

NOTITIE

datum : 23 juli 2024
aan : Gedeputeerde Staten van Utrecht
t.a.v. : 5.1.2.e 5.1.2.e
5.1.2.e en 5.1.2.e
van : 5.1.2.e @straatmankoster.nl
5.1.2.e @straatmankoster.nl
onze ref. : DMS05-710455381-36
betreft : Provincie Utrecht / Advies noodscenario's wolf

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

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.

overtreding van de Omgevingswet aan de orde is en er dus geen omgevingsvergunning nodig is.

- (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 vooralsnog 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 alvast zo'n omgevingsvergunning voor te bereiden.

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.

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 (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 ons eerste advies van 18 juli 2024 zijn wij hierop ingegaan.

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 gezien 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.² 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 beoordeling door een wolvendeskundige van de specifieke situatie en het gedrag van

² 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.

een specifieke (probleem)wolf, is daarbij essentieel.³ 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.⁴

- 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.

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

³ 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.

⁴ 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.

- 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).⁵
- 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

⁵ Op grond van artikel 1a lid 1 van de Wet op de economische delicten.

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.

- 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**").⁶ 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.⁷
- 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.

⁶ 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

⁷ Zie o.a.: HvJ 11 juni 2020, ECLI:EU:C:2020:458 (5.1.2.e), r.o. 40, ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:105 en Rechtbank Midden-Nederland 26 mei 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:2449.

- 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 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.”⁸

- 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.⁹
- 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.¹⁰ 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.

⁸ Conclusie HvJ, 11 juni 2020, ECLI:EU:C:2020:93 (Roemeense wolf), punt 60 e.v.

⁹ Zie EU HvJ 11 juli 2024, ECLI:EU:C:2024:595 (Oostenrijkse wolf).

¹⁰ 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

- 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.¹¹
- 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).¹² Kortom, vanuit juridisch oogpunt gaat 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 nuttig om alvast zo'n omgevingsvergunning voor te bereiden.

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.

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

¹² AG HvJ EU 13 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 handelen¹³:

“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:

¹³ <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.”¹⁴

- 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.

¹⁴ HvJ 11 juni 2020, ECLI:EU:C:2020:458 (Roemeense Wolf), punt 60.