfte daarmee kan worden beperkt.

Hetzelfde geldt voor de mogelijkheid om geschikte leefgebieden voor de wolf aan te wijzen, bijvoorbeeld door te proberen het landschap zo aantrekkelijk mogelijk te maken als wolvenhabitat. De wolf zal zijn leefgebied zelf kiezen, maar het staat de provincies vrij om, bijvoorbeeld in aansluiting op het realiseren van het Natuurnetwerk Nederland, ook gebieden te identificeren als leefgebied voor de wolf. Het beperken van versnippering van habitat en het voorkomen of beperken van verstoring en aantasting van leefgebied door diverse activiteiten (aanleg windturbineparken, industrieterreinen, infrastructuur, recreatie) is een bekend fenomeen in heel Europa, zowel in gebieden waar de wolf een ongunstige staat van instandhouding heeft, als in gebieden (delen van Italië bijvoorbeeld) waar dat niet het geval is. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van de leefgebiedenbenadering, die zich richt op groepen van soorten in hun leefgebieden (habitat), waarmee een breder doel wordt nagestreefd dan bescherming van individuele soorten. Maatregelen die voor één bedreigde soort worden genomen, kunnen ook ten goede komen aan andere soorten.

In het rapport 'Key actions for large carnivore populations in Europe' zijn diverse acties opgenomen om relatief belangrijke leefgebieden en verbindingszones voor wolven te identificeren en te beschermen.⁹⁶ Er wordt gezocht naar een procedure om bij besluitvorming over de toelating van menselijke activiteiten (bijvoorbeeld via het instrument Milieu Effect Rapportage) de mogelijke

⁹³ Art. 4, eerste lid Hrl.

⁹⁴ Ch. Backes, L. Boerema, A. Freriks, M. Kaajan, Natuurbeschermingsrecht, Sdu 2017, p. 79.

⁹⁵ A. Trouwborst, "Wolves not welcome? Zoning for large carnivore conservation and management under the Bern Convention and EU Habitats Directive" RECIEL 2018

⁹⁶ Boitani, I. et al, Key actions for Large Carnivore populations in Europe (2015), Istituto Ecologia Applicata, Rome under contract no. 07.0307/2013/654446/SER/B3 "Support to the European Commission's policy on large carnivores under the Habitat Directive - Phase Two", with contributions from the Large Carnivore Initiative for Europe (SSC/IUCN).

gevolgen voor dergelijke belangrijke gebieden beter in beeld te krijgen, om er ook rekening mee te kunnen houden. Ook mitigerende maatregelen moeten meer algemeen onderdeel worden van dergelijke afwegingen.⁹⁷

4.6 Instrument programma

Een actieve leefgebiedenbenadering voor de wolf zou kunnen worden vormgegeven binnen een provinciaal programma in de zin van de Omgevingswet. Het programma kan worden gezien als een uitwerking van provinciaal natuurbeleid door de er in opgenomen concrete maatregelen. De maatregelen in het programma dienen als doel te hebben het bereiken van een of meer doelstellingen voor de fysieke leefomgeving.⁹⁸ Natuur en soorten zijn onderdeel van de fysieke leefomgeving. Bestuursorganen kunnen ook samen een programma opstellen. Provincies kunnen dit dus bij voorkeur gezamenlijk doen.⁹⁹ Het programma geldt dan voor al die bestuursorganen.

Bij de totstandkoming van programma's is participatie van groot belang.¹⁰⁰ In het vaststellingsbesluit van het programma moet daarom worden aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn.¹⁰¹ De vorm en wijze waarop deze participatie wordt ingericht is echter niet wettelijk geregeld. Wel dient inspraak en voorbereiding conform afdeling 3.4 Awb plaats te vinden.¹⁰² Er kunnen zienswijzen worden ingediend door eenieder.¹⁰³

Het programma bindt alleen het vaststellende bestuursorgaan (of vaststellende bestuursorganen) bij de uitoefening van zijn bevoegdheden. Hierdoor staat in beginsel geen beroep open tegen het besluit tot vaststelling van het programma.¹⁰⁴ In het geval dat een of meer onderdelen van een programma een rechtstreekse bevoegdheid geeft voor het uitvoeren van activiteiten dan heeft het programma specifieke rechtsgevolgen, waardoor tegen een dergelijk onderdeel van het programma wel beroep openstaat.¹⁰⁵

5. Internationale samenwerking – 'population level management'

Tenslotte gaan wij in op hoofdstuk 5 van het rapport Trouwborst & Bastmeijer inzake de internationale samenwerking. Sinds het verschijnen van het rapport zijn er enkele relevante ontwikkelingen geweest. Deze komen hieronder aan de orde.

Uit rechtspraak volgt dat de staat van instandhouding van de populaties en de gevolgen die uitzonderingen op het beschermingsregime voor die populaties kunnen hebben, beoordeeld moeten worden op het niveau van het grondgebied van de lidstaat of, in voorkomend geval, van de betrokken biogeografische regio wanneer de grenzen van die lidstaat door verschillende biogeografische regio's lopen (zie hoofdstuk A.1). Dit is ook logisch omdat de staat van instandhouding van een populatie op nationaal of biogeografisch niveau afhangt van de cumulatieve effecten van de verschillende afwijkingen die van invloed zijn op lokale gebieden en van andere oorzaken van sterfte, mede als gevolg van het ingrijpen van de mens in populaties.¹⁰⁶

De Guidelines van de EU voor het beheer van grote carnivoren erkennen dat binnen de meeste lidstaten zelf geen gunstige staat van instandhouding kan worden bereikt. In de woorden van de Europese Commissie is het moeilijk, zo niet onmogelijk, voor één lidstaat om zijn grote carnivoren

⁹⁷ Idem, p. 11.

⁹⁸ Art. 3.5 Ow.

⁹⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 118.

¹⁰⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 219.

¹⁰¹ Art. 10.8 van het Omgevingsbesluit.

¹⁰² Art. 16.22 jo. 16.27 Ow.

¹⁰³ Art. 16.23 Ow.

¹⁰⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 115 en 298.

¹⁰⁵ bijvoorbeeld indien in het programma vrijstelling van een omgevingsvergunningplicht voor een flora- en fauna-activiteit wordt gegeven.

¹⁰⁶ Conclusie AG Saugmansgaard (Finse wolven II) d.d. 8 mei 2019, in zaak C-674/17.

conform de eisen van de Hrl te beheren en te beschermen zonder gecoördineerde acties met de buurlanden.¹⁰⁷

Dit betekent dat voor wolvenbeheer op grond van de Guidelines 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.¹⁰⁸ Met betrekking tot sterfte in de populatie, met inbegrip van afwijkingen van de strikte bescherming, moet in het grensoverschrijdend beheersplan de invloed van de sterfte op populatieniveau worden vastgesteld. De effecten van sterfte moeten worden uitgewisseld tussen alle landen die de populatie delen, en de gevolgen ervan voor de staat van instandhouding moet worden geëvalueerd. Op die manier worden de effecten van de cumulatieve sterfte op de populatie gemonitord.

Het Hof stelt dienaangaande dat de bevoegde nationale autoriteit, wanneer zij oordeelt over het al dan niet toestaan van een afwijking op grond van art. 16, eerste lid Hrl, met name op nationaal niveau of, in voorkomend geval, op het niveau van de beoogde biogeografische regio wanneer de grenzen van deze lidstaat meerdere biogeografische regio's bestrijken, of nog wanneer het natuurlijke verspreidingsgebied van de soort dat vereist en, voor zover als mogelijk, op grensoverschrijdend niveau, eerst en vooral vaststellen wat de staat van instandhouding van de populaties van de betrokken soorten is en, vervolgens, wat de geografische en demografische impact is die de beoogde afwijkingen daarop kunnen hebben.¹⁰⁹

Dit is feitelijk alleen mogelijk via een beoordeling op grond van een binnen het leefgebied van de populatie afgestemd beheerplan. Het moet ervoor worden gehouden dat uit het arrest van het Hof volgt 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 wordt betrokken.

¹⁰⁷ J. Linell e.a. Guidelines for population level management plans for large carnivores, rapport in opdracht van de Europese Commissie, juli 2008.

¹⁰⁸ Id.

¹⁰⁹ HvJ 10 oktober 2019 (Finse wolven-arrest II), zaak C- 674/17, ECLI:EU:C:2019:851

Deel B

I Uitgebreide rechtsvergelijking bescherming Wolf Frankrijk, Duitsland en België (Vlaanderen)

In dit deel worden de resultaten van een rechtsvergelijkend onderzoek weergegeven. De rechtsvergelijking richt zich allereerst op de situatie in:

- Frankrijk;
- Duitsland op federaal niveau en een doorkijk naar de situatie in de deelstaten Niedersachsen, Nordrhein Westfalen en Brandenburg, en
- België, de situatie in Vlaanderen.

Het rechtsvergelijkend onderzoek richt zich op de volgende (hoofd)vragen:

- Op welke wijze is het soorten- en gebiedsbeschermingsregime uit de Habitatrichtlijn voor zover van belang voor de wolf in de lidstaat geïmplementeerd in wet- of regelgeving
- Welke instantie is bevoegd voor de actieve en passieve soortenbescherming, voortvloeiend uit de Habitatrichtlijn.
- Op welke wijze wordt vormgegeven aan de Europeesrechtelijke verplichting tot het treffen van maatregelen om de soort in een gunstige staat van instandhouding te brengen, of te houden.

Hierbij is ook ingegaan op de rol van Natura 2000 en of voor de wolf specifieke gebieden zijn aangewezen, zodat er een instandhoudingsdoelstelling geldt.

Om deze vragen te kunnen beantwoorden is een desktopstudie uitgevoerd. Gezocht is naar beschikbare relevante bronnen op internet of eventuele -hard copy bronnen.

Voorbehoud op resultaten/verantwoording gebruik bronnen

Dit deel bestaat uit een overzicht van juridische status van de wolf in een aantal Europese landen. Het betreft een overzicht op hoofdlijnen met name gericht op de landelijke wetgeving of gedelegeerde regelgeving. Binnen het korte tijdsbestek dat beschikbaar was om dit onderzoek uit te voeren is een volledige en systematische rechtsvergelijking in volledig detail onmogelijk.

Individuele besluiten die gericht zijn op het wegnemen van één of meer wolven zijn niet beoordeeld. Ook is in deze rechtsvergelijking slechts beperkt gekeken naar de inhoud van de in veel landen voorgeschreven wolvenplannen of de wijze waarop de uitvoering in praktische zin is georganiseerd. Dat houdt ook in dat niet alle in de wolvenplannen of andere vergelijkbare uitvoeringsdocumenten behandelde onderwerpen of detailleringen voor de uitvoering van het beheer in de verslaglegging hieronder kunnen worden weergegeven.

Bij het bestuderen van een aantal bronnen of literatuur, gepresenteerd door niet direct aan de overheden gelieerde organisaties of stakeholders bleek dat schrijvers hiervan soms bedoeld of onbedoeld conclusies of bevindingen verbinden met 'eigen' ideeën of standpunten over de wolf. We beseffen dat wij deze 'valkuil' wellicht ook niet altijd kunnen ontlopen. Maar door – waar mogelijk – vooral bij de formele basisinformatie te blijven wordt voor deze rechtsvergelijking getracht zo objectief en zuiver mogelijk de juridische situatie weer te geven zonder hieraan een oordeel te verbinden. Er is voor gekozen om zo veel als mogelijk bronnen te gebruiken die direct of indirect zijn gerelateerd aan de betreffende verantwoordelijke overheidsorganisatie(s). Hieronder te verstaan de door de overheid gepubliceerde wet- en regelgeving. Daarnaast is gebruik gemaakt van beleidsstukken en aan besluiten ten grondslag liggende onderzoeken. Dit laatste van door de overheid aangewezen adviesorganisaties of welke in opdracht van deze overheden adviezen of rapportages hebben uitgebracht.

Verder is, waar mogelijk, gekozen voor gebruik van publicaties die te vinden zijn op het EU-platform voor grote carnivoren van de Europese Commissie en het 'Large Carnivore Initiative for Europe'; https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/index_en.htm

<https://www.lcie.org/Publications>

Enkel daar waar deze informatie niet voldoende toegankelijk bleek is teruggevallen op informatie van andere – niet direct aan de bevoegde overheden gekoppelde - organisatie's zoals NGO's of initiatieven van wolvenliefhebbers/belangenorganisaties.

1. Aandachtspunten uit de rechtsvergelijking

Bij dit onderdeel van ons onderzoek willen wij graag op voorhand een aantal punten aanstippen die ons in het bijzonder zijn opgevallen.

A. Internationaal soortenbeschermingsplan wolf

Uit deze rechtsvergelijking volgt dat met name in Duitsland in meer of mindere mate de behoefte wordt gevoeld voor een internationaal soortenbeschermingsplan wolf. Dit plan zou zich dan moeten uitstrekken op het niveau van (genetisch) herkenbare en terugleidbare populatiesamenstelling en diens actuele leefgebieden. Voor Nederland zou het dan gaan om de Centraal Europese laaglandpopulatie en ook op dat niveau handvatten moeten gaan bieden voor het bepalen van de gunstige staat van instandhouding. Dit sluit ook aan bij de in onderdeel A al gememoreerde aanbeveling van de Europese Commissie waarbij lidstaten worden opgeroepen om te komen tot gezamenlijke managementplannen op het niveau van grensoverschrijdende populaties.¹¹⁰ In het Wolfmanagementplan van de deelstaat Brandenburg wordt de landelijke overheid opgeroepen om samen met buurlanden te komen tot een nationaal beheerplan 'dat rechtszekere actiemogelijkheden biedt vanaf het moment dat er voor de wolf een gunstige staat van instandhouding is bereikt'. Hoewel hier niet gesproken wordt over een staatsgrensoverschrijdend soortenbeschermingsplan, maar bedoeld wordt op een nationaal plan, in afstemming met buurlanden, lijkt deze vraag ook gericht op hetzelfde doel, namelijk een grensoverschrijdend concreet plan waarin ook op voldoende hoog aggregatieniveau meer duidelijkheid komt over wat moet worden verstaan onder de gunstige staat van instandhouding.

B. Vrijstelling verjagen

Vooruit uit de rechtsvergelijking met Duitsland volgt dat twee van de beoordeelde deelstaten via hun (wolven)verordening inzetten op een vrijstelling voor het verjagen van een wolf op het moment dat deze wolf actief mensen of vee benadert (zie hieronder de beschrijvingen bij de Brandenburgse en Niedersachsische Wolfsverordeningen). In deze verordeningen is opgenomen dat eenieder wolven mag verjagen op het moment dat een wolf mensen of vee benadert of wanneer deze zich in bewoond gebied ophoudt. Verjagen mag alleen op zodanige manier dat de wolf niet gewond kan raken. Het naar de wolven gooien van voorwerpen of dergelijke is toegestaan. Ook in Frankrijk kunnen de Prefecten een zelfde soort vrijstelling toekennen voor situaties waarbij een wolf actief vee benadert (zie hiervoor de beschrijving in paragraaf 2.5). Een dergelijke vorm van verjaging wordt niet beschouwd als verstoring als bedoeld in de wet en waarop de Hrl doelt. Het gebruik van voorwerpen of middelen om de wolf verwondingen toe te brengen valt uiteraard niet onder de vrijstelling. Het is ook niet toegestaan om wolven gericht op te sporen met het oogpunt ze daarna te verjagen.

C. Afwijking voorwaarden CITES verordening in relatie tot Hybride wolven

Het aantreffen van hybriden wolf-hond blijft ook bij de buurlanden een punt van aandacht. Vooral in Duitsland speelt deze zorg. Te meer daar tot voor kort voor het bepalen van de beschermingsstatus van hybride wolven de uitleg van de CITES-verordening¹¹¹ moest worden gevolgd. In deze verordening is bepaald is dat "Hybride dieren waarbij één of meer exemplaren van een soort uit Bijlage A of B in de vier voorgaande generaties in een rechte lijn voorkomen, als zuivere soorten onder de regeling vallen, ook als de betreffende hybride soort niet uitdrukkelijk in de bijlagen is

¹¹⁰ J. Linell e.a. Guidelines for population level management plans for large carnivores, rapport in opdracht van de Europese Commissie, juli 2008

¹¹¹ Verordening (EG) nr. 338/97 en Verordening (EG) Nr. 1497/2003 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer.

vermeld". Dit houdt in dat ook aangetroffen hybride wolven eenzelfde beschermingsstatus genieten als de genetisch zuivere wolven.

Begin 2020 is de Federale natuurbeschermingswet aangepast. Met deze wetswijziging wordt gevolg gegeven aan een al oudere aanbeveling nr. 173 (2014) van het Verdrag van Bern,¹¹² waarin de ondertekenaars van het Verdrag van Bern is gevraagd te zorgen voor een - door de staat gecontroleerde - verwijdering van bewezen wolf-hond-hybriden uit wilde wolvenpopulaties. Met de toevoeging van paragraaf 45a onder (3) in de Federale natuurbeschermingswet is nu de verplichting opgelegd om in het wild voorkomende wolf hybriden door de bevoegde instantie van de deelstaten te laten verwijderen. En dat voor deze activiteit de verboden om in het wild levende dieren en met name de bijzonder of strikt beschermde dieren te achtervolgen, te vangen, te verwonden of te doden niet van toepassing zijn.

D. Nooddoding, of directe zelfverdediging

Zowel in Frankrijk als in Duitsland worden bepaalde handelingen mogelijk gemaakt in geval van acute situaties. In de beoordeelde Duitse deelstaten zien we dat deze deelstaten in hun (wolven)verordeningen regelingen treffen in geval er een gewonde wolf wordt aangetroffen. Afhankelijk van de mate van verwondingen gelden verschillende procedures. Maar in geval er een wolf wordt aangetroffen die zodanig verwond of verzwakt is dat er een hoge mate van zekerheid bestaat dat verzorging niet zal kunnen leiden tot herstel, worden mogelijkheden geboden om het dier zo snel mogelijk en zonder verder onnodig lijden te doden (nooddoding). Daarbij spelen met name politie, dierenartsen en ook – veelal onder aanwijzing van politie – jachtakehouders een belangrijke rol.

Een andere vorm van acuut optreden bestaat bij directe dreiging door een agressieve wolf richting mensen. Ook in Duitsland wordt gezocht naar meer rechtszekerheid in geval deze situatie optreedt. Tot nu toe blijft het bij een behoefte tot snel optreden (door het bevoegd gezag aangewezen en aangestelde personen) waarbij eerst wordt geprobeerd de wolf met gummikogels etc. blijvend te verjagen. Pas wanneer het agressieve gedrag aanhoudt wordt toestemming (onthefing) gegeven om de wolf te doden. Dat dit bij acute situaties geen soelaas zal bieden wordt erkend, hetgeen leidt tot juridische onzekerheid. Voor Frankrijk wordt in het rapport van de Zoogdierverseniging¹¹³ een melding gedaan van een directe dreiging van een wolf waarbij de lokale gendarme het dier heeft doodgeschoten. Deze zaak kwam voor de rechter, maar deze bepaalde dat het hier ging om een geval van gerechtvaardigde verdediging. Bij optreden in acute situaties bij direct gevaar voor mensen blijft er onzekerheid onder welke voorwaarden direct kan, of mag worden opgetreden. Een zorgpunt juist bij grote predatoren.

E. Natura 2000 en gebiedsbeschermende maatregelen

In de landen waar de wolf al langer voorkomt (Duitsland/Frankrijk) wordt erkend en is ook vastgelegd dat voor soorten die in de Habitatrichtlijn voor dit land op bijlage II worden vermeld, er een verplichting bestaat tot het aanwijzen van speciale beschermingszones. Er moeten ook de nodige instandhoudingsmaatregelen worden getroffen die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de soorten (bijlage II) die in deze gebieden voorkomen. Toch blijkt uit deze rechtsvergelijking vooralsnog dat deze verplichtingen uit de Hrl nog maar mondjesmaat worden uitgevoerd.

¹¹² Recommendation n° 173 (2014) on hybridisation between wild grey wolves (*canis lupus*) and domestic dogs (*canis lupus familiaris*); Convention on the Conservation of European wildlife and Natural habitats, Standing Committee 34th meeting strasbourg, 2-5 december 2014.

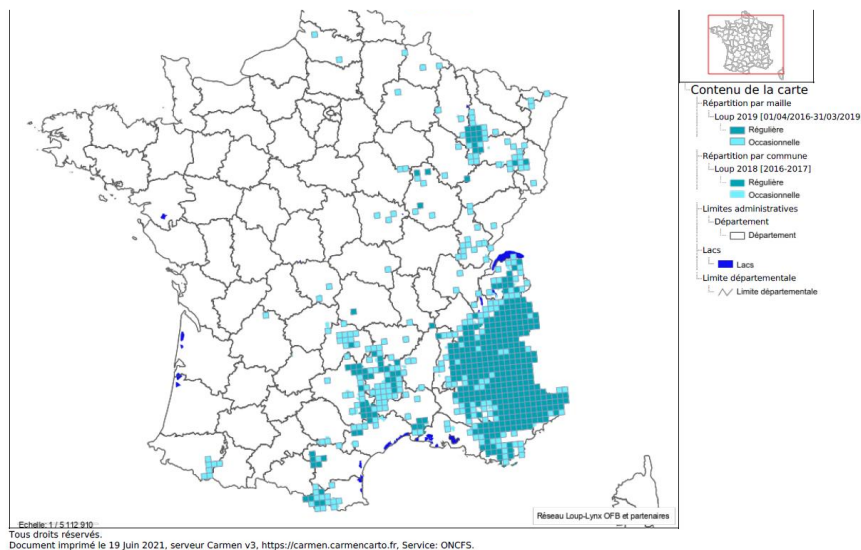
¹¹³ Bommel, F. van, D. Klees, M. La Haye & J. Thissen (2020). Analyse probleemsituaties wolf. Rapport 2020.16 V2. De Zoogdierverseniging, Nijmegen.

2. Frankrijk

2.1 Beschrijving Europeesrechtelijke juridische status van de wolf binnen Frankrijk

De wolf is voor Frankrijk een soort van Bijlage II en Bijlage IV Hrl. Het beschermingsregime vanuit de Hrl is overgenomen in nationale wetgeving.

Frankrijk heeft al met de aanwezigheid van wolven te maken sinds 1992. De wolf verscheen voor het eerst in de Zuidelijke Alpen door de uitbreiding van de Italiaanse populatie. Hierna hebben wolven zich via de Alpen richting de Pyreneeën en het Centraal Massief verspreid. Vanaf ca. 2011 breidde de Franse populatie zich ook in Noordelijke richting uit. Het voorkomen van de wolf concentreert zich echter nog steeds in het zuidoostelijke deel van Frankrijk (zie figuur 1). Voor meer informatie wordt verwezen naar Jansman et al 2021 (par. 5.2.3)¹¹⁴ en <https://www.loupfrance.fr/suivi-du-loup/situation-du-loup-en-france/>



figuur 1 bron: office francais de la biodiversité; <https://carmen.carmencarto.fr/38/loup.map>

De discussies omtrent de juridische status van de wolf en de maatschappelijke vraag om schade door wolven te kunnen bestrijden heeft door de jaren heen regelmatig geleid tot aanvullende of kaderstellende ministeriële besluiten, maar ook tot aanpassing van de nationale wetgeving. De bevoegdheid tot besluitvorming over uitvoering van soortbeschermingsmaatregelen of derogatie van verboden is neergelegd bij de prefecten van de Franse departementen. De Nationale regering blijkt, door de herhaaldelijk geconstateerde knelpunten rond beheer en bescherming wolven, regelmatig bereid de lagere overheden te faciliteren door gedetailleerde en proactieve kader stellende besluitvorming. Bijvoorbeeld om maatregelen die uit het wolvenplan volgen te voorzien van juridische onderbouwing en kaders in landelijke wetgeving.

2.2 Implementatie van Europees recht in nationale wet- of regelgeving

Nationaal recht

De bepalingen die voortvloeien uit het Verdrag van Bern en de Hrl inzake het treffen van beschermingsmaatregelen van de wolf als strikt beschermde soort zijn voor Frankrijk omgezet in nationaal recht via de artikelen L. 411-1, L. 411-2 en R. 411-1 tot 14 van de Code de L'Environnement en het besluit van 23 april 2007 tot vaststelling van de lijst van beschermde landzoogdieren en de voorzieningen voor hun bescherming.

¹¹⁴ H.A.H Jansman et al, *De terugkeer van de wolf in Nederland; Een 'factfinding study'*. Wageningen, Wageningen Environmental Research 2021.

De artikelen L. 411-1 en L. 411-2 betreffen de omzetting van de eisen die voortvloeien uit de voornoemde internationale verdragen en richtlijnen in de Code de L'Environnement, "Partie législative", boek IV -Natuurlijk erfgoed, Hoofdstuk I, afdeling 1, Instandhouding van gebieden van geologisch belang, natuurlijke habitats, dier- of plantensoorten en hun habitats.¹¹⁵

Regels op basis van de hiervoor beschreven wettelijke bepalingen zijn in de Code de L'Environnement terug te vinden in het "Partie réglementaire, boek IV, Hoofdstuk I, sectie 1; en wel in twee te onderscheiden subsecties:

- subsectie 1: Mesures de protection des espèces animales non domestiques et végétales non cultivées (Articles R411-1 à R411-5),¹¹⁶ bevattende regels gericht op procedurele aspecten met betrekking tot besluitvorming rond beschermingsmaatregelen van strikt beschermde soorten.
- subsectie 2: Dérogations aux mesures de protection des espèces animales non domestiques et végétales non cultivées (Articles R411-6 à R411-14),¹¹⁷ bevattende regels omtrent procedurele elementen rond te nemen derogatiebesluiten, inclusief bevoegdheidsverdelingen.

Ministerieel besluit plaatsing wolf op lijst strikt beschermde diersoorten

Op grond van het bepaalde in de Code de L'Environnement, en met name de artikelen L. 411-1, L. 412-1 en R. 411-1 - R. 412-7 is de wolf bij ministerieel besluit (Arrêté du 23 avril 2007 fixant la liste des mammifères terrestres protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection)¹¹⁸ geplaatst op de landelijke lijst van (strikt) beschermde soorten. Voor de soorten op deze lijst geldt dat het 'landelijk en te allen tijde', verboden is deze te doden, te verwonden, onder zich te hebben (dood of levend) etc. zoals bepaald in de artikelen L. 411-1, L. 412-1 en R. 411-1 - R. 412-7 hierboven. In artikel 2 van dit besluit wordt verder uitgewerkt hoe de bescherming van het leefgebied van de soorten is vormgegeven, middels het verbod op vernietiging, wijziging of degradatie van locaties van voortplantings- en rustgebieden voor deze dieren. Dit verbod richt zich op het veranderen of vernielen van fysieke of biologische elementen die noodzakelijk worden geacht voor de voortplanting of de rust van de soort in kwestie, zolang ze dat zijn en ook daadwerkelijk worden gebruikt of bruikbaar zijn tijdens opeenvolgende voortplantings- of rustcycli van die soort en voor zover de bedoelde vernietiging, wijziging of degradatie leidt tot afbreuk aan de kwaliteit van de biologische cycli.

Delegatie

Wie/welke instantie is bevoegd voor besluitvorming c.q. verantwoording in relatie tot 'actieve' of 'passieve' soortbeschermingsmaatregelen, zoals deze voortvloeien uit de Habitatrichtlijn.

Voor de bescherming van de wolf (en uiteraard andere wettelijk beschermde soorten of habitats) is de bevoegdheid tot het nemen van beslissingen neergelegd bij de Prefecten van de Franse departementen. Departementen zijn een derde bestuurslaag in Frankrijk, vergelijkbaar met de provincies in Nederland. De Departementsprefect heeft - als resultante van decentralisatie - met name taken en verantwoordelijkheden in relatie tot ruimtelijke ordening, openbare orde, veiligheid alsmede milieuzaken in zijn portefeuille.

De prefecten zijn bevoegd gezag voor het handhaven van de hiervoor beschreven verbodsbepalingen, maar ook voor het al dan niet afgeven van toestemmingen (vrijstellingen of ontheffingen) voor maatregelen tegen wolven of voor de aantasting van hun leefgebieden.

Hoewel alle prefecturen gelijke bevoegdheden hebben is er op grond van de landelijke wet onder hen een 'Primus Inter Pares' aangewezen, de Prefect van de regio Auvergne-Rhône-Alpes. Deze Prefect heeft een coördinerende rol bij de uitvoering van het beheer van wolven in geheel Frankrijk, ook buiten zijn eigen regio. Hij is aangewezen en verantwoordelijk voor het opstellen van het Nationaal

¹¹⁵

https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074220/LEGISCTA000006176521/#LEGISCTA000033035415

¹¹⁶

https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074220/LEGISCTA000006188786/#LEGISCTA000031793266

¹¹⁷

https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074220/LEGISCTA000006188788/#LEGISCTA000031793264

¹¹⁸ <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT0000000649682/>

wolvenplan¹¹⁹ en is ook de partij die jaarlijks het exacte aantal wolven vaststelt dat in het gehele land kan of mag worden geschoten in het belang van de bescherming van vee.

Binnen de kaders van de besluiten van de Prefect departement Auvergne-Rhône-Alpes, hebben de prefecten van de andere departementen, voor hun eigen grondgebied de bevoegdheid om ontheffingen te verlenen voor afschot van wolven, maar ook het naleven van de beschermingsvoorwaarden zoals deze uit de landelijke wet voortvloeien.

De prefecten van de departementen zijn ook verantwoordelijk voor het formuleren van voorstellen richting de nationale overheid voor het aanwijzen van Natura 2000-gebieden, het vaststellen van instandhoudingsdoelen voor aangewezen gebieden en het organiseren van de uitvoering van het beoogde beheer.

2.3 Juridisch kader maatregelen voor behoud of herstel gunstige staat van instandhouding

Het juridisch kader omtrent de bescherming van de wolf en de implementatie van de Hrl in nationale wetgeving is hierboven beschreven.

Op basis van bovenstaand wettelijk kader wordt – specifiek voor de wolf – ten behoeve van het bereiken van de gunstige staat van instandhouding ingezet op een gedetailleerde monitoring van de populatieontwikkeling zowel in Frankrijk zelf, als in een grensoverschrijdend project verenigd in de Loup Alpin Group (bestaande uit biologen en genetici uit Frankrijk, Italië, Zwitserland, Duitsland, Slovenië en Oostenrijk). De grensoverschrijdende wolvenpopulatie is onderworpen aan een gestandaardiseerde monitoring in de betrokken landen. Daarbij geldt voor Frankrijk dat de Franse wolvenpopulatie een uitbreiding betreft van de al langer bestaande Italiaanse populatie. Uit het onderzoek van de Loup Alpin Group volgt onder meer dat de genetische samenstelling van de huidige populatie wolven er een stuk gunstiger voor staat dan de Scandinavische populatie. Ook de nog steeds voortschrijdende uitbreiding van de wolvenpopulatie in Frankrijk wordt gezien als een relevante indicator voor de verbeterende staat van instandhouding van de populatie.

Monitoring – eveneens van de Alpine wolvenpopulatie – vindt ook plaats binnen het “WISO”-platform¹²⁰ (Grote carnivoren, wilde hoefdieren en samenleving) dat haar grondslag kent in de Alpine Conventie. Eveneens voor de Alpine populatie neemt Frankrijk deel aan het LifeWolfAlps project¹²¹, waarin onder andere ingezet wordt op het opstellen van management plannen en monitoring ten behoeve van de Alpine wolvenpopulatie als geheel. In het wolvenplan (zie hierna) wordt ook melding gemaakt van grensoverschrijdende samenwerking met Spanje en Andorra in het kader van de Pyrenean Strategy for Promoting Biodiversity (SPVB).

Specifiek: Wat is de rol van Natura 2000 netwerk hierin en zijn voor de wolf specifieke gebieden aangewezen, zodat voor deze gebieden een instandhoudingsdoelstelling geldt?

Uit de informatie op de website van het European Environment Agency¹²² volgt dat in Frankrijk in totaal 54 Natura 2000-gebieden zijn aangewezen voor de wolf.

Informatie over de omvang van deze gebieden en de instandhoudingsdoelstellingen voor de wolf kan echter niet eenvoudig worden verzameld. Het blijkt voor deze analyse lastig om zicht te krijgen hoe voor de wolf instandhoudingsdoelstellingen zijn geformuleerd in de doelstellingenbesluiten (Document d’objectifs of DOCOB¹²³) van Natura 2000-gebieden. Dit omdat de aanwijzing van Natura 2000-gebieden, en ook de hiervoor genoemde doelstellingenbesluiten, versnipperd of slechts ten dele worden gepubliceerd op internet. Slechts in een enkel geval (situatie 21 juni 2021) kon in een

119 Ministère de la Transition Écologique et Solidaire & Ministère de l’Agriculture et de l’Alimentation (2018) Plan national d’actions 2018-2023 sur le loup et les activités d’élevage (ook Engelstalige versie beschikbaar).

120 <https://www.alpconv.org/en/home/organisation/thematic-working-bodies/detail/large-carnivores-wild-ungulates-and-society-working-group-wiso/>

121 <https://www.lifewolfalps.eu/en/>

122 <https://eunis.eea.europa.eu/species/Canis%20lupus>

123 Een Document d’objectifs of DOCOB is een doelendocument van een Frans Natura 2000-gebied

Document d'objectifs een vermelding worden gevonden van het voorkomen van wolvenpopulaties in of nabij het betreffende gebied.¹²⁴ Hoewel Natura 2000-gebieden door de landelijk verantwoordelijke minister worden aangewezen, gebeurt dit op advies en voorzet van de Prefect van het betreffende departement. Het is ook de Prefect die na aanwijzing van het gebied het doelendocument (Document d'objectifs) opstelt en vaststelt. De uitvoering van maatregelen vindt plaats via contractuele afspraken met een veelvoud aan partijen. Door deze versnipperde aanpak per departement, én omdat het in Frankrijk ook mogelijk is om, ingeval van overlap met nationaal beschermde gebieden (waaronder Nationale Parken en Nationale Reservaten), het formuleren van doelen alsmede afspraken over uitvoering Natura 2000 te integreren met andersoortige planstructuren of management contracten, is het praktisch niet mogelijk om hier een goed en volledig overzicht te verkrijgen van specifiek voor de wolf aangewezen gebieden, en eventuele doelstellingen voor de wolf. Underwood (2014)¹²⁵ vermeldt al dat ten tijde van het opstellen van het rapport al meer dan 12,000 managementcontracten waren afgesloten met boeren en meer dan 1,090 contracten met andere beheerders. Dergelijke contracten hebben ook een beperkte duur.

Specifiek: Indien aan de orde in Frankrijk; worden ook buiten Natura 2000-gebieden actieve maatregelen genomen voor behoud of herstel van de soort in een gunstige staat van instandhouding?

Uit de analyse volgt dat men in Frankrijk, evenals in Duitsland, het overkoepelende doel van de Hrl formuleert als 'het bereiken en behouden van een gunstige staat van instandhouding voor alle habitats en soorten van Europees belang'. Voor zover gebiedsbeschermende maatregelen ten behoeve van het leefgebied van wolven worden nagestreefd, gaat het in Frankrijk primair om de wettelijk opgenomen beschermingsmaatregelen die gelden in de Nationale natuurresevaten die zijn opgericht om onder meer het behoud van de wilde fauna en Nationale parken. Voor deze gebieden gelden in het algemeen al strikte maatregelen die verstoring van fauna moeten uitsluiten, inclusief een ruim jacht of schadebestrijdingsverbod, maar ook beperkingen voor andere verstoringende maatregelen waarvan alleen kan worden afgeweken als dit in wet- of regelgeving mogelijk wordt gemaakt en dan nog met instemming van de directeur/verantwoordelijke van het betreffende nationaal beschermde gebied (park of reservaat).

Er worden – voor zover kan worden nagegaan - in Frankrijk, uitgezonderd monitoring en algemene maatregelen tot bescherming van gebieden voor het behoud van fauna, geen actieve soortbeschermingsmaatregelen voor de wolf getroffen. Uit de biodiversiteits- aanpak van Frankrijk volgt wel dat gebiedsbeschermende maatregelen worden genomen die zijn gericht op het leggen van een beschermende schil over en rondom de nationale parken en bepaalde nationale reservaten waarbij deze maatregelen ten gunste moeten komen van een groot aantal soorten en niet specifiek zijn bedoeld voor één bepaalde soort.

Daar er nog steeds sprake is van een uitbreiding van een gezonde wolvenpopulatie binnen Frankrijk, voorziet men dat op termijn de gunstige staat van instandhouding van de wolvenpopulatie binnen Frankrijk zal worden bereikt.

Voor de bescherming van vee tegen aanvallen van wolven, en specifiek ook voor de bescherming van de zogenaamde pastorale veehouderijen in berggebieden, wordt het op basis van de nationale wetgeving mogelijk gemaakt om onder specifieke en gedetailleerde voorwaarden af te wijken van het verbod op verstoring, vangen of doden van wolven. Deze derogatie is mogelijk op grond van de afweging dat dit afschot niet tot gevolg heeft dat dit het behalen van de gunstige staat van instandhouding op langere termijn zal verhinderen. Wat onder een gunstige staat van instandhouding van de wolf wordt verstaan is vooral terug te vinden in de adviezen en wetenschappelijke documenten rond het tot stand komen van het huidige wolvenplan en ook uitgevoerde evaluatie van de in 2019 in

124 Voorbeeld: Document d'objectifs du site Natura 2000 "LES ARAVIS" FR8201701 (ZSC) et FR8212023 (ZPS)

125 Underwood, E., Ashcroft, R., Kettunen, M., McConville, A.J. and Tucker, G.M. (2014) Protected area approaches in the EU. Institute for European Environmental Policy, London/Brussels.

gang gezette proefperiode¹²⁶ voor toepassing van beheermaatregelen ten aanzien van de wolf. Op de vraag wat te beschouwen is als een gunstige staat van instandhouding van de wolf, wordt aangesloten bij de algemeen gangbare ecologische inschattingen voor een wolvenpopulatie, welke tussen de 2500 en 5000 individuen zou moeten liggen.

Ondanks het gegeven dat de staat van instandhouding van de wolf in Frankrijk nog niet is bereikt wordt de hiervoor beschreven mogelijkheid van afschot afgewogen in het licht van een ander uitgangspunt, namelijk de Minimum Viable Population (MVP).

Ook deze eenheid is gebaseerd op een wetenschappelijk advies van het Office National de la Chasse et de la Faune Sauvage en beschreven in het expertisedocument uit 2017 over de toekomst van de wolvenpopulatie in Frankrijk¹²⁷. Daarin wordt aangegeven: "De lidstaten moeten ernaar streven de ECF (état de conservation favorable) te bereiken voor populaties die geheel of gedeeltelijk binnen de nationale grenzen liggen, en er wordt in de richtlijn niet gespecificeerd dat de ECF op supranationaal niveau kan worden beoordeeld. De richtlijn vermeldt evenmin uitdrukkelijk hoe lang een populatie een levensvatbaar onderdeel van haar natuurlijke habitat moet blijven, maar in de preambule wordt de zeer lange termijn gesuggereerd. De populatie moet dus genetische diversiteit behouden om haar evolutionaire potentieel te behouden en uitsterven te voorkomen. Zo heeft het HJEU in zaak C-383/09, Europese Commissie/Franse Republiek, de levensvatbaarheid op lange termijn van de hamsterpopulaties in de Elzas vastgesteld door te verklaren dat "geen enkele populatie van deze soort in de Elzas de voor haar geldende minimale levensvatbare populatiedrempel (=MVP) bereikt, die op 1500 exemplaren wordt geraamd".

Op basis van eerder genoemd wetenschappelijk advies wordt voor wolven in Frankrijk uitgegaan van een MVP van minimaal 500 dieren. Indien een populatie bestaat uit 500 dieren of meer, dan bestaat voldoende zekerheid dat de populatie in staat is om op langere termijn te overleven. Deze MVP is als uitgangspunt gekozen voor het toestaan van het jaarlijks vast te stellen maximaal aantal te doden wolven in Frankrijk. Vanaf het moment dat er op basis van jaarlijkse tellingen is vastgesteld dat binnen Frankrijk 500 of meer wolven leven wordt dit beschouwd als een effectieve populatiegrootte om een demografisch levensvatbare populatie in stand te houden. In de collectieve expertise van 2017 verwachtten de wetenschappers twee groeiscenario's: ofwel exponentiële groei, in de orde van +12% per jaar, of langzame groei, in de orde van 5% per jaar. In het ONCFS/MNHN-memo van 2019¹²⁸ wordt vermeld dat in Frankrijk, gezien de laatste schattingen van de populatieomvang, in 2019 nog sprake is van een exponentiële groei van de populatie, en dat beperkt afschot met een jaarlijks vast te stellen maximum niet verhindert dat de populatie kan blijven groeien, maar dat er hierdoor wel sprake zal zijn van een 'stabiele, lage-groei populatie'.

2.4 Juridisch kader toetsing artikel 16 Habitatrichtlijn

Hiervoor is reeds beschreven dat art. 16 Hrl is geïmplementeerd in de Code de L'Environnement. Uit art. L427-6 valt op te maken dat voor de wolf geen afwijking wordt voorgestaan van de verbodsbepalingen, anders dan de in de laatste alinea van art. L427-6 beschreven situatie, namelijk in geval van belangrijke schade aan vee: *Voor de toepassing van dit artikel op wolven is de noodzaak vastgesteld wanneer een aanval op vee is bewezen, ongeacht of deze is veroorzaakt door één dier of door een roedel, en de landbouwer recht geeft op schadeloosstelling. In dat geval geeft de prefect onmiddellijk aan elke betrokken fokker of herder een vergunning af voor afschot van de wolf. Geldig over een periode van zes maanden.*

¹²⁶ Arrêté du 26 juillet 2019 portant expérimentation de diverses dispositions en matière de dérogations aux interdictions de destruction pouvant être accordées par les préfets concernant le loup (*Canis lupus*); De tekst van dit ministerieel besluit werd begin 2019 opgesteld conform de afspraken die zijn gemaakt ten behoeve van de goedkeuring van het wolvenplan 2019-2023. De evaluatie is opgenomen in het document: Plan National d'Action pour le loup et les activités d'élevage, Rapport d'évaluation 19/05/20. De resultaten van deze evaluatie zijn gebruikt voor de beide kaderdecreten als beschreven onder punt 4.

¹²⁷ Duchamp C, Chapron G, Gimenez O, Robert A, Sarrazin F, Beudels-Jamar R, Le Maho Y, 2017. Expertise collective scientifique sur la viabilité et le devenir de la population de loups en France à long terme sous la coordination ONCFS-MNHN de : Guinot-Ghestem M, Haffner P, Marboutin E, Rousset G, Savoure-Soubelet A, Siblet JP, Trudelle L (par or. alph.).

¹²⁸ <http://www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/20190205-reponse-saisine-tirs-oups-oncfs-mnhn.pdf>

Bovenstaand artikel is een kaderartikel welke niet ingaat op omvang en frequentie van aanvallen op vee. Deze detaillering wordt uitgewerkt in onderliggende besluiten.

2.5 In welke gevallen wordt gekozen voor ingrijpen door middel van doden

Een nadere uitwerking van art. L427-6 en de mogelijkheid tot derogatie van de eerder al genoemde verbodsbepalingen in geval van het belang van belangrijke schade aan vee vindt getrapd plaats.

Allereerst is er een op landelijk niveau door de minister vastgesteld kaderdecreet waarin gedetailleerd staat beschreven onder welke voorwaarden en in welke situaties de prefecten toestemming kunnen geven voor afschot. Dit kaderdecreet bestaat uit twee aparte besluiten:

1. Besluit waarin is aangegeven welk type (vorm en uitvoering) van afschot of verjaging kan worden toegestaan ter bescherming van vee.

Besluit van de ministers van Ecologische Transitie en Landbouw en Voedselvoorziening d.d. 23 oktober 2020 (Arrêté du 23 octobre 2020 fixant les conditions et limites dans lesquelles des dérogations aux interdictions de destruction peuvent être accordées par les préfets concernant le loup (Canis lupus))¹²⁹.

Dit besluit stelt de voorwaarden en limieten vast waaronder de prefecten toestemmingsbesluiten kunnen verlenen van het verbod op het doden van wolven (*Canis lupus*), ter bescherming van gedomesticeerde kuddes, om het ontstaan van aanzienlijke schade te voorkomen.

Het besluit gaat in op een drietal volgordelijke hoofdelementen:

- Opzettelijk verjagen of verschrikken van wolven: een specifiek omschreven vrijstellingsregeling voor veehouders/herders in geval zich wolven in de nabijheid van vee of kuddes bevinden.
- Defensief afschot bij aanvallen van wolf op vee
Defensief afschot is onder te verdelen in twee vormen. Eenvoudig defensief afschot (a.) en versterkt defensief afschot (b.); Hiertoe geeft de prefect bij specifiek omschreven besluit – na afweging dat er reeds beschermende maatregelen genomen zijn – en er geen andere bevredigende oplossing aanwezig is – toestemming om in bepaalde omschreven gebieden defensief afschot te laten plaatsvinden. Het versterkt defensief afschot wordt pas toegestaan (eveneens via apart besluit) wanneer het eenvoudig defensief afschot niet tot het resultaat heeft geleid dat de aanvallen op een kudde of vee zijn gestopt.
- Georganiseerd afschot/bejagen waarbij wolven in een bepaald gebied actief worden opgespoord (*Tirs de prélèvement*). Wanneer defensief afschot zoals hiervoor beschreven niet tot beoogd resultaat leidt kan de prefect apart toestemming (onthefing) verlenen voor *Tirs de prélèvement*. Dit zijn verzwaarde bestrijdingsacties gericht op het actief opsporen en doden van wolven in een bepaald gebied.

Daarnaast is de volgende actie mogelijk;

- Toepassing van defensief afschot en actief opsporen en afschot van wolven in gebieden die zijn aangewezen als gebieden waar preventieve beschermingsmaatregelen van (vrij grazend) vee niet mogelijk is. Het gaat hier om gebieden die zijn aangewezen en beschreven op grond van besluit van 28 november 2019¹³⁰. De prefectcoördinator van het nationaal actieplan voor de wolf neemt het besluit voor aanwijzing van de gebieden waarin de uitvoering van maatregelen ter bescherming van kuddes tegen predatie door wolven niet kan worden gegarandeerd. In deze gebieden kunnen de hiervoor beschreven maatregelen toegelaten worden zonder dat er verplichting bestaat om preventieve beschermingsmaatregelen toe te passen, onder een aantal (in het kaderdecreet) beschreven voorwaarden.

¹²⁹ https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/texte_jo/JORFTEXT000042472061

¹³⁰ 28 novembre 2019 relatif à l'opération de protection de l'environnement dans les espaces ruraux portant sur la protection des troupeaux contre la prédation
<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000039447048>

2. *De wijze waarop het jaarlijks maximum aan mogelijk afschot wordt bepaald*
*Besluit van de ministers van Ecologische Transitie en Landbouw en Voedselvoorziening d.d. 23 oktober 2020 (Arrêté du 23 octobre 2020 fixant le nombre maximum de spécimens de loups (Canis lupus) dont la destruction pourra être autorisée chaque année).*¹³¹

In dit besluit is vastgelegd dat jaarlijks maximaal 19% (= 17 + 2%) van de in de winter daarvoor vastgestelde populatieomvang mag worden weggenomen.

Wie is bevoegd deze keuze te maken

Op grond van dit Ministerieel besluit is het aan de Prefect van het departement Auvergne-Rhône-Alpes om jaarlijks het maximaal toegestane afschot te bepalen. Dit laatste gebeurt door middel van een jaarlijks te nemen besluit (Note Technique), gebaseerd op de voorwaarden uit het kaderdecreet. In dit besluit wordt een maximum vastgesteld voor het legaal doden van wolven binnen geheel Frankrijk, waarbij de prefect de afweging maakt dat met dit maximale mogelijke afschot (het behalen van) de gunstige staat van instandhouding niet in geding kan komen.

Indien aan de orde en er wordt besloten tot doden: wie voert de handeling uit (organisatie/personen).

Ook hier wordt verwezen naar het voornoemde kaderdecreet waarin is omschreven welke personen of aangewezen ambtenaren het afschot mogen uitvoeren. Er zijn verschillende personen of groepen van personen die bepaalde maatregelen mogen uitvoeren:

Ad 1: verschrikken/verjagen kan worden uitgevoerd door eigenaren of bewakers van kudden of door een of meer gemachtigde personen, op voorwaarde dat ze in het bezit zijn van een geldige jachtakte. Het verschrikken kan ook worden uitgevoerd door een louterie-luitenant¹³² handelend in opdracht van de prefect van het departement.

Ad 2: Eenvoudig defensief afschot kan plaatsvinden door personen die in een register van de prefect zijn ingeschreven en als gemachtigde zijn aangewezen. Deze personen moeten in het bezit zijn van een geldige jachtakte. Versterkt defensief afschot vindt plaats onder begeleiding van een gemachtigde functionaris van het Franse bureau voor de Biodiversiteit (L'Office français de la biodiversité, hierna: OFB)¹³³ of een luitenant van de Louterie. Bij de acties kunnen tegelijkertijd meerdere jagers worden ingezet. Jagers moeten een opleiding hebben gevolgd bij de OFB alsmede uiteraard in bezit zijn van een geldige jachtakte.

Ad 3 De bejagingsoperaties worden uitgevoerd door elke bevoegde persoon die door de Prefect zijn opgenomen in een register, op voorwaarde dat deze personen in het bezit zijn van een geldige jachtakte én een opleiding hebben gevolgd bij de OFB. Daarnaast kunnen de officieren van de OFB, louterie-luitnants of beëdigde particuliere jachtopzichters gemachtigd worden.

2.6 Wolvenplan

De groeiende toename van predatie aan gehouden vee, en de langdurige discussie over gevolgen voor de veehouders heeft geleid tot het aanpassen van de wet- en regelgeving waarbij afschot van wolven mogelijk wordt gemaakt ter bescherming van vee. Hiertoe werd al in 2013 een eerste wolvenplan vastgesteld dat van kracht was tot en met 2017. Na evaluatie van dit eerste plan is een

¹³¹ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042472114>

¹³² Luitnants van de Louterie (wolvenjagers) zijn personen die op grond van artikel R427-1 Code de l'Environnement zijn aangesteld om, onder toezicht van de departementale directie, de uitvoering te verzekeren van de door de prefect afgekondigde collectieve maatregelen als bedoeld in de artikelen L 427-6 en L. 427-7, evenals de opdrachten die hun door de prefectuur kunnen worden toevertrouwd voor afschot van dieren die schade kunnen veroorzaken en de repressie van stroperij. Deze functies is op vrijwillige basis. Voor de wolf dragen de luitnants van Louterie, onder controle van de Prefectuur, bij aan specifieke operaties en maatregelen ten behoeve van schadebestrijding en/of beheer van deze strikt beschermde soort.

¹³³ Het Franse Biodiversiteitsbureau (OFB) is een publieke organisatie welke verantwoordelijk is voor de bescherming en het herstel van de biodiversiteit in Frankrijk.

nieuw Nationaal Actieplan (PNA) "wolven- en veehouderij" 2018-2023 vastgesteld dat op 19 februari 2018 werd gepubliceerd.

Het Nationaal actieplan 2018-2023 wolven en veehouderij (Plan national d'actions 2018-2023 sur le loup et les activités d'élevage)¹³⁴

Dit plan heeft een tweeledig doel:

- (het bereiken van) de gunstige staat van de wolvenpopulatie waarborgen
- het verminderen van schade geleden door veehouderijen.

In Tack 2019¹³⁵ wordt daarover vermeld: "Het plan begint met een diagnose van het eerdere actieplan en een verklaring wat is gedaan met de lessen die uit de evaluatie zijn getrokken. Deze zijn vertaald in een aantal thema's die in het nieuwe plan worden uitgewerkt. Voor elk thema worden specifieke acties gedefinieerd voor implementatie en beschreven in context, verwachte kosten, planning en partnerships. Kudde bescherming en steun voor pastoralisme zijn afzonderlijke werkprioriteiten. Andere thema's zijn: de monitoring en relatie van wolven en hun omgeving, schadevergoeding, interventies in de wolvenpopulatie en nationale en internationale samenwerking tussen de belanghebbenden".

Het moge duidelijk zijn dat in dit actieplan niet alleen maatregelen worden afgekondigd gericht op het afschrikken van de wolf of afschot. Veel belangrijker zijn de thema's die erop gericht zijn acceptatie van de wolf en draagvlak te vergroten, waaronder ook het (technisch en financieel) ondersteunen van de veehouderijen en pastorale gemeenschappen, onderzoek en monitoring naar wolven in brede zin en zorg voor goede communicatie en draagvlakvergroting.

Een deel van het plan gaat over het nemen van defensieve maatregelen tegen aanvallen door wolven op vee, meer specifiek in welke situaties afschot van één of zelfs meerdere wolven kan worden toegestaan.

In essentie beschrijft het plan ook wat al in de hiervoor benoemde – en later vastgestelde – kaderdecreet is opgenomen;

- Het toestaan van defensief afschot van wolven op het moment dat zij een kudde aanvallen
- Het uitvoeren van afschot van wolven in de gebieden – nu gedefinieerd in artikel 31 van voornoemd besluit van 23 oktober 2020 - dit laatste teneinde:
 - de predatiedruk in een gebied in algemene zin te verminderen, daar waar een hoge mate van wolvenaanvallen worden ervaren;
 - de expansiedruk van de wolf naar andere kolonisatiegebieden - met name regio's waar moeilijk te beschermen kuddes worden gehouden – te vertragen.

Het plan vermeldt dat 'zodra wetenschappers van mening zijn dat de populatie in Frankrijk in een goede staat van instandhouding verkeert, het principe van het jaarlijkse plafond en het niveau ervan opnieuw zal worden onderzocht en de beheermethoden zullen worden aangepast om rekening te houden met de natuurlijke groei van de soort en de effecten ervan op veeteelt activiteiten'.

2.7 Omgang met hybride wolven

Het Franse wolvenplan vermeldt een in 2017 in opdracht van het L'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) uitgevoerd laboratoriumonderzoek om zicht te krijgen op de mate van hybridisatie van wolven binnen de Franse populatie. Uit de analyse volgde dat de 155 onderzochte monsters 143 verschillende dieren betroffen, waarvan er 13 werden geïdentificeerd als honden. Van

¹³⁴ Ministère de la Transition Écologique et Solidaire & Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (2018) Plan national d'actions 2018-2023 sur le loup et les activités d'élevage (ook Engelstalige versie beschikbaar).

¹³⁵ Tack, Jurgen; Mulier, Anne-Sophie; Hecke, Bram Van; Jarý, Josef. Assessment of current knowledge on wolves in Europe with a view to their effective conservation and management, a partial review of the scientific literature on the wolf in Europe. European Landowners Organisation, Brussels, august 2019.

de overige 130 individuen volgde uit analyses 120 wolven zonder (genetische) afwijkingen, allen behorend tot de Italiaanse stampopulatie. 2 dieren bleken genetische kenmerken te hebben die overeenkomen met hybriden van de eerste generatie. 8 dieren hadden genetische kenmerken die overeenkomen met een minder recente hybridisatie.

Op basis van deze analyses wordt geconstateerd dat 1,5% van de dieren kenmerken heeft van recente hybridisatie (1e generatie) en dat 6% deel uitmaakt van een vroegere hybridisatie. Het overige deel van de populatie, d.w.z. 92,5% van de 130 geanalyseerde individuen, betreft niet-gehybrideerde wolven.

Ter vergelijking wordt verwezen naar studies in andere Europese landen zijn uitgevoerd. Hieruit komt een resultaat dat ligt tussen 2 tot 10% hybridisatie. De enige uitzondering is het goed afgegrensde gebied van de Apennijnen in Italië waar sprake is van een aanzienlijk hoger percentage vanwege een significante aanwezigheid van zwervhonden.

Uit het bronnenonderzoek volgt niet dat voor wolven met hybride genen een uitzondering wordt gemaakt op het strikte beschermingsniveau zoals in de wet is opgenomen.

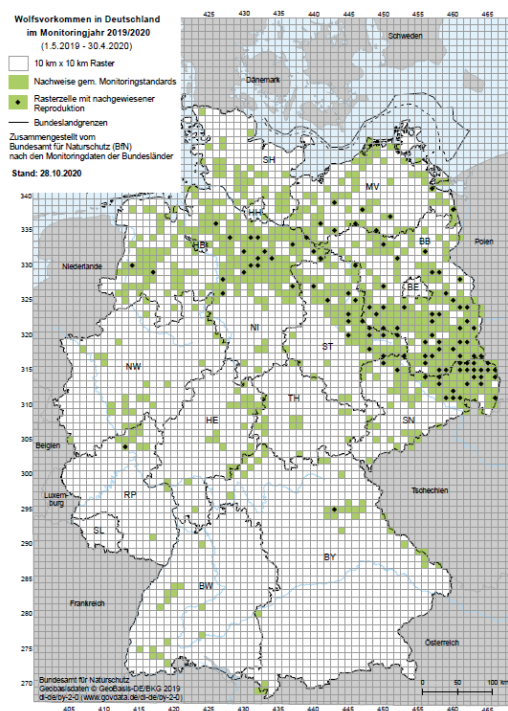
3. Duitsland

3.1 Beschrijving Europeesrechtelijke juridische status van de wolf binnen Duitsland

De wolf is voor Duitsland een soort van Bijlage II en Bijlage IV Hrl. Het beschermingsregime vanuit de Hrl is overgenomen in nationale wetgeving.

Wolven zijn rond de jaren negentig van de vorige eeuw over de Poolse grens weer naar Duitsland gekomen. De eerste vestiging was in het Lausitz gebied, een regio in de deelstaat Sachsen ten zuidoosten van Berlijn. De eerste roedels werden waargenomen in het aldaar gelegen militair oefenterrein. Hierna heeft de 'Lausitz-populatie' (Centraal Europese laaglandpopulatie) zich flink kunnen uitbreiden en ook verder in – voornamelijk – noordwestelijke richting verspreid. Het belangrijkste voorkomen en verspreiding van de wolf is te vinden in de deelstaten Sachsen, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Thüringen en Niedersachsen, zie figuur 1. Voor meer informatie over de Centraal Europese populatie wordt verwezen naar Jansman et al 2021.¹³⁶

In 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 Hrl. 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.



Figuur 2 voorkomen en verspreiding wolf Duitsland, Bron: Bundesamt für Naturschutz

Nota bene: De wetenschappelijke dienst van de Duitse Bundestag is in 2018 tot de conclusie gekomen dat het aanwijzen van wolfvrije zones in strijd is met de Hrl en een derogatie op grond van art. 16 Hrl zou vereisen, ook als sprake is van een constante wolvenpopulatie, zoals in de oostelijke deelstaten. Maatregelen kunnen alleen in individuele gevallen worden genomen, indien er geen redelijke alternatieven zijn en de staat van instandhouding niet in negatieve zin beïnvloed wordt. 'Wolfvrije zones' zijn, aldus de wetenschappelijke dienst van de Duitse Bundestag, in strijd met de eisen van de Hrl.¹³⁷

¹³⁶ H.A.H Jansman et al., *De terugkeer van de wolf in Nederland; Een 'factfinding study'*. Wageningen, Wageningen Environmental Research, 2021.

¹³⁷ Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag, Vereinbarkeit der Ausweisung „wolfsfreier Zonen“ mit dem Naturschutzrecht, 25 oktober 2018, Aktenzeichen: WD 7 - 3000 - 225/18.

3.2 Implementatie van Europees recht in nationale wet- of regelgeving

Nationaal recht

De bescherming van de wolf in Duitsland is geregeld via het Bundesnaturschutzgesetz (hierna: BNatSchG).

Aanwijzing als strikt beschermde soort

De wijze waarop de wolf als strikt beschermde diersoort wordt ingedeeld is te vinden in par. 7 (Begripsbepalingen: § 7 Abs. 2 Nr.13 und 14 BNatSchG).

Onder nummer 13 wordt allereerst geformuleerd welke soorten worden beschouwd als *bijzonder beschermde soorten*, hieronder vallen (samengevat) alle soorten die vermeld zijn in bijlage A of bijlage B van Verordening (EG) nr. 338/97 (CITES), de dier- en plantensoorten vermeld in bijlage IV van de Hrl, alle Europese vogelsoorten en dier- en plantensoorten die zijn vermeld in een verordening op grond van § 54 Absatz 1 artikel 54, eerste lid.

Onder nummer 14 wordt een deel van de soorten die eerst onder nummer 13 als bijzonder beschermde soorten zijn benoemd, daarbovenop aangemerkt als *strikt beschermde soorten* (streng geschützte Arten). Strikt beschermd zijn de eerder benoemde 'bijzonder beschermde soorten', die zijn opgenomen in:

- a) Bijlage A van Verordening (EG) nr. 338/97,
- b) Bijlage IV Hrl, en/of
- c) Een verordening op grond van artikel 54, tweede lid BNatSchG.

De strikt beschermde soorten zijn derhalve een subset zijn van de bijzonder beschermde soorten.

Noot: Bij een recente wetswijziging die op 13 maart 2020 van kracht is geworden, is in het BNatSchG par. 45a 'Umgang mit dem Wolf' toegevoegd. De reden van deze toevoeging wordt uitgewerkt in een verklaring (14 februari 2020) op de website van de Bundesregierung¹³⁸, hieronder – samengevat – weergegeven:

"Het doel van de wetswijziging is de soortbescherming van wolven te borgen alsmede de bescherming van schapen en andere kuddedieren te waarborgen en veehouders te ondersteunen. Het belangrijkste doel van de wet is het creëren van rechtszekerheid over wanneer een vergunning/ontheffing kan worden verleend om wolven te doden.

De praktijk leert dat de vorige regeling te vaag was. Het was vaak onduidelijk welke wolf de kuddedieren precies heeft gedood. Daarnaast is het tot nu toe niet gelukt om zonder meer meerdere dieren uit een roedel te halen. Hier worden nu de voorwaarden verlaagd en wordt geregeld welke personen bevoegd zijn om op wolven te jagen. Bij ernstige schade veroorzaakt door de wolf kan het dier bijvoorbeeld worden gedood. Tot nu toe gebruikte de wet de term 'aanzienlijke schade'.

Via de wetswijziging is het nu ook verboden om wolven te voeren. Dit om te voorkomen dat wolven te veel aan mensen gaan wennen. Aangezien de veiligheid van de mensen de hoogste prioriteit heeft, heeft de federale regering tot dit verbod besloten".

Over deze wetswijziging en de door de regering van Niedersachsen verleende toestemming voor het doden van meerdere wolven zijn schriftelijke vragen in het Europees Parlement¹³⁹ gesteld. Naar aanleiding hiervan is medio 2021 door de Europese Commissie aangegeven¹⁴⁰ dat een EU Pilot-procedure is gestart en aan de Duitse autoriteiten om opheldering is gevraagd over de hiervoor beschreven wijziging van de BNatSchG. Bij het onderzoek van de Europese Commissie worden ook de verschillende wolvenverordeningen van de deelstaten betrokken. Op grond van de uitkomsten van dit onderzoek zal de Europese Commissie zo nodig een besluit nemen over vervolgstappen. Wanneer dit aan de orde zal zijn, is nog niet bekend.

¹³⁸ <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/neue-regeln-fuer-woelfe-1613622>

¹³⁹ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2021-002333_EN.html

¹⁴⁰ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2021-002333-ASW_EN.html

Bundesartenschutzverordnung

De implementatie van de Hrl wat betreft de beperkingen in het gebruik van vang- en dodingsmiddelen, is terug te vinden in de (landelijke) Bundesartenschutzverordnung¹⁴¹. In Hoofdstuk 1 (§ 4) zijn verboden opgenomen voor het gebruik van bepaalde handelingen of middelen met betrekking tot in het wild levende soorten van de categorie bijzonder beschermde soorten' (waaronder in dit geval ook de strikt beschermde soort wolf valt). Hieronder vallen onder meer gebruik van strikken, kunstmatige lichtbronnen, met gebruik van voertuigen, vaartuigen etc.

Delegatie

Wie/welke instantie is bevoegd voor besluitvorming c.q. verantwoording in relatie tot 'actieve' of 'passieve' soortbeschermingsmaatregelen, zoals deze voortvloeien uit de Habitatrichtlijn?

De op grond van het Landsrecht aangewezen functionarissen (De zogenaamde Naturschutzbehörden) zijn het bevoegd gezag om toestemming te geven om af te wijken van de verboden als opgenomen in § 44 BNatSchG i.c.m. § 45 Abs. 7. Nr. 1 - Nr. 5. De wet staat toe om in individuele gevallen, zoals bijvoorbeeld in het belang van de volksgezondheid of openbare veiligheid, op aanvraag ontheffing te verlenen van de verbodsbepalingen.

Dit geldt ook voor het geven van toestemming om af te wijken van de verboden op gebruik van bepaalde vang- of dodingsmiddelen als beschreven in de Bundesartenschutzverordnung.

De Naturschutzbehörden zijn ook verantwoordelijk voor de uitvoering van wolvenbeschermingsmaatregelen en bevoegd tot het nemen van derogatiebesluiten gericht op het verstoren, vangen en/of doden van wolven.

Echter in enkele deelstaten zijn deze taken weer doorgedelegeerd naar de Untere Naturschutzbehörden van de binnen deze deelstaat gelegen districten (Kreise).

Verder zijn deze 'Behörden' op basis van § 38 Allgemeine Vorschriften für den Arten-, Lebensstätten- und Biotopschutz verantwoordelijk voor:

- De zorg voor 'effectieve en gecoördineerde preventieve beschermingsmaatregelen';
- Het opzetten van 'soortondersteuningsprogramma's';
- Het treffen van de nodige maatregelen om te voorkomen dat 'niet opzettelijke dodingen' tot gevolg hebben dat hierdoor significant nadelig effect op de strikt beschermde soorten optreden;
- Het noodzakelijke onderzoek en het noodzakelijke wetenschappelijke werk in de zin van art. 18 Hrl en art. 10 Vogelrichtlijn.

Elke deelstaat heeft het beschermingsregime van de wolf, passend binnen de kaders van het BNatSchG, in eigen wet- en regelgeving doorgevoerd. Op de website van de 'Dokumentations- und Beratungsstelle des Bundes zum Thema Wolf'¹⁴², een door de Bundesregierung in het leven geroepen informatiesite, zijn per deelstaat de vigerende verordeningen, wolvenplannen en eventuele andere regels te vinden, inclusief doorverwijzingen naar de binnen de deelstaten voorhanden zijnde informatieve websites over de wolf.

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.

¹⁴¹ https://www.gesetze-im-internet.de/bartschv_2005/BJNR025810005.html

¹⁴² <https://www.dbb-wolf.de/>

Samengevat volgt uit het voorgaande dat de bevoegdheid tot besluitvorming in de deelstaten is neergelegd bij de Naturschutzbehörde van de deelstaat (of in enkele staten gedelegeerd aan de Naturschutzbehörde van de Kreise). De deelstaatregeringen kunnen een Verordening vaststellen waarbij op aanwijzing van de Behörde bepaalde maatregelen mogelijk worden gemaakt.

Daarnaast (of in plaats van de Verordening) kunnen individuele besluiten tot het doden van één of enkele wolven – via een zogenaamde 'Ausnahmegenehmigung' worden genomen. De Naturschutzbehörde moeten bij besluitvorming altijd een afweging moet maken wat de gevolgen zijn voor het al dan niet bereiken van de gunstige staat van instandhouding.

3.3 Juridisch kader maatregelen voor behoud of herstel gunstige staat van instandhouding

De wijze waarop de (gunstige) staat van instandhouding in Duitsland wordt beoordeeld is vastgelegd in een uitgebreide berichtgeving aan de Bundestag in 2015¹⁴³. Daarin wordt verwezen naar Linnell et al. 2008¹⁴⁴ en wordt in de hoofdstukken 4 en 5 beschreven dat de aanpak en beoordeling zoals opgenomen in deze Guidelines in Duitsland onverkort worden toegepast. Daarbij wordt vastgesteld dat:

- De wolvenpopulatie in Duitsland vanuit genetisch oogpunt is te classificeren als een zelfstandig te onderscheiden populatie, te weten een 'Centraal Europese wolvenpopulatie', afstammend uit de Lausitz regio.
- De gunstige staat van instandhouding en daarmee het doel van art. 2 Hrl voor deze wolvenpopulatie nog niet wordt bereikt;
- Als gevolg hiervan is er vooralsnog geen reden is om voor de wolf in Duitsland een verandering door te voeren in de huidige (strikt) beschermde status.

Onder het kopje 'Delegatie' hierboven is al beschreven dat het aan de Naturschutzbehörden van de deelstaten is overgelaten preventieve beschermingsmaatregelen of soortondersteuningsprogramma's vast te stellen.

De aanpak verschilt per deelstaat, zie ook de hierna beschreven deelstaten Brandenburg, Niedersachsen en Nordrhein-Westfalen.

Internationale samenwerking tussen Duitsland en buurlanden en met name Polen blijft problematisch. Al in 2013 verscheen een advies van het Bundesamt für Naturschutz (BfN)¹⁴⁵. Dit advies concludeert, verwijzend naar Linnell et al. (2008) dat het voor het beheer van de Centraal Europese wolvenpopulatie nodig is om op termijn te komen tot een internationaal beheerplan. In het betreffende rapport wordt daarbij gedoeld op een grensoverschrijdend plan Polen-Duitsland. Daarbij is geconstateerd dat zowel Duitsland als Polen niet beschikken over een nationaal wolvenplan. Enkele deelstaten hebben een wolvenplan, maar deze plannen bevatten geen populatiedoelen. Gesteld wordt dat dit een nationale of zelfs supranationale taak en verantwoordelijkheid is. Sinds dit rapport heeft de Duitse overheid geprobeerd om een grensoverschrijdende samenwerking met Polen te realiseren. Maar dit lijkt niet van de grond te komen. Uit persberichten in 2018 is op te maken dat de Poolse regering eerst geen medewerking wilde verlenen, maar dat medio 2018 toch afspraken zouden zijn gemaakt voor een grensoverschrijdend samenwerkingsverband gericht op de omgang met de wolf¹⁴⁶. Meer of latere informatie over deze 'samenwerking' en of hier uiteindelijk stappen zijn genomen om te komen tot een grensoverschrijdend wolvenplan kon niet worden gevonden.

143 Bericht des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit zur Lebensweise, zum Status und zum Management des Wolfes (*Canis lupus*) in Deutschland, Deutscher Bundestag, Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, zum Fachgespräch am 4.11.15 (28.10.2015).

144 Linnell J., V. Salvatori & L. Boitani (2008). Guidelines for population level management plans for large carnivores in Europe. A Large Carnivore Initiative for Europe report prepared for the European Commission (contract 070501/2005/424162/MAR/B2).

145 Reinhardt, Ilka; Kluth, Gesa; Nowak, Sabina and Mysłajek, Robert W., A review of wolf management in Poland and Germany with recommendations for future transboundary collaboration, BfN-Skripten 356, 2013

146 <https://www.bmu.de/pressemitteilung/deutschland-und-polen-staerken-zusammenarbeit-bei-grenzueberschreitenden-umweltpruefungen/>

Specifiek: Wat is de rol van Natura 2000 netwerk hierin en zijn voor de wolf specifieke gebieden zijn aangewezen, zodat voor deze gebieden een instandhoudingsdoelstelling geldt?

Uit de informatie op de website van het European Environment Agency ¹⁴⁷ volgt dat in Duitsland in totaal 49 Natura 2000-gebieden zijn aangewezen voor de wolf.
Informatie over de omvang van deze gebieden en exacte formulering van de instandhoudingsdoelen wolf kan echter niet eenvoudig worden verzameld.

Uit de eerder al aangehaalde berichtgeving aan de Bundestag in 2015¹⁴⁸ valt op te maken dat in dat jaar 32 Natura 2000-gebieden in Saksen en Brandenburg mede waren aangewezen voor de wolf. Sindsdien is dit aantal gebieden uitgebreid. Meer informatie over omvang en exacte formulering van de instandhoudingsdoelen voor de wolf kan voor deze rechtsvergelijking niet worden verzameld. Dit houdt mede verband met de wijze waarop in Duitsland Natura 2000-gebieden worden aangewezen en de wijze waarop de informatie over aanwijzingsbesluiten en beheerplannen gepubliceerd wordt. Dit is vrij gecompliceerd en de verantwoording daarvoor ligt hoofdzakelijk bij de deelstaten zelf en voor delen op lager niveau, waaronder de Kreise. De formulering van instandhoudingsdoelen van gebieden is ook veelal veel abstracter dan in Nederland. Verder is het aanwijzingssysteem in veel gevallen gekoppeld aan andere gebiedsbeschermende maatregelen.

Vermeldenswaard in dit verband is dat de Europese Commissie¹⁴⁹ Duitsland begin 2021 voor het Hof van Justitie heeft gedaagd, omdat Duitsland er op zowel federaal niveau als op niveau van de deelstaten niet in slaagt voldoende gedetailleerde en gekwantificeerde instandhoudingsdoelstellingen vast te stellen voor alle 4606 Natura 2000 gebieden.

Specifiek: Indien aan de orde in Duitsland; worden ook buiten Natura 2000-gebieden actieve maatregelen genomen voor behoud of herstel van de soort in een gunstige staat van instandhouding.

Naast de uitwerking van de verplichtingen uit de Hrl in nationale wetgeving (verboden, kaders voor derogatie en rapportage) wordt vooral ingezet op het zoveel mogelijk voorkomen van conflicten mens-dier. Daar waar conflicten optreden bij aanvallen van huisdieren door wolven, wordt eerst ingezet op preventie, vergoeding van schade en zo veel mogelijk niet letale verstoring van (probleem) wolven. Verdere actieve actie is het inzetten op een uitgebreide monitoring van het voorkomen en de staat van instandhouding van – in dit geval – de wolf.

Voor dit laatste heeft de federale overheid een R&D project ondersteund dat is uitgevoerd door het Bundesamt für Naturschutz 'Grundlagen für Managementkonzepte für die Rückkehr von Großraubtieren – Rahmenplan Wolf' Onderdeel van dit project is een uitgebreid 'masterplan'¹⁵⁰ voor de wijze waarop monitoring van de wolf (en lynx en bruine beer) zal worden opgezet en uitgevoerd. Meest informatieve ingang tot het ontsluiten van deze info is te vinden op de website <https://www.dbb-wolf.de/>.

Zie verder de verschillen en overeenkomsten in aanpak voor wat betreft de deelstaten Brandenburg, Niedersachsen en Nordrhein-Westfalen.

¹⁴⁷ <https://eunis.eea.europa.eu/species/Canis%20lupus>

¹⁴⁸ Bericht des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit zur Lebensweise, zum Status und zum Management des Wolfes (*Canis lupus*) in Deutschland, Deutscher Bundestag, Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, zum Fachgespräch am 4.11.15 (28.10.2015).

¹⁴⁹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_412

¹⁵⁰ Petra Kaczinsky Gesa Kluth Felix Knauer Georg Rauer Ilka Reinhardt Ulrich Wotschikowsky, Monitoring von Großraubtieren in Deutschland Projektteam „Grundlagen für Managementkonzepte für die Rückkehr von Großraubtieren – Rahmenplan Wolf“, Bundesamt für Naturschutz; BfN – Skripten 251 2009.

3.4 Juridisch kader toetsing artikel 16 Habitatrichtlijn

Deze voorwaarden zijn overgenomen in het BNatSchG, en wel specifiek §45 Abs. 7. Via de delegatie van bevoegdheden (zie hiervoor) 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 versterking geen nadelige gevolgen heeft voor de gunstige staat van de (lokale) populatie.¹⁵¹ De daadwerkelijke Artenschutzrechtliche Ausnahmegenehmigung – in geval van vangen of doden – moet op deze prüfung zijn gebaseerd.

3.5 In welke gevallen wordt gekozen voor ingrijpen door middel van doden

Wie is bevoegd deze keuze te maken

Zie hiervoor onder 'Delegatie'. Bevoegd zijn de Naturschutzbehörden van de deelstaten of – in sommige deelstaten – de 'Untere' Naturschutzbehörden.

Indien aan de orde en er wordt besloten tot doden: wie voert de handeling uit (organisatie/personen).

Dit is aan het bevoegd gezag om te bepalen. In het recent toegevoegde paragraaf 45a in het BNatSchG is wel de wens te lezen dat in geval van een besluit tot doden, de betreffende jachtgerechtigde personen daarvoor worden ingeschakeld. Maar de Naturschutzbehörde kan hiervan afwijken als deze gerechtigden het werk niet kunnen of willen uitvoeren. In dat geval heeft de Naturschutzbehörde wel een informatieplicht naar de gerechtigden om hen te informeren over de (wijze van) uitvoering van het afschot in hun gebieden.

3.6 Omgang met hybride wolven

Voor de beschermingsstatus van hybride wolven in Duitsland wordt de uitleg gevolgd van de CITES-verordening, waarin bepaald is dat "Hybride dieren waarbij één of meer exemplaren van een soort uit Bijlage A of B in de vier voorgaande generaties in een rechte lijn voorkomen, als zuivere soorten onder de regeling vallen, ook als de betreffende hybride soort niet uitdrukkelijk in de Bijlagen is vermeld". Dit hield in dat hybride wolven tot aan de vierde generatie onder de bescherming van artikel 44 (1) BNatSchG vallen.

Met de wijziging van de BNatSchG van begin 2020 waarbij par. 45a 'Umgang mit dem Wolf' aan de wet is toegevoegd, is onder (3) een regeling getroffen waarbij de Behörde van de deelstaten de taak krijgt om zorg te dragen wolf-hond hybriden uit de vrije natuur te verwijderen. Met de toevoeging van dit artikel 45a, derde lid, wordt voorzien in een wettelijke uitzondering op de verbodsbepalingen in artikel 44, eerste lid, nummers 1 en 3 voor hybride wolven tot aan de vierde generatie. De wetswijziging houdt verder niet in dat hybride wolven zonder meer gevangen of geschoten mogen of kunnen worden. Voorafgaand aan verwijdering moet een morfologische beoordeling door specialisten en/of moleculair genetische tests onomstotelijk hebben aangetoond dat het betreffende dier een hybride is en zal ook voor eventueel afschot nog steeds een apart besluit moet worden genomen door de betreffende Naturschutzbehörde.

Met de wetswijziging wordt gevolg gegeven aan de aanbeveling nr. 173 (2014) van het Verdrag van Bern.¹⁵² Al in 2014 is de ondertekenaars van het Verdrag van Bern gevraagd te zorgen voor de - door de staat gecontroleerde - verwijdering van bewezen wolf-hond-hybriden uit wilde wolvenpopulaties.

Voor de goede orde moet wel vermeld worden dat de aanpak in Duitsland primair gericht is op het voorkomen van hybridisatie, onder meer door maatregelen gericht op het niet onaangeliend toestaan van honden in natuurgebieden en actief verwijderen van zwervende of stropende honden.

¹⁵¹ Uit deze voorlopige analyse is af te leiden dat derogatie op versterkingsverbod moet worden afgewogen naar de effecten op de lokale populatie. Maar dat het doden van wolven (daarnaast) moet worden afgewogen op de effecten op de gehele wolvenpopulatie;

¹⁵² Recommendation n° 173 (2014) on hybridisation between wild grey wolves (canis lupus) and domestic dogs (canis lupus familiaris); Convention on the Conservation of European wildlife and Natural habitats, Standing Committee 34th meeting strasbourg, 2-5 december 2014.

Verder betekent deze wetswijziging niet dat alle deelstaten nu ook daadwerkelijk met afschot van hybriden aan de slag gaan. Hiervoor zullen de deelstaten in veel gevallen zelf ook de eigen wet- en regelgeving (veelal de geldende verordeningen) moeten aanpassen. Dat is nog niet in alle gevallen gebeurd.¹⁵³

3.7 Deelstaat Brandenburg

De hierna behandelde documenten en informatie zijn afkomstig van de informatiewebsite van de Brandenburgse overheid;

<https://lfu.brandenburg.de/lfu/de/aufgaben/natur/tiere-und-pflanzen/saeugetiere/woelfe-in-brandenburg/>

<https://mluk.brandenburg.de/mluk/de/service/rechtsvorschriften/natur/>

In Brandenburg vond in 2007 in het uiterste zuidoosten een eerste territoriale vestiging van een wolvenpaar plaats. In 2009 werden in Brandenburg voor het eerst (na meer dan een eeuw afwezigheid) een eerste nest wolvenpups grootgebracht. Sindsdien is de populatie binnen deze deelstaat fors gegroeid en heeft de wolf zich verder over het land verspreid.

Voor het monitoringjaar 2019/2020 werden in Duitsland 128 wolvenroedels, 35 paren en 10 sedentaire individuen geteld. Het zwaartepunt van de verspreiding omvat de deelstaten Brandenburg (47 roedels), gevolgd door Sachsen (28 roedels) en Niedersachsen (23 roedels).

Wetgeving deelstaat

Brandenburgisches Ausführungsgesetz zum Bundesnaturschutzgesetz (Brandenburgisches Naturschutzausführungsgesetz - BbgNatSchAG) vom 21. Januar 2013

Verordening

Verordnung über die Zulassung von Ausnahmen von den Schutzvorschriften für den Wolf (Brandenburgische Wolfsverordnung - BbgWolfV) vom 26. Januar 2018.

In deze verordening is een aantal mogelijkheden opgenomen voor afwijking van de verboden zoals opgenomen in de landelijke natuurbeschermingswet, of een verdere precisering van wat wel of niet onder de genoemde verboden valt, hoe de bescherming van de wolf is vormgegeven en het treffen van maatregelen ter voorkoming of ter bestrijding van schade aangericht door de wolf:

Afwijkend of agressief gedrag richting mensen (belang: Volksgezondheid/veiligheid)

- Verjaging (Verscheuchen) van wolven is vrijgesteld wanneer een wolf mensen of vee benadert of wanneer deze zich in bewoond gebied bevindt. Dit wordt niet beschouwd als verstoring als bedoeld in par. 44, eerste lid onder 1. Verjagen mag alleen op zodanige manier dat de wolf niet gewond kan raken. Het naar de wolven gooien van voorwerpen of dergelijke is toegestaan. Het is niet toegestaan om wolven gericht op te sporen met het oogpunt ze daarna te verjagen.
- Afschrikken (Vergrämung) van wolven met opvallend gedrag: In het belang van de volksgezondheid is het door de Naturschutzbehörde – op grond van deze verordening - aangewezen (bevoegde) personen (zie paragraaf 7 van de Verordening) toegestaan wolven met opvallend gedrag gericht te benaderen en af te schrikken. Dit kan pas als:
 - een bevoegd persoon/ Behörde heeft bevestigd dat er sprake is van opvallend gedrag.

Alle daartoe geschikte methoden en apparaten zijn toegestaan, inclusief rubberen kogels, waarschuwings- of alarmschoten, kunstmatige lichtbronnen, spiegels of andere verlichtings- of verblindingsapparaten, evenals akoestische, elektrische of elektronische apparaten, op voorwaarde dat de wolven hierdoor niet gewond raken. Het gaat dan om verwondingen die verder gaan dan kleine huidwonden of hematomen.

¹⁵³ Wissenschaftliche Dienste Deutsches Bundestag; Bundesländerspezifische Regelungen zum Wolf – Sachstand - 22. Juni 2020

Wanneer de Naturschutzbehörde dit nodig acht, mogen de in § 7 van de Verordening door hem aangewezen personen ook wolven met opvallend gedrag vangen met vallen of ze door middel van verdoving uit de natuur halen met gebruik van tele-injectie-apparatuur om deze te voorzien van een zender of anderszins te markeren en vervolgens bij hun vrijlating af te schrikken.

- Het doden van wolven met problematisch of agressief gedrag voor mensen kan door de Naturschutzbehörde worden toegestaan in het belang van de volksgezondheid. Voor de mens problematisch gedrag is aan de orde als het afschrikken van een wolf met opvallend gedrag, naar het oordeel van de Naturschutzbehörde niet mogelijk is of dit afschrikken niet het gewenste effect heeft.
Als afschot niet mogelijk is, mogen deze wolven worden gevangen of verdoofd met een verdovingsgeweer of andere tele-injectie-apparaten en uit de natuur worden gehaald. Het doden vindt dan plaats door een dierenarts of een andere bevoegd persoon.

In het belang van de menselijke gezondheid mogen wolven die *agressief* zijn ten aanzien van mensen worden afgeschoten door personen die daartoe bevoegd zijn op grond van §7, zelfs zonder voorafgaande pogingen tot afschrikken.

Aanvallen op landbouwhuisdieren (belang: belangrijke schade aan vee)

Om de dreiging van belangrijke landbouwschade af te wenden, is het volgens par. 7 bevoegde personen toegestaan wolven te benaderen en te doden met een daartoe geschikt vuurwapen. Dit is toegestaan na specifieke aanwijzing en opdracht van de Naturschutzbehörde¹⁵⁴. Indien dit niet mogelijk blijkt is het ook toegestaan de wolf weg te vangen of te verdoven en vervolgens uit de natuur weg te halen. Het doden in het laatste geval gebeurt ook dan door een dierenarts, eveneens op aanwijzing van de Behörde.

De voorgaande maatregel is alleen toegestaan als een of meer wolven herhaaldelijk vee hebben aangevallen die beschermd waren volgens de in de bijlage bij de Verordening beschreven "Redelijke maatregelen ter bescherming van grazende dierenpopulaties tegen aanvallen van wolven", en vee hebben gedood of verwond.

Indien aanvallen op overeenkomstig lid 2 beschermd vee niet op een andere manier kunnen worden beëindigd, is het toegestaan de gehele roedel te verwijderen of te doden.

Overige inhoudelijke paragrafen

§ 5 en 6 zien onder meer op de wijze waarop wolf-hond hybriden uit de natuur moeten worden verwijderd en wie de opdracht kan krijgen om dit uit te voeren.

§ 7 regelt de wijze van aanstelling van personen, bevoegd tot het nemen van maatregelen conform de §§ 2 tot en met 5 en de voorwaarden waaraan deze personen dienen te voldoen.

§ 8 regelt een aantal voorwaarden omtrent informatieplicht vanuit de Naturschutzbehörde richting andere (lokale) overheden en/of betrokken belanghebbenden. Ook regelt deze paragraaf dat de Naturschutzbehörde in geval van ingrepen verantwoordelijk blijft om ervoor te zorgen dat er geen verslechtering van de staat van instandhouding optreedt.

§ 9 voorziet in het doden van ernstig gewonde wolven door dierenartsen, politie of jachtaktehouders, inclusief zogenaamde nood-doding van wolven waarvoor uitstel in het belang van dierenwelzijn (zwaargewonde dieren) niet acceptabel wordt geacht.

§10 bepaalt dat gedode wolven dienen te worden afgestaan aan de Naturschutzbehörde ten behoeve van onderzoek.

¹⁵⁴ "Daartoe zijn alleen geschikte personen gerechtigd die door de Behörde zijn aangewezen om de respectieve maatregelen uit te voeren, nadat is nagegaan of in het individuele geval aan de vereisten van deze verordening is voldaan. Samen met de opdracht zal de gespecialiseerde instantie de precieze tijds- en plaatselijke omstandigheden voor de uitvoering van de maatregelen specificeren".

Wolfsmanagementplan Brandenburg 2019

Voor deze rechtsvergelijking wordt enkel het onderdeel 'actief beheer' kort toegelicht; Voor de overige onderdelen kan worden verwezen naar de inhoud van het plan zelf. De beschrijvingen variëren van algemeen (wensen en doelen) tot soms meer concreet en met een hogere mate van detaillering rond de te maken van afwegingen en keuzes. In het algemeen richt het plan zich niet op het beheer van de wolvenpopulaties zelf (dus een soortmanagementplan, gericht op actief of passief beheer van de betreffende diersoort), maar is het een plan om mens-wolf conflicten te verzachten en de daarvoor beschikbare maatregelen. Dit laatste varieert van aan de ene kant van het spectrum maatregelen die houders van dieren moeten nemen om hun bezit te beschermen tot het andere deel van het spectrum middels het in het uiterste geval doden van wolven die problemen blijven veroorzaken. Voor dit laatste; zie verder de Brandenburgse Wolfsverordening.

*Actief beheer*¹⁵⁵

In het plan richt de deelstaat Brandenburg zich met betrekking tot het onderdeel actief beheer tot de federale regering om samen met buurlanden "te komen tot een nationaal beheerplan dat rechtszekere actiemogelijkheden biedt, vanaf het moment dat er voor de wolf een gunstige staat van instandhouding is bereikt". Een nog steeds toenemend aantal wolven en verdere verspreiding zal leiden tot meer conflictsituaties. Ook dan moet het mogelijk zijn om op juridisch passende en rechtszekere manier te reageren.

3.8 Deelstaat Niedersachsen

De hierna behandelde documenten en informatie zijn afkomstig van de informatiewebsite van de overheid Niedersachsen;

<https://www.nlwkn.niedersachsen.de/wolfsburo/der-wolf-in-niedersachsen-wolfsportal/der-wolf-in-niedersachsen-162117.html>

<https://www.nlwkn.niedersachsen.de/wolfsburo/das-wolfsburo-im-nlwkn-134954.html>

<https://www.wolfsmonitoring.com/>

Voor het monitoringjaar 2019/2020 werden in Duitsland 128 wolvenroedels, 35 paren en 10 sedentaire individuen geteld. Het zwaartepunt van de verspreiding omvat de deelstaten Brandenburg (47 roedels), gevolgd door Sachsen (28 roedels) en Niedersachsen (23 roedels).

Op de website van de deelstaat Niedersachsen (der wolf in Niedersachsen) zijn kort een aantal beleidsuitgangspunten opgenomen. Uitgangspunt blijft de strikte bescherming van de wolf, maar ingrepen kunnen nodig zijn ter bescherming van mensen, vee en andere binnen rasters gehouden dieren. Het wolvenbeheer in Nedersaksen streeft naar het vermijden van mogelijke conflicten in het samenleven van mensen en om wolven te vermijden of te voorkomen. Bij het afwegen van beslissingen moeten de geldende internationale en nationale wettelijke voorschriften in acht worden genomen. Om bij wolvenbeheer tot goed onderbouwde besluitvorming te komen, zal een uitgebreide beoordeling van de specifieke situatie, en het gedrag van het betreffende dier door middel van een doelgerichte observatie en monitoring nodig zijn.

Wetgeving deelstaat

Niedersächsischen Ausführungsgesetzes zum Bundesnaturschutzgesetz vom 19. Februar 2010.

¹⁵⁵ Onder actief beheer wordt hier verstaan 'een verbeterde en vereenvoudigde aanpak van wolven in geval de Gunstige Staat van Instandhouding is of wordt bereikt'.

Verordening

Niedersächsische Wolfsverordnung (NWOLFVO) Vom 20. November 2020.¹⁵⁶

In deze verordening wordt een aantal mogelijkheden gegeven voor afwijking van de verboden zoals opgenomen in de BNatSchG, of een verdere precisering van wat wel of niet onder de genoemde verboden valt inzake de bescherming van de wolf en het treffen van maatregelen ter voorkoming of ter bestrijding van schade aangericht door de wolf.

Zie ook onder "Brandenburg" en de daar vastgestelde wolfsverordening. De Verordening van Niedersachsen is van een latere datum (2020) en bevat wellicht daarom nog meer details en toelichting op de behandelde onderwerpen dan de - oudere - Brandenburgse Verordening. Min of meer gelijk aan de Brandenburgse Wolfsverordening geeft ook de Niedersächsische verordening een vrijstelling om wolven, op het moment dat deze mensen of vee benaderen, te mogen verjagen op zodanige wijze dat hierdoor de wolf niet kan worden verwond.

Op aanwijzing van de bevoegde Naturschutzbehörde mogen aangewezen personen wolven afschrikken (Vergrämen) met een breed scala aan middelen, waaronder gebruik van rubberen kogels etc. Dit is alleen toegestaan als het gaat om wolven met opvallend gedrag die mensen tot op 30 meter benaderen of die zich binnen de bebouwde kom bevinden, en wanneer – in geval van aanvallen op vee én/of gehouden andere dieren in een omheind gebied (gehege) – dit vee of dieren aantoonbaar voldoende beschermd is/zijn (eisen in bijlage bij de Verordening). De aanpak bij 'vergrämen' is om de betreffende wolf eerst te vangen en te zenderen en zo te volgen hoe de werking is van het afschrikken.

In het belang van veiligheid/volksgezondheid, maar ook enkele gronden van groot openbaar belang, mogen – eveneens weer op aanwijzing van de Naturschutzbehörde – en wanneer de vorige stap (Vergrämung) geen of onvoldoende effect heeft – wolven die daadwerkelijk een bedreiging vormen worden gedood door bepaalde aangewezen personen. Deze categorie bestaat uit jachtaktehouders (zo mogelijk de jachtaktehouders met jachtrechten in het betreffende gebied) of – wanneer de dieren worden gevangen of verdoofd of ge-euthanaseerd – aangewezen dierenartsen.

Voor alle bovenstaande maatregelen is het aan de bevoegde Oberste Naturschutzbehörde om bij aanwijzingen altijd een afweging te maken of deze maatregel nadelige gevolgen kan hebben voor het bereiken van de gunstige staat van instandhouding van de wolf.

De verordening regelt ook op welke wijze aangereden en ernstig gewonde wolven – uit welzijnsoogpunt – mogen worden gedood. Dit is afhankelijk van de situatie, en de verantwoordelijkheid ligt meestal bij een dierenarts. Maar in bijzondere gevallen (nooddoding) is het ook de jachtaktehouder toegestaan om een inschatting te maken of een aangereden wolf op eigen kracht niet meer kan herstellen en vervolgens het dier uit zijn lijden te verlossen.

Verder regelt de verordening de meldingsplichten en onder welke voorwaarden wolven mogen worden gezenderd. De verordening bevat ook een regeling die het verhinderen van de uitvoering van maatregelen op grond van deze verordening strafbaar stelt.

Zie voor wat betreft de verordening ook de vermelding op pagina 54 omtrent het door de Europese Commissie in gang gezette EU Pilot-procedure naar de recente wijziging van het BNatSchG en de op grond hiervan aangepaste deelstaatverordeningen. Een door Niedersachsen verleende toestemming voor het doden van meerdere wolven uit een roedel ligt mede ten grondslag aan dit EU-onderzoek naar mogelijk niet in overeenstemming zijn tussen de regels in Duitsland en die van de Hrl.¹⁵⁷

¹⁵⁶ https://www.umwelt.niedersachsen.de/startseite/themen_im_fokus/der_wolf_in_niedersachsen/niedersaechsische-wolfsverordnung-195016.html

¹⁵⁷ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2021-002333_EN.html

Wolvenplan: Der Wolf in Niedersachsen, Grundsätze und Maßnahmen im Umgang mit dem Wolf 2010

Al in 2010 heeft de Staat Niedersachsen een plan gepresenteerd over te nemen maatregelen rond de omgang met de wolf. In 2017 is er een vervolg op dit plan geschreven. 'Der Wolf in Niedersachsen. Grundsätze und massnahmen im Umgang mit dem Wolf'¹⁵⁸ ook wel 'Wolfskonzept Niedersachsen' genoemd.

In de hierboven beoordeelde websites komt echter geen directe verwijzing meer voor naar dit plan. Ook de Verordening uit 2020 meldt niet dat er een relatie ligt met het plan. Vermoedelijk is dit plan inmiddels niet meer actueel. Dit plan is ten tijde van het schrijven van deze rechtsvergelijking ook niet meer op de website van het Ministerie van Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz¹⁵⁹ terug te vinden. Mede hierom wordt dit plan in deze rechtsvergelijking ook niet nader besproken.

3.9 Deelstaat Nordrhein-Westfalen

De hierna behandelde documenten en informatie zijn afkomstig van de informatiewebsite van de overheid Nordrhein-Westfalen;
<https://wolf.nrw/wolf/de/aktuelles>

Op de website van de deelstaat wordt aangegeven dat de deelstaatregering zich intensief voorbereidt op de vestiging van de wolf in Nordrhein-Westfalen. Waarnemingen beperkten zich tot individuele wolven. In 2020 wordt voor het eerst melding gedaan van een zeker geval van voortplanting van een roedel in Schermbeck. Deze zelfde roedel heeft ook in 2021 welpen gekregen. Er is bij de Landesumweltamt (LANUV NRW) een werkgroep "Wolf in NRW" opgericht. Deze werkgroep richt zich op het zo vroeg mogelijk signaleren en mitigeren van wolf-mens conflicten. Voor het reguleren van compensatiebetalingen en de bevordering van preventieve maatregelen door veehouders is een "Förderrichtlinien Wolf" afgekondigd.

Wetgeving deelstaat

Gesetz zum Schutz der Natur in Nordrhein-Westfalen (Landesnaturenschutzgesetz – LNatSchG NRW)¹⁶⁰

Verordening

Nordrhein-Westfalen heeft (nog) geen aparte wolvenverordening vastgesteld.

Förderrichtlinie-Aanwijzing Wolfsgebiete

Förderrichtlinien Wolf vom 03. Februar 2017 (geändert am 06.03.2019 und am 17.03.2020).¹⁶¹

Het doel van deze 'tegemoetkomings-richtlijn' is om schade door de wolf te voorkomen of te verminderen, respectievelijk te mitigeren en zo de acceptatie van de herkolonisatie van Nordrhein-Westfalen door de wolf te vergroten.

Onderdeel van deze richtlijn (par. 3.4.1), is het aanwijzen van zogenaamde 'wolfsgebiete'. Een wolfsgebiet wordt aangewezen wanneer er sprake is van een permanente vestiging van enkele territoriale wolven, paren of een wolvenroedel. Het gaat dan om een signalering van wolven die over een periode van zes maanden meerdere keren in het betreffende gebied zijn gedetecteerd. De vaststelling gebeurt door de LANUV op basis van de bestuurlijke grenzen van de wijken en stadsdelen. De kaart met de huidige afbakening wordt gepubliceerd op de LANUV-website.

¹⁵⁸ https://www.umwelt.niedersachsen.de/startseite/themen_im_fokus/der_wolf_in_niedersachsen/fortschreibung-des-niedersaechsischen-wolfskonzepts-159330.html

¹⁵⁹ https://www.umwelt.niedersachsen.de/startseite/themen_im_fokus/der_wolf_in_niedersachsen/fortschreibung-des-niedersaechsischen-wolfskonzepts-159330.html

¹⁶⁰ https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=1120050120105539311

¹⁶¹ Dergelijke besluiten zijn er ook in Brandenburg en Niedersachsen. Deze zijn eerder niet vermeld daar vergoedingsregelingen niet vallen onder deze rechtsvergelijking. Voor NRW wordt deze wel vermeld, maar vooral om de achtergrond te verduidelijken van de in NRW aangewezen Wolfsgebiete.

Op de betreffende website, <https://wolf.nrw/wolf/de/management/foerderung> (opgeroepen 20 augustus 2021) worden de volgende wolfsgebiete bekend gemaakt:

Wolfsgebiet Schermbeck
Wolfsgebiet Senne-Eggegebirge
Wolfsgebiet Eifel-Hohes Venn
Wolfsgebiet Oberbergisches Land
En een apart benoemde Pufferzone (bufferzone) Stegskopf

De Richtlijn, en dus ook de aanwijzing van de betreffende wolfsgebiete, is bedoeld om onderscheid te maken tussen rechten op vergoedingen of ondersteuning van veehouders en houders van dieren binnen rasters (gehege) in gebieden waar een vestiging van wolven is vastgesteld en de daarbuiten gelegen gebieden waar enkel een zwervende wolf voorkomt. Zo kunnen houders van schapen en geiten en exploitanten van wildgehegen binnen een officieel gedefinieerd wolvengebied, een bufferzone of een vermoedelijk wolvengebied, financiering krijgen voor de aanschaf van elektrische omheiningen en de wolfbestendige optimalisatie van bestaande hekken en accessoires om hun kuddes te beschermen tegen aanvallen.

Wolvenplan: Wolfsmanagementplan für NRW

Wolfsmanagementplan für NRW; Handlungsleitfaden für das Auftauchen einzelner Wölfe Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen – Recklinghausen 2016

Dit wolvenplan is geen beschermings- of beheerplan gericht op de wolf. Zoals al uit de titel van het plan blijkt richt dit wolvenplan zich enkel op situaties waar nog geen sprake is van een vestiging. De eerste vijf hoofdstukken zijn vooral beschrijvingen van de algemene status van de wolf en de wettelijke en organisatiestructuur die rondom de bescherming van de wolf in het algemeen speelt. Ook hoofdstuk 6 (monitoring) gaat niet veel verder dan een algemene beschrijving van procedurele elementen, inhoudelijk wordt op het doel van monitoring niet ingegaan. Hetzelfde geldt voor een drietal beschreven uitzonderingsgevallen (uitbraak van een (in een gehege) gehouden wolf, aantreffen van een gewonde wolf en het aantreffen van een Wolf-/Hond hybride). Helaas staat ook hier niet

welke inhoudelijke acties genomen zullen worden. Het plan volstaat met een algemene beschrijving en de eindconclusie dat bij het optreden van de gebeurtenis het LANUV de verdere uitvoering over zal nemen.

Hoofdstuk 7. 'Wölfe mit auffälligem Verhalten' geeft een beschrijving welk gedrag van een wolf als opvallend moet worden beschouwd. Verder dan een schema waarin is aangegeven in welke situatie een bepaald gedrag al dan niet zou moeten leiden tot een vervolgactie in de vorm van negatief konditioneren, uiterste geval 'wegnemen' etc, komt het plan niet.

Hoofdstuk 8 gaat in op het recht op schadevergoeding door personen die schade leiden door de wolf, en met name dierhouders. Ook hier gaat het plan niet verder dan een algemene beschrijving (zie verder onder kopje 'Förderrichtlinie'). Hoofdstuk 9 bevat gelijksoortige algemene beschrijvingen over preventiemaatregelen en waar schapenhouders bijvoorbeeld schapen beveiligingssets kunnen inlenen. Hoofdstuk 10 beschrijft de wijze waarop de deelstaat openbaarheid van informatie nastreeft.

4. België-Vlaanderen

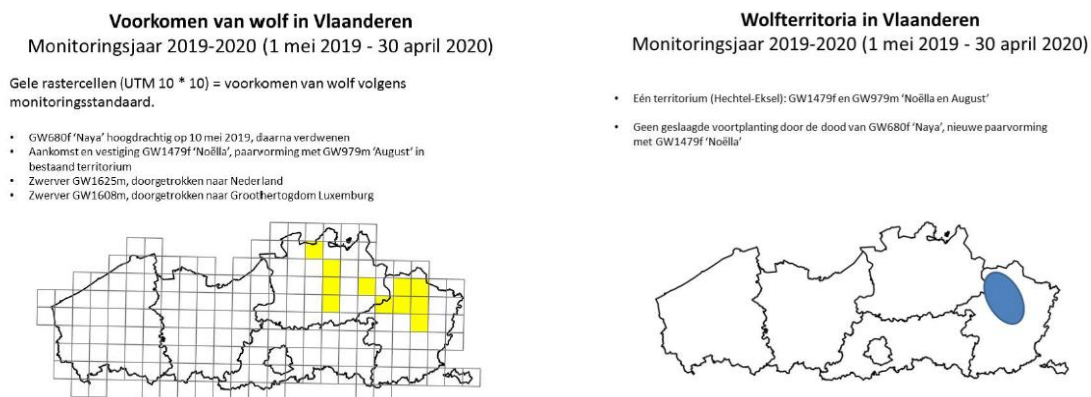
4.1 Beschrijving Europeesrechtelijke juridische status van de wolf binnen Vlaanderen

Recht Vlaams Gewest

De wolf is voor België-Vlaanderen een soort van Bijlage II en Bijlage IV Hrl. Het beschermingsregime vanuit de Hrl is overgenomen in nationale wetgeving (zie verder 2).

Vlaanderen heeft met de aanwezigheid van wolven te maken sinds begin 2018, toen een wolvin (Naya) afkomstig uit Mecklenburg-Vorpommern via de Duits-Nederlandse grens Nederland doorkruiste en de grens tussen het Nederlandse en het Belgische Limburg overstak. Sindsdien beperkt de aanwezigheid van de wolf in Vlaanderen zich tot de waarneming van enkele zwervende dieren en een tweetal geregistreerde paarvormingen. In het voorjaar van 2020 is er sprake van een bevestigde voortplanting van wolven in Vlaanderen. Voor meer informatie over waarnemingen van wolven in Vlaanderen wordt verwezen naar Jansman et al 2021.¹⁶²

Het voorkomen van de wolf in Vlaanderen blijft vooralsnog beperkt tot de meest Oostelijk gelegen gebiedsdelen, zie de onderstaande kaartbeelden ().



FIGUUR 3 VOORKOMEN WOLF VLAANDEREN/WOLFTERRITORIA / BRON: DOWNLOADS KAARTEN PDF VOORKOMEN WOLF EN WOLFTERRITORIA AGENTSCHAP NATUUR & BOS

4.2 Implementatie van Europees recht in nationale wet- of regelgeving

De Hrl vereist omzetting van het beschermingsregime in het nationale recht van de lidstaten. De voorwaarden uit de Hrl inzake het treffen van beschermingsmaatregelen van de wolf als strikt beschermde soort zijn voor Vlaanderen omgezet in nationaal recht via het 'Decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu'¹⁶³ (hierna 'het Natuurdecreet'). Op grond van dit decreet is de Vlaamse regering bevoegd om maatregelen te nemen ter bescherming van (o.a.) populaties van soorten of ondersoorten van organismen in stand te houden, te herstellen of te ontwikkelen en maatregelen te nemen ten behoeve van de instandhouding van populaties van soorten of ondersoorten van organismen. De Vlaamse regering stelt daarbij nadere regels vast inzake de maatregelen en de procedure.

Voor bescherming van soorten op basis van het Natuurdecreet is het "besluit van de Vlaamse Regering van 15 mei 2009 met betrekking tot soortenbescherming en soortenbeheer" (hierna: Het Soortenbesluit) van toepassing. In het Soortenbesluit wordt bepaald welke soorten dieren en planten beschermd zijn in het Vlaamse Gewest (art. 9), en welke wettelijke gevolgen verbonden zijn aan die beschermde status (art. 10-18). In de eerste plaats wordt een reeks handelingen vermeld die verboden zijn ten aanzien van beschermde soorten. Bij wijziging van 7 juni 2016 van het

¹⁶² H.A.H Jansman et al, De terugkeer van de wolf in Nederland; Een 'factfinding study'. Wageningen, Wageningen Environmental Research, 2021.

¹⁶³ <https://codex.vlaanderen.be/Portals/Codex/documenten/1005915.html>

Soortenbesluit³ is de bescherming van de wolf formeel vastgelegd als beschermde soort op grond van art. 9 van dit besluit¹⁶⁴.

Voor de wolf gelden de in art. 10 opgenomen verbodsbepalingen. Hierin zijn de verbodsbepalingen opgenomen ten aanzien van specimens van beschermde diersoorten:

1. het verbod op opzettelijk doden;
2. het verbod op opzettelijk vangen;
3. het verbod op opzettelijk en betekenisvol verstoren, in het bijzonder tijdens de perioden van de voortplanting, de afhankelijkheid van de jongen, de overwintering en tijdens de trek.

Art. 14 van het Soortenbesluit bevat verbodsbepalingen gericht op de bescherming van voortplantingsplaatsen of rustplaatsen. Het verbod op het vernielen, beschadigen of wegnemen van voortplantingsplaatsen of rustplaatsen geldt voor een beschermde soort als de wolf zowel voor opzettelijk als *onopzettelijk* handelen dat leidt tot genoemde aantasting van voortplantings- of rustplaatsen.

Het Natuurdecreet⁵ voorziet dat schade die wordt veroorzaakt door diersoorten die beschermd zijn, onder bepaalde voorwaarden door de Vlaamse overheid kan worden vergoed. De betreffende procedures worden verder geregeld door het Soortenschadebesluit. Voor de schade die door wolven wordt aangericht, kan de getroffen een beroep doen op de daarvoor voorziene vergoedingsregeling.¹⁶⁵

Delegatie

Wie/welke instantie is bevoegd voor besluitvorming c.q. verantwoording in relatie tot 'actieve' of 'passieve' soortbeschermingsmaatregelen, zoals deze voortvloeien uit de Habitatrichtlijn.

De bevoegdheid tot het nemen van beslissingen tot afwijking van de wettelijke verboden toegekend aan het Agentschap Natuur & Bos. Dit agentschap is ook de partij die initiatieven neemt voor het opstellen van soortenbeschermingsprogramma's. Echter deze worden door de Minister vastgesteld.

Actieve soortbescherming:

Het Soortenbesluit van 15 mei 2009 bevat in art. 24-27 de wettelijke basis voor het nemen van maatregelen inzake soortenbehoud. In het Soortenbesluit (art. 26) wordt de mogelijkheid geschapen om voor bepaalde soorten een soortenbeschermingsprogramma op te stellen. Een dergelijk programma wordt opgesteld door of in opdracht van het agentschap Natuur & Bos. In art. 26 wordt beschreven waaraan een dergelijk programma minimaal dient te voldoen. De bevoegde minister stelt een dergelijk soortenbeschermingsprogramma vast, daarbij rekening houdend met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met relevante regionale en lokale bijzonderheden. Als het soortenbeschermingsprogramma afwijkingen bevat van de verbodsbepalingen vermeld in afdeling 2, onderafdeling 1 tot en met 4, moet de beslissing over het programma de elementen bevatten, vermeld in art. 22.

Er is op dit moment voor de wolf (nog) geen soortenbeschermingsprogramma vastgesteld. In een brief van de MINA-raad aan de Minister van 15 mei 2020¹⁶⁶ wordt wel gesuggereerd of de opmaak van een dergelijk programma niet een meer aangewezen instrument zou zijn dan het wolvenplan, wat in feite geen juridische status heeft.

Passieve soortbescherming is in het soortenbesluit geregeld in art. 19. Daarbij is het Agentschap Natuur & Bos benoemd als partij die op basis van een aanvraag, specifieke handelingen kan toestaan die afwijken van de verbodsbepalingen.

¹⁶⁴ Bijlage I bij het Soortenbesluit bevat de lijst van soorten waarop de beschermingsbepalingen van toepassing zijn. De soorten van bijlage IV van de Habitatrichtlijn die voorkomen -of kunnen voorkomen- in Vlaanderen, zijn in bijlage I bij het Soortenbesluit opgenomen (als categorie 3).

¹⁶⁵ <https://www.natuurenbos.be/beleid-wetgeving/natuurgebruik/jacht/wat-bij-schade/schadevergoeding>

¹⁶⁶ <https://emis.vito.be/sites/emis/files/articles/91/2020/20-005%20briefadvies%20inzake%20wolf.pdf>

4.3 Juridisch kader maatregelen voor behoud of herstel gunstige staat van instandhouding

Het juridisch kader voor het treffen van maatregelen om de wolf in een gunstige staat van instandhouding te brengen of te houden is reeds beschreven onder punt 1 en 2, waarbij de Vlaamse regering bevoegd is om op grond van het Natuurdecreet maatregelen te treffen om populaties van soorten of ondersoorten van organismen in stand te houden, te herstellen of te ontwikkelen en maatregelen te nemen ten behoeve van de instandhouding van populaties van soorten ev. Op basis van het Soortenbesluit kan de Vlaamse regering overgaan tot het opstellen en vaststellen van een soortenbeschermingsplan voor de wolf.

Vast staat dat de wolf in België en/of Vlaanderen zich niet in een gunstige staat van instandhouding bevindt. Bij de laatste rapportage aan de EU in 2019 gold dat voor drie soorten (Wolf, Lynx en Tweekleurige vleermuis) geen beoordeling kon worden verricht omdat ze pas recent werden waargenomen in Vlaanderen en er nog niet voldoende kennis over aanwezig was om een beoordeling te verrichten voor elk van de criteria (de staat van instandhouding van de soorten wordt bepaald door de actuele toestand en trend van het verspreidingsareaal (range), de populatie, het leefgebied van de soort en de toekomstperspectief).¹⁶⁷

Specifiek: Wat is de rol van Natura 2000 netwerk hierin en zijn voor de wolf specifieke gebieden zijn aangewezen, zodat voor deze gebieden een instandhoudingsdoelstelling geldt.

Tot op heden zijn in Vlaanderen nog geen Natura 2000-gebieden aangewezen voor de wolf of instandhoudingsdoelen geformuleerd.

Het Wolvenplan Vlaanderen 2018¹⁶⁸ geeft in par. 7.3 (Gebiedsbescherming¹⁶⁹) inzicht welke gedachtenlijn in Vlaanderen gevolgd wordt;

"Aangezien de wolf (naast op Bijlage IV) ook staat opgelijst op Bijlage II van de Habitatrichtlijn, moeten bij een terugkeer niet alleen individuele wolven worden beschermd, maar tevens hun leefomgeving. Dergelijke bescherming verloopt via de aanduiding van speciale beschermingszones, die samen het Natura 2000-netwerk vormen. In de Vlaamse wetgeving zijn concrete criteria voor de afbakening van een speciale beschermingszone opgenomen in het Natuurdecreet. De afbakening gebeurt op voorstel van het INBO, waarbij dient aangetoond dat aan deze criteria beantwoord wordt. Indien dat het geval is, dienen ook instandhoudingsdoelen voor de soort vastgesteld. Dergelijke instandhoudingsdoelen kunnen ook worden vastgelegd voor bestaande speciale beschermingszones. Een cruciale vraag hierbij is evenwel vanaf wanneer vestiging moet leiden tot de aanduiding van speciale beschermingszones. Op basis van de criteria van de Habitatrichtlijn is het niet nodig om over te gaan tot de aanwijzing van nieuwe, speciale beschermingszones wegens de loutere aanwezigheid van enkele jonge, zwervende wolven.

Daartegenover staat dat het gebiedsbeschermingsrecht duidelijk geldend is, indien zich een of meerdere wolvenroedels effectief zouden vestigen (Schoukens & Dubrulle 2017). Naar de analyse van laatstgenoemde auteurs zou een gebiedsaanwijzing (of opname in de instandhoudingsdoelen van bestaande gebieden) ten laatste moeten gerealiseerd worden vanaf de eerste natuurlijke voortplanting van de wolf of de vestiging van een territoriaal paar".

Specifiek: Indien aan de orde in België-Vlaanderen; worden ook buiten Natura 2000-gebieden actieve maatregelen genomen voor behoud of herstel van de soort in een gunstige staat van instandhouding.

Voor zover kan worden nagegaan worden in Vlaanderen nog geen specifieke actieve soortbeschermingsmaatregelen voor de wolf getroffen. Wel is in 2020 door de Minister (Agentschap

¹⁶⁷ De Knijf G. et al. (2019). Staat van instandhouding (status en trends) van de soorten van de Habitatrichtlijn. Algemene resultaten - rapportageperiode 2013-2018. Rapporten van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek 2019 (6). Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek, Brussel. DOI: doi.org/10.21436/inbor.15968946

¹⁶⁸ <https://www.vlaanderen.be/publicaties/wolvenplan-vlaanderen>

¹⁶⁹ Everaert J., Gorissen D., Van Den Berge K., Gouw J., Mergeay J., Geeraerts C., Van Herzele A., Vanwanseele M.-L., D'hondt B. & Driesen K. (2018). Wolvenplan Vlaanderen. Versie 7 augustus 2018. Rapporten van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek 2018 (70). Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek, Brussel. doi.org/10.21436/inbor.15109973

Natuur & Bos) een tijdelijk jachtverbod ingesteld¹⁷⁰, naast enkele andere maatregelen ter voorkoming van verstoring in het kerngebied van het wolventerritorium gelegen in de militaire domeinen van Leopoldsburg en Oudsbergen-Helchteren en domeinbos Pijnven. Dit jachtverbod lag in een gebied van enkele 100 hectaren rondom de locatie waar het eerste wolvennest in Vlaanderen werd vastgesteld om verstoring van het nest te voorkomen. Het jachtverbod is weer opgeheven zodra de welpen voldoende groot waren en de voortplantingsplaats hebben verlaten.

4.4 Juridisch kader toetsing artikel 16 Habitatrichtlijn

Hiervoor is reeds beschreven dat het juridisch kader met betrekking tot art. 16 Hr in het Natuurdecreet is overgenomen.

In Hoofdstuk VII bijzondere bepalingen (art. 56) is aangegeven dat de Vlaamse regering of haar gemachtigde (Agentschap Natuur & Bos) kan afwijken van de verbodsbepalingen van het decreet of zijn uitvoeringsbepalingen:

- 1° ten behoeve van het wetenschappelijk onderzoek verricht door wetenschappelijke instellingen en universiteiten;
- 2° ten behoeve van het natuurbeheer, de natuureducatie in het belang van de bescherming van de natuur en van de instandhouding van de habitats;
- 3° ten behoeve van de volksgezondheid of de openbare veiligheid;
- 4° ter voorkoming van belangrijke schade aan cultuurgewassen, vee en huisdieren, bossen en visserij;
- 5° ten behoeve van het onderwijs en reproductie.

Wanneer wordt afgeweken van een bepaling voortvloeiend uit een internationaal verdrag, overeenkomst of akte, bedoeld in art. 7, moet bovendien voldaan worden aan de door dat verdrag, die overeenkomst of akte opgelegde voorwaarden.

<...> Onverminderd de bepalingen van het tweede, derde en vierde lid, mogen de afwijkingen bedoeld in het eerste lid uitsluitend worden toegestaan wanneer er geen bevredigende alternatieven bestaan en voor zover zij soorten van bijlage III van dit decreet betreffen, zij 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. Het Agentschap voor Natuur en Bos meldt deze afwijking en de motivering ervan aan de Europese Commissie.

De uitwerking van het bepaalde in het Natuurdecreet is terug te vinden in art. 20 van het Soortenbesluit:

§ 1. Met betrekking tot de beschermde soorten kunnen er specifieke afwijkingen verleend worden van de bepalingen in onderafdeling 1 tot en met 4 om een of meer van de volgende redenen:

- 1° in het belang van de volksgezondheid of de openbare veiligheid;
- 2° in het kader van dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale en economische aard, en voor het milieu gunstige effecten;
- 3° in het belang van de veiligheid van het luchtverkeer;
- 4° ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, visserij of wateren of aan andere goederen in eigendom of gebruik;
- 5° ter bescherming van de wilde fauna of flora, of ter instandhouding van de natuurlijke habitats;
- 6° voor doeleinden in verband met onderzoek of onderwijs, reproductie of herintroductie, alsook voor de daartoe benodigde kweek;
- 7° om het onder strikt gecontroleerde omstandigheden mogelijk te maken op selectieve wijze en binnen bepaalde grenzen een beperkt en vastgesteld aantal van bepaalde specimens te vangen, te plukken of in bezit te hebben.

<...>

§ 4. Afwijkingen op grond van dit artikel kunnen alleen maar toegestaan worden als de volgende voorwaarden zijn vervuld:

- 1° er mag geen andere bevredigende oplossing bestaan;

¹⁷⁰ <https://www.natuurenbos.be/pers-nieuws/nieuws/jachtverbod-wolvengebied-verlengd-tot-na-de-zomer>

2° de afwijking mag geen afbreuk doen aan het streefdoel om de populaties van de soort in kwestie in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan, op lokaal niveau of op Vlaams niveau.

Voor zover bekend zijn er door het Agentschap Natuur & Bos tot op heden geen ontheffingen verleend voor het (on)opzettelijk verstoren of het vangen of doden van wolven.

4.5 In welke gevallen wordt gekozen voor ingrijpen door middel van doden;

In Vlaanderen is op dit moment nog geen sprake van besluitvorming gericht op het doden van wolven. Wel is zeer recent een wolvenprotocol¹⁷¹ opgesteld en goedgekeurd¹⁷². Op basis van voorliggend protocol^{173,174} kan er in bepaalde situaties toestemming verleend worden voor specifieke handelingen die afwijken van de verbodsbepalingen van art. 19 van het Soortenbesluit. De procedures en verantwoordelijkheden zullen worden vastgelegd in een Ministerieel Besluit, zodat er onmiddellijk actie ondernomen kan worden in geval van probleemsituaties.

Wie is bevoegd deze keuze te maken

Uit het Wolvenprotocol: "Via Ministerieel Besluit wordt bepaald wie de verantwoordelijkheid heeft om een toelating tot afwijking goed te keuren.¹⁷⁵ Het doden van een wolf zal slechts in zeer uitzonderlijke gevallen toegelaten worden en moet steeds gepaard gaan met de nodige ontheffingen. Nadat geen enkele preventieve of werende maatregel nog succes kent om het probleemgedrag van de wolf te veranderen of te wijzigen kan Natuur en Bos samen met INBO besluiten om de wolf te doden".

Indien aan de orde en er wordt besloten tot doden: wie voert de handeling uit (organisatie/personen).

Uit het Wolvenprotocol: "Het doden van de wolf kan enkel uitgevoerd worden door aangestelden van Natuur en Bos door middel van afschot of euthanasie door een dierenarts na het vangen van het dier".

4.6 Wolvenplan Vlaanderen

Vlaanderen beschikt sinds 2018 over een wolvenplan¹⁷⁶. Dit wolvenplan heeft tot doel om voorbereid te zijn op de gevolgen van de nieuwe aanwezigheid van de wolf in Vlaanderen en de confrontaties die kunnen optreden in de vorm van (onder meer) schade. Via het wolvenplan wordt beoogd het samenleven met de wolf maximaal organiseren en mogelijk te maken. Het plan bestaat uit een deel met algemene beschrijvingen van de wolf, ecologie en verspreiding van de wolf, met duiding van het juridisch kader en wetgeving, en maatschappelijke analyse. Het tweede 'actie'gerichte deel (hoofdstukken 9-14) bevat voorstellen rond communicatie, vaststelling en beoordeling van mogelijke waarnemingen en schadegevallen, schadepreventie en -vergoeding, noodzakelijk wetenschappelijk onderzoek, alsook bescherming en instandhouding. Het plan is niet te beschouwen als een managementplan voor de wolf als soort, maar – evenals de plannen in Nederland en andere beoordeelde landen, eerder een plan gericht op het voorkomen of oplossen van mens-wolf conflicten, zonder ook hier heel concreet te worden.

Het plan heeft ook geen juridische status. Voor deze rechtsvergelijking wordt dan ook volstaan met deze vermelding en een verwijzing naar het al eerder aangehaalde briefadvies van de MINAraad van 15 mei 2020,¹⁷⁷ waarin de raad constateert dat het wolvenplan geen duidelijke juridische status heeft en daarbij de minister vraagt om na te gaan of de opmaak van een soortenbeschermingsprogramma voor wolf, in de zin van art. 24 e.v. van het Soortenbesluit, niet een meer aangewezen instrument zou kunnen zijn.

171 Interventieprotocol-probleemsituaties-Wolf Vlaanderen 2021

172 <https://www.natuurenbos.be/pers-nieuws/nieuws/demir-keurt-wolvenprotocol-goed>

173 <https://www.natuurenbos.be/sites/default/files/inserted-files/interventieprotocol-probleemsituaties-wolf.pdf>

174 <https://www.natuurenbos.be/sites/default/files/inserted-files/bijlage1-interventieprotocol-probleemsituaties-wolf.pdf>

175 Interventieprotocol-probleemsituaties-Wolf Vlaanderen 2021

176 Everaert J., Gorissen D., Van Den Berge K., Gouw J., Mergeay J., Geeraerts C., Van Herzele A., Vanwanseele M.-L., D'hondt B. & Driesen K. (2018). Wolvenplan Vlaanderen. Versie 7 augustus 2018. Rapporten van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek 2018 (70). Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek, Brussel.

doi.org/10.21436/inbor.15109973

177 <https://emis.vito.be/sites/emis/files/articles/91/2020/20-005%20briefadvies%20inzake%20wolf.pdf>

4.7 Omgang met hybride wolven

Met betrekking tot hybridisatie van de wolvenpopulatie in België en de eventuele aanpak is nog weinig bepaald. Voor maatregelen of aanpak wordt verwezen naar het hiervoor al benoemde wolvenprotocol. Op pagina 5 van dit protocol wordt over hybriden enkel het volgende gesteld; "Bewezen hybriden worden verwijderd uit de natuur. Enkel INBO is, als lid van het Central European Wolf Consortium, bevoegd om hierover te oordelen na kwalificatie van het individu".

Ook het Belgische wolvenplan besteedt aandacht aan het probleem van hybridisatie. Daarbij wordt in dit plan vooral een beschrijving gegeven van het ontstaan van het probleem van hybridisatie in het algemeen zonder specifiek naar de Vlaamse situatie te verwijzen. Voor maatregelen komt het plan niet verder dan algemene maatregelen waaronder het verwijderen van zwervende honden en aanlijngebod van honden.

Deel B

II Beknopte rechtsvergelijking bescherming Wolf Zweden, Finland, Polen, Slovenië, Oostenrijk en Slowakije

In deze paragraaf worden de juridische bescherming van de wolf en de mogelijkheden tot het geven van toestemming voor inbreuken op die bescherming besproken voor Zweden, Polen, Finland, Oostenrijk, Slowakije en Slovenië. Anders dan de rechtsvergelijking in Deel B-I, gaat het hierbij om een beschrijving op hoofdlijnen en betreft het een globaal overzicht. De bespreking van de situatie in deze landen begint steeds met een verwijzing naar de juridische status van de wolf op grond van de Hrl binnen het land, omdat soms sprake is van plaatsing op bijlage V bij deze richtlijn, in plaats van bijlage IV, zoals in Nederland. Ook is in sommige gevallen geen sprake van plaatsing van de wolf op bijlage II voor het betreffende land. In de landen waar dit speelt hoeven geen Natura 2000-gebieden voor de wolf te worden aangewezen. Deze situatie blijft in dat geval dan verder buiten bespreking.

Allereerst gaan wij kort in op de juridische gevolgen van de aanwijzing van een wolf op grond van bijlage V bij de Hrl.

De Habitatrichtlijn

Volgens artikel 1, sub g, van de Hrl zijn "soorten van communautair belang" die soorten die op het in artikel 2 van die richtlijn bedoelde grondgebied "bedreigd", "kwetsbaar", "zeldzaam" of "inheems" zijn en "bijzondere aandacht behoeven wegens de bijzondere aard van hun habitat en/of het potentiële effect van exploitatie op hun habitat en/of het potentiële effect van exploitatie op hun staat van instandhouding". Deze soorten "zijn opgenomen of kunnen worden opgenomen in bijlage II en/of bijlage IV of V".

Plaatsing van de wolf op bijlage V

Bijlage V van de Hrl heeft betrekking op "Dier- en plantensoorten van communautair belang waarvan de vangst in het wild en de exploitatie aan beheersmaatregelen kunnen worden onderworpen". Wanneer bijlage V van toepassing is op wolven hebben de autoriteiten aanzienlijk meer speelruimte wat betreft de instrumenten die zij mogen gebruiken voor de instandhouding en het beheer van wolvenpopulaties, dan in de gebieden waarin de wolf beschermd wordt onder bijlage IV. Indien sprake is van plaatsing op bijlage V zijn verbodsbepalingen op vangen of doden niet vereist bij de implementatie van de verplichtingen uit de Hrl.

In de Hrl worden in artikel 14 lid 2 een aantal maatregelen opgesomd die door de lidstaten kunnen worden toegepast om de exploitatie van de in bijlage V-populaties te reguleren, bijvoorbeeld de mogelijkheid om een toegangsbeperking op te leggen, of een al dan niet tijdelijk jachtverbod in te stellen. Deze maatregelen worden gepresenteerd als opties en niet als verplichtingen.¹⁷⁸ Plaatsing van een soort op bijlage V is echter niet vrijblijvend, of een vrijbrief voor actief beheer.

In de eerste plaats is sprake van een soort van communautair belang, zodat er een algemene verplichting geldt om een gunstige staat van instandhouding te waarborgen. Op deze verplichting moeten de lidstaten ingevolge artikel 11 van de Hrl toezicht houden. Als uit dit toezicht blijkt dat de staat van instandhouding in gevaar komt, dan worden de betreffende lidstaten geacht om maatregelen te treffen die het aan de natuur onttrekken en de exploitatie van deze soorten beperken, zodat de staat van instandhouding wordt geborgd.¹⁷⁹ Verder verbiedt de richtlijn het gebruik van bepaalde middelen en wijzen van vangen en doden ten aanzien van wolven, waaronder vergiftigd aas, (semi-)automatische wapens en alle andere "niet-selectieve middelen die de plaatselijke verdwijning of ernstige verstoring van de rust van de populaties van deze soorten tot gevolg kunnen hebben."¹⁸⁰ Toestemmingverlening voor het alsnog toepassen van dergelijke middelen kan slechts worden gegeven na het doorlopen van het afwegingskader als bedoeld in artikel 16 van de Hrl.

¹⁷⁸ A. Trouwborst & F.M. Fleurke, "Killing Wolves Legally: Exploring the Scope for Lethal Wolf Management under European Nature Conservation Law", *Journal of international wildlife law & policy*, 2019, vol. 22, no. 3, 231–273.

¹⁷⁹ Art. 13 lid 1 Hrl.

¹⁸⁰ Art. 15 lid 1 Hrl.

Plaatsing van de wolf op bijlage V en de mogelijkheid voor 'No Go area's voor de wolf'

In Nederland speelt een discussie over het instellen van 'No Go area's' voor wolven, waarbij soms wordt verwezen naar een land als Finland, waar wolven niet worden getolereerd in het zogenaamde rendiergebied. De wolf is voor dat deel van Finland op grond van de Hrl geplaatst op bijlage V. Volgens Trouwborst is de verenigbaarheid van het handhaven van een nulstand beleid, door wolven buiten bepaalde gebieden te willen houden, bij plaatsing op bijlage V bij de Hrl niet geheel boven elke twijfel verheven.¹⁸¹ Deze twijfel wordt gevoed door met name het in artikel 15 opgenomen verbod op het toepassen van middelen voor het vangen en doden "die de plaatselijke verdwijning" kunnen veroorzaken van populaties die vallen onder bijlage V. Bovendien geldt een algemene verplichting tot het in een gunstige staat van instandhouding houden van de soorten, ook van soorten genoemd in bijlage V. De Europese Commissie heeft niettemin uitdrukkelijk haar steun betuigd voor het standpunt dat nulstand gebieden voor de wolf in beginsel verenigbaar zijn met de regeling van bijlage V van de Hrl. In een brief van 2010 aan de Zweedse autoriteiten, in het kader van een inbreukprocedure betreffende de bescherming van wolven, heeft de Commissie zich op het standpunt gesteld dat beperkingen, als het afsluiten van gebieden, als beheersmaatregel toegestaan zijn krachtens de Hrl, mits bijlage V van de richtlijn van toepassing is op de betreffende soort, maar niet als sprake is van het van toepassing zijn van bijlage IV bij deze richtlijn.¹⁸² Het is natuurlijk de vraag of het Europese Hof van Justitie de lijn van de Commissie in dezen steunt, of toch een andere interpretatie van de richtlijnverplichtingen voorstaat.

¹⁸¹ A. Trouwborst, "Wolves not welcome? Zoning for large carnivore conservation and management under the Bern Convention and EU Habitats Directive", Review of European, Comparative & International Environmental Law, RECIEL, 2018, 1-14.

¹⁸² Id., Letter from Commissioner Potocnik to the Swedish Environment Minister Carlgren (7 December 2010).

5. Zweden

Voor Zweden kwalificeert de wolf onder bijlage II en bijlage IV van de Hrl.

1. Algemeen

Grote predatoren in Zweden, waaronder wolven, worden in eerste instantie beheerd door de centrale overheid, waarbij de algemene verantwoordelijkheid voor het beheer berust bij het Environmental Protection Agency (EPA) en dan in het bijzonder de dienst Naturvårdsverket. De Zweedse wolvenpopulatie werd formeel beschermd in 1966, op dat moment waren er nog maar ongeveer 10 individuen in Scandinavië en geen reproductieve populatie in Zweden. Na de bescherming vond de eerste reproductie plaats in 1978, hoewel de wolvenpopulatie pas ongeveer 15 jaar later begon te groeien. Sindsdien is de wolvenpopulatie blijven groeien en het Zweedse deel van de Scandinavische populatie, die Zweden en Noorwegen omvat, wordt geschat op meer dan 300 individuen. Mens-Wolfconflicten in Zweden worden voornamelijk geassocieerd met semi-pastorale Sámi rendierherders, politiek machtige jachtorganisaties en in mindere mate veehouders op het platteland.¹⁸³

2. Implementatie van de Habitatrichtlijn

De basis voor de natuurbescherming is te vinden in de Milieuwet. De Zweedse milieuwet is in 1998 aangenomen en is op 1 januari 1999 in werking getreden. De voorschriften van 15 afzonderlijke wetten zijn in deze wet samengevoegd. Aangezien veel soortgelijke regels in eerdere wetten zijn vervangen door uniforme regels, is het aantal bepalingen verminderd. Het milieuwetboek is een belangrijk stuk wetgeving. De wet kent 33 hoofdstukken die samen bijna 500 afdelingen omvatten. Alleen de fundamentele milieuregels zijn in de Milieuwet zijn opgenomen. Natuurbescherming is onderdeel van de Milieuwet. Hoofdstuk zeven regelt de basis voor gebiedsbescherming, waaronder de mogelijkheid tot aanwijzing van Natura2000 gebieden door de regering.¹⁸⁴ Hoofdstuk acht geeft hoofdregels voor de bescherming van planten en diersoorten. De gedetailleerde uitwerking van de fundamentele regels zijn opgenomen in verordeningen van de regering, zoals de Artskyddsförordning, als het gaat om soortenbescherming.

3. Soortenbescherming

De verbodsbepalingen en de ontheffingsvoorwaarden uit de Hrl zijn omgezet in de Zweedse verordening inzake de bescherming van diersoorten (Artskyddsförordning). In overeenstemming met de verbodsbepalingen uit de Hrl, heeft paragraaf 4 van de Artskyddsförordning betrekking op diersoorten die strikt beschermd zijn in de Hrl, alsmede andere soorten die strikt beschermd zijn krachtens de Zweedse of andere internationale wetgeving. Bijlage 1 bij de Artskyddsförordning bevat de lijst van alle soorten die worden genoemd in de bijlagen I tot en met III bij de Vogelrichtlijn en in de bijlagen II, IV en V bij de Hrl, waaronder de wolf.

Paragraaf 4 van de Artskyddsförordning (2007:845) (hierna: ASF) implementeert de verboden van artikel 12 van de Hrl en van artikel 5 van de Vogelrichtlijn als volgt:

„Met betrekking tot in het wild levende vogels en de in het wild levende diersoorten die in bijlage 1 bij dit besluit zijn aangeduid met de letter ‚N‘ of ‚n‘ is het verboden:

1. dieren opzettelijk te vangen of te doden;
2. dieren opzettelijk te storen, vooral tijdens de perioden van voortplanting, afhankelijkheid van de jongen, overwintering en trek;
3. eieren in de natuur opzettelijk te vernielen of te rapen, en
4. de voortplantings- of rustplaatsen van de dieren te beschadigen of te vernielen.

Deze verbodsbepalingen gelden in elke levensfase van de dieren.”

¹⁸³ T. Eriksson, F. Dalerum, Identifying potential areas for an expanding wolf population in Sweden, Biological Conservation (2018) 220: 170-181.

¹⁸⁴ Deel 2, hoofdstuk 7, Artikel 28, Milieuwet.

In de bijlage bij de ASF worden de soorten van bijlage IV bij de Hrl, zoals de wolf, aangeduid met de letter „N”. Een met de letter „n” aangeduide soort vereist een strenge bescherming op grond van een nationale beoordeling door Zweden.

Artikel 16 van de Hrl wordt eveneens tekstueel nauwkeurig omgezet in paragraaf 14 van de ASF. “Provinciebesturen kunnen in individuele gevallen, ontheffing van de verbodsbepalingen verlenen, maar alleen indien:

1. er geen andere bevredigende oplossing bestaat,
2. de ontheffing het behoud van de gunstige van de gunstige staat van instandhouding van de populaties van de soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied garandeert, en
3. de ontheffing nodig is:
 - a) om wilde dieren of planten te beschermen of de instandhouding van habitats voor dergelijke dieren of planten,
 - b) ter voorkoming van ernstige schade, in het bijzonder aan gewassen, vee, bossen, visserij, water of andere goederen
 - c) in het belang van de volksgezondheid en veiligheid of om andere dwingende redenen van dwingend algemeen belang,
 - d) voor onderzoek of onderwijsdoeleinden
 - e) om soorten te herpopuleren of te herintroduceren of voor het fokken van een diersoort of de kunstmatige vermeerdering van een plantensoort die daarvoor nodig is, of
 - f) om, onder strikt gecontroleerde omstandigheden, het selectief en in geringe mate toestaan van het verzamelen en in stand houden van een klein aantal van bepaalde specimen.”

Aanvullende bepalingen van de Artskyddsförordning geven uitvoering aan het in de Hrl opgenomen verbod op het houden, vervoeren, verkopen of ruilen van streng beschermde planten- en diersoorten. Uitzonderingen op deze bepalingen worden gemaakt via een systeem van vergunningen.

4. Toestaan van uitzonderingen op de bescherming

De eerste alinea van paragraaf 4 van de Artskyddsförordning is niet van toepassing op de jacht op vogels en zoogdieren. Daarvoor gelden de inhoudelijk vergelijkbare bepalingen van de Jachtwet (nr. 259/1987) en het Jachtbesluit (nr. 905/1987).

Volgens de Jachtwet betekent jagen het vangen of doden van wilde vogels of zoogdieren, of om wilde dieren te zoeken, op te sporen, of te achtervolgen met de bedoeling ze te vangen of te doden. Jacht omvat ook het verstoren van holen van wilde dieren en het wegnemen of vernietigen van vogeleieren. Dit betekent dat de meeste beslissingen over het wegnemen van rustplaatsen of doden van zoogdieren niet op grond van de Artskyddsförordning worden genomen, maar op basis van het Jachtbesluit. De bepalingen in het Jachtbesluit die het doden of vangen van strikt beschermde soorten toestaan ondanks het EU-verbod, zijn deels een zwakkere weergave van de bepalingen in de Hrl en de Vogelrichtlijn, met name voor wat betreft de vergunningenjacht. De bepalingen in de Artskyddsförordning zijn strikter.¹⁸⁵ Volgens paragraaf 23 van het Jachtbesluit zijn er twee soorten jacht: beschermingsjacht en vergunningenjacht. Onder vergunningenjacht moet feitelijk jacht met het oogmerk van populatiebeheer worden verstaan.

A. Beschermingsjacht

Volgens paragraaf 23a van het Jachtbesluit kan beschermingsjacht kan worden toegestaan: Als er geen andere bevredigende oplossing is, en als door de jacht het behoud van een gunstige staat van instandhouding van de populaties van de soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied niet wordt bemoeilijkt:

1. in het belang van de volksgezondheid en de openbare veiligheid en andere dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociaal of economisch karakter en van significant positieve gevolgen voor het milieu;

¹⁸⁵ Y. Epstein, Biodiversity Protection: An Environmental Issue? On Sweden's Implementation of EU Species Protection Laws in Environmental and Sectoral Legislation, Nordic Environmental Law Journal, 2019/1.

2. in het belang van de veiligheid van het luchtverkeer;
3. ter voorkoming van ernstige schade, in het bijzonder aan gewassen, vee, bossen, visserij, water of andere goederen, of
4. ter bescherming van in het wild levende dieren of planten of voor het behoud van habitats voor dergelijke dieren of planten.

B. Vergunningenjacht voor populatiebeheer

Volgens paragraaf 23c van het Jachtbesluit kan vergunningenjacht voor populatiebeheer worden toegestaan als er geen andere bevredigende oplossing is en als het de het behoud van een gunstige staat van instandhouding van de populaties van de soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied is geborgd. De jacht moet ook "passend zijn met betrekking tot de omvang en samenstelling van de populatie, en selectief zijn, onder strikt gecontroleerde omstandigheden".

Deze vorm van jacht wordt toegestaan om de groei van de populatie te beheersen. Volgens het Zweedse beleidsdocument "Doelstellingen voor roofdieren" mag de populatie niet te snel groeien en mag het surplus van een populatie worden geschoten. Het te schieten quotum wordt steeds bepaald door de Naturvårdsverket.

De vergunningenjacht voor populatiebeheer is in Zweden (en volgens de Europese Commissie) niet onomstreden, mede omdat aan deze jacht artikel 16, lid 1, onder e), van de Hrl ten grondslag wordt gelegd. Deze grondslag houdt immers in dat alleen "bepaalde specimen" en dan alleen "op selectieve basis" mogen worden gedood, hetgeen erop lijkt te wijzen dat te doden exemplaren met enige nauwkeurigheid moeten worden geïdentificeerd. Dat laat zich slecht verenigen met een jacht waarin het doden van een bepaald aantal individuen in een bepaald gebied gedurende een bepaalde periode wordt toegestaan.¹⁸⁶

Onderdeel van de vergunningenjacht is het 'nulstandbeheer' dat Zweden toepast op het rendiergebied. De aanwezigheid van wolven in de rendierteeltgebieden wordt beperkt, voornamelijk tot buiten de gebieden waar het hele jaar door begrazing door rendieren mogelijk is, zoals aangegeven in het Zweedse beleidsdocument "Doelstellingen voor roofdieren" uit 2012.¹⁸⁷ Het conflict tussen wolven en de Sámi rendierhouderij is bijzonder intens en politiek geladen. De Sámi vormen Zweden's enige inheemse culturele groep. Veel van de Sámi's huidige culturele identiteit is verbonden met de rendierhouderij, die door de aanwezigheid van wolven bemoeilijkt wordt. Dit heeft ertoe geleid dat in het Zweedse beleid voor wolvenbeheer het rendierteeltgebied - bepaald met een wettelijke begrenzing¹⁸⁸ - is uitgesloten als leefgebied voor de wolf (Zweedse regering, 2009).¹⁸⁹ Volgens de Europese Commissie is een dergelijke uitsluiting van leefgebied voor de wolf in strijd met de aanwijzing van de wolf onder bijlage IV van de Hrl.¹⁹⁰

C. Noodweer

Op basis van paragraaf 28 van het Jachtbesluit kunnen eigenaren landbouwhuisdieren, of gehouden dieren beschermen tegen roofdieren. Als een wolf huisdieren aanvalt, of als er een redelijke reden is om een dergelijke aanval te vrezen, dan kunnen maatregelen worden genomen om het roofdier weg te jagen. De wolf mag eventueel worden gedood door de eigenaar of verzorger van een huisdier om het huisdier te beschermen, onder de volgende voorwaarden:

1. Wanneer het roofdier het huisdier aanvalt en schaadt, of als het duidelijk is dat een dergelijke aanval op handen is;

¹⁸⁶ Strictly Protected European Wolf Meets Swedish Hunter with License to Kill," in Pro Natura: Festschrift till Hans Christian Bugge, eds. Ole Kristian Fauchald Inge Lorange Backer, Christina Voigt (Oslo Universitetsforlaget, 2012), 340-41.; Jan Darpö and Yaffa Epstein, "Under Fire from All Directions: Swedish Wolf Management Hunting Scrutinized by Brussels and at Home," in The Habitats Directive in Its EU Environmental Law Context, eds. Charles-Hubert Born et al. (Routledge, 2014), Y. Epstein, "Biodiversity Protection: An Environmental Issue?"

¹⁸⁷ Y. Epstein, Biodiversity Protection: An Environmental Issue? On Sweden's Implementation of EU Species Protection Laws in Environmental and Sectoral Legislation", Nordic Environmental Law Journal, (2019/1).

¹⁸⁸ Zweedse wet op de rendierhouderij van 1971

¹⁸⁹ T. Eriksson, F. Dalerum, Identifying potential areas for an expanding wolf population in Sweden, Biological Conservation (2018) 220: 170-181.

¹⁹⁰ A. Trouwborst, "Wolves not welcome? Zoning for large carnivore conservation and management under the Bern Convention and EU Habitats Directive", Review of European, Comparative & International Environmental Law, RECIEL, 2018, 1-14, Letter from Commissioner Potocnik to the Swedish Environment Minister Carlgren (7 December 2010).

2. Als er redelijke gronden zijn om een aanval op het huisdier te vrezen en het doden plaatsvindt in direct verband met het feit dat het roofdier het huisdier heeft aangevallen en heeft verwond of gedood; of
3. Als het roofdier zich in een omheind gebied bevindt dat bedoeld is voor het houden van het huisdier en er een redelijke reden is om daar een aanval te vrezen.

Het roofdier mag alleen worden gedood als het niet mogelijk is het roofdier weg te jagen, of op een andere geschikte manier de aanval te onderbreken, of af te weren.¹⁹¹ Op grond van paragraaf 28a van het Jachtbesluit mag ook een ander dan de eigenaar handelend optreden, als - samengevat - redelijkerwijs mag worden aangenomen dat de eigenaar dat zou wensen. Op grond van paragraaf 28c houdt het Natuurvårdsverket bij of dit incidentele doden niet van invloed is op de staat van instandhouding van de soort en op grond van paragraaf 28d moet melding worden gemaakt van het doden op grond van paragraaf 28 of 28a bij de provincie.

5. De beoordeling van de staat van instandhouding van de wolf

Zweedse wolven zijn zo ingeteeld, dat hun levensvatbaarheid op lange termijn meer afhangt van immigratie uit Finland, dan van de omvang van de populatie in Zweden.¹⁹² Het Zweeds Bureau voor Milieubescherming (EPA) heeft besloten dat de Zweedse populatie uit 300 wolven moet bestaan om te kunnen spreken van een gunstige staat van instandhouding, aangezien de Zweedse populatie wordt gezien als onderdeel van een grotere Noord-Europese populatie met Noorwegen. In 2016 wordt de Scandinavische populatie geschat op ongeveer 460 individuen, waarvan 90% in Zweden leeft en 10% in Noorwegen.¹⁹³ Of wolven in Zweden daadwerkelijk in een gunstige staat van instandhouding zijn is een kernpunt in het dispuut over de Zweedse jacht op wolven. Dit wordt bovendien bemoeilijkt door een recente uitspraak van het Noorse hooggerechtshof waaruit volgt dat publieke belangen het doden van wolven in beginsel rechtvaardigt, omdat er geen andere bevredigende oplossing voorhanden lijkt. De strikte bescherming van de wolf wordt daarmee ondergeschikt gemaakt aan zwaarwegende maatschappelijke belangen, volksgezondheid en veiligheid.¹⁹⁴ Noorwegen heeft als niet EU-lidstaat in beginsel ruimere mogelijkheden voor het toestaan van afwijkingen van de bescherming van de wolf, hoewel het land wel gebonden is aan het Verdrag van Bern. Dit alles maakt het voor de EU-lidstaat Zweden minder eenvoudig om de gunstige staat van instandhouding mede te baseren op de ontwikkeling van de soort in Noorwegen.

De Hrl geeft niet aan dat quotumjacht mag worden toegestaan als de gunstige staat is bereikt, maar Zweden interpreteert de Hrl wel zo. De laatste jaren heeft Zweden herhaaldelijk quota toegestaan voor de jacht op wolven in Midden-Zweden. De Europese Commissie is een inbreukprocedure procedure tegen Zweden gestart in 2011. In het rapport "Key actions for large carnivore populations in Europe", wordt opgeroepen tot het formuleren van 'science-based estimates for Favourable Conservation Status' voor de wolf van de Scandinavische populatie. Hierbij moet ook aandacht worden besteed aan de rol van genetische diversiteit in de populatie.¹⁹⁵

A. Internationale samenwerking

Verder heeft Zweden als beleidsintentie vastgelegd, dat ze de samenwerking met andere landen zal verdiepen om de coördinatie te verbeteren van het beheer van soorten die migreren, of zich over nationale grenzen verplaatsen. Veel populaties van in het wild levende dieren kunnen worden beschouwd als gedeeld door verschillende landen. Zweden wil streven naar meer uitwisseling van kennis tussen landen over praktisch beheer, zoals inventarisaties van wilde dieren en andere vormen

191 Zie ook: Bommel, F. van, D. Klees, M. La Haye & J. Thissen (2020). Analyse probleemsituaties wolf. Rapport 2020.16 V2. De Zoogdierverseniging, Nijmegen.

192 Trouwborst, A., Boitani, L. & Linnell, J. D. C. Interpreting 'favourable conservation status' for large carnivores in Europe: how many are needed and how many are wanted? Biodivers. Conserv. 26, 37–61 (2017).

193 Hindrikson, M. et al. Wolf population genetics in Europe: a systematic review, meta-analysis and suggestions for conservation and management. Biol. Rev. 92, 1601–1629 (2017).

194 Uitspraak Noors Hooggerechtshof van 26 maart 2021, zaaknr. HR-2021-662-A, (sak nr. 20-055609SIV-HRET) <https://www.domstol.no/globalassets/upload/hret/avgjorelser/2021/mars-2021/hr-2021-662-a.pdf>

195 Boitani, I. et al, Key actions for Large Carnivore populations in Europe (2015), Istituto Ecologia Applicata, Rome under contract no. 07.0307/2013/654446/SER/B3 "Support to the European Commission's policy on large carnivores under the Habitat Directive - Phase Two", with contributions from the Large Carnivore Initiative for Europe (SSC/IUCN).

van monitoring. Door deel te nemen aan de internationale onderzoek arena, bijvoorbeeld via internationale onderzoeksprogramma's, kan Zweden ook bijdragen aan kennisontwikkeling.¹⁹⁶

B. Monitoring

Een voorbeeld van een dergelijke samenwerking is de monitoring van de populatie wolven. De wolven in Zweden en Noorwegen maken deel uit van een gezamenlijke grensoverschrijdende Scandinavische wolvenpopulatie. In beide landen wordt de wolvenpopulatie elke winter gemonitord. Het Zweeds milieubeschermingsagentschap EPA en het Noors milieubeschermingsagentschap hebben gezamenlijke Scandinavische richtsnoeren en instructies voor de monitoring van wolven. Deze richtsnoeren worden sinds de winter 2014-2015 gebruikt. Tijdens de winter van 2020-2021 werden 48 familiegroepen geteld in Scandinavië, waarvan 36 in Zweden, zeven in het Noors-Zweedse grensgebied en vijf in Noorwegen. 27 territoriale paren werden bevestigd; 21 in Zweden, één in het grensgebied en vijf in Noorwegen. Vervolgens is op basis van het aantal voortplantingen (het aantal voortplantingen wordt vermenigvuldigd met 10) de wolvenstand geschat. Het aantal Scandinavische wolven wordt geschat op 480 (95% CI = 379-624). De Zweedse subpopulatie werd geschat op 395 wolven (95% CI = 312-513), inclusief de helft van de grensoverschrijdende wolven. De berekening omvat zowel levende als dode wolven gedurende de monitoringperiode. In de kleinere Noorse subpopulatie werden 83-86 wolven rechtstreeks in het veld geteld, waaronder de helft van de 52-56 grensoverschrijdende wolven en 57-58 wolven die alleen in Noorwegen werden gezien. In dit onderzoek is ook gekeken naar de ontwikkeling van de inteelt binnen de populatie, die nauwelijks is afgenomen.¹⁹⁷

6. Actief soortenbeleid

Soortenbeleid voor de wolf lijkt vooral te zien op het subsidiëren van preventieve maatregelen, zoals wolf-proof afrastering. Daarvoor zijn goede regelingen getroffen. Ook wordt nu voor het beheer en onderhoud van afrastering een vergoeding beschikbaar gesteld, met name om het 'weglekken' van stroom op schrikdraad door ondergroei te voorkomen. Gras en andere begroeiing onder de schrikdraden weghouden vergt veel en intensief onderhoud. Verlies aan voldoende 'schrikeffect' op lage schrikdraden lijkt een belangrijke oorzaak van predatie van schapen door wolven. Subsidies worden verstrekt via de provincies. Een soortenbeschermingsplan, of soortenmanagementplan voor de wolf ontbreekt momenteel in Zweden. Er wordt alleen actief gewerkt aan verbetering van de genetische basis (zie hieronder).

A. Vijfjarenplan voor genetische verbetering van wolven

Verder wordt actief gewerkt aan het faciliteren van het binnenkomen op Zweeds grondgebied van wolven met een andere genetische achtergrond, om het inteeltprobleem verder aan te pakken. Het plan om genetische variatie te vergroten is toegespitst op het nemen van maatregelen die ertoe moeten leiden dat de overlevingskansen van nakomelingen uit immigratieouders worden vergroot. Ook wordt gewerkt aan het tot stand brengen van een gestage instroom van nieuwe wolven van de Fins/Russische populatie. In het plan staat dat de EPA hiertoe in de eerste plaats met de rendierhouderij wil samenwerken, zodat de wolven zonder te worden gedood door het gebied van de rendierhouderij kunnen komen. De EPA merkt op dat maatregelen in de rendierhouderij de sleutel zijn om te kunnen slagen in het streven naar verbetering van de genetische situatie van de populatie. Nauwe samenwerking met rendierhouders is van groot belang.¹⁹⁸

B. Verspreidingsplan

Om het conflict tussen mens en wolf tot een minimum te beperken en tegelijkertijd een levensvatbare wolvenpopulatie te kunnen handhaven, heeft het EPA een verschuiving in de verdeling van de wolven over het land voorgesteld (Naturvårdsverket 2016). De verschuiving zou moeten bestaan uit het verminderen van de wolvendichtheid in gebieden waar deze momenteel hoog is door de vestiging van wolven in nieuwe territoria te vergemakkelijken. Ook in het rendierteeltgebied, zolang dit geen negatieve gevolgen heeft voor de rendierhouderij. De concentratie van groei van de Zweedse

¹⁹⁶ Strategy for Swedish Wildlife Management, Environmental Protection Agency, Sweden, 2015-2020.

¹⁹⁷ <https://brage.nina.no/nina-xmlui/handle/11250/2757076>

¹⁹⁸ Femårig plan för genetisk förstärkning 2016 – 2020, PLAN 2016-10-24 Nr: NV-02544-15, EPA.

wolvenpopulatie in centraal Zweden lijkt het effect van het beleidsbesluit om het rendierteeltgebied uit te sluiten van het potentiële wolvengebied, zowel voor de verspreiding als voor de dichtheid van de Zweedse wolven. De daaropvolgende toename van de dichtheden in Midden-Zweden kan hebben geleid tot een verhoogd niveau van mens-wolf conflicten (bijv. Eriksson et al. 2015). Wolven bezetten jaarlijks slechts fracties van de totale in Zweden berekende oppervlakte van het totale verspreidingsgebied. Gedurende de periode van 2001 tot 2015 werd ongeveer 38 % van het totale verspreidingsgebied benut. Een strategie om wolven toe te staan om zich buiten de centrale regio te verspreiden, kan een deel van de huidige conflictproblematiek verminderen, maar zal waarschijnlijk nieuwe conflicten veroorzaken in de kolonisatiegebieden. Daartoe is ook een habitatgeschiktheidsanalyse uitgevoerd, met een verkenning naar mogelijke conflictsituaties.¹⁹⁹Uitvoering van dit plan stuit op weerstand.

7. Natura 2000

Zweden is ingedeeld bij drie verschillende biogeografische regio's;

- de continentale regio die vertegenwoordigd is in het zuiden van Zweden en de zuidelijke Kustgebieden;
- de boreale regio, die het grootste deel van Zweden omvat;
- de alpiene regio, die de berggebieden omvat.

De regio's zijn belangrijk voor het Natura 2000-netwerk, omdat het doel is een gunstige positie te behouden voor landschappen en soorten in alle verschillende regio's waar zij van nature voorkomen. De wolf is in Zweden een soort in de boreale regio en is volgens de laatste rapportage aan de EU (2018) in een gunstige staat van instandhouding. Sinds de invoering van Natura 2000 heeft Zweden geleerd om te werken aan de instandhouding van habitats en soorten binnen en buiten het Natura 2000-netwerk door middel van instandhoudingsplannen, vergelijkbaar met de Natura 2000 beheerplannen van Nederland. De huidige plannen bevatten maatregelen die worden getroffen om de staat van instandhouding van doelsoorten te verbeteren, of te behouden. In de onderzochte documenten hebben wij geen maatregelen ten behoeve van de wolf kunnen vinden.

Ook hebben wij geen Natura 2000-gebieden in Zweden kunnen vinden die specifiek voor de wolf zijn aangewezen.²⁰⁰

¹⁹⁹ T. Eriksson, F. Dalerum, Identifying potential areas for an expanding wolf population in Sweden, Biological Conservation (2018) 220: 170-181.

²⁰⁰ <https://eunis.eea.europa.eu/species/1367>

6. Finland

De wolf is voor Finland niet geplaatst op bijlage II van de Hrl en de wolven in het rendierteeltgebied zijn geplaatst op bijlage V in plaats van bijlage IV van de Hrl. Dit betekent dat op Finland geen verplichting rust om Natura 2000-gebieden aan te wijzen voor de wolf. Bovendien zijn in Finland twee regimes voor soortenbescherming van toepassing. Op de gevolgen van plaatsing van de soort op bijlage V is hierboven reeds ingegaan.

1. Algemeen

Sinds 2005, een jaar waarin werd gewerkt aan de voorbereiding van het eerste wolvenbeheerplan begon de wolvenpopulatie toe te nemen en bereikte zijn voorlopige hoogtepunt in 2007, toen de populatie volgens schatting ongeveer 270-300 individuen bedroeg. Daarna begonnen de aantallen weer af te nemen en op het dieptepunt in 2013 werd de omvang van de populatie geschat op 120-135 individuen. Het illegaal doden van wolven wordt beschouwd als de belangrijkste reden voor de afname van de populatie. De populatie begon weer toe te nemen als gevolg van strengere wetgeving en verscherpte controlemaatregelen en handhaving. Aan het begin van 2015 werd de wolvenpopulatie geschat op 220-245 individuen. Het beeld blijft echter wisselvallig. In 2017 was de populatie opnieuw gekrompen en waren er in maart 2017 150-180 wolven. In dit geval was de afname van de populatie waarschijnlijk te wijten aan de legitieme jacht, die was toegestaan volgens het wolvenbeheerplan. Het totale aantal gedode dieren waaronder een relatief hoog aantal alfa-dieren waren waarschijnlijk de belangrijkste oorzaken voor de verschuiving in de geografische verspreiding van de populatie van Oost-Finland naar het westen. Volgens een schatting uit juni 2019 van het Finse Instituut voor Natuurlijke Hulpbronnen waren er in 2019 24 roedels in Finland en in de grensgebieden van Finland en Rusland. De totale geschatte populatie bedroeg in maart 2019 ongeveer 185-205 individuen.²⁰¹

2. Implementatie van de Habitatrichtlijn

De Finse Natuurbeschermingswet (1096/1996, zoals gewijzigd bij 492/1997, 144/1999, 371/1999, 553/2004, 1069/2004, 506/2005 en 591/2005) is opgesteld om tegemoet te komen aan de meest recente behoeften op het gebied van natuurbehoud en aan de verplichtingen die voor Finland voortvloeien uit de EU-wetgeving, met name de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn van de EU en het internationale verdrag inzake biologische diversiteit. Doel van de wet is de diversiteit van de natuur in Finland te behouden door ervoor te zorgen dat de gunstige staat van instandhouding van de verschillende typen natuurlijke habitats en inheemse soorten wordt gehandhaafd of hersteld.

3. Soortenbescherming

De in Finland voorkomende soorten genoemd in bijlage IV, onder a), van de Hrl worden beschermd via de Finse Natuurbeschermingswet en aanwijzing via het Finse Natuurbeschermingsdecreet. Het Natuurbeschermingsdecreet (160/1997, zoals gewijzigd bij 916/1997, 14/2002 en 913/2005) bevat een lijst van beschermde soorten, bedreigde soorten, soorten die speciale bescherming behoeven en soorten die strikte bescherming behoeven overeenkomstig de Hrl van de EU, waaronder de soorten genoemd op bijlage IV van de Hrl. Het decreet verplicht het ministerie van Milieu om de monitoring van inheemse soorten en natuurlijke habitats te organiseren en waar nodig op te treden om ervoor te zorgen dat zij een gunstige staat van instandhouding krijgen, of behouden.

Artikel 23 van het Natuurbeschermingsdecreet (160/1997) luidt als volgt:

Paragraaf 49, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet is van toepassing op de soorten genoemd in bijlage IV, onderdeel a, van de Hrl, die van nature in Finland voorkomen en die zijn opgenomen in bijlage 5 bij dit besluit.

A. Natuurbeschermingswet

Paragraaf 49 van de Finse Natuurbeschermingswet luidt – voor zover van belang - als volgt:

201 <http://www.largecarnivores.fi/conservation-and-hunting/population-management-plans-2/management-plan-for-the-finnish-wolf-population.html> (verder: wolvenbeheerplan 2019).

De vernietiging en aantasting van voortplantings- en rustplaatsen, gebruikt door exemplaren van de in bijlage IV, onder a), van de Hrl genoemde diersoorten is verboden. (553/2004)

Met uitzondering van wild en niet-beschermd dieren als bedoeld in artikel 5 van de Jachtwet, is het verboden specimen van diersoorten als bedoeld in bijlage IV, onder a, van de Hrl in bezit te hebben, te vervoeren, te verkopen, te ruilen of te koop of te ruil aan te bieden specimen van de in bijlage IV, onderdeel a, genoemde diersoorten en de in bijlage IV, onderdeel b, genoemde plantensoorten in bezit te hebben, te vervoeren, te verkopen, te ruilen of te koop aan te bieden bedoeld in bijlage IV, onder b, van de Hrl, of delen daarvan of afgeleide producten daarvan.

B. Jachtwet

Een belangrijk deel van de bescherming van grote predatoren, waaronder de wolf, verloopt via de Finse Jachtwet en juist niet via de Natuurbeschermingswet. Deze wet biedt het beschermingskader, maar geeft ook aan hoe er uitzonderingen op de bescherming kunnen worden toegestaan.

C. Aanwijzing wild

In paragraaf 5 van de Jachtwet wordt de wolf als wild aangewezen.

D. Duur bescherming op bejagen, doden, vangen en verwonden

Ingevolge paragraaf 37 van de Jachtwet wordt, indien dit noodzakelijk is voor de instandhouding van een populatie wilde dieren of om een ongestoorde voortplanting binnen een populatie wilde dieren te verzekeren, de betrokken wilde diersoort voor een bepaalde periode of voor onbepaalde tijd beschermd. De te beschermen wildsoorten en de beschermingsperioden worden vastgesteld bij besluit van de regering. Gedurende de beschermingsperiode mag het wild niet worden bejaagd of verwond. Wolven, bruine beren, otters, veelvraten, lynxen en gewone zeehonden zijn voor onbepaalde tijd beschermd (Regeringsbesluit, 18.2.2011/159).

E. Verbod op opzettelijke verstoring

Volgens artikel 37 van de Jachtwet "mag een wild dier gedurende een gesloten seizoen niet worden bejaagd of geschaad, noch mogen de paring, het nest of de jongen worden verstoord". De formulering verbiedt alleen het verstoren van de jongen. Artikel 12 van de Hrl verbiedt echter het opzettelijk verstoren van soorten van bijlage IV, met inbegrip van de wolf. In het wolvenbeheerplan uit 2019 is een toelichting gegeven op het opzettelijk verstoren van de wolf en wordt de uitleg van het verstoringverbod verbreed naar de wolf in zijn algemeenheid. Daarbij wordt verwezen naar de Gidsdocumenten van de Europese Commissie over de artikelen 12 en 16 van de Hrl, waarin wordt gesteld dat incidentele verstoring of het weggagen van een wolf zonder waarschijnlijke negatieve gevolgen voor de soort, niet als verstoring in de zin van artikel 12 moet worden beschouwd. Deze interpretatie is, aldus het plan, niet algemeen bekend. Het weggagen van een wolf van een erf of weiland, zonder dat het de wolf schade berokkent, is niet bij wet verboden. Als een wolf echter wordt verjaagd door hem pijn te doen, of als hij wordt gevolgd of achtervolgd buiten een erf of weide, dan is, volgens het Wolvenbeheerplan sprake van een overtreding van artikel 37 van de Jachtwet.²⁰² Voor een dergelijke actie is een vergunning van het Finse Wildlife Agency en, in gevallen van concrete dreiging, een politiebevel noodzakelijk, om te kunnen handelen.

F. Hybride wolven

Wolf-hond hybriden zijn geclassificeerd als schadelijke uitheemse soorten in Finland, en hun invoer werd in 2016 verboden. Ook het fokken ervan werd in mei 2019 bij decreet verboden.²⁰³ De verkoop, aankoop, bezit en vrijlating van wolf-hond hybriden zijn verboden. Het decreet omschrijft wolf-hond-hybriden als kruisingen tussen wolf en hond van de eerste tot en met de vierde generatie. Door zijn genetische en uiterlijke kenmerken heeft een wolf-hond hybride meer kans om in het wild te overleven dan gewone dan gewone verwilderde huishonden, waardoor het risico op kruisingen toeneemt. Een door DNA geïdentificeerde hybride zal uit het wild worden verwijderd met toestemming van het Finse dienst voor de natuur. In bijzondere gevallen kan een individu ook als hybride worden

²⁰² Wolvenbeheerplan 2019, P. 33.

²⁰³ Decree on Managing the Risk Caused by Alien Species 704/2019

gekwalificeerd op basis van zijn morfologische kenmerken. Ook in dit geval wordt de identificatie uitgevoerd door deskundigen die door het Fins Wildagentschap worden aangewezen. Hybride exemplaren worden verwijderd uit het wild door daartoe aangewezen ambtenaren.

4. Toestaan van uitzonderingen op de bescherming

Paragraaf 41 bepaalt dat het Fins Wildagentschap een afwijking (derogatie) kan toestaan van de bescherming, het verbod of de of beperking uit hoofde van de paragrafen 37 en 38 en paragraaf 50, lid 2, onder de voorwaarden die zijn vastgesteld in de paragrafen 41 a - 41 c.

In het tweede lid wordt bepaald dat het Finse Wildagentschap een afwijking kan toestaan voor het doden of vangen van een wild dier of onbeschermd dier onder de voorwaarden van paragrafen 41 bis, lid 1, 41 ter, lid 1, en 41 quater ook te doden of te vangen op een ander tijdstip dan tijdens het bij paragraaf 37 ingestelde gesloten seizoen.

Op grond van paragraaf 41a kan onder voorwaarden ontheffing voor het doden van bepaalde wildsoorten worden gegeven.

Indien er geen andere bevredigende oplossing bestaat en het besluit geen negatieve gevolgen heeft voor de mogelijkheid om in het natuurlijke verspreidingsgebied van de soort een gunstig beschermingsniveau te handhaven, kan krachtens artikel 41 een vrijstelling worden verleend voor het vangen of doden van de veelvraat, de wolf, de bruine beer, de otter, de lynx, de Europese bever, de grijze zeehond, de zadelrob, de oostelijke gewone zeehond, de fret, de marter en de haas.

1) met het oog op de instandhouding van wilde dieren of planten;

2) ter voorkoming van ernstige schade aan gewassen, vee, bosbouw, visserij, rendierhouderij, waterlopen of andere eigendommen;

3) om dwingende redenen van volksgezondheid, openbare veiligheid of een ander hoger openbaar belang, met inbegrip van economische en sociale redenen, en indien een machtiging voor een afwijking zou leiden tot een uitzonderlijk aanzienlijk milieuvoordeel; of

4) voor onderzoek, onderwijs, transplantatie of ter voorkoming van dierziekten met betrekking tot de betrokken diersoort.

Ontheffingen met betrekking tot wolven, bruine beren, otters en lynxen kunnen ook worden verleend voor het selectief en beperkt vangen of doden van bepaalde dieren onder strikt gecontroleerde omstandigheden.

A. Vrijstelling rendierhouderij (rendiergebied)

Vrijstellingen voor het doden van wolven kunnen in de rendierhouderij (rendiergebied) ook worden verleend op basis van een regionaal quotum dat bij decreet van het ministerie van Land- en Bosbouw wordt vastgesteld. Bij regeringsbesluit worden de voorwaarden vastgesteld voor de toekenning van een regionaal quotum. Het Fins Wildagentschap is verantwoordelijk voor het toezicht op de vrijstellingen die op basis van een regionaal quotum worden verleend. Via de bedoelde (jaarlijkse) regeringsbesluiten (decreten) op grond van § 41, vierde alinea, en §41a, vierde alinea, van de Jachtwet, worden de vrijstellingen nader geconcretiseerd naar periode en gebied.

Het Finse Wildagentschap neemt besluiten over deze derogaties op grond van de afweging die moet worden gemaakt en is vastgelegd in de Jachtwet en het Regeringsbesluit (decreet) over derogaties (verder: Derogatedecreet).²⁰⁴

B. Derogatedecreet

In paragraaf 1 van het Decreet worden de eisen omschreven waaraan een aanvraag voor een derogatie moet voldoen, zoals de omschrijving van de diersoort, het aantal van de soort, welke handeling wordt aangevraagd en welke jachtmiddelen, of methoden worden aangevraagd. Het Finse Wildagentschap kan eisen dat de aanvrager bij zijn aanvraag een verklaring over het jachtrecht in het gebied waarvoor de afwijking wordt aangevraagd, bij de aanvraag voor de afwijking voegt. In de aanvraag moet verder worden omschreven welke gevolgen de afwijking kan hebben voor de ontwikkeling van de populatie van de betrokken soorten in het gebied waarvoor de afwijking geldt en

²⁰⁴ Government decree on derogations laid down in the Hunting Act (452/2013)

op nationaal niveau, de gevolgen van de afwijking voor de populatie van de wilde diersoorten in het gebied waarvoor de afwijking geldt en de alternatieve maatregelen die in plaats van de afwijking zouden kunnen worden toegepast.

Volgens paragraaf 3 van het Derogatiedecreet kan een derogatie worden toegestaan voor, o.a. het vangen of doden van wolven in het rendierteeltgebied van 1 oktober tot en met 31 maart en in de overige delen van het land van 1 november tot en met 31 maart. In de toestemming voor de jacht op de wolf, verleend op basis van paragraaf 41a, van de Jachtwet wordt bepaald dat de namen van degenen die aan de jacht deelnemen aan de plaatselijke politie van het gebied worden medegedeeld voordat de jacht wordt geopend. Ook moet de politie van tevoren in kennis worden gesteld van het begin van de jacht en van het jachtgebied. Indien de jacht plaatsvindt in een gemeente die aan de grens ligt dan wordt deze informatie ook aan de Finse grenswacht verstrekt.²⁰⁵ Ingevolge paragraaf 5 lid 1 van het Derogatiedecreet is een derogatie betreffende het doden van veelvraat, lynx, beer, otter of wolf, verleend krachtens artikel 41 a, lid 1, van de Jachtwet geldig voor een periode van ten hoogste 21 dagen. Degene die de derogatie mag uitvoeren moet het resultaat van de jacht op de wolf mededelen aan het Fins Wildagentschap en de politie, uiterlijk op de eerste werkdag na de dag waarop het dier is gevangen of gedood of, indien het wild dier niet is gedood, binnen zeven dagen na afloop van de termijn waarvoor de derogatie geldt.²⁰⁶

C. Mogelijkheid doden in geval van ernstige schade aan vee en eigendommen

Het basisprincipe is dat ernaar gestreefd wordt schade aan vee en huisdieren te voorkomen. Eerst dienen preventieve maatregelen te worden getroffen. Wanneer wolven desondanks ernstige schade veroorzaken en preventieve maatregelen niet afdoende werken, is het mogelijk een wolf te doden op grond basis van een derogatiebesluit om schade te voorkomen. De criteria die het Fins Wildagentschap in elk geval moet toepassen wanneer het een afwijking op de strikte bescherming toestaat, zijn vastgelegd in de Jachtwet en hierboven toegelicht. Tot de aspecten die moeten worden beoordeeld, behoren het bestaan van een andere bevredigende bevredigende oplossing om de schade te voorkomen, het behoud van een gunstige staat van instandhouding, en de vraag of de afwijking kan bijdragen tot het voorkomen van ernstige schade. In elk geval van schade zal de situatie op haar individuele merites worden beoordeeld, en er kunnen geen algemene beleidslijnen worden ontwikkeld om de besluitvorming te sturen.²⁰⁷

D. Bezitsvoorbehoud bemachtigde en gedode dieren

Wolven, bruine beren, otters, lynxen en veelvraten die bemachtigd zijn, behoren toe aan de staat en moeten worden toegezonden aan een onderzoeksinstituut dat onderzoek doet naar in het wild levende dieren. Het onderzoeksinstituut vernietigt het kadaver van de wilde dieren, draagt het over aan het algemeen nut, of verkoopt het namens de staat.

E. Nooddoding bij concrete dreiging

Op grond van paragraaf 16 van de Finse Politiewet (872/2011) heeft een politieagent het recht een dier in beslag te nemen en, in laatste instantie, te doden indien dat dier een gevaar voor het leven of de gezondheid van mensen of aanzienlijke schade aan eigendommen veroorzaakt of het verkeer ernstig in gevaar brengt. Een dier kan ook worden gedood indien het in leven houden ervan een duidelijke vorm van wreedheid jegens het dier zou zijn.

In paragraaf 83d van de Jachtwet is bepaald dat wild dat lynxen, bruine beren, otters en wolven die krachtens hoofdstuk 2, afdeling 16, van de Politiewet (872/2011) zijn gedood, toebehoren aan de staat. Ander wild dat op grond van die sectie wordt gedood, behoort toe aan de plaatselijke jachtvereniging. De in lid 1 bedoelde veelvraat, lynx, bruine beer, otter of wolf wordt naar een onderzoeksinstituut gezonden dat onderzoek verricht op het gebied van wilde dieren. De onderzoeksinstelling kan het dier overdragen aan een instelling van algemeen nut of het vernietigen.

²⁰⁵ Paragraaf 4 Derogatiedecreet.

²⁰⁶ Paragraaf 7, Derogatiedecreet.

²⁰⁷ Wolvenbeheerplan 2019, p. 33.

F. Wilde (verwilderde) honden

Volgens het wolvenbeheerplan 2019 is het doden van wilde of zwerfhonden in Finland zonder ontheffing niet toegestaan. Onder de huidige wetgeving is het nemen van besluiten over de uitroeiing van verwilderde honden niet rechtstreeks toegewezen aan een bepaalde autoriteit. Indien verwilderde honden een veiligheidsrisico voor mensen of aanzienlijke schade aan eigendommen veroorzaken, is de politie krachtens de huidige wetgeving bevoegd om de uitroeiing van de dieren te gelasten. De wetgeving moet volgens de opstellers van het wolvenplan zodanig worden gewijzigd dat de autoriteiten ook toestemming kunnen geven om in het wild levende verwilderde honden te verwijderen om andere dwingende redenen. In deze situaties zou de beslissing moeten worden genomen door het Fins Wildagentschap.

5. De beoordeling van de staat van instandhouding van de wolf

De Karelische wolvenpopulatie wordt gedeeld door Finland en Rusland en bestaat uit 220-245 dieren.²⁰⁸ We mogen ervan uitgaan dat deze populatie met deze aantallen niet in een gunstige staat van instandhouding verkeert.²⁰⁹ Het korte termijn doel van het wolvenbeheerplan is dat de wolvenpopulatie de minimumomvang bereikt die nodig is voor een vitale populatie, terwijl het doel op lange termijn een gunstige staat van instandhouding van de populatie is. Volgens het plan is bedraagt de minimale levensvatbare wolvenpopulatie 25 voortplantende paren. Wolvenparen met nakomelingen van minder dan één jaar oud, worden beschouwd als voortplantende paren. De helft van de voortplantende paren die aan weerszijden van de grens tussen Finland en Rusland leven worden gerekend tot de Finse wolvenpopulatie. Het aantal roedels, en de vraag of de wolvenpopulatie en de roedels hun levensvatbaarheid behouden, zal jaarlijks worden geëvalueerd aan de hand van een populatieschatting door het Finse Natural resource Institute.

Volgens het wolvenbeheerplan 2019 is het bij het bepalen van een gunstige staat van instandhouding, zinvol om een groter gebied te betrekken dan alleen Fins grondgebied. Historisch gezien behoorden de wolven in Finland, Scandinavië en Noordwest Rusland tot dezelfde populatie. Met dit in gedachten, moeten de populaties van deze gebieden op vergelijkbare wijze worden beheerd door middel van internationale samenwerking.

Het bereiken van een gunstige staat van instandhouding binnen de Finse grens zonder rekening te houden met de ontwikkeling wolvenpopulaties in de buurlanden kan volgens het wolvenbeheerplan, geen duurzame oplossing zijn. In de praktijk zou een dergelijke aanpak leiden tot een Finse wolvenpopulatie die zo groot is dat zij, in combinatie met andere populaties grote predatoren, zou leiden tot een in sociaal, economisch en ecologisch opzicht ongewenste en onhoudbare situatie.

Er wordt reeds samengewerkt met Zweden en Noorwegen, maar meer samenwerking is nodig met de regionale wildbeheerinstanties in Rusland. Een gecontroleerde genenuitwisseling van voldoende omvang tussen deelpopulaties, die wordt ondersteund door actieve samenwerking tussen de diverse nationale autoriteiten, zou het bereiken en handhaven van een gunstige staat van instandhouding voor de wolvenpopulatie in Fennoscandia vergemakkelijken.

A. Internationale samenwerking

Het Finse ministerie van Land- en Bosbouw zal samenwerken met de Zweedse en Noorse autoriteiten die bevoegd zijn voor aangelegenheden in verband met grote predatoren, en een kaderovereenkomst voorbereiden voor regelmatige samenwerking en informatie-uitwisseling tussen overheidsdiensten en onderzoeksinstituten. Het ministerie zal de mogelijkheid onderzoeken om gezamenlijk met Zweden en Noorwegen elektronische systemen op te zetten voor het verzamelen van - bijvoorbeeld - waarnemingen.

Het Instituut voor Natural Resources en het Fins Wildagentschap zullen de migratie van wolven naar Zweden monitoren in samenwerking met andere Scandinavische gespecialiseerde onderzoekers. In de zuidwestelijke regio van het rendiergebied, zullen indien de doelstellingen in verband met de migratie van wolven uit Finland naar de Scandinavische wolvenpopulatie niet worden gehaald, alternatieven

²⁰⁸ Hindrikson, M. et al. Wolf population genetics in Europe: a systematic review, meta-analysis and suggestions for conservation and management. Biol. Rev. 92, 1601–1629 (2017).

²⁰⁹ Vgl: HvJ EU van 10 oktober 2019 (Finse wolven-arrest II), C-674/17, ECLI:EU:C:2019:851

worden bestudeerd. Het ministerie zal met de Zweedse autoriteiten de mogelijkheid onderzoeken van het introduceren van het Platform-concept van de EU. Het ministerie van Land- en Bosbouw zal de samenwerking met de Russische autoriteiten voor wildbeheer intensiveren.²¹⁰

B. Monitoring

Bij het Finse plan voor het beheer van de wolvenpopulatie worden de twee belangrijkste monitoringmethoden in Finland beschreven: identificatie van uitwerpselen door DNA-analyse en het gebruik van wildcamera's voor het opsporen van wolven. Het verzamelen van monsters wordt georganiseerd door het Fins Wildagentschap met de steun van plaatselijke jachtverenigingen en natuurbeschermingsorganisaties. De doelstelling van het Finse monitoringprogramma is het verschaffen van eenduidige informatie over het minimumaantal wolven, de identificatie van wolven, en de identificatie van hybriden binnen de wolvenpopulatie.

6. Actief soortenbeleid

Het Finse wolvenplan is een adaptief beheersinstrument dat erop gericht is de behoeften van de wolf zoveel mogelijk te verenigen met de behoeften van de mensen die in de wildernis leven, wonen en werken. Het bevat de algemene doelstellingen van de Finse wolvenpopulatie, concrete maatregelen en projectvoorstellen. Het eerste Finse wolvenbeheerplan werd in 2005 opgesteld. Tijdens dit eerste beheersproces begon de populatie begon te groeien. Vandaag de dag wordt het illegaal doden van wolven beschouwd als de belangrijkste bedreiging voor de groei van de populatie. In 2013 heeft het Ministerie van Land- en Bosbouw opdracht gegeven voor een evaluatie van de ontwikkeling van een nationaal grootschalig wolvenbeleid. De resultaten van de evaluatie vormden een onderbouwing voor de actualisering van het beheerplan voor de wolvenpopulatie, gepubliceerd in 2015.

Het opstellen van het beheerplan is daarmee gebaseerd op een probleemgestuurde wisselwerking tussen wildbeheer, onderzoekers en maatschappelijke actoren, en richt zich op de problemen die door rondtrekkende wolven worden veroorzaakt. Het is gericht op het voorkomen van stroperij, schade aan vee, regelt schadevergoeding en hoe om te gaan met potentiële bedreigingen voor het milieu, als gevolg van een groeiende wolvenpopulatie. Het beheerplan fungeert als leidraad voor verdere beheer beslissingen en heeft geen betrekking op planning in tijd, budget of verantwoordelijkheden.

Het plan is opgesteld door het Fins Wildagentschap, het Instituut voor Natural resources (voorheen het Onderzoeksinstituut voor Wilde Dieren en Visserij) en het Ministerie van Landbouw en Bosbouw.²¹¹ Een bijgewerkte versie van het beheerplan is in 2019 vastgesteld. Het nieuwe beheerplan omvat een aantal maatregelen om conflicten in verband met wolven aan te pakken en een levensvatbare wolvenpopulatie veilig te stellen. De maatregelen hebben betrekking op onderzoek, preventie en compensatie van schade, communicatie en populatiebeheer. De nadruk ligt op het werk dat op lokaal niveau wordt verricht en op de inbreng van de verschillende belanghebbenden bij de uitvoering van het beheerplan. De drie afzonderlijke projecten die in het kader van het beheersplan zullen worden opgestart, hebben betrekking op communicatie in verband met de aanwezigheid van wolven, het opzetten van een gecentraliseerde informatiedienst m.b.t. schade aan wilde dieren, en planning en omschrijving van de jacht ten behoeve van populatiebeheer.²¹²

Opvallend is verder dat vooral gekozen wordt voor een multi-species approach in het wildbeheer, waarbij in programma's voor de jacht op hertachtigen en grote predatoren de belangen van de duurzame jacht op hertachtigen zal worden gewaarborgd door rekening te houden met de invloed van grote predatoren op hertachtigen én de invloed van hertachtigen op de grote predatoren. Het Instituut voor Natural resources zal hiervoor de inhoud leveren, met name voor wat betreft regulerende factoren.²¹³

210 Wolvenbeheerplan 2019, p. 57.

211 European Landowners Association, Assessment of current knowledge on wolves in Europe with a view to their effective conservation and management, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2019.

212 <http://www.largecarnivores.fi/conservation-and-hunting/population-management-plans-2/management-plan-for-the-finnish-wolf-population.html>

213 Wolvenbeheerplan 2019, p. 59.

De wolf staat niet op bijlage II voor Finland. Er behoeft dus geen Natura 2000-gebied voor deze soort te worden aangewezen. Desalniettemin zal de bescherming van Natura 2000 een rol spelen in de bescherming van het leefgebied van de wolf. Daarom is onder paragraaf 7 toch aandacht besteed aan Natura 2000 in Finland.

A. Zorgplicht hulpbehoevend dier

Hoewel misschien niet direct vallend onder het begrip 'actieve soortenbescherming' is opvallend dat er in Finland ook een zorgplicht is opgenomen voor hulpbehoevende in het wild levende dieren. In paragraaf 84 van de Jachtwet is de zorgplicht voor dieren in een hulpeloze toestand vastgelegd. Eenieder die een in deze wet bedoeld dier aantreft dat ziek, gewond of anderszins in een hulpeloze toestand verkeert, moet, voor zover mogelijk, het dier helpen of trachten de eigenaar van het gebied, de houder van het jachtrecht of de politie in te lichten. Indien het dier in een zodanige toestand verkeert dat het kennelijk onredelijk zou lijden indien het in leven zou worden gehouden, mag de vinder het doden, zelfs indien hij niet het recht heeft het dier in het gebied te vangen of te doden, of zelfs indien het dier ongedeerd is wanneer het wordt gevonden. De bepalingen van deze paragraaf die van toepassing zijn op dood gevonden dieren zijn ook van toepassing op dieren die opzettelijk worden gedood.

7. Natura 2000

Het Natura 2000-netwerk in Finland beslaat ongeveer vijf miljoen hectare. Het lijkt logisch dat de wolf profiteert van dit uitgebreide netwerk. Driekwart van het gebied bestaat uit land en een kwart uit water. Er zijn 468 Speciale Beschermingszones (SBZ-gebieden) overeenkomstig de Vogelrichtlijn, en zij beslaan een oppervlakte van 3,1 miljoen hectare of ongeveer 8% van de totale oppervlakte van Finland. SAC- en SBZ-gebieden kunnen elkaar overlappen. De SAC-gebieden op het Finse vasteland zijn ingesteld bij een decreet van het ministerie van Milieu (354/2015) van 24 maart 2015, dat op 17 april 2015 in werking is getreden.

Daarnaast heeft de regering op 5 december 2018 besloten de Europese Commissie voor te stellen het gebied dat op grond van de Hrl voor bescherming is aangewezen, uit te breiden met drie nieuwe gebieden: FI0100006 Tulliniemi vogelbeschermingsgebied, FI0200090 Archipelzee en FI1400030 Södra Sandbäck. Hun totale oppervlakte bedraagt ongeveer 113.500 hectare. Na de aanwijzing van deze gebieden voor bescherming bedraagt de totale oppervlakte van het Finse Natura 2000-netwerk ongeveer 5,07 miljoen hectare, wat neerkomt op ongeveer 13 procent van de totale oppervlakte van Finland.²¹⁴

²¹⁴ https://www.ymparisto.fi/en-US/Nature/Protected_areas/Natura_2000_areas_in_Finland

8. Polen

De wolf is voor Polen geplaatst in bijlage II van de Hrl en op bijlage V in plaats van bijlage IV.

1. Algemeen

Wolven zijn in Polen lange tijd sterk bejaagd. Als gevolg daarvan daalde de wolvenpopulatie tegen het einde van de jaren 1960 tot minder dan 100 individuen. Veel natuurkenners en jagers uitten hun bezorgdheid dat de lage stand die het voortbestaan van de soort in Polen bedreigde. In 1975 werd de wettelijke status van de wolf opgewaardeerd van plaagdier tot wildsoort. De wolvenjacht ging echter het hele jaar door en er werden alleen in gebieden met lage aantallen wolven jachtbeperkingen opgelegd. In 1981 werden gelimiteerde jachtseizoenen in het hele land geïntroduceerd. Tussen 1975 en 1989 werden jaarlijks 10 tot 211 wolven gedood, met een gemiddelde van 100 (SD=57,6) per jaar. Gedurende deze periode stegen de officiële schattingen van de wolvenpopulatie van minder dan 100 tot ongeveer 850-950 individuen. De wolvenjacht werd in 1989 beëindigd in het Białowieża Bos onder druk van lokale wetenschappers. In 1993 heeft de plaatselijke gouverneur de bescherming van de wolf uitgebreid tot de hele provincie Białystok. Op 1995 heeft het Ministerie van Milieubescherming, Natuurlijke Hulpbronnen en Bosbouw (thans Ministerie van Milieu; ME) de wolf aangewezen als beschermde diersoort in Polen. Reden voor het besluit om de wolf op de lijst van beschermde soorten te plaatsen was zijn rol in het behouden van het ecologisch evenwicht in natuurlijke ecosystemen en zijn rol als natuurlijke regulator van de populatiegrootte en conditie van wilde hoefdieren.²¹⁵²¹⁶ Rond 1989 telde de soort ongeveer 500 individuen (nu ca. 2000) en kwam vooral voor in het oostelijk deel van het land. Slechts enkele, verspreid levende wolven werden waargenomen in het westelijk deel van het land. Momenteel (2021) komen wolven voor in bijna alle optimale en suboptimale habitats.

2. Implementatie van de Habitatrichtlijn

De wolf is in het hele land beschermd. De in 1990 geïntroduceerde Wet op het natuurbehoud maakt het mogelijk om soorten op nationaal en op provinciaal niveau te beschermen. Ondanks het feit dat de wolf voor Polen is geplaatst op bijlage V van de Hrl en zo formeel aan een minder stringent beschermingsregiem is onderworpen, wordt de soort in Polen strikt beschermd, vergelijkbaar met Hrl IV soorten.

3. Soortenbescherming

Op grond van art. 49 van de Wet op het natuurbehoud (verder: Wnb) worden soorten die strikt moeten worden beschermd bij verordening aangewezen door de Minister van voor Milieubescherming, waarbij ook wordt bepaald welke beschermingsregiem voor de soort zal gelden. Ook wordt bepaald op welke wettelijk bepaalde wijze van de bescherming kan worden afgeweken. Op grond van art. 52 van de Wnb is de wolf strikt beschermd en zijn verboden ingesteld op, onder andere, het op opzettelijk doden, vangen, verminken, vernielen en verstoren van toevluchtsoorden, holen en foerageergebieden. Het Algemeen Directoraat voor Milieubescherming (GDEP) is een instelling die verantwoordelijk is voor het behoud/beheer van de wolf. Deze instelling is verantwoordelijk voor het gehele milieubeschermingsbeheer, met inbegrip van de Natuur 2000-gebieden, met uitzondering van de gebieden van de nationale parken, waar de directeuren van de nationale parken verantwoordelijk zijn voor het behoud van de wolf. De Algemeen Directeur voor Milieubescherming benoemt en ontslaat 16 regionale directeuren voor milieubescherming die hun taken in de provincies uitoefenen.

4. Toestaan van uitzonderingen op de bescherming

Op grond van art. 56 Wnb kan sinds 2008 een afwijking met betrekking tot wolven alleen worden toegestaan met toestemming van de directeur-generaal voor Milieubescherming (GDEP). Wat het besluit tot afwijking betreft, kan alleen het GDEP een vergunning afgeven voor de legale wolvenbestrijding. Andere afwijkingen, waarbij doden niet de inzet is (opzettelijke verstoring bijvoorbeeld) kunnen worden goedgekeurd door de regionale directoraten voor milieubescherming.

²¹⁵ Robert Mysłajek, Sabina Nowak, (Association for Nature 'Wolf') & Edgar van der Grift (Alterra, Wageningen UR) 'Wolven in Polen', Vakblad Natuur, Bos en Landschap, november 2013.

²¹⁶ R. Gula, Legal protection of wolves in Poland: implications for the status of the wolf population, European Journal of Wildlife Research, January 2008, <https://www.researchgate.net/publication/225581219>.

Met betrekking tot diersoorten die onder de soortbescherming vallen, kunnen afwijkingen van de verbodsbepalingen worden toegestaan, indien er geen alternatieve oplossingen bestaan en indien zij geen afbreuk doen aan het behoud van de wilde populaties van beschermde diersoorten in een goede staat van instandhouding.²¹⁷

Alle bij het GDEP ingediende aanvragen voor afwijkingen dienen gegevens te bevatten zoals naam en adres van de aanvrager; het doel van de uitvoering van de voorgestelde activiteiten, een beschrijving van de activiteiten, het aantal betrokken personen, de wijze, methoden en uitrusting die worden gebruikt om de dieren te vangen, te vangen of te doden, de plaats en tijdstip van de handeling, de daaraan verbonden risico's.²¹⁸ Verwijdering van een exemplaar mag de wolvenpopulatie niet verslechteren. Indien goedgekeurd, wordt het doden van probleemwolven (veelal exemplaren die vaak honden, of vee aanvallen) meestal uitgevoerd door plaatselijke jagers. Beoordeling vindt plaats over individuele gevallen. Er is in Polen geen quotum van wolven die kunnen worden gedood.

A. Schade aan vee

De meeste aanvragen worden ingediend door plaatselijke gemeenschappen, slechts enkele door individuele veehouders. In de meeste gevallen wordt de Nationale Raad voor Natuurbescherming (een adviserend orgaan voor het GDEP) om advies gevraagd over de vraag of de afwijking redelijk en noodzakelijk is. In een aantal gevallen werden de besluiten gerechtvaardigd met de verklaring dat "de wolven een ernstige bedreiging vormen voor mens en/of vee".

Volgens artikel 126 lid 1 van de Wnb wordt door wolven veroorzaakte schade aan vee vergoed door de staat. De vergoeding moet gelijk zijn aan de marktwarde van het gedode vee. De taxatie en de raming van de schade, alsmede de vaststelling van het bedrag van de schadevergoeding en de betaling daarvan, wordt uitgevoerd door of namens de regionale directeur voor milieubescherming, en in het gebied van het nationale park door de directeur van dit park.²¹⁹ De wet kent verder geen instructie over hoe het systeem in detail moet worden georganiseerd. De werking van het compensatiesysteem is daarom per provincie afhankelijk van hoe individuele overheden de algemene regelgeving interpreteren.²²⁰ Compensatie is overigens niet verschuldigd indien geen preventieve maatregelen zijn genomen, of indien door wolven schade wordt toegebracht aan vee dat in de periode tussen zonsondergang en zonsopgang zonder directe verzorging wordt achtergelaten.²²¹ Voor probleemsituaties tussen wolf en vee is in 2005 een protocol gepubliceerd in een rapport van het Institute of Nature Conservation (Krakow) van de Poolse Academie van Wetenschappen. Het werd de Zoogdierverseniging (2021) niet duidelijk wat de actuele status van dit protocol is. Wij verwijzen naar het rapport van de Zoogdierverseniging voor een overzicht.²²²

B. Preventieve maatregelen

In Polen worden verschillende preventieve maatregelen toegepast, die afhankelijk van de situatie en de omgevingsomstandigheden meer of minder worden ingezet. Kuddebewakingshonden (Tatra herdershonden) blijken zeer effectief, maar ook elektrische afrasteringen, en gaasafrasteringen, fladderlinten gecombineerd met schrikdraad worden toegepast. Vaak worden verschillende maatregelen op eenzelfde locatie toegepast. De maatregelen dienen op een juiste wijze te worden toegepast en moeten voldoen aan een aantal specifieke voorwaarden waarop gelet dient te worden om operationeel effectief te zijn.

5. De beoordeling van de staat van instandhouding van de wolf

Op het niveau van de staat volgt Polen de richtsnoeren (gidsdocumenten) en instructies van de Europese Commissie bij de beoordeling van de staat van instandhouding. De Poolse wolvenpopulatie is opgebouwd uit meerdere deelpopulaties, de Karpatische, de Baltische en de Centraal Europese

217 Art. 52 lid 2 Wnb Polen.

218 Art. 56 Wnb Polen.

219 Art. 126 lid 3 Wnb Polen.

220 R. Gula, Legal protection of wolves in Poland: implications for the status of the wolf population, European Journal of Wildlife Research, January 2008, <https://www.researchgate.net/publication/225581219>.

221 Art. 126 lid 6 Wet op natuurbehoud Polen.

222 Bommel, F. van, D. Klees, M. La Haye & J. Thissen (2020). Analyse probleemsituaties wolf. Rapport 2020.16 V2. De Zoogdierverseniging, Nijmegen, p. 54.

laagland populatie, die zich uitstrekt tot in Nederland. Volgens de IUCN zijn de Poolse populaties allemaal (NT) Near threatened.

De wolvenpopulatie in West-Polen is samen met de in Oost-Duitsland levende roedels ingedeeld als ernstig bedreigd (CE) volgens de richtlijnen voor Grote Carnivoren, die door de Europese Commissie zijn vastgesteld. Ondanks de kennelijke toename in de afgelopen jaren van het aantal wolven en van hun verspreidingsgebied in de boscomplexen ten westen van de rivier de Wisla, is de populatie in deze regio nog te klein en te verspreid om op langere termijn als zelfstandige populatie te kunnen overleven. De wolvensterfte in West-Polen is aanzienlijk. De oorzaken zijn o.a.: illegaal doden, stroperij gericht op wilde hoefdieren, waarbij ook wolven slachtoffer worden en verkeer. Er wordt ook wolvensterfte geregistreerd door parasieten en ziekten.²²³

A. Wolvenmanagementplan

In 2011 werd een nationaal wolvenmanagementplan opgesteld, maar dit werd niet goedgekeurd door de autoriteiten. Sommige elementen van dit plan worden in de praktijk wel gebruikt, b.v. het doen van genetisch onderzoek.

B. Internationale samenwerking

Duitsland en Polen hebben besloten een gezamenlijke monitoringswijze voor wolven te ontwikkelen. Dit is een logische keuze, aangezien beide landen een gemeenschappelijke wolvenpopulatie hebben - de Centraal-Europese populatie. Hun methodologie maakt gebruik van de SCALP-criteria. Wolvenexperts uit beide landen moeten één keer per jaar bijeenkomen om verslag uit te brengen over de nationale resultaten. Zij bepalen ook de status van eventuele grensoverschrijdende gebieden en schatten het effect in van mogelijke afwijkingen/ onzekerheden/ hiaten in kennis die bij het beoordelen van de gegevens blijken. Deze vergaderingen moeten resulteren in een jaarlijks statusrapport over de Centraal-Europese wolven populatie, met een gezamenlijke beoordeling van de omvang van de populatie en een grensoverschrijdende verspreidingskaart. De gemeenschappelijke ontwikkeling van monitoring-methodologie is een praktijk die idealiter zou moeten worden gevolgd door Tsjechië, Denemarken, Nederland en België.²²⁴

C. Monitoring

Het toezicht op de ontwikkeling van de wolvenpopulatie (omvang van de populatie, verspreiding, bedreigingen, enz.) wordt uitgevoerd in het kader van de nationale milieumonitoring, die wordt geleid door de hoofdingspectie voor milieubescherming. Zie ook hierboven, onder internationale samenwerking.

D. Verwilderde honden

Er is in Polen een probleem met verwilderde honden, die veel slachtoffers maken onder wilde prooidieren en soms ook vee. Hazewindhonden en windhond kruisingen veroorzaken schade. Dit ondanks dat de jacht met hazewindhonden in Polen verboden is en deze dieren op grond van de wet binnen omheiningen moeten worden gehouden. Predatie door honden in combinatie met jacht van wolvenprooidieren door de mens, kan leiden tot een voor de wolvenstand bedreigende afname van sommige wildsoorten, naast kansen op ongewenste hybridisatie.²²⁵

6. Actief soortenbeleid

Op nationaal niveau is de wolf een strikt beschermde diersoort in heel Polen sinds 1998. Bovendien is de wolf opgenomen onder de soorten die actieve bescherming behoeven. Bijgevolg kan een seizoensgebonden beschermingszone met een straal van 500 m rond de gebieden waar wolven jongen grootbrengen ingesteld worden van 1 april tot 31 augustus. Het is op zich opmerkelijk dat deze mogelijkheid tot aanvullende bescherming is opgenomen voor de wolf, nu de wolf geplaatst is op

²²³ <https://www.polskiwilk.org.pl/en/wolf/wolves-in-western-poland>

²²⁴ European Landowners Association, Assessment of current knowledge on wolves in Europe with a view to their effective conservation and management, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2019, p. 66.

²²⁵ Izabela A. Wierzbowska et al, "Predation of wildlife by free-ranging domestic dogs in Polish hunting grounds and potential competition with the grey wolf", Biological Conservation, 201, Elsevier (2016).

bijlage V van de Hrl en een verplichting tot aanvullende actieve soortenbescherming feitelijk alleen vereist is op grond van de jurisprudentie van het Hof van Justitie voor soorten die op grond van bijlage IV van de Hrl worden beschermd.

Het wolvenbeheer binnen en buiten Natura 2000-gebieden verschilt niet. Maar de habitat van wolven wordt verondersteld beter beschermd te zijn binnen de Natura 2000-gebieden, omdat de impact van nieuwe ontwikkelingen (bijvoorbeeld de aanleg van infrastructuur) op wolven en wolvenleefgebied moet worden meegewogen in het besluitvormingsproces.

7. Natura 2000

De wolf is opgenomen in bijlage II van de Hrl. Daarom zijn een aantal Natura 2000-gebieden aangewezen om de habitats van deze soort in Polen te beschermen. In 2013 waren in totaal 73 gebieden, met een totale oppervlakte van 15.284 km², beschermde wolvenhabitats in het hele land. Dit netwerk bestreek ongeveer 25 % van de geschikte wolvenhabitats in Polen. De meeste gebieden bevinden zich in Oost-Polen (37 gebieden, totale oppervlakte 9.137 km²) en in de Karpaten (15 locaties, totale oppervlakte 4.268 km²), vanwege de hoogste dichtheid en het meest stabiele verspreidingsgebied van de soort in beide regio's. De grootste gebieden, waar ten minste verscheidene wolven roedels voorkomen, zijn: "Ostoja Knyszyńska" (het Knyszyn-bos, 1.361 km²), "Dolina Biebrzy" (de Biebrza riviervallei, 1.212 km²), "Bieszczady" (het Bieszczady gebergte, 1.115 km²) en "Ostoja Augustowska" (het bos van Augustów, 1.071 km²). In West- en Centraal-Polen zijn er ook Natura 2000-gebieden die belangrijke habitats van wolven beschermen (21 gebieden, totale oppervlakte 1.880 km²). Het grootste gebied heet "Uroczyska Puszczy Drawskiej" (het Drawa-bos, 744 km², NW Polen).²²⁶ Sommige, zoals PLH 080037 Lasy Dobrosułowskie (Dobrosułów Bossen) in het Rzepin Woud of PLH 080044 Wilki nad Nysą (Wolven op de Nysa rivier) in de Neder-Silezische Wouden, zijn recentelijk toegevoegd om wolvenhabitats te beschermen.²²⁷

Zoals hierboven gesteld, is het wolvenbeheer binnen en buiten Natura 2000-gebieden niet verschillend, maar wordt verondersteld dat de habitat van wolven beter beschermd is binnen de Natura2000-gebieden, omdat de impact van nieuwe ontwikkelingen (bijvoorbeeld de aanleg van infrastructuur) op wolven en wolvenleefgebied wordt betrokken in het besluitvormingsproces. Dit blijkt echter niet in alle gevallen op te gaan. Door wolven bewoonde militaire oefenterreinen worden door de Poolse samenleving niet zeer beschermenswaardig geacht. Dit veroorzaakt een toenemende druk van off-road activiteiten, die meestal illegaal zijn. Er zijn echter ook verschillende off-road rally's die regelmatig door militaire oefengebieden rijden en daar een bedreiging vormen voor de leefgebieden van wolven en andere zeldzame soorten.²²⁸

226 Ilka Reinhardt et al., A Review of Wolf Management in Poland and Germany with Recommendations for Future Transboundary Collaboration (Bundesamt für Naturschutz, 2013, p. 58.

https://www.researchgate.net/publication/260155529_A_review_of_wolf_management_in_Poland_and_Germany_with_recommendations_for_future_transboundary_collaboration/link/0046352fc80adb36cc000000/download.

227 <https://www.polskiwilk.org.pl/en/wolf/wolves-in-western-poland>

228 <https://www.polskiwilk.org.pl/en/wolf/wolves-in-western-poland>

9. Slovenië

Voor Slovenië kwalificeert de wolf onder bijlage II en bijlage IV van de Habitatrichtlijn.

1. Algemeen

Anders dan in andere landen het geval is, is de wolf nooit geheel verdwenen uit Slovenië. In de 18^e en 19^e eeuw, toen de wolf bejaagd werd, wist deze te overleven in afgelegen berggebieden. Na de Eerste Wereldoorlog nam de populatie toe. Dit duurde tot aan het eind van de Tweede Wereldoorlog. Toen begon opnieuw de wolvenjacht. De wolf werd tot midden jaren '70 in grote delen van het land bejaagd. Eind jaren zestig stond de wolf op de rand van uitsterven in Slovenië, en overleefde in belangrijke mate door uit te wijken naar Kroatië.²²⁹ Vanaf 1976 werden voor het eerst jachtseizoenen ingevoerd voor de wolf.²³⁰ Er wordt aangenomen dat er in de jaren tachtig nog maar een paar individuen waren overgebleven. Sinds 1993 is de wolf jaarrond beschermd. Dit heeft geleid tot een groeiende populatie en herkolonisatie van gebieden waar de wolf oorspronkelijk voorkwam. In 2010 is een begin gemaakt met het systematisch monitoren van de wolf. In 2010/2011 omvatte de populatie in Slovenië naar schatting tussen de 34 en 42 individuen. In het monitoringseizoen 2018/2019 waren dat er naar schatting tussen de 86 en 110, die samen 14 roedels vormen. Aanvankelijk kwamen deze roedels vooral voor in het zuiden en westen van het land. Slechts sporadisch werden individuen aangetroffen in pre-alpine en alpine regio's. De monitoring gegevens over 2018/2019 en 2019/2020 laten hierin een verandering zien. De wolf keert dus ook terug naar het oorspronkelijk leefgebied.²³¹

2. Implementatie van de Habitatrichtlijn

De Hrl is in Slovenia geïmplementeerd in de 'Nature Conservation Act'. Sinds 2004 is het beschermingsregime voor de wolf verankerd in de op deze wet gebaseerde 'Decree on the protection of wild animals'. Op grond van deze regeling is het ook mogelijk om in individuele gevallen toestemming te geven voor onder andere het doden van individuen van een beschermde soort (art. 7). Voor grote predatoren wordt de vergunning alleen ambtshalve verstrekt (art. 7, derde lid). Dit in art. 7 van de regeling neergelegde regime omvat de implementatie van de eisen uit art. 16 Hrl. De vergunningen worden verleend op basis van een deskundigen oordeel. Voor grote predatoren wordt het advies opgesteld door de Slovenian Forest Services (de organisatie die verantwoordelijk is voor de jacht). Het deskundigenoordeel dient tevens het schriftelijke standpunt van het Institute of the Republic of Slovenia for Nature Conservation (de organisatie die verantwoordelijk is voor natuurbehoud) te bevatten. Indien het deskundigenoordeel van de jachtorganisatie en het schriftelijke standpunt van de voor natuurbehoud verantwoordelijke organisatie op onderdelen significant van elkaar verschillen, dient de voor de jacht verantwoordelijke organisatie een reactie op het schriftelijke standpunt van de voor natuurbehoud verantwoordelijke organisatie bij te voegen (art. 8). In 2005 is aan de regeling een nieuwe bepaling toegevoegd dat een jaarlijks quotum stelt voor het doden van wolven. Deze bepaling is ingevoerd met als doel precieze omstandigheden en voorwaarden te definiëren voor het gebruik van een afwijking op grond van artikel 16, lid 1, onder e). Over dit quotum is veel te doen. Zie hierna.

3. Soortenbescherming

Ook in andere wetgeving zijn relevante bepalingen voor bescherming van de wolf opgenomen, namelijk in de Nature Conservation Act, Environment Protection Act, Hunting Act, en Forest Act.²³² Sinds 2015 financiert het Sloveense ministerie voor Environment and Spatial Planning nationale projecten voor het monitoren van wolven, betaalt het ook vergoedingen voor schade door wolven en financiert het maatregelen ter voorkoming van schade aan de veestapel.²³³

²²⁹ <https://www.carnivoradinarica.eu/en/large-carnivores/wolf/species-distribution-in-slovenia-and-croatia/>

²³⁰ <https://www.jagersliga.be/post/sloveni%C3%AB-een-voorbeeldfunctie>

²³¹ <https://www.lifewolfalps.eu/en/the-wolf-in-the-alps/the-wolf-in-slovenia/> Zie over de ontwikkeling van de populatie ook: https://www.volkovi.si/wp-content/uploads/Summary_of_the_report.pdf

²³² <https://skupnostobcin.si/wp-content/uploads/2018/03/bilateral-dialogue-with-slovenia-support-document.pdf>

²³³ <https://www.lifewolfalps.eu/en/the-wolf-in-the-alps/the-wolf-in-slovenia/>

4. Toestaan van uitzonderingen op de bescherming

Het verantwoordelijke ministerie kan op basis van populatiegegevens, waarnemingen en het aantal gedode wolven in de afgelopen periode, maar ook op basis van schade aan vee en andere gegevens, het – bij uitzondering- afschieten van een vooraf bepaald aantal (quotum) dieren goedkeuren. Het afschot is verder beperkt tot een bepaalde tijdsperiode en is ruimtelijk verdeeld over regio's. De beschikking wordt voor elk jaar afzonderlijk afgegeven.²³⁴ De vaststelling van het quotum wordt voorbereid op basis van een expert opinion van de Slovenian Forest Services, gevolgd door een standpunt van het Institute of the Republic of Slovenia for Nature Conservation. Onderdeel van het totstandkomingsproces is een review door een expert group en working group van stakeholders (benoemd door de minister).

De regeringsbeslissing waarbij een quotum voor afschot wolven is vastgesteld is herhaaldelijk onderwerp van juridische procedures geweest. Aanvankelijk werden Ngo's door de administratieve rechter toegang tot de procedure ontzegd. Dit veranderde in 2015. In dat jaar stelde een groep Ngo's bij de administratieve rechtbank een vordering in tegen het ministerie Environment and Spatial Planning en verzocht de rechtbank de beslissing tot vaststelling van het quotum ongedaan te maken. Na een schorsing van de beslissing in november 2015, deed de administratieve rechtbank in juli 2016 uitspraak en heeft de vaststelling van de quotum nietig verklaard. De rechtbank was het eens met de argumenten van eisers dat de Staat onvoldoende heeft onderbouwd dat aan de drie randvoorwaarden voor het gebruik van afwijkingen op grond van artikel 16 van de Hrl was voldaan.

In 2017 werd opnieuw een quotum vastgesteld, dat opnieuw werd geschorst. De Minister van Landbouw nam daarop het initiatief voor een noodwet om alsnog het beoogde quotum toe te staan. Naar de mening van de minister vormen (onder andere) wolven een grote bedreiging voor de lokale bewoners en is de veroorzaakte schade door wolven te groot. Daarnaast is er volgens de minister al veel geïnvesteerd in schadepreventie door het plaatsen van elektronische hekken. Over de effectiviteit van het doden van wolven via een systeem van quota bestaat veel discussie. Deze discussie is ook met name wat voor- en tegenstanders verdeeld houdt.²³⁵

In juni 2019 werd de noodwet ingevoerd op grond waarvan de wolf weer kon worden bejaagd. De reguliere procedure voor de vaststelling van het quotum werd daarmee overruled. De noodwet gaf toestemming om 11 wolven te doden. In april 2020 heeft het Grondwettelijk Hof om procedurele redenen een streep getrokken door de noodwet. Daarop volgde een voorstel om de wet te wijzigen waarmee het aantal te doden wolven zou worden vastgesteld op 30 van mei 2020 tot eind januari 2021. Uit mediaberichten blijkt dat meer dan 30 milieu-Ngo's hebben geprotesteerd tegen het voorstel en een brief hebben gericht aan de Europese Commissie en het kantoor van het Europees Parlement in Slovenië en er bij de autoriteiten op hebben aangedrongen om onmiddellijk een moratorium op het doden van onder andere de wolf in het land op te leggen.²³⁶ Dit heeft niet kunnen verhinderen dat de verlenging van de noodwet met het verhoogde quotum is aangenomen. Het ministerie van Environment and Spatial Planning steunt de nieuwe wet niet. Samen met de werkgroepen met relevante belanghebbenden willen ze het beheer van grote predatoren op integrale wijze voortzetten, via de reguliere procedure. Een van de betrokken belanghebbenden is ook de Slovenian Forest Services, die normaal gesproken het ruimingsquotum voorstelt op basis van deskundig advies. Uit de berichtgeving blijkt verder dat werkgroepen het erover eens zijn geworden dat alleen in uitzonderlijke gevallen wolven zullen worden gedood in plaats van een ruiming op grond van een quotum.²³⁷

Schade aan vee

Overeenkomstig de Nature Conservation Act en de Regels betreffende de juiste wijze van eigendomsbescherming en maatregelen ter voorkoming van schade aan menselijke eigendommen

²³⁴ <https://www.carnivoradinarica.eu/en/large-carnivores/wolf/wolf-legal-status-and-management/>

²³⁵ <https://wilderness-society.org/the-boomerang-of-bear-and-wolf-cull-in-slovenia/>

²³⁶ <https://www.total-slovenia-news.com/lifestyle/6085-law-on-emergency-culling-of-bears-wolves-repealed-after-targets-reached>

²³⁷ <https://wilderness-society.org/emergency-wolf-and-bear-cull-to-continue-in-slovenia/>

veroorzaakt door beschermde soorten, worden uitbetalingen gedaan in overeenstemming met de gemelde schade en de goedgekeurde schadeclaims. De registers van schade veroorzaakt door beschermde soorten worden bijgehouden door het Environmental Agency of the Republic of Slovenia, een onderdeel van het ministerie van Environment and Spatial Planning. De schade veroorzaakt door beschermde diersoorten wordt onderzocht door aangewezen deskundigen van de Slovenian Forest Services. Omdat de meeste schade wordt veroorzaakt door de bruine beer en de wolf, zijn de meeste maatregelen gericht op deze twee soorten, hetzij preventieve maatregelen hetzij schadeloosstelling.²³⁸

5. De beoordeling van de staat van instandhouding van de wolf

De wolf in Slovenië behoort deels tot de Balkan-populatie, samen met landen als Bulgarije, Servië, Bosnië en Herzegovina en deels tot de Alpine populatie, samen met Italië, Oostenrijk en Frankrijk. De Sloveense Balkan-populatie werd door de IUCN in 2010 beoordeeld als 'Endangered', evenals de Alpine populatie.

Recent werd het rapport "Monitoring van de staat van instandhouding van wolven in Slovenië in 2017/2020" gepubliceerd.²³⁹ Conclusie uit deze rapportage is dat de wolvenpopulatie in Slovenië het laatste decennium aanzienlijk is toegenomen. Het lijkt erop dat het aantal wolven in Slovenië nu zo groot is dat incidentele sterfte minder belangrijk wordt voor het bepalen van de staat van instandhouding van de soort. De wolvenpopulatie vertoont een constante positieve dynamiek in zowel aantallen als ruimtelijke kenmerken, aangezien zij is toegenomen en zich sinds 2010 ook ruimtelijk uitbreidt. Vanaf 2010 beschikt Slovenië over monitoringgegevens van goede kwaliteit. De staat van instandhouding van de wolf in Slovenië wordt ondanks enige twijfel over bepaalde roedels nog steeds als gunstig bestempeld. De twijfel bestaat uit het wegvallen van een aantal wolven, waaronder wolven die telemetrisch gevolgd werden, zonder dat de oorzaak goed kon worden achterhaald. De onderzoekers vrezen dat deze wolven illegaal zijn gedood. Tijdens de laatste twee seizoenen van monitoring is de situatie in het alpiene deel van het door wolven bezet gebied aanzienlijk gewijzigd, aangezien afgelopen seizoen alle drie de nieuw opgerichte roedels in dat gebied nesten hebben gekregen. Hoewel één van de drie roedels zijn reproductieve mannetje is kwijtgeraakt, en het dus zeer waarschijnlijk is dat deze roedel uiteen zal vallen, wordt verwacht dat de verspreiding naar de Sloveense alpen zal versnellen.

A. Grootste bedreigingen voor de wolf

Als grootste bedreigingen voor de wolf worden genoemd: vooroordelen, angst en onbegrip over de soort, verlies van habitat en verlies van natuurlijke prooidieren. Wolven hebben voldoende natuurlijke prooien nodig om te overleven, daarom is een goed beheer van wilde hoefdieren – met inachtneming van de voedselbehoefte van de wolf - noodzakelijk. Het verminderen van de overvloed aan reeën en edelherten als belangrijkste prooi voor wolven kan leiden tot frequentere predatie op huisdieren en bijgevolg tot meer schade.²⁴⁰ Ook het illegaal doden en hybridisatie worden genoemd. Hoewel dit fenomeen niet zo ernstig is als in sommige andere landen, zijn twee roedels met hybriden ontdekt.²⁴¹ Dit volgt ook uit het rapport 'Monitoring of Conservation Status of Wolves in Slovenia during the 2017/2020 period'.²⁴² Daarin wordt geadviseerd dat het voor het behoud van de Sloveense wolvenpopulatie op lange termijn het beste is om alle bekende wolf--hondenhybriden uit de populatie te verwijderen.

De belangrijkste knelpunten als gevolg van de aanwezigheid van de wolf zijn aanvallen op vee en in sommige gevallen concurrentie met jagers op prooidieren, met name hoefdieren. In het afgelopen decennium zijn de aanvallen van de wolf eerst afgenomen, maar sinds 2017 is sprake van een toename van vooral aanvallen op schapen en geiten. Ook het aantal aanvallen op groter vee neemt toe. Dit is een knelpunt omdat de meeste preventieve maatregelen zijn ontwikkeld ter bescherming van kleinere dieren. De verdere verspreiding van de wolf wordt ook in bergweidegebieden als een

²³⁸ http://www.natura2000.si/fileadmin/user_upload/IP_PAF_Slovenia_final.pdf

²³⁹ https://www.volkovi.si/wp-content/uploads/Summary_of_the_report.pdf

²⁴⁰ <https://www.carnivoradinarica.eu/en/large-carnivores/wolf/what-threatens-wolves/>

²⁴¹ <https://www.lifewolfs.eu/en/the-wolf-in-the-alps/the-wolf-in-slovenia/>

²⁴² http://www.natura2000.si/fileadmin/user_upload/knjiznica/raziskave/Volk_Summary_of_the_report.pdf

knelpunt ervaren, omdat deze gebieden ook populaire recreatiegebieden vormen. In gemeenschappen waar men niet gewend is aan de aanwezigheid van de wolf leidt dit tot angst.²⁴³

B. Internationale samenwerking²⁴⁴

Slovenië werkt sinds drie jaar samen met Kroatië in het Interreg programma Carnivora Dinarica.²⁴⁵ Het Carnivora Dinarica-project is gericht op het verbeteren van de staat van instandhouding van grote predatoren - wolven, beren en lynxen - in Natura 2000-gebieden in Slovenië en Kroatië. De belangrijkste doelstellingen zijn het aanpakken van tekortkomingen in het grensoverschrijdend beheer van grote predatoren, het verminderen van de risico's voor grote predatoren en het verminderen van de misverstanden over de rol van grote predatoren in het ecosysteem. Verschillende informatieve activiteiten hebben bijgedragen aan het verminderen van het aantal conflicten met grote predatoren: met de donatie van elektrische hekken en herdershonden zijn conflicten in de landbouw aangepakt. Ook zijn op locaties verkeersmaatregelen genomen. Verder heeft het project ingezet op bewustmaking voor het opbouwen van betere relaties tussen mensen en grote predatoren. Informatie over de juiste hulpmiddelen en technieken en hun gedrag leidt naar een betere co-existentie. Er is veel geïnvesteerd in voorlichting, rekening houdend met de wensen en verwachtingen van omwonenden. De activiteiten omvatten ontmoetingen met lokale belanghebbenden, ontwikkeling van educatieve routes over grote predatoren, educatieve video's, een tweetalig projectmagazine, richtlijnen voor biologiedocenten en een didactische hoek op basisscholen. Een van de meest omvangrijke activiteiten was de oprichting van DINA, een groot predatorencentrum in Pivka. Het project is in augustus 2021 afgesloten, maar de samenwerking zal worden voortgezet.

Op dit moment loopt verder het project lifewolfalps (2019-2024).²⁴⁶ Het project omvat vier Alpenlanden: Italië, Frankrijk, Oostenrijk en Slovenië. Hoofddoelen zijn om gefragmenteerde praktijken van wolvenbeheer (zowel op lokaal als op landelijk niveau) te stroomlijnen op het niveau van de Alpiene populatie, door gecoördineerde acties uit te voeren over het hele Alpenecosysteem, zowel waar de wolf al 20 jaar aanwezig is (Westelijke Alpen) en waar het proces van her kolonisatie net is begonnen (Centraal-Oostelijke Alpen). Onderdeel vormt het opzetten van een grensoverschrijdend netwerk van professionals, langdurige grensoverschrijdende monitoring en het genereren van gegevens over deze wolven op populatieniveau. Specifieke doelstellingen zijn onderzoek naar de wolvenpopulatie, naar hybridisatie, en aanpak van vergiftiging en stroperij. Een tweede hoofddoel is vermindering van conflicten mensen-wolf en bevordering van co-existentie.

C. Monitoring

De monitoring staat in het licht van de internationale samenwerking en het beoordelen van de staat van instandhouding van de soort. Recent werd het rapport "Monitoring van de staat van instandhouding van wolven in Slovenië in 2017/2020", gepubliceerd dat wordt gefinancierd door het ministerie van Milieu en Ruimtelijke Ordening.²⁴⁷ Voor de bepaling van de staat van instandhouding werden meerdere methoden gebruikt, waaronder veldonderzoek via gestandaardiseerde protocollen, laboratoriumtests en kwantitatieve methoden. Tezamen vormen zij een integrale benadering van monitoring ten behoeve van het vaststellen van de staat van instandhouding van de wolvenpopulatie in Slovenië. Daarbij wordt ook gekeken naar roedels die hun leefgebied grensoverschrijdend hebben met Kroatië.

6. Actief soortenbeleid

Het 'Decree on the protection of wild animals' biedt de mogelijkheid dat de nationale overheid voor bepaalde soorten een strategie vaststelt en op basis van die strategie een nader uitgewerkt actieplan opstelt. Er was vooral behoefte aan het ontwikkelen van deze beleidsdocumenten voor drie grote

²⁴³ <https://www.lifewolfalps.eu/en/the-wolf-in-the-alps/the-wolf-in-slovenia/>

²⁴⁴ <https://www.lifewolfalps.eu/en/about-the-project/> ; <https://www.europarc.org/wp-content/uploads/2018/03/Large-Carnivores-management-plans-best-practice.pdf>

²⁴⁵ <https://www.carnivoradinarica.eu/en/>

²⁴⁶ <https://www.lifewolfalps.eu/en/> ;

<https://skupnostobcin.si/wp-content/uploads/2018/03/bilateral-dialogue-with-slovenia-support-document.pdf>

²⁴⁷ https://www.volkovi.si/wp-content/uploads/Summary_of_the_report.pdf

predatoren: de bruine beer, de wolf en de lynx. De nationale strategie voor instandhouding en duurzaam beheer van wolf (*Canis lupus*) werd in 2009 aangenomen. Deze vormt de basis voor het beheer van wolvenpopulaties. De strategie is uitgewerkt in een actieplan voor duurzaam beheer van een populatie wolven (*Canis lupus*) in Slovenië voor de periode 2013-2017 (herzien in 2015). De geldigheid van het actieplan is in 2017 geëindigd. Het is onduidelijk of een nieuw actieplan is vastgesteld.²⁴⁸

7. Natura 2000

De procedure voor aanwijzing is opgenomen in art. 33 van de Nature Conservation Act. De aanwijzing van gebieden is gestart in 2001. Bijna 38% van het grondgebied van Slovenië valt onder het Natura 2000-netwerk.²⁴⁹ Slovenië heeft 355 Natura 2000 gebieden, waarvan 324 zijn aangewezen op grond van de Hrl en 31 onder de Vrl.²⁵⁰ Voor de wolf zijn 5 grote Natura 2000-gebieden aangewezen.²⁵¹ De gebieden zijn opgenomen in de Decree on special protection areas (Natura 2000 areas). De maatregelen voor Natura 2000-gebieden zijn opgenomen in het Natura 2000 Management Programme (PUN). De verplichting tot vaststelling van het PUN vloeit voort uit de hiervoor genoemde Decree. Het PUN bevat beschermingsdoelstellingen en beschermingsmaatregelen voor specifieke soorten in ieder Natura 2000-gebied. Daarnaast bevat het indicatoren om effectiviteit van maatregelen te monitoren. Slovenië kent geen separate plannen voor afzonderlijke gebieden, behalve in bepaalde gevallen, waarin de Natura 2000 status overlapt met andere beschermingsregimes.

Er is geen specifieke overheidsinstantie die verantwoordelijk is voor het geheel aan Natura 2000 maatregelen. De bevoegdheden zijn verdeeld. Het ministerie van Environment and Spatial Planning heeft belangrijke bevoegdheden, zoals onder andere het behoud van de biodiversiteit en het omgaan met klimaatverandering. Het ministerie heeft een belangrijke taak bij de voorbereiding en uitvoering van wetgeving. Bij de uitvoering van Natura 2000 beschermingswetgeving speelt ook een onderdeel van het ministerie – Slovenian Environment Agency - een belangrijke rol. Wetenschappelijke inbreng wordt geleverd via het Institute of the Republic of Slovenia for Nature Conservation.

248 <https://skupnostobcin.si/wp-content/uploads/2018/03/bilateral-dialogue-with-slovenia-support-document.pdf>

249 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0635&from=FR>;
http://awsassets.panda.org/downloads/study_evaluation_to_support_fitness_check_of_nature_directives_final.pdf

250 <https://slovenia.si/this-is-slovenia/natura-2000-in-slovenia/> ; https://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/report_si_en.pdf ;
<https://skupnostobcin.si/wp-content/uploads/2018/03/bilateral-dialogue-with-slovenia-support-document.pdf>

251 <https://eunis.eea.europa.eu/species/Canis%20lupus>

10. Oostenrijk

Voor Oostenrijk kwalificeert de wolf onder bijlage II en bijlage IV van de Habitatrichtlijn.

1. Algemeen

Vanaf 1998 werden in de jaren 2002, 2004, 2005 en 2007 binnen Oostenrijk sporadisch waarnemingen gedaan van een (enkele) wolf. 2009 was de eerste keer dat in de loop van het jaar meerdere wolven in Oostenrijk werden waargenomen. Het bewijs van het eerste roedel werd in 2016 gevonden op het militaire oefenterrein Allentsteig (Neder-Oostenrijk). Tussen 2018 en 2020 werden er elders in het noorden van Neder-Oostenrijk nog twee reproducties vastgesteld. Tot aan heden (2021) blijft het aantal waarnemingen van wolven en ook voortplanting binnen Oostenrijk beperkt. Uit DNA-onderzoek volgt dat de wolven die binnen Oostenrijk worden waargenomen uit verschillende populaties afkomstig zijn. De meeste wolven hebben hun oorsprong uit andere Alpenregio's, de Balkan en de Karpaten. Een van de ouderdieren van het eerste roedel in Allentsteig blijkt echter afkomstig uit de Centraal-Europese laaglandpopulatie. (Bron: Heurich, 2019)²⁵².

Uit de meest recente rapportage van de wolvenmonitoring²⁵³ volgt dat in 2018 en 2019 ook sprake was van twee reproducerende roedels in het grensgebied Neder-Oostenrijk/Ober-Oostenrijk-Tsjechië, maar dat na één jaar van reproductie er daarna geen nakomelingen konden worden vastgesteld. Gevolg was dat in 2020 er in Oostenrijk weer een lager aantal welpen werden geteld dan in de voorgaande jaren. In 2020 kon alleen in de Allentsteig-roedel reproductie worden vastgesteld. De meeste waarnemingen van wolven worden gedaan in Neder Oostenrijk, en daarnaast de landen Salzburg, Tirol, Vorarlberg en Kärnten. De verwachting is dat, zodra de wolf erin slaagt voet aan de grond te krijgen in de Zwitserse en de aangrenzende Italiaanse Alpen, er ook in Oostenrijk een versnelling van de aantallen en verspreiding van wolven te verwachten is.

2. Implementatie van de Habitatrichtlijn

De Hrl vereist omzetting in het nationale recht van de lidstaten. Nu heeft Oostenrijk een bijzondere staatsrechtelijke structuur waarbij nationale wetgeving op het gebied van natuurbescherming ontbreekt. De daadwerkelijke wetgevende bevoegdheid voor jacht en natuurbescherming valt in Oostenrijk direct toe aan de regeringen van de negen Bundesländer. De enige federale geconsolideerde 'regeling' in relatie tot de Hrl is het "Gesamte Rechtsvorschrift für Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume" (Volledige wettelijke bepaling voor het verdrag inzake het behoud van Europese wilde planten en dieren en hun natuurlijke habitats).²⁵⁴ Via deze regeling wordt op federaal niveau de volledige tekst van de Hrl overgenomen in 'Nationaal recht'. Staatsrechtelijk dienen de 9 Oostenrijkse 'Bundesländer' elk afzonderlijk de voorwaarden uit de Hrl om te zetten in landswetgeving. De regeringen van de Bundesländer, de aangewezen districtsautoriteiten of jachtorganisaties zijn volledig belast met de uitvoering van de relevante regelgeving. Het ontbreken van een natuurbeschermingswet op federaal niveau brengt wel spanning met zich mee. Er zijn negen deelstaten met elk hun eigen jacht- en/of natuurbeschermingswetten, regelingen of verordeningen. Landsgrensoverschrijdende beschermings- of beheersmaatregelen worden als complex ervaren, doordat rekening moet worden gehouden met zo ongeveer 27 verschillende wetten of regelingen (bron: site WWF).

²⁵² <https://baer-wolf-luchs.at/wolf.htm>

²⁵³ Österreichzentrum Bär, Wolf, Luchs, 2021: Statusbericht Wolf: Situation des Wolfs in Österreich.18 S.

²⁵⁴ <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10010447>

Bundesland	Stellung im Jagdgesetz	Schonvorschriften	Besonderer Schutzstatus im Sinne des Art.12 FFH-RL
Burgenland	Wild (Haarwild/ Raubwild), Jagdbare Tiere: § 3 Abs 1 Z 1	ganzjährig geschont: § 2 Abs 1 Z 1 lit b Bgld WildstandregulierungsVO § 78 Abs. 4 Bgld.-JG	-
Kärnten	Wild (Haarwild/ Raubwild): § 4 Abs 1 lit a	ganzjährig geschont: § 51 Abs 1 K-JG sowie § 6 Abs 1 DVO Ktn JG	§ 51 Abs 4a K-JG § 52 Abs 2a K-JG § 100a K-JG
Niederösterreich	Wild (Haarwild) - nicht jagdbar: § 3 Abs 1 Z 1 und Abs 2	Nicht jagdbar: § 3 Abs 2	§ 3 Abs 4 NÖ JG
Oberösterreich	Wild (Haarwild/ Raubwild), Jagdbare Tiere: § 3 Abs. 1 Oö. Jagdgesetz 1964 in Verbindung mit Anlage 1 lit a	Ganzjährig geschont: § 1 Abs. 1 Oö Schonzeitenverordnung 2007	§ 48 Abs. 3-7 und § 49 Abs. 3 Oö. JG
Salzburg	Wild (Haarwild/ Beutegreifer): § 4 Z 1 lit b	Ganzjährig geschont nach § 54 Abs 3	§§ 103 bis 104b Sbg JG
Steiermark	Wild: § 2 Abs1 lit d	Ganzjährig geschont, da keine Jagdzeiten festgesetzt: § 2 Stmk JagdzeitenVO	§ 17 Stmk. NSchG 2017 § 3 Stmk ArtenschutzVO
Tirol	Jagdbare Tiere (Haarwild/ Beutegreifer): §2 Abs 1 in Verbindung mit Anlage 1	Ganzjährig geschont (§ 1 Abs 3 2.DVO Tir JG)	§ 24 Tir NschG iVm § 4 Tiroler Naturschutzverordnung
Vorarlberg	Wild (Haarwild/ Raubwild): § 4 Abs 1 Vbg JG	Ganzjährig geschont, § 26 lit b Vbg JVO	§ 6 Vbg NschVO
Wien	-	-	§ 10 Abs 3 Wr NschG in Verbindung mit § 4 Abs 1 Wr NSchVO

FIGUUR 4, OVERZICHT VAN DE POSITIE VAN DE WOLF IN DE BETREFFENDE BUNDESLÄNDER (BRON: ÖSTERREICHZENTRUM BÄR, WOLF, LUCHS, 2021: WOLFSMANAGEMENT IN ÖSTERREICH, PAGINA 12¹).

Voor de inhoudelijke items wordt hieronder de wetgeving en eventuele verordeningen van twee van de negen Bundesländer uitgewerkt. Er is gekozen voor Neder-Oostenrijk vanwege het voorkomen van de voortplantende roedel in Allentsteig en Tirol als het grootste Bundesland met relatief veel waarnemingen wolf.

'No go areas' voor de wolf

Voordat wij ingaan op de specifieke wetgeving willen wij nog even kort stilstaan bij het volgende: Ook in Oostenrijk is opgeroepen tot het instellen van wolf vrije-zones.

In juli 2020 is een petitie ingediend bij de regering van Boven-Oostenrijk om (o.a.) "wolf vrije zones" te creëren. Deze petitie stelde vervolgens dat een dergelijke wolf vrije zone zou moeten gelden voor het gehele Bundesland. Vergelijkbare petitie's zijn ook in Salzburg en Tirol ingediend. De grond hiervoor was het "behoud van traditionele weiden en alpenlandbouw" in deze bundesländer. In het

document Protect (2021)²⁵⁵ wordt op de inhoud van deze petitie ingegaan. Daarbij wordt voor wat betreft de juridische (on)mogelijkheid van dergelijk wolf vrije zones enkel het volgende gesteld: De mogelijkheid om dergelijke zones aan te wijzen heeft de Europese Commissie al verworpen: "Regionale wolf vrije zones" zijn om verschillende redenen niet mogelijk onder EU-wetgeving". Dit standpunt is waarschijnlijk gebaseerd op de al eerder aangehaalde uitspraak van Eurocommissaris Potocnik in de voorbereidende fase van een mogelijke procedure tegen de lidstaat Zweden over de bescherming van wolven.²⁵⁶ In de pers is veel aandacht geweest voor dit onderwerp.²⁵⁷

Vervolgens beschrijft het rapport van Protect dat er juist een verplichting bestaat voor het aanwijzen van beschermde gebieden en dat ook bescherming van het natuurlijk verspreidingsgebied een vereiste is die uit de Hrl voortvloeit. Wanneer tegemoet zou worden gekomen aan de wens tot wolvenvrije zones zou eerst een wijziging van de juridische beschermingsstatus van de wolf nodig zijn. Zowel het verdrag van Bern als de Hrl zouden dienovereenkomstig moeten worden gewijzigd. Een uitweg zou zijn om de formulering in de artikelen 12 en 16 van de Hrl te wijzigen van "natuurlijke verspreidingsgebieden" in "in aangewezen beschermde gebieden", zodat de zeer strikte bescherming alleen geldt in deze aangewezen gebieden.

Voorwaarde voor ingrijpen in de wolvenpopulatie is in ieder geval dat dit het bereiken van de gunstige staat van instandhouding niet in de weg staat. "Vanuit biologisch oogpunt vertegenwoordigen alle in Europa genoemde subpopulaties wolven min of meer een totale populatie, aangezien wolven over een afstand tot 1000 km kunnen trekken waarbij de genetische uitwisseling over lange afstanden wordt gegarandeerd. Artikel 12 van de Hrl verwijst echter naar de gunstige staat van instandhouding in de lidstaten. De formulering in artikel 16 voorziet echter niet in een strikte koppeling met de landsgrenzen. Het doel zou daarom moeten zijn om in de Hrl duidelijker te definiëren wanneer op Europees niveau een gunstige staat van instandhouding moet worden aangenomen en om te verduidelijken dat de gunstige staat van instandhouding niet moet worden beschouwd in relatie tot het nationale maar het Europese niveau."

3A. Soortenbescherming NIEDER ÖSTEREICH

A. NÖ Naturschutzgesetz 2000

De Neder Oostenrijkse Natuurbeschermingwet bevat in paragraaf 18 de soortenbeschermingsbepalingen ook voor strikt beschermde soorten, die niet aangewezen zijn als Wild onder het NO Jagtgesetz 1974.

Volgens Sectie 3, lid 1, punt 1, van de Neder-Oostenrijkse jachtwet valt de wolf onder het toepassingsgebied van deze jachtwet, maar wordt in paragraaf 2 gedefinieerd als niet-bejaagbaar wild en dat elke vorm van vangen of doden van de wolf, maar ook verstoring van voortplantings- of rustplaatsen, het bezitten of transporteren van wolven verboden is.

B. NÖ JagdGesetz²⁵⁸

Paragraaf 3 (Wild/bejaagbare dieren) onder 1: De volgende wilde diersoorten vallen onder het toepassingsgebied van deze wet: Haarwild: eland, edel-, dam-, sikahert, ree, gems, steenbok, moeflon en wild zwijn (hoefwild); de bruine haas en de alpen- of berghaas, het wilde konijn, de marmot; de beer, de lynx, de wasbeerhond, de wasbeer, de das, *de wolf*, de vos, de boom- en steenmarter, de bunzing, de wezel, de wilde kat;

Onder 2 wordt aangegeven dat deze soorten bejaagbaar zijn, met uitzondering van: Beer, lynx, wolf en wilde kat.

Onder 4 wordt voor deze laatste soorten gelden de volgende verboden:

1. Verbod op elke opzettelijke vorm van vangen of doden;

²⁵⁵ Protect (2021): Wolfsschutz – Überlegungen und Vorschläge zu Forderungen in Petitionen, im Auftrag der Oö. Umweltanwaltschaft, 23. Januar 2021, 20 pp.

²⁵⁶ Letter from Commissioner Potocnik to the Swedish Environment Minister Carlgren (7 December 2010).

²⁵⁷ der standard 2020, salzburger nachrichten 2020, tiroler tageszeitung 2020, wiener zeitung 2020, orf 2020b)

²⁵⁸ <https://weidwerk.at/artikel/der-wolf-zwischen-vollschutz-und-management-2250592>

2. Verbod op elke opzettelijke verstoring, met name tijdens de broed-, opfok-, winterslaap- en trekperiode;
3. Verbod op enige beschadiging of vernieling van voortplantings- of rustplaatsen;
4. Verbod op bezit of vervoer;
5. Verbod op handel of uitwisseling;
6. Verbod op het aanbod tot verkoop of ruil.

3.B Soortenbescherming TIROL

Voor Tirol geldt dat de wolf onder het beschermingskader valt van de jachtwet. In deze wet zijn voor de wolf de zogenaamde soortbeschermingsvoorwaarden opgenomen. In de natuurbeschermingswet wordt geregeld welke organisatie of personen bevoegd zijn voor de uitvoering van deze wet, waarbij deze wet zich richt op gebiedsbeschermingsmaatregelen waaronder ook de aanwijzing van Natura 2000-gebieden.

A. Tiroler Jagdgesetz 2004 - TJG 2004

De wolf is in de Tiroler jachtwet opgenomen als 'jachtwild' (Anlage zu § 2 Abs. 1 erster Satz). De bevoegdheid om de jacht toe te staan op de wolf ligt bij landsregering. Op grond van deze wet is de jacht op de wolf in Tirol het gehele jaar gesloten (Abschnitt 8, Besondere jagdwirtschaftliche Vorschriften, § 36 Jagd- und Schonzeit).^{259 260}

B. Tiroler Naturschutzgesetz 2005 - TNSchG 2005

§ 42 autoriteiten (1): De districtsbestuursorganen zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van deze wet, tenzij in lid 2 of anderszins in deze wet anders is bepaald²⁶¹.

In de onderliggende Naturschutz Verordnung²⁶² wordt voor soorten van Bijlage IV geen uitzondering gemaakt op voornoemde paragraaf in het Naturschutzgesetz. Dit houdt in dat de districtsbestuursorganen (die Bezirksverwaltungsbehörden) bevoegd zijn voor besluitvorming.

4 A. Toestaan van uitzonderingen op de bescherming NIEDER ÖSTEREICH

A. Neder-Oostenrijkse Jachtwet.

In 2018 is § 100a opgenomen in de Neder-Oostenrijkse Jachtwet. In deze paragraaf is geregeld onder welke voorwaarden afwijkingen (derogatie) op deze verboden mogelijk zijn om mensen te beschermen en schade door wolven te voorkomen. In lid 2 van de bepaling is bepaald dat de persoon die bevoegd is om te jagen een officieel mandaat kan krijgen om een wolf af te schrikken of te schieten als de gezondheid of veiligheid van mensen of de openbare veiligheid dit vereist. Volgens lid 3 kunnen ook preventiemaatregelen tegen wolven worden gelast om aanzienlijke schade in de land- en bosbouw of andere aanzienlijke economische schade te voorkomen. In ieder geval voorziet de wet uitdrukkelijk alleen in afschot als laatste redmiddel.

B. Maatregelen om mensen te beschermen en schade te voorkomen

Indien het in het belang van de volksgezondheid of de openbare veiligheid, met inbegrip van de verdediging en bescherming van de burgers, noodzakelijk blijkt in een jachtgebied of in meerdere aangrenzende jachtgebieden maatregelen te nemen tegen de wolf, heeft het districtsbestuur de mogelijkheid een ambtshalve opdracht te verstrekken uit aan de jachtgerechtigde in overeenstemming voor:

- Afschrikken (Vergrämung) of - als laatste redmiddel -
- Afschot.

Ook in geval het nodig blijkt om significante landbouw-, bosbouw-, visserij-, water- of andere significante economische schade af te wenden in een jachtgebied of in meerdere aangrenzende

²⁵⁹ <https://www.tirol.gv.at/umwelt/umweltrecht/na00/>

²⁶⁰ <https://www.tiv.at/service/jagdzeiten/>

²⁶¹ <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrT&Gesetzesnummer=20000252>

²⁶² <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrT&Gesetzesnummer=10000256>

jachtgebieden, maatregelen tegen de beer, wolf en lynx moet de districtsbestuursautoriteit ambtshalve opdracht geven aan de jachtgerechtigde(n) om de volgende handelingen uit te (kunnen) voeren:

- vangen,
- verdoven,
- zenderen,
- Afschrikken of - als laatste redmiddel -
- Afschot.

Aan de opdracht kan bij verordening nadere informatie worden verstrekt en de opdracht moet passend zijn en in tijd beperkt en de voorgeschreven eisen of voorwaarden bevatten.

C. Verordening rond 'probleemwolven'

(Verordnung betreffend Maßnahmen zum Schutz von Menschen und Abwendung von Schäden nach dem NÖ Jagdgesetz 1974)

De deelstaatregering van Neder-Oostenrijk heeft een aparte verordening²⁶³ uitgevaardigd op grond van § 100a Neder-Oostenrijkse jachtwet. In deze verordening wordt gespecificeerd welk gedrag een wolf moet vertonen om als 'probleemwolf' aangemerkt te worden. Samengevat houdt dit in dat "problematisch gedrag" van een wolf in het feit dat een specifieke wolf mensen (al dan niet vergezeld van een hond) van nabij volgt ondanks pogingen om ze weg te jagen of wanneer een wolf de passende maatregelen voor bescherming van vee minstens twee keer weet te overwinnen en daarna gehouden dieren heeft gedood.

Vervolgens wordt uitgewerkt in welke situaties een ontheffing kan worden afgegeven voor afschrikken of afschot.

4.B Toestaan van uitzonderingen op de bescherming TIROL

A. Tiroler Naturschutzgesetz 2005 - TNSchG 2005

§ 42 autoriteiten (1): De districtsbestuursorganen zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van deze wet, tenzij in lid 2 of anderszins in deze wet anders is bepaald²⁶⁴.

In de onderliggende Naturschutz Verordnung²⁶⁵ wordt voor soorten van Bijlage IV geen uitzondering gemaakt op voornoemde paragraaf in het Naturschutzgesetz. Dit houdt in dat de districtsbestuursorganen (die Bezirksverwaltungsbehörden) bevoegd zijn voor besluitvorming.

Het land Tirol heeft in § 24 (Geschützte Tierarten) van het Naturschutzgesetz onder 1 t/m 8 de in de Hrl opgenomen verboden alsmede de wettelijke belangen op grond waarvan derogatie mogelijk is overgenomen. Ook zijn in dit artikel de in de Hrl opgenomen verboden tot gebruik van bepaalde vang en dodingsmiddelen benoemd.

Gekoppeld aan deze paragraaf en onderliggende artikelen is in artikel 1 bepaald dat de landsregering via een Verordening de diersoorten moet benoemen die onder de bepalingen van deze paragraaf vallen. In de Verordening 'Schutz von Tieren § 4 Geschützte Tierarten nach Anhang IV lit. a der Habitat-Richtlinie' wordt de wolf onder het beschermingsregime van voornoemde paragraaf van de wet geschaard.

5. De beoordeling van de staat van instandhouding van de wolf

De vereniging "Vereins Österreichzentrum Bär, Wolf, Luchs"²⁶⁶ heeft begin 2021 een (vernieuwd) wolvenmanagementplan gepresenteerd.²⁶⁷ Dit nieuwe 'Beheerplan' zal gaan dienen als leidraad voor de verantwoordelijke overheden en organisaties (zie verder: Wolvenplan Oostenrijk). Dit plan gaat in op (het bereiken van) de gunstige staat van instandhouding van de wolf, maar doet (helaas) geen

²⁶³ <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrNO&Gesetzesnummer=20001208>

²⁶⁴ <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrT&Gesetzesnummer=20000252>

²⁶⁵ <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrT&Gesetzesnummer=10000256>

²⁶⁶ zie <https://baer-wolf-luchs.at/index.htm>.

²⁶⁷ Österreichzentrum Bär, Wolf, Luchs, 2021: Wolfsmanagement in Österreich. Grundlagen und Empfehlungen. Aktualisierte Version 2021. 37 S.

uitspraak over hoe de staat van instandhouding van de wolf binnen Oostenrijk wordt beoordeeld. Hiervoor moet worden teruggegrepen op een ander (eveneens recent) rapport dat voor de landsregering van Ober Ostereich is opgesteld.²⁶⁸ Dit naar aanleiding van een petitie naar de landsregering waarin wordt opgeroepen om voor Boven-Oostenrijk in te zetten op een aangepast wolvenmanagement. In dit rapport wordt gedetailleerd stil gestaan bij - onder andere - de status van de wolf binnen Oostenrijk (mate van bedreiging en ook de staat van instandhouding). Samengevat komt men hier tot de conclusie dat binnen geheel Europa de wolf moet worden beschouwd als niet bedreigd. Verwezen wordt naar Boitani 2018.²⁶⁹ Verder wordt ingegaan op de daarin gehanteerde classificatie welke gebaseerd is op drie te onderscheiden aparte populaties, namelijk de Karpaten populatie, de Dinarides-Balkan populatie en de Baltische populatie. Vervolgens wordt gesteld dat deze (gunstige) 'Europese' classificatie niet van toepassing is op de voor Oostenrijk relevante Alpenpopulatie. De Alpenpopulatie is geclassificeerd als bedreigd (VU). Hetzelfde geldt voor de Centraal-Europese populatie waarvan enkele individuen ook in Oostenrijk zijn waargenomen.

A. Internationale samenwerking

Oostenrijk neemt deel aan grensoverschrijdende samenwerking in relatie tot maatregelen voor de Alpiene wolvenpopulaties, het LifeWolfAlps project²⁷⁰, waarin onder ander ingezet wordt op het opstellen van management plannen en ook monitoring ten behoeve van de Alpine wolvenpopulatie als geheel. Deze wolvenpopulatie, hoewel ze demografisch en ruimtelijk toeneemt, is nog in een ongunstige staat van instandhouding. In meer dan 60% van de Alpen komen zelfs nog geen wolven voor. Een specifieke beoordeling van de "hele alpenpopulatie" is echter nog niet gedaan. Het betreffende Life-project wil dit aanpakken. De recente bevolkingstoename zorgde voor lokale conflicten en misvattingen over de feitelijke kwetsbaarheid van de bevolking. In de oostelijke Alpen documenteren we het eerste contact tussen die oorspronkelijk met elkaar verbonden waren, maar wolven hebben zich nog niet met succes in dit gebied gevestigd. De populatie is – vanwege de contacten tussen zowel de Apennijnse, Dinarische als Centraal Europese populaties - van groot strategisch belang voor Europa en de gezamenlijke Europese wolvenpopulaties. Naast bovenbeschreven grensoverschrijdend Life-Project werken Oostenrijkse wetenschappers, samen met collega's uit Frankrijk, Italië, Zwitserland, Duitsland en Slovenië samen in een grensoverschrijdend project verenigd in de Loup Alpin Group, gericht op de Alpine wolvenpopulatie.. De grensoverschrijdende wolvenpopulatie is onderworpen aan een gestandaardiseerde monitoring tussen de betrokken landen.

B. Monitoring

Monitoring – eveneens van de Alpine wolvenpopulatie - vindt ook plaats binnen het "WISO"-platform²⁷¹ (Grote predatoren, wilde hoefdieren en samenleving) dat haar grondslag kent in de Alpine Conventie.

6. Actief soortenbeleid

Zoals hiervoor al beschreven ligt de wettelijke bevoegdheid bij de 9 regeringen van de Oostenrijkse Bundesländer. Dat houdt ook in dat het treffen van maatregelen om actief soortenbeleid uit te voeren, om de wolf in een gunstige staat van instandhouding te brengen of te houden de verantwoordelijkheid is van deze regeringen. Zoals hiervoor al vermeld houdt deze versnippering in dat elk Bundesland zelf aan de slag moet om beleid te formuleren en ook maatregelen te treffen. Om toch op federaal niveau deze materie te kunnen aanpakken is al meerdere jaren terug het Koordinierungsstelle für den Braunbären, Luchs und Wolf (Coördinatiebureau voor de bruine beer, lynx en wolf), kortweg KOST opgericht.²⁷² De KOST had tot taak maatregelen te nemen in het kader van beheer en bescherming van de drie grote predatoren (Bruine beer, Wolf en Lynx) binnen

²⁶⁸ Protect (2021): Wolfsschutz – Überlegungen und Vorschläge zu Forderungen in Petitionen, im Auftrag der Oö. Umweltanwaltschaft, 23. Januar 2021, 20 pp.

²⁶⁹ Rode Lijst van Zoogdieren in Europa (BOITANI 2018)

²⁷⁰ <https://www.lifewolfalps.eu/en/>

²⁷¹ <https://www.alpconv.org/en/home/organisation/thematic-working-bodies/detail/large-carnivores-wild-ungulates-and-society-working-group-wiso/>

²⁷² Het jaar van oprichting kon niet worden achterhaald.

Oostenrijk en te zorgen voor eenduidige procedures en samenwerking tussen de autoriteiten van de verschillende Bundesländer. Dit bureau leverde al in 2012 een wolvenmanagement plan af.²⁷³ In 2019 zijn de taken van het KOST overgenomen door een nieuw opgerichte vereniging "Vereins Österreichzentrum Bär, Wolf, Luchs".²⁷⁴ De gekozen organisatievorm is de poging om thema's samen aan tafel te bespreken, te coördineren en verder uit te werken, ongeacht de bestaande bevoegdheidssituatie, die primair bij de deelstaten ligt. Een van de belangrijkste taken van deze organisatie is het coördineren van de monitoring van grote predatoren op basis van uniforme normen voor de beoordeling van aanwijzingen en met inbegrip van DNA-analyses. Het idee van de vereniging is om deze overkoepelende taken samen binnen de kaders van de diverse wetten het hoofd te bieden. Naast de Bruine beer, wolf en Lynx neemt deze organisatie nu ook de steeds vaker waargenomen Goudjakhals mee in hun monitoringswerk.

A. Wolvenplan Oostenrijk

Het recent (2021) gepresenteerde Wolvenplan²⁷⁵ is een opvolger van een plan uit 2012. De juridische status van dit plan is wat ongewis daar in de analyse van de wetgeving en verordeningen in Nieder Österreich en Tirol geen directe verwijzing naar dit plan is terug te vinden.

In het plan wordt vooral en in hoofdzaak een beschrijving gegeven van de juridische situatie van de wolf, de organisatie rondom afwikkeling van schade en ook monitoring van de wolf. In Hoofdstuk 10 (Umgang mit Wölfen in besonderen Situationen) worden - in vrij algemene bewoordingen - maatregelen beschreven in geval van:

- gevaarstelling voor de mens
- situaties met honden, inclusief aanbevelingen tot handelingen;
- situaties met vee (Nutztiere), inclusief aanbevelingen tot handelingen.

B. Dode wolf

In hoofdstuk 11 (Sonderfälle) wordt concreet ingegaan op eventueel te nemen beheersmaatregelen in specifieke situaties.

Als er een karkas wordt gevonden en het vermoeden bestaat dat het een wolf is moet deze vondst per omgaande aan de betreffende jachthouder of de politie worden gemeld. Vervolgens moet de vondst aan de betreffende bevoegd gezag (Bezirksverwaltungsbehörde) worden gemeld. Het handelingsdoel is om zo snel mogelijk de vindplaats te kunnen onderzoeken en het kadaver op juiste manier te bergen en te koelen en daarna autopsie uit te kunnen voeren.

C. Zieke of gewonde wolf

Als een gewonde of zieke wolf wordt gevonden of wordt vermoed dat het gevonden dier een gewonde of zieke wolf is moet ook direct de betreffende jachthouder of de politie worden ingeschakeld. Waarna deze het bevoegd gezag inschakelen. De beslissing of het dier pijnloos moet worden gedood of moet worden achtergelaten in het wild wordt door de bevoegde persoon, zo mogelijk in overleg met een dierenarts genomen. Opvang in een opvanglocatie (gehege) kan alleen in uitzonderingsgevallen worden toegestaan en alleen als dit voor zeer korte tijd is.

D. Hybride wolven

Met betrekking tot hybridisatie van de wolvenpopulatie in Oostenrijk en de eventuele aanpak is kort iets beschreven in hoofdstuk 11.1 van het voornoemde wolvenplan. Heel concreet wordt het plan niet en ook wordt niet heel duidelijk of en in welke mate de in Oostenrijk voorkomende wolven of wolvenpopulatie te maken heeft met hybridisatie. Verwezen wordt naar het CITES-verdrag en de daaruit voortvloeiende beschermingsstatus van de eerste paar generaties. Verder wordt – in algemene zin – gesteld dat "paringen tussen honden en in het wild levende wolven schadelijk zijn voor de wolvenpopulatie(s)". Wolf-hond-hybriden zijn mogelijk minder aangepast aan een leven in het wild en minder schuw dan wolven. Het grootste risico voor hybridisatie ziet het plan in situaties daar waar

²⁷³ Wolfsmanagement in Österreich. Grundlagen und Empfehlungen. Forschungsinstitut für Wildtierkunde und Ökologie, Veterinärmedizinische Universität Wien. 24pp.

²⁷⁴ zie <https://baer-wolf-luchs.at/index.htm>.

²⁷⁵ Österreichzentrum Bär, Wolf, Luchs, 2021: Wolfsmanagement in Österreich. Grundlagen und Empfehlungen. Aktualisierte Version 2021. 37 S.

sterk gefragmenteerde wolvenpopulaties in lage dichtheden voorkomen en waar tegelijkertijd frequente vrij rondzwervende (scharrel/zwerf-) honden worden aangetroffen. Aanbevolen wordt om de aanwezigheid van zwerfhonden aan te pakken om zo het risico op hybridisatie te verminderen.

7. Natura 2000

Uit de informatie op de website van het European Environment Agency ²⁷⁶ volgt dat in Oostenrijk voor één Natura 2000 gebied de wolf is benoemd in de aanwijzingsverordening.

Er bestaat wel enige verwarring omtrent de aanwijzing van de wolf. Uit een juridische studie uit 2021 blijkt dat Oostenrijk op grond van de Hrl verplicht is (Natura 2000) gebieden aan te wijzen die in omvang en kwaliteit geschikt zijn voor een 'draagkracht' van wolven die in Oostenrijk in de toekomst (maximaal) kunnen leven.²⁷⁷ Het betreffende rapport (Protect 2021) constateert vervolgens dat 'tot op heden' door Oostenrijk geen Natura 2000-gebied zijn aangewezen voor de wolf. Volgens ons is dus enkel voor het Natura 2000-gebied "Böhmerwald und Mühltäler" (AT3121000) de wolf in het gegevensblad benoemd als 'niet-significante soort'. In de bijbehorende gebiedsverordening is echter geen 'instandhoudingsdoel' voor de wolf geformuleerd. De waarde van het benoemen van de soort in dit Natura 2000-gebied is dan ook onduidelijk. Wellicht heeft Protect hierop willen wijzen.

²⁷⁶ <https://eunis.eea.europa.eu/species/Canis%20lupus>

²⁷⁷ Protect (2021): Rechtliche und fachliche Aspekte des Wolfsschutzes, Studie im Auftrag der Oö. Umweltanwaltschaft, 15. Januar 2021, 77 pp.

11. Slowakije

Voor Slowakije kwalificeert de wolf onder bijlage II en bijlage V van de Habitatrichtlijn.

1. Algemeen

De wolf is een inheemse soort voor de West-Karpaten. De westelijke Karpaten vormen één ecosysteem voor wolven, en omvatten delen van Slowakije, Tsjechië, Polen en Hongarije. Daarnaast vormen de Oostelijke Karpaten een samenhangend leefgebied voor wolven waartoe delen van Slowakije, Polen en Oekraïne behoren.²⁷⁸

In het verleden kwam de wolf voor in het gehele grondgebied van het huidige Slowakije. De soort kon tot de jaren zeventig van de vorige eeuw vrij worden bejaagd. De verspreiding van de wolf in Slowakije onderging grote veranderingen in de periode voor en na de Tweede Wereldoorlog. Deze veranderingen hadden voornamelijk te maken met de mate van bejaging. Er waren tijden dat de wolf met uitsterven werd bedreigd in Slowakije, vooral in de late 19e en vroege 20e eeuw. Tijdens de Tweede Wereldoorlog nam het aantal licht toe, maar daalde daarna opnieuw. Een aanzienlijke daling van de wolvenpopulatie werd geregistreerd in de jaren zestig.²⁷⁹ De wolf komt nu nog in 40% van het land voor. Na 1975 is wetgeving tot ontwikkeling gekomen waarmee de wolf gaandeweg wettelijk meer wordt beschermd. In 2016 kwam een wolvenplan tot stand, gericht op behoud van de wolf.

2. Implementatie van de Habitatrichtlijn

In 2004 werd Slowakije lid van de EU. Voor Slowakije is de plaatsing van de wolf op Bijlage II en Bijlage V van de Hrl van belang. Tot 2010 werd de wolf in ongelimiteerde aantallen bejaagd. In 2009 werd in de Hunting Regulation de vaststelling van jaarlijkse quota ingevoerd. Na de invoering van deze quota veranderde er echter niets wezenlijks. De jaarlijks quota waren hoog, en niet ingegeven door informatie over de populatieomvang in Slowakije.²⁸⁰ Reeds vele jaren waren er protesten tegen de quota voor afschot van wolven. Dit leidde tot een klacht bij de Europese Commissie die in 2013 een onderzoek instelde naar de quota in het licht van de Hrl. Dit leidde ertoe dat in dat jaar in de Nature and Landscape Protection Act werd bepaald dat de wolf is beschermd in bepaalde gebieden, waaronder Natura 2000-gebieden. Pas sinds 2021 wordt de wolf op het gehele grondgebied beschermd. Zie hierna.

3. Soortenbescherming

Sinds 1883 waren Hongaarse jachtwetten van kracht die het doden van predatoren en ongedierte op elk moment toestonden. De wolf werd tot beide categorieën gerekend. De jacht op de wolf heeft een grote impact gehad op het voorkomen van de wolf in Slowakije. Pas in 1975 kreeg de wolf enige bescherming.²⁸¹ In dat jaar werd in de Hunting Regulation vastgelegd dat de wolf alleen mocht worden bejaagd in de periode van 16 september tot en met eind januari. Verder werden de jachtmiddelen nader gereguleerd. Tot 1975 was de wolf in Slowakije niet beschermd en werd door het hele land gejaagd. In 1995 voerde Slowakije een verbod in op de jacht op wolven in het hele land en het hele jaar door. Maar in het daaropvolgende jaar bepleitte Slowakije tijdens de ratificatie van het Verdrag van Bern een uitzondering voor de wolf. Slowakije sloot zich in 1997 aan bij het Verdrag van Bern, met deze uitzondering op de bescherming van de wolf. De in 1995 in Slowakije ingevoerde beschermingsregeling werd in 1999 weer gedeeltelijk afgeschaft. In 1999 werd het jachtseizoen voor de wolf wel verder teruggebracht tot 2,5 maand (1 nov - 15 jan). Sindsdien stelde het bevoegde ministerie jaarlijks een jachtquotum voor de wolf vast.

²⁷⁸ <https://www.minzp.sk/files/sekcia-ochranyprirodyakrajiny/druhova-ochrana-prirody/programy-starostlivosti/ps-vlka-draveho-slovensku.pdf>

²⁷⁹ <https://www.minzp.sk/files/sekcia-ochranyprirodyakrajiny/druhova-ochrana-prirody/programy-starostlivosti/ps-vlka-draveho-slovensku.pdf>

²⁸⁰

https://lciepub.nina.no/pdf/635010989491744309_2013_03_25_Updated%20status%20of%20LC%20in%20Europe_Part2.pdf

²⁸¹ <https://www.ochranaprirody.cz/res/archive/326/040062.pdf?seek=1477485107>

In 2004 werd Slowakije, zoals hierboven reeds vermeld, lid van de EU. Een klacht bij de Europese Commissie over de omgang met de wolf leidde in 2013 tot de invoering van de Nature and Landscape Protection Act, waarin werd bepaald dat de wolf is beschermd in bepaalde gebieden, waaronder Natura 2000-gebieden. Sindsdien is de drijfjacht verboden en moesten gedode dieren door inspecteurs worden gezien op de plaats waar de wolf werd geschoten.²⁸² In 2015 heeft de Slowaakse wetgever enkele wijzigingen doorgevoerd om de wolvenpopulatie verder te beschermen, door een uitbreiding van gebieden waar niet gejaagd mocht worden.²⁸³ Wolven in andere gebieden waren niet beschermd: jagers in Slowakije hebben daarom buiten deze gebieden wolven kunnen blijven doden. In de media worden aantallen genoemd van 1.800 wolven sinds 2000.²⁸⁴ In het Slowaakse wolvenbeheerplan voor 2015/16 werden gebieden vastgesteld waar wolven het hele jaar door worden beschermd, met name in de grens met Polen en Hongarije. Ook werden daarin nieuwe voorschriften voor het wolvenjachtseizoen opgenomen.²⁸⁵ Pas sinds 2021 wordt de wolf op het gehele grondgebied beschermd.

4. Toestaan van uitzonderingen op de bescherming

In de jaren na 2015 blijft het quoteringssysteem omstreden. Dat leidt ook tot tegenstellingen tussen het ministerie van Milieu en het ministerie van Landbouw. In 2020 roept het ministerie van Milieu het ministerie van Landbouw op om het besluit over het quotum voor 2020/21 in te trekken en te heroverwegen. De minister van Milieu startte ook een initiatief op om de wolf op te nemen op de lijst van strikt beschermde soorten. Dit zou de wolf de hoogst mogelijke bescherming bieden. Een ander gevolg zou de ontbinding zijn van de interministeriële commissie voor de vaststelling van het quotum. Bovendien zou de jacht op wolven het hele jaar door in heel Slowakije worden verboden. Uiteindelijk werden deze maatregelen begin 2021 vastgesteld. De wolf is sinds 1 juni 2021 een volledig beschermde diersoort. De beslissing volgde op een massale campagne van 31 non-profitorganisaties voor volledige bescherming van wolven, waaronder WWF-Slowakije. Een gezamenlijke petitie om de jacht op wolven te stoppen kreeg meer dan 51.000 handtekeningen.²⁸⁶ De nieuwe wetgeving heeft tot gevolg dat er individuele toestemming kan worden verleend voor het doden van wolven door het ministerie van Milieu.

5. De beoordeling van de staat van instandhouding van de wolf

Wolven in Slowakije behoren tot de Karpatische populatie, behorend tot de Alpiene en Pannonische biogeografische regio zoals benoemd in de Hrl. De Karpatische populatie komt voor in een groot gebied, dat vijf landen omvat. Zij bestaat uit ongeveer 3000 wolven (2300-2700 in Roemenië, 340-450 in Slowakije, 250-300 in Polen en een klein aantal individuen in de Tsjechische Republiek en Hongarije). De populatie is grotendeels met elkaar verbonden door enkele kleinere deelpopulaties in het oosten, in de grensstreken met de Tsjechische Republiek en Hongarije. De Karpatische populatie vormt één van de grootste in Europa en is van groot belang. De Karpaten vormen een potentiële verbinding tussen noordelijke en zuidelijke populaties. Volgens de IUCN-criteria is de populatiestatus goed (least concern), maar voor Slowakije specifiek bedreigd (Endangered, 2001).²⁸⁷

A. Grootste bedreigingen voor de wolf

Als grootste bedreigingen voor de wolf worden genoemd de legale (tot 1 juni 2021) en illegale jacht, maar ook de toenemende versnippering en krimp van hun leefgebieden als gevolg van de aanleg van wegen en andere infrastructuur.²⁸⁸ Hybridisatie is geen knelpunt in Slowakije.²⁸⁹

²⁸² <https://www.ochranaprirody.cz/res/archive/326/040062.pdf?seek=1477485107>

²⁸³ <https://wilderness-society.org/year-round-protection-for-the-wolf-in-slovakia/> <https://www.minzp.sk/files/sekcia-ochranyprirodyakrajiny/druhova-ochrana-prirody/programy-starostlivosti/ps-vlka-draveho-slovensku.pdf>

²⁸⁴ <https://emerging-europe.com/news/slovakia-finally-bans-wolf-hunting/>

²⁸⁵

https://www.researchgate.net/publication/297368935_Ecology_and_conservation_of_the_grey_wolf_Canis_lupus_in_Slovakia

²⁸⁶ <https://www.downtoearth.org.in/news/wildlife-biodiversity/wolf-hunting-banned-in-slovakia-76872>

²⁸⁷ European Landowners Association, Assessment of current knowledge on wolves in Europe with a view to their effective conservation and management, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2019.

²⁸⁸

https://lciepub.nina.no/pdf/635010989491744309_2013_03_25_Updated%20status%20of%20LC%20in%20Europe_Part2.pdf

²⁸⁹ <https://minzp.sk/files/sekcia-ochranyprirodyakrajiny/druhova-ochrana-prirody/programy-starostlivosti/ps-vlka-draveho-slovensku.pdf>

B. Knelpunten door de wolf

De belangrijkste knelpunten als gevolg van de aanwezigheid van de wolf zijn aanvallen op vee.

C. Monitoring en schadevergoeding

Een van de problemen in Slowakije bij de uitvoering van het inmiddels vervallen quoteringsysteem betrof de beschikbaarheid van betrouwbare inventarisatie- en monitoringsgegevens. Het wolvenbeheerplan bevat een groot aantal maatregelen om hierin verandering te brengen. Evenals andere Europese landen kent ook Slowakije de mogelijkheid van vergoeding van schade ontstaan door de wolf.

6. Actief soortenbeleid

A. Wolvenbeheerplan

Beheerplannen voor beschermde soorten worden ontwikkeld door de State Nature Conservancy van de Slowaakse Republiek en goedgekeurd door het Ministerie van Milieu, in overeenstemming met de wetgeving.²⁹⁰ Het wolvenbeheerplan is in 2016 vastgesteld.²⁹¹ Het doel op lange termijn is het handhaven van de gunstige staat van de wolf in Slowakije in de biogeografische Alpenregio en het bereiken van een gunstige staat van de wolf in de Pannonische biogeografische regio. Er zou sprake moeten zijn van een levensvatbare wolvenpopulatie die leeft in een inheemse omgeving met een minimum aan menselijke conflicten. Het wolvenbeheerplan bevat een scala aan maatregelen om dit te bereiken.

De aanleiding voor de totstandkoming van het wolvenbeheerplan was meerledig. In de eerste plaats het ontbreken van een document dat ingaat op de bescherming en het beheer van de wolf in Slowakije, terwijl de wettelijke voorwaarden voor een dergelijk document zijn opgenomen in de Nature and Landscape Protection Act, waarin beheerprogramma's zijn voorgeschreven voor – onder andere – diersoorten als basis voor het waarborgen van de duurzame gunstige staat van Europeesrechtelijk beschermde soorten. De inhoudseisen zijn opgenomen in een Decreet ter uitvoering van deze wet.

De aanleiding voor het opstellen van het document was de ingebrekestellingsprocedure door de Europese Commissie. De Slowaakse Republiek heeft in het kader van deze procedure toegezegd een programma voor te bereiden waarin wordt aangegeven hoe de Slowaakse praktijk in overeenstemming wordt gebracht met de richtlijnverplichtingen. Daarnaast was er ten tijde van de vaststelling van het wolvenbeheerplan nog behoefte aan methoden voor het vaststellen van quota voor de jacht op wolven. Dit is inmiddels niet meer van belang.

Wel is relevant dat het wolvenbeheerplan uitvoerig ingaat op methoden voor tellingen en permanente monitoring van de populatie. Daarnaast gaat het wolvenbeheerplan in op maatregelen met het oog op bescherming van de wolvenpopulatie. In dat kader worden bijvoorbeeld genoemd het voorzien in geschikte en voldoende grote terreinen en leefgebieden met een voedselbasis voor wolven, de identificatie van trekroutes van wolven met het oog op het in stand houden van de trekroute door het land en het opheffen van belemmeringen in migratieroutes. Ook wordt ingegaan op schadevergoedingsregelingen en steunmaatregelen ter bescherming van vee, en wordt uiteengezet welke schade voor vergoeding in aanmerking komt. Onderdeel van dit pakket vormen preventieve maatregelen die moeten worden getroffen, waaronder elektronische hekken en bescherming door inzet van honden. Tenslotte vormen de thema's onderzoek, educatie en communicatie een belangrijk onderdeel van het wolvenbeheerplan.

B. Internationale samenwerking

Volgens het wolvenbeheerplan wil de Slowaakse Republiek blijven streven naar grensoverschrijdende samenwerking (m.n. met Polen) bij de bescherming en het beheer van grote predatoren. Aandacht

²⁹⁰ <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1411/beratungshilfe/proceedings.pdf>

²⁹¹ <https://minzp.sk/files/sekcia-ochranyprirodyakrajiny/druhova-ochrana-prirody/programy-starostlivosti/ps-vlka-draveho-slovensku.pdf>

moet blijven uitgaan naar communicatie met buurlanden en de uitvoering van gezamenlijke grensoverschrijdende activiteiten ter bescherming van de soort. Ook moet wolvenbeheer in grensgebieden worden afgestemd. Men wil de tot nu toe beperkte samenwerking uitbreiden tot effectieve samenwerking en grensoverschrijdend beheer van de wolvenpopulatie. Daarbij wil men o.a. streven naar een gezamenlijk beheersplan voor de Karpatenwolfpopulatie, gebaseerd op wetenschappelijke resultaten en aanbevelingen.²⁹²

7. Natura 2000

Binnen Slowakije zijn 79 Natura 2000-gebieden aangewezen met een totale oppervlakte van 435.383 ha waar de wolf een van de beschermde soorten is. De gemiddelde grootte van deze gebieden is 5.511 ha. De minimale oppervlakte is ca. 45 ha (Pliškovo) en de maximale ca. 66 994 ha (Tatry). Aanvankelijk hield Slowakije geen rekening met het feit dat de wolf in deze 79 gebieden moet worden beschermd. Sommige gebieden voldoen vanwege omvang niet aan de vereisten voor de bescherming van soorten die een grote leefruimte nodig hebben. In sommige ervan werd op dezelfde manier op de wolf gejaagd als in gebieden buiten het Natura 2000-netwerk, zonder informatie over de staat van instandhouding en het belang van deze locatie voor het in stand houden van de gunstige staat van de soort. De binnen de gebieden beschermde wolven verbleven ook vaak deels buiten deze gebieden.²⁹³ Deze situatie is met inwerkingtreding van het beschermingsregime buiten Natura 2000, op 1 juni jl., veranderd.

²⁹² <https://minzp.sk/files/sekcia-ochranyprirodyakrajiny/druhova-ochrana-prirody/programy-starostlivosti/ps-vlka-draveho-slovensku.pdf>

²⁹³ <https://minzp.sk/files/sekcia-ochranyprirodyakrajiny/druhova-ochrana-prirody/programy-starostlivosti/ps-vlka-draveho-slovensku.pdf> ; <https://carnivores.eu/wolf-1/in-slovakia/protection-status>

Deel C

Bouwstenen voor handelingsprotocollen

In dit onderdeel zal worden uitgewerkt welke juridische mogelijkheden provincies hebben om in probleemsituaties een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit op grond van de Omgevingswet te verlenen gericht op het verjagen, vangen en verplaatsen of doden van de wolf. De mogelijkheden van het toepassen van vang- en dodingsmiddelen zullen daarbij worden omschreven. Hierbij zal ook aandacht worden besteed aan de mogelijkheden van de toepassing van andere toestemmingsinstrumenten, zoals een vrijstelling via een omgevingsverordening, of een programma.

De volgende situaties zullen kort worden beschreven:

1. Het opzettelijk verstoren van een wolf, zoals omschreven in (situaties in) het Interprovinciale wolvenplan.
2. Het vangen van een wolf.
3. Het vangen, vervoeren, diergeneeskundig behandelen, opvangen en weer uitzetten van een gewonde wolf
4. Het uitzetten van een wolf
5. Vervoer van een levende wolf
6. Het bezitten (onder zich hebben) van een wolf
7. Het zenderen en monitoren van een (probleem)wolf
8. Het doden van een wolf
9. Bezit en het vervoer van een dode wolf, of producten van de wolf

De verbodsbepalingen uit het Besluit activiteiten leefomgeving en de derogatiemogelijkheden uit het Besluit kwaliteit leefomgeving (bijlage)

In een bijlage bij dit onderdeel zijn de bepalingen opgenomen waarin de omgevingsvergunningplicht en de mogelijkheden tot derogatie zijn verankerd. Daar waar bepalingen uit andere wet- en regelgeving relevant zijn, zal dat in de betreffende paragrafen worden aangegeven.

1. Het opzettelijk verstoren van een wolf

Het opzettelijk verstoren van de wolf in situaties als omschreven in het Interprovinciaal wolvenplan, zoals ingeval van het herhaaldelijk doden van goed beschermd vee na het treffen van preventieve maatregelen.

De basis van het verbod op het verstoren ligt vast in art. 12 lid 1 en onder b) Hrl als het opzettelijk verstoren van die soorten, vooral tijdens de perioden van voortplanting, afhankelijkheid van de jongen, overwintering en trek.

Zoals in Deel A is uiteengezet concludeert AG Kokott in de Roemeense wolvenzaak dat het verbod op het verstoren krachtens art. 12, eerste lid, onder b) Hrl ruim moet worden uitgelegd. Het opzettelijk verstoren van de strikt beschermde soorten moet zonder enige ruimtelijke beperking worden verboden. In de conclusie, die navolging krijgt in het arrest van het Hof, moet het vangen en ook het doden van een specimen van de wolf op zijn minst als verstoren worden beschouwd.²⁹⁴

Dit laat onverlet dat het verstoringsverbod voor een effectieve toepassing ervan genuanceerd moet worden toegepast, zoals hieronder zal worden toegelicht.

²⁹⁴ AG Kokott in conclusie d.d. 13 februari 2020, zaak C-88/19 (Roemeense wolf)

A) Incidenteel verjagen

Volgens de Europese Commissie spelen de omvang en ingrijpendheid van een gegeven handeling een rol bij de beoordeling of sprake is van 'verstoring' als bedoeld in art. 12 Hrl. De intensiteit, de duur en de frequentie van de herhaling van verstoringen zijn belangrijke parameters bij de beoordeling van het effect ervan op een soort. Volgens de Europese Commissie in de Guidance is er wel ruimte voor nuancering van de toepassing van dit verbod in het licht van het evenredigheidsbeginsel. De Europese Commissie stelt in haar Concept Guidance dat sporadische verstoringen zonder waarschijnlijke negatieve gevolgen voor de plaatselijke populatie, zoals bijvoorbeeld het weggagen van een wolf uit een schapenverblijf om schade te voorkomen, niet behoeven te worden beschouwd als verstoring in de zin van art. 12 Hrl.²⁹⁵

Zoals ook in deel A van dit rapport is aangegeven, wijst AG Kokott er in haar conclusie bij de Zweedse houtkapzaak op dat, in tegenstelling tot art. 5, onder d), van de Vogelrichtlijn, in het verbod op verstoring ex art. 12, eerste lid, onder b) Hrl niet uitdrukkelijk een verband wordt gelegd met de doelstellingen van de richtlijn en, in het bijzonder, met de staat van instandhouding van de betrokken soorten.²⁹⁶

Een gemeenschappelijk kenmerk is - volgens de AG - evenwel, dat het verbod met name moet gelden gedurende de perioden van voortplanting, afhankelijkheid van de jongen, overwintering en trek. Deze perioden gelden als bijzonder gevoelig voor verstoring, zodat ze in de regel van groot belang zijn voor de staat van instandhouding van de soorten. Bovendien is het opvallend dat het verstoren van de *soorten* (cursief: auteurs) moet worden verboden, terwijl het verbod om te doden in art. 12, eerste lid, onder a), en de definitie van art. 1, onder m) Hrl betrekking heeft op *elk afzonderlijk specimen* (cursief: auteurs) van de beschermde soorten.

Met enige nuances komt de AG in overweging 107 tot de conclusie dat het in art. 12, eerste lid 1, onder b) Hrl opgenomen verstoringsverbod in beginsel moet worden beperkt tot handelingen die zeer waarschijnlijk afbreuk doen aan de staat van instandhouding van de beschermde soorten, met name op plaatsen die voor deze soorten van speciale betekenis zijn of waar zij belemmerd zouden worden bij de voortplanting, het grootbrengen van de jongen, de overwintering en de trek.

Deze uitleg kan overigens niet op deze wijze in de tekst van de richtlijn worden gelezen, of uit rechtspraak van het Hof van Justitie worden afgeleid. Herhaaldelijke verstoring van individuele dieren kan bovendien leiden tot belangrijke gevolgen voor de plaatselijke populatie. Dit betekent dat in beginsel steeds per geval moet worden beoordeeld of een opzettelijke verstoring als schadelijk moet worden beschouwd, rekening houdend met de specifieke kenmerken van de betrokken soort en de omstandigheden van het geval.²⁹⁷ Sporadische (incidentele) verstoringen zonder waarschijnlijke negatieve invloed vallen daarmee niet onder de reikwijdte van deze bepaling.²⁹⁸

Uit jurisprudentie van de ABRvS volgt verder dat niet iedere handeling die tot gevolg heeft dat een beschermde diersoort zich moet aanpassen aan de veranderde omgeving, betekent dat sprake is van opzettelijke verontrusting.²⁹⁹ Deze norm laat ruimte voor interpretatie en kan ook zo worden uitgelegd dat het oprichten van een hekwerk rond een schapenverblijf inhoudt dat de wolf zich aan dit element in zijn leefomgeving zal moeten aanpassen. Het verjagen van een wolf van een locatie waar deze schade aan vee veroorzaakt, of dreigt te veroorzaken, kan als een incidentele verstoring worden gezien.

²⁹⁵ Guidance document on the strict protection of species of Community interest under the Habitats Directive, draft version, November 2019, p.26.

²⁹⁶ Conclusie AG Kokott van 10 september 2020 (1) gevoegde zaken C-473/19 en C-474/19 Förening Skydda Skogen, ECLI:EU:C:2020:699.

²⁹⁷ Draft Guidance, p. 26.

²⁹⁸ Kamerstukken II, 2014/15, 33 348, nr. 18, p. 20.

²⁹⁹ ABRvS 12 mei 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO9200, *MenR* 2004, 69 (m.nt. C.J. Bastmeijer), *JM* 2004, 83 (m.nt. Van der Meijden); ABRvS 9 december 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK5846; ABRvS 7 november 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY2464. Zie ook: Guidance 2007, p. 38.

In Duitsland is desalniettemin gekozen voor het formaliseren van mogelijkheden van verjaging in de vorm van een wettelijke regeling in verordeningen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen verjagen van wolven uit dorpen of bij vee, waarbij wolven niet mogen worden verwond en het opzettelijk afschrikken (Vergrämung) van wolven.

Over het verjagen van wolven in de nabijheid van mensen, nederzettingen, en vee wordt in de verordeningen gesteld dat het verjagen geen overtreding oplevert van het wettelijk verbod op verstoren van de wolf. Feitelijk wordt daarmee de bovenstaande lijn van incidentele verstoringen geformaliseerd en wordt ook in Duitsland aangenomen dat geen sprake is van een handeling die een derogatie vereist.

Het bewust afschrikken van wolven (Vergrämung) is een vorm van verjaging die volgens de verordeningen alleen mag plaatsvinden bij probleemwolven met opvallend gedrag. Het afschrikken is voorbehouden aan aangewezen personen. Bij Vergrämung mogen ook meer middelen worden toegepast, zoals rubberen kogels. De persoon die de handeling uitvoert moet de verantwoordelijke Naturschutzbehörde op de hoogte stellen van het aantal verjaagde wolven, de exacte plaats en datum en de gebruikte methode. Door de Oberste Naturschutzbehörde wordt gemonitord of het toepassen van deze maatregelen nadelige gevolgen kan hebben voor het bereiken van de gunstige staat van instandhouding van de wolf. Zie voor een uitgebreidere toelichting deel B) van dit advies.

Conclusie: Eén en ander leidt tot de conclusie dat het afschermen van vee door het plaatsen van hekwerk niet kan worden gezien als opzettelijke verstoring van een soort. Datzelfde geldt voor het weggagen van een wolf bij een kudde schapen of vee in een incidenteel geval. In die gevallen behoeft geen omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit wegens opzettelijke verstoring te worden aangevraagd, of verleend. Ten behoeve van de rechtszekerheid zou kunnen worden overwogen om dit ook zo op te nemen in provinciaal beleid en/of een formele vrijstelling. In het onderstaande gaan we op deze laatste mogelijkheid nader in.

In Duitsland is ervoor gekozen om wettelijk vast te leggen dat incidenteel verstoren niet hoeft te worden gezien als 'opzettelijk verstoren' in de zin van de wet en de Hrl. In het Nederlandse wettelijke stelsel impliceert een vrijstelling feitelijk dat er sprake is van een inbreuk op een wettelijk verbod, waarvan vrijstelling wordt verleend, onder de afweging zoals de wet die voorschrijft. Hoewel vrijstellen in deze zin van de activiteit incidenteel verjagen juridisch niet noodzakelijk lijkt, zou ervoor gekozen kunnen worden een dergelijke vrijstelling wel op te stellen, bijvoorbeeld, omdat in het verlengde ervan bewust afschrikken met gebruikmaking van middelen wel een toestemmingsbesluit vereist (zie: hieronder, Actief verjagen). Daarbij is van belang dat juridisch nog niet eenduidig door het HvJ is bevestigd dat in gevallen van het verjagen van de wolf daadwerkelijk geen sprake is van een overtreding van het wettelijk verbod op opzettelijk verstoren. In die zin wordt met het opnemen van een vrijstelling het zekere voor het onzekere genomen. Als een vrijstelling wordt omschreven, dan zouden daaraan ook voorschriften en beperkingen kunnen worden verbonden, waarmee de omvang van de vrijstelling wordt beperkt en verduidelijkt. In de toelichting zou moeten worden gemotiveerd waarom in de specifieke beoogde situaties er voor verjagen geen andere bevredigende oplossing bestaat, dat verjagen plaatsvindt voor een wettelijk en zwaarwegend doel en dat het verjagen geen negatief effect zal hebben op de staat van instandhouding.

Omdat deze situatie mogelijk landelijk speelt, is het ook te overwegen een landelijke vrijstelling voor het verjagen van wolven in concreet benoemde situaties vast te stellen.

B) Actief verjagen

Van een opzettelijke verstoring is vooral sprake, indien deze gezien de omvang of de slechte staat van instandhouding van de populatie, mede gezien het aantal door de verstoring verjaagde individuen, de populatie van de soort negatief zou kunnen beïnvloeden. Het gebruik van verjagingsmiddelen kan daarbij aan de orde zijn. Gedurende de vestiging van de soort kan een verstoring daarom een groter negatief gevolg hebben, omdat juist in deze fase de gevoeligheid voor verontrusting groter is, net als verstoring gedurende de in art. 12 Hrl genoemde perioden (voortplanting, afhankelijkheid van de

jongen, overwintering, trek). De Europese Commissie stelt dat herhaaldelijke verstoring van individuele dieren kan leiden tot belangrijke gevolgen voor de plaatselijke populatie. Dit betekent dat steeds per geval moet worden beoordeeld of een opzettelijke verstoring als schadelijk moet worden beschouwd, rekening houdend met de specifieke kenmerken van de betrokken soort en de omstandigheden, zoals hierboven uiteengezet.³⁰⁰ Het Hof van Justitie bevestigt dat met opzettelijk verstoren elk handelen is bedoeld waarbij men wist of ervan uit kon gaan dat het handelen een verstoring tot gevolg zou kunnen hebben en men hier toch mee doorgaat (zogenaamde 'voorwaardelijke opzet'). Niet noodzakelijk is dat de verstoring van de soorten doel van het handelen is.³⁰¹ Aanvullend heeft het Hof van Justitie er op gewezen dat aangetoond moet worden dat de desbetreffende personen en instanties wisten of er vanuit gingen dat hun handelen hoogstwaarschijnlijk een verstoring van beschermde soorten tot gevolg zou hebben om het verwijt te kunnen maken dat in strijd met art. 12 Hrl is gehandeld.³⁰² Uit een uitspraak uit 2005 van de ABRvS blijkt dat het aantal exemplaren van een beschermde inheemse soort dat in een bepaald geval wordt verstoord, voor de vaststelling van de overtreding van het verbod op verstoring niet relevant is, ook niet indien er geen afbreuk wordt gedaan aan de staat van instandhouding van de soort.³⁰³

Conclusie: Dit leidt tot de conclusie dat het actief verjagen van een wolf met gebruik van middelen die verder gaan dan het afschermen van het terrein of de locatie waar vee wordt gehouden, moet worden gezien als een opzettelijke verstoring in de zin van art. 12 Hrl, die geldt als een omgevingsvergunningplichtige flora- en fauna-activiteit op grond van art. 11.46 van het Bal. Nu het geven van toestemming voor verjagen een afweging in individuele gevallen vergt, ligt het niet voor de hand om voor het actief verstoren een vrijstelling op te nemen in een provinciale omgevingsverordening.

C) Verjagen als preventieve maatregel voor vangen, of doden

Verwijzend naar deel A van dit onderzoek is het van belang dat een flora- en fauna-activiteit voor het vangen of doden van een wolf een analyse vereist waaruit volgt dat een minder ingrijpende maatregel (verjagen, of vangen en weer uitzetten) geen reële optie is. Daarbij speelt de motivering van het doel van de ingreep een belangrijke rol. Naarmate de voorgestelde maatregelen ingrijpender zijn voor de beschermde soort, zal meer worden gevraagd van de motivering dat deze vergaande maatregelen ook noodzakelijk zijn om het beoogde doel te bereiken, en er geen andere reële alternatieven voorhanden zijn.

Als vertrekpunt voor een alternatievenonderzoek is dus een heldere doelstelling relevant. Dit is een motiveringsvraagstuk waarvoor inzicht in alternatieve oplossingsrichtingen, ervaring met de toepassingen van deze middelen, en inzicht in de effectiviteit van de gewenste aanpak noodzakelijk is. De Europese Commissie beschouwt een uitzondering op een verbodsbepaling van art. 12 Hrl op zichzelf reeds als een 'last resort'. In dat verband kan verjagen als relevante alternatieve oplossing voor vangen of doden een rol spelen. Proberen te verjagen kan een eerste stap zijn in een besluit dat uiteindelijk toestemming geeft voor vangen en of doden, als verjagen niet tot het gewenste resultaat leidt

In het kader van het toestaan van vangen of doden zal, met name gelet op de beste beschikbare wetenschappelijke en technische kennis en in het licht van de omstandigheden van de specifieke aan de orde zijnde situatie, moeten worden aangetoond dat er geen andere bevredigende oplossing (zoals verjagen) bestaat aan de hand waarvan het nagestreefde doel kan worden bereikt, met inachtneming van de in de Hrl opgenomen verbodsbepalingen.³⁰⁴

D) Overwegingen bij afwegingen voor toestemmingverlening opzettelijk verstoren

In art. 8.74k van het Bkl is het beoordelingskader voor omgevingsvergunningen voor flora- en fauna-activiteiten opgenomen dat betrekking heeft op dieren (niet zijnde vogels) en planten van soorten die

300 Draft Guidance, p. 26.

301 HvJ (Cie vs. Griekenland) 30 januari 2002, C-103/00, ECLI:EU:C:2002:60, *Jur.* 2002, p. I-01147.

302 HvJ (Cie vs. Spanje) 18 mei 2006, C-221/04, ECLI:EU:C:2006:329, *Jur.* 2006, p. I-4515.

303 ABRvS 20 april 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT4210, *JM* 2005, 74 (m.nt. Van der Meijden).

304 HvJ 10 oktober 2019 (prejudiciële vragen Finland-wolf), C-674/17, ECLI:EU:C:2019:851, r.o. 51.

zijn genoemd in bijlage IV bij de Hrl, bijlage I of II bij het Verdrag van Bern of bijlage I bij het Verdrag van Bonn. Het gaat om de activiteiten die zijn aangewezen in het Bal ter omzetting van de op grond van art. 12 en art. 13 Hrl te verbieden schadelijke handelingen, waaronder opzettelijke verstoring. Het kader als weergegeven in het eerste lid van art. 8.74k Bkl is direct overgenomen uit art. 16 Hrl en is thans nog neergelegd in art. 3.8, vierde lid, en art. 3.9, tweede lid Wnb. De grondslag voor het art. 8.74k Bkl is art. 5.18 van de Omgevingswet.

1) Geen andere bevredigende oplossing

Het verstoren mag niet worden uitgevoerd wanneer het doel ervan kan worden bereikt met minder ingrijpende middelen, dus via een andere bevredigende oplossing in de zin van art. 16, eerste lid Hrl. 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 niet in redelijke verhouding staan tot de nagestreefde doelstelling en de andere oplossing wel evenredig is. Dit betekent dat als een oplossing met preventieve maatregelen, zoals aangepast hekwerk en schrikdraad, geen oplossing voor het probleem is gebleken, actieve verjaging in beeld komt. De oplossing die wordt gekozen moet de beste bescherming van de betrokken soort verzekeren, gegeven de doelstelling van de derogatie.

2) Wettelijk belang

Opzettelijk verstoren is alleen toegestaan bij aanwezigheid van een wettelijk belang. Daarbij geldt dat voor de afwijking in verband met het 'voorkomen van ernstige schade aan met name gewassen, veehouderijen, bossen, visgronden, wateren of andere vormen van eigendom', schade van een zekere omvang vereist is. Andere rechtvaardigingsgronden hebben veelal betrekking op grotere (openbare) of publieke belangen, zoals het belang van de openbare veiligheid of de volksgezondheid. Dit betekent dat alleen publieke belangen een afwijking van de verbodsbepalingen kunnen rechtvaardigen. Belangen die enkel een bedrijf of individuen dienen, zijn niet als 'groot openbaar belang' aan te merken. In de tweede plaats moet het openbare belang van groter gewicht zijn dan de belangen die door de Hrl worden beschermd. Er moet een zorgvuldige afweging van het belang van soortenbescherming tegen het openbare belang plaatsvinden. Publieke belangen die alleen voordelen voor de korte termijn opleveren zullen niet voldoende kunnen opwegen tegen het langetermijnbelang van soortenbescherming.³⁰⁵

Veiligheid van (individuele) personen lijkt overigens wel een issue waarop een voorziening kan worden getroffen via een wetenschappelijk gefundeerde richtlijn, of handelingsprotocol, aldus een arrest van het Hof van Justitie, mits daarbij het afwegingskader van de richtlijn wordt betrokken³⁰⁶:

"Bij de vaststelling van de in casu toe te passen sanctie wegens niet-nakoming van de verplichtingen van artikel 12, lid 1, onder a), en artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn, is het verder relevant, zoals de advocaat-generaal in punt 69 van haar conclusie opmerkt, dat het op basis van de nationale wetgeving niet mogelijk was om binnen een korte termijn gepast te reageren op het gedrag van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde wolf en aldus de risico's vroegtijdig tot een minimum te beperken. Evenmin blijkt dat het nationale rechtskader in dat opzicht een wetenschappelijk gefundeerde regeling of wetenschappelijk gefundeerde richtsnoeren bevat."

De ontheffingsgrondslag 'openbare veiligheid en volksgezondheid' mag volgens AG Kokott in haar conclusie in de zaak van de Roemeense wolf in principe ook worden opgevoerd bij een dreigende situatie voor een enkel gezin.³⁰⁷

Overige belangen zijn besproken in het algemene deel van dit rapport (deel A).

³⁰⁵ Stb 2021, 22, p.360.

³⁰⁶ HvJ 11 juni 2020 (Roemeense wolf), C-88/19, ECLI:EU:C:2020:458, punt 60.

³⁰⁷ Conclusie AG Kokott, van 13 februari 2020, C-88/19, punt 62.

3) Er wordt 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.

Daarnaast geldt als voorwaarde dat het opzettelijk verstoren geen afbreuk doet aan het streven om de populatie van de betrokken soort in zijn natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan. Nu de wolf in Nederland (nog) niet in een gunstige staat van instandhouding is, kan een afwijking slechts in uitzonderlijke omstandigheden mag worden toegestaan. Daarbij moet de beoogde afwijking ook worden beoordeeld in het licht van het voorzorgbeginsel.³⁰⁸ AG Saugmandsgaard stelt daaromtrent dat het beginsel 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.³⁰⁹

E) Afweging middelen en methoden verjagen

Op grond van art. 8.74r Bkl moeten aan de omgevingsvergunning voorschriften worden verbonden over te gebruiken middelen. Hierbij speelt een rol dat, bij de bepaling van de middelen die worden ingezet voor de verstoring, steeds moet worden gekeken naar de proportionaliteit van de in te zetten middelen, zowel ten aanzien van effecten op de te verjagen soort zelf, als mogelijke effecten op andere (beschermd) soorten. Daarbij dient ook acht te worden geslagen op mogelijke effecten op dierenwelzijn. Op grond van art. 2.1 van de Wet dieren is het verboden om zonder redelijk doel of met overschrijding van hetgeen ter bereiking van zodanig doel toelaatbaar is, bij een dier pijn of letsel te veroorzaken dan wel de gezondheid of het welzijn van het dier te benadelen. Deze bepaling is ook van toepassing op andere dan gehouden dieren.³¹⁰

F) Overige regels/ eisen

Afhankelijk van de ruimtelijke uitstraling van gekozen verjagingsmiddelen (b.v. negatieve conditionering) zal mogelijk ook geluidhinder of lichthinder ontstaan voor de bredere omgeving. Mogelijk spelen hier andere omgevingsvergunningplichten op grond van bijvoorbeeld het omgevingsplan, of een vergunningplicht op grond van de APV.

G) Hybride wolf

Afhankelijk van de keuze van Nederland met betrekking tot de wettelijke bescherming van de hybride wolf in Nederland zal het bovenstaande al dan niet één op één van toepassing zijn op hybride wolven. Als de hybride wolf niet wordt gezien als beschermd soort dan zal het opzettelijk verstoren in ieder geval moeten worden beoordeeld in het licht van de specifieke zorgplicht voor in het wild levende dieren. De afweging zou dan kunnen zijn dat vooral op proportionele wijze wordt verstoord.³¹¹ De specifieke zorgplicht is in het eerste deel (deel A) van dit rapport nader toegelicht.

2. Het vangen van een wolf

Op grond van art. 11.46 van het Bal geldt een verbod om zonder omgevingsvergunning een flora- en fauna-activiteit te verrichten met betrekking tot het in hun natuurlijk verspreidingsgebied opzettelijk vangen van in het wild levende dieren van soorten, genoemd in bijlage IV, onder a, Hrl, bijlage II bij het Verdrag van Bern of bijlage I bij het Verdrag van Bonn. Deze bepaling is gebaseerd op art. 16, eerste lid Hrl.

A. Doel van het vangen

Van belang is om vast te stellen met welk doel een wolf moet worden gevangen. Indien het uiteindelijke doel is om een wolf te doden, dan is het doel van het vangen gericht op het doden. Het begrip 'vangst' in de zin van art. 16, eerste lid Hrl moet volgens het Hof dan aldus worden opgevat

³⁰⁸ Zie HvJ 10 oktober 2019 (prejudiciële vragen Finland-wolf), C-674/17, ECLI:EU:C:2019:851.

³⁰⁹ Conclusie AG H. Saugmandsgaard ØE 8 mei 2019, C-674/17, ECLI:EU:C:2019:394.

³¹⁰ Art. 2.1 lid 7 Wet dieren.

³¹¹ Zie art. 11.27 Bal.

dat het zowel ziet op het vangen als op het doden van specimens van de betrokken soorten, zodat die bepaling in beginsel als grondslag kan dienen voor het vaststellen van afwijkingen die met name tot doel hebben om het doden van specimens van de in bijlage IV, punt a), bij de richtlijn bedoelde soorten toe te staan, mits bepaalde daarin gestelde specifieke voorwaarden worden vervuld.³¹² In andere gevallen zal het vangen veelal worden gemotiveerd in het licht van een al dan niet snel weer vrijlaten van het dier in zijn natuurlijke leefomgeving.

1. Vangen voor zenderen

Indien een wolf wordt gevangen, bijvoorbeeld om hem te zenderen om hem te kunnen volgen, dan is het vangen van de wolf gericht op het zo snel mogelijk weer vrijlaten in de natuurlijke omgeving. Het vangen van de wolf is dan een omgevingsvergunningplichtige activiteit terwijl het weer vrijlaten kan worden gezien als een er uit voortvloeiende handeling, waarvoor geen toestemming vereist is als dit op dezelfde locatie of de directe nabijheid ervan gebeurt. Voor de goede orde wordt erop gewezen dat in het Bal een specifieke grond is opgenomen waarop toestemmingverlening voor onderzoek kan worden gegeven, gebaseerd op art. 16 eerste lid en onder d. Hrl: 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.

Toestemming is alleen vereist voor handelingen in strijd met de verbodsbepalingen. Daarbij moet ook het doel van die handelingen en het doel van de verbodsbepalingen in aanmerking worden genomen. Uit de memorie van toelichting op de Wnb volgt dat wanneer, bijvoorbeeld, een mus een winkel is binnengevlogen, wordt gevangen en vrijwel onmiddellijk daarop wordt vrijgelaten, geen sprake is van vangen in de zin van de Vogelrichtlijn. De mus wordt niet blijvend of voor langere tijd aan de natuur onttrokken, maar van zijn ongewilde gevangenschap in de voor hem niet natuurlijke omgeving van de winkel bevrijd. Een ander voorbeeld is het oppakken van amfibieën om deze over de weg te zetten tijdens de voorjaars trek, ter voorkoming van het overrijden door weggebruikers. Voor het vangen van een dier in dergelijke situaties hoeft dan ook geen toestemming te worden aangevraagd.³¹³ Wij zijn van oordeel dat in het geval van het vangen van een wolf voor het bevestigen van een zender aan die wolf wel een toestemming moet worden aangevraagd en verleend, omdat in het verlengde van het vangen ook handelingen met de wolf moeten worden verricht, zoals verdoven en bevestigen van de zender. Het is daarmee ook van belang om vast te leggen met welk middel het dier mag worden gevangen. Verder gaan wij uit van een vereiste van aanvullende toestemming op grond van de Wet op de dierproeven (zie: Zenderen en monitoren wolf). Wellicht ten overvloede vermelden wij dat het voorschrijven, toepassen van een verdoving, of bedwelming diergeneeskundige handelingen zijn.³¹⁴

Vangen 'probleemwolf' (en vervoer en weer uitzetten in de zin van vrijlaten)

Als een wolf wordt gevangen met het oog op het oplossen van een probleem, zoals het toebrengen van schade of een gevaar voor de openbare veiligheid, dan moet worden afgewogen of het uiteindelijke doel is om het dier te doden, of dat wordt gestreefd naar verplaatsing en het uitzetten van het dier. De toestemming dient in dat laatste geval dan ook meer te omvatten dan alleen het opzettelijk vangen en tevens te zien op vervoer en het uitzetten. Zie voor de te maken afwegingen bij deze besluitonderdelen ook de paragraaf over 'vervoer' en 'uitzetten'. Voor een dergelijke toestemming is mogelijk afstemming vereist met een ander bevoegd gezag. Dan zal via art. 2.2 van de Omgevingswet afstemming en samenwerking met het andere bevoegde gezag moeten worden gezocht. Het lijkt zinvol om alle activiteiten gecoördineerd aan te vragen en om gebruik te maken van de mogelijkheid die art. 2.2, tweede lid Omgevingswet biedt dat bestuursorganen hun taken en bevoegdheden gezamenlijk kunnen uitoefenen. Daarbij wordt niet voorzien in een overdracht van taken of bevoegdheden.

³¹² HvJ 10 oktober 2019, C-674/17 (Finse Wolvenarrest II), ECLI:EU:C:2019:851.

³¹³ Kamerstukken II, 2011/12, 33 348, nr. 3, p. 262.

³¹⁴ Art. 1.1 Wet dieren.

B. Verboden vangmiddelen

Art. 11.48 Bal verbiedt het zonder omgevingsvergunning toepassen van niet-selectieve vangmiddelen die de plaatselijke verdwijning of ernstige verstoring van de rust van populaties van soorten tot gevolg kunnen hebben. De bepalingen vormen de implementatie van art. 15 Hrl op grond waarvan de lidstaten het gebruik van niet-selectieve middelen voor het aan de natuur onttrekken, vangen of doden van dieren van soorten van communautair belang moeten verbieden. Het verbod ziet op het gebruik van niet-selectieve vangmiddelen, vangmiddelen waarmee een groot aantal dieren van één of meer soortgroepen gevangen kunnen worden, waarbij niet van tevoren kan worden bepaald hoeveel dieren er gevangen zullen worden en van welke soort, welke leeftijd, welk geslacht en welke omvang zij zullen zijn. Tot deze middelen behoren in ieder geval de in bijlage VI bij de Hrl genoemde middelen.

Bijlage VI, onder a, van de Hrl noemt als verboden niet-selectieve middelen voor zoogdieren: blindgemaakte of verminkte levende dieren die als lokdieren worden gebruikt, bandrecorders, elektrische en elektronische apparaten waarmee dieren kunnen worden gedood of bewusteloos gemaakt, kunstmatige lichtbronnen, spiegels en andere verblindende voorwerpen, apparaten om vangstplaatsen te verlichten, zoekers met een elektronische beeldversterker of beeldomkeerder voor het schieten in het donker, explosieven, netten die qua werking en gebruik niet-selectief zijn, vallen die qua werking en gebruik niet-selectief zijn, kruisbogen, vergif en giftig of verdovend lokaas, uitgassen of uitroken, en automatische of semi-automatische wapens waarvan de houder meer dan twee patronen kan bevatten. Als verboden niet selectieve middelen voor vissen worden genoemd: vergif en explosieven. Art. 15 Hrl in samenhang met bijlage VI, onder b, van de Hrl wijst als verboden middelen ook elke vorm van vangen of doden vanuit luchtvaartuigen of rijdende motorvoertuigen aan. Verder geldt in Europa een verbod op het toepassen van een wildklem.³¹⁵

C. Beoordelingsregels vangmiddelen

Art. 8.74k, eerste lid, Bkl geeft de beoordelingsregels weer voor een omgevingsvergunning voor het toepassen van deze vangmiddelen. Dit betreft de voorwaarde voor vergunningverlening, dat er geen andere bevredigende oplossing mogelijk is, dat er een passend wettelijk belang is en dat er geen afbreuk wordt gedaan aan het streven de populaties van de betrokken soorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan.

D. Instructieregel vangmiddelen

Op grond van art. 8.74r Bkl moeten aan de omgevingsvergunning voorschriften worden verbonden omtrent te gebruiken middelen. Het is essentieel dat als het vangen of doden van dieren bij wijze van uitzondering wordt toegestaan, steeds door het bevoegd gezag zorgvuldig wordt afgewogen welk middel onder de gegeven omstandigheden daarvoor het best kan worden ingezet. Er moet een zodanig middel worden gekozen, dat onnodig lijden van de betrokken dieren wordt voorkomen (art. 11.28 van het Bal) en een selectieve, gerichte inzet is verzekerd, waarbij onbedoelde slachtoffers van andere soorten, of van dezelfde soort worden voorkomen. In voorkomend geval kunnen daarbij nadere eisen worden gesteld over de wijze waarop en de voorwaarden waaronder het middel kan worden gebruikt.³¹⁶

In de uitzonderingsgevallen waarin op grond van de wet het vangen of doden van dieren is toegestaan, geldt op grond van art. 11.28 van het Bal dat te allen tijde onnodig lijden van dieren moet worden voorkomen. Deze norm geldt als zodanig bij de uitvoering van het vangen of doden zelf. Bij de keuze van het middel of de methode voor het vangen of doden en eventuele voorschriften, of bij het stellen van regels over de toepassing daarvan, zal steeds moeten worden gekozen voor het middel of de methode en voor de toepassing daarvan die het meest effectief is, en die in de gegeven

³¹⁵ Verordening (EEG) nr. 3254/91 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 4 november 1991 houdende een verbod op het gebruik van de wildklem in de Gemeenschap en op het binnenbrengen in de Gemeenschap van pelzen en produkten die vervaardigd zijn van bepaalde in het wild levende diersoorten uit landen waar gebruik wordt gemaakt van de wildklem of andere vangmethoden die niet stroken met de internationale normen voor humane vangst met behulp van vallen (PbEG L 308).

³¹⁶ Stb. 2021, 22, p. 369.

omstandigheden uit een oogpunt van dierenwelzijn het minst belastend is.³¹⁷ Naast art. 11.28 van het Bal geldt ook het algemene verbod op dierenmishandeling van art. 2.1, eerste lid, van de Wet dieren.

E. Hybride wolven

Afhankelijk van de keuze van Nederland ten aanzien van de wettelijke bescherming van de hybride wolf in Nederland zal het bovenstaande al dan niet één op één van toepassing zijn op hybride wolven. Als de hybride wolf niet wordt gezien als beschermde soort dan zal het opzettelijk vangen moeten worden beoordeeld in het licht van de specifieke zorgplicht voor in het wild levende dieren. De afweging zou dan kunnen zijn dat het vangen op een wijze plaatsvindt die zo min mogelijk schade aan het dier berokkent en het welzijn zo min mogelijk aantast.³¹⁸

3. Het vangen, vervoeren, behandelen, opvangen en weer uitzetten van een gewonde wolf

Het verbod op opzettelijk vangen van dieren zonder omgevingsvergunning, zoals bedoeld in art. 11.46 van het Bal ziet in beginsel op alle situaties, nu uit de begripsdefinities bij de Omgevingswet blijkt dat onder het begrip 'dieren', dieren worden bedoeld in alle (levens)stadia.³¹⁹ Dit betekent dat het vangen van een gewonde wolf in beginsel omgevingsvergunningplichtig is, tenzij sprake is van een vrijstelling van deze vergunningplicht.

Aanvullend geldt echter nog het volgende: Op grond van art. 2.1 van de Wet dieren moet eenieder hulpbehoevende dieren de nodige zorg verlenen. Dit geldt ook een gewonde wolf. In het zesde lid van art. 2.1 Wet dieren is bepaald dat dit artikel ook geldt voor dieren die niet worden gehouden. Dit betekent dat ook de verplichting om een hulpbehoevend dier de nodige zorg te verlenen van toepassing is op in het wild levende dieren. Wat de 'nodige zorg' inhoudt kan bij in het wild levende dieren en gehouden dieren echter verschillen.³²⁰ De verplichting om zorg te verlenen aan een dier dat hulp behoeft is van belang, waar deze ook ziet op in het wild levende dieren en kan als zodanig een rechtvaardigingsgrond (of een reden om vergunning te verlenen in het belang van de bescherming van de fauna) bieden om handelingen te verrichten die normaliter ingevolge de wet (het Bal) verboden zouden zijn, bijvoorbeeld omdat zij het dier verstoren.³²¹ Invulling van de zorgplicht hoeft echter niet te betekenen dat men louter zelf pogingen tot het vangen of verzorgen van een gewond dier doet, maar kan ook inhouden dat deskundigen worden gewaarschuwd en in stelling worden gebracht.

A) Het behandelen van een gewonde wolf 'in situ'.

De vraag aan welke juridische eisen moet zijn voldaan en onder welke omstandigheden een gewonde wolf ter plaatse mag worden behandeld is - in ieder geval deels - geen juridische vraag, maar een vraag naar de ethische invulling van de zorgplicht voor hulpbehoevende dieren.³²² De zorgplicht is de wijze waarop wij in de praktijk invulling geven aan onze morele verantwoordelijkheid voor het welzijn van dieren. De zorgplicht is gerelateerd aan praktische aspecten (zoals technische uitvoerbaarheid van maatregelen) en de ethische afweging van de doelstellingen van ons handelen en de gevolgen daarvan. Daarbij kan worden aangetekend dat de zogenaamde 'afblijfplicht' (het vervullen van de zorgplicht door niet-ingrijpen wanneer interventie niet noodzakelijk of wenselijk is) een vorm van invulling van de zorgplicht is en niet de afwezigheid daarvan.

Een reden om al dan niet in te grijpen in een specifieke situatie is volgens de RDA in haar advies gelegen in het interpreteren van het concrete lijden in het individuele geval. "Lijden is een subjectieve

³¹⁷ Stb. 2021, 22, p. 233.

³¹⁸ Zie art. 11.27 Bal.

³¹⁹ Definitie Omgevingswet: dieren: in elk geval dieren in al hun ontwikkelingsstadia, levend of dood, delen van dieren, uit deze dieren verkregen producten, of andere zaken voor zover uit een begeleidend document, de verpakking, een merk of etiket, of uit andere omstandigheden blijkt dat het gaat om delen van dieren of daaruit verkregen producten, met uitzondering van eieren.

³²⁰ Kamerstukken II, 2007/08, 31 389, nr. 3

³²¹ Kamerstukken II, 2011/12, 33 348, nr. 3, p. 33.

³²² Zienswijze Raad voor Dierenaangelegenheden, Zorgplicht Natuurlijk Gewogen, advies 2012-02.

emotionele toestand. Kortdurende negatieve emoties zoals honger en angst kunnen dienen als prikkel voor het dier om zijn gedrag aan te passen en hebben een functie. Een kortdurende toestand van lijden kan dus binnen het aanpassingsvermogen van het dier vallen en vereist niet noodzakelijk een ingrijpen. Wanneer een individu niet het vermogen of de gelegenheid heeft om adequaat op lijden te reageren (bijvoorbeeld door zich te onttrekken aan een angst veroorzakende situatie) ontstaat een belasting die het aanpassingsvermogen van het individu kan overstijgen en spreken we van zodanig lijden dat interventie vereist is.³²³ Bij de beoordeling van de aanvaardbaarheid van het lijden speelt het aanpassingsvermogen van het individu een rol. Het aanpassingsvermogen omschrijft de (lichamelijke en geestelijke) vaardigheden waarmee een diersoort is toegerust en die een individu in het verloop van zijn eigen leven ontwikkelt. Daarmee is er ruimte voor een inschatting in hoeverre een dier door al dan niet ingrijpen in staat zal worden geacht om verder te leven, met een bepaalde kwaliteit van leven.

In die inschatting kan ook euthanasie worden overwogen. Daarbij zal worden afgewogen in hoeverre voorzienbaar sprake zal zijn van onaanvaardbaar lijden, mede gezien de aard van de betrokken diersoort. Het lijkt voor de hand te liggen dat een inschatting over handelingsperspectief in een individueel geval door een deskundige zou moeten worden gemaakt.

Het behandelen van een gewonde wolf zal in veel gevallen ook inhouden dat het dier wordt gesedeerd. Voor behandeling van een gewonde wolf op locatie geldt dat diergeneeskundige handelingen steeds moeten worden uitgevoerd door iemand die bevoegd is tot het beroepsmatig verrichten van diergeneeskundige handelingen in de zin van art. 2.9 van de Wet dieren. Hierbij geldt in het bijzonder dat de toepassing van een diergeneesmiddel teneinde een dier te verdoven of bedwelmen uitsluitend mogen worden uitgevoerd onder leiding van en in directe aanwezigheid van een dierenarts.³²⁴

Na verdoving en onderzoek kan ook besloten worden tot euthanasie. Dat is dan een besluit van de dierenarts, waarbij het uitgangspunt zal zijn dat er het dier wordt gedood ter beëindiging van ondraaglijk lijden van het dier.

Ook dit vangen en doden valt in het licht van de Hrl onder het verbod op het 'opzettelijk vangen en doden' van een strikt beschermde soort. Met het oog hierop zullen bepalingen (bijvoorbeeld in de vorm van een vrijstelling van vergunningplicht in een provinciale verordening) moeten worden vastgesteld die het mogelijk maken om, indien nodig, dergelijke afwijkingen van de habitatrichtlijn effectief en tijdig toe te staan.³²⁵ Zie verder ook de paragraaf over het doden van wolven in dit rapport.

Gewonde of dode wolf met pups

Het is natuurlijk mogelijk dat een wolf wordt gedood, of gewond wordt aangetroffen, die (jonge) pups heeft. Dit is een situatie die ook in de natuur voorkomt. Bovenstaand kader kan ook in die gevallen richtinggevend zijn, waarbij als uitgangspunt moet gelden dat de zorgplicht voor het hulpbehoevende dier in eerste instantie ziet op het gewonde (moeder)dier en niet op de pups. De vraag is of invulling van de zorgplicht ook zover moet gaan dat actief naar de pups zou moeten worden gezocht. Die vraag is niet slechts juridisch van aard, maar ook ethisch. Daarbij kan een verschil in handelen ten aanzien van gehouden en niet-gehouden dieren een rol spelen. Juridisch relevant blijft dat bij het zoeken naar eventuele pups relevante verbodsbepalingen zullen moeten worden overtreden, zoals mogelijk vernielen, of beschadigen en verstoren van de voortplantingsplaats, het vangen van wolven en bezitten van wolven, hetgeen zal moeten worden gerechtvaardigd door besluiten op basis van de Omgevingswet. Ook zal de vraag moeten worden beantwoord wat er vervolgens met de pups moet worden gedaan en hoe zij moeten worden gehouden. Daarbij zal ook de vraag moeten worden beantwoord in hoeverre deze wolven een 'wolfwaardig' bestaan kan worden geboden.

³²³ RDA_2012-02 Zorgplicht Natuurlijk Gewogen p. 25/27

³²⁴ Art. 3.2 Besluit diergeneeskundigen.

³²⁵ HvJ 11 juni 2020 (Roemeense wolf), C-88/19, ECLI:EU:C:2020:458, punt 57.

B) Het vangen, onder zich hebben en vervoeren van een gewonde wolf

In § 4.7.2 (Flora- en fauna activiteiten: aanwijzing vergunningvrije gevallen soorten habitatrichtlijn) van de Omgevingsregeling is een vrijstelling onder voorwaarden opgenomen voor het zonder omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit onder zich hebben van o.a. soorten, genoemd in bijlage IV bij de Hrl.

Op grond van art. 4.26 van de Omgevingsregeling geldt een vrijstelling van het verbod om zonder omgevingsvergunning een gewond of ziek dier te vangen of onder zich te hebben. Deze vrijstelling geldt indien deze flora- en fauna-activiteiten worden verricht voor het vangen of onder zich hebben van zieke of gewonde dieren voor vervoer in een motorvoertuig dat is ingericht en bestemd om te worden gebruikt voor het vervoer van zieke of gewonde dieren. Deze vrijstelling geldt alleen als het zieke of gewonde dier binnen twaalf uur wordt overgedragen aan personen of instanties die zijn gerechtigd uit het wild afkomstige dieren onder zich te hebben voor opvang en verzorging, krachtens:

- a. een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit; en
- b. artikel 2.2, eerste lid, van de Wet dieren.

Bovengenoemde vrijstelling geldt dus alleen bij transport van een dier naar een opvangcentrum in bezit van een omgevingsvergunning voor het onder zich hebben van beschermde soorten.

Voor het vervoer van een wolf geldt in beginsel een verplichting om over een certificaat te beschikken op grond van de Basisverordening CITES.³²⁶ Voor een uitgebreidere toelichting verwijzen wij naar onderdeel 5, het Vervoer van wolven. Van belang is dat een CITES-certificaat niet vereist is voor spoedvervoer van een gewonde wolf naar een dierenarts, op voorwaarde dat het dier na behandeling weer op dezelfde plek wordt vrijgelaten. Indien aan dat laatste niet kan worden voldaan is contact met de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland vereist (RVO).

C) Opvangcentra wilde dieren

Voor het opvangen van soorten die beschermd worden op grond van bijlage IV van de Hrl bieden de *Beleidsregels kwaliteit opvang diersoorten* het toetsingskader voor ontheffing verlening voor het opvangen en verzorgen.³²⁷ Nu met de overgang naar de Omgevingswet geen inhoudelijke wijzigingen van het natuurbeleid zijn beoogd, moet er van worden uitgegaan dat deze ook na inwerkingtreding van de Omgevingswet zullen gelden.³²⁸ Ten aanzien van de categorieën gevallen waarin gedeputeerde staten van de provincies bevoegd gezag zijn, is het in beginsel aan hen om eigen beleidsregels vast te stellen. Zij hebben evenwel bij de inwerkingtreding van de Wnb aangegeven voornemens te zijn de inhoud van het protocol in de bijlage bij de beleidsregels te willen toepassen bij het verlenen van ontheffingen voor de opvang van dieren.³²⁹ Daarnaast geldt dit beleidskader voor de ontheffingen op grond van de Wet dieren, voor het houden van soorten die niet zijn opgenomen in bijlage 1 van de Regeling houders van dieren. Het protocol in de bijlage bij de beleidsregels bevat de kwaliteitseisen waaraan de opvangcentra dienen te voldoen. Het protocol geeft mede invulling aan de vrijstellingen, bedoeld in art. 2.3 in samenhang met bijlage 2, onderdelen d, e en f, van de Regeling houders van dieren.

Verder gelden eisen vanuit het CITES-Verdrag. Art. 9 van de Basisverordening-CITES stelt regels over de zorg voor levende dieren die op de bijlagen zijn opgenomen.³³⁰ Indien een specimen behoort tot een soort die is opgenomen op bijlage A (zoals de wolf), is voorafgaande toestemming vereist vanuit de RVO.

³²⁶ Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad van 9 december 1996 inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer, PbEG 1997, L061.

³²⁷ Stcrt. 2016, nr. 69148.

³²⁸ Kamerstukken II, 2017/18, 34 958, 3, p. 7.

³²⁹ Stcrt. 2016, nr. 69148.

³³⁰ Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad van 9 december 1996 inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer, PbEG 1997, L061.

Relevant is verder dat minister Schouten van LNV op 20 augustus 2020 de Raad voor de Dierenaangelegenheden heeft gevraagd om een advies met betrekking tot de vraag of en hoe een hulpbehoevend wild dier moet worden geholpen en door wie.³³¹

D) Behandelen van een gewonde wolf

Voor de opvang van gewonde in het wild levende dieren zijn er opvangcentra die over een ontheffing op grond van de Wnb beschikken. Bij de beoordeling van de ontheffing voor een opvang worden de Beleidsregels kwaliteit opvang diersoorten gehanteerd. Bij deze Beleidsregels is een Protocol gevoegd, waaruit concrete eisen voor de opvang van dieren voortvloeien. Op grond van dit *Protocol opvang niet aangewezen diersoorten en beschermde diersoorten* geldt dat het bij de opvang binnengebrachte gewonde dier door een vakbekwaam persoon en zo nodig een dierenarts moet worden beoordeeld. Op grond van dit protocol wordt ernaar gestreefd dat de veterinaire zorg binnen het opvangcentrum zoveel mogelijk bij één vaste dierenarts berust. In het beleid van het opvangcentrum wordt in ieder geval rekening gehouden met op welke wijze de toegang tot veterinaire zorg is verzekerd en hoe het beoordelingsonderzoek van het dier bij binnenkomst in het opvangcentrum plaatsvindt.

Voor behandeling van een gewonde wolf op locatie geldt dat diergeneeskundige handelingen steeds moeten worden uitgevoerd door iemand die bevoegd is tot het beroepsmatig verrichten van diergeneeskundige handelingen in de zin van art. 2.9 van de Wet dieren. Hierbij geldt in het bijzonder dat de toepassing van een diergeneesmiddel teneinde een dier te verdoven of bedwelmen uitsluitend mogen worden uitgevoerd onder leiding van en in directe aanwezigheid van een dierenarts.³³²

E) Opvang gewonde wolf

Het streven binnen het protocol is om tot een structurele oplossing voor het opgevangen dier te komen, waarbij er bij voorkeur naar wordt gestreefd het dier in vrijheid te stellen in Nederland, indien sprake is van opvang van een uit de vrije natuur afkomstig beschermde inheemse diersoort.³³³ De opvang maakt daartoe zelf beleid. Binnen de opvang wordt gestreefd naar een zo goed mogelijke opvang, afgestemd op de eisen van het dier, onder begeleiding van ervaren krachten en een dierenarts. Indien voor het dier geen andere structurele oplossing kan worden gevonden, mag het dier worden gedood. Voor de eisen waaraan de opvang moet voldoen verwijzen wij naar de inhoud van het protocol.

F) Uitzetten van het herstelde dier

Het protocol bevat eisen aan het beleid van een opvangcentrum voor het uitzetten van dieren, zowel in Nederland als in het buitenland. Het uitzetbeleid is een wezenlijk en onlosmakelijk onderdeel van de werkwijze van een opvangcentrum. Art. 23 van het Protocol regelt het in vrijheid stellen van dieren behorende tot uit de natuur afkomstige beschermde inheemse diersoorten. Indien mogelijk wordt het beschermde inheemse dier op de plaats waar het is aangetroffen behandeld en direct losgelaten. Het in vrijheid stellen na opvang van dieren gebeurt alleen op een plek waar de soort al van nature voorkomt. Het in vrijheid stellen vindt plaats op de vindplaats, of, indien dit niet mogelijk is, in een geschikt natuurlijk habitat nabij de vindplaats.

Relevant kan zijn dat het protocol, en de toestemming van het opvangcentrum dat mede hierop gebaseerd is, mogelijk te kort schiet indien moet worden besloten de wolf op een andere locatie uit te zetten dan nabij de vindplaats. Dan ligt het voor de hand om voor het uitzetten apart een omgevingsvergunning voor een flora- en faunactiviteit te verlenen. Zie daarvoor ook hieronder, punt 4.

G. Hybride wolven

Gezien het feit dat hybridiseren voor de populatie wolven ongewenst is, zou met name de laatste stap van het protocol (uitzetten) strijdig zijn met de uitgangspunten van de Hrl, het streven naar een

³³¹ <https://www.rda.nl/publicaties/brieven/2020/8/20/brief-minister-schouten-zienswijze-wildopvang>

³³² Art. 3.2 Besluit diergeneeskundigen.

³³³ Art. 22 Protocol opvang dieren.

gunstige staat van instandhouding van soorten. Er kan binnen het protocol ook een andere structurele oplossing worden gekozen en nagestreefd bij opvang van een hybride wolf.

4. Het uitzetten van een wolf

Op grond van art. 11.61 Bal (aanwijzing vergunningplichtige activiteit en vergunningvrije gevallen: uitzetten van dieren of eieren van dieren) is het verboden om zonder omgevingsvergunning dieren of eieren van dieren uit te zetten. Op grond van art. 8.74n Bkl (beoordelingsregels flora- en fauna-activiteit: uitzetten van dieren of eieren van dieren) wordt de omgevingsvergunning alleen verleend als:

- a. is voldaan aan artikel 8.74l, eerste lid, onder a en b (geen andere bevredigende oplossing en een passend wettelijk belang); en
- b. het uitzetten van de dieren of eieren van dieren geen afbreuk doet aan het streven de inheemse flora en fauna in het natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan.

Het begrip 'uitsetten van dieren of eieren van dieren' is niet in de Omgevingswet gedefinieerd. In art. 11.68 van het Bal wordt het uitzetten van dieren of van eieren van dieren aangewezen als omgevingsvergunningplichtige flora- en fauna-activiteit. Het verbod is van toepassing op alle soorten dieren, zowel diersoorten die niet of niet meer van nature in Nederland voorkomen – exoten en uitgestorven soorten – als soorten die wel van nature in Nederland voorkomen.

Op de herintroductie van diersoorten – het uitzetten van dieren die van nature in Nederland voorkomen of zijn voorgekomen, met als doel een zelfstandige duurzame populatie te bevorderen of deze opnieuw te stichten – is de beleidslijn herintroducties van dieren van toepassing.³³⁴ Wij gaan er van uit dat er geen sprake is van een herintroductie van de wolf bij het vangen en vervolgens weer uitzetten van de gevangen wolf.

A) Afweging bij toestemmingverlening voor uitzetten

Gedeputeerde staten zijn op grond van art. 4.6, aanhef en onder e, van het Omgevingsbesluit over het algemeen bevoegd gezag voor het verlenen van de omgevingsvergunning voor het uitzetten van dieren.³³⁵ Hierbij is van belang dat het bevoegd gezag voor het vergunnen van de activiteit 'uitsetten' mogelijk een ander bevoegd gezag (college van GS) is dan het bevoegd gezag voor het 'vangen' en 'onder zich hebben'. Dit betekent dat voor een dergelijke toestemming mogelijk afstemming vereist is met een ander bevoegd gezag, of bevoegde gezagen. Dan zal via art. 2.2 van de Omgevingswet afstemming en samenwerking met het andere bevoegde gezag moeten worden gezocht. Het lijkt zinvol om alle activiteiten gecoördineerd aan te vragen en om gebruik te maken van de mogelijkheid die art. 2.2, tweede lid Omgevingswet biedt dat bestuursorganen hun taken en bevoegdheden gezamenlijk kunnen uitoefenen.

Het beoordelingskader voor de omgevingsvergunning voor het uitzetten van de wolf sluit aan bij het beoordelingskader van art. 16 Hrl voor afwijking van verboden handelingen met betrekking tot in bijlage IV bij de Hrl genoemde strikt beschermde diersoorten, met dien verstande dat bij het uitzetten van dieren de gevolgen voor alle inheemse flora en fauna in het natuurlijke verspreidingsgebied relevant zijn.

Aansluiting bij art. 16 Hrl betekent dat het uitzetten van de dieren of eieren alleen aan de orde kan zijn als er geen andere bevredigende oplossing is en sprake is van een in dat artikel genoemde rechtvaardigingsgrond. Behalve aan het in standhouden van de soort waarvan de dieren of eieren worden uitgezet, kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het uitzetten van dieren in het kader van

³³⁴ Kamerstukken II 2007/08, 31 200 XIV, nr. 215. De beleidslijn is opgenomen als bijlage bij dat kamerstuk

³³⁵ Aan de minister van LNV is voorbehouden het verlenen van een omgevingsvergunning voor het uitzetten van soorten voor het bestrijden van ziekten, plagen of onkruiden en bij herintroductie van soorten (art. 4.12 Omgevingsbesluit).

beheer van natuurgebieden (zoals grote grazers), of het uitzetten van dieren of eieren van dieren die predator zijn van organismen die schade aan de land- of tuinbouw veroorzaken.³³⁶

Bij het uitzetten dient in beginsel rekening te worden gehouden met de belangen van de beheerder c.q. eigenaar van de gronden waarop het dier wordt uitgezet, naast de mogelijke effecten op beschermde natuurwaarden, of andere belangen. Hoewel de wolf een dusdanig omvangrijk leefgebied heeft dat niet kan worden verwacht dat het dier zich in de nabijheid van de uitzetlocatie zal blijven ophouden, is het van belang wel zorgvuldig de locatie te kiezen en vast te leggen waar het dier wordt vrijgelaten. Daarbij kan dan ook rekening worden gehouden met het ter plaatse voorhanden zijn van voldoende beschermingsmaatregelen voor, bijvoorbeeld, vee.

B) Natura 2000

Er wordt op gewezen dat als het uitzetten van dieren ook significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied, ook een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit is vereist, waarvoor de reguliere bevoegdheidsverdeling voor Natura 2000-activiteiten geldt. Veelal zullen daarvoor gedeputeerde staten van de provincie bevoegd gezag zijn.³³⁷

C) Hybride wolven

Gezien het feit dat hybridiseren voor de populatie wolven ongewenst is zou uitzetten strijdig zijn met de uitgangspunten van de Hrl, het streven naar een gunstige staat van instandhouding van soorten. Het uitzetten van een hybride wolf moet daarom worden voorkomen. Ook zou het strijdig zijn met de aanbeveling 173 (2014) van de Conventie van Bern on hybridisation between wild grey wolves (*canis lupus*) and domestic dogs (*canis lupus familiaris*); Convention on the Conservation of European wildlife and Natural habitats, Standing Committee 34th meeting Strasbourg.

5. Vervoer van een levende wolf

Art. 11.47 van het Bal verbiedt het om zonder omgevingsvergunning een strikt beschermde soort te verkopen, vervoeren voor verkoop, verhandelen, ruilen of te koop of te ruil aanbieden en het om een andere reden dan verkoop onder zich hebben of vervoeren van dieren of planten als bedoeld in deze bepaling. De Hrl verplicht de lidstaten tot het verbieden van het in bezit hebben, vervoeren, verhandelen of ruilen en het te koop of in ruil aanbieden van aan de natuur onttrokken specimen van de in bijlage IV, onderdelen A en B, genoemde dier- en plantensoorten (art. 12, tweede lid, en art. 13, eerste lid, aanhef en onder b). Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen commercieel en niet-commercieel bezit. In art. 8.74k van het Bkl is het beoordelingskader voor omgevingsvergunningen voor flora- en fauna-activiteiten opgenomen dat betrekking heeft op de omgevingsvergunning voor het vervoeren en bezitten van strikt beschermde dieren.

CITES

De Convention on International Trade in Endangered Species of wild flora and fauna (CITES) is een internationale overeenkomst om de handel in beschermde planten en dieren te reguleren. Dat verdrag heeft tot doel te voorkomen dat de handel in planten en dieren een bedreiging vormt voor het in stand houden van de soort in het wild. Het verdrag is op het niveau van de Europese Unie uitgewerkt in de zogenaamde CITES-basisverordening³³⁸ en in de CITES-uitvoeringsverordening³³⁹. De wolf is geplaatst op bijlage A bij de CITES-basisverordening. Voor het binnenbrengen uit en de uitvoer naar landen buiten de Europese Unie zijn vergunningen noodzakelijk; voor het vervoer binnen de Europese Unie zijn certificaten voorgeschreven, waaronder ook het vervoer van een wolf (dood of levend) binnen Nederland.³⁴⁰ Certificaten kunnen worden aangevraagd bij de RVO.

³³⁶ Stb. 2021, 22, p. 362.

³³⁷ Stb. 2021, 22, p. 362 ev

³³⁸ Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad van 9 december 1996 inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer, PbEG 1997, L061.

³³⁹ Verordening (EG) nr. 865/2006 van de Commissie van 6 mei 2006, houdende uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer (PbEU 2006, L 166).

³⁴⁰ Zie: art. 9 CITES-Basisverordening.

Vervoeren impliceert bezit

Het gaat bij 'bezit' – zoals blijkt uit de tekst van de Hrl – om alle vormen van feitelijk houderschap van dieren of planten van de strikt beschermde soorten, ongeacht of daarbij sprake is van een commercieel oogmerk, dus ook het bezit tijdens het vervoer. Dit betekent dat de toestemming voor vervoer van de wolf tevens moet zien op het tijdelijk bezit van de wolf.³⁴¹

Vervoer en vervoermiddelen

De regels voor diertransport zijn Europa-breed vastgesteld in de Verordening (EG) Nr. 1/2005 (Transportverordening).³⁴² Deze verordening is niet van toepassing op het vervoer van dieren dat geen verband houdt met een economische bedrijvigheid, en ook niet op het rechtstreekse vervoer van dieren van of naar diergeneeskundige praktijken en klinieken dat door de dierenarts is voorgeschreven.

Dierenwelzijn

Vanzelfsprekend moeten normen rond dierenwelzijn in acht worden genomen tijdens het transport. Indien een dier wordt verdoofd voor het transport, dan geldt het dier immers ook als 'hulpbehoevend dier' waarop de zorgplicht uit de Wet dieren onverkort van kracht is.

Hybride wolven

Hybriden kunnen uitdrukkelijk in de bijlagen worden opgenomen, doch uitsluitend indien zij in de vrije natuur onderscheidbare, stabiele populaties vormen. Op hybride dieren die in de laatste vier vooroudergeneraties van de lijn één of meer specimens van enige in bijlage A of B opgenomen soort tellen, zijn de bepalingen van de CITES-verordening van toepassing alsof zij tot die soort zelf behoorden, zelfs indien de betrokken hybride niet uitdrukkelijk in de bijlage(n) is opgenomen.³⁴³

6. Bezit van een wolf

Op grond van art. 11.47 van het Bal beslissen gedeputeerde staten op aanvragen om een omgevingsvergunning voor het niet commerciële bezit van een wolf, tenzij het gaat om dieren of planten die vanuit andere landen Nederland worden binnengebracht. In die gevallen is de minister van LNV het bevoegd gezag.

CITES

De Convention on International Trade in Endangered Species of wild flora and fauna (CITES) is een internationale overeenkomst om de handel in beschermde planten en dieren te reguleren. Dat verdrag heeft tot doel te voorkomen dat de handel in planten en dieren een bedreiging vormt voor het in stand houden van de soort in het wild. Het verdrag is op het niveau van de Europese Unie uitgewerkt in de zogenaamde CITES-basisverordening³⁴⁴ en in de CITES-uitvoeringsverordening³⁴⁵. De wolf is (grotendeels) geplaatst op bijlage A bij de CITES-basisverordening.³⁴⁶ In bijlage A staan soorten die met uitsterven bedreigd worden. Commerciële handel met deze soorten is in principe verboden. De soort staat niet op bijlage X bij de CITES-Uitvoeringsverordening. In bijlage X bij de Uitvoeringsverordening staan soorten die zijn opgenomen in bijlage A van de Basisverordening, maar

³⁴¹ Stb. 2021, 22, p. 260.

³⁴² Verordening (EG) Nr. 1/2005 van de Raad van 22 december 2004 inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer en daarmee samenhangende activiteiten en tot wijziging van de Richtlijnen 64/432/EEG en 93/119/EG en van Verordening (EG) nr. 1255/97.

³⁴³ Verordening (EU) nr. 101/2012 van de commissie van 6 februari 2012 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer.

³⁴⁴ Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad van 9 december 1996 inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer, PbEG 1997, L061.

³⁴⁵ Verordening (EG) nr. 865/2006 van de Commissie van 6 mei 2006, houdende uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer (PbEU 2006, L 166).

³⁴⁶ Met uitzondering van populaties in Spanje ten noorden van de Duero en populaties in Griekenland ten noorden van de 39e breedtegraad. Deze staan op bijlage B.

waarvan zoveel in gevangenschap worden gefokt, dat er vrijwel geen wilde exemplaren meer worden verhandeld.³⁴⁷

CITES en Hybride wolven

Hybriden kunnen uitdrukkelijk in de bijlagen worden opgenomen, doch uitsluitend indien zij in de vrije natuur onderscheidbare, stabiele populaties vormen. Op hybride dieren die in de laatste vier vooroudergeneraties van de lijn één of meer specimens van enige in bijlage A of B opgenomen soort tellen, zijn de bepalingen van deze verordening van toepassing alsof zij tot die soort zelf behoorden, zelfs indien de betrokken hybride niet uitdrukkelijk in de bijlage(n) is opgenomen.³⁴⁸

Aanvullend verbod

Het verbod op het onder zich hebben van dierlijke specimens van CITES-soorten is opgenomen in art. 11.96, tweede lid van het Bal. Art. 11.96 Bal bevat een aanvullend verbod op het bezit van en handel in dieren en planten. Dieren (dood, of levend) of planten van de soorten, genoemd in bijlage A, B, C of D bij de CITES-basisverordening, zoals de wolf, evenals producten (vachten, schedels) of eieren van deze dieren of producten van deze planten worden niet onder zich gehouden. Dit verbod geldt niet indien uit het wild afkomstige dieren en planten, die na 10 juni 1994 aantoonbaar overeenkomstig de op dat moment geldende regelgeving aan de natuur zijn onttrokken, van de soorten, genoemd in bijlage IV bij de Hrl.

Van nature in de Europese Unie in het wild levende soorten vogels en ook dieren en planten van de soorten, genoemd op bijlage IV bij de Hrl, bijlage I of II bij het Verdrag van Bern of bijlage I bij het Verdrag van Bonn, vallen reeds onder de reikwijdte van de art. 11.38, 11.39 en 11.47 van het Bal. Die artikelen wijzen ter uitvoering van de Vogelrichtlijn en de Hrl het bezit van en de handel in deze vogels, dieren en planten aan als vergunningplichtige flora- en fauna-activiteit. Daarmee zijn dat bezit en die handel op grond van art. 5.1, tweede lid, van de Omgevingswet verboden, tenzij daarvoor een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit is verleend. Omdat een aantal van deze soorten ook zijn opgenomen in de bijlagen bij de CITES-basisverordening, is om een dubblure met de art. 11.38, 11.39 en 11.47 te voorkomen, in het vierde lid van art. 11.96 van het Bal expliciet bepaald dat het bezitsverbod en het handelsverbod van het tweede en derde lid niet van toepassing zijn op deze soorten. De in het vierde lid, onder a en b, genoemde datum van 10 juni 1994, is de datum waarop de Hrl van toepassing werd.³⁴⁹

Hieruit kan worden afgeleid dat het verbod niet van toepassing is indien een omgevingsvergunning voor het vangen en het in bezit hebben van een wolf is verleend, of vigeert op grond van het geldende overgangsrecht (waarbij toestemmingen op grond van oude natuurwetgeving hun gelding houden).

Art. 9 van de CITES-Basisverordening stelt regels over de zorg voor levende dieren die op de bijlagen zijn opgenomen. Indien een specimen behoort tot een soort die is opgenomen op bijlage A, is voorafgaande toestemming vereist.

Tijdelijk bezit

Wij gaan er van uit dat het bezit van de levende wolf steeds als een tijdelijke overgangssituatie moet worden beschouwd en dat het niet in de bedoeling ligt om wolven duurzaam te gaan houden in een verblijf.

7. Het zenderen en monitoren van een wolf

In dit onderdeel wordt alleen ingegaan op de handelingen zenderen en monitoren van de wolf. Voor zover sprake is van noodzakelijk vangen, bedwelmen en weer loslaten (uitzetten) wordt verwezen naar de betreffende paragrafen over deze handelingen.

³⁴⁷ <https://minlnv.nederlandsesoorten.nl/content/cites-verordeningen>

³⁴⁸ Verordening (EU) nr. 101/2012 van de commissie van 6 februari 2012 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer.

³⁴⁹ Stb. 2021, 22, p. 298 en 299.

Wet op de dierproeven

Op onderzoek naar dieren en diergedrag is mogelijk de Wet op de dierproeven (verder: Wod) van toepassing. Volgens de wettelijke definitie wordt onder een dierproef verstaan: "elk al dan niet invasief gebruik van een dier voor experimentele of andere wetenschappelijke doeleinden, waarvan het resultaat bekend of onbekend is, of onderwijskundige doeleinden, die bij het dier evenveel of meer pijn, lijden, angst of blijvende schade kan veroorzaken als, dan wel dan het inbrengen van een naald volgens goed diergeneeskundig vakmanschap(...)"

Vraag is of het vangen, verdoven, zenderen en monitoren van de wolf moet worden gezien als een vergunningplichtige handeling op grond van de Wod. De wet is niet geheel eenduidig en wij zullen daarom uitgaan van een strikte interpretatie. Daarbij is gebruik gemaakt van de Handreiking Dierproeven met wilde dieren in hun biotoop van de Centrale Commissie Dierproeven.

Ongeriefdrempel

De Wod is mede gebaseerd op de Europese richtlijn 'betreffende de bescherming van dieren die voor wetenschappelijke doeleinden worden gebruikt'.³⁵⁰ In deze richtlijn wordt gesteld dat het vangen, hanteren, fixeren en de te verwachte ongeriefconsequenties hiervan niet onder de scope van de Richtlijn vallen (zelfs als hiermee de ongerief drempel 'inbrengen van een naald' overschreden wordt). Een wolf zal echter, als onderdeel van de vangmethode, gesedeerd moeten worden en mogelijke vervolghandelingen (b.v. bloedafname of dna-afname) zullen veelal onder deze zelfde sedatie worden uitgevoerd. Als er hierbij geen sprake is van vervolgongerief zou geconcludeerd kunnen worden dat er buiten het vangen (het onder anesthesie brengen en weer wakker worden) geen handelingen worden uitgevoerd die voor dit dier resulteren in drempel overschrijdend ongerief en er dus geen sprake is van een dierproef.

Deze uitleg lijkt echter strijdig met art. 1b, vierde lid van de Wod dat luidt: "De uitschakeling van pijn, lijden, angst of blijvende schade door de efficiënte toepassing van anesthesie, analgesie of een andere methode heeft niet tot gevolg dat het gebruik van een dier in een dierproef buiten het toepassingsgebied van deze wet valt." De wet gaat er van uit dat het al onder anesthesie zijn (bijvoorbeeld door het vangen) niet mee telt bij de vaststelling of er door de vervolghandelingen sprake is van drempel overschrijdend ongerief. Bij de beoordeling of er al of niet sprake is van een dierproef dient te worden uitgegaan van de situatie dat het dier niet onder anesthesie zou zijn. Als in dat geval de uit te voeren handelingen als dierproef zou worden beschouwd dan is er, ook als het dier nog onder anesthesie is door het vangen, sprake van een dierproef in de zin van de Wod. Voorbeeld: Het nemen van een bloedmonster van een hert dat met een injectiegeweer is geschoten en waarbij er terwijl het dier nog onder anesthesie is een bloedmonster genomen wordt, dient te worden beschouwd als een dierproef (vergunningplichtige handeling).

Er dient bij de ongeriefinschattingen expliciet rekening te worden gehouden met cumulatieve effecten. Als een dier herhaald blootgesteld wordt aan handelingen met onderdrempelig ongerief zou dit uiteindelijk kunnen resulteren in een situatie waarbij er sprake is van een bovendrempelige welzijnsaantasting en dus van een vergunningplicht. Indien het doel van het sederen, vangen en zenderen is om de wolf meerdere keren te vangen en/of te onderzoeken dan moet dit meewegen in de beoordeling van het al dan niet aanvragen van een project-vergunning.

Vergunningplichtige dierproef?

Niet alle handelingen aan dieren waarbij sprake is van een dierproef (=drempeloverschrijdend ongerief) vallen binnen de kaders van de Wod. Of er sprake is van een vergunningplichtige dierproef hangt mede af van de doelstelling in het kader waarvan deze dierproef uitgevoerd wordt. Zo is ingevolge art. 1b van de Wod de wet ook van toepassing op dieren die:

- a. worden gebruikt voor wetenschappelijke of onderwijskundige doeleinden.

350 Richtlijn 2010/63/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 september 2010 betreffende de bescherming van dieren die voor wetenschappelijke doeleinden worden gebruikt, Pb Eu 2010, L 276/33.

‘Wetenschappelijke doeleinden’ wordt in art. 1a zo uitgelegd, dat de wet van toepassing is op alle gevallen waarbij sprake is van ‘een op wetenschappelijke wijze uitgevoerde gestructureerde systematische dataverzameling’. Daarvan zal al snel sprake zijn.

Vergunningverlening mogelijk?

In art. 1c Wod zijn de doelstellingen opgenomen waarvoor een dierproef mag worden verricht, waaronder:

- d. bescherming van het milieu in het belang van de gezondheid of het welzijn van mens of dier;
- e. onderzoek gericht op het behoud van de soort;

Bedreigde diersoorten

Binnen de Wod betekent een bedreigd dier een dier van een soort die is opgenomen in de lijst in Annex A van de Council Regulation EU 338/97, zoals de wolf, en niet op de lijst staat in art. 7(1) van dit document (=bedreigde soorten die gefokt worden in gevangenschap).

Dierproeven met bedreigde diersoorten, met als enige doelstelling fundamenteel onderzoek, zijn niet toegestaan. Bovendien geldt op basis van art. 10 e, vierde lid Wod een beperking van de doelen waarvoor vergunning kan worden verleend. Voor een vergunningplichtige dierproef kan alleen toestemming worden verleend indien sprake is van – voor zover hier van belang – één van de volgende doelen:

- b. translationeel of toegepast onderzoek met een van de volgende doelstellingen:
 - de vermindering, voorkoming, diagnose of behandeling van ziekten, gezondheidsstoornissen of andere afwijkingen, dan wel de gevolgen daarvan, bij mensen, dieren of planten,
- c. elke in onderdeel b genoemde doelstelling, tijdens de ontwikkeling, vervaardiging of beproeving van de kwaliteit, doeltreffendheid en veiligheid van geneesmiddelen, levensmiddelen en diervoeders en andere stoffen of producten;
- e. onderzoek gericht op het behoud van de soort.

Nota bene: Het doden van dieren ten behoeve van het gebruik van hun organen, weefsels of lichaamsvloeistoffen in het kader van één of meerdere van de doelstellingen beschreven in art. 1c, wordt in Nederland beschouwd als een vergunningplichtige dierproef (art. 1. lid a Wod).

Louter zenderen

Als het aanbrengen en/of het dragen van zenders of andere apparatuur bij een dier gepaard gaat met bovengrenspelig ongerief en/of aantasting van integriteit is er sprake van een vergunningplichtige dierproef. Situaties waarbij er redelijkerwijs sprake is van ondergrenspelig vervolgongerief (risico op bovengrenspelig ongerief verwaarloosbaar klein) wordt omschreven als het gebruik bij soorten waar op basis van eerdere ervaringen redelijkerwijs kan worden aangenomen dat het ongerief veroorzaakt door het dragen van een zender ondergrenspelig is. Als voorbeeld wordt genoemd: Halsbandzenders bij grote zoogdieren (herten, wolven) die minder dan 3% van het lichaamsgewicht zijn.

Volgens de toelichting is het gebruik van zenders/apparatuur echter in ieder geval vergunningplichtig in de situatie dat na het vangen anesthesie/sedatie nodig is/toegepast wordt om de zender aan te brengen (dus ook als die sedatie al toegepast wordt in het kader van het vangen).

Conclusie:

Zoals gesteld gaat aan zenderen in het geval van de wolf altijd sedatie vooraf. Dat maakt dat wij van oordeel zijn dat uit de wet volgt dat bij zenderen en volgen van de wolf steeds sprake is van een vergunningplichtige dierproef.

Hybride wolf

Bovenstaande geldt ook voor het zenderen en volgen van een hybride wolf.

8. Het doden van een wolf

Op grond van art. 11.46 van het Bal geldt een verbod om zonder omgevingsvergunning een flora- en fauna-activiteit te verrichten met betrekking tot het in hun natuurlijk verspreidingsgebied opzettelijk doden van in het wild levende dieren van soorten, genoemd in bijlage IV, onder a, bij de Hrl, bijlage II bij het Verdrag van Bern of bijlage I bij het Verdrag van Bonn. Deze bepaling is gebaseerd op art. 16, eerste lid Hrl.

In art. 8.74k van het Bkl is het beoordelingskader voor omgevingsvergunningen voor flora- en fauna-activiteiten opgenomen dat betrekking heeft op dieren (niet zijnde vogels) en planten van soorten die zijn genoemd in bijlage IV bij de Hrl, bijlage I of II bij het Verdrag van Bern of bijlage I bij het Verdrag van Bonn. Het gaat om de activiteiten die zijn aangewezen in het Bal ter omzetting van de op grond van art. 12 en art. 13 Hrl te verbieden schadelijke handelingen, waaronder opzettelijke versterking.

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.

In deel A van dit rapport is uitgebreid ingegaan op deze aspecten bij het toestaan van uitzonderingen op de bescherming van de wolf. De meeste procedures bij het Hof van Justitie gaan ook over de juridische (on)mogelijkheden van het doden van wolven. Samengevat kan worden gesteld dat het doden van wolven de meeste vergaande optie van beheer vormt, die derhalve als inbreuk op de bescherming van de individuele wolf het meest uitgebreid moet worden gemotiveerd.

Kort volgen nog een aantal kenmerkende aspecten rond de beoordeling van aanvragen voor een omgevingsvergunning voor de flora- en fauna-activiteit het mogen doden van een wolf.

A) Geen andere bevredigende oplossing

Om toestemming te kunnen verlenen voor een inbreuk op de verbodsbepalingen zal moeten worden onderbouwd dat er geen andere bevredigende oplossingen zijn om tegemoet te komen aan het doel van de ingreep. Art. 16, eerste lid Hrl vereist dat het bevoegd gezag nauwkeurig en toereikend motiveert dat er geen alternatieve maatregel bestaat waarmee de nagestreefde doelstelling op een bevredigende manier kan worden bereikt die geen of een geringere overtreding van de verbodsbepalingen betekent.³⁵¹

Primair betekent dit dat doden als beheermaatregel op grond van het Bkl en art. 16 Hrl, pas in beeld komt als:

- 1) het doel waarvoor moet worden gedood is bepaald;
- 2) dit doel niet met een geringere ingreep of maatregel kan worden bereikt.

Als vertrekpunt voor een alternatievenonderzoek is dus een heldere doelstelling relevant. Dit is een motiveringsvraagstuk waarvoor inzicht in alternatieve oplossingsrichtingen, ervaring met de toepassingen van deze middelen, en inzicht in de effectiviteit van de gewenste aanpak noodzakelijk is. Zoals hiervoor is aangegeven beschouwt de Europese Commissie een uitzondering op een verbodsbepaling op zichzelf reeds als een 'last resort'. Naarmate de maatregelen ingrijpender zijn voor de beschermde soort, zal meer worden gevraagd van de motivering dat deze vergaande maatregelen ook noodzakelijk zijn om het beoogde doel te bereiken, en geen andere reële alternatieven voorhanden zijn. Indien de volksgezondheid of de veiligheid van mensen in het geding is kan sneller worden besloten tot ingrijpen middels het doden, dan indien sprake is van belangrijke schade aan vee. Ook binnen de derogatiemogelijkheden die de wet en de richtlijn kennen is immers een zekere hiërarchie kenbaar, waarmee rekening kan worden gehouden bij de individuele rechtvaardiging van

³⁵¹ ABRvS 21 april 2021 (gedragscode stroomversnelling) ECLI:NL:RVS:2021:853.

een ingreep. Daarbij speelt een rol dat mogelijke alternatieven/ andere bevredigende maatregelen in het ene geval denkbaarder en meer direct toepasbaar zijn, dan in andere gevallen. Bij de beoordeling van het aangevoerde belang voor het doden speelt het al dan niet voorhanden wezig zijn van reële alternatieven een belangrijke rol, evenals de uiteindelijke gevolgen van het falen van de inzet van een mogelijk alternatief. Indien mensenlevens op het spel zouden staan dan zal het doden van een wolf sneller kunnen worden gerechtvaardigd dan bij schade aan vee.

Kortheidshalve brengt dit met zich mee dat moet zijn gebleken dat verjagen, of vangen en uitzetten van de specifieke wolf geen soelaas kan bieden in het concrete geval, of omdat er een risico van ineffectiviteit aan de inzet ervan verbonden is, met een hoog risico op onaanvaardbare schade aan een erkend zwaarwegend maatschappelijk belang.

B) Wettelijk belang

Op meerdere plekken in dit document is al ingegaan op dit wettelijke belang, waarbij wij met name nog willen wijzen op datgene wat is vermeld bij de onderdelen 'vangen van een wolf' en 'verstoren van een wolf'. Het besluit tot toestemming om een wolf te doden moet gebaseerd zijn op een belang dat genoemd is in art. 16, eerste lid Hrl. De Hrl noemt geen specifiek belang in art. 16, eerste lid, onder e).

Het Hof van Justitie heeft geoordeeld dat een derogatie via art. 16, eerste lid, onder e) Hrl geen algemene rechtsgrondslag kan vormen om toe te staan dat wordt afgeweken van art. 12, eerste lid Hrl, omdat de in art. 16, eerste lid, onder a) tot en met d) Hrl bedoelde belangen en het stelsel van strikte bescherming anders hun nuttige werking zouden verliezen. Een verwijzing naar sub e ter onderbouwing van een afwijking is wel mogelijk in gevallen waarin de onder a) tot en met d) genoemde belangen niet relevant zijn.³⁵² Veiligheid van (individuele) personen lijkt, zoals al eerder toegelicht, een issue waarop een voorziening kan worden getroffen via een wetenschappelijk gefundeerde richtlijn, of handelingsprotocol, aldus een arrest van het Hof van Justitie, mits daarbij het afwegingskader van de richtlijn wordt betrokken.³⁵³

C) Er wordt 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
Totdat een gunstige staat van instandhouding is bereikt, is de ruimte om over te gaan tot het doden van wolven beperkt tot uitzonderlijke gevallen waarin is vastgesteld dat de betrokken afwijking het vooruitzicht op het bereiken van een gunstige staat van instandhouding niet in gevaar brengt. In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat binnen het Europese natuurbeschermingsstelsel een meer robuuste staat van de natuur het toestaan van uitzonderingen op de bescherming van dieren of habitats eenvoudiger maakt. Vertaald naar de wolf betekent dit dat hoe meer wolven er zijn, des te eerder een toestemming kan worden verleend voor doden. Dit kan ook betekenen dat er meer ruimte komt voor generiek wolvenbeheer met daaraan gekoppelde toestemmingsmogelijkheden bij een betere staat van instandhouding. Bij een gunstige staat van instandhouding van de wolvenpopulatie is verder de kans kleiner dat de Europese Commissie handavingsmaatregelen zal treffen tegen een lidstaat in verband met het, naar haar opvatting, doden van wolven in strijd met het bepaalde van art. 16 Hrl.³⁵⁴

Zoals ook in het Deel A van dit rapport is aangegeven, volgt uit Europese rechtspraak dat de staat van instandhouding van wolven in principe moet worden beoordeeld op populatieniveau, met het daarbij betrekken van mogelijke cumulatieve effecten.³⁵⁵ 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

³⁵² HvJ 10 oktober 2019 (prejudiciële vragen Finland-wolf), C-674/17, ECLI:EU:C:2019:851, punt 34 e.v.

³⁵³ HvJ 11 juni 2020 (Roemeense wolf), C-88/19, ECLI:EU:C:2020:458, punt 60.

³⁵⁴ A. Trouwborst & F. M. Fleurke (2019) Killing Wolves Legally: Exploring the Scope for Lethal Wolf Management under European Nature Conservation Law, Journal of International Wildlife Law & Policy, 22:3, 231-273, DOI: 10.1080/13880292.2019.1686223

³⁵⁵ Zie voor nadere toelichting over de relevante populatie ook het eerste deel van dit onderzoek (deel A).

van instandhouding van aanvragen voor het doden van wolven. Om de beoordeling van de gevolgen van het doden van exemplaren goed te kunnen beoordelen, is het noodzakelijk dat er ook internationaal samenwerking ontstaat over de stand van zaken op het moment van beslissen over een aanvraag voor doden. Monitoring van de populatie, derogaties en het registreren dieren die door andere oorzaken zijn gestorven, is dus een vereiste.

Middelen voor doden

Onder de paragraaf 'vangen van een wolf' is uitgebreid ingegaan op de toestemmingverlening voor middelen voor het vangen. Deze paragraaf geldt ook voor het verlenen van toestemming voor doden. Aanvullend is aan de orde dat bij het doden van een wolf met het geweer steeds moet worden gelet op het veilig kunnen gebruiken van dit middel, maar ook dat het type geweer geschikt is en bedoeld voor het direct doden van het dier zonder onnodig lijden.

Gebruik van geweer in bijzondere situaties

In art. 43 van het Wetboek van strafrecht is bepaald dat degene die een feit begaat ter uitvoering van een ambtelijk bevel, gegeven door het daartoe bevoegde gezag, niet strafbaar is. Op grond van deze bepaling kunnen politiemedewerkers een ambtelijk bevel geven om een wolf af te schieten. In beginsel zijn houders van een omgevingsvergunning voor een jachtgeweeractiviteit niet op voorhand de aangewezen personen voor het uitvoeren van een dergelijk bevel, indien moet worden ingegrepen langs de openbare weg, of binnen de bebouwde kom. Zij mogen enkel een geweer dragen en gebruiken in het jachtveld.

Voor handelingen en het dragen van een vuurwapen op de openbare weg moet men in het bezit zijn van een speciale toestemming (Verlof WM 4) op grond van de Wet wapens en munitie. In art. 29 van de Wet Wapens en Munitie is bepaald dat de korpschef kan besluiten dat er een redelijk belang is om aan één of meerdere personen een verlof te verlenen voor het voorhanden hebben van een groot kaliber kogelgeweer.

Een dergelijk verlof mag alleen verleend worden aan:

- 1) personen die in het bezit zijn van een geldige jachtake en die aannemelijk hebben gemaakt dat zij met enige regelmaat te maken krijgen met situaties waarin het noodzakelijk is om losgebroken en/of gewond vee/wild te doden;
- 2) politieambtenaren die aannemelijk hebben gemaakt dat zij goed getraind zijn op situaties waarin het noodzakelijk is om losgebroken en/of gewond vee/wild met het juiste wapen te doden.

Alvorens een dergelijk verlof wordt verleend dient de korpschef zich ervan te vergewissen dat de desbetreffende persoon voldoende vaardig is in de omgang met een groot kaliber geweer en voldoende kennis heeft van de wijze waarop (groot) vee/wild geschoten moet worden.

Noodmaatregel bij acuut gevaar

Op grond van art. 172, derde lid van de Gemeentewet is de burgemeester bevoegd bij verstoring van de openbare orde of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, de bevelen te geven die noodzakelijk te achten zijn voor de handhaving van de openbare orde. Dit kan ook betrekking hebben op het ingrijpen in een situatie waarin een agressieve hond aanvalt, of een wolf die een mens dreigt aan te vallen. De wolf kan op bevel worden gedood. Er moet dan sprake zijn van het zogenaamde 'onmiddellijkheids criterium': er moet direct en acuut gevaar dreigen.³⁵⁶

Volgens de geschiedenis van de totstandkoming van art. 172, derde lid, van de Gemeentewet heeft deze bepaling betrekking op situaties waarin enerzijds geen overtreding van wettelijke openbare ordevoorschriften plaatsvindt, terwijl anderzijds sprake is van een zodanige inbreuk op orde en rust dat niet meer van een aanvaardbaar niveau daarvan gesproken kan worden. Daartegen moet kunnen worden opgetreden. De bepaling dient ertoe de burgemeester in dergelijke gevallen bevoegd te verklaren tot handelen. Er moet sprake zijn van een verstoring van de openbare orde of van ernstige

³⁵⁶ I. Boissevain, Beschermenswaardige partijen: bescherming van het daderdier, Ars Aequi, november 2020.

vrees daarvoor en de bevelen moeten noodzakelijk zijn voor de handhaving van de openbare orde.³⁵⁷ Verder is in de rechtspraak bepaald dat een dergelijk bevel moet voldoen aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.³⁵⁸

Doden, na vangen

Uit het oogpunt van dierenwelzijn dient het doden van dieren op humane en zorgvuldige wijze te worden verricht. Een dierenarts lijkt daarvoor de aangewezen persoon, of indien deze de wolf niet dicht genoeg kan naderen, een bekwaam jager.

9. Bezit en het vervoer van een dode wolf, of producten van de wolf

Op grond van art. 11.47 van het Bal beslissen gedeputeerde staten op aanvragen om een omgevingsvergunning voor het niet commerciële bezit van een wolf, tenzij het gaat om dieren of planten die vanuit andere landen Nederland worden binnengebracht. In dit laatste geval is de minister van LNV het bevoegd gezag.

De minister van LNV is ook bevoegd gezag als het gaat om toestemmingverlening voor het zich toe-eigenen en onder zich hebben van een dood uit het wild afkomstig dier, dat buiten schuld of medeweten van degene die zich het dier toe-eigent is gestorven, met het oog op het prepareren ervan.³⁵⁹

CITES

De Convention on International Trade in Endangered Species of wild flora and fauna (CITES) is een internationale overeenkomst om de handel in beschermde planten en dieren te reguleren. Dat verdrag heeft tot doel te voorkomen dat de handel in planten en dieren een bedreiging vormt voor het in stand houden van de soort in het wild. Het verdrag is op het niveau van de Europese Unie uitgewerkt in de zogenaamde CITES-basisverordening³⁶⁰ en in de CITES-uitvoeringsverordening³⁶¹. De wolf is (grotendeels) geplaatst op bijlage A bij de CITES-basisverordening.³⁶² In bijlage A staan soorten die met uitsterven bedreigd worden. Commerciële handel met deze soorten is in principe verboden. De soort staat niet op bijlage X bij de CITES-Uitvoeringsverordening. In bijlage X bij de Uitvoeringsverordening staan soorten die zijn opgenomen in bijlage A van de Basisverordening maar waar zoveel in gevangenschap worden gefokt dat er vrijwel geen wilde exemplaren meer worden verhandeld.³⁶³

Hybride wolven

Hybriden kunnen uitdrukkelijk in de bijlagen worden opgenomen, doch uitsluitend indien zij in de vrije natuur onderscheidbare, stabiele populaties vormen. Op hybride dieren die in de laatste vier vooroudergeneraties van de lijn één of meer specimen van enige in bijlage A of B opgenomen soort tellen, zijn de bepalingen van deze verordening van toepassing alsof zij tot die soort zelf behoorden, zelfs indien de betrokken hybride niet uitdrukkelijk in de bijlage(n) is opgenomen.³⁶⁴

³⁵⁷ Rechtbank Oost-Brabant, 23 oktober 2014, ECLI:NL:RBOBR:2014:6313.

³⁵⁸ ABRvS van 18 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2441.

³⁵⁹ Art 4.12 Omgevingsbesluit.

³⁶⁰ Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad van 9 december 1996 inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer, PbEG 1997, L061.

³⁶¹ Verordening (EG) nr. 865/2006 van de Commissie van 6 mei 2006, houdende uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer (PbEU 2006, L 166).

³⁶² Met uitzondering van populaties in Spanje ten noorden van de Duero en populaties in Griekenland ten noorden van de 39e breedtegraad. Deze staan op bijlage B.

³⁶³ <https://minlnv.nederlandsesoorten.nl/content/cites-verordeningen>

³⁶⁴ Verordening (EU) nr. 101/2012 van de commissie van 6 februari 2012 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer.

Aanvullend verbod

Het verbod op het onder zich hebben van dierlijke specimens van CITES-soorten is opgenomen in art. 11.96, tweede lid van het Bal. Met de term 'dieren' wordt niet alleen geduid op levenden dieren. In de Bijlage bij art. 1.1 onderdeel A van de Omgevingswet is bepaald dat onder dieren wordt verstaan: "in elk geval dieren in al hun ontwikkelingsstadia, levend of dood, delen van dieren, uit deze dieren verkregen producten, of andere zaken voor zover uit een begeleidend document, de verpakking, een merk of etiket, of uit andere omstandigheden blijkt dat het gaat om delen van dieren of daaruit verkregen producten, met uitzondering van eieren."

Art. 11.96 van het Bal bevat aldus een aanvullend verbod op het bezit van en handel in dieren en planten. Ingevolge art. 11.96, lid 4 van het Bal is dit verbod niet van toepassing op na 10 juni 1994 rechtmatig aan de natuur onttrokken dieren en planten van de soorten als genoemd in bijlage IV bij de Hrl.

Dode dieren, of producten

Art. 11.99, lid 1 Bal bepaalt in de eerste plaats dat het verbod op het onder zich hebben niet van toepassing is op dode, gewervelde dieren en ongewervelde dieren opgenomen in Bijlage A bij de Basisverordening of producten of eieren daarvan. Aan deze vrijstelling voor dode Bijlage A-specimens is uitsluitend de voorwaarde verbonden dat de specimens aantoonbaar overeenkomstig de bepalingen van de CITES-Basisverordening en CITES-Uitvoeringsverordening zijn verkregen. Er geldt geen verplichting tot het bijhouden van een administratie, noch tot het merken van de betrokken specimens. Wel is op grond van art. 8, lid 1 juncto lid 3 Basisverordening voor de overdracht van deze specimens een EU-certificaat vereist.³⁶⁵ De minister van LNV is aangewezen als de 'bevoegde instantie', die belast is met de uitvoering, waaronder het verlenen van certificaten. Dit vindt plaats door de RVO.

Hieruit kan worden afgeleid dat het verbod niet van toepassing is indien een omgevingsvergunning voor het vangen en het in bezit hebben van een wolf is verleend, of op grond van het geldende overgangsrecht, waarbij toestemmingen op grond van oude natuurwetgeving hun gelding houden. Ook voor het mogen bezitten van een dode wolf zal dus een omgevingsvergunning moeten worden verleend. Bij overdracht zal ook door de minister van LNV een EU-certificaat moeten worden verleend.

Voor aangewezen wetenschappelijke instellingen geldt een speciaal regime t.a.v. CITES bv monsters van bloed, weefsel of speeksel, voor bijvoorbeeld DNA-onderzoek. Keutels en urine (die op natuurlijke wijze zijn uitgescheiden) vallen in elk geval buiten de CITES-regels. Voor in het veld gevonden wolvenkeutels zijn dus geen CITES-certificaten nodig.

³⁶⁵ E. Philpaai-Gha, CITES in het besluit Activiteiten Leefomgeving: een gemiste kans om problemen op te lossen, NBR 2020, 7.

Bijlage: Soortenbeschermingsbepalingen Omgevingswet

Artikel 11.46 Bal (aanwijzing vergunningplichtige gevallen soorten habitatrichtlijn: schadelijke handelingen)

1. Het verbod, bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder g, van de wet, om zonder omgevingsvergunning een flora- en fauna-activiteit te verrichten, geldt voor:
- a. het in hun natuurlijk verspreidingsgebied opzettelijk doden of opzettelijk vangen van in het wild levende dieren van soorten, genoemd in bijlage IV, onder a, bij de habitatrichtlijn, bijlage II bij het verdrag van Bern of bijlage I bij het verdrag van Bonn;
 - b. het opzettelijk verstoren van dieren als bedoeld onder a;
 - c. het in de natuur opzettelijk vernielen of rapen van eieren van dieren als bedoeld onder a;
 - d. het beschadigen of vernielen van de voortplantingsplaatsen of rustplaatsen van dieren als bedoeld onder a; en
 - e. het opzettelijk plukken en verzamelen, afsnijden, ontwortelen of vernielen van planten van soorten, genoemd in bijlage IV, onder b, bij de habitatrichtlijn of bijlage I bij het verdrag van Bern, in

Artikel 11.47 Bal (aanwijzing vergunningplichtige gevallen soorten habitatrichtlijn: bezit)

1. Het verbod, bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder g, van de wet, om zonder omgevingsvergunning een flora- en fauna-activiteit te verrichten, geldt voor:
- a. het verkopen, vervoeren voor verkoop, verhandelen, ruilen of te koop of te ruil aanbieden van dieren of planten van soorten, genoemd in bijlage IV bij de habitatrichtlijn, bijlage I of II bij het verdrag van Bern of bijlage I bij het verdrag van Bonn, met uitzondering van de soorten, bedoeld in artikel 1 van de vogelrichtlijn; en
 - b. het voor het om een andere reden dan verkoop onder zich hebben of vervoeren van dieren of planten als bedoeld onder a.

Artikel 11.48 Bal (aanwijzing vergunningplichtige gevallen soorten habitatrichtlijn: wijze vangen of doden)

- Het verbod, bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder g, van de wet, om zonder omgevingsvergunning een flora- en fauna-activiteit te verrichten, geldt voor het vangen of doden van dieren, genoemd in bijlage IV, onder a, bij de habitatrichtlijn, of bijlage II bij het verdrag van Bern, en het aan de natuur onttrekken van dieren van soorten, genoemd in bijlage V, onder a, bij de habitatrichtlijn, of bijlage III bij het verdrag van Bern, door het gebruik van niet-selectieve middelen die de plaatselijke verdwijning of ernstige verstoring van de rust van populaties van soorten tot gevolg kunnen hebben, waartoe in ieder geval behoren:
- a. de middelen, genoemd in bijlage VI, onder a, bij de habitatrichtlijn; en
 - b. de vervoermiddelen, genoemd in bijlage VI, onder b, bij de habitatrichtlijn.

Afwegingskader derogaties: Artikel 8.74k Bkl (beoordelingsregels flora- en fauna-activiteit: soorten habitatrichtlijn)

1. Voor zover een aanvraag een omgevingsvergunning betrekking heeft op een flora- en fauna-activiteit als bedoeld in artikel 11.46, eerste lid, 11.47, eerste lid, of 11.48, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving, wordt de omgevingsvergunning alleen verleend als:
- a. er geen andere bevredigende oplossing voor het verrichten van de activiteit bestaat;
 - b. de activiteit nodig is:
 - 1°. in het belang van de bescherming van de wilde flora of fauna, of in het belang van de instandhouding van de natuurlijke habitats;
 - 2°. voor het voorkomen van ernstige schade aan met name gewassen, veehouderijen, bossen, visgronden, wateren of andere vormen van eigendom;
 - 3°. in het belang van de volksgezondheid, de openbare veiligheid of andere dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard en met inbegrip van voor het milieu wezenlijke gunstige effecten;

- 4°. voor onderzoek en onderwijs, repopulatie of herintroductie van deze soorten, of voor de daarvoor benodigde kweek, met inbegrip van de kunstmatige vermeerdering van planten; of
 - 5°. om het onder strikt gecontroleerde omstandigheden mogelijk te maken op selectieve wijze en binnen bepaalde grenzen een beperkt, bij de omgevingsvergunning vastgesteld aantal van bepaalde dieren van de aangewezen soort te vangen of onder zich te hebben, respectievelijk een beperkt bij de omgevingsvergunning vastgesteld aantal van bepaalde planten van de aangewezen soort te plukken of onder zich te hebben; en
 - c. de activiteit 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.
2. Voor zover een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een flora- en fauna-activiteit als bedoeld in artikel 11.46, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving tot beperking van de omvang van een populatie van dieren van soorten als bedoeld in dat lid, worden bij de toepassing van het eerste lid, aanhef en onder b, alleen de belangen, bedoeld in dat onderdeel onder 1°, 2° en 3°, in aanmerking genomen.
3. Een omgevingsvergunning als bedoeld in het tweede lid wordt alleen verleend aan een faunabeheereenheid, tenzij de noodzaak ontbreekt voor het verrichten van de activiteiten door tussenkomst van een faunabeheereenheid. In dat geval kan de omgevingsvergunning ook worden verleend aan een wildbeheereenheid of aan anderen.