

48 Wolven(jacht?) terug van weggeweest

Een juridische analyse van recente ontwikkelingen

Mr. dr. L.S. (Lolke) Braaksma *

1. Inleiding

Na ruim anderhalve eeuw is de wolf (*Canis lupus*) terug van weggeweest.¹⁾ Nadat dit roofdier in de 19e eeuw definitief werd verjaagd van het Nederlandse grondgebied – en grote delen van de rest van Europa – zijn er inmiddels weer elf roedels gevestigd in ons land.²⁾ Ook in de rest van Europa nemen de wolvenpopulaties toe.³⁾ Deze ontwikkeling is mede toe te schrijven aan het succes van het (inter)nationale en Unierechtelijke natuurbeschermingsrecht.⁴⁾ Eén van de voornaamste doelen van deze juridische kaders is het behoud van de biodiversiteit, waar de terugkeer van de wolf aantoonbaar aan kan bijdragen.⁵⁾ Het delen van grondgebied met wolven blijkt evenwel niet alleen maar een succesverhaal te zijn. De keerzijde is dat er een toename van conflictsituaties is tussen de mens en de wolf, nagenoeg om dezelfde redenen als in de 19e eeuw en daarvoor. De wolf berokkent schade aan veetelers en de veiligheid van mensen en (huis)dieren kan in het geding komen.⁶⁾ Nieuw lijken de aanrijdingen in het *verkeer*, die veelal resulteren in een dodelijke afloop voor de wolf.⁷⁾

Diverse conflictsituaties zijn uitgemond in rechtszaken, zowel op Unierechtelijk als op nationaalrechtelijk niveau.⁸⁾ Van alle beschermde diersoorten onder de Habitatrichtlijn genereert de wolf inmiddels de meeste uitspraken bij het Hof van Justitie van de Europese Unie (Hof van Justitie).⁹⁾ Dergelijke zaken gaan bijvoorbeeld over de mogelijkheid om een strikt beschermde wolf die ongeveer 20 schapen heeft doodgebeten in Tirol (Oostenrijk) te vangen en te doden, en een zaak waarbij een milieuorganisatie € 9.261 vorderde per gedode wolf omdat het lokale plan van aanpak voor wolven in delen van Castilië en Leon (Spanje) onrechtmatig zou zijn in het licht van het beschermingsregime van deze richtlijn.¹⁰⁾

Voorname conflictsituaties waren de voornaamste redenen om op Europees niveau een proces in gang te zetten naar versoepeling van de beschermde status van de wolf.¹¹⁾ Op 3 december 2024 heeft de Permanente Commissie van het Verdrag van Bern vóór het voorstel van de Europese Unie (EU) gestemd om het beschermingsniveau van de wolf naar beneden bij te stellen. Om direct duidelijkheid te scheppen over de titel van deze bijdrage: de versoepeling leidt niet tot een terugkeer van de wolvenjacht.

In deze bijdrage zet ik uiteen in hoeverre dit voorstel wél leidt tot extra juridische mogelijkheden om aan intensiever wolvenbeheer te doen in Nederland. Daartoe zet ik eerst de stappen uiteen om de beschermingsstatus

van de wolf daadwerkelijk te verlagen in het Verdrag van Bern en de Habitatrichtlijn (par. 2).¹²⁾ Vervolgens analyseer ik de consequenties van deze verlaagde beschermingsstatus van de wolf in de Nederlandse context (par. 3). Ik sluit af met een conclusie (par. 4).

2. Het Verdrag van Bern en de Habitatrichtlijn: van 'strikt' naar 'gewoon' beschermd

Op 1 juni 1982 trad het Verdrag van Bern in werking in de EU en Nederland. Met dit initiatief van de Raad van Europa wordt onder meer beoogd om wilde flora en fauna en hun natuurlijke omgeving in stand te houden en om bedreigde trekkende diersoorten te beschermen.¹³⁾

In het Verdrag van Bern werd de wolf tot voor kort aangemerkt als een 'strikt beschermde diersoort' in Bijlage II. Op grond van artikel 6 genoot de wolf daardoor speciale bescherming, waardoor onder meer alle vormen van opzettelijk vangen en vasthouden, en opzettelijk doden verboden zijn.

Op 7 maart 2025 is het Verdrag van Bern – conform het aangenomen voorstel van de EU – aangepast door de wolf te verplaatsen van Bijlage II naar Bijlage III, waardoor het een 'gewoon beschermde diersoort' is en onder het beschermingsregime van artikel 7 valt.¹⁴⁾ Dit beschermingsregime staat wel toe dat er systemische beheersmaatregelen worden

* Universitair docent bij de vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen.

1. Sinds 2015 is de wolf terug in Nederland en in 2019 vestigde de eerste roedel zich hier, zie: www.bij12.nl/actueel/eerste-nederlandse-wolvenpaar-al-sinds-2019-op-de-noord-veluwe/.
2. Zie: www.bij12.nl/actueel/nederland-telt-op-dit-moment-elf-wolvenroedels/.
3. Large Carnivore Initiative for Europe for the Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats (Verdrag van Bern), *Assessment of the conservation status of the Wolf (Canis lupus) in Europe*, 2 september 2022.
4. J.C. Blanco en K. Sundseth, *The situation of the wolf (Canis lupus) in the European Union – An In-depth Analysis*, een rapport van de N2K Group voor het Directoraat-generaal Milieu van de Europese Commissie 2023, p. 12-15.
5. Zie bijv. de preambule van Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (Habitatrichtlijn). Zie over de mogelijke positieve effecten op ecosystemen bijv. D.P.J. Kuijper e.a., 'Wolves recolonize novel ecosystems leading to novel interactions', *Journal of Applied Ecology* 2024/61, p. 906-921.
6. J.C. Blanco en K. Sundseth, *The situation of the wolf (Canis lupus) in the European Union – An In-depth Analysis*, een rapport van de N2K Group voor het Directoraat-generaal Milieu van de Europese Commissie 2023, hoofdstuk 3.
7. Zie deze interactieve kaart: <https://publicaties.bij12.nl/voortgangsrapportage-wolf-13-februari-2025/overzicht-verspreiding-wolven>. Ook de juridische problematiek over de hybridisatie van de wolf met honden (hybride wolf) lijken

- nieuw, zie hierover: H.A.H. Jansman e.a., *De wolf terug in Nederland; Een factfin-ding study*, Wageningen Environmental Research 2022, par. 5.3.
8. Zie paragrafen 2 en 3.
 9. Zie www.linkedin.com/posts/arie-trouworst-342a61110_recent-cjeu-wolf-judgments-1cie-memo-activity-722655549247569920-Uppe?utm_source=share&utm_medium=member_desktop&rcm=ACoAABcXPgUBhVmKpyB2z9VEmAS0AwIz2gF5xwY.
 10. L.S. Braakma en J.P. Halbertsma, 'The Return of the Wolf in the European Union: from Conflicts to Co-existence? WWF Österreich and Others, (C-601/22) and ASCEL (C-436/22)', *EU Law Live*, 13 november 2024.
 11. Zie het persbericht: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_6752.
 12. Zie hiervoor ook: www.knack.be/nieuws/milieu/natuur/wolvenjacht-is-in-vlaanderen-en-europa-nog-niet-voor-morgen/.
 13. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex%3A21979A0919%2801%29>
 14. Zie hierover: *Kamerstukken II 2024/25*, 33 576, nr. 419.
 15. Zie artikelen 8 en 2 Verdrag van Bern.
 16. Zie artikel 9 Verdrag van Bern.
 17. Inmiddels heeft de Raad van Ministers van de EU het Commissievoorstel goedgekeurd. Gekozen is om de urgentieprocedure uit artikel 170 van het Reglement van het Europees Parlement te volgen, waardoor het Europees Parlement al op 8 mei 2025 een besluit zal nemen over het voorstel, zie <https://www.europarl.europa.eu/news/nl/press-room/20250505IPR28245/de-wolf-ep-leden-versnellen-stemming-over-wijzigen-beschermingsstatus-in-de-eu>.
 18. Zie artikel 16 Habitatrichtlijn.
 19. Zie A. Trouworst, *The Austrian and Spanish wolf cases – two judgments by the EU Court of Justice with important implications for large carnivore conservation and management*, Memo for IUCN Large Carnivore Initiative for Europe (LCIE), 5 Augustus 2024.
 20. Zie artikel 11.46 e.v. Bal voor nadere regels, bijvoorbeeld ten aanzien van programma's met maatregelen.
 21. Zie hierover: Europese Commissie, *Guidance document on the strict protection of species of Community interest under the Habitats Directive*, 2021, p. 4-9.
 22. L. Boerema, A.A. Freriks en D.B. Brink, *De juridische bescherming van de wolf in Nederland en in een aantal andere Europese landen; een juridisch onderzoek ter ondersteuning van het opstellen van Nederlands wolvenbeleid in het licht van de uitvoering van de natuurwetgeving*, BIJ12, p. 109.
 23. Ten aanzien van strikt beschermde diersoorten geldt dat er minder belangen zijn die redengevend kunnen zijn.
 24. Zie artikel 8.74k lid 3 Bkl.
 25. Zie o.a. S.D.P. Kole, annotatie bij HvJ EU 11-07-2024, ECLI:EU:C:2024:595, AB 2024/336. Ook onder de Wet natuurbescherming was dit al het geval, zie: Rb. Midden-Nederland 1 september 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:4453 en Rb. Midden-Nederland 16 september 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:5435.

getroffen, mits aan een aantal eisen wordt voldaan die in essentie inhouden dat gestreefd wordt naar een gunstige staat van instandhouding.¹⁵⁾

Voor beide beschermingsregimes geldt overigens dat er uitzonderingsmogelijkheden zijn, zodat een individuele wolf in een uiterst geval mag worden gevangen en gedood.¹⁶⁾ Deze mogelijkheden zijn met verschillende waarborgen omkleed; zo mag er geen andere bevredigende oplossing zijn en mag de uitzondering niet het voortbestaan van de soort in gevaar brengen.

De volgende stap naar een verlaging van het beschermingsniveau van de wolf in Nederland is gelegen in het Unierecht: de Habitatrichtlijn. Na aanpassing van het Verdrag van Bern geldt namelijk nog steeds het strikte beschermingsregime op grond van deze richtlijn. De wolf staat in de Habitatrichtlijn in Bijlage IV 'strikt beschermd' en moet naar Bijlage V 'gewoon beschermd'. Het aanpassen van de bijlagen moet op grond van artikel 19 Habitatrichtlijn gebeuren op voorstel van de Commissie en vereist eenparigheid van stemmen in de Raad. Dit betekent dat een enkele tegenstem in principe volstaat om de aanpassing tegen te houden.¹⁷⁾

Mocht het zover komen dat ook de Habitatrichtlijn is aangepast zodat de wolf 'gewoon beschermd' wordt op grond van het EU recht, dan is het van belang om na te gaan wat die wijziging in de praktijk zal betekenen. Daarbij is relevant dat ook de Habitatrichtlijn mogelijkheden biedt om af te wijken van beide beschermingsregimes, bijvoorbeeld ter voorkoming van ernstige schade aan veehouderijen.¹⁸⁾ Zoals aangegeven in de inleiding, heeft het Hof van Justitie inmiddels al veel knopen moeten doorhakken over de bescherming die deze richtlijn biedt aan de wolf. In het ASCEL-arrest van 29 juli 2024 overwoog het Hof van Justitie bijvoorbeeld expliciet dat ook in gevallen waarin de wolf 'gewoon beschermd' wordt – en er geen sprake is van een gunstige staat van instandhouding – juist het beperken van of het verbod op jacht noodzakelijke maatregelen kunnen zijn.¹⁹⁾

3. Extra mogelijkheden voor wolvenbeheer in Nederland?

In Nederland wordt de bescherming van de wolf sinds 1 januari 2024 wettelijk geregeld in de Omgevingswet. Artikel 5.1 lid 2 onder g Omgevingswet bepaalt dat het verboden is zonder omgevingsvergunning de volgende activiteiten te verrichten:

(...) een flora- en fauna-activiteit, voor zover het gaat om een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen geval.

Relevante algemene maatregelen van bestuur (amvb's) in dit verband zijn het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) en het Omgevingsbesluit (Ob).

Op dit moment geldt dat de wolf nog in Bijlage IV Habitatrichtlijn wordt beschermd. Om deze reden is artikel 11.46 lid 1 onder b Bal van toepassing waarin staat dat het verbod om zonder omgevingsvergunning een flora- en fauna-activiteit te verrichten geldt voor 'het opzettelijk verstoren van dieren genoemd onder bijlage IV, onder a, bij de Habitatrichtlijn, bijlage II bij het verdrag van Bern (...).'²⁰⁾ De juridische betekenis van dit verbod wordt Unierechtelijk ingekleurd, waarbij duidelijk is dat zowel 'opzettelijk' als 'verstoren' ruim moeten worden uitgelegd.²¹⁾ Opzettelijk is in dit verband niet beperkt tot het doelbewust (met intentie) verstoren; hiervan is bijvoorbeeld ook sprake indien bewust de aanmerkelijke kans wordt aanvaard dat er verstoring plaatsvindt. Per geval zal moeten worden bepaald of sprake is van een verstoring, waarbij speciale aandacht is vereist voor de perioden van voortplanting, afhankelijkheid van een welp, overwintering en trek. Het incidenteel verjagen van een wolf van een locatie waar deze schade aan vee veroorzaakt of dreigt te veroorzaken, wordt in het algemeen niet als verstoring aangemerkt.²²⁾ In artikel 8.74k lid 1 Bkl staat vervolgens dat een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit als bedoeld in artikel 11.46 lid 1 Bal alleen wordt verleend voor zover:

- a. er geen andere bevredigende oplossing voor het verrichten van de activiteit bestaat;
- b. de activiteit nodig is bijvoorbeeld in het belang van de volksgezondheid, de openbare veiligheid of andere dwingende redenen van groot openbaar belang;²³⁾
- 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.

Het Nederlandse beschermingsregime ten aanzien van de wolf is daarmee direct te herleiden tot het Verdrag van Bern en de Habitatrichtlijn. Deze omgevingsvergunning wordt overigens in principe alleen verstrekt aan een faunabeheereenheid.²⁴⁾

Op grond van artikel 4.6 Ob zijn de colleges van Gedeputeerde Staten van de provincies in principe het bevoegd gezag om deze omgevingsvergunningen te verlenen. Inmiddels zijn er meerdere uitspraken geweest waarin een verleende omgevingsvergunning wegens een motiveringsgebrek niet in stand kon blijven.²⁵⁾ Om richting te geven aan de 'gezamenlijke landelijk afgestemde beleids-

uitvoering van provinciale taken rondom de wolf' is in 2019 een interprovinciaal wolvenplan vastgesteld, dat is geactualiseerd op 13 april 2023.²⁶⁾ Per provincie zijn vervolgens keuzes gemaakt ten aanzien van een subsidieregeling voor preventieve maatregelen (afweerrasters), een tegemoetkomingsregeling bij schade en interventie richtlijnen (escalatieladder).²⁷⁾ De verwachting is dat in het eerste kwartaal van 2025 – na uitstel – een nieuw interprovinciaal wolvenplan wordt vastgesteld.²⁸⁾ Of een verlaging van de beschermingsstatus ook zal leiden tot een aanpassing van de vergoeding van voorzorgsmaatregelen is nog niet bekend.

In de tussentijd zijn ook al enkele uitspraken gewezen op grond van de Omgevingswet. Eén daarvan gaat over het besluit van het college van Gedeputeerde Staten van Gelderland om een vergunning te verlenen voor het opzettelijk verstoren van wolven op de Noord-Veluwe met een paintballgeweer. De voorzieningenrechter van de rechtbank Gelderland komt tot de conclusie dat onvolgende is onderbouwd waarom het noodzakelijk is om de wolf in kwestie opzettelijk te verstoren in het belang van de openbare veiligheid, en waarom geen sprake is van bevredigende alternatieven.²⁹⁾ Ten aanzien van deze alternatieven is interessant dat wel een tijdelijk verbod is ingesteld om op specifieke locaties te parkeren of stil te staan en dat strenger wordt gehandhaafd, maar de inzet van deze middelen is volgens de voorzieningenrechter niet concreet gemaakt: 'Niet duidelijk is of maximaal is ingezet op deze alternatieven, wanneer deze zijn ingezet, voor welke duur en wat het effect was.'³⁰⁾ Kortom, opzettelijk verstoren met behulp van een paintballgeweer was onder die omstandigheden niet toegestaan.

Overigens lijken niet alle conflictsituaties binnen de grenzen van de rechtsstaat te worden beslecht, zo zijn er aanwijzingen dat wolven in Nederland verdwijnen door stroperij.³¹⁾ Daarbij is van belang om op te merken dat het opzettelijk overtreden van het verbod om wolven te doden, te vangen, of anderszins te verstoren, wordt aangemerkt als een misdrijf en kan worden bestraft met maximaal zes jaar gevangenisstraf of een geldboete van maximaal € 90.000.³²⁾ Het aanrijden van een wolf in het verkeer kan dus, onder omstandigheden, een misdrijf opleveren.

Indien de stappen worden doorlopen om de Habitatrichtlijn daadwerkelijk te wijzigen, dan hoeven de Omgevingswet en het Bal en Bkl in principe niet te worden aangepast. Dat komt doordat direct wordt gerefereerd naar de bijlage van de Habitatrichtlijn in de amvb's. In dat geval is artikel 11.48 Bal van toepassing, waarbij overigens ook het hiervoor uiteengezette beoordelingskader van

artikel 8.74k lid 1 Bkl geldt.³³⁾ Wel zijn er minder belangen die redengevend kunnen zijn om over te gaan tot het beheren van wolven.³⁴⁾

De Habitatrichtlijn staat het overigens wel toe om op nationaal niveau de wolf alsnog strikte bescherming te bieden, maar daarvoor is wel enige aanpassing van de nationale wet- en regelgeving vereist.³⁵⁾

4. Slotopmerkingen

De wolf is terug van weggeweest, mede door succesvolle juridische bescherming. Met het aangenomen voorstel van de Commissie om het Verdrag van Bern aan te passen zodat de wolf een 'gewoon beschermd' diersoort lijkt te gaan worden, is de deur geopend voor intensiever wolvenbeheer, waarbij er met name extra mogelijkheden zouden zijn om 'probleemwolven' aan te pakken.

In deze bijdrage heb ik een aantal stappen geschetst voordat deze voorgenomen aanpassing daadwerkelijk leidt tot een verlaagde beschermingsstatus in onze nationale rechtsorde. Zo zal nog een procedure moeten worden doorlopen om de Habitatrichtlijn te wijzigen. Op nationaal niveau hoeven er vervolgens geen aanpassingen te worden gemaakt, omdat in de normstelling onder de Omgevingswet direct (dynamisch) wordt gerefereerd naar de Habitatrichtlijn.

Extra mogelijkheden voor intensiever wolvenbeheer zodra de Habitatrichtlijn wordt aangepast, zijn waarschijnlijk beperkt. Nochtans lijkt in veel gebieden geen sprake te zijn van een gunstige staat van instandhouding van deze diersoort.³⁶⁾ Het vangen en doden van wolven in dergelijke gevallen moet worden gezien als een 'ultimum remedium'. Voordat kan worden overgegaan tot deze maatregel, moet eerst worden onderzocht of er een noodzaak is om de wolf op deze wijze te beheren. Vervolgens moet worden bekeken of er alternatieve maatregelen kunnen worden getroffen. Noodzaak en afwezigheid van alternatieven zullen goed moeten worden onderbouwd in een besluit om een omgevingsvergunning te verlenen, ook in het geval de wolf niet langer 'strikt beschermd', maar 'gewoon beschermd' is.

26. Zie www.ipo.nl/media/twyjkbqe/interprovinciaal-wolvenplan-addendum-2023-interventierichtlijnen.pdf.
27. Te vinden via: www.bij12.nl/onderwerp/wolf/beleid-en-organisatie/.
28. Zie <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2547118-toch-nog-geen-nieuw-wolvenbeleid-provincies-blokkeren-eigen-plan>.
29. Rb. Gelderland 23 mei 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:3065.
30. Idem, r.o. 8.2.
31. Zie volkskrant.nl/wetenschap/er-verdwijnen-wolven-in-nederland-experts-zien-aanwijzingen-voor-stroperij-b860c27d/.
32. Zie artikel 1a onder 1°, artikel 2 lid 1 en artikel 6 lid 1 van de Wet op de economische delicten jo. artikel 18.11 Omgevingswet.
33. Zie ook artikel 11.50 Bal. Wel zijn er minder belangen die redengevend kunnen zijn, zie artikel 8.74k lid 2 Bal.
34. Zie artikel 8.74k lid 2 Bal.
35. Zie ook artikel 193 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.
36. Op 27 november 2023 stelde de toenmalige minister voor Natuur en Stikstof dat: 'de populatie wolven in Nederland niet groot genoeg [is] om van een gunstige staat van instandhouding te kunnen spreken', zie de brief met kenmerk DGNV / 38277872, te vinden op openoverheid.nl. Op dit moment wordt onderzocht of inmiddels wel sprake is van een gunstige staat van instandhouding, zie: eerstekamer.nl/overig/20241218/landelijke-aanpak_wolven_december/document3/f=/vmj9oi3q2wzc.pdf. bijv. de <https://openoverheid.nl/documenten/8c228d45-2003-4508-ab1e-ec8d152ade63/file>.