

Wolvenplan voor Nederland: Naar een gedegen juridische basis

Een juridisch onderzoek ter ondersteuning van
de opstelling van een Nederlands wolvenplan



Dr. A. Trouwborst & Prof. C.J. Bastmeijer
Tilburg University

Met medewerking van **Prof. Ch.W. Backes**
Maastricht University

In opdracht van het Faunafonds

Juli 2013

Citeersuggestie:

A. Trouwborst & C.J. Bastmeijer, m.m.v. Ch.W. Backes, 2013. *Wolvenplan voor Nederland: naar een gedegen juridische basis. Een juridisch onderzoek ter ondersteuning van de opstelling van een Nederlands wolvenplan*. Rapport in opdracht van het Faunafonds. Tilburg University/Maastricht University.

Foto voorblad:

D. Klein Geltink.

Inhoudsopgave

Inleiding	4
1. Soortenbescherming - de strikte bescherming van de wolf	7
2. Gebiedenbescherming - Natura 2000 en de wolf	23
3. Actieve beschermingsmaatregelen	34
4. 'Go & no go'-gebieden voor de wolf	39
5. Internationale samenwerking - 'population level management'	43
6. Conclusies en aanbevelingen	45

Inleiding

Aanleiding voor dit onderzoek

In september 2012 werd door de toenmalige staatsecretaris een publieksonderzoek (Intomart) en een 'fact finding-studie' (Alterra) over de terugkomst van de wolf (*Canis lupus*) in Nederland naar de Tweede Kamer gezonden.¹ Op basis van deze informatie en een maatschappelijke dialoog bestaat de wens 'transparant beleid voor wolven [te] ontwikkelen, waarbij de burger/actor direct inspraak kan hebben in de manier waarop de uitkomsten en aanbevelingen die uit beide sporen van het wolvenproject zijn gekomen, vormgegeven worden in beleid,' aldus de begeleidende brief aan de Tweede Kamer.² In vervolg op deze brief vond op 8 november 2012 een workshop over de terugkomst van de wolf plaats voor experts en belanghebbenden.³ Tijdens deze workshop werd door verschillende deelnemers het pleidooi van Alterra om een wolvenplan voor Nederland op te stellen ondersteund. In de loop van 2013 zijn voorbereidingen getroffen om een dergelijk wolvenplan te gaan opstellen. In opdracht van het Ministerie van EZ trekt Alterra dit project.

Dit rapport beschrijft de uitkomsten van een juridisch onderzoek ter ondersteuning van de ontwikkeling van een wolvenplan. De basisgedachte achter dit onderzoek, dat wordt uitgevoerd in opdracht van het Faunafonds, is dat een wolvenplan mede gebaseerd moet zijn op juridische kennis over aspecten die voor de concrete invulling van het plan van belang zijn. Voor veel van de potentieel in het wolvenplan op te nemen elementen zijn de grenzen die gesteld worden door het vigerende juridische kader van doorslaggevend belang. Het uiteindelijke wolvenplan zal hoe dan ook in overeenstemming dienen te zijn met de eisen die voortvloeien uit onder meer de EU-Habitatrichtlijn en het nationale natuurbeschermingsrecht. Die vereisten zijn, om een voorbeeld te geven, van grote invloed op eventueel beleid inzake ruimtelijke verspreiding van de wolf (soms wel aangeduid als zogenaamde 'go & no go'-gebieden). Een ander voorbeeld betreft de rol van internationale afstemming: er zijn goede redenen om te veronderstellen dat de ruimte voor het maken van uitzonderingen op de strikte soortenbeschermingsregels mede afhankelijk is van de mate van grensoverschrijdende samenwerking met buurstaten op populatieniveau. Het is voor het opstellen van het wolvenplan dus cruciaal om deze en andere juridische kwesties goed in kaart te brengen en van een antwoord te voorzien. Hieronder zal meer concreet worden aangegeven welke vragen (nog meer) in dit juridisch onderzoek centraal zullen staan.

Het is de bedoeling dat de uitkomsten zoals verwoord in dit rapport vervlecht zullen worden met het door Alterra op te stellen wolvenplan. De identificatie van relevante vragen is daarom reeds met Alterra afgestemd. Omdat bij de opstelling van het wolvenplan vele aspecten en invalshoeken een rol spelen, zal op het uiteindelijke concept van het wolvenplan nog een beperkte juridische check (op hoofdlijnen) worden toegepast.

¹ Bureau Intomart, *Appreciatie-onderzoek naar de komst van de wolf*, Hilversum, februari 2012 en G.W.T.A. Groot Bruinderink, H.A.H. Jansman, M.H. Jacobs & M. Harms, *De komst van de wolf (Canis lupus) in Nederland. Een factfinding study*, Alterra-rapport 2339, Wageningen: Alterra 2012.

² Brief van Staatssecretaris Bleker aan de Tweede Kamer inzake 'de komst van de wolf', d.d. 13 september 2012, kenmerk 293622.

³ Voor een verslag, zie G.W.T.A. Groot Bruinderink, D.R. Lammertsma, C. Hoon, A. Kruff & R. Lanters, *De komst van de wolf in Nederland. Verslag van de workshop gehouden op 8 november 2012*, Alterra-rapport 2403, Wageningen: Alterra 2012.

Onderzoeksvragen

In dit onderzoek staan de hieronder geformuleerde vragen centraal. Onderscheid is gemaakt tussen vragen die met name samenhangen met het soortenbeschermingsrecht, vragen die met name samenhangen met het gebiedenbeschermingsrecht, en vragen die een beantwoording moeten krijgen vanuit beide perspectieven (soorten- en gebiedenbeschermingsrecht):

Soortenbescherming:

1. Welke beschermde status heeft de wolf onder het internationale, Europese en nationale soortenbeschermingsrecht en wat betekent deze status meer specifiek:
 - a. Welke verbodsbepalingen moeten in acht genomen worden?
 - b. Welke ruimte biedt het recht (o.a. welke voorwaarden moeten in acht genomen worden) voor het verlenen van ontheffingen op deze verbodsbepalingen (bijv. vangst, opzettelijke verstoring, doden) ten behoeve van:
 - i. onderzoek en monitoring;
 - ii. translocatie;
 - iii. beëindigen problemen door wolven?
 - c. Welke mogelijkheden bestaan er voor de inzet van instrumenten ter compensatie van schade die door wolven veroorzaakt zou kunnen worden?

Gebiedenbescherming:

2. Welke relevantie heeft het internationale en Europese gebiedenbeschermingsrecht voor de terugkomst van de wolf in Nederland? Meer specifiek:
 - a. Vanaf welk moment moet worden aangenomen dat er ook voor de wolf gebieden moeten worden aangewezen onder het Natura 2000-systeem?
 - b. Heeft het gebiedenbeschermingsrecht ook al een zekere juridisch beschermende werking voor bepaalde gebieden die door wolven bezocht worden, voorafgaand aan een dergelijke Natura 2000-aanwijzing?

Soorten- en gebiedenbescherming:

3. Bestaan er op grond van het soortenbeschermingsrecht en/of gebiedenbeschermingsrecht verplichtingen tot actieve bescherming van de wolf?
4. Zal de wolf geheel zelf mogen bepalen waar hij voorkomt en/of zich vestigt of is het bijvoorbeeld mogelijk om 'go & no go'-gebieden aan te wijzen, mede rekening houdend met sociaal-economische belangen of andere belangen, zoals de openbare veiligheid?
5. In welke mate bestaan er verplichtingen tot internationale samenwerking die voor het wolvenplan relevant kunnen zijn (bijvoorbeeld in het kader van eventuele actieve beschermingsverplichtingen, de aanwijzing van Natura 2000-gebieden, e.d.)?

Aanpak

Bovenstaande vragen hebben een beantwoording gekregen op grond van het internationale, Europese en nationale natuurbeschermingsrecht. Daarbij is gebruik gemaakt van bestaande wetgeving (verdragen, EU-richtlijnen, nationaal recht), jurisprudentie, beleidsondersteunende documenten (met name *guidance* opgesteld door c.q. in opdracht van de Europese Commissie), en (inter)nationale literatuur. De omvang van het onderzoek liet geen gedetailleerde bespreking toe van meer juridisch-beleidsmatige onderwerpen (bijvoorbeeld de details van mogelijke compensatieregelingen). Ook bestond geen ruimte voor een rechtsvergelijkende component, al

is bij de onderzoekers bestaande kennis over de uitleg en toepassing van het recht in andere landen wel bij het onderzoek betrokken.

De mogelijke terugkomst van de wolf is een maatschappelijk gevoelig onderwerp dat de opstelling van een wolvenplan van groot belang maakt. Deze gevoeligheid maakt het tevens van extra groot belang dat de juridische onderbouwing van het wolvenplan zo onbetwist als mogelijk is, en breed gedragen wordt. Om deze reden is dit onderzoek uitgevoerd door drie juristen van twee universiteiten. Dr. A. Trouwborst (Tilburg University)⁴ en Prof. C.J. Bastmeijer (Tilburg University)⁵ hebben de vragen beantwoord in de navolgende paragrafen 1 t/m 6. De onderzoekers bouwen hierbij voort op hun eerdere onderzoek.⁶ Een conceptversie van deze analyse is vervolgens naar aanleiding van commentaar van en discussie met Prof. Ch.W. Backes (Maastricht University)⁷ op sommige punten aangepast. Alle drie de betrokkenen onderschrijven de resulterende tekst van dit rapport zoals hieronder opgenomen, inclusief de samengevatte bevindingen en concrete aanbevelingen in de concluderende paragraaf 6. In een latere fase wordt door Tilburg University nog een globale juridisch check uitgevoerd over de concept-eindversie van het wolvenplan zelf.

⁴ Arie Trouwborst is universitair hoofddocent milieurecht. Hij is tevens als juridisch expert verbonden aan het Large Carnivore Initiative for Europe (LCIE), het comité van deskundigen dat onder meer de Europese Commissie en het Permanent Comité van het Verdrag van Bern adviseert over de toepassing van resp. de Habitatrichtlijn en het Verdrag van Bern op grote roofdieren, waaronder de wolf. Voor CV en publicatielijst, zie:

<http://www.tilburguniversity.edu/nl/webwijs/show/?uid=a.trouwborst>.

⁵ Kees Bastmeijer is hoogleraar natuurbeschermings- en waterrecht. Voor CV en publicatielijst, zie:

<http://www.tilburguniversity.edu/nl/webwijs/show/?uid=c.j.bastmeijer>.

⁶ De beantwoording bouwt onder meer voort op twee eerder in de rechtswetenschappelijke literatuur verschenen artikelen van de auteurs (die echter op veel onderdelen zijn aangevuld, nader gespecificeerd en/of up-to-date gebracht): A. Trouwborst & C.J. Bastmeijer, 'Lynxen en wolven: het natuurbeschermingsrecht en de terugkeer van grote roofdieren naar Nederland', *Milieu en Recht* 2010/5, p. 272-283; en C.J. Bastmeijer & A. Trouwborst, 'Welkom terug? De relevantie van het Europese gebiedenbeschermingsrecht voor de wolf en andere "terugkomers"', *Milieu en Recht* 2013/2, p. 80-91. Andere rechtswetenschappelijke literatuur die direct betrekking heeft op de huidige problematiek omvat met name: H. Schoukens, 'Wie is er bang van de grote boze wolf? De terugkeer van de wolf, de bruine beer en de lynx juridisch gekaderd', *Tijdschrift voor Milieurecht* 2007, p. 483-497; A. Trouwborst, 'Managing the carnivore comeback: international and EU species protection law and the return of lynx, wolf and bear to Western Europe', *Journal of Environmental Law* 2010/3, p. 347-372; J. Darpö, 'Brussels advocates Swedish grey wolves: On the encounter between species protection according to Union law and the Swedish wolf policy', in: *SIEPS European Policy Analysis* 2011/8, p. 1-19; H. Schoukens, 'De terugkeer van de wolf naar België: Juridische spelregels voor een emotioneel geladen debat' (twee delen), *Tijdschrift voor Omgevingsrecht en Omgevingsbeleid* 2012/2, p. 79-90 (Deel 1) en 2012/3, p. 140-150 (Deel 2).

⁷ Chris Backes is hoogleraar bestuursrecht. Voor CV en publicatielijst, zie:

<http://www.maastrichtuniversity.nl/web/Profile/CHRISBACKES.htm>.

1. Soortenbescherming – de strikte bescherming van de wolf

Vraag 1: Welke beschermde status heeft de wolf onder het internationale, Europese en nationale soortenbeschermingsrecht en wat betekent deze status meer specifiek?

Internationaal recht

Wat het internationale soortenbeschermingsrecht betreft is met name het Verdrag van Bern⁸ van betekenis, dat ziet op de instandhouding van de Europese wilde flora en fauna en hun leefgebieden. Enkele andere internationale verdragen waarbij Nederland partij is, zoals het Biodiversiteitsverdrag,⁹ het CITES-verdrag¹⁰ en de Beneluxovereenkomst jacht en vogelbescherming¹¹ zijn van minder uitgesproken belang voor de beantwoording van de huidige onderzoeksvraag en worden hierna niet, of slechts in beperkte mate, besproken.¹²

De wolf komt voor op Bijlage II bij het Verdrag van Bern, waarin de soorten opgesomd staan die strikt dienen te worden beschermd. Nederland heeft – anders dan sommige andere landen¹³ – geen voorbeholden gemaakt ten aanzien van de wolf toen het partij werd bij het verdrag, met als gevolg dat de soortenbeschermingsverplichtingen uit het verdrag, met name de artikelen 6, 8 en 9, onverkort van toepassing zijn op wolven in Nederland. Deze verplichtingen zijn uitgewerkt in de Habitatrichtlijn¹⁴ en de Flora- en faunawet (Ff-wet),¹⁵ die op respectievelijk EU- en nationaal niveau de implementatie vormen van de soortenbeschermingsbepalingen uit het Verdrag van Bern (zowel de EU zelf als alle EU-lidstaten zijn partij bij het verdrag).¹⁶

Wat de betekenis van het verdrag voor de wolf in Nederland betreft is dus vooral van belang dat (i) de Nederlandse overheid als verdragspartij gebonden is aan de verdragsbepalingen; en dat (ii) het verdrag richtinggevend is bij de uitlegging en toepassing van de Habitatrichtlijn en de Flora- en faunawet. In dit verband zij opgemerkt dat verdragen naast de Habitatrichtlijn zelfstandige betekenis krijgen voor de rechtspraak in Nederland wanneer blijkt dat de omzetting in Europees en nationaal recht onvoldoende is. Dat is het geval als een verdrag verdergaande verplichtingen oplegt dan de Europese richtlijn en het nationale recht en deze omissie niet door verdragsconforme interpretatie van het Europese en nationale recht kan worden geheeld. Op het bestuur en de rechter rust een plicht om na te gaan of met toepassing en interpretatie van het Europese en nationale recht aan alle verplichtingen uit internationale verdragen kan worden voldaan.

De toegevoegde waarde van het Verdrag van Bern is voor zowel (i) als (ii) voor een belangrijk deel gelegen in de aanbevelingen van het Permanent Comité (Standing Committee), een orgaan bestaand uit vertegenwoordigers van de verdragspartijen. In een aantal van deze aanbevelingen wordt specifiek ingegaan op de bescherming van de wolf, of op de bescherming

⁸ Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats (1979).

⁹ Convention on Biological Diversity (1992).

¹⁰ Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (1973). De wolf staat op Bijlage II bij het verdrag.

¹¹ Benelux-Overeenkomst op het Gebied van de Jacht en de Vogelbescherming (1970, zoals gewijzigd bij het Protocol van 20 juni 1977).

¹² Voor nadere bespreking van deze en andere verdragen m.b.t. de wolf, zie Trouwborst & Bastmeijer (2010), supra noot 6, p. 274-275.

¹³ Spanje en een aantal staten uit de oostelijke helft van Europa.

¹⁴ Richtlijn 92/43/EG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna.

¹⁵ Wet van 25 mei 1998 houdende regels ter bescherming van in het wild levende planten- en diersoorten (*Stb.* 1998, 402).

¹⁶ Zie over de relatie tussen het Verdrag van Bern en de Habitatrichtlijn ABRvS 13 november 2002, nr. 200200050/1, par. 2.3.3.9; en H.J.P. Knot, 'Verdrag van Bern: grote broer van de Habitatrichtlijn?', in C.J. Bastmeijer e.a., *Europees en internationaal natuurbeschermingsrecht in Nederland*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2001, p. 35-63; en J. Zijlmans, *De doorwerking van natuurbeschermingsverdragen in de Europese en nationale rechtsorde*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2012.

van roofdieren of bedreigde zoogdieren in het algemeen.¹⁷ Bovendien is in 2000 onder auspiciën van het Verdrag van Bern voor de wolf een soortgericht Europees *Action Plan* opgesteld.¹⁸ Deze aanbevelingen en dit actieplan, hoewel zij op zichzelf genomen niet juridisch verbindend zijn, bieden belangrijke richtsnoeren voor de interpretatie en toepassing van het Europese en Nederlandse recht en beleid terzake van de wolf.

Europees recht

De wolf bevindt zich onder de strikt te beschermen soorten van Bijlage IV van de Habitatrictlijn (en staat tevens als prioritaire soort vermeld op de voor gebiedenbescherming richtinggevende, hieronder te bespreken, Bijlage II). Wat deze strikte bescherming inhoudt komt hieronder aan de orde. Net als bij het Verdrag van Bern geldt in bepaalde EU-lidstaten een soepeler beschermingsregime voor de wolf.¹⁹ Op in Nederland voorkomende wolven echter zijn de richtlijnbepalingen inzake strikte soortenbescherming onverkort van toepassing. Bij de uitleg van deze bepalingen kunnen, behalve het Verdrag van Bern en de jurisprudentie van het Hof van Justitie, ook verschillende door of namens de Europese Commissie ontwikkelde richtsnoeren een rol spelen.²⁰ Deze richtsnoeren zijn als zodanig niet juridisch bindend, maar oefenen in de (rechts)praktijk wel invloed uit op de interpretatie en toepassing van de bindende richtlijnbepalingen. Bijzondere vermelding in dit verband verdienen de door het Large Carnivore Initiative for Europe (LCIE) in opdracht van de Europese Commissie opgestelde *Guidelines on population level management plans for large carnivores* (kortweg: *Carnivore guidelines*), die specifieke aanwijzingen bevatten voor de toepassing van de Habitatrictlijn op de wolf en enkele andere grote roofdiersoorten.²¹ De beweegredenen van de Commissie voor het opstellen ervan maken duidelijk dat dit document bij uitstek toegesneden is op een situatie als die in Nederland:

it is difficult, if not impossible, for one Member State to manage and protect its large carnivores in the absence of concerted and convergent actions being taken by its neighbours. In addition, with large carnivores starting to return to locations from which they have been absent for decades or even centuries, there is a very high potential for conflicts between the large carnivores and humans.²²

Overigens heeft ook het Permanent Comité van het Verdrag van Bern zijn stempel van goedkeuring op de *Carnivore guidelines* gedrukt en hun toepassing bij verdragspartijen aanbevolen.²³ Ten slotte werkt het LCIE momenteel in opdracht van de Europese Commissie aan een soortspecifiek EU-actieplan voor de wolf.

Nederlands recht

Op eigen kracht in Nederland arriverende wolven genieten van rechtswege (automatisch dus) de status van 'beschermde inheemse diersoort' onder de Flora- en faunawet. Het verkrijgen van

¹⁷ Recommendation No. 17 (1989) on the protection of the Wolf (*Canis lupus*) in Europe; Recommendation No. 43 (1995) on the conservation of threatened mammals in Europe; Recommendation No. 59 (1997) on the drafting and implementation of action plans of wild fauna species; Recommendation No. 74 (1999) on the conservation of large carnivores; Recommendation No. 82 (2000) on urgent measures concerning the implementation of action plans for large carnivores in Europe; Recommendation No. 115 (2005) on the conservation and management of transboundary populations of large carnivores; Recommendation No. 137 (2008) on population level management of large carnivore populations; en Recommendation No. 163 (2012) on the management of expanding populations of large carnivores in Europe.

¹⁸ L. Boitani, *Action Plan for the Conservation of the Wolves (Canis lupus) in Europe*, Nature and Environment No. 113, Council of Europe Publishing 2000.

¹⁹ Voor wolven in Bulgarije, Estland, Letland, Litouwen, Polen en Slowakije, en bepaalde delen van Finland, Griekenland en Spanje, geldt het regime van Bijlage V i.p.v. Bijlage IV.

²⁰ Voor de soortenbescherming i.h.a. is met name van belang het *Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC*, februari 2007.

²¹ J. Linnell, V. Salvatori & L. Boitani, *Guidelines for population level management plans for large carnivores*, door LCIE samengesteld in opdracht van de Europese Commissie, juli 2008.

²² Europese Commissie, *Note to the Guidelines for population level management plans for large carnivores*, 1 juli 2008.

²³ Recommendation No. 137 (2008), supra noot 17.

die status is, met andere woorden, niet afhankelijk van een overheidsbesluit om de soort op een lijst te plaatsen.

In het verleden is door enkele parlementariërs wel geopperd dat de wolf in Nederland beschouwd dient te worden als een 'invasieve exoot' die 'niet thuishoort in het Nederlandse ecosysteem.'²⁴ Als dit juist was, zouden de in Duitsland strikt beschermde wolven hun juridische bescherming verliezen zodra zij de Nederlandse grens passeren. Zoals hierna zal blijken, klopt dit dan ook niet.

Een ander groot roofdier, de lynx (*Lynx lynx*), biedt nuttig vergelijkingsmateriaal. Die werd in 1998 tegelijk met de wilde kat (*Felis silvestris*) aangewezen als beschermde inheemse diersoort onder de toenmalige Natuurbeschermingswet.²⁵ In de Nota van Toelichting bij de aanwijzing staat te lezen dat beide soorten tot dan toe werden beschouwd 'als niet meer behorend tot de inheemse soorten omdat ze reeds ver voor 1900 in Nederland waren uitgestorven,' maar dat recent 'uit waarnemingen gebleken [is] dat het leefgebied van de Wilde kat en de Lynx zich weer heeft uitgebreid tot in Nederland.'²⁶ Vanwege het voorkomen van beide soorten op Bijlage IV van de Habitatrictlijn, zo vervolgt de toelichting, is Nederland onder deze omstandigheden verplicht tot het toepassen van de beschermingsbepalingen uit de richtlijn.²⁷ De inwerkingtreding van de Flora- en faunawet in 2002 verlengde de beschermde status van de lynx door 'alle van nature in Nederland voorkomende soorten zoogdieren' als beschermde inheemse diersoort aan te merken.²⁸ Dat de lynx door de Nederlandse overheid inderdaad als zodanig wordt beschouwd, blijkt uit de vermelding van de soort in de Bekendmaking lijsten beschermde inheemse diersoorten.²⁹ Het is van belang om aan te tekenen dat het al dan niet vermelden van een soort op deze lijst als zodanig *geen* rechtsgevolg heeft.³⁰ Oftewel, om de Memorie van Antwoord bij de Flora- en faunawet te citeren, een 'incomplete bekendmaking heeft derhalve geen gevolgen voor de bescherming van soorten.'³¹

Met het oog op de vergelijkbare voorgeschiedenis van de wolf in Nederland is op deze soort dezelfde redenering en aanverwante juridische bescherming van toepassing zodra de eerste wolvenpoot de grens over stapt. Toepassing van het strikte beschermingsregime uit de Habitatrictlijn is in dat scenario hoe dan ook vereist, nu voor Nederland geen uitzonderingen gelden ten aanzien van de Bijlage IV-status van de wolf. (Voor alle volledigheid: de Europese Habitatrictlijn staat in de juridische hiërarchie boven de Flora- en faunawet en andere nationale wetgeving. Bij eventuele strijdigheid tussen de Nederlandse en de Europese regels krijgen de Europese dus voorrang.) 'When a species or habitat spreads on its own to a new area,' aldus de Europese Commissie, 'this territory has to be considered part of the natural range.'³² Zoals toenmalig Minister Verburg van LNV het in 2010 verwoordde: 'Als de wolf op eigen kracht Nederland bereikt, is de wolf een inheemse soort en geen invasieve exoot,' wat betekent dat deze 'strikt moet worden beschermd.'³³ Overigens is het, om elke verwarring omtrent de juridische status van de wolf weg te nemen, wel degelijk aanbevelenswaardig om de soort reeds in het huidige stadium aan de hierboven genoemde Bekendmakingslijst toe te voegen – conform ook de aanbeveling in het 'factfinding'-rapport van Alterra.³⁴ Een toezegging door voormalig Staatssecretaris Verdaas van EZ eind 2012 ten spijt is de wolf bij de laatste wijziging van de lijst in maart 2013 door zijn opvolger niet toegevoegd.³⁵

²⁴ Kamervragen Ormel, Pieper en Schreijer-Pierik d.d. 26 maart 2010 (2010Z05367).

²⁵ Besluit van 9 september 1998, houdende wijziging van het Besluit beschermde inheemse dier- en plantensoorten (*Stb.* 1998, 564).

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Art. 4(1)(a) Ff-wet.

²⁹ Bekendmaking (o.g.v. art. 4(4) Ff-wet) van 7 november 2001, nr. TDCJZ/2001/15317 (*Stcrt.* 2001, nr. 220, p. 10).

³⁰ *Kamerstukken II* 1992/93, 23 147, nr. 3, p. 66; *Kamerstukken II* 1995/96, 23 147, nr. 7, p. 43.

³¹ *Kamerstukken II* 1995/96, 23 147, nr. 7, p. 43.

³² *Guidance document*, supra noot 20, p. 11.

³³ Antwoord d.d. 12 april 2010 op vragen Ormel, Pieper en Schreijer-Pierik, supra noot 24.

³⁴ Groot Bruinderink e.a., supra noot 1, p. 9.

³⁵ Bekendmaking lijsten beschermde inheemse diersoorten 2013 van 25 maart 2013, nr. 13030897 (*Stcrt.* 2013, nr. 8498).

Vraag 1a: Welke verbodsbepalingen moeten in acht genomen worden?

Artikel 12 van de Habitatrichtlijn – welke bepaling artikel 6 van het Verdrag van Bern implementeert – vereist het instellen en effectief handhaven van een verbod op onder meer het opzettelijk doden, vangen en verstoren (inclusief het aanvaarden van de gerede kans hierop³⁶) van dieren behorend tot Bijlage IV-soorten, en op het (al dan niet opzettelijk) beschadigen van hun voortplantings- of rustplaatsen. Dit systeem van verbodsbepalingen wordt ook wel aangeduid als ‘passieve soortenbescherming’. De betreffende verboden zijn in Nederland vastgelegd zijn in de artikelen 9-11 van de Flora- en faunawet. Deze bepalingen luiden als volgt:

Artikel 9

Het is verboden dieren, behorende tot een beschermde inheemse diersoort, te doden, te verwonden, te vangen, te bemachtigen of met het oog daarop op te sporen.

Artikel 10

Het is verboden dieren, behorende tot een beschermde inheemse diersoort, opzettelijk te verontrusten.

Artikel 11

Het is verboden nesten, holen of andere voortplantings- of vaste rust- of verblijfplaatsen van dieren, behorende tot een beschermde inheemse diersoort, te beschadigen, te vernielen, uit te halen, weg te nemen of te verstoren.

Deze verboden zijn, zoals hierboven uiteengezet, van toepassing op in Nederland immigrerende wolven.

Omdat ook in het wild vruchtbare kruisingen kunnen voorkomen tussen wolf en hond dient hier stilgestaan te worden bij de reikwijdte van de verbodsbepalingen ten aanzien van de hybride nakomelingen van zulke combinaties. In het Verdrag van Bern en de Habitatrichtlijn is de kwestie van hybriden niet expliciet geregeld. Ook de richtsnoeren van de Europese Commissie over het soortenbeschermingsrecht zwijgen op dit punt. In de *Carnivore guidelines* echter wordt het standpunt ingenomen dat hybriden beschouwd dienen te worden als vallend onder de passieve soortenbescherming van artikel 12 Habitatrichtlijn.³⁷ Zo wordt voorkomen dat onzekerheden en mazen in het net ontstaan die ten koste kunnen gaan van de strikte bescherming van ‘pure’ wolven. Deze lijn sluit in elk geval aan bij de jurisprudentie van het Hof van Justitie ten aanzien van de bescherming van ondersoorten onder de Vogelrichtlijn,³⁸ waarin eveneens een brede uitleg aan de werkingssfeer van beschermingsbepalingen wordt gegeven om onzekerheid en verzwakking van de geboden bescherming te voorkomen.³⁹ De Flora- en faunawet is in overeenstemming met deze benadering, door expliciet vast te stellen dat onder het begrip ‘soort’ zoals gehanteerd in de wet, ‘kruisingen’ mede begrepen worden.⁴⁰ Hybride wolven vallen dus in beginsel binnen de reikwijdte van het begrip ‘beschermde inheemse

³⁶ HvJEU 18 mei 2006, C-221/04 (Commissie/Spanje), par. 70-71; en HvJEU 30 januari 2002, C-103/00 (Commissie/Griekenland), par. 36 en 39.

³⁷ *Carnivore guidelines*, supra noot 21, p. 78.

³⁸ Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand.

³⁹ HvJEU 8 februari 1996, C-202/94 (Van der Feesten). Uit de beschermingsdoelstelling van de richtlijn en het hanteren van het begrip ‘soort’ als leidend criterium leidt het Hof af ‘dat zodra een ondersoort natuurlijk in het wild levend voorkomt op het Europese grondgebied van de Lid-Staten waarop het Verdrag van toepassing is, de soort waartoe deze ondersoort behoort als een Europese soort moet worden beschouwd, en derhalve dat alle andere ondersoorten van de betrokken soort, ook de niet-Europese, onder de richtlijn vallen’ (par. 12, cursivering toegevoegd); ‘indien de werkingssfeer van de richtlijn zou worden beperkt tot de op het Europese grondgebied voorkomende ondersoorten en niet eveneens de niet-Europese ondersoorten zou omvatten,’ zou dit leiden tot onzekerheden en toepassingsproblemen, hetgeen onder meer ‘zou indruisen tegen de doelstelling van een doeltreffende bescherming van de Europese vogelstand’ (par. 16).

⁴⁰ Art. 1(2) Ff-wet.

diersoort', en daarmee tevens onder de verbodsbepalingen van artikel 9-11.⁴¹ Dit neemt niet weg dat de verwijdering van hybride wolven uit de populatie van *overheidswege* geboden kan zijn. Hiervoor is dan per geval een derogatie vereist, volgens de hieronder besproken regels. (Zie verder bij onderzoeksvragen 1b en 3.)

Vraag 1b: Welke ruimte biedt het recht (o.a. welke voorwaarden moeten in acht genomen worden) voor het verlenen van ontheffingen op deze verbodsbepalingen (bijv. vangst, opzettelijke verstoring, doden) ten behoeve van, bijvoorbeeld:

- i. onderzoek en monitoring;**
- ii. translocatie;**
- iii. beëindigen problemen door wolven?**

Uitzonderingen: drie cumulatieve voorwaarden

Voor onderzoeksdoeleinden kan het gewenst zijn een wolf te vangen, met een zender uit te rusten en weer los te laten – handelingen welke in beginsel indruisen tegen de in het Verdrag van Bern en de Habitatrictlijn voorgeschreven en in de Flora- en faunawet neergelegde verboden. Ook in andere situaties kan het wenselijk zijn een wolf te verontrusten, vangen of wellicht zelfs doden. Het eerder aangehaalde Alterra-rapport stelt in dit verband:

Samenleven met wolven betekent het achter de hand hebben van een heldere strategie hoe wordt omgegaan met 'probleemwolven': wolven die met zekere regelmaat landbouwhuisdieren doden of zich opvallend gedragen tegenover de mens (schuwheid afwerpen). Ondanks de strenge beschermingsstatus moet het verwijderen van zo'n dier juridisch mogelijk zijn, in het belang van de 'vreedzame wolf-mens co-existentie'.⁴²

Het Verdrag van Bern en de Habitatrictlijn maken het onder bepaalde voorwaarden mogelijk dat overheden van partij-/lidstaten uitzonderingen toestaan (ook wel derogaties genoemd) op de hierboven besproken verbodsbepalingen. In Nederland is van deze mogelijkheid gebruikgemaakt middels de vrij ingewikkelde, gelaagde ontheffingsregels zoals die zijn uitgewerkt in het kader van de Flora- en faunawet. De bespreking hier richt zich op het in kaart brengen van de internationaal- en Europeesrechtelijke randvoorwaarden die dienen te worden gerespecteerd bij de toepassing van deze nationale ontheffingsbepalingen op de wolf.⁴³

Uitzonderingen op de strikte bescherming van de wolf mogen door de overheid slechts toegestaan worden wanneer is voldaan aan drie cumulatieve voorwaarden, neergelegd in artikel 9 van het Verdrag van Bern en artikel 16 van de Habitatrictlijn.⁴⁴ Ten eerste zijn derogaties slechts toegestaan voor één van de volgende doeleinden (hier in de woorden van artikel 16(1) Habitatrictlijn):

- (a) in het belang van de bescherming van de wilde flora en fauna en van de instandhouding van de natuurlijke habitats;
- (b) ter voorkoming van ernstige schade aan met name de gewassen, veehouderijen, bossen [...] en andere vormen van eigendom;
- (c) 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 [...];
- (d) ten behoeve van onderzoek en onderwijs, repopulatie en herintroductie [...];
- (e) 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 [...].

⁴¹ Het is een onbeantwoorde vraag of, en waar precies, er in dit kader een grens getrokken dient te worden met betrekking tot hybriden waarin het aandeel wolf zeer klein geworden is als gevolg van herhaalde kruisingen met honden (hybride kruist op haar/zijn beurt met hond, nakomeling daarvan ook weer, enz.).

⁴² Groot Bruinderink e.a., supra noot 1, p. 10.

⁴³ Zie over de toepassing van deze voorwaarden op de wolf ook Schoukens (2012), supra noot 6, p. 87-90 en 140-142; en Darpö, supra noot 6.

⁴⁴ Zie i.h.a. hierover *Guidance document*, supra noot 20, p. 54-65; en Ch.W. Backes e.a., *Hoofdlijnen natuurbeschermingsrecht*, ed. 2009, Den Haag: Sdu 2009, p. 152-165.

Ten tweede is vereist dat bevredigende alternatieven voor de beoogde handeling ontbreken. Ten derde mag de uitzondering niet in de weg staan aan het bereiken van een 'gunstige staat van instandhouding'.

Eerste en tweede voorwaarde: doeleinden en alternatieven

Een eerste vraag is dus hoe verschillende scenario's waarin het vangen of doden van een wolf wenselijk zou kunnen zijn, zich verhouden tot het rijtje doeleinden uit artikel 16 Habitatrictlijn.

Eén categorie ziet op de veiligheid van mensen en daarmee reden (c). Wolven plegen het contact met mensen niet op te zoeken en het risico op een aanval wordt in de meest omvattende studie op dit vlak beschreven als 'very, very low'.⁴⁵ Het gaat echter te ver om angst voor wolven uitsluitend af te doen als tussen de oren zittend Roodkapjesyndroom. Volgens dezelfde studie lijdt het geen twijfel dat wolven in het verleden mensen hebben aangevallen en gedood.⁴⁶ Hondsdolle wolven waren verantwoordelijk voor de meerderheid van de incidenten. De tweede plaats wordt ingenomen door defensieve aanvallen, waarbij het in de meeste gevallen gaat om schaapherders die gebeten werden toen zij met een stok een wolf probeerden te doden of verdrijven. 'Predatory attacks', ten slotte, waarbij mensen (meestal kinderen) door gezonde wolven als prooi beschouwd worden, zijn de minst frequente variant. Dat dergelijke aanvallen sinds de 19^e eeuw in Europese wolvegebieden nauwelijks nog voorkomen hangt volgens dezelfde studie zowel samen met veranderde omstandigheden (o.a. meer natuurlijke prooi) als met het feit dat de intensieve wolvenvervolging van de laatste eeuwen een genetische selectie bewerkstelligd heeft ten nadele van de meest agressieve en minst schuwe dieren. Ook hondsdolheid schijnt onder wolven in West-Europa niet meer voor te komen. Zo lijkt al met al een beroep op artikel 16(1)(c) voor het opsporen en vangen of doden van een wolf zeer onwaarschijnlijk, maar niet geheel ondenkbaar – bijvoorbeeld wanneer een wolf mensen actief zou benaderen of ander abnormaal en bedreigend gedrag vertoont.

Voor de hand liggender is een beroep op reden (b). Wolven zijn opportunistische jagers die behalve wilde hoefdieren als reeën (*Capreolus capreolus*), edelherten (*Cervus elaphus*) en wilde zwijnen (*Sus scrofa*) ook schapen en andere landbouw- en gezelschapshuisdieren als prooi kunnen beschouwen. De jurisprudentie van het Hof van Justitie maakt echter duidelijk dat de restrictieve uitleg die aan artikel 16 dient te worden gegeven, met zich brengt dat preventief afschot van een wolf slechts kan worden toegestaan wanneer middels degelijk onderzoek 'is aangetoond dat hierdoor ernstige schade [...] kan worden voorkomen'.⁴⁷ Daarnaast is in het kader van schade aan vee een belangrijke rol weggelegd voor de tweede voorwaarde uit artikel 16, inhoudend dat uitzonderingen op de verboden pas aan de orde kunnen zijn wanneer er 'geen andere bevredigende oplossing bestaat.' In het buitenland is een scala aan maatregelen ontwikkeld om predatieschade te voorkomen en beperken, zoals het gebruik van schrikdraad of waakhonden. 'Many tried and trusted methods exist that have a well documented ability to reduce depredation on livestock to very low levels,' aldus de *Carnivore guidelines*, waarin echter tegelijkertijd aangegeven wordt dat een afdoende toepassing hiervan behoorlijke investeringen kan vergen.⁴⁸ Dat laatste is vooral zo in 'nieuwe' wolvegebieden waar de veehouderij niet (meer) is afgestemd op de aanwezigheid van grote carnivoren. In Nederland bijvoorbeeld lopen schapen veelal achter slotjes of lage hekken die een wolf niet zullen tegenhouden.

Wat de toepasselijkheid van reden (a) uit artikel 16 aangaat wordt er vaak vanuit gegaan dat de invloed van de wolf op ecosystemen in Nederland overwegend positief zal zijn. Illustratief is een passage uit de meest recente aanbeveling over grote roofdieren van het

⁴⁵ J.D.C. Linnell e.a., *The fear of wolves. A review of wolf attacks on humans*, rapport in opdracht van Noors Ministerie van Milieu, Trondheim: Norwegian Institute for Nature Research 2002, p. 6.

⁴⁶ Ibid., p. 4-5; zie ook S.H. Fritts, R.O. Stephenson, R.D. Hayes & L. Boitani, 'Wolves and humans', in L.D. Mech & L. Boitani (red.), *Wolves: Behavior, ecology, and conservation*, Chicago: University of Chicago 2003, p. 289-316, p. 302-304; en Groot Bruinderink e.a., supra noot 1, p. 49.

⁴⁷ HvJEU 14 juni 2007, C-342/05 (Commissie/Finland), par. 47 (cursivering toegevoegd).

⁴⁸ *Carnivore guidelines*, supra noot 21, p. 30; zie ook Groot Bruinderink e.a., supra noot 1, p. 56-61.

Permanent Comité van het Verdrag van Bern: 'Welcoming the natural expansion of populations of large carnivores in Europe, as these species play a key ecological role in natural and semi-natural habitats.'⁴⁹ Een vergelijkbaar voorbeeld is het volgende antwoord dat de toenmalige Minister van LNV in 2009 gaf op kamervragen over de wolf: 'In natuurgebieden met grote grazers ontbreekt een grote predator als de wolf. In dergelijke natuurgebieden kan de wolf een sleutelrol spelen.'⁵⁰ Reden (a) kan niettemin van toepassing zijn in een denkbeeldig scenario waarin wolven huis (dreigen te) houden onder, bijvoorbeeld, zeldzame grondbroedende vogels of een kwetsbare populatie bevers. Uiteraard maakt de alternatievenis ook in een dergelijke situatie afschot tot een *ultimum remedium*. Overigens maken de richtsnoeren van de Europese Commissie duidelijk dat artikel 16(1)(a) niet geëigend is om het verwijderen van wolven te rechtvaardigen vanwege hun invloed op algemene prooisorten als ree, wild zwijn of edelhert.⁵¹ Wèl lijkt artikel 16(1)(a) de aangewezen grondslag om hondsdolle of hybride wolven (kruisingen met honden) uit de populatie te verwijderen, in het belang van de wolvenpopulatie zelf. Zoals hieronder nader besproken (bij onderzoeksvraag 3), valt het opsporen en verwijderen van hybriden onder de actieve soortenbeschermingsverplichtingen van de lidstaten onder de Habitatrichtlijn.

Wolven kunnen invloed uitoefenen op de aantallen, het gedrag en de verspreiding van hun prooidieren. Grote conflicten met jachtbelangen liggen echter, met het oog op de verwachte beperkte aantallen wolven in Nederland, ook in de wat verdere toekomst niet in de lijn der verwachting. Mochten zulke conflicten zich wel voordoen, dan lijken de redenen genoemd in artikel 16 voor derogaties geen soelaas te bieden om zulke conflicten te beperken. Zojuist werd al aangegeven dat reden (a) hiervoor niet geschikt is. Ook wat reden (c) betreft is het niet goed denkbaar dat Commissie en Hof het verminderen van door jagers ondervonden concurrentie door wolven zullen aanvaarden als 'dwingende reden van groot openbaar belang'. Van reden (e) is wel geopperd dat hij een beperkte wolvenjacht zou kunnen rechtvaardigen in landen met robuuste wolfbestanden waar de jacht op deze dieren nooit helemaal of niet lang is weggeweest. In Letland bijvoorbeeld, waar de lynx zich op landelijk niveau in een gunstige staat van instandhouding bevindt, maakt een beperkte en zorgvuldig gereguleerde lynxenjacht onderdeel uit van een omvattend lynxenbeheerplan. Volgens de richtsnoeren van de Europese Commissie is dit een praktijk die zich goed verdraagt met artikel 16(1)(e).⁵² Het verschil tussen dit voorbeeld en de Nederlandse situatie ten aanzien van de wolf is in meerdere opzichten aanzienlijk. Bovendien is het, gezien de formulering en restrictieve interpretatie van artikel 16(1)(e), de vraag of de Commissie met het Letse lynxenvoorbeeld op het juiste spoor zit wat deze uitzonderingsredenen aangaat.⁵³ Uit de Hofjurisprudentie over artikel 16 kan de juistheid van een dergelijke benadering in ieder geval niet worden afgeleid.⁵⁴ Al met al lijkt het verwijderen van wolven vanwege concurrentie met jagers, juridisch bekeken, niet tot de mogelijkheden te behoren.

Een scenario dat ten slotte vermelding verdient is het kortstondig uitschakelen van een wolf om die te onderzoeken en/of voor monitoring van een zender te voorzien. Hiervoor bestaat wel een juridische basis, namelijk artikel 16(1)(d). Een dergelijke derogatie kan zelfs verplicht zijn op grond van de hieronder te bespreken onderzoeksverplichtingen (zie bij onderzoeksvraag 3).

Derde voorwaarde: gunstige staat van instandhouding

De derde voorwaarde waaraan moet worden voldaan voordat een uitzondering op de verbodsbepalingen mag worden gemaakt, verlangt 'dat de afwijking geen afbreuk doet aan het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een

⁴⁹ Recommendation No. 163 (2012), supra noot 17, preambule.

⁵⁰ Antwoord d.d. 8 december 2009 op vragen Ormel en Schreijer-Pierik, *Aanhangsel Handelingen II* 2009/10, nr. 933.

⁵¹ *Guidance document*, supra noot 20, p. 54; zie ook Schoukens (2007), supra noot 6, p. 493.

⁵² *Ibid.*, p. 57.

⁵³ Zo ook Darpö, supra noot 6, p. 13.

⁵⁴ *Ibid.*

gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan.⁵⁵ Van een gunstige staat van instandhouding van de wolf in Nederland zal echter voorlopig geen sprake zijn. Het is bovendien onzeker of een wolvenbestand binnen de Nederlandse landsgrenzen, zelfstandig beschouwd, überhaupt een dergelijke staat *kan* bereiken.

Ook op grensoverschrijdend populatieniveau bekeken zijn de voor Nederland relevante populaties van de wolf nog ver verwijderd van een gunstige staat van instandhouding. Dit kan onder meer worden afgeleid uit de *Carnivore guidelines* in combinatie met een nieuw statusrapport dat recentelijk in opdracht van de Europese Commissie door het LCIE werd opgesteld.⁵⁶ Hierin zijn alle Europese wolfpopulaties in kaart gebracht. Ook zijn de criteria voor een 'gunstige staat van instandhouding' uit de Habitatrichtlijn uitgewerkt voor (onder andere) de wolf, en toegepast op de afzonderlijke populaties.⁵⁷ Hierbij is onder meer aangesloten bij de systematiek van de 'IUCN Red List'. Wanneer toepassing van deze rode lijst-criteria op een populatie resulteert in de kwalificatie 'Critically Endangered' (CE), 'Endangered' (EN) of 'Vulnerable' (VU), dan wordt de staat van instandhouding per definitie ongunstig geacht; bij de minst negatieve kwalificaties 'Near Threatened' (NT) en 'Least Concern' (LC) wordt aan de hand van aanvullende criteria bepaald hoe de staat van instandhouding is.⁵⁸ Van de tien Europese wolvenpopulaties die in deze documenten worden onderscheiden, bevonden zich er bij de laatste inventarisatie in 2012 zes in een *ongunstige* staat van instandhouding.⁵⁹ Daartoe behoren ook de voor Nederland relevante populaties 'Central European Lowlands' (de Duits-Westpoolse populatie) en 'Alpine' (de Frans-Italiaanse populatie). Ondanks een gestage toename zijn beide populaties nog steeds zeer kwetsbaar, en dragen beide het predicaat 'Endangered'.⁶⁰

Naast deze feitelijke informatie zijn in het huidige verband twee juridische vragen van doorslaggevend belang. De eerste vraag is op welk(e) niveau(s) de staat van instandhouding van de wolf dient te worden afgemeten. De tweede vraag is in hoeverre er ruimte bestaat voor derogaties bij een *ongunstige* staat van instandhouding. In beide gevallen is de beantwoording een genuanceerde aangelegenheid.

De Habitatrichtlijn is gericht op het behouden c.q. herstellen van een gunstige staat van instandhouding voor soorten en habitats van communautair belang op het Europese grondgebied van de lidstaten om zo bij te dragen aan biodiversiteitsbehoud.⁶¹ Nu kan de staat van instandhouding van een soort in beginsel beschouwd worden op uiteenlopende populatieniveaus (van wereldschaal tot lokale deelpopulaties) en geografische schalen (EU, biogeografische zone, lidstaat, individuele beschermingszones). In juridische zin is het, in afwezigheid van ondubbelzinnige Europese jurisprudentie hieromtrent, niet volstrekt helder aan welk(e) van deze niveaus de richtlijnverplichtingen van lidstaten afgemeten dienen te worden.⁶² Onder artikel 17 van de Habitatrichtlijn wordt door lidstaten periodiek gerapporteerd over de staat van instandhouding van soorten en habitats per biogeografische zone op nationaal niveau.⁶³

Vanuit het perspectief van de *gebiedenbescherming* (hieronder nader besproken bij onderzoeksvraag 2) is het vooralsnog de vraag of een gunstige staat uitsluitend op

⁵⁵ Habitatrichtlijn, art. 16(1).

⁵⁶ P. Kaczensky e.a. (red.), *Status, management and distribution of large carnivores – bear, lynx, wolf & wolverine – in Europe, Update 2012*, door LCIE opgesteld in opdracht van de Europese Commissie, maart 2013.

⁵⁷ Art. 1(i) Habitatrichtlijn en p. 14-23 en 63-67 van de *Carnivore guidelines*, supra noot 21.

⁵⁸ Zie *Carnivore guidelines*, ibid., p. 18.

⁵⁹ Zie Kaczensky e.a., supra noot 56, p. 50. Voor de stand van zaken vijf jaar eerder, zie *Carnivore guidelines*, ibid., p. 63-67. Toen werd de Duits-Westpoolse populatie nog beoordeeld als 'Critically Endangered'.

⁶⁰ Kaczensky e.a., ibid. Alle tien populaties met hun status: 'Baltic' (LC), 'Carpathians' (LC), 'Dinaric-Balkan' (LC), 'NW Iberia' (NT), 'Italian Peninsula' (VU), 'Alpine' (EN), 'Central European Lowlands' (EN), 'Karelian' (EN), 'Scandinavian' (EN), 'Sierra Morena' (CR).

⁶¹ Habitatrichtlijn, art. 2(1)-(2) en 3(1).

⁶² Zie hierover uitvoerig Ch.W. Backes, M.P. van Veen, B.A. Beijen, A.A. Freriks, D.C.J. van der Hoek & A.L. Gerritsen, *Natura 2000 in Nederland. Juridische ruimte, natuurdoelen en beheerplanprocessen*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving 2011, p. 25 e.v.

⁶³ *Guidance document*, supra noot 20, p. 10 en 61.

netwerkniveau gewaarborgd dient te worden of eveneens op lidstaatniveau of zelfs op het niveau van elk Natura 2000-gebied afzonderlijk.⁶⁴ De opvattingen van Bastmeijer en Trouwborst enerzijds en Backes anderzijds lopen op dit punt uiteen.⁶⁵ Volgens eerstgenoemde auteurs volgt uit de Habitatrichtlijn en de jurisprudentie van het Hof van Justitie dat een gunstige staat in het huidige kader in elk geval op nationaal niveau dient te worden gewaarborgd, en mogelijk ook op gebiedsniveau. Dat laatste lijkt in beider optiek bevestigd te worden in de recente vaststelling van het Hof dat 'een ingreep geen aantasting van de natuurlijke kenmerken van een gebied, te weten een natuurlijke habitat, in de zin van artikel 6, lid 3, tweede volzin, van de habitatrichtlijn meebrengt, indien *dat gebied* wordt behouden in een gunstige staat van instandhouding.'⁶⁶ Volgens Backes daarentegen vloeit uit de Habitatrichtlijn eerder voort dat de implementatie van de lidstaten gericht moet zijn op het waarborgen van een gunstige staat van instandhouding op het (lidstaat-overstijgende) niveau van de biogeografische regio van het Natura 2000-netwerk, en dat een gunstige staat op lidstaat- of gebiedsniveau niet lijkt te worden vereist. De geciteerde *Sweetman*-uitspraak brengt hem niet tot een andere opvatting, daar de vraag op welk niveau een gunstige staat van habitattypes en soorten moet worden bereikt in deze uitspraak niet centraal staat (het gaat vooral om de vraag of, als een wezenlijk deel van een (prioritair) habitatype verdwijnt en onherstelbaar beschadigd wordt, toch nog kan worden beweerd dat de natuurlijke kenmerken van het gebied als geheel niet worden aangetast). Hoe dan ook zijn Backes, Bastmeijer en Trouwborst het er gedrieën over eens dat het Hof zich tot nu toe niet ondubbelzinnig over de niveaukwestie in het kader van de gebiedenbescherming heeft uitgelaten, en dat een definitief antwoord vooralsnog niet met zekerheid kan worden gegeven.

In het kader van de *soortenbescherming*, ten slotte, en daar gaat het nu primair om, dringt de niveau-kwestie zich op met betrekking tot de hier aan de orde zijnde voorwaarde dat derogaties geen afbreuk mogen doen aan 'het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan.'⁶⁷ Dient deze toetsing te worden verricht op het niveau van (het nationale deel van) de betreffende biogeografische zone of gaat het (ook of juist) om de betreffende (deel)populatie?⁶⁸

Het zal inmiddels duidelijk zijn dat het bij een soort als de wolf in de praktijk nogal wat uit kan maken of het derde vereiste uit artikel 16 langs de meetlat gelegd wordt van het nationale wolvenbestand of van de grensoverschrijdende populatie waarvan dat nationale bestand deel uitmaakt. Met name wanneer de staat van instandhouding van deze populatie gunstiger is – of perspectiefrijker – dan die van het nationale bestand, zal een lidstaat in het tweede geval meer armslag hebben voor het maken van uitzonderingen op de strikte bescherming dan in het eerste.⁶⁹

Vanuit *biologische* optiek geldt uiteraard dat een benadering op het niveau van een (grensoverschrijdende) populatie in beginsel zinniger is dan op lidstaatniveau. Het merendeel van de Europese wolvenpopulaties is grensoverschrijdend en in de *Carnivore guidelines* wordt

⁶⁴ Zie over deze voor de praktijk belangrijke kwestie o.a. C.J. Bastmeijer e.a., *Juridische toets doelensystematiek. Natura 2000 in Nederland*, rapport voor Vogelbescherming, Tilburg: Tilburg University 2006, p. 8-9, 21, 30-31; C.J. Bastmeijer e.a., *Concept-aanwijzingsbesluiten getoetst. Natura 2000 in Nederland*, rapport voor Vogelbescherming, Tilburg: Tilburg University 2008, p. 18-20; H.M. Dotinga & A. Trouwborst, *Juridische bescherming van biodiversiteit in de Noordzee*, rapport in opdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving, Utrecht: CELP/NILOS 2008, p. 79-80; H.E. Woldendorp, 'Dynamische natuur in een statische rechtsorde', *Milieu en Recht* 2009/3, p. 134-143, noot 39; Backes e.a., supra noot 62, p. 24-29; en ABRvS 6 november 2008, nr. 200802545/1, par. 2.13.2.

⁶⁵ Zie o.a. de in de vorige noot genoemde publicaties.

⁶⁶ HvJEU 11 april 2013, C-258/11 (*Sweetman/An Bord Pleanála*), par. 39 (cursivering toegevoegd); zie ook par. 36.

⁶⁷ Habitatrichtlijn, art. 16(1).

⁶⁸ Zie bijv. Ch.W. Backes e.a., *Hoofdlijnen natuurbeschermingsrecht*, ed. 2009, Den Haag: Sdu Uitgevers 2009, p. 163-165; *Guidance document*, supra noot 20, p. 60-62.

⁶⁹ Zo ook Schoukens (2012), supra noot 6, p. 90: 'Wanneer het effectief aanvaardbaar is dat men de gunstige staat van instandhouding op grensoverschrijdend niveau kan bekijken, dan zal het wellicht iets eenvoudiger zijn om in bepaalde, limitatieve gevallen alsnog afwijkingen te verlenen van het beschermingsregime voor wolven en andere grote roofdieren.'

benadrukt dat het voor veel EU-lidstaten lastig of zelfs onmogelijk kan zijn om op nationaal niveau een gunstige staat voor de wolf te bewerkstelligen.⁷⁰ De centrale boodschap van de *guidelines* is dan ook dat samenwerking tussen lidstaten op populatieniveau de aangewezen weg is. In dit verband wordt gepleit voor het opstellen en implementeren van een internationaal beheerplan ('population level management plan') voor elke grensoverschrijdende populatie. Voor het opstellen en uitvoeren van dergelijke plannen zijn in het document concrete richtlijnen opgenomen (zie verder bij onderzoeksvragen 3 en 5 hieronder). Wat de juridische verplichtingen van de lidstaten betreft wordt in de *Carnivore guidelines* deaanbeveling gedaan de populatie te kiezen als leidend referentieniveau voor een gunstige staat van instandhouding, ook wanneer die populatie grensoverschrijdend is. Hierbij wordt nadrukkelijk geopperd dat deze aanpak sommige lidstaten zou kunnen ontslaan van de verplichting zelfstandig, op nationaal niveau, een gunstige staat voor de wolf te bereiken.⁷¹ In zijn toelichting bij de *Carnivore guidelines* bevestigt de Europese Commissie deze suggestie niet met zoveel woorden, maar komt er wel bij in de buurt:

effective management of large carnivore populations which are shared between Member States can only be achieved through shared and coordinated management plans as described in the [Carnivore] guidelines. These guidelines represent best practice for the management of large carnivore populations and DG Environment accordingly recommends them to the authorities in the Member States. The guidelines are not legally binding but do constitute a reference point against which DG Environment will monitor the actions taken by the Member States in fulfilment of their obligations under the Habitats Directive.⁷²

In zijn richtsnoeren inzake strikte bescherming zit de Commissie wel onomwonden op de lijn zoals uitgewerkt in de *Carnivore guidelines*. Hierin wordt expliciet gesteld dat 'the killing of individuals of a wide-ranging large carnivore will need to be evaluated at population level (*transboundary* where applicable).'⁷³

Momenteel staat echter niet onomstotelijk vast dat de hier gesuggereerde interpretatie van de derde voorwaarde uit artikel 16 Habitatrichtlijn – waarbij de grensoverschrijdende wolvenpopulatie als doorslaggevend referentieniveau gehanteerd wordt – de enige juiste is. Met name kan niet geheel uitgesloten worden dat een gunstige staat (ook) op nationaal niveau gewaarborgd dient te worden.⁷⁴ Een illustratie biedt een rapport dat in 2005 in het kader van het Verdrag van Bern werd uitgebracht, en waarin met betrekking tot derogatieverlening bij wolven nadrukkelijk aan een nationale benadering wordt vastgehouden: 'even if the portion of a population found across an international boundary is secure, this does not justify a derogation if the population on national territory is not viable.'⁷⁵ Het Hof van Justitie, dat het laatste woord heeft voor wat betreft de uitleg van de Habitatrichtlijn, laat de EU-lidstaten bij het vervullen van hun verplichtingen in het algemeen weinig ruimte voor het verwijzen naar natuurwaarden in het buitenland.⁷⁶ Enige twijfel met betrekking tot de grensoverschrijdende populatiebenadering rijst ook in verband met een zaak uit 2007 waarin het Hof oordeelde in een geschil dat (uitgerekend) betrekking had op het afschot van wolven in het licht van artikel 16 van de Habitatrichtlijn.⁷⁷ In deze zaak werd de staat van instandhouding van de wolf door beide betrokken partijen (de Commissie en Finland) beoordeeld op het niveau van Finland als lidstaat.

⁷⁰ Zie bijv. *Carnivore guidelines*, supra noot 21, p. 26.

⁷¹ Ibid.

⁷² *Note to the Guidelines*, supra noot 22.

⁷³ *Guidance document*, supra noot 20, p. 61 (cursivering toegevoegd).

⁷⁴ Zo stelt Schoukens (2012), supra noot 6, p. 90, dat 'men de beoordeling van de staat van instandhouding in beginsel op het niveau van een lidstaat en/of de biogeografische regio binnen een lidstaat moet bekijken,' waarna hij er in navolging van de *Carnivore guidelines* voor pleit om bij de wolf van dit uitgangspunt af te wijken, maar enige twijfel uit omtrent de juridische houdbaarheid hiervan.

⁷⁵ C. Shine, *Legal report on the possible need to amend Appendix II of the Convention for the wolf*, Doc. T-PVS/Inf (2005) 18, p. 11.

⁷⁶ Zie bijv. HvJEU 13 december 2007, C-418/04 (Commissie/Ierland), par. 61 (nader besproken bij onderzoeksvraag 2 hieronder).

⁷⁷ HvJEU 14 juni 2007, C-342/05 (Commissie/Finland). De zaak wordt uitgebreid besproken in Schoukens (2007), supra noot 6; en Darpö, supra noot 6.

In het licht van in dat kader ingebrachte studies stelde het Hof vast dat de wolf ten tijde van het geschil 'in Finland niet in een gunstige staat van instandhouding verkeerde.'⁷⁸ Enerzijds dient hierbij aangetekend te worden dat de vraag of een gunstige staat van instandhouding op lidstaatniveau of elders bereikt dient te worden in deze zaak als zodanig niet aan de orde was. Anderzijds, als het Hof de mening was toegedaan dat een toetsing op lidstaatniveau voor een soort als de wolf niet zinnig is, had het dit ook kunnen aangeven. Hoe dit ook zij, de uitspraak dateert van vóór het verschijnen van de *Carnivore guidelines*, en het is niet ondenkbaar dat het Hof vandaag de dag in een zaak met grote roofdieren expliciet de lijn van de *guidelines* zou volgen. Op voorhand kan hier echter niet voetstoots van worden uitgegaan.⁷⁹

Evenmin kan veel houvast gevonden worden in de koers van de Europese Commissie zelf, die ten aanzien van grote roofdieren als de wolf heen en weer zwabbert tussen de nationale en de grensoverschrijdende populatiebenadering. Zoals gezegd legde de Commissie Finland langs een nationale lat in de zojuist genoemde wolvenzaak; noch het aansluitende deel van de betreffende wolvenpopulatie over de grens in Rusland, noch de wolven in Zweden en Noorwegen werden hierbij betrokken. In de richtsnoeren van de Commissie over strikte bescherming, die in dezelfde periode tot stand kwamen, is het volgende uitgangspunt geformuleerd: '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.'⁸⁰ Dit wordt echter genuanceerd via de hierboven reeds weergegeven stelling dat voor grote roofdieren het – waar van toepassing grensoverschrijdende – populatieniveau het aangewezen ijkpunt is,⁸¹ in overeenstemming met de *Carnivore guidelines*. Desalniettemin houdt de Commissie in de nu lopende infractieprocedure inzake het wolvenbeheer in Zweden, weer dezelfde nationale lijn aan als destijds in de Finse zaak.⁸² De Commissie constateert in dit verband dat 'Sweden and the Commission agree that the *Swedish* wolf population is not in favourable conservation status,' en rept nergens van de (in de *Carnivore guidelines* onderscheiden) grensoverschrijdende Scandinavische populatie, die ook wolven in Noorwegen omvat.⁸³ Er kan, met andere woorden, niet rustig op vertrouwd worden dat de Commissie in een denkbeeldig toekomstig scenario met derogaties aangaande wolven in Nederland de grensoverschrijdende wolvenpopulatie als meetlat zal hanteren.

Daarbij dient ook in aanmerking te worden genomen dat de focus van de Commissie in inbreukprocedures natuurlijkerwijs in eerste instantie ligt op de desbetreffende lidstaat. Alleen al om procedurele en bewijstechnische redenen zal de Commissie in inbreukprocedures aan een lidstaat de vraag voorleggen of een soort zich op het niveau van de lidstaat in een gunstige staat van instandhouding bevindt, respectievelijk voldoende maatregelen zijn genomen om dat te bewerkstelligen. Mocht een lidstaat al hiertegen kunnen inwerpen dat niet op nationaal niveau, maar wel op het niveau van de grensoverschrijdende populatie of de biogeografische regio de soort zich in een gunstige staat van instandhouding bevindt, respectievelijk daarvoor voldoende maatregelen zijn genomen, dan is het aan de desbetreffende lidstaat om dat aan te tonen. De Commissie en het Hof zullen zeker niet aanvaarden dat een lidstaat simpelweg verwijst naar de door andere staten genomen of naar hun inzien te nemen maatregelen.

De tweede hierboven benoemde vraag is in hoeverre er ruimte bestaat voor derogaties wanneer de staat van instandhouding op het betreffende referentieniveau – of dit nu nationaal is of op grensoverschrijdend populatieniveau – niet gunstig is. Deze vraag speelt vooral met betrekking tot het doden of anderszins permanent aan de wilde populatie onttrekken van exemplaren (zoals bijvoorbeeld bij het vangen en toevoegen aan een dierentuinpopulatie aan de orde is). Aanvankelijk werd er veelal van uitgegaan dat het toestaan van dergelijke uitzonderingen op de verbodsbepalingen ten aanzien van Bijlage IV-soorten bij een ongunstige

⁷⁸ Ibid., par. 27 (cursivering toegevoegd).

⁷⁹ Zie in deze zin ook Schoukens (2012), supra noot 6, p. 90 en 143-145.

⁸⁰ *Guidance document*, supra noot 20, p. 61 (cursivering toegevoegd).

⁸¹ Ibid.

⁸² Voor de achtergronden en een analyse van deze procedure, zie Darpö, supra noot 6.

⁸³ Citaat uit brief van commissaris Potocnik aan Zweedse milieuminister Carlgren, d.d. 7 december 2010, Ref. Ares (2010) 919017 (cursivering toegevoegd).

staat van instandhouding per definitie is uitgesloten. Een helder voorbeeld betreft een bespreking door het bestuur van het Faunafonds, begin 2007, van mogelijke toekomstige schade aan landbouwhuisdieren door lynxen in de provincie Limburg. In dit verband werd gesteld dat een ontheffing voor 'aan verjaging ondersteunend afschot' van een lynx niet kan worden verleend door de Provincie vanwege de hier aan de orde zijnde derde derogatievoorwaarde. 'Er is immers geen gunstige staat van instandhouding van de lynx in Nederland.'⁸⁴

De kort daarop gedane, zojuist besproken Finse wolvenuitspraak van het Hof van Justitie bevat echter een belangrijke nuancering in dit verband. Specifiek geeft de uitspraak aan dat ook bij een ongunstige staat derogaties bij wijze van uitzondering toelaatbaar kunnen zijn, wanneer hardgemaakt is dat deze derogaties de staat van instandhouding van de betreffende populaties 'niet kunnen verslechteren of niet kunnen verhinderen dat deze in een gunstige staat van instandhouding worden hersteld.'⁸⁵ Het Hof bevestigt expliciet de interpretatie uit de richtsnoeren van de Europese Commissie dat het doden van één of enkele exemplaren neutraal kan zijn in de zin dat het uitzicht op een gunstige staat niet verslechtert.⁸⁶ Een dergelijke flexibele benadering is volgens deze richtsnoeren echter *uitsluitend* mogelijk wanneer het uiteindelijk bereiken en handhaven van een gunstige staat gewaarborgd wordt middels een 'clear and well-developed framework of species conservation measures' bestaand uit passende, effectieve en controleerbare maatregelen.⁸⁷ Een belangrijke rol is hierbij weggelegd voor soortbeschermingsplannen, die volgens de Commissie instrumenteel kunnen zijn om de verenigbaarheid van derogaties met de Habitatrictlijn aan de tonen.⁸⁸ Hoe steviger het plan – dat wil zeggen, hoe zekerder het is dat hiermee een gunstige staat bereikt c.q. gehandhaafd wordt – hoe meer ruimte er ontstaat voor uitzonderingen op de strikte bescherming waar die wenselijk zijn.

Een dergelijke planmatige 'saldobenadering', die representatief lijkt te zijn voor een hedendaagse trend in het milieurecht, wordt ook sterk aanbevolen in de *Carnivore guidelines*. Derogaties bij wolven en andere grote roofdieren van Bijlage IV kunnen volgens de *guidelines* ook in een ongunstige staat van instandhouding toelaatbaar zijn, mits het gaat om zeer beperkte ingrepen en de bewijsvoering optimaal is.⁸⁹ Dat laatste is volgens de *Carnivore guidelines* eigenlijk alleen het geval wanneer een gedetailleerd beschermings-/beheerplan de garantie levert dat een derogatie, in samenhang met andere derogaties, niet negatief uitpakt voor de staat van instandhouding op (grensoverschrijdend) populatieniveau: 'In fact, having a population level management plan is virtually essential to ensure that the sum of all derogations given does not have a detrimental effect.'⁹⁰ Dit betreft één van de belangrijkste argumenten in het pleidooi van de *Carnivore guidelines* voor het opstellen van een internationaal beheerplan voor elke grensoverschrijdende wolvenpopulatie. Vanzelfsprekend is het gewicht van dit argument het grootst waar de staat van instandhouding van populaties het meest ongunstig is, zoals in het geval van de nog zeer kwetsbare Noordwest-Europese populaties.

De Finse wolvenuitspraak behandelt overigens niet de vraag in hoeverre een saldobenadering mag worden toegepast op *grensoverschrijdend* niveau, aangezien het Hof hierin juist de nationale lijn aanhoudt.

Samenvattend is het onmiskenbaar dat de hier besproken derde voorwaarde belangrijke gevolgen heeft voor de beschikbare beleidsopties van het bevoegd gezag in Nederland ten aanzien van zogenaamde 'probleemwolven'. Het is van belang hierbij een onderscheid aan te houden tussen de inzet van (i) relatief weinig ingrijpende methoden, zoals het verjagen van wolven of translocatie naar een minder problematische locatie, en (ii) letale oplossingen en andere maatregelen waarbij wolven permanent aan de populatie worden onttrokken. Voor maatregelen uit de eerstgenoemde categorie kan de onderhavige voorwaarde een zeer wel te

⁸⁴ Verslag 82^e bestuursvergadering Faunafonds, 11 januari 2007, par. 4.3.

⁸⁵ Zaak C-342/05, supra noot 67, par. 29.

⁸⁶ Ibid.; zie *Guidance document*, supra noot 20, p. 61-63.

⁸⁷ *Guidance document*, ibid., p. 62.

⁸⁸ Ibid., p. 63.

⁸⁹ *Carnivore guidelines*, supra noot 21, p. 30.

⁹⁰ Ibid., p. 31.

nemen horde zijn, aangezien in veel gevallen wel aangetoond zal kunnen worden dat de maatregel in kwestie de (ontwikkeling van) de staat van instandhouding niet negatief zal beïnvloeden. Voor de mogelijkheid daarentegen om tot het *doden* of anderszins uit het wild verwijderen van een wolf te besluiten vormt dezelfde voorwaarde een complicatie van betekenis.

Voor het Nederlands beleid bestaat er op dit punt een keuze uit meerdere scenario's. In scenario (A) wordt uitgegaan van de nationale benadering van de staat van instandhouding. Dit heeft tot gevolg dat derogaties voor afschot of permanente gevangenschap van wilde wolven in de afzienbare toekomst in beginsel niet verleend kunnen worden. Deze situatie verandert slechts wanneer er concreet uitzicht komt op een gunstige staat van instandhouding van de wolf *binnen* de Nederlandse landsgrenzen. En dat zal, op zijn zachtst gezegd, nog wel even duren. In de voorlaatste zin staat 'in beginsel', omdat de derde derogatievoorwaarde niet in de weg hoeft te staan aan bijvoorbeeld het verwijderen van hondsdolle of hybride wolven: dit komt de staat van instandhouding ten goede en zal in verband daarmee in veel gevallen juist geboden zijn, zoals hieronder besproken. Hetzelfde geldt voor het uit zijn lijden verlossen van een zieke of verwonde wolf die niet meer op te lappen is. (Het is overigens wel onzeker hoe zulke euthanasie zich verhoudt tot de *eerste* voorwaarde, aangezien onduidelijk is hoe dit onder één van de in artikel 16 van de Habitatrictlijn opgesomde gronden te brengen valt. Mogelijk komt artikel 16(1)(a) in aanmerking, al heeft het afmaken van een klaarblijkelijk ten dode opgeschreven wolf strikt genomen geen positieve (of negatieve) invloed op de 'bescherming van de wilde fauna'.)

In scenario (B) wordt uitgegaan van de grensoverschrijdende populatiebenadering uit de *Carnivore guidelines*. Mits aan twee vereisten voldaan is kan afschot of permanente gevangenschap in dit scenario, in het licht van de derde derogatievoorwaarde, als beleidsoptie gelden. Voorwaarde (i) is het opstellen en uitvoeren van internationale 'population level management plans' voor de twee relevante populaties, samen met de landen waarmee deze populaties gedeeld worden. Voorwaarde (ii) is het in dat kader, per geval, aantonen dat een voorgenomen derogatie – in combinatie met de derogaties in de andere betrokken staten – geen afbreuk zal doen aan het bereiken van een gunstige staat voor de betreffende populatie. De bewijslast in deze zal voorlopig pittig zijn, aangezien de staat van instandhouding van beide populaties vooralsnog verre van gunstig is, maar de mogelijkheid van letale derogaties komt voor Nederland zo wel binnen bereik. Een nadeel van scenario (B) is dat er vooreerst geen garanties bestaan dat deze benadering in overeenstemming is met de verplichtingen van Nederland onder de Habitatrictlijn (en het Verdrag van Bern).

Het is ook denkbaar, en dit kan scenario (C) genoemd worden, dat beide voorgaande benaderingen worden gecombineerd. Er wordt dan dus gestreefd naar een gunstige staat op grensoverschrijdend populatieniveau *en* op nationaal niveau. Vanwege het belang voor de praktijk van een keuze voor één van de voorgaande scenario's, en om de kans op juridische problemen in de toekomst te verkleinen, verdient het voor de Nederlandse overheid aanbeveling om de Europese Commissie te vragen wat volgens de Commissie het juiste referentieniveau is voor Nederland ten aanzien van de wolf, alvorens een definitieve keuze te maken.

Middelen

Bij de uitvoering van derogaties ten aanzien van Bijlage IV-soorten, inclusief dus het vangen of doden van een wolf, is het gebruik van bepaalde middelen in beginsel verboden onder het Verdrag van Bern (artikel 8) en de Habitatrictlijn (artikel 15). Lidstaten zijn verplicht een verbod in te stellen op het gebruik van 'alle niet-selectieve middelen die de plaatselijke verdwijning of ernstige verstoring van de rust van de populaties van deze soorten tot gevolg kunnen hebben',⁹¹ en in het bijzonder de middelen genoemd in Bijlage VI bij de Habitatrictlijn en Bijlage IV van het Verdrag van Bern. Voorbeelden uit de lijsten van verboden middelen zijn 'vallen die qua werking en gebruik niet-selectief zijn' en 'giftig of verdovend lokaas'.⁹²

⁹¹ Habitatrictlijn, art. 15.

⁹² Ibid., Bijlage VI(a).

Niettemin is het lidstaten toegestaan om voor het gebruik van deze in beginsel verboden middelen met betrekking tot een Bijlage IV-soort als de wolf bij wijze van uitzondering toestemming te verlenen. Ook hiervoor gelden de bekende drie cumulatieve voorwaarden uit artikel 16 van de Habitatrichtlijn (en artikel 9 van het Verdrag van Bern).

Op deze uitzonderingsmogelijkheid bestaat echter ook weer een uitzondering – die voor de wolf van niet geringe betekenis is – namelijk het absolute verbod op het gebruik van pootklemmen binnen de EU dat sinds 1995 geldt op grond van Verordening 3254/91, ingegeven door overwegingen van dierenwelzijn.⁹³ Afwijkingen van dit verbod mogen onder geen enkele omstandigheid worden toegestaan, aangezien de verordening simpelweg geen uitzonderingsbepaling kent. Het verbod bestrijkt alle ‘wildklemmen’ (ook bekend als pootklemmen of ‘leghold traps’), dat wil zeggen instrumenten voorzien van haken of beugels ‘die om een of meer poten van het dier dichtklappen, waardoor het dier deze poot of poten niet uit de klem kan bevrijden.’⁹⁴ Hieronder vallen ook de bij wolvenonderzoekers populaire ‘soft-catch’ of ‘padded’ pootklemmen met omwikkelde beugels, die tot de meest effectieve en praktische vangmiddelen voor onderzoeks- en translocatiedoeleinden behoren.

Onlangs werd dit door de Europese Commissie nog eens bevestigd naar aanleiding van een bij het Europees Parlement ingediend verzoekschrift inzake de door Spaanse autoriteiten toegestane vangst van wolven voor wetenschappelijke doeleinden met behulp van omwikkelde pootklemmen luisterend naar de naam ‘EZ Grip Trap no 7’.⁹⁵ De Commissie wijst er in dit verband op dat het gebruik van wildklemmen, ‘met omwikkelde beugels of niet,’ in de EU krachtens Verordening 3254/91 ‘verboden is voor alle dieren en doeleinden,’ dat de lidstaten verantwoordelijk zijn voor de tenuitvoerlegging van dit verbod, en ‘dat er op deze regel geen uitzonderingen bestaan, zelfs niet voor wetenschappelijke onderzoeksdoeleinden.’⁹⁶ De toestemming voor het gebruik van de ‘EZ Grip’ is naar aanleiding van deze verheldering ingetrokken.

Kortom, de in artikel 16 van de Habitatrichtlijn geboden en in de Flora- en faunawet uitgewerkte derogatiemogelijkheid mag *niet* gebruikt worden om een ontheffing te verlenen voor het met pootklem vangen van een ‘probleemwolf’ of een te zenderen wolf. Eigenaardig genoeg lijken de consequenties van dit Europese pootklemverbod evenwel – net als in Spanje tot voor kort – nog niet afdoende op het netvlies te staan van het Nederlandse bevoegd gezag: een korte zoekactie levert in 2006, 2011 en 2012 verleende Ff-wet-ontheffingen op voor het gebruik van ‘soft-catch pootklemmen’ voor onderzoek aan vossen (*Vulpes vulpes*)⁹⁷ en dassen (*Meles meles*).⁹⁸

In het kader van de toegestane jachtmiddelen is ook kort de relevantie onderzocht van de Benelux-overeenkomst op het gebied van de jacht en de vogelbescherming. Deze overeenkomst beoogt de jachtwetgeving van de drie betreffende landen te harmoniseren. Daarbij gaat het onder meer om de indeling van diverse jachtcategorieën (zoals grof wild, waterwild, e.d.), de minimum omvang van jachtgebieden, toegestane jachtmiddelen, e.d. Bij beschikking van het Comité van Ministers van de Benelux Economische Unie kan de

⁹³ Verordening (EEG) Nr. 3254/91 van de Raad 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. Het door zijn eenvoud uitblinkende art. 2 bepaalt: ‘Uiterlijk met ingang van 1 januari 1995 wordt in de Gemeenschap het gebruik van de wildklem verboden.’

⁹⁴ Verordening 3254/91, art. 1.

⁹⁵ Zie Commissie Verzoekschriften, Mededeling aan de leden inzake verzoekschrift 0112/2011, ingediend door Luis Diaz Villaverde (Spaanse nationaliteit), namens de beroepsvereniging voor boswachters van de regio Castilla-La Mancha, over de vangst van levende wolven voor wetenschappelijke doeleinden middels specifieke vallen, PE469.938v03-00, 27 juni 2012.

⁹⁶ Ibid. Voorts heeft het LCIE heeft de Europese Commissie in de afgelopen jaren verschillende malen schriftelijk om een uitzondering op het verbod verzocht, maar kreeg als antwoord te horen dat de verordening geen mechanisme bevat om uitzonderingen te verlenen. Ook aandringen op een versoepeling van de regeling zelf is tot nu zonder resultaat gebleven. Persoonlijke mededeling John Linnell d.d. 10 en 17 april 2013.

⁹⁷ Ontheffingen FF/75A/2006/032, 23 mei 2006; en FF/75A/2011/064, 8 november 2011.

⁹⁸ Ontheffing FF/75A/2012/033, 3 augustus 2012.

overeenkomst op onderdelen worden gewijzigd of aangevuld, hetgeen ook meerdere malen is geschied. Bij dergelijke beschikkingen gaat het onder meer om de indeling van soorten in de vier verschillende jachtcategorieën.⁹⁹ Wat betreft de toegestane jachtmiddelen is het verdrag conform artikel 4 aangevuld met de 'Beschikking inzake de vaststelling van de middelen die toelaatbaar zijn bij de uitoefening van de jacht'.¹⁰⁰ De systematiek van de wetgeving maar ook de toelichtingen op het verdrag en de beschikking maken duidelijk dat het hier om een limitatieve lijst van middelen gaat. Voor de wolf is deze wetgeving echter *niet* van belang nu de wolf niet in de wildcategorieën van Beschikking M (90) 6 is opgenomen en ook niet volgens het nationale rechts als wild aangemerkt zal (kunnen) worden. Daarbij kan ten overvloede nog worden opgemerkt dat zelfs voor bijvoorbeeld de vos (opgenomen in de Benelux-categorie 'overig wild') de limitatieve lijst van jachtmiddelen sinds een nieuwe beschikking van 14 april 2012 niet meer van toepassing is wanneer er sprake is van afschot ter bestrijding van schade.¹⁰¹

Vraag 1c: Welke mogelijkheden bestaan er voor de inzet van instrumenten ter compensatie van schade die door wolven veroorzaakt zou kunnen worden?

In Nederland bestaat al een Faunafonds dat op grond van artikel 83 van de Flora- en faunawet onder meer tot taak heeft om tegemoetkomingen te verlenen in bedrijfsmatige schade aan gewassen, vee, bossen, visserij en wateren, aangericht door dieren behorende tot beschermde inheemse diersoorten.¹⁰² Volgens artikel 84(1) wordt een dergelijke tegemoetkoming naar billijkheid bepaald en wordt deze 'slechts verleend voorzover een belanghebbende schade lijdt of zal lijden aangericht door dieren, behorende tot een beschermde inheemse diersoort, en die schade redelijkerwijs niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven.' Zoals hierboven uiteengezet is de wolf een beschermde inheemse diersoort zodra hij ons land bezoekt, waarmee in theorie mogelijkheden bestaan om compensatie voor schade toe te kennen binnen de regels van de Flora- en faunawet.

Een juridische plicht tot schadetegemoetkoming moet overigens niet te snel worden aangenomen. Het feit dat de wolf ons land mogelijk als nieuw thuis gaat aanmerken brengt voor de overheid niet automatisch de plicht mee om alle daarmee verband houdende schade te vergoeden. Zelfs indien de overheid actief maatregelen treft ten behoeve van de wolf, ontstaat hiermee niet een automatisch recht op vergoeding van de nadelen en zeker geen recht op volledige vergoeding. Dit geldt ook voor schade aan of beperkingen van gebruik van eigendom. Jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens geeft aan dat het recht op eigendom (neergelegd in het eerste artikel van het Eerste Protocol bij het verdrag) niet zo exclusief en absoluut is dat geen enkele beperking mag worden aangebracht. Beperkingen ten behoeve van het publieke belang, waaronder ook natuurbehoud kan vallen, zijn in beginsel goedgekeurd. Afhankelijk van de concrete omstandigheden kan tegemoetkoming in de schade dan wel een rol spelen bij het bereiken van een 'fair balance'. Een vergelijkbare overweging kan gelezen worden in het hierboven geciteerde artikel 84(1) van de Flora- en faunawet.

Wel kan een schadetegemoetkomingsstelsel onderdeel uitmaken van de maatregelen die de overheid treft om uitvoering te geven aan de actieve soortenbescherming ten opzichte van de wolf – bijvoorbeeld als onderdeel van het beoogde wolvenplan. Dit houdt met name verband met overwegingen van 'draagvlak' bij de bevolking voor de wolf. Het zal verstandig zijn om

⁹⁹ Beschikking M (90) 6, beschikbaar op [http://www.benelux.int/pdf/pdf_nl/dos/M\(90\)6.pdf](http://www.benelux.int/pdf/pdf_nl/dos/M(90)6.pdf).

¹⁰⁰ Beschikking d.d. 2 oktober 1996.

¹⁰¹ In een recente uitspraak heeft het Beneluxgerechtshof duidelijk gemaakt dat het begrip jacht in de zin van artikel 4(2) van de overeenkomst ook betrekking heeft op 'jacht op een als "overig wild" aangewezen diersoort met het oog op de bestrijding van schade'. Het Hof maakt echter ook helder dat de 'Beschikking van het Comité van Ministers van 24 april 2012, nr. M (2012) 3 tot wijziging van het toepassingsgebied van de Beschikkingen M (96) 8 en M (83) 17', bepaalt dat de limitatieve lijst van jachtmiddelen alleen betrekking heeft op jacht en niet op bestrijding van schade. Zie uitspraak Beneluxgerechtshof, 22 maart 2013, beschikbaar op:

<http://www.nojg.nl/Indexpagina/Archief%202013/Uitspraak%20Beneluxgerechtshof%20gebruik%20kunstlicht%20Vos.htm>, par 18 en 19.

¹⁰² Artikel 83(1)(b) Ff-wet.

hierover vooraf goed te communiceren. Dit kan immers mensen weerhouden van het in eigen hand nemen van het recht (of het geweer).

In de *Carnivore guidelines* wordt het uitkeren van schadetegemoetkoming *ex post facto* in algemene zin overigens niet aangemoedigd, en wordt sterk de voorkeur gegeven aan het financieren van preventieve maatregelen.¹⁰³ Daarbij wordt uiting gegeven aan het criterium dat ook is neergelegd in de Flora- en faunawet, namelijk dat alleen tegemoetgekomen wordt in schade die 'redelijkerwijs niet of niet geheel' ten laste van de belanghebbende in kwestie behoort te blijven:

If *ex post* compensation is paid, then there should be clear requirements for a minimum level of effective mitigation measures within the husbandry system. The only situations where *ex post* compensation may be desirable are: (1) for rare and unpredictable events where mitigation is difficult or impossible (eg, loss of domestic dogs under hunting situations), (2) in situations where wild prey are scarce or absent such that large carnivore survival depends on their access to domestic animals, and (3) in areas where individual carnivores appear and cause damage far outside their normal range such that it was not realistic to expect effective mitigation measures to be in place.¹⁰⁴

¹⁰³ *Carnivore guidelines*, supra noot 21, p. 80-81.

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 81.

2. Gebiedenbescherming – Natura 2000 en de wolf

Vraag 2. Welke relevantie heeft het internationale en Europese gebiedenbeschermingsrecht voor de terugkomst van de wolf in Nederland?

Meer dan een zwervend bestaan...

Vanwege de lage dichtheden waarin de wolf voorkomt en zijn forse ruimtegebruik, in combinatie met de beperkte omvang van beschermde gebieden, is het zojuist besproken soortenbeschermingsrecht voor de wolf van bijzonder belang in een continent als Europa en een land als Nederland. In de biologische literatuur is wel gesteld dat: 'no protected area or Natura 2000 site in Europe on its own is large enough to ensure the persistence of a viable wolf population.'¹⁰⁵ Dat betekent echter niet dat er voor het gebiedenbeschermingsrecht geen rol van betekenis is weggelegd ten aanzien van de bescherming van (delen van) leefgebieden van wolven, integendeel. Hieronder wordt dan ook de vraag behandeld welke relevantie het internationale en Europese gebiedenbeschermingsrecht precies heeft voor de terugkomst van de wolf in Nederland. Deze vraag dringt zich met name op wanneer de interesse van de wolf voor ons land het niveau van 'kortstondig doorheen zwerven' gaat overstijgen en meer in de richting van 'herkolonisatie' gaat. Bij dit begrip 'herkolonisatie' van gebieden door de wolf moet men overigens niet het idee hebben dat roedels wolven ons land binnen vallen. Het meest logische patroon is dat er eerst met een wat grotere regelmaat zwerfende wolven ons land bezoeken. Vervolgens kan een wolf 'territoriaal' gedrag gaan vertonen en gaan wachten op een partner. Indien die partner zich aandient, ontstaat een wolvenpaar dat vervolgens mogelijk een roedel kan gaan vormen.

Deze 'fasen' van herkolonisatie krijgen in het recht geen expliciete aandacht, maar komen in onze juridische discussie wel terug. Opgemerkt moet echter nu al worden dat het hierbij niet gaat om een volgorde die altijd wordt 'afgelopen'. Zo kan het best zijn dat een territoriale wolf nooit een partner krijgt. Ook over het tijdsverloop valt niet veel te zeggen. Het kan nog erg lang gaan duren, maar het is zeker ook denkbaar dat de fasen elkaar rap opvolgen. Factoren zoals geschikt leefgebied, voedselaanbod, omvang van populaties in aangrenzende landen, e.d. spelen hierbij een rol.

Over de vraag of ons land geschikt leefgebied kent voor de wolf, lopen de meningen uiteen. Sommigen twijfelen hieraan, maar die twijfels lijken meer betrekking te hebben op de vraag of de Nederlandse maatschappij er klaar voor is, dan op de wolf zelf. Er zijn inmiddels studies verricht die op basis van diverse criteria en het gebruik van GIS de waarschijnlijk meest geschikte gebieden in Nederland al in kaart hebben gebracht.¹⁰⁶ De ervaringen in Duitsland hebben echter geleerd dat experts regelmatig worden verrast en het uiteindelijk de wolf zelf is die bepaalt of en waar er herkolonisatie plaatvindt en – indien dit zo is – welk 'tijdsverloop' daarbij aan de orde is. Juist dit onberekenbare aspect maakt het belangrijk om bij de ontwikkeling van het wolvenplan nu al de relevantie van het gebiedenbeschermingsrecht nader te onderzoeken.

Relevantie gebiedenbeschermingsrecht – algemeen

Een groot deel van de bepalingen van het Verdrag van Bern hebben betrekking op het soortenbeschermingsrecht, maar het verdrag kent ook verplichtingen inzake het beschermen van gebieden. Het gaat daarbij met name om artikel 4 van het verdrag:

¹⁰⁵ L. Boitani & P. Ciucci, 'Wolf management across Europe: Species conservation without boundaries', in M. Musiani, L. Boitani & P.C. Paquet (red.), *A new era for wolves and people: Wolf recovery, human attitudes, and policy*, Calgary: University of Calgary Press 2009, p. 15-39, p. 37.

¹⁰⁶ Zie G. Lelieveld, 'Wolven terug in Nederland?', *Zoogdier* 2012/3, p. 18-20; en A. Potiek, G.W.W. Wamelink, R. Jochem & F. van Langevelde, *Potential for grey wolf Canis lupus in the Netherlands*, Alterra-rapport 2349, Wageningen: Alterra 2012.

1. Iedere Verdragsluitende Partij neemt passende en noodzakelijke maatregelen in de vorm van wetten en voorschriften om de leefmilieus van de in het wild voorkomende dier- en plantensoorten te beschermen, in het bijzonder van de soorten, genoemd in de bijlagen I en II en om de bedreigde natuurlijke leefmilieus in stand te houden.
2. De Verdragsluitende Partijen houden bij hun beleid op het gebied van de ruimtelijke ordening en ontwikkeling, rekening met de behoeften van de instandhouding van de in het vorige lid bedoelde beschermde gebieden ten einde iedere achteruitgang van deze gebieden zo veel mogelijk te vermijden of te verminderen.
3. De Verdragsluitende Partijen verbinden zich ertoe bijzondere aandacht te besteden aan de bescherming van de gebieden die van belang zijn voor de in de bijlagen II en III genoemde trekkende soorten en die gunstig liggen ten opzichte van de trekroutes zoals overwinterings-, rust-, broed- of ruiplaatsen.
4. De Verdragsluitende Partijen verbinden zich ertoe hun inspanningen ter bescherming van de in dit artikel bedoelde natuurlijke leefmilieus voor zover nodig te coördineren wanneer deze zijn gelegen in gebieden die zich over de landgrenzen uitstrekken.

De wolf is een strikt beschermde soort van Bijlage II van het Verdrag van Bern, waarmee dit artikel dus voor partijstaten ook gelding heeft voor de leefmilieus van de wolf. Behalve op Bijlage IV (soortenbescherming) staat de wolf ook op de voor gebiedenbescherming bepalende Bijlage II van deze richtlijn. Daarbij is de wolf als prioritaire soort aangewezen.¹⁰⁷ Net als bij het Verdrag van Bern en net als bij de soortenbescherming gelden in bepaalde EU-lidstaten ook aangepaste regimes voor wat de gebiedenbescherming betreft.¹⁰⁸ Zoals hierboven al is opgemerkt zijn op in Nederland voorkomende wolven de richtlijnbeoordelingen in deze onverkort van toepassing. De betreffende, welbekende verplichtingen zien op het selecteren en instellen van 'speciale beschermingszones' (Natura 2000-gebieden) voor soorten van Bijlage II, welke gebieden vervolgens bescherming krijgen volgens het regime van artikel 6 uit de richtlijn:

1. De Lid-Statens treffen voor de speciale beschermingszones de nodige instandhoudingsmaatregelen; deze behelzen zo nodig passende specifieke of van ruimtelijke-ordeningsplannen deel uitmakende beheersplannen en passende wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen, die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II die in die gebieden voorkomen.
2. De Lid-Statens treffen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben.
3. Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.
4. Indien een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, toch moet worden gerealiseerd, neemt de Lid-Staat alle nodige compenserende maatregelen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. De Lid-Staat stelt de Commissie op de hoogte van de genomen compenserende maatregelen.
Wanneer het betrokken gebied een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat en/of een prioritaire soort is, kunnen alleen argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijke gunstige effecten dan wel, na advies van de Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang worden aangevoerd.

Deze verplichtingen zijn in Nederland uitgewerkt in de artikelen 19d en verder van de Natuurbeschermingswet.

¹⁰⁷ Zie artikel 1(h) en Bijlage II van de Habitatrichtlijn, waarin de wolf is vermeld met een (*).

¹⁰⁸ De wolf geldt niet als soort van Bijlage II in Estland, Finland, Griekenland (boven 39^e breedtegraad), Letland, Litouwen en Spanje.

Gebiedenbeschermingsverplichtingen zijn dus op de wolf van toepassing, maar een belangrijke vraag is vanaf welk moment dergelijke verplichtingen gelden bij soorten die gebieden (her)koloniseren. Deze vraag zal hieronder een beantwoording krijgen, waarbij de aandacht wordt toegespitst op de Habitatrictlijn. Deze keuze wordt gemaakt omdat artikel 4 van het Verdrag van Bern vooral een verdere invulling heeft gekregen via deze Europese richtlijn. De hierboven onder vraag 1 gemaakte opmerking over de relevantie van verdragen voor de Nederlandse rechtspraak is echter ook hier van belang. Op het bestuur en de rechter rust een plicht om na te gaan of met toepassing en interpretatie van het Europese en nationale recht aan alle verplichtingen uit internationale verdragen kan worden voldaan. Daarom zal bij de onderstaande discussie ook gekeken worden naar artikel 4 van het Verdrag van Bern en met name enkele relevante aanbevelingen die dit artikel inhoudelijk verder inkleuren.

Vraag 2a. Vanaf welk moment moet worden aangenomen dat er ook voor de wolf gebieden moeten worden aangewezen onder het Natura 2000-systeem?

Natura 2000 en dynamische ecologie

Op grond van artikel 4(1) van de Habitatrictlijn moet iedere lidstaat op basis van de criteria van Bijlage III van de richtlijn en van de relevante wetenschappelijke gegevens een lijst van gebieden voorstellen, 'waarop staat aangegeven welke typen natuurlijke habitats van bijlage I en welke inheemse soorten van bijlage II in die gebieden *voorkomen*'.¹⁰⁹ Op basis van Bijlage I en II van de habitatrictlijn zijn voor de Atlantische biogeografische regio (Nederland maakt van deze regio onderdeel uit) voor de verschillende lidstaten zogenaamde referentielijsten opgesteld met habitattypen en soorten die binnen hun grondgebied voorkomen.¹¹⁰ Nederland heeft enkele jaren geleden ruim 140 gebieden ter uitvoering van artikel 4, eerste lid, van de Habitatrictlijn aangemeld bij de Europese Commissie.¹¹¹ Daarbij werden zogenaamde Standaard Data Formulieren (SDFs) ingezonden, waarin onder meer is aangegeven welke habitattypen en soorten van communautair belang in de diverse gebieden voorkomen. De aangemelde gebieden zijn vervolgens door de Europese Commissie bij beschikking van 12 november 2007 op de communautaire lijst van gebieden van communautair belang (voor de Atlantische biogeografische regio) geplaatst.¹¹² Nederland is al lange tijd druk doende om de in totaal meer dan 160 Natura 2000 gebieden (inclusief de Vogelrichtlijngebieden) formeel aan te wijzen, waarbij ook de instandhoudingsdoelstellingen voor ieder gebied zijn/worden vastgelegd. Dit proces is voor veel gebieden inmiddels afgerond.

De wolf staat vermeld op Bijlage II van de Habitatrictlijn, maar staat momenteel niet op de zogenaamde referentielijst voor Nederland. In Nederland zijn voor de wolf dan ook geen gebieden aangewezen. Bedacht moet echter worden dat het systeem van aanmelding en aanwijzing van gebieden geen eenmalige exercitie is maar veeleer als levendig systeem moet worden beschouwd. Het Hof van Justitie van de EU heeft dit expliciet benadrukt.¹¹³ Het systeem

¹⁰⁹ Cursivering toegevoegd.

¹¹⁰ Zie het zogenaamde verantwoordingsdocument voor de aanmelding van Habitatrictlijngebieden, 'Selectiemethodiek voor aangemelde Habitatrictlijngebieden', beschikbaar op www.minlnv.nl.

¹¹¹ Zie over deze aanmelding en het vaststellen van de communautaire lijst onder meer de vragen die gesteld werden in het kader van de begrotingsbehandeling 2005, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 800 XIV, nr. 80, beschikbaar op <http://static.ikregeer.nl/pdf/KST85477.pdf>.

¹¹² Beschikking 2008/23/EG van de Commissie van 12 november 2007 tot vaststelling, op grond van Richtlijn 92/43/EEG van de Raad, van een eerste bijgewerkte lijst van gebieden van communautair belang voor de Atlantische biogeografische regio, Publicatieblad L 12 van 15.1.2008, beschikbaar op <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:012:0001:0117:NL:PDF>.

¹¹³ Zie met name HvJEU 23 maart 2006, C-209/04 (Commissie/Oostenrijk), par. 42-44. Zie verder: HvJEU 19 mei 1998, C-3/96 (Commissie/Nederland); HvJEU 23 maart 2006, C-209/04 (Commissie/Oostenrijk); en HvJEU 13 december 2007, C-418/04 (Commissie/Ierland). Zie ook M. du Manoir, 'Vier "zingende" Crex crex en een Oostenrijkse snelweg', *Tijdschrift voor Omgevingsrecht* 2006/3, p. 105-110, p. 105-107; H.E. Woldendorp, 'Integratiedebat in het Natuurbeschermingsbeleid', *Nederlands Juristenblad* 2007/45-46, p. 2881-, p. 2886; A. Cliquet, C. Backes, J. Harris & P. Howsam, 'Adaptation to Climate Change: Legal Challenges for Protected Areas', *Utrecht Law Review* 2009/1, p. 158-175, p. 164; A. Trouwborst, 'Conserving European Biodiversity in a Changing Climate: The Bern Convention, the

'is dynamisch, net als de natuur.'¹¹⁴ Voor wat betreft het updaten van de SDFs is dit door de Commissie al in 2005 expliciet gemaakt: 'It is therefore essential that the information that they contain be kept as up to date as practically feasible.'¹¹⁵ Ook de referentielijsten hebben een dynamisch karakter en worden regelmatig bijgesteld. Dit is verwoord in overweging 4 van de aanwijzingsbeschikkingen voor de diverse biogeografische regio's: 'In de context van een dynamische aanpassing van het Natura 2000-netwerk worden de lijsten van gebieden van communautair belang herzien.'

Het bovenstaande maakt helder dat bij het vormgeven van Natura 2000 ingespeeld moet worden op veranderende ecologische waarden om zo het gebiedenbeschermingspoor effectief te laten bijdragen aan het centrale streven de communautair van belang zijnde natuurwaarden in een gunstige staat van instandhouding te brengen en/of te houden. Het aldus vereiste aansluiten bij de ecologische dynamiek zal als gevolg van klimaatverandering in de toekomst naar verwachting steeds belangrijker worden.¹¹⁶

Hieronder komen we in meer detail terug op de procedurele aspecten van deze actualisering van het Natura 2000-systeem en de inhoudelijke beschermingsverplichtingen die hiermee samenhangen. Voor wat betreft de terugkomst van de wolf zijn deze aspecten echter pas aan de orde wanneer volgens het systeem van artikel 4 en Bijlage III van de Habitatrictlijn gezegd kan worden dat de wolf in Nederland 'voorkomt'. Ten opzichte van het soortenbeschermingsrecht, dat op ieder individueel exemplaar toepasselijk is, hanteert de Nederlandse overheid hiervoor een afzonderlijk criterium dat nu eerst aan bod zal komen.

De Nederlandse uitleg van het begrip 'in Nederland voorkomen'

Voor de beantwoording van de vraag of een soort, zoals bijvoorbeeld de wolf, in Nederland 'voorkomt' – en daarmee voor beantwoording van de vraag of gebiedenbescherming voor de betreffende soort aan de orde is – gebruikt het ministerie van EZ het criterium dat een soort minimaal 10 aaneengesloten jaren in Nederland aanwezig is.¹¹⁷ Van belang is voorts dat deze termijn pas gaat lopen vanaf het moment waarop de soort zich voor het eerst op natuurlijke wijze heeft voortgeplant. Ook moet de soort binnen die periode van 10 jaar zich regelmatig hebben voortgeplant, al behoeft dat niet per se ieder jaar aan de orde te zijn.

Dit criterium wordt gehanteerd voor nieuwe soorten die Nederland uit zich zelf opzoeken, zoals dit voor de wolf het geval kan zijn, maar ook voor soorten zoals de bever (*Caster fiber*) en de otter (*Lutra lutra*) die door de mens via een herintroductieproject in de natuur (terug) worden gebracht. In dit laatste geval van herintroductie is van belang dat de teller van de 10 jaar pas gaat lopen bij de tweede generatie in het wild geboren jongen omdat de eerste generatie afkomstig zijn van de geherintroduceerde exemplaren.¹¹⁸ In een recent artikel in *Milieu & Recht* zijn de toepassing van dit criterium en de consequenties daarvan nader besproken door in te zoomen op enkele soorten die al wat langer in Nederland voorkomen (de

European Union Birds and Habitats Directives and the Adaptation of Nature to Climate Change', *Review of European Community and International Environmental Law* 2011/1, p. 62-77, p. 73; H. Schoukens, 'De terugkeer van de wolf naar België: Juridische spelregels voor een emotioneel geladen debat (Deel 2)', *Tijdschrift voor Omgevingsrecht en Omgevingsbeleid* 2012/3, p. 140-150, p. 147.

¹¹⁴ Du Manoir, *ibid.*, p. 109.

¹¹⁵ Europese Commissie, 'Note to the Members of the Habitats Committee', 21 June 2005 (Doc-Hab 05-06-02; JAC(D)2005).

¹¹⁶ Zie o.a. Woldendorp, *supra* noot 113; Cliquet e.a. *supra* noot 113; Trouwborst, *supra* noot 113; alsmede C.J. Bastmeijer & K. Willems, 'Robuust, verbonden en... beschermd. past een klimaatbestendig natuurbeleid met aandacht voor "wilde natuur"-beleving in het juridische Natura 2000-jasje?', in C.W. Backes *et al.*, *Natuur(lijk) met recht beschermd: Bouwstenen voor een effectieve en hanteerbare natuurbescherming*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2010, p. 85.

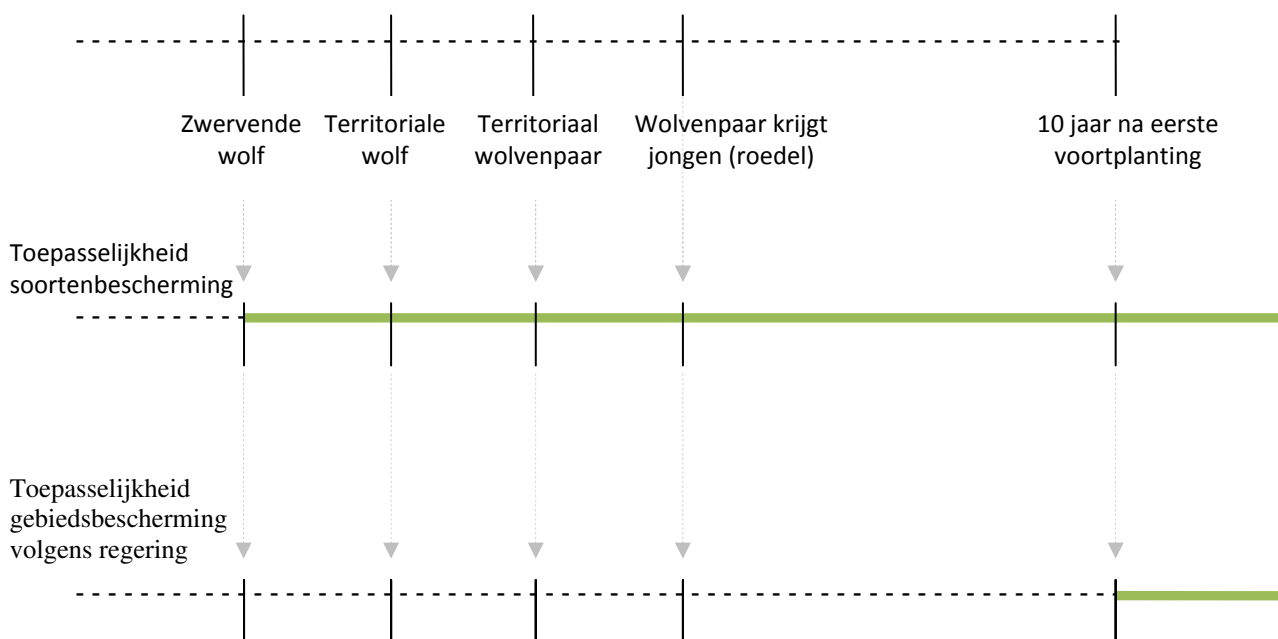
¹¹⁷ Communicatie met Jan van Spaandonk, ministerie van LNV, 10 december 2009, 27 september 2012 en 3 oktober 2012. Deze lijn is eveneens herkenbaar in de hierna te bespreken brief aan de Tweede Kamer inzake de otter (Kamerstukken II 2012/13, 30 825, nr. 183). Overigens worden van de zijde van het ministerie ook regelmatig ruimere bewoordingen gebruikt, welke bewoordingen echter niet de formele lijn weergeven. Zo vermeldt de website van de LNV-soortendatabase: 'Voor soorten van Bijlage II die *geregeld* in ons land voorkomen, moet Nederland beschermde gebieden aanwijzen' (cursivering toegevoegd). Zie <http://www.minlnv.nederlandsesoorten.nl/>.

¹¹⁸ Communicatie met Jan van Spaandonk, *ibid.*

otter, wilde kat, en enkele vogelsoorten).¹¹⁹ Zo werd uitgelegd dat de otter in 1988 in Nederland is uitgestorven maar dat er sinds het uitzetten van 30 exemplaren in het Nationaal Park Weerribben-Wieden in 2002¹²⁰ een populatie is ontstaan van zo'n 55-60 volwassen exemplaren. Toepassing van het bovengenoemde criterium heeft er echter toe geleid dat het gebied nog niet voor de otter is aangewezen. Vergelijkbare conclusies werden in het artikel getrokken voor de andere besproken soorten.

Indien het bovengenoemde criterium wordt aangehouden, dan kan de toepasselijkheid van het gebiedenbeschermingsrecht voor de wolf in beeld worden gebracht als in figuur 1. Ter vergelijking is daarbij ook aangegeven wanneer (en hierover bestaat geen discussie) het soortenbeschermingsrecht van toepassing is.

Figuur 1: Toepasselijkheid soorten- en gebiedenbeschermingsrecht t.a.v. wolf volgens regering (© Iris Bastmeijer)



Omdat het door Nederland gehanteerde criterium niet rechtstreeks voortvloeit uit het internationale of Europese recht maar een beleidskeuze betreft, wordt hierna wat dieper in de internationale en Europese regimes gedoken om te beoordelen of de Nederlandse benadering juist of verdedigbaar genoemd kan worden en een goede basis kan vormen voor de ontwikkeling van het wolvenplan.

Juridische houdbaarheid van het in Nederland gehanteerde criterium

Met het bovenbesproken criterium wordt de lat voor diersoorten om aangemerkt te kunnen worden als een ge(her)vestigde soort flink hoog gelegd. Alvorens een diersoort voordelen kan ondervinden van gebiedenbescherming, moet deze soort zich als het ware over een behoorlijk lange periode 'bewijzen'. Opvallend is ook dat het criterium kennelijk gehanteerd wordt voor nagenoeg alle diersoorten, met uitzondering van soorten die als exoot aangemerkt moeten

¹¹⁹ Bastmeijer & Trouwborst, supra noot 6.

¹²⁰ Zie voor meer informatie over dit herintroductieprogramma, <http://www.kennisonline.wur.nl/BO/BO-02/002/001/>.

worden. Daarmee is het criterium op tamelijk uiteenlopende categorieën van gevallen van toepassing, waaronder:

- herintroductie van in het verre verleden in Nederland uitgestorven diersoorten;
- herintroductie van pas vrij recent in Nederland uitgestorven dieren (bijv. de otter);
- diersoorten die vroeger in Nederland voorkwamen en zelfstandig Nederland zouden kunnen herkoloniseren (zoals wolf en lynx);
- diersoorten die zelfstandig Nederland opzoeken maar hier vroeger (voor zover bekend) nimmer voorkwamen (bijv. bepaalde soorten die vanwege klimaatverandering vanuit zuidelijker streken ons land opzoeken).

Voor soorten onder de eerste categorie kunnen wij ons goed voorstellen dat het succes van een herintroductie vast moet komen te staan door meerjarig zelfstandige reproductie alvorens de betreffende soort als 'gevestigd' getiteld kan worden. Voor de andere categorieën wordt de lat voor soorten wel erg hoog gelegd en zijn er naar ons oordeel goede argumenten om het criterium te herzien. Met name voor een soort, zoals de wolf, die in het verleden is uitgeroeid en er momenteel nog niet goed voor staat, en bovendien een stevige Europeesrechtelijk beschermde status heeft, doet het criterium geen recht aan de in het Europese en internationale recht verankerde notie van herstel en de doelstelling van het bereiken van een gunstige staat van instandhouding voor de soort. Hieronder krijgen de relevante aspecten nadere aandacht:

- a) *Gunstige staat van instandhouding*: De Habitatrictlijn is gericht op het behouden of herstellen van een gunstige staat van instandhouding voor soorten en habitats van communautair belang op het Europese grondgebied van de lidstaten om zo bij te dragen aan biodiversiteitsbehoud.¹²¹ Met name voor soorten en populaties die in een ongunstige staat van instandhouding verkeren, is het van belang dat ruimte wordt geboden voor het uitbreiden van leefgebied en het vormen van nieuwe deelpopulaties. Zoals hierboven besproken is de staat van instandhouding van de voor Nederland relevante wolvenpopulaties ongunstig. Indien een soort als de wolf zich zelfstandig in een Nederlands gebied zou gaan vestigen, kan tegen de achtergrond van de doelstelling van het Verdrag van Bern en de Habitatrictlijn niet worden volgehouden dat een dergelijk leefgebied pas na 10 jaar succesvolle reproductie juridische bescherming behoeft te krijgen.
- b) *Notie van herstel*: Ter onderstreping van het voorgaande moet er op worden gewezen dat de Habitatrictlijn niet alleen betrekking heeft op het behoud van nog bestaande populaties van soorten, maar op diverse plekken helder maakt dat de inzet van de lidstaten ook gericht moet zijn op 'herstel' van habitats en soorten in een gunstige staat van instandhouding.¹²² Zo stelt de preambule: 'Overwegende dat er speciale beschermingszones moeten worden aangewezen om volgens een welbepaald tijdschema een coherent Europees ecologisch netwerk tot stand te brengen, ten einde het herstel of de handhaving van de natuurlijke habitats en soorten van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding te waarborgen.' Ook de definitie van 'instandhouding' in artikel 1, onderdeel a, maakt dit helder, evenals de doelomschrijving van de richtlijn in artikel 2. Lid 2 van dit artikel bepaalt: 'De op grond van deze richtlijn genomen maatregelen beogen de natuurlijke habitats en de wilde dier- en plantesoorten van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen.' Interessant in dit verband is ook het antwoord van de Europese Commissie

¹²¹ Art. 2(1)-(2) en 3(1).

¹²² C.J. Bastmeijer & W. van Vliet, *De 'staat van instandhouding' van het wild zwijn in Nederland. Een juridisch-ecologische analyse betreffende het 'nulbeleid'*, onderzoek in opdracht van de provincie Noord-Brabant, Tilburg University, 4 oktober 2012, p. 23-24; J.M. Verschuuren, 'Rethinking Restoration in the European Union's Birds and Habitats Directives', *Ecological Restoration* 2010/4, p. 431-439.

op de vraag van EP lid Gerbrandy of het correct is dat 'volgens de Vogel- en Habitatrichtlijn alleen bestendige populaties moeten worden beschermd'. De Commissie antwoordt: 'In de vogel- en habitatrichtlijnen staat niet specifiek vermeld dat alleen bestendige populaties moeten worden beschermd.'¹²³ Het ging hierbij om de vraag of in reeds aangewezen gebieden alleen bestendige populaties beschermd moeten worden, of ook alle in het gebied aanwezige soorten 'with a significant population size and density.' Wel kan hier echter in worden gelezen dat het Natura 2000-regime in moet kunnen spelen op nieuw vormende ecologische waarden en de aandacht niet alleen moet uitgaan naar 'bestendige populaties', een notie die ook van belang is voor herkolonisatie van soorten die er slecht voor staan. Een doorkijkje naar het Verdrag van Bern onderstreept het belang van herstel in het realiseren van de doelen van het verdrag. Artikel 4 spreekt over de bescherming van 'leefmilieus' en mede in het licht van diverse aanbevelingen van het Permanent Comité aan de partijstaten mag worden aangenomen dat dit begrip niet alleen ziet op het 'conserveren' van al bestaande leefmilieus. Zo besteedt Recommendation No. 19 uit 1991 over de pardellynx (*Lynx pardinus*), evenals enkele latere aanbevelingen, expliciet aandacht aan het belang van 'rekolonisatiegebieden': 'Considering that the areas where the pardel lynx lives and also those areas where recolonisation by the species could take place and stable populations be sustained (hereinafter referred to as «lynx areas») are of great biological importance.'¹²⁴ Het belang dat binnen het verdragssysteem gehecht wordt aan actief herstel komt ook tot uiting in de vele aandacht die uitgaat naar het ontwikkelen van actieplannen om herstel mogelijk te maken en de doelstelling van artikel 2 van het Verdrag te realiseren.¹²⁵ En vorig jaar is met het aannemen van Recommendation 163 de natuurlijke uitbreiding van populaties van grote carnivoren expliciet verwelkomd: 'Welcoming the natural expansion of population of large carnivores in Europe, as these species play a key ecological role in natural and semi-natural habitats.'¹²⁶ Het nemen van herstelmaatregelen heeft overigens ook expliciete aandacht gekregen in andere natuurbeschermingsverdragen, waaronder het Biodiversiteitsverdrag. Zo dient volgens artikel 8(6), elke partijstaat, 'voor zover mogelijk en passend, aangetaste ecosystemen te rehabiliteren en te herstellen en het herstel van bedreigde soorten te bevorderen, onder andere door middel van het ontwikkelen en uitvoeren van plannen en andere beheersstrategieën.' Herstel kan, samenvattend, gezien worden als een integraal onderdeel van de relevante internationale verdragen en Europese richtlijnen. Hoewel herstel ook denkbaar is zonder gebiedsaanwijzing, biedt bescherming via artikel 6 van de Habitatrichtlijn (het gevolg van aanwijzing) vanuit juridisch perspectief veel betere garanties om het herstel mogelijk te maken. Het gaat hierbij met name om het tegen (kunnen) gaan van verslechtering in de kwetsbare fase van het opbouwen van een nieuwe populatie. Vooral voor soorten in een (zeer) ongunstige staat van instandhouding wordt een erg hoge drempel voor herstel opgeworpen wanneer in geval van spontane herkolonisatie pas na 10 jaar reproductie een dergelijke juridische bescherming geboden zou gaan worden.

- c) *Status van prioritaire soort*: Het bovenstaande geldt naar onze opvatting voor alle Europeesrechtelijk beschermde soorten die door uitbreiding van leefgebied zich in de

¹²³ Antwoorden Europese Commissie op vragen EP lid Gerbrandy, 9 november 2011, beschikbaar op: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2011-008540&language=EN>.

¹²⁴ Recommendation No. 19 (1991) on the protection of the pardel lynx (*Lynx pardinus*) in the Iberian peninsula.

¹²⁵ Zie bijvoorbeeld Recommendation No. 59 (1997), supra noot 17: 'Aware that in many instances wild species which have an unfavourable conservation status (particularly those listed in Appendix II of the Convention) may require special conservation efforts to acquire a population level which corresponds to their ecological requirements, as stated in Article 2 of the Convention; Aware that Species Action Plans (of which Species Recovery Plans are a particular case) may be appropriate conservation tools to restore threatened populations in some circumstances.'

¹²⁶ Recommendation No. 163 (2012), supra noot 17.

richting van een gunstige staat van instandhouding ontwikkelen, maar klemte te meer nu de wolf is aangewezen als prioritaire soort in de Habitatrichtlijn. In de Habitatrichtlijn komt de urgentie voor wat betreft het treffen van maatregelen ten behoeve van prioritaire soorten expliciet tot uiting. Zo stelt de preambule: 'Overwegende dat het noodzakelijk is bepaalde typen natuurlijke habitats en bepaalde soorten wegens de bedreigingen waaraan zij zijn blootgesteld, als prioritair aan te merken, ten einde een snelle tenuitvoerlegging van maatregelen voor hun instandhouding te bevorderen.' Ook kan worden gewezen op artikel 11, waarin wordt aangegeven dat de lidstaten toezien 'op de staat van instandhouding van de in artikel 2 bedoelde soorten en natuurlijke habitats, waarbij zij bijzondere aandacht schenken aan de prioritaire typen natuurlijke habitats en de prioritaire soorten.' Ook bij dergelijke verplichtingen past niet een criterium waarbij langdurig een afwachtende houding wordt ingenomen om na meer dan tien jaar te bezien of de soort op eigen kracht het bewijs van 'gevestigd zijn' heeft kunnen leveren.

- d) *Praktijk in andere lidstaten:* Het kan leerzaam zijn om bij de voorgaande discussie benaderingen van andere lidstaten te betrekken. Hoewel het bestek van dit onderzoek een grondig vergelijkend onderzoek naar de praktijk in andere lidstaten niet toelaat, levert een eerste inventarisatie gericht op de wolf vooralsnog de stellige indruk op dat het Nederlandse beleid danig restrictiever is dan dat van mede-lidstaten. Een goed voorbeeld is Duitsland, dat de laatste vijftien jaar te maken heeft gehad met een aanvankelijk minieme, vervolgens gestaag uitdijende, maar nog steeds bescheiden wolvenpopulatie. Uit de informatie beschikbaar in het, door het Europees Milieuagentschap (EEA) bijgehouden, European Nature Information System (EUNIS) is af te leiden dat meerdere Duitse Natura 2000-gebieden reeds voor de wolf werden aangemeld vóórdat voortplanting had plaatsgevonden.¹²⁷ Het lijkt zeker aan te bevelen om in een vervolgstudie de aanpak van andere lidstaten met betrekking tot de wolf en andere 'terugkomers' grondiger uit te pluizen, en zo een vollediger en scherper vergelijking mogelijk te maken.

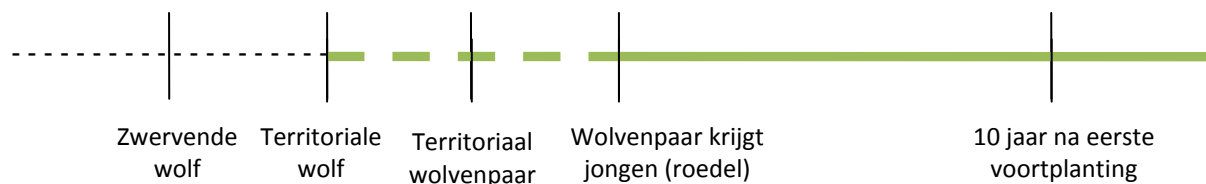
Dus ...?

Bovenstaande discussie geeft naar ons oordeel aan dat het realiseren van een gunstige staat van instandhouding voor de wolf, een centrale verplichting onder de Habitatrichtlijn, ook met zich mee brengt dat de wolf ruimte moet worden geboden om in Nederland het zwerversbestaan te vervullen voor een meer definitieve uitbreiding van het verspreidingsgebied. Indien de wolf daar zelf interesse voor toont, zal het gebiedenbeschermingsinstrumentarium naar onze overtuiging eerder ingezet moeten worden dan de Nederlandse overheid nu voor ogen staat. Waar – terugkomend op figuur 1 – dan wel precies 'de groene lijn' ('wolf 'komt voor' in Nederland) moet beginnen is moeilijk te zeggen. Voor de verdere ontwikkeling van een wolvenplan zou het goed zijn het Ministerie van EZ expliciet te vragen het criterium te herzien en aan te geven vanaf welk moment toepassing van het Natura 2000-instrumentarium aan de orde zal zijn. Naar ons voorlopig oordeel zou het aanbeveling verdienen de lijn te laten lopen vanaf de eerste natuurlijke voortplanting (roedelvorming dus, in het geval van de wolf).¹²⁸ Wanneer wij de nadruk leggen op de extra beschermde status van de wolf als prioritaire soort en de belangrijke opgave om populaties van deze soort in een gunstige staat te brengen, achten wij echter ook verdedigbaar dat de inzet van gebiedenbescherming al voorgeschreven is vanaf het moment waarop een wolf zich vestigt en daarmee 'territoriaal' genoemd mag worden (zie figuur 2).

¹²⁷ Zie <http://eunis.eea.europa.eu/species/1367/sites>.

¹²⁸ De inschatting van Schoukens, supra noot 6, op p. 148, is hiermee in overeenstemming.

Figuur 2: Toepasselijkheid gebiedenbeschermingsrecht volgens auteurs (© Iris Bastmeijer)



Procedurele aspecten van de actualisering: referentielijst en SDF

Indien eenmaal de knoop is doorgemaakt en helder is vanaf welk moment de wolf weer 'voorkomt' in Nederland, is een vervolgvraag of de wolf eerst op de referentielijst voor Nederland gezet moet worden alvorens er van kwalificatie van het gebied en een aanmeldingsplicht sprake is.

Geheel helder is dit niet. Verdedigbaar is dat er geen aanmeldingsverplichtingen ontstaan voordat de wolf op de referentielijst geplaatst is omdat dit de huidige manier van werken is. Uitgaande van de tekst van de richtlijn, zijn wij echter van oordeel dat de referentielijst, evenals het SDF, slechts een administratieve hulpmiddel betreft en dat de ecologische werkelijkheid bepalend moet zijn voor kwalificatie en het bestaan van een aanmeldingsplicht. Volgens de tekst van de richtlijn gaat het immers om het 'voorkomen' van Bijlage II soorten binnen het territorium van een lidstaat. Als tegenargument zou gesteld kunnen worden dat de Commissie moet bezien of een Nederlands gebied waar de wolf 'voorkomt' wel van communautair belang is tegen de achtergrond van het gehele Natura 2000-netwerk, maar deze toets kan de Commissie ook verrichten na actualisering van de SDF voor een bestaand gebied of na aanmelding van een nieuw gebied (zie hierna). Vooral voor soorten in een ongunstige staat van instandhouding, en met name voor prioritaire soorten, zou het in het licht van de doelstellingen van de Habitatrichtlijn en het Verdrag van Bern vreemd zijn indien zelfs het actualiseren van de SDF of het aanmelden van gebieden pas aan de orde hoeft te zijn wanneer de referentielijst is aangepast.¹²⁹

Een vervolgvraag is hoe de aanmelding en aanwijzing vorm moeten krijgen. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen twee situaties:

- (a) Het gebied heeft al de status van Natura 2000-gebied;
- (b) Het gebied heeft nog geen status van Natura 2000-gebied.

Voor wat betreft de situatie onder (a) heeft de Europese Commissie met een nota uit 2005 meer helderheid geboden over de actualisering van bestaande gebieden. Backes e.a. leggen uit: 'De nieuwe data die door de lidstaten worden medegedeeld kunnen betrekking hebben op nadere detaillering of correctie van onjuist gebleken eerder medegedeelde data en kunnen in het meest extreme geval zelfs leiden tot wijziging van de grenzen of vervanging van een aangewezen gebied.'¹³⁰ De auteurs stellen:

Hoewel dit niet met zoveel woorden uit de nota van de Commissie blijkt, moeten de door de lidstaten aan de Commissie meegedeelde wijzigingen in de praktijk door de Commissie geaccordeerd worden. Daarna worden ze opgenomen in de Europese database. Deze wijzigingsprocedure berust niet op een wettelijke grondslag. De Commissie heeft deze procedure, na consultatie van het Habitatcomité, in een nota geïntroduceerd omdat zij dit nodig achtte om de database actueel te houden en beleid daarop te kunnen baseren.¹³¹

¹²⁹ Enige ervaring heeft Nederland al wel met het vooruitlopen op de aanpassing van de referentielijst: Zo werden door Nederland voor de platte schijfhoren (*Anisus vorticulus*, een waterslakje) al Natura 2000-gebieden aangemeld vooruitlopend op het plaatsen van deze soort op de referentielijst voor Nederland. Zie de Database Soorten in wetgeving en beleid. Verantwoording van de inhoud, beschikbaar op www.minlnv.nl.

¹³⁰ Zie Backes e.a., supra noot 64, p. 35.

¹³¹ Ibid.

Indien het gaat om situatie (b) waarin een gebied nog geen Natura 2000-status heeft, dan zal het gebied aan de nationale lijst van gebieden toegevoegd moeten worden en aan de Commissie moeten worden aangemeld. Het gaat hierbij om de standaardprocedure van artikel 4 van de Habitatrictlijn. In een dergelijke situatie waarin de aanwijzing van een nieuw gebied moet worden overwogen zal gebiedenbescherming langer op zich laten wachten in vergelijking met de uitbreiding van beschermingsdoelstellingen voor een reeds bestaand Natura 2000-gebied, al zal vooruitlopend op de uiteindelijke aanwijzing wel voldaan moeten worden aan de verplichtingen die voortvloeien uit het zogenaamde loyaliteitsbeginsel (zie onderzoeksvraag 2b hieronder).

Aangenomen mag worden dat een gebied waarin de wolf zich gevestigd heeft ('voorkomt'; zie de bovenstaande discussie), zich al snel zal kwalificeren en aangemeld moet worden. Hoewel het al of niet bestaan van een gunstige staat van instandhouding van een soort aan de hand van meerdere criteria beoordeeld wordt, zal de uitbreiding van leefgebied tot het Nederlands territorium als een positieve stap in de richting van het bereiken van die gunstige staat moeten worden beschouwd. Jurisprudentie van het Hof van Justitie geeft aan dat de ruimte om hierin als lidstaat keuzes te maken in het kader van de aanmelding heel beperkt is omdat anders de taak van de Commissie om overwegingen te maken vanuit een Natura 2000-visie bemoeilijkt zou worden.¹³²

Vraag 2b. Heeft het gebiedenbeschermingsrecht ook al een zekere juridisch beschermende werking voor bepaalde gebieden die door wolven bezocht worden, voorafgaand aan een dergelijke Natura 2000-aanwijzing?

Het beschermingsregime van artikel 6, lid 2, 3 en 4 gaat pas gelden nadat het gebied door de Commissie op de lijst van communautaire gebieden is geplaatst. Bedacht moet echter wel worden dat tot die tijd (tussen aanmelding en op de communautaire lijst plaatsen van het gebied) op grond van het beginsel van loyale samenwerking (loyaliteitsbeginsel, voorheen ook wel gemeenschapstrouw genoemd)¹³³ wel maatregelen getroffen moeten worden om te voorkomen dat de doelstellingen van gebiedsaanwijzing worden gefrustreerd. Zo zal in ieder geval verslechtering van het gebied voorkomen moeten worden.

Ten aanzien van de periode die achter ons ligt (conform art. 4 Habitatrictlijn: de aanmelding van gebieden door middel van de opstelling van een nationale lijst – plaatsing van gebieden op de lijst van communautaire gebieden – aanwijzing), is het Hof van Justitie van de EU over deze verplichting conform het loyaliteitsbeginsel heel helder geweest. In antwoord op een prejudiciële vraag stelt het Hof:

Wanneer er met ingang van dat moment [= aanmelding (auteurs)] geen afdoende bescherming aan deze gebieden wordt geboden, zou de realisatie van de doelstellingen van de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde fauna en flora, zoals vermeld in onder meer de zesde overweging van de considerans en artikel 3, lid 1, van de richtlijn, immers in het gedrang dreigen te komen.¹³⁴

Interessant is dat het in de betreffende zaak eveneens om gebieden met prioritaire natuurwaarden ging. Het Hof vervolgt:

Een dergelijke situatie zou des te erger zijn omdat het zou gaan om typen prioritaire natuurlijke habitats en prioritaire soorten die, wegens de bedreigingen waaraan zij blootstaan, in aanmerking zouden dienen te komen voor een snelle uitvoering van maatregelen voor de instandhouding ervan, zoals wordt aanbevolen in de vijfde overweging van de considerans van de richtlijn.¹³⁵

¹³² HvJEU 7 november 2000, C-371/98 (First Corporate Shipping), par. 22 en 23.

¹³³ Zie art. 4(3), Verdrag betreffende de Europese Unie.

¹³⁴ HvJEU 13 januari 2005, C-117/03 (Consiglio di Stato/Italië), par. 27.

¹³⁵ Idem.

Omdat, zoals hierboven uitgelegd, het Natura 2000-regime een levendig systeem is (geen momentopname), mag naar ons oordeel worden aangenomen dat de bovenstaande lijst ook geldt voor gebieden die nadien worden aangemeld maar nog niet op de communautaire lijst zijn geplaatst.

De vraag is of er ook verplichtingen kunnen bestaan voor gebieden die (nog) niet zijn aangemeld (niet op de nationale lijst zijn geplaatst) maar wel kwalificeren en dus aangemeld zouden moeten worden. Het Hof heeft vorig jaar ook deze vraag helder beantwoord. Na de hierboven beschreven loyaliteitsregel ten aanzien van aangemelde gebieden nogmaals bevestigd te hebben, stelt het Hof:

Bovenstaande overwegingen gelden in elk geval, mutatis mutandis, ook voor de gebieden waarvan door de betrokken lidstaat niet wordt betwist dat zij voldoen aan de ecologische criteria bedoeld in artikel 4, lid 1, van de habitatrichtlijn en die, bijgevolg, hadden moeten worden opgenomen op de nationale lijst van vGCB's die aan de Commissie is gezonden. Het is immers, gelet op de habitatrichtlijn en de daarmee nagestreefde doelstellingen, niet aanvaardbaar dat een gebied zoals in casu aan de orde is, waarvan de betrokken lidstaat niet betwist dat het moet worden opgenomen op die lijst, geen enkele bescherming geniet.¹³⁶

¹³⁶ HvJ EU 15 maart 2012, C-340/10 (Commissie/Cyprus), par. 46 en 47.

3. Actieve beschermingsmaatregelen

Vraag 3. Bestaan er op grond van het soortenbeschermingsrecht en/of gebiedenbeschermingsrecht verplichtingen tot actieve bescherming van de wolf?

Indien in de toekomst een gebied (mede) voor de wolf zou zijn aangewezen als Natura 2000-gebied, is helder dat de dan geldende verplichtingen ook betrekking kunnen hebben op actief optreden. Het gaat hierbij om maatregelen om verslechtering te voorkomen maar ook om maatregelen om de instandhoudingsdoelstellingen voor het gebied te realiseren. In de fase tussen aanmelding en aanwijzing kan actief optreden conform het loyaliteitsbeginsel ook zijn vereist, met name wanneer zonder dergelijke maatregelen het gebied zou verslechteren.

Een lastigere vraag is of actieve maatregelen op grond van het *gebiedenbeschermingsrecht* ook zijn vereist in een vroegere fase. Zou de Nederlandse overheid bijvoorbeeld maatregelen moeten treffen om de geschiktheid van gebieden voor de wolf te vergroten? Op zich geen geheel onlogische gedachte in het licht van hetgeen hierboven is opgemerkt. Het is immers denkbaar dat met maatregelen de wolf een handje geholpen kan worden nieuwe gebieden te herkoloniseren en daarmee de staat van instandhouding te verbeteren conform de doelstellingen van de Habitatrictlijn en het Verdrag van Bern. Ook past het bij de expliciete aandacht voor herstel, en met name gezien de prioritaire status van de wolf is deze positie verdedigbaar. Voor de ontwikkeling van het wolvenplan is het hoe dan ook goed om aandacht aan dit aspect te besteden. Daarbij is natuurlijk van belang dat volledige consensus over het wel of niet bestaan van een juridische verplichting tot een actieve opstelling in het kader van de gebiedenbescherming minder van belang is indien de overheid een dergelijke opstelling beleidsmatig gewenst acht. In dat laatste geval kan de overheid de betreffende maatregelen gewoon ontwikkelen en onderdeel laten zijn van het wolvenplan.

Voor wat betreft de actieve dimensie van het *soortenbeschermingsrecht* stellen de richtsnoeren van de Europese Commissie het volgende:

Article 12 does not, in itself or in conjunction with Article 2, oblige Member States to take proactive habitat management measures. What is required are measures to effectively implement the prohibitions of Article 12. [...] However, for some species and in some situations, the adoption and implementation of purely prohibitive measures may not be sufficient, and may not guarantee effective implementation of Article 12. In such cases, Article 12 requires the adoption and implementation of preventive measures.¹³⁷

Met andere woorden, het instellen en implementeren van een verbodsstelsel (passieve soortenbescherming) is niet per definitie voldoende om aan de verplichtingen uit artikel 12 van de Habitatrictlijn te voldoen. Ook volgens het Hof van Justitie verplicht lid 1 van deze bepaling 'niet alleen tot het vaststellen van een volledig rechtskader, maar ook tot het tenuitvoerleggen van concrete en specifieke beschermingsmaatregelen.'¹³⁸ Daarnaast veronderstelt het door artikel 12(1) vereiste 'systeem van strikte bescherming' van Bijlage IV-soorten het 'vaststellen van coherente en gecoördineerde preventieve maatregelen.'¹³⁹ Passieve soortenbescherming lijkt zo vloeiend over te gaan in actieve.¹⁴⁰ Voorts verplicht artikel 11 lidstaten ertoe te garanderen dat 'systematisch en permanent toezicht wordt uitgeoefend' op de staat van instandhouding van Bijlage IV-soorten.¹⁴¹ Het Hof beschouwt zulk toezicht als een noodzakelijk

¹³⁷ *Guidance document*, supra noot 20, p. 28.

¹³⁸ HvJEU 11 januari 2007, C-183/05 (Commissie/Ierland), par. 29; HvJEU 9 juni 2011, C-383/09 (Commissie/Frankrijk), par. 19.

¹³⁹ Zaak C-183/05, *ibid.*, par. 30; HvJEU 16 maart 2006, C-518/04 (Commissie/Griekenland), par. 16; zaak C-383/09, *ibid.*, par. 20.

¹⁴⁰ Zie over de actieve soortenbescherming in verband met artikel 12 ook H. Woldendorp, *Teksten en toelichting: Wetgeving natuurbescherming. Juridische natuurbeschermingsaspecten van ruimtelijke ingrepen*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2011, p. 36-39; H. Schoukens, K. De Roo & P. De Smedt, *Handboek natuurbehoudsrecht*, Diegem: Kluwer 2011, p. 407-408; en Schoukens (2012), supra noot 6, p. 143-144.

¹⁴¹ HvJEU 20 oktober 2005, C-6/04 (Commissie/Verenigd Koninkrijk), par. 68.

ingrediënt van het in artikel 12(1) voorgeschreven systeem van strikte bescherming.¹⁴² Effectieve bescherming is immers, in de woorden van Advocaat-Generaal Léger, alleen mogelijk met 'goede kennis over elke soort, de rust- en voortplantingsplaatsen en de potentiële bedreigingen waaraan zij zou kunnen blootstaan.'¹⁴³ Artikel 11 verlangt bovendien dat bij dit toezicht 'bijzondere aandacht' geschonken wordt aan prioritaire soorten – waaronder de wolf. Degelijke monitoring van wolven die Nederland in de toekomst aandoen is aldus geboden.¹⁴⁴ Een onderzoeksverplichting vloeit tevens voort uit artikel 12(4):

De Lid-Staten stellen een systeem in van toezicht op het bij toeval vangen en doden van de diersoorten, genoemd in bijlage IV, letter a). In het licht van de verkregen gegevens verrichten de Lid-Staten de verdere onderzoekwerkzaamheden of treffen zij de instandhoudingsmaatregelen die nodig zijn om te verzekeren dat het bij toeval vangen en doden geen significante negatieve weerslag heeft op de betrokken soorten.

Om deze bepaling ten uitvoer te leggen lijkt in het geval van de wolf met name de registratie van verkeersslachtoffers vereist. Afhankelijk van de omstandigheden kan ook het nemen van adequate maatregelen ter voorkoming van aanrijdingen met wolven voorgeschreven zijn.¹⁴⁵

Het Hof van Justitie en de Europese Commissie zijn het erover eens dat 'actieplannen per soort' een 'effectief middel kunnen vormen om concreet uitvoering te geven aan de in artikel 12 [...] geformuleerde beschermingseisen, mits die plannen correct zijn opgesteld en correct worden toegepast.'¹⁴⁶ Bij gebrek aan zulke plannen of vergelijkbare omvattende maatregelen die specifiek zijn toegespitst op voorkomende Bijlage IV-soorten 'vertoont het systeem van strikte bescherming echter leemten,' hetgeen neerkomt op schending van de Habitatrictlijn.¹⁴⁷ Zo bepaalde het Hof in een zaak over hamsters (*Cricetus cricetus*, de korenwolf) dat Frankrijk, 'door geen maatregelenpakket vast te stellen waardoor de hamstersoort strikt kan worden beschermd, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 12, lid 1, sub d' van de richtlijn inzake de aantasting van voortplantings- en rustplaatsen.¹⁴⁸

Een omvattend en gericht maatregelenpakket per strikt beschermde soort lijkt aldus Europeesrechtelijk voorgeschreven, en soortbeschermingsplannen sterk aanbevolen om dit vorm te geven. Bovendien wordt in de *Carnivore guidelines* een planmatige aanpak extra bepleit voor de wolf – en lynx, bruine beer (*Ursus arctos*) en veelvraat (*Gulo gulo*) – vanwege de aan grote roofdieren eigen problematiek, waaronder de forse kans op botsingen met menselijke belangen. Hierbij wordt, zoals reeds vermeld, ferm aangedrongen op het opstellen van een, waar van toepassing grensoverschrijdend, 'population level management plan' voor elke afzonderlijke roofdierpopulatie. De *guidelines* bevatten daarnaast inhoudelijke aanwijzingen omtrent de maatregelen die in dergelijke plannen zouden moeten worden vervat, uiteenlopend van monitoring tot compensatie voor vee schade.

Relevante onder het Verdrag van Bern tot stand gekomen richtsnoeren sluiten hier nauw bij aan. Het in 2000 voor de wolf opgestelde Europese actieplan¹⁴⁹ pleit voor een grensoverschrijdende aanpak op populatieniveau, in aanvulling op nationale plannen. Tevens bundelt het plan gedetailleerde inhoudelijke richtlijnen inzake bescherming en beheer. De diverse aanbevelingen van het Permanent Comité aangaande grote roofdieren zijn van vergelijkbare strekking. Hierin worden soortspecifieke plannen al decennia lang aangeprezen. In 2008 namen verdragspartijen zich voor 'to reinforce cooperation with neighboring states in

¹⁴² Zaak C-183/05, supra noot 138, par. 13.

¹⁴³ Conclusie van A-G P. Léger 21 september 2006, C-183/05, par. 28.

¹⁴⁴ Onderzoek kan daarnaast bijvoorbeeld ook onderdeel uitmaken van de 'passende maatregelen' om verslechting van habitats tegen te gaan ter uitvoering van artikel 6(2) van de richtlijn..

¹⁴⁵ Het vermelden waard in dit verband is de recente uitspraak in het tegen de staat aangespannen 'otter-geding', waarin de Nederlandse overheid op grond van artikel 12(4) van de Habitatrictlijn door de rechter bevolen wordt tot het treffen van faunavoorzieningen bij een aantal 'hotspots' waar veel otters aangereden worden: Rechtbank Den Haag 22 mei 2013, nr. C/09/426350, par. 5.26-5.31.

¹⁴⁶ Zaak C-183/05, supra noot 138, par. 14.

¹⁴⁷ Ibid., par. 14 en 18.

¹⁴⁸ Zaak C-383/09, supra noot 138, par. 40.

¹⁴⁹ *Action Plan*, supra noot 18.

view of adopting harmonised policies towards management of shared populations of large carnivores, taking into account the best practice in the field of management of populations of large carnivores.’¹⁵⁰ De preambule van het besluit verwijst expliciet naar de *Carnivore guidelines*.

Een cruciaal criterium waaraan een wolvenplan dient te voldoen, zoals hierboven in verband met derogatieverlening besproken (zie onderzoeksvraag 1b), is dat het helder en overtuigend aangeeft hoe een gunstige staat van instandhouding van de wolf zal worden bereikt. Daarnaast dienen in het plan of de plannen die vormgeven aan de actieve bescherming van de wolf volgens de diverse aangehaalde richtsnoeren de volgende onderwerpen geregeld te worden: (b) voorlichting aan breed publiek en belangengroepen (boeren, jagers, natuurbeheerders, recreatiesector); het zoveel mogelijk op wilde prooi houden van de wolf door (c) preventieve maatregelen in de veehouderij en (d) het garanderen van voldoende natuurlijke prooi, onder meer door predatie in te calculeren in het faunabeheer; (e) heldere regels en voldoende expertise inzake eventuele compensatie voor schade; (f) draaiboeken voor mogelijke derogatiescenario’s (predatie van vee; menselijke veiligheid; hybriden; onderzoek); (g) monitoring van de populatie; (h) het beperken van de kans op aanrijdingen met wolven in gebieden waar zij voorkomen; en (i) hybriden.

Wat ingrediënt (a) betreft maakt de correspondentie in het kader van de Zweedse infractieprocedure duidelijk dat de eisen die de Europese Commissie aan een nationaal wolvenplan stelt niet mals zijn. Wat de Zweedse autoriteiten dienen op te stellen, zo stelt de Commissie in een schrijven van januari 2013, is een ‘solid management plan with concrete steps leading to attaining the favourable conservation status for the wolf population,’ en meer specifiek ‘a concrete, peer-reviewed action plan that contains clear information of the objectives of the management, including in particular the minimum long-term size of the wolf population as an important reference value for favourable conservation status.’¹⁵¹

Al met al sluit het opstellen van een Nederlands wolvenplan goed aan bij de verplichtingen van Nederland onder de Habitatrichtlijn en het Verdrag van Bern. Daarnaast is helder dat er, behalve biologische, ook goede juridische redenen bestaan om een internationaal beheerplan op populatieniveau overeen te komen met de autoriteiten van landen waarmee een toekomstige Nederlandse wolvenpopulatie gedeeld zou worden (zie ook hieronder bij onderzoeksvraag 5).

Een concreet voorbeeld van actieve beschermingsmaatregelen die in het geval van de wolf samenhangen met artikel 12(1) van de richtlijn en goed in een wolvenplan geregeld kunnen worden betreft het beperken van de kans op hybridisatie met honden en het opsporen en verwijderen van hybride nakomelingen uit kruisingen die alsnog optreden. Hybridisatie oefent namelijk een negatieve invloed uit op de ontwikkeling van de staat van instandhouding van wolvenpopulaties – vooral bij kleine, kwetsbare populaties – zoals onder andere benadrukt in de *Carnivore Guidelines*.¹⁵² Kruisingen tussen wolf en hond doen zich met name voor in gebieden met veel menselijke bewoning, en het meest aan de randen van het verspreidingsgebied van de wolf (waar wolven op zoek naar een eigen leefgebied en partner en moeite hebben andere wolven te vinden). Hybridisatie is dus iets om in de Nederlandse situatie extra alert op te zijn. Een bijkomende reden om dit te doen is dat er aanwijzingen bestaan dat hybride wolven, als gevolg van een verminderde schuwheid ten opzichte van de mens, een verhoogde kans hebben op het ontwikkelen van ‘probleemgedrag’: zij zouden zich sneller dan volboed-wolven aan vee vergrijpen en ook eerder een veiligheidsrisico voor de mens kunnen vormen.¹⁵³

Zoals hierboven aangegeven, dienen hybride wolven beschouwd te worden als vallend binnen de reikwijdte van de in artikel 12 van de Habitatrichtlijn voorgeschreven verbodsbepalingen. Voor het verwijderen van een hybride exemplaar uit de wilde populatie –

¹⁵⁰ Recommendation No. 137 (2008), supra noot 17, par. 1.

¹⁵¹ Brief van commissaris Potocnik aan Zweedse milieuminister Ek, d.d. 25 januari 2013, Ref. Ares (2013) 97110.

¹⁵² *Carnivore guidelines*, supra noot 21, p. 77.

¹⁵³ Ibid.; ook Groot Bruinderink e.a., supra noot 1, p. 16.

middels afschot of permanente gevangenschap, als meest voor de hand liggende opties – is dus een derogatie nodig. (In deze context vereist de uit artikel 12 voortvloeiende *actieve* bescherming dus dat een uitzondering gemaakt wordt op de uit dezelfde bepaling voortvloeiende *passieve* bescherming.) Het zal in de regel echter geen probleem zijn om in dergelijke gevallen aan de hierboven besproken drie voorwaarden uit artikel 16 te voldoen. In veel andere lidstaten, zoals Duitsland, Polen en Finland is het verwijderen van hybride wolven dan ook de vaste beleidslijn.¹⁵⁴ Al met al verdient het, in het licht van het bovenstaande, aanbeveling om de Nederlandse aanpak ten aanzien van het voorkomen en beperken van hybridisatie uit te werken in het nationale wolvenplan. Concrete aanwijzingen omtrent de invulling van deze aanpak zijn onder meer te vinden in de *Carnivore guidelines*.¹⁵⁵

De *timing* van de actieve soortenbescherming is een wat genuanceerder kwestie dan bij de passieve soortenbescherming, die immers van rechtswege in werking treedt zodra een wolf de grens over kuint. Met andere woorden, wordt er qua actieve maatregelen al iets van Nederland gevergd in de huidige situatie, waarin de wolf nog geen poot aan de grond heeft? De volgende uitersten markeren het spectrum waarbinnen het antwoord gezocht moet worden. Is Nederland verplicht de rode loper uit te leggen en de vestiging van de wolf actief te stimuleren om de soort zo veel mogelijk in oude glorie te herstellen? Of heeft de overheid de juridische ruimte om haar beleid te stoelen op het standpunt dat voor grote carnivoren in het dichtbevolkte en bedrijvige 21^e-eeuwse Nederland in beginsel geen plaats is?

Het Biodiversiteitsverdrag bevat een vrij algemeen voorschrift om, voor zover dit ‘mogelijk en passend’ is, aangetaste ecosystemen te rehabiliteren en het herstel van bedreigde soorten te bevorderen.¹⁵⁶ De doelstelling van het actieplan voor de wolf onder het Verdrag van Bern laat minder te gissen over. De overkoepelende doelstelling ‘maintaining *and restoring*, in coexistence with people, viable populations of wolves as an integral part of ecosystems and landscapes across Europe’ wordt in het actieplan mede vertaald in het streven oorspronkelijke maar nu lege leefgebieden zo veel mogelijk te laten herbevolken door levensvatbare populaties.¹⁵⁷ Een andere indicatie ligt vervat in de aanbeveling die al in 1989 door het Permanent Comité specifiek gericht werd tot verdragspartijen uit wier grondgebied de wolf verdwenen was: ‘to support actively the conservation of this species, particularly by promoting public awareness, encouraging research in its present distribution area, studying reintroduction possibilities, and collaborating with the states where wolves survive.’¹⁵⁸ In zijn meest recente aanbeveling laat het Permanent Comité van het Verdrag van Bern er geen twijfel aan bestaan dat verdragspartijen de natuurlijke expansie van populaties van grote roofdieren, waaronder de wolf, dienen te verwelkomen.¹⁵⁹

Hoewel het in geen van deze gevallen gaat om keiharde, onvoorwaardelijke verplichtingen, is wel helder dat het bijdragen aan het herstel van wolvenpopulaties door terugkeer naar leefgebieden in Nederland mogelijk te maken goed past binnen een naleving te goeder trouw van de genoemde internationale verdragen. Dat geldt ook voor Nederlands Europese verplichtingen, gezien de doelstelling en de dominante notie van herstel in de Habitatrictlijn. Ditzelfde geldt zeker *niet*, om naar het andere geschetste uiterste terug te keren, voor het afrasteren van vermoedelijke corridors en andere potentiële ingrepen om de terugkeer van de wolf bewust te dwarsbomen. Een dergelijk scenario van de dichte deur, onder

¹⁵⁴ Zie bijv. Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft der Freistaates Sachsen, *Managementplan für den Wolf in Sachsen*, 2009, p. 26: ‘Aus Artenschutzgründen ist eine Entfernung von Hybriden aus der Population geboten.’ Wanneer vaststaat dat een bepaald dier een hybride is, wordt een ontheffing geregeld om het dier door een competent persoon uit de populatie te laten verwijderen. Een vergelijkbaar voorbeeld biedt het nationale Finse wolvenbeheerplan: ‘The Finnish wolf population will be kept genetically pure. Wolf-dog hybrids and feral dogs running in packs with wolves will be removed from the population.’ Hybriden worden middels een afschotvergunning of door de politie uit de populatie verwijderd. Finnish Ministry of Agriculture and Forestry, *Management Plan for the Wolf Population in Finland*, 2005, p. 54.

¹⁵⁵ *Carnivore guidelines*, supra noot 21, p. 77-78.

¹⁵⁶ Art. 8(f).

¹⁵⁷ *Action Plan*, supra noot 18 (cursivering toegevoegd).

¹⁵⁸ Recommendation No. 17 (1989), supra noot 17, par. H.

¹⁵⁹ Recommendation No. 163 (2012), supra noot 17, par. 1.

meer herkenbaar in de enkele jaren geleden geuite wens van enkele parlementariërs om te 'voorkomen dat roedels wolven ons land zullen intrekken',¹⁶⁰ stuit dus op juridische bezwaren. Simpel gezegd is het, juridisch bezien, aan de wolf om te bepalen of hij Nederland ziet zitten, en niet andersom (zie ook onderzoeksvraag 4 hieronder).

Hoe dan ook zijn de hierboven besproken actieve soortenbeschermingsverplichtingen van toepassing zodra de wolf uit eigen beweging het Nederlands landschap betreft. Bij de huidige stand van zaken lijkt het dan ook, mede met het oog op de Unietrouw en de naleving te goeder trouw van het Verdrag van Bern, aanbevelenswaardig om de nodige voorbereidingen voor deze actieve bescherming te treffen – hoewel het bestaan van een ondubbelzinnige verplichting hiertoe in de huidige situatie (waarin er, voor zover bekend, nog geen wolven in Nederland zijn) niet vaststaat. Naast het opstellen van een nationaal wolvenplan en het opzetten van een voorlichtingscampagne moet hierbij met name ook gedacht worden aan het zetten van eerste stappen in de richting van internationale 'population level management plans' (zie ook onderzoeksvraag 5 hieronder).

¹⁶⁰ Kamervragen Ormel en Schreijer-Pierik, 10 november 2009, *Aanhangsel Handelingen II* 2009/10, nr. 933.

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

Vraag 4. Zal de wolf geheel zelf mogen bepalen waar hij voorkomt en/of zich vestigt of is het bijvoorbeeld mogelijk om 'go & no go'-gebieden aan te wijzen, mede rekening houdend met sociaal-economische of andere belangen, zoals de openbare veiligheid?

Eén van de aanbevelingen uit de Alterra-studie luidt 'dat de overheid gebieden aanwijst waar de aanwezigheid van wolven wel en niet wordt getolereerd.'¹⁶¹ Oftewel, vooruitlopend op de mogelijke komst van de wolf worden enerzijds alvast gebieden aangemerkt die geschikt worden geacht voor bewoning door de wolf, en waar de aanwezigheid van wolven getolereerd en/of bevorderd zal worden. Anderzijds voorziet de aanbeveling in het aanmerken van gebieden waarin de aanwezigheid van wolven ongewenst geacht wordt, bijvoorbeeld vanwege het verhoogde predatierisico in gebieden met veel schapenhouders. In deze gebieden zal de aanwezigheid van wolven niet worden getolereerd. Dit zijn, met andere woorden, 'nulstandgebieden' voor de wolf.

Wie de antwoorden op de bovenstaande onderzoeksvragen gelezen heeft, zal wel aanvoelen dat deze benadering van 'go & no go'-gebieden aanleiding geeft tot enige juridische vraagtekens in verband met de verplichtingen van Nederland onder het Verdrag van Bern en de Habitatrictlijn. Hierbij wringt de schoen uiteraard niet zo zeer bij de 'go'-gebieden als wel bij de 'no go'-gebieden. Bij het beantwoorden van de vraag hoe de aanbeveling aanpak zich verhoudt tot het internationaal en Europees recht kan een onderscheid aangehouden worden tussen (a) het instellen van 'go & no go'-gebieden als zodanig, en (b) de handhaving van eenmaal aangewezen 'no go'-gebieden, dat wil zeggen het daadwerkelijk wolvenvrij houden van de betrokken gebieden.

Ter voorkoming van misverstanden dient vooropgesteld te worden dat er in theorie voor bepaalde Bijlage IV-soorten Europeesrechtelijk niets mis hoeft te zijn met een benadering waarbij – voor de eigen bestwil van de soort – geschikte leefgebieden worden ingericht, en de dieren zo veel mogelijk daarheen worden gedirigeerd. Deze positieve benadering lijkt met name geschikt voor soorten die kritisch zijn ten aanzien van hun habitat, en opereren op een ruimtelijke schaal en met een actieradius die het toelaten het vóórkomen van de soort enigszins te sturen. De *korenwolf* is hiervan een voorbeeld. De wolf is dat daarentegen juist niet. De wolf is een generalist die heeft laten zien zich aan praktisch elk landschap te kunnen aanpassen waar voldoende voedsel voorhanden is en geen vervolging door de mens plaatsvindt:

Discussions on what is considered ecologically 'suitable' habitat for the wolf will often be of limited value because almost any habitat type which provides food and cover is good for wolves as long as they are not killed by humans [...]. This adaptability to all habitat types has ensured wolf resiliency; however, it has also increased conflicts with human interests and made it difficult to keep wolves separated from areas used by humans.¹⁶²

Het is dan ook hooguit met zeer grove lijnen, en een grote onzekerheidsmarge, aan te geven wat waarschijnlijk de meest geschikte gebieden voor de wolf in Nederland zullen zijn.¹⁶³ Maatregelen ter verbetering van deze potentiële habitats en ter bevordering van de connectiviteit kunnen uiteraard zinvol zijn, en gestalte geven aan internationale en Europeesrechtelijke verplichtingen, maar dat is iets anders dan het met harde contouren aangeven van wat geschikt wolvengebied is. Bovendien is de wolf, vanwege zijn gevarieerde terreingebruik en de grote mobiliteit en actieradius van individuele dieren en roedels, een moeilijk te sturen soort, waardoor het 'geleiden' van wolven naar geschikte gebieden een weinig praktische optie lijkt. Als gevolg hiervan komt het accent bij een 'go & no go'-benadering voor

¹⁶¹ Groot Bruinderink e.a., supra noot 1, p. 11.

¹⁶² Boitani & Ciucci, supra noot 105, p. 29.

¹⁶³ Bijk. Lelieveld, supra noot 106.

deze soort dus vrijwel automatisch te liggen op de (vanuit de wolf gezien) negatieve kant van de medaille, namelijk het weren van wolven uit de *ongeschikt* geachte gebieden.

Wanneer deelvraag (a) beschouwd wordt vanuit het perspectief van de gebiedenbescherming, dan is het vaste gegeven van belang dat de ecologie leidend is bij de keuze welke gebieden uiteindelijk door de lidstaten als Natura 2000-gebied dienen te worden aangemerkt. Andere overwegingen, inclusief die van sociaal-economische aard, hebben hierbij geen rol te spelen.¹⁶⁴ Die gebieden dienen te worden geselecteerd waar de betreffende soort zelf zich het meeste thuis blijkt te voelen, zoals onder meer af te leiden uit populatiedichtheidsgegevens.¹⁶⁵ Met andere woorden, de 'terreinkeuze' is aan de soort – in dit geval aan de wolf – en niet aan de lidstaat. Het strookt niet met dit uitgangspunt om op voorhand bepaalde gebieden categorisch van het potentiële leefgebied van de wolf uit te zonderen.

Ook in het kader van de soortenbescherming lijkt het geen twijfel dat de contouren van het 'natuurlijke verspreidingsgebied' van een soort binnen een staat niet 'top-down' bepaald worden door het bevoegd gezag maar 'bottom-up' door de soort zelf, inclusief in een rekolonisatie-/herstelsituatie als die van de wolf. Dit uitgangspunt wordt helder verwoord in een reeds eerder aangehaalde verduidelijking uit de richtsnoeren van de Europese Commissie: 'When a species [...] spreads on its own to a new area/territory [...], this territory has to be considered part of the natural range.'¹⁶⁶ Als de wolf een keuze maakt voor een bepaald leefgebied, dan staat het dwarsbomen daarvan dus al snel op gespannen voet met het recht. Wat de passieve soortenbescherming aangaat moet in het huidige verband ook worden aangetekend dat de derogatiemogelijkheid van artikel 16 beperkt is tot 'maatwerk',¹⁶⁷ en derhalve geen algemeen stelsel van 'no go'-gebieden kan rechtvaardigen. De preventie van schade aan de veeteelt bijvoorbeeld – artikel 16(1)(b) – zal per geval gezien moeten worden, en zal moeilijk het tot 'no go'-gebied verklaren van hele regio's kunnen rechtvaardigen.

De verplichtingen van Nederland in beide sporen (soorten- en gebiedenbescherming) staan in dienst van het overkoepelende streven, verwoord in artikel 2(2) van de Habitatrictlijn, om de wolf 'in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen.' Nu deze staat verre van gunstig is – of dit nu op nationaal of grensoverschrijdend populatieniveau wordt afgemeten – is ook tegen deze achtergrond het op voorhand verkleinen van het potentiële leefgebied van de wolf in Nederland moeilijk te verdedigen. Dezelfde verplichtingen dienen bovendien gelezen te worden in het licht van de *Carnivore guidelines* en relevante aanbevelingen van het Permanent Comité van het Verdrag van Bern, waarin het ruimte geven aan herstellende roofdierpopulaties en het actief bijdragen aan dit herstel centraal staan.

Voor zover een 'go & no go'-benadering zou zijn ingegeven door overwegingen van sociaal-economische aard is het van belang bij de plaats van dergelijke overwegingen in het grotere geheel stil te staan. Artikel 2(3) van de Habitatrictlijn geeft aan dat '[i]n de op grond van deze richtlijn genomen maatregelen [...] rekening [wordt] gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied.' Daarnaast noemt de algemene beschermingsbepaling in artikel 2 van het Verdrag van Bern behalve ecologische belangen ook culturele, economische en recreatieve.¹⁶⁸ Zoals blijkt uit de redactie van beide artikelen 2 is echter sprake van een hiërarchie waarbij binnen de context van beide instrumenten ecologische belangen in algemene zin een groter gewicht wordt toegekend dan economische.¹⁶⁹ In het bijzonder mogen sociaal-economische overwegingen niet in de weg staan aan het waarborgen van een gunstige staat van instandhouding. Bovendien bevestigen de jurisprudentie van het Hof van Justitie en de

¹⁶⁴ HvJEU 2 augustus 1993, C-355/90 (Commissie/Spanje); HvJEU 11 juli 1996, C-44/95 (Regina); HvJEU 19 mei 1998, C-3/96 (Commissie/Nederland).

¹⁶⁵ Zie art. 4(1) en Bijlage III van de Habitatrictlijn, en de bijbehorende jurisprudentie van het Hof van Justitie.

¹⁶⁶ *Guidance document*, supra noot 20, p. 11.

¹⁶⁷ *Ibid.*, p. 53.

¹⁶⁸ 'The Contracting Parties shall take requisite measures to maintain the population of wild flora and fauna at, or adapt it to, a level which corresponds in particular to ecological, scientific and cultural requirements, while taking account of economic and recreational requirements [...].'

¹⁶⁹ M. Bowman, P. Davies & C. Redgwell, *Lyster's International Wildlife Law*, 2^e druk, Cambridge: CUP 2010, p. 299.

richtsnoeren van de Commissie dat artikel 2(3) van de Habitatrichtlijn geen op zichzelf staande uitzonderingsmogelijkheid verschaft ten aanzien van de beschermingsverplichtingen van lidstaten onder de richtlijn.¹⁷⁰ Overwegingen van sociale of economische aard kunnen binnen zowel het gebieden- als het soortenbeschermingsspoor wel degelijk rechtmatig een rol van betekenis spelen, maar dit betreft overwegend een later stadium dan de situatie waarin de wolf zich momenteel ten opzichte van Nederland bevindt – met name onder artikel 6(3)-(4) van de Habitatrichtlijn als eenmaal Natura 2000-gebieden zijn geselecteerd, en onder artikel 16 wanneer een concrete derogatiewens ten aanzien van (een) bepaalde wolf of wolven rijst. In het stadium van de terreinkeuze echter lijkt voor niet-ecologische factoren in beginsel geen rol weggelegd. Het is overigens niet zo dat bij het vormgeven aan een wolvenplan geen gewicht toegekend kan worden aan sociaal-economische factoren, integendeel. Waar het om gaat is dat dergelijke factoren niet in de weg mogen staan aan de vervulling van de hierboven besproken verplichtingen en het bereiken van een gunstige staat van instandhouding.

Ten slotte werpt, wat het huidige standpunt van de Europese Commissie betreft, ook hier de Zweedse infractieprocedure weer enig licht op de zaak. Hieruit blijkt dat de Commissie de mening is toegedaan dat het instellen van nulstandgebieden voor de wolf uitsluitend is voorbehouden aan (delen van) lidstaten waarvoor de wolf te boek staat als soort van Bijlage V in plaats van Bijlage IV – en waarvoor dus geen strikte bescherming is voorgeschreven, maar het soepeler regime van artikel 15 van de Habitatrichtlijn. Voor het rendierhoudersgebied in Fins Lapland is destijds een dergelijke regeling overeengekomen, maar voor Zweeds Lapland niet. Het Zweedse beleid, waarbij dit rendierengebied als ‘no go’-gebied wordt beschouwd, staat volgens de Commissie dan ook haaks op de richtlijn.¹⁷¹

Het antwoord op deelvraag (a) moet aldus luiden dat het instellen van nulstand- of ‘no go’-gebieden voor de wolf niet goed te rijmen lijkt met de verplichtingen van Nederland onder de Habitatrichtlijn en het Verdrag van Bern.¹⁷²

Na dit antwoord behoeft deelvraag (b) inzake de *handhaving* van ‘no go’-gebieden strikt genomen niet meer te worden behandeld. Voor de volledigheid wordt de kwestie toch ook kort vanuit dit tweede perspectief bekeken. In het hypothetische geval dat een Nederlands stelsel van ‘go & no go’-gebieden voor de wolf Europeesrechtelijk toelaatbaar zou zijn, is de volgende vraag hoe hieraan handen en voeten wordt gegeven. Het volledig uitrasteren van de nulstandgebieden met ‘wolf-proof’ hekwerken zal de bedoeling waarschijnlijk niet zijn. Dan is het verwijderen van individuele wolven die in deze gebieden opduiken kennelijk de aangewezen weg. Daarvoor is telkens per geval een derogatie vereist in de zin van artikel 16 van de Habitatrichtlijn. De in het kader van de eerste voorwaarde te kiezen grondslag zou het voorkómen van predatie van vee kunnen zijn, of wellicht de menselijke veiligheid. Voor het *doden* van dergelijke wolven zal de alternatievenis in de regel een lastig te nemen obstakel zijn, om nog maar te zwijgen van de derde voorwaarde inzake de staat van instandhouding (zie bij onderzoeksvraag 1b hierboven). Het voor de hand liggende alternatief is dan het vangen en overbrengen van de wolf of wolven naar een ‘go’-gebied. Een dergelijke translocatie – hoewel in

¹⁷⁰ HvJEU 8 juli 1987, 247/85 (Commissie/België), par. 8; HvJEU 8 juli 1987, C-262/85 (Commissie/Italië); *Guidance document*, supra noot 20, p. 9; Darpö, supra noot 6, p. 13-14.

¹⁷¹ Volgens de brief van commissaris Potocnik aan Zweedse milieuminister Carlgren, d.d. 7 december 2010, Ref. Ares (2010) 919017, staat ‘the reduced distribution area for wolves due to their allowed presence in principle only in areas outside the reindeer herding areas in the north part of Sweden’ op gespannen voet met de richtlijn, waarbij de volgende toelichting wordt gegeven: ‘Natural range: Sweden has limited the distribution area to the parts of the country which are not so-called all year-round areas in the reindeer herding area. Such limitations are, as a management measure, allowed under the Habitats Directive provided that this is indicated in Annex V of the Directive. For Sweden, there are no such indications in Annex V.’

¹⁷² De vraag in hoeverre een nulstandgebiedenbeleid door de juridische beugel kan is ook aan de orde in Bastmeijer & Van Vliet, supra noot 122. Een cruciaal verschil is uiteraard dat het wild zwijn niet voorkomt op de bijlagen bij het Verdrag van Bern of de Habitatrichtlijn, laat staan als prioritaire soort. Een ander verschil is dat een gunstige staat van instandhouding van het wild zwijn op Nederlandse schaal in beginsel niet moeilijk te waarborgen is. In het geval van de wolf is dit, zoals hierboven belicht, een zware opgave. Als het potentieel leefgebied dan ook nog ingekrompen wordt door een nulbeleid te voeren in delen ervan, wordt het bereiken van een gunstige staat nòg verder bemoeilijkt.

praktische zin geen eenvoudige operatie en ook geen garantie voor een blijvende oplossing¹⁷³ – zou op zichzelf wel met artikel 16 te combineren kunnen zijn.

Samenvattend moet geconcludeerd worden dat het instellen van een stelsel van ‘go & no go’-gebieden voor de wolf zich niet goed verdraagt met de verplichtingen van Nederland onder de Habitatrictlijn en het Verdrag van Bern. Los van deze hoofdconclusie is tevens de uitvoerbaarheid van een dergelijk systeem voorzien van de nodige juridische (en praktische) haken en ogen. Vanuit juridisch perspectief is het ontwikkelen van een benadering van ‘go & no go’-gebieden voor de wolf in Nederland dan ook sterk af te raden.

¹⁷³ Het vangen van een wolf is – zeker zonder inzet van pootklemmen – al lastig genoeg. Na het loslaten in het gebied van bestemming is er vervolgens een gerede kans op terugkeer naar de regio waaruit de wolf verwijderd werd, met het oog op de grote afstanden die de dieren kunnen afleggen.

5. Internationale samenwerking – ‘population level management’

Vraag 5. In welke mate bestaan er verplichtingen tot internationale samenwerking die voor het wolvenplan relevant kunnen zijn (bijvoorbeeld in het kader van eventuele actieve beschermingsverplichtingen, de aanwijzing van Natura 2000-gebieden, e.d.)?

Onder de Habitatrictlijn is ‘de vaststelling van maatregelen ter bevordering van [...] het voortbestaan van prioritaire soorten van communautair belang een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle lidstaten.’¹⁷⁴ Daadwerkelijke grensoverschrijdende samenwerking voor natuurbescherming is daarnaast één van de hoofddoelen van het Verdrag van Bern, dat zich in het bijzonder richt op die soorten ‘whose conservation requires the co-operation of several States.’¹⁷⁵ De wolf is daarvan, zoals eerder uiteengezet, een schoolvoorbeeld. Artikel 11 bevat een verplichting voor partijstaten om samen te werken ‘whenever appropriate’ en ‘in particular where this would enhance the effectiveness of measures taken under other articles of this Convention.’¹⁷⁶ Met andere woorden, in gevallen waar grensoverschrijdende samenwerking de effectiviteit van soorten- en/of gebiedenbeschermingsmaatregelen zou verhogen, is dergelijke samenwerking ook daadwerkelijk geboden. Het behoeft geen toelichting dat van deze situatie sprake is in het geval van de meeste Europese wolvenpopulaties, inclusief de voor Nederland relevante populaties. De Europese Commissie en het Permanent Comité van het Verdrag van Bern dringen voor de wolf dan ook extra nadrukkelijk aan op grensoverschrijdende samenwerking, zoals hierboven toegelicht (bij onderzoeksvraag 3). De eensgezind aanbevolen benadering in dit kader is het opstellen en uitvoeren van ‘population level management plans’ zoals uitgewerkt in de *Carnivore guidelines*.

Ten eerste werd hierboven reeds duidelijk dat dergelijke internationale beheerplannen het middel bij uitstek vormen om te voldoen aan de verplichtingen van lidstaten onder artikel 12 van de Habitatrictlijn in het kader van de actieve soortenbescherming (zie onderzoeksvraag 3). Ten tweede zijn dergelijke plannen bijzonder geschikt voor de onderlinge afstemming door de betrokken landen van de passieve soortenbescherming, met als niet onbelangrijk gevolg dat er meer ruimte kan ontstaan voor (letale) derogaties dan er in afwezigheid van een ‘population level management plan’ zou zijn. Ten derde kunnen deze plannen de samenwerking met betrekking tot de bescherming van grensoverschrijdende leefgebieden ten goede komen, en zo bijdragen aan de toepassing van de specifieke samenwerkingsbepaling die het Verdrag van Bern op het vlak van de gebiedenbescherming bevat: ‘The Contracting Parties undertake to co-ordinate as appropriate their efforts for the protection of [...] natural habitats [...] when these are situated in frontier areas.’¹⁷⁷

Het voert te ver om het opstellen van grensoverschrijdende ‘population level management plans’ te kwalificeren als een harde resultaatsverplichting van de individuele staten die het aangaat, mede omdat zij voor het welslagen van de onderneming afhankelijk zijn van de opstelling van de andere betrokken staten. Van een *inspanningsverplichting* om dergelijke plannen op te stellen, of in ieder geval te komen tot vergelijkbare samenwerking op populatieniveau, lijkt op grond van het bovenstaande niettemin wel sprake te zijn.¹⁷⁸

Wat de inhoud van deze samenwerking betreft is in de *Carnivore guidelines* een gedetailleerde beschrijving opgenomen van de elementen die een ‘population level management plan’ dient te bevatten.¹⁷⁹ In essentie komt de som van deze elementen erop neer dat sprake

¹⁷⁴ Habitatrictlijn, 11^e overweging van de considerans; zie ook HvJEU 10 mei 2007, C-508/04 (Commissie/Oostenrijk), par. 57.

¹⁷⁵ Zie art. 1(a) van het Verdrag.

¹⁷⁶ Art. 11(1)(a).

¹⁷⁷ Art. 4(4).

¹⁷⁸ Zie ook Backes e.a., supra noot 62, p. 49 e.v.

¹⁷⁹ *Carnivore guidelines*, supra noot 21, p. 35-37.

dient te zijn van daadwerkelijk *gezamenlijk beheer* op populatieniveau, dat wil zeggen het overeenkomen van gezamenlijke doelstellingen die nagestreefd worden door middel van zorgvuldig afgestemde maatregelen, met als dominante doelstelling het waarborgen van een gunstige staat van instandhouding van de populatie in kwestie.

Hoewel gesproken wordt van een 'management plan' is deze samenwerking in wezen vormvrij, en kan op verschillende manieren gestalte krijgen. Een optie aan de meest formele kant van het spectrum is dat van een dochterovereenkomst onder het Verdrag van Bonn inzake trekkende diersoorten.¹⁸⁰ Overeenstemming op het hoogste politieke niveau lijkt echter niet strikt noodzakelijk, en het zal in veel gevallen afdoende zal zijn wanneer het document in kwestie op interministerieel niveau wordt overeengekomen.¹⁸¹ Wel vloeit er een cruciale, harde randvoorwaarde voort uit het passieve soortenbeschermingsrecht, in verband met de hoge eisen die gesteld worden aan de bewijsvoering om aan te tonen dat derogaties aan alle drie de voorwaarden uit artikel 16 van de Habitatrictlijn voldoen. Ongeacht de precieze vorm die aan de samenwerking op populatieniveau gegeven wordt, moet hij formele afspraken bevatten die garanderen dat de som van alle derogaties verleend in de betrokken staten zodanig is dat het waarborgen van een gunstige staat van instandhouding er niet door wordt gehinderd. Zonder dergelijke garanties zal de samenwerking het eerder toegelichte verschil in het kader van de ruimte voor (met name letale) derogaties, niet maken (zie onderzoeksvraag 1b).

In de praktijk wordt het hier bedoelde samenwerkingsniveau momenteel nog nauwelijks gehaald. Een recente inventarisatie door het LCIE laat zien dat, enkele veelbelovende uitzonderingen daargelaten, de grensoverschrijdende samenwerking voor de meeste roofdierpopulaties in Europa nog in de kinderschoenen staat.¹⁸² Ook voor de 'Central European Lowlands' en 'Alpine' populaties bestaat op dit moment nog geen volwaardig 'population level management plan'. Deze stand van zaken, en het feit dat er momenteel nog geen sprake is van een bestendig Nederlands wolvenbestand, brengt overigens niet met zich mee dat het voor een Nederlandse rol in dit verband nog te vroeg zou zijn. In de *Carnivore guidelines* wordt benadrukt dat nu nog wolvenvrije landen aan de randen van een populatie op proactieve wijze bij het opstellen van het betreffende 'population level management plan' betrokken dienen te worden.¹⁸³ Ook hoeft de Nederlandse overheid niet te wachten op een uitnodiging van Duitsland of Frankrijk alvorens actief te worden. Integendeel, de initiatiefnemer van het samenwerkingsverband 'could either be the country that has the largest share of the carnivores, or else the country which has the most to gain from cooperation.'¹⁸⁴

¹⁸⁰ Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals (1979). Voor nadere bespreking zie Schoukens (2007), supra noot 6, p. 491-492; Trouwborst & Bastmeijer (2010), supra noot 6, p. 275; Schoukens (2012), supra noot 6, p. 145; en *Carnivore guidelines*, ibid., p. 26 en 33.

¹⁸¹ *Carnivore guidelines*, ibid., p. 32.

¹⁸² J.C. Blanco (red.), *Towards a population level approach for the management of large carnivores in Europe: challenges and opportunities*, door LCIE opgesteld in opdracht van de Europese Commissie, maart 2013.

¹⁸³ *Carnivore guidelines*, supra noot 21, p. 32.

¹⁸⁴ Ibid., p. 33 (cursivering toegevoegd).

6. Conclusies en aanbevelingen

Hieronder wordt een aantal belangrijke bevindingen uit dit rapport samengevat. Deze samenvatting is echter niet volledig dekkend. Bovendien is het voor een goed begrip van veel van de weergegeven conclusies nodig ook kennis te nemen van de bijbehorende analyse in de hoofdtekst hierboven.

Soortenbescherming – de strikte bescherming van de wolf (onderzoeksvraag 1)

Hoewel ook verschillende andere internationale juridische instrumenten relevant zijn, is Nederland met name op grond van het Verdrag van Bern en de Habitatrichtlijn verplicht om wolven die op het Nederlands grondgebied terugkeren strikte bescherming te verlenen. De wolf staat namelijk op Bijlage II bij het Verdrag van Bern en op Bijlage IV bij de Habitatrichtlijn, en voor Nederland gelden geen voorbeholden of uitzonderingen. Wat het nationaal recht betreft geldt de wolf als ‘beschermde inheemse diersoort’ onder de Flora- en faunawet zodra er één of meerdere wolven in Nederland verschijnen. Vermelding op de ‘Bekendmaking lijsten beschermde inheemse diersoorten’ is hiervoor niet nodig, maar is wel aan te bevelen om eventuele verwarring rond de beschermde status van de wolf tegen te gaan.

Deze beschermde status brengt met zich mee dat het een ieder in Nederland, waar dan ook, verboden is om zonder voorafgaande, uitdrukkelijk verleende toestemming van het bevoegd gezag een wolf (of wolven) te doden, verwonden, vangen, bemachtigen of met het oog daarop op te sporen; opzettelijk te verontrusten; of holen of andere voortplantings- of vaste rust- of verblijfplaatsen te beschadigen, vernielen, uit te halen of te verstoren. Ook hybride wolven (kruisingen met huishond) vallen onder dit beschermingsregime.

Uitzonderingen op deze strikte bescherming van de wolf mogen door de overheid slechts toegestaan worden wanneer is voldaan aan drie cumulatieve voorwaarden die voortvloeien uit het Verdrag van Bern en de Habitatrichtlijn. Ten eerste zijn derogaties slechts toegestaan voor één van de volgende doeleinden (hier in de woorden van artikel 16(1) Habitatrichtlijn):

- (a) in het belang van de bescherming van de wilde flora en fauna en van de instandhouding van de natuurlijke habitats;
- (b) ter voorkoming van ernstige schade aan met name de gewassen, veehouderijen, bossen [...] en andere vormen van eigendom;
- (c) 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 [...];
- (d) ten behoeve van onderzoek en onderwijs, repopulatie en herintroductie [...];
- (e) 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 [...].

Ten tweede is vereist dat bevredigende alternatieven voor de beoogde handeling ontbreken. Ten derde mag de uitzondering de staat van instandhouding niet verslechteren en niet in de weg staan aan het bereiken van een ‘gunstige staat van instandhouding’. In algemene zin is het niet eenvoudig om aan deze drie voorwaarden, zoals uitgelegd door het EU-Hof van Justitie, te voldoen. Toegepast op de wolf in Nederland is dat extra lastig, met name in bepaalde gevallen waarin het gaat om het doden van een wolf.

Aan de eerste voorwaarde kan, afhankelijk van de situatie, met name voldaan zijn wanneer het gaat om het voorkómen van veelvuldige predatie van vee, het waarborgen van de menselijke veiligheid, het uitvoeren van onderzoek, en het verwijderen van hondsdolle of hybride wolven uit de populatie. De tweede voorwaarde, de afwezigheid van alternatieven, kan tot gevolg hebben dat een derogatie niet is toegestaan. Het is bijvoorbeeld goed voorstelbaar dat preventieve, wolfwerende maatregelen in de veehouderij een adequaat alternatief vormen voor het vangen of doden van wolven die het op schapen of koeien gemunt hebben. Ook kan de alternatieveneis in de weg staan aan het doden van een wolf, wanneer verjaging of vangst

gevolgd door translocatie naar elders tot de mogelijkheden behoren. Er zijn evenwel ook diverse situaties denkbaar waar wèl aan deze tweede voorwaarde voldaan is. Ook de derde voorwaarde zal in bepaalde gevallen een te nemen horde zijn, met name wanneer vaststaat dat een derogatie een neutraal of positief effect zal hebben op de staat van instandhouding. Voor het doden of anderszins permanent uit de wilde populatie verwijderen van een wolf vormt deze voorwaarde bij de huidige stand van zaken echter een wezenlijk obstakel. Dit hangt direct samen met de huidige ongunstige staat van instandhouding van de wolf – of die nu bekeken wordt op nationaal niveau of op het niveau van de betreffende grensoverschrijdende populatie.

De opties om op te treden tegen een zogenaamde ‘probleemwolf’ zijn derhalve beperkt. Afhankelijk van de omstandigheden kan het worden toegestaan een dergelijke wolf, ter voorkoming van ernstige schade in de veehouderij en/of in het belang van de menselijke veiligheid, te verjagen of te vangen en over te brengen naar een minder problematische locatie. Het is echter zeer onwaarschijnlijk dat zich omstandigheden zullen voordoen waarin het afschot van een ‘probleemwolf’ kan worden toegestaan. Hetzelfde geldt voor het in een dierentuin onderbrengen of anderszins uit het wild verwijderen van een ‘probleemwolf’. Dit is met name het gevolg van de derde voorwaarde. Wanneer een populatie uit nog maar weinig dieren bestaat, is het immers niet eenvoudig om te beargumenteren dat het verwijderen van een exemplaar het waarborgen van een gunstige staat van instandhouding niet bemoeilijkt. (Zoals hierboven aangegeven kan de tweede voorwaarde, de alternatieveneis, ook aan afschot en andere ingrijpende maatregelen in de weg staan, maar dit hoeft niet altijd zo te zijn.) Afschot kan ons inziens in het licht van de derde voorwaarde in ieder geval wel worden toegestaan bij een honds-dolle wolf (iets wat in deze regionen echter uiterst onwaarschijnlijk is), een duidelijk hybride exemplaar, en tevens bij een klaarblijkelijk ten dode opgeschreven dier (bijvoorbeeld na een aanrijding). Het doden van een dergelijk exemplaar zal de staat van instandhouding immers niet verslechteren en die mogelijk zelfs positief beïnvloeden.

In de toekomst zou er – onder bepaalde voorwaarden – wel enige ruimte voor (het toestaan van) afschot en vergelijkbare maatregelen ten aanzien van wolven (inclusief levensvatbare, niet-hybride dieren) kunnen ontstaan. Allereerst is dat het geval als er, in de verre toekomst, sprake zou zijn van een gunstige staat van een Nederlands wolvenbestand op nationaal niveau, of op zijn minst concreet uitzicht op een dergelijke staat van instandhouding. In de meer nabije toekomst kan het bij uitzondering doden – of anderszins uit het wild verwijderen – van een wolf echter ook al een rechtmatige optie worden, wanneer een interpretatie van het recht wordt toegepast waarbij de staat van instandhouding op *grensoverschrijdend populatieniveau* leidend is, en de staat van instandhouding op nationaal niveau niet doorslaggevend. Voor een goed begrip, deze ruimte voor letaal optreden en andere permanente opties ontstaat slechts wanneer aan alle drie de volgende voorwaarden is voldaan:

- (a) bovenstaande interpretatie van het recht is de juiste; en
- (b) er is een volwaardig ‘population level management plan’ (of een vergelijkbare vorm van internationale samenwerking op populatieniveau) van toepassing;
- (c) waaruit blijkt dat het verwijderen van het betreffende exemplaar in het concrete geval in kwestie neutraal is in de zin dat het bereiken c.q. handhaven van een gunstige staat op populatieniveau erdoor niet bemoeilijkt wordt.

Aangezien het momenteel onzeker is of de betreffende interpretatie door de juridische beugel kan, verdient het aanbeveling in elk geval de Europese Commissie om helderheid inzake haar standpunt te verzoeken.

Bij het *vangen* van een wolf in situaties waarin derogaties wel zijn toegestaan dient rekening gehouden te worden met geldende restricties ten aanzien van toelaatbare vangmiddelen. Hierbij geldt dat het gebruik van pootklemmen als gevolg van Europese regelgeving in geen geval mag worden toegestaan. Andere vangmiddelen onder voorwaarden wel.

Gebiedenbescherming – Natura 2000 en de wolf (onderzoeksvraag 2)

De wolf staat vermeld op Bijlage II bij de Habitatrictlijn, als ‘prioritaire soort’ bovendien. Indien de wolf op enig moment in de toekomst zich weer in Nederland zou gaan vestigen,

ontstaat er voor Nederland op grond van 4(1) en Bijlage II en III van de Habitatrictlijn de verplichting om één of meer leefgebieden een bescherming onder het Natura 2000-regime te gaan geven. Het kan hierbij gaan om het aanmelden van een gebied dat nog geen Natura 2000-status heeft en/of om uitbreiding van de instandhoudingsdoelen van een bestaand Natura 2000-gebied ten behoeve van de bescherming van dat gebied voor de wolf. Gezien de tekst van de richtlijn gaan wij er van uit dat voor het ontstaan van een dergelijke gebiedenbeschermingsplicht het niet noodzakelijk is dat eerst de referentielijst wordt aangepast (plaatsing van de wolf op de lijst voor Nederland), maar dat de ecologische werkelijkheid doorslaggevend moet worden geacht. Geheel zeker is dit echter niet en het is goed om dit aspect aan de Europese Commissie voor te leggen.

De inzet van het Natura 2000-regime wordt vereist wanneer gezegd kan worden dat de wolf in Nederland 'voorkomt'. Om dit vast te stellen hanteert de Nederlandse overheid het criterium dat een soort minimaal 10 aaneengesloten jaren in Nederland aanwezig is. Van belang is voorts dat deze termijn pas gaat lopen vanaf het moment waarop de soort zich voor het eerst op natuurlijke wijze heeft voortgeplant. Ook moet de soort binnen die periode van 10 jaar zich regelmatig hebben voortgeplant, al behoeft dat niet per se ieder jaar aan de orde te zijn. In dit onderzoek hebben wij aangegeven dat wij van oordeel zijn dat met dit criterium de lat wel erg hoog wordt gelegd. Het realiseren van een gunstige staat van instandhouding voor de wolf, een centrale verplichting onder de Habitatrictlijn, brengt onder meer met zich mee dat de wolf ruimte moet worden geboden om in Nederland het zwerversbestaan te vervullen voor een meer definitieve uitbreiding van het verspreidingsgebied. Zowel de Habitatrictlijn als het Verdrag van Bern benadrukken het belang van 'herstel' van soorten die er niet goed voor staan. Mede gezien de status van prioritaire beschermde soort van de wolf ligt het voor de hand het Natura 2000-instrumentarium eerder in te zetten dan de Nederlandse overheid nu voor ogen staat. De Nederlandse overheid wordt daarom aanbevolen dit criterium te herzien.

Hoewel het bestek van dit onderzoek een grondig vergelijkend onderzoek naar de praktijk in andere lidstaten niet toelaat, levert een eerste inventarisatie gericht op de wolf vooralsnog de stellige indruk op dat het Nederlandse beleid danig restrictiever is dan dat van mede-lidstaten. Het lijkt zeker aan te bevelen om in een vervolgstudie de aanpak van andere lidstaten met betrekking tot de wolf en andere 'terugkomers' grondiger uit te pluizen, en zo een vollediger en scherper vergelijking mogelijk te maken.

Bedacht moet worden dat gebiedenbeschermingsverplichtingen eerder aan de orde zijn dan het moment waarop het Natura 2000-regime formeel gelding krijgt. Voor aangemelde gebieden die door de Europese Commissie nog niet op de communautaire lijst van gebieden zijn geplaatst, maar ook voor gebieden die aangemeld hadden moeten zijn, moeten op grond van het Europeesrechtelijke beginsel van loyale samenwerking maatregelen getroffen worden om te voorkomen dat de doelstellingen van een latere gebiedsaanwijzing worden gefrustreerd. Zo zal in ieder geval verslechtering van het gebied voorkomen moeten worden.

Actieve beschermingsmaatregelen (onderzoeksvraag 3)

Met betrekking tot de wolf is het instellen en implementeren van een verbodsstelsel, zoals hierboven besproken, onvoldoende om aan de soortenbeschermingsverplichtingen uit met name de Habitatrictlijn te voldoen. Monitoring van wolven die Nederland in de toekomst aandoen is bijvoorbeeld vereist. Datzelfde geldt voor de registratie van verkeersslachtoffers en, afhankelijk van de omstandigheden, het nemen van maatregelen ter voorkoming van aanrijdingen met wolven. Bovendien lijkt het Europese recht een omvattend en soortgericht maatregelenpakket voor te schrijven, bij voorkeur in de vorm van een soortbeschermingsplan. Het opstellen van een wolvenplan voor Nederland sluit hier duidelijk goed bij aan. Welke concrete maatregelen geboden zijn wordt voor een deel bepaald door wat er, volgens de best beschikbare kennis, in de Nederlandse situatie nodig is voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding van de wolf. In het licht van de voorgaande analyse dient het voorgenomen Nederlandse wolvenplan in ieder geval zo helder mogelijk aan te geven:

- (a) op welk(e) niveau(s) voor de wolf gestreefd wordt naar een gunstige staat van instandhouding;

- (b) wat er onder een dergelijke gunstige staat verstaan wordt (wanneer is een gunstige staat bereikt?); en
- (c) hoe naar een dergelijke gunstige staat wordt toegewerkt en, specifiek, hoe de in het wolverplan neergelegde maatregelen zich verhouden tot deze doelstelling(en).

Voor verdere plan-ingrediënten die in overeenstemming zouden zijn met het toepasselijke juridische kader wordt verwezen naar de hoofdtekst van dit rapport.

'Go & no go'-gebieden voor de wolf (onderzoeksvraag 4)

Vanuit juridisch perspectief is het ontwikkelen van een benadering van 'go & no go'-gebieden voor de wolf in Nederland sterk af te raden. Met het werken aan geschikte leefgebieden voor de wolf is uiteraard niets mis, integendeel. Het instellen van een stelsel met 'nulstandgebieden' voor de wolf verdraagt zich echter niet goed met de verplichtingen van Nederland onder de Habitatrictlijn en het Verdrag van Bern. Daarnaast is de uitvoerbaarheid van een dergelijk systeem voorzien van de nodige juridische (en praktische) haken en ogen.

Internationale samenwerking - 'population level management' (onderzoeksvraag 5)

In aanvulling op nationale wolverplannen zijn 'population level management plans', grensoverschrijdende beheerplannen op populatieniveau, het middel bij uitstek om gestalte te geven aan de actieve soortenbescherming ten aanzien van de wolf. Betrokken staten hebben een inspanningsverplichting om dergelijke plannen op te stellen, of in ieder geval te komen tot vergelijkbare samenwerking op populatieniveau. In dat verband dient sprake te zijn van daadwerkelijk *gezamenlijk beheer* op populatieniveau, dat wil zeggen het overeenkomen van gezamenlijke doelstellingen die nagestreefd worden door middel van zorgvuldig afgestemde maatregelen, met als dominante doelstelling het waarborgen van een gunstige staat van instandhouding van de populatie in kwestie. Wil een dergelijk beheerplan bovendien verschil maken voor de toelaatbaarheid van het doden van wolven, dan moet het formele afspraken bevatten die garanderen dat het gezamenlijke aantal derogaties zodanig is dat het waarborgen van een gunstige staat van instandhouding er niet door wordt gehinderd. Momenteel bestaan er nog geen 'population level management plans' voor de 'Central European Lowlands' en 'Alpine' populaties, die voor Nederland van belang zijn. Het zou in overeenstemming zijn met toepasselijke richtsnoeren (de *Carnivore guidelines*) wanneer Nederland het initiatief neemt tot dergelijke samenwerking.