

De wolf en het Nederlandse recht (g)een soort als alle andere

VMR bijeenkomst 19 juni 2025
Wolven in Nederland

Mr. Bondine Kloostra
Prakken d'Oliveira Human Rights Lawyers

1

Programma

- **Soortenbescherming – Gevoerde procedures**
- **Gebiedsbescherming – Aanwijzing Natura 2000-gebied voor de wolf**
- **Strafrecht en openbare orde – Wolf in Wapse**
- **Europese (on)mogelijkheden – Gang naar de Europese rechter?**

2

Soortenbescherming – Gevoerde procedures

Oude en nieuwe regime onder het Bkl voor de wolf (8.74k Blk, straks 8.74l en 8.74la):

- Noodzaaksvereiste
- Ontbreken van andere bevredigende oplossing
- Geen afbreuk aan de staat van instandhouding

Nu nog: verbod

Noodzaak

- Onvoldoende aangetoond: is er sprake van afwijkend gedrag of natuurlijk en dus beschermd gedrag? Is de IPO escalatieladder 2023 goed gevolgd? zie bijvoorbeeld inzake wolf Bram Vz rb Midden NL, [Rechtbank Midden-Nederland 16 september 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:5435](#), ro. 23 e.v.
- Wie beoordeelt of er sprake is van probleemgedrag? De rechtbank zet 'grote vraagtekens' bij het neerleggen van de beoordeling bij de 'individuele jager' ipv een 'wolvendeskundige' [Rechtbank Gelderland 11 februari 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:1143](#), ro. 7.4.1

3

Soortenbescherming – Gevoerde procedures

Ontbreken andere bevredigende oplossingen:

- Wolf Ermelo: allerlei oplossingen 1) verjaging door roepen en klappen, 2) gooien met stenen, gebruik van katapult, rubberen kogels, 3) afsluiten van het gebied voor bezoekers, 4) strenger handhaven op voeren van de wolf, 5) zenderen.
- Oordeel rechtbank: onvoldoende duidelijk wat is gedaan om de wolf tegen conditioneren te beschermen, of maximaal is ingezet op de alternatieven om de wolf te beschermen, voor welke duur en wat het effect was. [Rechtbank Gelderland 23 mei 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:3065](#), ro. 8.1 en 8.2

4

Soortenbescherming – Gevoerde procedures

Geen afbreuk aan de staat van instandhouding

- Wolf Ermelo: de voorzieningenrechter beschikt over te weinig informatie om hierover te oordelen [Rechtbank Gelderland 23 mei 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:3065](#), r.o. 9.1
- Wolf Ermelo bodemuitspraak: Negatieve effecten op de staat van instandhouding van afschrikken kunnen niet worden uitgesloten. Omdat niet in geschil is dat de wolf niet in een gunstige staat van instandhouding verkeert en negatieve effecten voor de wolf en de roedel niet zijn uit te sluiten, heeft het college naar het oordeel van de voorzieningenrechter onvoldoende onderbouwd dat aan deze voorwaarde wordt voldaan. [Rechtbank Gelderland 11 februari 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:1143](#), ro. 9
- Anders Vz rechter rb Gelderland: De voorzieningenrechter ziet daarin geen aanleiding om een voorlopige voorziening treffen. De voorzieningenrechter is namelijk van oordeel dat het college, ondanks de ongunstige staat van instandhouding van de wolf in Nederland, toch de omgevingsvergunning mocht verlenen. Het college moet dit wel beter gaan motiveren in de nog te nemen beslissing op bezwaar. [Rechtbank Gelderland 16 mei 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:3843](#), ro 1.1

5

Gebiedsbescherming voor de wolf

Casus: aanwijzing van Natura 2000-gebied de Veluwe voor de wolf

Art. 4 en Bijlage II van de Habitatrichtlijn -> verplichting tot aanwijzing gebieden
Verzoek mei 2023 op grond van artikel 2.1 lid 7 Wnb (nu: 2.44, 16.24 en 16.25a Ow)

Ontwerpbesluit oktober 2023

- Erkenning dat NL Natura 2000-gebieden voor de wolf *moet* aanwijzen
- Afwijzing van het verzoek
- Ogv eis van voortplanting gedurende 10 jaar na vestiging in NL
- Onderbouwing: verwijzing naar IUCN-criteria en Nederlands beleid →

Deze lijken echter geen 10 jaarstermijn te bevatten

6

Gebiedsbescherming voor de wolf

- De wolf hoeft pas op de jaarlijkse Standard Data Forms (Referentielijst) bij COM te worden gemeld, na 10 jaar voortplanting (begrip "regelmatige voortplanter")
- Vanaf het moment dat de wolf wel wordt gemeld bij COM gaat de verplichting gelden om Natura 2000-gebied aan te wijzen

Na zienswijze --> definitief besluit tot afwijzing →
Beroep bij de rechtbank loopt

7

Gebiedsbescherming voor de wolf

Jurisprudentie

• Verplichting tot aanwijzing:

- verplicht om aan te wijzen: 'alle habitattypen en habitatsoorten' die in het gebied 'voorkomen in een meer dan verwaarloosbare oppervlakte dan wel populatie'

→aanwijzingsbesluit Doggersbank [ABRvS 25 oktober 2017](#),
[ECLI:NL:RVS:2017:2895](#) en

→ aanwijzingsbesluit Loevestein, Pompels en Kornsche Boezen, [ABRvS 9 april 2014](#), [ECLI:NL:RVS:2014:1239](#)

- wordt door LVVN erkend: Antwoorden van de minister van 17 februari 2019 over verplichting tot aanwijzing → Aangangsel van de Handelingen, Handelingen II, 2019-2020, Aangangsel, nr. 1785, Beantwoording Kamervragen 31 oktober 2019.

8

Gebiedsbescherming voor de wolf

Jurisprudentie (vervolg)

- **Verplichting tot doorlopende actualisering Natura 2000-gebieden:**

→ Aanwijzing Wierdense Veld [ABRvS 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2297](#), ro. 5.6

De gegevens per gebied moeten 'doorlopend geactualiseerd' worden, bij aanwijzing of wijzing aanwijzing uitgaan van de 'meest actuele gegevens'.

9

Gebiedsbescherming voor de wolf

Jurisprudentie (vervolg)

- **Uitsluitend ogv overwegingen van ecologische aard**

→ Aanwijzingsbesluit Loevestein, Pompels en Kornsche Boezen, [ABRvS 9 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1239](#)

→ Aanwijzingsbesluit Veluwe: er mag 'geen rekening worden gehouden met vereisten op economisch, sociaal of cultureel gebied en met regionale en lokale bijzonderheden zoals vermeld in artikel 2, derde lid, van de Habitatrichtlijn' [ABRvS 10 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:321](#) (zie ook HvJ EU 7 november 2000, First Corporate Shipping, ECLI:EU:C:2000:600)

- **Voor soorten met een zeer groot territorium:**

- art. 4 lid 1 Habitatrichtlijn → gebieden aanwijzen binnen het natuurlijke verspreidingsgebied van die soorten, die 'de fysische en biologische elementen vertonen welke voor hun leven en voortplanting essentieel zijn'. HvJ EU 11 juni 2020, ECLI:EU:C:2020:458, Roemeense wolf

10

Gebiedsbescherming voor de wolf

Referentielijst:

Uitvoeringsbesluit van de Commissie 2011/484 (inmiddels vervangen door Uitvoeringsbesluit 2023/2806):

- Alle soorten en habitattypen die in de gebieden voorkomen melden aan COM op de Referentielijst;
- Ook de soorten die in verwaarloosbare mate voorkomen (categorie D/X, wel melden niet aanwijzen, categorieën A, B en C aanwijzen).

De wolf heeft zich op de Veluwe geïnstalleerd om niet meer te vertrekken, komt sinds jaren in meer dan verwaarloosbare mate voor en plant zich succesvol voort, maar is NIET gemeld op de Referentielijsten van de afgelopen jaren

11

Strafrecht en openbare orde – Wolf in Wapse

Feiten

- De wolf is opgesloten in een weiland;
- Buren en kennissen worden gebeld om naar de wolf te komen kijken;
- Wolf mishandeld door boer en zoon terwijl opsluiting voortduurt;
- Gaat versuft liggen onder de zonnepanelen in het weiland;
- Wordt uren later zonder vergunning op last van de (loco)burgemeester gedood;
- Afschot wordt uitgevoerd door een politieagent.



In dit weiland in Wapse werd een schapenhouder door een wolf gebeten
© RTV Drenthe / Petra Wijnsema

12

Strafrecht en openbare orde – Wolf in Wapse

Aangifte (opzettelijk) doden beschermde soort

(artikel 1a van de WED jo artikel 2, eerste lid WED)

- Geen acute noodsituatie dus geen bevoegdheid tot noodbevel onder artikel 175 Gemeentewet
- Geen immuniteit (loco)burgemeester (6 januari 1998, NJ 1998/367 Pikmeer II)

Conclusie functioneel parket

- Geen verdere vervolging, immuniteit wegens handelen ogv artikel 175 Gemeentewet,
- Ook als geen immuniteit, geen vervolging wegens ontbreken 'duidelijk handelingskader'
- Dat handelingskader zou er inmiddels wel zijn met een instructie VNG

13

Strafrecht en openbare orde – Wolf in Wapse

De noodbevelsbevoegdheid ogv 175 Gemeentewet is niet van toepassing

- Met vereiste 'ernstige wanordelijkheden' of 'ramp' heeft de wetgever beoogd een substantieel zwaarder toepassingscriterium vast te leggen dan met 'verstoring van de openbare orde' in artikel 172 lid 3 Gemeentewet.
- Bij 'ernstige wanordelijkheden' gaat het om onrechtmatige gedragingen die een mate van hinder of gevaar veroorzaken die vergelijkbaar is met bijvoorbeeld openlijke geweldpleging, of vergelijkbare gedragingen. Ernstige overlast is bijvoorbeeld onvoldoende om te kunnen spreken van 'ernstige wanordelijkheden' ([Gerechtshof 's Hertogenbosch 12 februari 2019, ECLI:NL:GHSHE:2019:560](#)).
- Van ernstige vrees voor ernstige wanordelijkheden dan wel een ramp was op het moment dat de burgemeester de opdracht gaf de Wapse wolf te doden, geen sprake
- VNG Handleiding: bevel tot doden wolf ogv 175 en is niet toegestaan en in strijd met de wet, als geen acute noodsituatie, dan is burgemeester onbevoegd

14

Strafrecht en openbare orde – Wolf in Wapse

Oordeel burgemeester Wapse over eigen bevoegdheid?

- Verzoek ingediend tot opschriftstelling van het mondeling gegeven (nood)bevel om de wolf te doden;
- Antwoord van de burgemeester:
 - er is geen mondeling (nood)bevel op grond van artikel 175 Gemeentewet gegeven;
 - de burgemeester heeft gebruik gemaakt van de 'lichte bevelsbevoegdheid' op grond van artikel 172, lid 3, Gemeentewet
- Reactie:
 - Artikel 172 Gemeentewet geeft niet de mogelijkheid van de wet af te wijken, hier van het verbod van artikel 3.5 Wnb / 5.1 Ow
 - Alleen artikel 175 geeft de mogelijkheid tot afwijking van de wet door de burgemeester, maar alleen in acute noodsituaties
 - Ter illustratie: zelfs het doden van een hond is niet toegestaan onder de 'lichte bevelsbevoegdheid' van artikel 172, zie bijvoorbeeld [Rechtbank Noord-Nederland 2 juni 2020](#), [ECLI:NL:RBNNE:2020:2012](#)

15

Strafrecht en openbare orde – Wolf in Wapse

Procedure ex artikel 12 Sv gestart

- Verzoek om vervolging van alle betrokkenen;
- Handelingskader is volstrekt helder: gedeputeerde staten is bevoegd inzake vangen, gevangen houden of doden van een beschermde soort;
- Vergunningenstelsel ogv artikel 5.1 Ow en 8.74k Bkl (straks 8.74l en 8.74la Bkl).

Wel bevoegd in deze zaak: gedeputeerde staten

- De wolf niet opgesloten houden, vluchtweg openen;
- Als op de één of andere manier niet mogelijk: vergunning vragen voor het vangen of doden van de wolf, noodzaak doden wolf lijkt niet aanwezig;
- Moeilijk voorstelbaar hoe een acute noodsituatie waarin de burgemeester wel bevoegd is eruit zou zien, komt in de praktijk eigenlijk niet voor.

16

Gang naar de Europese rechter?

- Prejudiciële vragen:

- o.a. de vraag of de gewijzigde Habitatrichtlijn rechtsgevolg heeft, nu art. 19 Hrl een zg *lex specialis* bevat;
- Strijdigheid gewijzigde Hrl met art. 191 en 192 VWEU
- Of vragen worden gesteld en welke: eigen bevoegdheid van de nationale rechter, niet afdwingbaar

- Europese rechtsgang gestart:

- De Raad was en is verplicht de procedure van artikel 19 Hrl te volgen;
- Ten onrechte geen artikel 19 Hrl besluit genomen, 'failure to act'
- Uitnodiging aan de Raad om binnen 2 maanden alsnog een besluit te nemen ogv artikel 19 Hrl
- Als een positief besluit uitblijft, Europese bezwaarprocedure
- Na afwijzing beroep bij de Europese rechter mogelijk ogv Aarhus-verordening (verordening 1367/2006).

17

Gang naar de Europese rechter?

Aangevoerde gronden in de gestarte zaak tegen de Europese Raad

- Artikel 19 Hrl, wijzing Bijlage IV slechts toegestaan:
 - vanwege technische en wetenschappelijke voortgang,
 - bij eenparigheid --> *lex specialis* tov de wetgevingsprocedure en de bijzondere regeling gaat voor (zie bijv. Parlement v Raad C-48/14)
- Strijd met Artikel 191, lid 3, VWEU: bij vaststellen milieubeleid rekening houden met de beschikbare wetenschappelijke en technische gegevens
- Strijd met motiveringsplicht 296 VWEU
- Strijd met rechtszekerheid, voorzorgsbeginsel en evenredigheid.

18