

NOTITIE

datum : 18 juli 2024
aan : Gedeputeerde Staten van Utrecht
t.a.v. : 5.1.2.e 5.1.2.e

van : 5.1.2.e en 5.1.2.e
5.1.2.e @straatmankoster.nl
5.1.2.e @straatmankoster.nl

onze ref. : 09-1256/DMS05-710455381-24
betreft : Provincie Utrecht / advies wolf – bevoegdheden afsluiting (deel)
Landgoed Den Treek-Henschoten te Leusden (advies I)

Afsluiting Landgoed											
Bevoegdheden GS	De Omgevingswet, het Bal en de Omgevingsverordening bevatten geen bevoegdheden voor GS (of een ander bestuursorgaan) om het landgoed geheel of gedeeltelijk af te sluiten.										
Noodverordening vs. noodbevel	De omstandigheden waarin een noodbevel of een noodverordening kunnen worden toegepast zijn gelijk, maar de instrumenten zijn juridisch wezenlijk verschillend: <table><tr><th>Noodbevel</th><th>Noodverordening</th></tr><tr><td>Beschikking</td><td>Algemeen verbindend voorschrift</td></tr><tr><td>Gericht tot individu of concrete groep personen</td><td>Gericht tot onbepaald aantal personen / abstracte groep personen</td></tr><tr><td>Direct feitelijk resultaat in concreet geval</td><td>Herhaalde toepassing gedurende enige tijd</td></tr><tr><td>Bezwaar en beroep mogelijk + voorlopige voorziening</td><td>Geen rechtsmiddelen tegen de instelling van de noodverordening zelf</td></tr></table>	Noodbevel	Noodverordening	Beschikking	Algemeen verbindend voorschrift	Gericht tot individu of concrete groep personen	Gericht tot onbepaald aantal personen / abstracte groep personen	Direct feitelijk resultaat in concreet geval	Herhaalde toepassing gedurende enige tijd	Bezwaar en beroep mogelijk + voorlopige voorziening	Geen rechtsmiddelen tegen de instelling van de noodverordening zelf
Noodbevel	Noodverordening										
Beschikking	Algemeen verbindend voorschrift										
Gericht tot individu of concrete groep personen	Gericht tot onbepaald aantal personen / abstracte groep personen										
Direct feitelijk resultaat in concreet geval	Herhaalde toepassing gedurende enige tijd										
Bezwaar en beroep mogelijk + voorlopige voorziening	Geen rechtsmiddelen tegen de instelling van de noodverordening zelf										
Advies	We zien goede aanknopingspunten om voor het afsluiten van het landgoed een noodbevel te geven of een noodverordening in te stellen waarbij de voorkeur uitgaat naar een noodverordening. Ingeval er ook gronden buiten het landgoed moeten worden afgesloten, is een noodverordening een passender instrument dan het noodbevel. Het voordeel van een noodverordening is dat er geen rechtsmiddelen kunnen worden aangewend tegen het instellen ervan.										

I Inleiding en vraagstelling

1. Er is een aantal vragen gerezen in verband met (vooral) de meest recente confrontatie op 16 juli 2024 tussen een wolf en een kind op het Landgoed Den Treek-Henschoten ("landgoed"). Om de veiligheid van bezoekers van het landgoed te borgen, wordt gedacht aan het afsluiten van (een deel van) het landgoed voor het publiek door middel van gebruikmaking van het geven van een noodbevel of het instellen van een noodverordening door de burgemeester van Leusden.
2. In dat verband zijn ons (op hoofdlijnen) twee vragen gesteld die we in dit advies beantwoorden:
 - a. Biedt de Omgevingswet en de daarop gebaseerde regelgeving de bevoegdheid aan GS (of een ander bestuursorgaan) om (een deel van) het landgoed waar de wolf zich bevindt af te sluiten? Zo ja, welke voorwaarden gelden er voor de toepassing van deze bevoegdheid?
 - b. Wat is het verschil tussen het instellen van een noodverordening en het geven van noodbevel op basis van de Gemeentewet aan het landgoed tot afsluiting?
3. Er zijn ook andere vragen gesteld over het omschrijven van een noodscenario met bijbehorende bevoegdheden om maatregelen te treffen die direct betrekking hebben op de wolf zelf (van afschot tot negatieve conditionering). Ook zijn er vragen over het risico van schadeclaims van het landgoed in verband met een afsluiting. Deze vragen behandelen we in een vervolgadvisie.
4. **Opmerking vooraf:** Naar wij begrijpen is het mogelijk dat de afsluiting een groter gebied betreft dan alleen (een deel van) het landgoed. Mogelijk gaat het ook om gronden van de gemeente Woudenberg. In dat geval geldt hetgeen hierna wordt opgemerkt over de bevoegdheden op grond van de Gemeentewet ook voor de burgemeester van Woudenberg.

II Conclusie

5. De Omgevingswet, het Bal en de Omgevingsverordening bevatten geen bevoegdheden voor GS (of een ander bestuursorgaan) om het landgoed geheel of gedeeltelijk af te sluiten.
6. We zien goede aanknopingspunten om voor het afsluiten van het landgoed een noodbevel te geven of een noodverordening in te stellen waarbij de voorkeur uitgaat naar een noodverordening. Ingeval er ook gronden buiten het landgoed moeten worden afgesloten, is een noodverordening een passender instrument dan het

noodbevel. Het voordeel van een noodverordening is dat er geen rechtsmiddelen kunnen worden aangewend tegen het instellen ervan.

III Analyse

Ad a. Bevoegdheden afsluiting landgoed op basis van de Omgevingswet?

7. Op basis van artikel 2.45 lid 1 Ow heeft GS de bevoegdheid om de toegang tot een Natura 2000-gebied geheel of gedeeltelijk beperken of verbieden met het oog op natuurbescherming. Het landgoed maakt geen deel uit van Natura 2000-gebied dus deze bevoegdheid is niet van toepassing.
8. Het landgoed is ook geen bijzonder nationaal natuurgebied waarvoor de minister van Stikstof en Natuur zou kunnen besluiten tot het instellen van toegangsbeperkingen en/of – verboden (artikel 2.45 lid 3 Ow).
9. De Omgevingswet en het Besluit activiteiten leefomgeving (“Bal”) bevatten geen bevoegdheden om andere natuurgebieden af te sluiten.
10. Het landgoed maakt deel uit van het Natuurnetwerk Nederland. De Omgevingsverordening bevat regels met betrekking tot de bescherming van het Natuurnetwerk Nederland, maar geen bevoegdheden om de toegang tot dergelijke gebieden te beperken of te verbieden.

Tussenconclusie

11. De Omgevingswet, het Bal en de Omgevingsverordening bevatten geen bevoegdheden voor GS (of een ander bestuursorgaan) om het landgoed geheel of gedeeltelijk af te sluiten.

Ad b. Bevoegdheden afsluiting landgoed op basis van de Gemeentewet

12. De burgemeester van Leusden is bevoegd tot het geven van een noodbevel (artikel 175 Gemeentewet) of het instellen van een noodverordening (artikel 176 Gemeentewet) indien wordt voldaan aan de vereisten voor inzet van deze instrumenten.
13. De vraag is wat het best passende instrument is en of aan de voorwaarden voor toepassing wordt voldaan.

Noodbevel en noodverordening

14. Voor het mogen inzetten van het noodbevel en de noodverordening geldt dat sprake moet zijn van buitengewone omstandigheden: 'oproerige beweging, van andere ernstige wanordelijkheden of van rampen, dan wel van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan' (artikel 175 lid).
15. We zien goede aanknopingspunten voor de redenering dat er sprake is van een ernstige vrees voor de veiligheid van mens en dier door de recente incidenten met de hond en het kind (dreigende ramp). Het is essentieel dat een wolvenexpert onderbouwt dat deze ernstige vrees voor de veiligheid van mensen en honden gegrond is gelet op het gedrag van de wolf en ingrijpen op basis van de Gemeentewet daarom noodzakelijk is.
16. Van belang is verder dat de toepassing van reguliere bevoegdheden van de bestuursorganen van de gemeente ontoereikend is. Aangezien wij geen andere normale (spoed) bevoegdheden op basis van de Gemeentewet (en de Omgevingswet – zie hiervoor) zien om deze situatie het hoofd te bieden, is aan deze eis voldaan.

Welke bevoegdheid?

17. De omstandigheden waarin een noodbevel of een noodverordening kunnen worden toegepast zijn gelijk maar de instrumenten zijn juridisch wezenlijk verschillend.

Noodbevel	Noodverordening
Beschikking	Algemeen verbindend voorschrift
Gericht tot individu of concrete groep personen	Gericht tot onbepaald aantal personen / abstracte groep personen
Direct feitelijk resultaat in concreet geval	Herhaalde toepassing gedurende enige tijd
Bezwaar en beroep mogelijk + voorlopige voorziening	Geen rechtsmiddelen tegen de instelling van de noodverordening zelf

18. **N.B.** Veel situaties die in jurisprudentie aan de orde zijn geweest zien veelal op openbare orde zaken en vertonen weinig gelijkenis met de voorliggende situatie.¹ Een aantal
19. De keuze tussen een noodbevel en een noodverordening is aan de burgemeester van Leusden, maar we merken hier het volgende op.
20. Als het doel is om het landgoed af te sluiten zodat mensen zich niet meer in de buurt van de wolf kunnen bevinden dan zou een noodbevel kunnen worden gegeven aan de eigenaar en de exploitant om het landgoed te sluiten voor het publiek per direct met daarbij een aanduiding van wat precies de bedoeling is (alle ingangen afsluiten/ fietspaden afsluiten / eventuele verblijfsplaatsen ontruimen – er is een camping op het landgoed als wij het goed begrijpen). Het gaat dan om het ingrijpen dat gericht is op één ‘object’ – dus een situatie die ziet op een afgebakende groep personen (eigenaar / exploitant) en gericht is op een concreet feitelijk resultaat.
21. Het nadeel van het inzetten van deze bevoegdheid is dat het besluit tot het geven van een noodbevel kan worden aangevochten in bezwaar en er hangende bezwaar een voorlopige voorziening kan worden gevraagd door de eigenaar / exploitant van het landgoed.
22. We denken dat de toepassing van een noodverordening ook kan ingeval dat het gaat om afsluiting van het landgoed waarbij het een kwestie is van formuleren van de bepalingen van de verordening naar een combinatie van een gebod tot afsluiting en verboden voor eenieder om zich in het afgesloten gebied te bevinden. Het voordeel daarvan is dat er geen bezwaar mogelijk is (al zal dit wel worden geprobeerd).
23. Het inzetten van een noodverordening ligt zeker meer voor de hand dan een noodbevel als niet alleen het landgoed maar ook gebieden eromheen moeten worden afgesloten. De groep personen tot wie zich de geboden en verboden richten is dan te onbepaald voor toepassing van het noodbevel.
24. We stellen voor – indien gewenst – de keuze tussen de beide instrumenten nader in een teams-overleg af te stemmen, omdat de feitelijke omstandigheden ook van belang zijn (scope van de afsluiting).

Evenredigheid

¹ Denk aan de zaken rond de intocht van Sinterklaas en het bezoek van een Turkse minister aan Nederland (ECLI:NL:RVS:2020:3104 en ECLI:NL:RVS:2019:4275). Deze uitspraken bevatten wel interessante overwegingen over het verschil in rechtskarakter tussen noodbevel en noodverordening die in de tabel onder randnummer 16 zijn weergegeven.

25. Het besluit tot het geven van een noodbevel moet evenredig zijn. In dit geval is van belang om het gebied dat wordt afgesloten zo beperkt mogelijk te houden. Dat geldt ook voor de duur van de afsluiting.

NOTITIE

datum : 24 juli 2024
aan : Gedeputeerde Staten van Utrecht
t.a.v. : 5.1.2.e 5.1.2.e

van : 5.1.2.e en 5.1.2.e
5.1.2.e @straatmankoster.nl
5.1.2.e @straatmankoster.nl

onze ref. : DMS05-710455381-36
betreft : Provincie Utrecht / Advies wolf – noodsituatie (advies II)

Noodsituatie wolf	
Noodsituatie	Geen wettelijke definitie, ter beoordeling van bevoegd gezag. Bij acute, levensbedreigende situatie voor mens direct handelen. Let op: vrijwel onmiddellijk ingrijpen (tijdens of direct na de confrontatie). Als er te veel tijd tussen bekend worden noodsituatie en ingrijpen zit, is het de vraag of er nog sprake is van een acute situatie (en wie bevoegd is om te handelen).
Bevoegd gezag in noodsituatie	Gedeputeerde Staten (GS) zijn <u>niet</u> bevoegd. Burgemeester is bevoegd gezag en in geval van meer dan plaatselijke betekenis is de voorzitter van de veiligheidsregio wellicht bevoegd. GS kunnen uiteraard wel adviseren en ondersteunen als deskundige op soortbescherming.
Maatregelen burgemeester bij noodsituatie	Afhankelijk van situatie. In geval afschot van de wolf wordt overwogen, dan overleg met wolvendeskundige noodzakelijk (ook om te bekijken of er minder ingrijpende maatregelen mogelijk zijn).
Bevoegdheden GS	- In nijpende situatie: weggagen ('verschrikken') van de wolf ons inziens toegestaan onder bepaalde omstandigheden (korte duur, incidenteel, en zonder negatieve gevolgen wolf). Dit geldt niet alleen voor GS maar voor eenieder. - Om noodsituatie te voorkomen: omgevingsvergunning voor het verstoren van de wolf verlenen als aan voorwaarden wordt voldaan.
Maatregelen GS om in te grijpen	Omgevingsvergunning verlenen voor minst ingrijpende maatregel en afhankelijk van advies wolvendeskundige. Gelet op Europese en Nederlandse jurisprudentie lijkt afschot (=ultimum remedium) van wolf naar verwachting voorlopig geen reële optie.
Gevolgen onrechtmatig ingrijpen	Verstoren, vangen en doden wolf zonder geldige omgevingsvergunning is strafbaar. Dit betekent: - Burgemeester: strafrechtelijk immuniteit als het tijdens uitoefenen bevoegdheid is (ex artikel 175 Gw). - GS: misdrijf of overtreding tenzij sprake is van overmacht als noodtoestand (alleen kans van slagen als er niet minder ingrijpende opties zijn).

1. Inleiding en vraagstelling

- 1.1. In de provincie Utrecht heeft zich recent een aantal incidenten met een wolf voorgedaan, waaronder een confrontatie tussen een wolf en een kind op 16 juli 2024 op het Landgoed Den Treek-Henschoten ("**Landgoed**"). Gelet hierop hebben wij u op 18 juli 2024 geadviseerd over het afsluiten van (een deel van) het Landgoed voor het publiek ("**advies I**").
- 1.2. In dit advies gaan wij in op uw vragen over of en hoe er in een (acute) noodsituatie mag worden opgetreden tegen de wolf zonder dat daarvoor een omgevingsvergunning is verleend. Specifiek gaan wij in op de volgende deelvragen:
- (a) Wanneer is er sprake van een (acute) noodsituatie?
 - (b) Welke bevoegdheden hebben Gedeputeerde Staten van Utrecht ("**GS**") om in te grijpen in dergelijke 'noodsituaties'? Zoals gevraagd bespreken we in dit kader maatregelen zoals (i) vangen met pootklemmen, (ii) verjagen met paintballgeweer of (iii) afschieten, een en ander op basis van de interventierichtlijn wolvenplan.
 - (c) Wat zijn de gevolgen van (onrechtmatig) ingrijpen tegen de wolf? Daarbij gaan wij op verzoek van GS ook in op strafuitsluitings- en rechtmatigheidsgronden.
- 1.3. In deze notitie beantwoorden wij bovenstaande vragen. Paragraaf 2 bevat de managementsamenvatting en conclusie. In paragraaf 3 wordt het juridisch kader uitgewerkt. In paragraaf 4 beantwoorden wij de vraag over de mogelijke (acute) noodsituaties. In paragraaf 5 gaan wij in op de bevoegdheden van GS om in te grijpen in noodsituaties. In paragraaf 6 worden de eventuele gevolgen bij (onrechtmatig) ingrijpen besproken.
- 1.4. Op voorhand merken wij nadrukkelijk op dat dit advies geen juridische beoordeling van het beschermingsregime en de afwijkingsmogelijkheden voor de wolf betreft zoals opgenomen in de Omgevingswet en het Besluit activiteiten leefomgeving.¹ Dit advies gaat alleen in op noodsituaties en bevoegdheden van GS om in te grijpen in een noodsituatie.

2. Managementsamenvatting en conclusie

- 2.1. De wolf is een strikt beschermde soort waardoor doden, opzettelijk vangen en verstoren van de wolf wettelijk verboden is. Hiervan kan met een

¹ Zie in dit kader onder andere: L. Boerema e.a., De juridische bescherming van de wolf in Nederland en in een aantal andere Europese landen, 24 september 2021.

omgevingsvergunning worden afgeweken, maar de Europese en Nederlandse jurisprudentie laat zien dat hier zeer strikte eisen aan worden gesteld.

- 2.2. Er zijn (nijpende) situaties denkbaar waarbij direct handelen zonder geldige omgevingsvergunning tot de opties behoort. In het geval er sprake is van een acute en levensbedreigende situatie voor de mens, zal er direct gehandeld moeten en mogen worden. Een burgemeester kan op grond van artikel 175 Gemeentewet direct handelen en bijvoorbeeld bevelen om de desbetreffende wolf te doden (mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan – waaronder het raadplegen van een wolvendeskundige).
- 2.3. Er is geen definitie te geven van wat een noodsituatie is waarin mag worden ingegrepen (verstoren of afschot) zonder omgevingsvergunning. De (Omgevings)wet bevat geen definitie en de Gemeentewet evenmin. Uiteindelijk is dit ter beoordeling van de burgemeester. De escalatieladder uit de interventie richtlijnen kan behulpzaam zijn bij de beoordeling of sprake is van een ‘noodsituatie’, maar betrokkenheid van een wolvendeskundige bij de beoordeling is – ook in een acute situatie – noodzakelijk.
- 2.4. GS beschikken niet over een vergelijkbare bevoegdheid als de hiervoor genoemde burgemeestersbevoegdheid. Zij mogen derhalve niet zoals een burgemeester (bijvoorbeeld) de wolf laten afschieten in een acute en voor de mens levensbedreigende situatie.
- 2.5. De bevoegdheden van GS uit hoofde van de Omgevingswet zijn (voorzover hier relevant) de volgende:
 - (a) Het onder omstandigheden (incidenteel en zonder negatieve gevolgen voor de wolf) laten weggagen (‘verschrikken’) van de wolf. Als aan bepaalde omstandigheden wordt voldaan, zijn wij van mening dat er geen sprake van een overtreding van de Omgevingswet is en er dus geen omgevingsvergunning nodig is. Dit geldt overigens voor eenieder, niet alleen GS.
 - (b) Een omgevingsvergunning verlenen om af te wijken van de verboden om een wolf te verstoren, te vangen of te doden. Hiervoor dient altijd gekozen te worden voor de minst belastende maatregel en op basis van een wetenschappelijke en deskundige beoordeling. Gelet op de Europese en nationale jurisprudentie, verwachten wij dat het doden van de wolf voorsnog niet tot de mogelijkheden behoort. Als wolvendeskundigen menen dat er op korte termijn behoefte kan gaan ontstaan aan het toepassen van versturende maatregelen dan is het nuttig om de omgevingsvergunning zo snel mogelijk te verlenen.

- 2.6. Kortom, de bevoegdheden van GS zijn niet geschikt om in te zetten in een noodsituatie waarbij de veiligheid van de mens acuut in het geding is. In dat geval is de burgemeester aan zet. Vanzelfsprekend kunnen GS hierbij de burgemeester ondersteunen en adviseren als deskundige op het gebied van soortenbescherming.
- 2.7. Tot slot: dit is een juridisch advies. De discussie hoe om te gaan met de wolf en wanneer in te grijpen door middel van (bijvoorbeeld) afschot heeft een belangrijke politieke en maatschappelijke component, die logischerwijs voor GS meewegen bij de keuze hoe om te gaan met (probleem)wolven. In dat kader merken wij wel op dat het onrechtmatig en onbevoegd doden van een wolf een strafbaar feit is dat tot vervolging kan leiden, tenzij er sprake is van overmacht als noodtoestand (zie paragraaf 6).

3. Juridisch kader

- 3.1. De wolf is op basis van internationaal, Europees en nationaal recht een strikt beschermde soort, onder meer op basis van (i) Bijlage II en IV van de Habitatrichtlijn en (ii) het CITES-verdrag. Dit betekent dat de wolf niet gedood, gevangen en verstoord mag worden.
- 3.2. De verboden uit de Habitatrichtlijn zijn letterlijk overgenomen in de Omgevingswet. Dit betekent dat het op grond van artikel 5.1 lid 2 Omgevingswet jo. artikel 11.46 Besluit activiteiten leefomgeving verboden is om wolven:
- (a) Opzettelijk te doden of te vangen;
 - (b) Opzettelijk te verstoren; en/of
 - (c) de voortplantings- of rustplaatsen te beschadigen of te vernielen.
- 3.3. GS kunnen als bevoegd gezag een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit verlenen (ex artikel 8.74k Bkl) om van deze verboden af te wijken. In dit advies bespreken we niet de eventuele (on)mogelijkheden om een omgevingsvergunning voor het afwijken van de verboden ten aanzien van de wolf te verlenen. GS willen juist weten of er in het geval van een noodsituatie juridische mogelijkheden zijn om in te grijpen zonder een omgevingsvergunning.
- 3.4. De Omgevingswet voorziet niet in een vrijstelling van de verboden of een specifieke procedure voor spoedeisende gevallen of noodsituaties bij acuut gevaar. GS hebben op basis hiervan dan ook geen bevoegdheden om bij acuut gevaar van een wolf voor (een) mens(en) direct in te grijpen zonder omgevingsvergunning.
- 3.5. Dit is anders voor burgemeesters. Op grond van artikel 175 Gemeentewet mag een burgemeester in geval van (de vrees voor) rampen alle bevelen geven die hij ter beperking van het gevaar nodig acht. Daarvoor mag een burgemeester onder

bepaalde omstandigheden afwijken van wetten anders dan de Grondwet, waaronder de (verboden in de) Omgevingswet. In advies I van 18 juli 2024 zijn wij hierop ingegaan.

NB: in het geval van een ramp² of crisis³ van meer dan plaatselijke betekenis, of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, is de voorzitter van de veiligheidsregio t.b.v. de rampenbestrijding en crisisbeheersing bij uitsluiting bevoegd toepassing te geven aan o.a. artikel 175 van de Gemeentewet (op grond van artikel 39 Wet veiligheidsregio's). Bij een crisis of ramp van meer dan regionale betekenis kan de commissaris van de koning aan de voorzitter van de veiligheidsregio aanwijzingen geven over het te voeren beleid (artikel 42 Wet veiligheidsregio's).

4. Wanneer is er sprake van een noodsituatie?

4.1. U heeft aan ons gevaagd wanneer er sprake is van een noodsituatie. Deze vraag is vanuit juridisch oogpunt lastig te beantwoorden en zal mede vanuit beleidsmatig en ecologisch oogpunt bezien moeten worden. Zoals ook in de vorige paragraaf is aangegeven, voorziet de wet namelijk niet in (een beschrijving van) noodsituaties of specifieke procedures/handelwijze.

4.2. Op interprovinciaal niveau zijn door het IPO de interventie richtlijnen – interprovinciaal wolvenplan (2023) opgesteld ("**interventie richtlijnen**"). Deze (niet-bindende) richtlijnen zijn bedoeld als hulpmiddel bij het inschatten van situaties en het bepalen van de handelwijze voor die situaties. Er is gekozen voor een escalatieladder waarbinnen de kwalificaties 'Geen probleem', 'Probleemsituatie' en 'Probleemwolf' worden onderscheiden in verschillende situaties, waaronder 'wolf-mens' en 'wolf-hond'.

NB: Dergelijke interventie richtlijnen moeten wel voldoende wetenschappelijk gefundeerd zijn.⁴ Dit kunnen wij niet beoordelen, er staan bijvoorbeeld geen wetenschappelijke bronnen vermeld. Vooralsnog gaan wij ervan uit dat het wetenschappelijk gefundeerde interventie richtlijnen zijn.

4.3. Deze escalatieladder kan als hulpmiddel fungeren om te beoordelen wanneer sprake is van een situatie dat (urgent) ingrijpen rechtvaardigt, maar er kan niet uitsluitend naar de escalatieladder worden verwezen voor de beoordeling of daarvan sprake is. De

² Een ramp is een zwaar ongeval of een andere gebeurtenis waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken

³ Een crisis is een situatie waarin een vitaal belang van de samenleving is aangetast of dreigt te worden aangetast.

⁴ Zie ook conclusie HvJ 13 februari 2020, ECLI:EU:C:2020:93, punt 69 en HvJ 11 juni 2020, ECLI:EU:C:2020:248, punt 60.

beoordeling door een wolvendeskundige van de specifieke situatie en het gedrag van een specifieke (probleem)wolf, is daarbij essentieel.⁵ Het past bij de strikt beschermde status van de wolf dat rekening gehouden dient te worden met de beste wetenschappelijke en technische kennis in het licht van de omstandigheden van de specifieke aan de orde zijnde situatie.⁶

- 4.4. Ook uit de escalatieladder zelf blijkt dat steeds maatwerk nodig is om te beoordelen welke situatie aan de orde is en hoe kan worden ingegrepen. Zo kan agressief gedrag van de wolf – afhankelijk van wel of geen verstoring – een probleemsituatie of probleemwolf zijn dat afwijkingen van de verboden rechtvaardigt. Uiteindelijk valt of staat dit met het oordeel (of de oordelen) van een wolvendeskundige naar aanleiding van het gedrag van de specifieke wolf.

⁵ Zie Rechtbank Midden-Nederland 24 januari 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:212, r.o. 18-21. Die uitspraak ging over een omgevingsvergunning voor het afschrikken van de wolf op de Hoge Veluwe met een paintball-geweer. Dat betreft geen noodsituatie maar relevant is dat voor een minder ingrijpende maatregel dan afschot – namelijk verstoring – hoge eisen worden gesteld aan de ecologische en juridische motivering. De rechtbank hecht duidelijk waarde aan het feit dat GS van Gelderland grondige analyses van meerdere wolvendeskundigen ten grondslag hebben gelegd aan het besluit om de omgevingsvergunning te verlenen en wees het beroep van Stichting de Faunabescherming af.

⁶ HVJ EU 10 oktober 2019, ECLI:EU:C:2019:851 (Finse wolf II), onder 51 en 66. Zie ook ECLI:EU:C:2020:458, onder 58.

g	Wolf reageert actief agressief op mensen bij verstoring (bijv. tijdens eten van prooi) en valt mensen aan.	<i>Normaal, maar problematisch gedrag.</i> Verdediging van prooi, wolf voelt zich bedreigd en neemt initiatief tot aanval.	Gevaarlijk	Publiek waarschuwen om niet in de buurt van de wolf te komen. • Eventueel wolf verjagen (actieve afschrikking d.m.v. conditioneren) met als doel wolf "bang" te maken voor mensen. • Voor lokale verjaging is geen toestemmingsbesluit nog, voor conditionering wel.	Probleemsituatie
				Als aversieve conditionering niet werkt of praktisch niet uitvoerbaar is dan situatie probleemwolf. Doel: Probleemwolf uit de populatie wegnemen. Bij acute veiligheidssituatie wolf doden op last burgemeester, op basis van de Gemeentewet.	Probleemwolf
h	Wolf reageert agressief op mensen zonder aanleiding	<i>Extreme gewenning, mogelijkheid op hondsdelheid</i>	Gevaarlijk	In gang zetten procedure toestemmingsbesluit voor doden wolf. Doel: Probleemwolf uit de populatie wegnemen. Voor doden wolf is toestemmingsbesluit nodig. Daarin zal onder andere moeten worden aangetoond dat de wolf zonder aanleiding agressief gedrag vertoont.	Probleemwolf

- 4.5. In de escalatieladder staat dat in een 'acute veiligheidssituatie' direct handelen – doden wolf op last van de burgemeester – aan de orde is. Wat exact een acute, veiligheidssituatie is, wordt (bewust) niet gedefinieerd in de escalatieladder. Zoals opgemerkt ontbreekt ook een wettelijke definitie van een (acute) 'noodsituatie' of een vergelijkbaar concept. Het is logischerwijs ook lastig te definiëren, omdat veel afhangt van specifiek gedrag van een specifieke wolf.
- 4.6. Iedereen kan zich een extreme situatie voorstellen waarbij een wolf daadwerkelijk een mens gericht aanvalt en verwondt (of erger). Zeker als de mogelijkheid bestaat om vrijwel onmiddellijk in te grijpen (tijdens of direct na de confrontatie) om de aangevallen persoon of andere personen die in de buurt zijn te beschermen, dan zou dat op goede gronden aan te merken zijn als een acute veiligheidssituatie (als bedoeld in de escalatieladder) en derhalve een noodsituatie op basis waarvan de burgemeester kan optreden op grond van artikel 175 Gemeentewet.
- 4.7. Het issue is dat de wolf een zodanig strikt beschermde status heeft dat buiten de hierboven geschetste extreme situatie van een concrete aanval van een wolf op een

mens waarbij de desbetreffende (probleem)wolf in beeld is, er al snel vragen rijzen over of er wel sprake is een acute veiligheidssituatie/ acute levensbedreigende situatie die afschot rechtvaardigt. Niet voor niets staat ook in de escalatieladder uitdrukkelijk aangegeven dat vanwege de strikt beschermde status terughoudend omgegaan moet worden met beheeringrepen op de wolf. Acute, levensbedreigende situaties voor mensen vormen hierop de uitzondering, maar bij andere situaties moet de ‘normale’ route van de omgevingsvergunning gevolgd worden.

- 4.8. De maatregelen die in de escalatieladder voor conflictsituaties worden genoemd, kunnen in beginsel dus alleen op basis van een geldige omgevingsvergunning of vrijstelling genomen worden. Zonder een omgevingsvergunning of vrijstelling is er sprake van een strafbaar feit (zie verder paragraaf 6).⁷
- 4.9. Tot slot merken wij nog het volgende op. Er geldt momenteel tot en met 15 augustus – naar wij begrijpen onder andere om ecologische redenen (ook al volgt dit niet uit het noodbevel zelf) – een noodbevel waardoor het Landgoed tot die tijd gesloten is. Als het goed is, zullen er tot die tijd geen acute, levensbedreigende situaties zullen plaatsvinden.⁸ Zie in dit kader ook advies I. Na 15 augustus dient dus – in samenspraak tussen GS, burgemeester en wolvendeskundige – gekeken te worden of het noodbevel verlengd dient te worden, een noodverordening wordt vastgesteld (zie advies I) of om de omgevingsvergunning voor het verstoren van de wolf te verlenen om zo confrontaties met de wolf te voorkomen.⁹

5. Welke bevoegdheden hebben GS om in te grijpen in een noodsituatie?

- 5.1. U heeft ons gevraagd om te kijken naar maatregelen zoals het (i) vangen met pootklemmen, (ii) verjagen met een paintballgeweer en (iii) afschieten van de wolf in het geval van een noodscenario.
- 5.2. GS hebben uiteraard de bevoegdheid om een omgevingsvergunning voor een flora- en fauna-activiteit te verlenen, mits aan de voorwaarden daarvoor wordt voldaan. Bij een noodsituatie zal er geen tijd zijn voor een dergelijke afweging. Het is dan aan de burgemeester om een besluit te nemen op grond van artikel 175 van de Gemeentewet en niet aan GS. We bespreken hierna welke bevoegdheden GS hebben die weliswaar niet zien op afschot in een noodsituatie maar die mogelijk toch van nut kunnen zijn.

⁷ Op grond van artikel 1a lid 1 van de Wet op de economische delicten.

⁸ In het geval een acute, levensbedreigende situatie zich wel voordoet in de periode dat het noodbevel tot afsluiting geldt, kan de Burgemeester ons inziens ook nog steeds een maatregel nemen zoals bevel tot afschot wolf (mits aan voorwaarden wordt voldaan).

⁹ Als zich tijdens de sluiting van het Landgoed alsnog een noodsituatie voordoet, kan er ons inziens door de burgemeester (alsnog) gehandeld worden door een andere maatregel (zoals afschot) te bevelen.

- 5.3. Ten eerste mag in een acute noodsituatie de wolf wellicht weggejaagd worden zonder dat daartoe een omgevingsvergunning vereist is. Niet elke verstoringshandeling levert namelijk een overtreding van een verbodsbepaling op. Hoewel niet eenduidig kan worden gezegd wat onder een toegestane verstoring valt, heeft het Europese Hof van Justitie enkele aanwijzingen gegeven, net als de Europese Commissie in de Richtsnoeren inzake de strikte bescherming van diersoorten van communautair belang uit hoofde van de habitatrichtlijn ("**Europese richtsnoeren**").¹⁰ De intensiteit, duur van verstoringen en frequentie van herhalen van de verstoringen zijn volgens de Europese richtsnoeren belangrijke parameters. Als voorbeeld wordt het volgende genoemd:

"Daarom is een benadering per geval nodig. De bevoegde instanties moeten zorgvuldig nadenken over de mate van verstoring die schadelijk moet worden geacht, rekening houdend met de specifieke kenmerken van de betrokken soort en de situatie, zoals hierboven uiteengezet. Zo kan de herhaalde verstoring van walvisachtigen door boten voor walvissafari's aanzienlijke gevolgen hebben voor individuele exemplaren, met negatieve gevolgen voor de lokale populatie. Anderzijds mogen sporadische verstoringen zonder mogelijke negatieve gevolgen voor het individuele dier of de lokale populatie, zoals het weggagen van een wolf bij een omheinde schapenweide om schade te voorkomen, niet als een verstoring in de zin van artikel 12 worden beschouwd."

- 5.4. De Europese Commissie lijkt dus van mening te zijn dat er geen sprake is van verstoren bij het weggagen van de wolf om schade te voorkomen, mits dit geen negatieve gevolgen voor het individuele dier of de lokale populatie heeft. Of het Hof van Justitie hier ook zo over denkt is uiteraard de vraag. In de Nederlandse en Europese jurisprudentie is er echter wel al eerder waarde gehecht aan de richtsnoeren van de Europese Commissie.¹¹
- 5.5. Wat er onder weggagen van een wolf wordt verstaan, volgt niet uit de Europese richtsnoeren. Wij kunnen ons voorstellen dat het sporadisch weggagen van een wolf door middel van bijvoorbeeld het maken van geluid hieronder valt. Met de belangrijke kanttekening dat dit afhankelijk is van de omstandigheden van het geval.
- 5.6. Ten tweede zijn er uiteraard nog maatregelen – zoals het vangen of doden van de wolf – waarbij in ieder geval sprake is van een verbodsbepaling en er dus een omgevingsvergunning benodigd is om daarvan af te wijken. In geval van een acuut gevaar – en ook bijvoorbeeld scenario waarbij herhaaldelijk contact is met mensen

¹⁰ Arrest van 10 november 2016, Commissie/Griekenland (Kyparissia) (C-504/14, EU:C:2016:847, punten 114, 157 en 158 en Richtsnoeren inzake de strikte bescherming van diersoorten van communautair belang uit hoofde van de habitatrichtlijn (2021/C 496/01) onder 2-39

¹¹ Zie o.a.: HvJ 11 juni 2020, ECLI:EU:C:2020:458 (Roemeense Wolf), r.o. 40, ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:105 en Rechtbank Midden-Nederland 26 mei 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:2449.

binnen 30 meter – kan een afwijking van een verbodsbepaling gerechtvaardigd zijn. Zie in dit kader bijvoorbeeld hetgeen Advocaat-Generaal Kokott in de *Roemeense wolf*-zaak aangeeft:

“De APCA is van mening dat het toestaan van een afwijking niet is gerechtvaardigd, omdat de betrokken wolf geen schade heeft veroorzaakt. Er hoeft evenwel niet te worden gewacht tot er schade ontstaat wanneer op basis van de beste wetenschappelijke gegevens die beschikbaar zijn, moet worden aangenomen dat er een voldoende risico bestaat op een voldoende ernstige schade.

61. Een dergelijk risico moet door de bevoegde nationale instanties worden vastgesteld en moet in geval van geschillen door de nationale rechter worden getoetst. Niettemin kan niet zonder meer aan zo'n risico worden voorbijgegaan wanneer een wolf gedurende verscheidene dagen mensen herhaaldelijk tot minder dan 30 meter nadert. Aangezien de betrokken wolf zich gedurende enige dagen op het erf van een lokale bewoner heeft opgehouden en met de honden van het gezin heeft gespeeld en gegeten, kan in het hoofdgeding een dergelijk risico niet worden uitgesloten.

62. Derhalve zouden afwijkingen van de verbodsbepalingen in artikel 12, lid 1, van de habitatrichtlijn krachtens artikel 16, lid 1, onder b) en c), in principe gerechtvaardigd geweest kunnen zijn.”¹²

- 5.7. Met alleen de noodzaak om af te wijken in het kader van de openbare veiligheid, zijn GS er echter nog niet. Er dient geen andere bevredigende oplossing te bestaan en de afwijking dient geen afbreuk doet aan het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan. Zo moet de wolf op lokaal en nationaal niveau in beginsel in een gunstige staat van instandhouding verkeren, hetgeen in Nederland niet het geval is. Dit laatste maakt het legaal doden van wolven in Nederland heel erg lastig.¹³
- 5.8. Het gaat dit advies over noodscenario's te buiten om uitgebreid de mogelijkheden voor verlening van een omgevingsvergunning voor afschot, vangen of verstoring te bespreken.¹⁴ We volstaan met de opmerking dat de lat hiervoor erg hoog ligt: er moet sprake zijn van een nauwkeurige en passende motivering waarbij rekening wordt gehouden met de beste wetenschappelijke en technische kennis.
- 5.9. Gelet op de strikt beschermde status van de wolf dient bovendien gekozen te worden voor de maatregel die de minste belasting met zich meebrengt en waarbij de veroorzaakte nadelen niet onevenredig mogen zijn aan het nagestreefde doel. Preventieve, niet-dodelijke middelen zullen daarom eerder aan de orde zijn.¹⁵

¹² Conclusie HvJ, 11 juni 2020, ECLI:EU:C:2020:93 (Roemeense wolf), punt 60 e.v.

¹³ Zie EU HvJ 11 juli 2024, ECLI:EU:C:2024:595 (Oostenrijkse wolf).

¹⁴ Zie in dit kader: HvJ EU 10 oktober 2019, ECLI:EU:C:2019:851 (Finse Wolf II), punt 51 en HvJ EU 11 juli 2024, ECLI:EU:C:2024:595 (Oostenrijkse wolf), punt 52 en 60

¹⁵ HvJ EU 11 juli 2024, ECLI:EU:C:2024:595 (Oostenrijkse wolf), punt 79-81.

- 5.10. In de *Roemeense wolf*-uitspraak was er sprake van een mogelijk (veiligheids)risico door het gedrag van de wolf. In die zaak werd de wolf verdoofd en gevangen en gaf de Advocaat-Generaal aan dat er minder belastende alternatieven waren (zoals wegnemen van de prikkels (loslopende honden) en afschrikking door middel van beschieting met rubberkogels).¹⁶ Kortom, vanuit juridisch oogpunt gaat (het effectief) vangen met een pootklem of verjagen met een paintballgeweer vrijwel altijd voor op het afschieten van de wolf. Ook in een scenario dat er sprake is van een (gevaarlijke) probleemwolf.
- 5.11. Gelet op vorenstaande kunnen GS de volgende maatregelen treffen tegen een (probleem)wolf:
- (a) Zonder omgevingsvergunning: sporadisch verstoren (wegjagen) van de wolf bij een mens. Bij een acute, levensbedreigende situatie voor mensen kan er op last van de burgemeester – dus niet door GS – voor een andere maatregel worden gekozen waaronder eventueel afschot;
 - (b) Met omgevingsvergunning: de minst belastende maatregel zoals verstoring (bijvoorbeeld aversief conditioneren) van de wolf afhankelijk van het advies van wolvendeskundigen. Als wolvendeskundigen menen dat er op korte termijn behoefte kan gaan ontstaan aan het toepassen van versturende maatregelen dan is het goed om de omgevingsvergunning zo snel mogelijk te verlenen.

6. Wat zijn de gevolgen van ingrijpen?

- 6.1. In het geval GS toch (onbevoegd) een besluit nemen om – zonder omgevingsvergunning – een wolf te doden, dan is sprake van een overtreding van de Omgevingswet respectievelijk het Besluit activiteiten leefomgeving. Een dergelijke overtreding is tevens een strafbaar feit op grond van de Wet op de economische delicten (artikel 1a sub 1). Of dit uiteindelijk tot vervolging zal leiden, is moeilijk op voorhand in te schatten en sterk afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Indien er behoefte is aan een nadere inschatting van de risico's op vervolging raden wij aan om een strafrechtjurist te vragen om advies. Voor nu merken wij het volgende hierover op.

Strafrechtelijke immuniteit burgemeester; maar niet voor GS

¹⁶ AG HvJ EU13 februari 2020, ECLI:EU:C:2020:93.

- 6.2. In 2023 is er op last van de burgemeester in Wapse een wolf doodgeschoten die een boer had gebeten. Het Openbaar Ministerie (OM) heeft op 29 juni 2024 besloten om de zaak te seponeren, ook al was er sprake van onjuist handelen¹⁷:

“Het OM is daarnaast van mening dat de burgemeester en locoburgemeester anders hadden moeten handelen. Voorafgaand aan de beslissing om de wolf dood te schieten, is geen deskundige op het gebied van wolven geraadpleegd. Er zijn wel twee agenten met taakaccent dieren geraadpleegd, maar geen van hen had specifieke kennis over de wolf. Er was echter voldoende tijd om een deskundige te benaderen, aangezien de wolf zich al geruime tijd had teruggetrokken onder de zonnepanelen in het weiland. In een gemeente die al geruime tijd met de aanwezigheid van de wolf te maken heeft, had ten tijde van het incident een lijst met wolven-deskundigen klaar moeten liggen die geraadpleegd hadden kunnen worden. De alternatieven voor afschot zijn wat het OM betreft onvoldoende verkend.”

- 6.3. Aangezien de burgemeester heeft gehandeld in het kader van de Gemeentewet, komt hem strafrechtelijke immuniteit toe:

“De locoburgemeester heeft echter gehandeld in het kader van de Gemeentewet, ter handhaving van de openbare orde. Het bevel tot afschieten van de wolf en de uitvoering daarvan wordt daarom aangemerkt als exclusieve bestuurstaak. Hierdoor komt de burgemeester, de locoburgemeester en de politieagent strafrechtelijke immuniteit toe. Het strafrecht kan daardoor niet worden ingezet om, in het kader van die exclusieve bestuurstaak, gemaakte besluiten en de uitvoering daarvan te beoordelen en te bestraffen. Ook weegt mee dat er ten tijde van het incident geen afgesproken praktische werkwijze bestond waarin stond beschreven hoe gehandeld moest worden bij het aantreffen van een wolf, anders dan bij een aanrijding. Ook was dit de eerste keer dat er een wolf op afgesloten terrein van burgers aangetroffen.”

- 6.4. GS hebben niet een exclusieve bestuurstaak om zonder toestemming een wolf dood te (laten) schieten ter handhaving van de openbare orde waardoor een strafrechtelijke immuniteit voor GS zeer waarschijnlijk niet van toepassing is. Zoals gezegd raden we aan om bij behoefte aan een nader advies over strafrechtelijke aspecten een strafrechtjurist te betrekken.
- 6.5. De omstandigheid dat er geen praktische werkwijze is waarin staat beschreven hoe gehandeld moet worden bij het aantreffen van een wolf, lijkt ook in Europese rechtspraak een rol te spelen bij het bepalen van (de hoogte van) een sanctie. Zo oordeelde het Europese HvJ in de Roemeense wolf-uitspraak:

¹⁷ <https://www.om.nl/actueel/nieuws/2024/06/20/om-seponeert-aangiften-tegen-betrokkenen-bij-het-doodschieten-van-de-wolf-in-wapse>

“Bij de vaststelling van de in casu toe te passen sanctie wegens niet-nakoming van de verplichtingen van artikel 12, lid 1, onder a), en artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn, is het verder relevant, zoals de advocaat-generaal in punt 69 van haar conclusie opmerkt, dat het op basis van de nationale wetgeving niet mogelijk was om binnen een korte termijn gepast te reageren op het gedrag van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde wolf en aldus de risico's vroegtijdig tot een minimum te beperken. Evenmin blijkt dat het nationale rechtskader in dat opzicht een wetenschappelijk gefundeerde regeling of wetenschappelijk gefundeerde richtsnoeren bevat.”¹⁸

- 6.6. Kortom, aangezien GS geen wettelijke exclusieve taak hebben om in een noodsituatie in te grijpen en de wolf te laten afschieten in het kader van handhaving van de openbare orde (voorkomen van een ramp), is er in beginsel geen sprake van strafrechtelijke immuniteit van (i) de provincie (als rechtspersoon) dan wel (ii) zij die opdracht hebben gegeven tot het strafbare feit (denk aan GS) en (iii) zij die aan de verboden gedraging feitelijk leiding hebben gegeven. Het is vanuit dit perspectief bezien dan ook opportuun om de burgemeestersbevoegdheid in te zetten ingeval van een noodsituatie.

Strafuitsluitingsgronden

- 6.7. U heeft ons gevraagd of als GS zouden besluiten tot ingrijpen (of feitelijk hebben laten ingrijpen) met betrekking tot de wolf (verstoring, vangen, afschot) en dit als een misdrijf zou worden vervolgd door het OM, of er dan een beroep mogelijk is op strafuitsluitingsgronden. Ook hier geldt dat we gelet op de scope van dit advies deze vraag op hoofdlijnen beantwoorden en we adviseren om bij behoefte aan gedetailleerd advies een strafrechtjurist te betrekken.
- 6.8. Onder strafuitsluitingsgronden vallen:
- (a) rechtvaardigingsgronden
 - (b) schulduitsluitingsgronden
- 6.9. Een rechtvaardigingsgrond ontnemt het wederrechtelijk karakter aan een gedraging. De gedraging wordt niet als strafbaar feit beschouwd en is daarmee niet langer in strijd met de wet. Er zijn vijf rechtvaardigingsgronden waarvan er vier zijn opgenomen in het Wetboek van Strafrecht en één is ontwikkeld in de jurisprudentie.
- 6.10. In de tabel hieronder is samengevat welke rechtvaardigingsgronden er zijn en welke relevant zouden kunnen zijn in het geval waarin GS (de provincie) strafrechtelijk zou worden vervolgd voor vanwege het schenden van de Omgevingswet c.q. het Bal.

¹⁸ HvJ 11 juni 2020, ECLI:EU:C:2020:458 (Roemeense Wolf), punt 60.

Rechtvaardigingsgronden	Bron	Inhoud	Relevantie
Overmacht als noodtoestand	Artikel 40 Sr	Overmacht als noodtoestand gaat over conflicterende plichten. Het gaat enerzijds om de plicht om de wet na te leven en anderzijds om een andere plicht, zoals (vaak) het bijstaan van een persoon in nood of een hulpbehoevend persoon. De proportionaliteit en subsidiariteit spelen steeds een rol: de gedraging moet proportioneel zijn gelet op het beoogde doel en er mogen geen minder ingrijpende opties zijn.	Mogelijk van toepassing: In een acute levensbedreigende situatie voor (een) mens(en) zou deze grond kunnen opgaan als er op dat moment geen andere minder ingrijpende opties zijn dan het zonder omgevingsvergunning verstoren, vangen of doden van de wolf en de actie proportioneel is. Dit vraagt om nauwe betrokkenheid van wolvendeskundige(n).
Noodweer	Artikel 41 lid 1 Sr	Dit gaat over de situatie dat het strafbare feit is begaan omdat die was geboden door noodzakelijke verdediging van het eigen lijf of dat van een ander, van de eerbaarheid of goed tegen een ogenblikkelijke, wederrechtelijke aanranding.	Zeer waarschijnlijk niet toepassing: Noodweer gaat weliswaar (ook) over een situatie waarin andere personen worden verdedigd, maar het moet gaan om een acute aanranding (aanval/confrontatie met de wolf) of als duidelijk is dat zo'n aanval/confrontatie aanstaande is. Als de aanval/confrontatie is afgelopen en GS daarna ingrijpen is dat zeer waarschijnlijk geen noodweer.

Bevoegd ambtelijk bevel	Artikel 43 lid 1 Sr	Iemand die handelt ter uitvoering van een bevoegd ambtelijk bevel pleegt geen strafbaar feit.	Niet van toepassing: Er is juist geen sprake van een bevoegd ambtelijk bevel.
Wettelijk voorschrift	Artikel 42 Sr	Iemand die handelt ter uitvoering van een wettelijk voorschrift pleegt geen strafbaar feit.	Niet van toepassing: Er is geen wettelijk voorschrift op basis waarvan het ingrijpen is toegestaan.
Geen materiele wederrechtelijkheid	Jurisprudentie	Dit gaat over de situatie dat iemand juist door het overtreden van de wet de doelstelling van de wet beter heeft nageleefd.	Niet van toepassing: Geen sprake van het beter naleven van een doelstelling van de geschonden bepalingen uit de Omgevingswet/Bal. Deze bepalingen gaan juist over de bescherming van de wolf en niet over de veiligheid van mensen.

- 6.11. Schulduitsluitingsgronden zijn redenen en omstandigheden die maken dat de dader van een strafbaar feit geen verwijt kan worden gemaakt ten aanzien van het plegen van het feit. Anders dan bij de rechtvaardigingsgronden is wel steeds sprake van een strafbaar feit. Voor de volledigheid bespreken we hieronder in de tabel de schulduitsluitingsgronden, maar zoals blijkt uit de omschrijving van deze gronden, zijn deze niet van toepassing in de situatie dat GS in een noodsituatie zouden ingrijpen jegens de wolf de Omgevingswet c.q. het Bal overtreden.

Schulduitsluitingsgronden	Bron	Inhoud	Relevantie
Ontoerekeningsvatbaarheid	Artikel 39 Sr	Het gaat hier om een persoon die een gedraging verricht en bij die persoon sprake is van een gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van de geestvermogens hetgeen aanwezig moet zijn op het moment dat de persoon het strafbare feit begaat. Ook moet er een causaal verband zijn	Niet van toepassing: Geen sprake van een strafbaar feit dat wordt gepleegd door een of meer personen met een gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van de geestvermogens.

		tussen de stoornis en het strafbare feit. Ten slotte mag er geen reden zijn om de verdachte het strafbare feit niet toe te rekenen.	
Psychische overmacht	Artikel 40 lid 1 Sr	De pleger van het strafbare feit kon en hoefde redelijkerwijs geen weerstand te bieden tegen een van buiten komende drang. De wilsvrijheid van deze persoon is aangetast en daardoor kan hem geen verwijt worden gemaakt ten aanzien van het plegen van het strafbare feit.	Niet van toepassing: Geen sprake van een strafbaar feit dat wordt gepleegd door een of meer personen die geen weerstand konden en hoefden te bieden tegen een externe drang.
Noodweerecces	Artikel 41 lid 2 Sr	Hiervoor gelden strengere regels dan bij noodweer. De aanranding moet in strijd zijn met de wet en op het moment van het plegen van het strafbare feit (de verdediging) aan de gang zijn. Daarnaast mogen er geen alternatieven aan de orde zijn geweest, waardoor de verdachte zich aan de aanval had kunnen onttrekken én de gekozen verdediging moet geboden zijn. Ten slotte moet er worden voldaan aan het dubbele causaliteitsvereiste. Het excès moet zijn veroorzaakt door een hevige emotie die wordt veroorzaakt door de aanranding.	Niet van toepassing: De aanval door de wolf is geen wederrechtelijke aanval. De kans is bovendien heel klein dat zich een situatie voordoet waarin de aanval /confrontatie met een wolf nog steeds aan de gang is en er dan wordt ingegrepen op last van GS. Verder zou degene op last van GS ingrijpt en een ander verdedigt tegen de wolf ook nog bevangen moeten zijn door een hevige emotie waardoor hij verder gaat dan noodzakelijk is voor de verdediging en (bijvoorbeeld) de wolf afschiet in plaats van verjaagt of anderszins verstoort of vangt.
Onbevoegd ambtelijk bevel	Artikel 43 lid 2 Sr	Een onbevoegd gegeven ambtelijk bevel heft de strafbaarheid van een gedraging niet op, tenzij de verdachte te goeder trouw het bevel als bevoegd gegeven mocht beschouwen. De nakoming van het bevel moet wel binnen de kring van zijn ondergeschiktheid	Niet van toepassing op GS of provincie als verdachte(n). Dit heeft betrekking op degenen die een onbevoegd ambtelijk bevel uitvoeren.

		liggen. Ofwel: er kon van de verdachte niet anders worden verwacht, dan dat hij het bevel op zou volgen.	
--	--	--	--

zie doc. 51

