

## Advies

## Aan

Gedeputeerde Staten

## 1. Onderwerp

Het bezwaar van Stichting De Faunabescherming te Amstelveen (hierna: bezwaarde) vertegenwoordigd door Prakken d'Oliveira advocaten, van 4 november 2022, gericht tegen het besluit van Gedeputeerde Staten (hierna: GS) van 27 oktober 2022, zaaknummer 2022-014861, waarbij aan Team handhaving van de afdeling VVHH van de provincie Gelderland een ontheffing op grond van hoofdstuk 3 van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) is verleend voor het opzettelijk verstoren van wolven met een paintballgeweer.

De commissie Rechtsbescherming (hierna: Commissie) heeft alle aan haar beschikbaar gestelde stukken betrokken bij dit advies.

Het bezwaarschrift is behandeld tijdens de hoorzitting van de Commissie op 20 december 2022, waar GS en Nationaal Park De Hoge Veluwe (hierna: derde-belanghebbende) een toelichting op hun standpunten hebben gegeven. Korthedshalve verwijst de Commissie naar het bijgevoegde verslag van de hoorzitting. Bezwaarde heeft er, ondanks het kunnen kennisnemen van het schriftelijk commentaar van GS voorafgaand aan de hoorzitting, voor gekozen niet bij de hoorzitting aanwezig te zijn.

## 2. Conclusie

De Commissie is van oordeel dat met inachtneming van onderstaande de geconstateerde (motiverings) gebreken kunnen worden hersteld en de ontheffing in heroverweging met de aanvullende voorschriften in stand kan blijven. Er is dan geen grondslag om proceskosten te vergoeden.

## 3. Overwegingen

De Commissie heeft hiervoor de volgende overwegingen.

## 3.1 Ontvankelijkheid

Het bezwaarschrift is tijdig ingediend en voldoet aan de gestelde eisen. Bezwaarde is, als geadresseerde en gelet op haar doelstelling, als belanghebbende bij het bestreden besluit aan te merken. Het bezwaar is daarom ontvankelijk.

### 3.1 De voorgeschiedenis en het bestreden besluit

### 3.2 Bezwaren

Bezwaarde is het niet eens met het bestreden besluit en heeft bij schrijven van 4 november 2022, bezwaar gemaakt.

Kort samengevat worden de navolgende bezwaren aangevoerd:

1. De wolf is een strikt beschermde soort, Nederlandse wolven horen bij Duits-Poolse populatie die in een ongunstige staat van instandhouding verkeert;
2. Ontheffing voor de hele provincie is veel te ruim;
3. Er is niet gedefinieerd wat onder probleemgedrag of afwijkend gedrag moet worden verstaan en hoe dat wordt vastgesteld. Een ecologische beoordeling ontbreekt;
4. Noodzaak ingrijpen bij alle mogelijke wolven met afwijkend gedrag in de hele provincie is niet aangetoond;
5. Onderzoek waaruit probleem-/afwijkende gedrag bestaat en onder wiens verantwoordelijkheid dit is ontstaan en door welke oorzaak, ontbreekt. Het wegnemen van de oorzaak is cruciaal i.v.m. andere oplossing in de zin van de wet;
6. I.v.m. de strikte toets aan het vereiste van noodzaak en ontbreken van alternatieven in artikel 3.8, vijfde lid, van de Wnb, had een ecooloog gespecialiseerd in wolven geraadpleegd moeten worden;
7. Alternatieve oplossingen zijn niet onderzocht (afsluiten gebied waar wolf zit voor mensen, en regelen dat publiek op paden dient te blijven);
8. De wolf is niet het probleem maar de mensen die benaderen en voeren;
9. De ontheffing is in strijd met artikel 3:24 van de Wnb; schieten met een paintball geweer leidt tot onnodig leiden. Er is geen garantie dat de wolf niet onherstelbaar wordt beschadigd. Er bestaat geen enkele ervaring of wetenschappelijk onderzoek naar het op deze wijze beschieten van wolven.
10. Niet bekend is hoe de overige wolven uit de roedel zullen reageren op een geveerd exemplaar. Dit kan tot verstoring en negatieve effecten op de populatie leiden. Op welke vervolgactie is markeren met verf gericht?;
11. Hoe kan de wolf wegtrekken naar een ander leefgebied, nu deze is opgesloten in omheind gebied van de Veluwe waarbij de gesubsidieerde ecoducten met hekken gebarricadeerd zijn;
12. Zonder ecologisch en ethologisch onderzoek en rapportage van een wolvendeskundige van de universiteit of een onderzoeksinstituut, kan niet worden uitgesloten dat er een kans is dat een beschoten niet mensenschuwe wolf, door het beschieten juist valst wordt in plaats van mensenschuw;
13. De wettelijke vereisten voor de ontheffing vergen meer waarborgen en omschrijving van de "probleemsituaties" waarin geschoten mag worden;
14. Niet duidelijk is wie de ontheffing mag gebruiken en over welke minimale en getoetste vaardigheden de gebruiker moet beschikken.

Bezwaarde verzoekt om proceskostenvergoeding.

**Datum**  
24 januari 2023

**Zaaknummer**  
2022-015316

**Blad**  
3 van 9

### **3.3 Nieuwe feiten en/of omstandigheden**

Bezwaarde heeft hangende de bezwarenprocedure de voorzieningenrechter verzocht om een voorlopige voorziening te treffen. De voorzieningenrechter van de rechtbank Midden-Nederland heeft in eerste instantie als ordemaatregel op 16 november 2022 de ontheffing mondeling geschorst. Bij uitspraak van 30 november 2022 heeft de voorzieningenrechter de schorsing gehandhaafd, waarbij het besluit van 27 oktober 2022 is geschorst tot zes weken na de bekendmaking van de beslissing op bezwaar. Samengevat: GS hebben de noodzaak voor de ontheffing onvoldoende onderbouwd en hebben onvoldoende onderzoek naar alternatieven uitgevoerd.

### **3.4 Reactie van GS op de bezwaren**

GS hebben in het schriftelijk commentaar van 5 december 2022 aangegeven op grond van de door bezwaarde aangevoerde gronden en de uitspraak van de voorzieningenrechter mogelijkheden te zien om de verleende ontheffing in stand te laten, door aanvullende voorschriften in de ontheffing op te nemen.

Het gaat dan om de volgende aanvullende voorschriften:

- *De ontheffing geldt uitsluitend op het gebied van het Nationaal Park De Hoge Veluwe (het park), dit voorschrift treedt dan in de plaats van het huidige voorschrift 1;*
- *Tijdens de uitvoering van de ontheffing zorgt de houder van de ontheffing er voor dat een tweede persoon aanwezig is om het publiek ter plaatse te informeren en de actie op beeld vast te leggen t.b.v. monitoring van het effect. Dit wordt dan toegevoegd aan voorschrift 8;*
- *De ontheffing geldt voor die wolven die afwijkend gedrag vertonen waarbij onder afwijkend gedrag wordt verstaan gedrag waarbij een wolf mensen of hun voertuigen benadert binnen een afstand van 30 meter, dit wordt dan toegevoegd aan voorschrift 9;*
- *De ontheffing wordt slechts toegepast in situaties waarin op dat moment afwijkend gedrag wordt vertoond. Tijdens de uitvoering dient de houder van de ontheffing er voor zorg te dragen dat de veiligheid van aanwezige mensen is gegarandeerd. Om die veiligheid te waarborgen wordt de wolf eerst met handgebaren en luid spreken op voldoende afstand van mens of voertuig verjaagd, gebruik van de paintball volgt daarna. Voor het toepassen van paintballmiddel geldt een minimumafstand van 15 meter en een maximumafstand van 30 meter, daarbij dient gericht te worden op de bilspier en alleen indien sprake is van een stilstaande of langzaam bewegende wolf zodat nauwkeurig gericht kan worden. Dit betreft dan een nieuw voorschrift dat als voorschrift 11 aan de ontheffing wordt toegevoegd;*
- *Van de uitvoering wordt een logboek bijgehouden, dit wordt dan toegevoegd als voorschrift 12.*

### **3.5 Beoordeling van het besluit en de daartegen ingediende bezwaren**

De relevante wettelijke bepalingen zijn opgenomen in de bijlage.

Een ontheffing moet op basis van artikel 3.8 van de Wnb, aan drie criteria worden getoetst:

1. Er mag geen andere bevredigende oplossing zijn;
2. Er moet sprake zijn van één van de limitatief in het artikel genoemde ontheffingsgronden;
3. Er mag geen sprake zijn van een verslechtering van de staat van instandhouding van de soort.

**Datum**

24 januari 2023

**Zaaknummer**

2022-015316

**Blad**

4 van 9

De Commissie overweegt allereerst dat zij, met de voorzieningenrechter, concluderen dat het bestreden besluit niet of niet volledig in stand kan blijven. De onderbouwing in de ontheffing dat het opzettelijk verstoren van de wolf in het belang is van de openbare veiligheid schiet tekort.

Daarnaast overweegt de Commissie, met de voorzieningenrechter, dat GS onvoldoende hebben onderbouwd dat geen sprake is van bevredigende alternatieven. De motivering van de ontheffing doorstaat de voorlopige rechtmatigheidstoets niet.

De Commissie constateert, met de voorzieningenrechter, de navolgende gebreken:

- De noodzaak van de ontheffing is onvoldoende onderbouwd. GS hebben geen tot nauwelijks inzicht gegeven in de incidenten met en/of het gedrag van de wolf die aanleiding hebben gevormd voor het aanvragen en het verlenen van de ontheffing. Of sprake is van 'slechts' nieuwsgierigheid van de (jonge) wolf of daadwerkelijk afwijkend gedrag dat een gevaar oplevert voor de mens, is niet onderzocht door bijvoorbeeld een etholoog. Een verslag hierover ontbreekt;
- Het is niet duidelijk waarom GS hebben afgezien van het zenderen van wolven zoals dat in sommige onderzoeken is aanbevolen;
- GS zullen uitleg moeten geven in hoeverre de openbare veiligheid in het gedrang komt buiten de grenzen van het park;
- GS hebben de ontheffing ook op het punt van de vraag of er geen andere bevredigende oplossing is, onvoldoende gemotiveerd. GS hebben ook te weinig onderzoek gedaan naar mogelijkheden waarbij bij wijze van spreken niet de mens maar juist de wolf beschermd wordt;
- Of het paintballgeweer de wolf niet zal verwonden en of de verfmarkering zal verontrusten of verstoren, is eveneens niet duidelijk. Informatie van deskundigen en hun advisering hierover ontbreekt. De interne werkinstructie waarnaar voor wat betreft praktische uitvoering, zoals de minimale en maximale schietafstand, de veiligheid van toezichthouders en anderen, de uitvoerbaarheid van het middel en het beoogd effect wordt verwezen, zit niet bij de stukken en is niet aan de ontheffing gekoppeld;
- GS zullen het gestelde dat er geen afbreuk wordt gedaan aan de gunstige staat van instandhouding verder moeten verduidelijken in de te nemen beslissing op bezwaar;
- Daarnaast is in de ontheffing ten onrechte verwezen naar artikel 3.9, eerste en tweede lid, van de Wnb. GS hebben de ontheffing willen beperken tot de wolf die afwijkend gedrag vertoont, dit blijkt echter niet uit de ontheffing. Bovendien ontbreekt een definitie van wat moet worden verstaan onder afwijkend gedrag en hoe een toezichthouder moet vaststellen of hiervan sprake is.

In zoverre acht de Commissie de bezwaren gegrond. Omdat GS tot een volledige heroverweging van het primaire besluit op grondslag van het bezwaar dienen over te gaan en de Commissie daarbij tot een zo finaal mogelijk advies wil komen, heeft de Commissie zich voor de vraag gesteld of de ontheffing, gelet op de uitspraak van de voorzieningenrechter en met inachtneming van de aanvullende voorschriften zoals GS die in het schriftelijk commentaar hebben opgenomen, in stand kan blijven.

Allereerst merkt de Commissie het navolgende op. Omdat de ontheffing door GS aan de eigen organisatie van de provincie is verstrekt, gaat de Commissie er vanuit dat de vraag of de grondslag van de aanvraag wordt verlaten, geen onderwerp van geschil is.

**Datum**

24 januari 2023

**Zaaknummer**

2022-015316

**Blad**

5 van 9

Vervolgens adviseert de Commissie GS om in heroverweging de noodzaak van de ontheffing in relatie tot het belang van de volksgezondheid, de openbare veiligheid of andere dwingende redenen van groot openbaar belang, beter te motiveren. GS hebben in de ontheffing niet inzichtelijk gemaakt welke meldingen de provincie heeft ontvangen over wolven die in oktober van 2022 dichtbij mensen kwamen en ook de klachten van gemeentes zijn niet in het procesdossier opgenomen. Dat het voor het verlenen van een ontheffing niet noodzakelijk is dat er zich daadwerkelijk incidenten tussen wolf en mens hebben voorgedaan, doet naar de mening van de Commissie niet af aan het feit dat de concrete dreiging daartoe wel dient te worden aangetoond en onderbouwd.

Tot slot overweegt de Commissie, op grondslag van de door bezwaarde aangevoerde gronden van bezwaar (waarbij de nummering van de bezwaargronden is aangehouden), met inachtneming van de aanvullende voorschriften van GS zoals opgenomen in het schriftelijk commentaar, en gelet op de genoemde gebreken het navolgende.

Ad 1. De Commissie stelt vast dat niet in geschil is dat de wolven bij de Duits-Poolse populatie horen die in ongunstige staat van instandhouding verkeert. Ook voor strikt beschermde soorten is onder voorwaarden een ontheffing mogelijk. De Commissie adviseert GS het gestelde dat er geen afbreuk wordt gedaan aan de gunstige staat van instandhouding verder te verduidelijken in de te nemen beslissing op bezwaar;

Ad 2. Naar de mening van de Commissie wordt aan dit bezwaar tegemoet gekomen omdat de ontheffing uitsluitend zal gelden op het grondgebied van derde-belanghebbende. Dit is ook niet onderbouwd weersproken door bezwaarde. Gelet op het feit dat GS slechts melding hebben gemaakt van incidenten die zich op het terrein van derde-belanghebbende hebben voorgedaan, acht de Commissie de territoriale beperking voldoende gemotiveerd;

Ad 3. Naar de mening van de Commissie wordt ook aan dit bezwaar tegemoet gekomen door aan voorschrift 9 toe te voegen dat onder afwijkend gedrag wordt verstaan, gedrag waarbij een wolf mensen of hun voertuigen benadert binnen een afstand van 30 meter. De Commissie is van mening dat GS voor deze definitie voldoende steun hebben kunnen vinden in de deskundigenadviezen en de toelichting van de wolvendeskundige ter zitting. Bezwaarde heeft dit ook niet onderbouwd weerlegd of weersproken;

Ad 4. Verwezen wordt naar ad 2.;

Ad 5. De derde-belanghebbende heeft gesteld dat er strikter wordt gecontroleerd en gehandhaafd op het voeren van dieren en het verlaten van de paden door mensen. De Commissie overweegt dat bezwaarde dit niet onderbouwd heeft weerlegd of weersproken. De Commissie heeft dan ook geen reden om aan de stelling van derde-belanghebbende te twijfelen. Er hebben zich ook geen incidenten meer voorgedaan sinds verlening van de ontheffing tot aan de hoorzitting;

Ad 6. Naar de mening van de Commissie mogen GS zich baseren op het bij de processtukken overgelegde deskundigenadvies (bijlage 13) en de ter zitting gegeven nadere toelichting door de wolvendeskundige, nu bezwaarde geen concrete aanknopingspunten voor twijfel aan de juistheid of volledigheid ervan naar voren heeft gebracht;

Ad 7. Ter zitting en in bijlage 4 is onderbouwd dat wolven een groot territorium nodig hebben en ter zitting is aangegeven dat de wolven zich in het gehele park bevinden. De Commissie adviseert GS om in de heroverweging beter te motiveren waarom het voor mensen afsluiten van het gebied waar de wolf zich bevindt, geen optie is;



**Datum**

24 januari 2023

**Zaaknummer**

2022-015316

**Blad**

6 van 9

Ad 8. Verwezen wordt naar ad 5 en ad 7;

Ad 9. Naar de mening van de Commissie is artikel 3:24, van de Wnb niet van toepassing, aangezien geen sprake is van het doden of vangen van wolven. Bezwaarde stelt ten onrechte dat er geen enkele ervaring of wetenschappelijk onderzoek naar het op deze wijze van beschieten van wolven is. GS hebben gewezen op het rapport Yellowstone en de factfinding study. Naar de mening van de Commissie hebben GS, daartoe ondersteunt door de deskundige ter zitting, afdoende gemotiveerd dat de gestelde voorschriften voldoende waarborgen bieden voor de toepassing van het gekozen middel. Bezwaarde heeft dit niet onderbouwd weerlegd of weersproken;

Ad 10. Naar de mening van de Commissie heeft de deskundige ter zitting afdoende uitgelegd dat toepassing van het paintballgeweer en de verf niet tot verstoring en negatieve effecten op de populatie zal leiden. Dit is door bezwaarde ook niet weerlegd door middel van een deskundig tegenadvies. Overigens merkt de Commissie wel op dat GS en de deskundige de noodzaak van toepassing van gekleurde verf niet afdoende hebben onderbouwd en bovendien hebben aangegeven dat kleurloze munitie voldoende is voor het beoogde effect in de aan de orde zijnde situatie. De Commissie adviseert GS dit in heroverweging te betrekken;

Ad 11. Naar de mening van de Commissie heeft de deskundige ter zitting uitgelegd dat de wolf zich door het betreffende hekwerk niet zal weerhouden het park te verlaten; de wolf is ook binnengekomen, is een goede graver en dus zal de wolf hier ook weer uit kunnen komen. Bezwaarde heeft dit ook niet onderbouwd weerlegd of weersproken;

Ad 12. Naar de mening van de Commissie heeft de wolvendeskundige door uitleg van het gedrag van de wolf ter zitting, hetgeen niet onderbouwd is weerlegd of weersproken, plausibel onderbouwd dat de wolf door beschieting met een paintballgeweer niet vals wordt. Mocht uit de toepassing in de praktijk blijken dat wolven wel vals gedrag gaan vertonen, kan dit, naar de mening van de Commissie aanleiding zijn de ontheffing te wijzigen/aan te passen of wellicht in te trekken. Het bijhouden van een logboek kan bijdragen aan een goede monitoring van het middel in de praktijk;

Ad 13. en ad 14. Naar de mening van de Commissie wordt aan deze bezwaren tegemoet gekomen door aanvulling van de, niet weerlegde en weersproken, voorschriften 8, 9 en toevoeging van voorschrift 11 en 12.

De Commissie merkt ten overvloede op dat het haar heeft verbaasd dat GS, blijkens het schriftelijk commentaar van 5 december 2022 (pagina 4 van 6), desgevraagd richting onderzoeksinstituten hebben aangegeven geen bezwaar te hebben tegen het zenderen van wolven op eigen initiatief en kosten mits de onderzoeksdoelstelling duidelijk is en dit de afschrikreactie niet in de weg zit. In het schriftelijk commentaar en ter zitting hebben GS beargumenteerd waarom zenderen vanwege de grote impact op de wolf terughoudend moet worden toegepast. Waarom dat niet zou gelden wanneer dat op initiatief en kosten van onderzoeksinstituten gebeurt, ontgaat de Commissie. En bovendien is voor het zenderen van wolven ook ontheffing nodig.

**Datum**

24 januari 2023

**Zaaknummer**

2022-015316

**Blad**

7 van 9

**3.7 Conclusie**

De Commissie is van oordeel dat met inachtneming van vorenstaande de geconstateerde (motiverings) gebreken kunnen worden hersteld en de ontheffing in heroverweging met de aanvullende voorschriften in stand kan blijven.

**3.8 Vergoeding proceskosten**

Voor een vergoeding van kosten ex artikel 7:15, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht, is slechts grond indien het bestreden besluit moet worden herroepen wegens een aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid. Naar het oordeel van de Commissie is hiervan gelet op de conclusie geen sprake. Het verzoek om een vergoeding van de kosten moet derhalve worden afgewezen.

voorzitter

5.1.2e

secretaris

5.1.2e

**Datum**  
24 januari 2023

**Zaaknummer**  
2022-015316

**Blad**  
8 van 9

Bijlage: Relevante wettelijke bepalingen

**Artikel 3.5, eerste, tweede en vierde lid, Wnb**

1. Het is verboden in het wild levende dieren van soorten, genoemd in bijlage IV, onderdeel a, bij de Habitatrichtlijn, bijlage II bij het Verdrag van Bern of bijlage I bij het Verdrag van Bonn, met uitzondering van de soorten, bedoeld in artikel 1 van de Vogelrichtlijn, in hun natuurlijk verspreidingsgebied opzettelijk te doden of te vangen.
2. Het is verboden dieren als bedoeld in het eerste lid opzettelijk te verstoren.  
  
(...)
3. Het is verboden de voortplantingsplaatsen of rustplaatsen van dieren als bedoeld in het eerste lid te beschadigen of te vernielen.

**Artikel 3.8, eerste en vijfde lid Wnb**

1. Gedeputeerde staten kunnen ontheffing verlenen van een of meer van de verboden, bedoeld in de artikelen 3.5 en 3.6, tweede lid, ten aanzien van dieren of planten van daarbij aangewezen soorten, dan wel ten aanzien van de voortplantingsplaatsen, rustplaatsen of eieren van dieren van daarbij aangewezen soorten.
5. Een ontheffing of een vrijstelling wordt uitsluitend verleend, indien is voldaan aan elk van de volgende voorwaarden:
  - a. er bestaat geen andere bevredigende oplossing;
  - b. zij is nodig:
    - 1°. in het belang van de bescherming van de wilde flora of fauna, of in het belang van de instandhouding van de natuurlijke habitats;
    - 2°. ter voorkoming van ernstige schade aan met name de gewassen, veehouderijen, bossen, visgronden, wateren of andere vormen van eigendom;
    - 3°. in het belang van de volksgezondheid, de openbare veiligheid of andere dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard en met inbegrip van voor het milieu wezenlijke gunstige effecten;
    - 4°. voor onderzoek en onderwijs, repopulatie of herintroductie van deze soorten, of voor de daartoe benodigde kweek, met inbegrip van de kunstmatige vermeerdering van planten, of



**Datum**

24 januari 2023

**Zaaknummer**

2022-015316

**Blad**

9 van 9

5°.om het onder strikt gecontroleerde omstandigheden mogelijk te maken op selectieve wijze en binnen bepaalde grenzen een beperkt, bij de ontheffing of vrijstelling vastgesteld aantal van bepaalde dieren van de aangewezen soort te vangen of onder zich te hebben, onderscheidenlijk een beperkt bij de ontheffing of vrijstelling vastgesteld aantal van bepaalde planten van de aangewezen soort te plukken of onder zich te hebben;

c. er wordt geen afbreuk gedaan aan het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan.

**Artikel 5.3 van de Wnb**

1. Aan een vrijstelling, vergunning of ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden.
2. Een vrijstelling, vergunning of ontheffing kan onder beperkingen worden verleend.
3. Vrijstellingen, vergunningen en ontheffingen kunnen aan een geldigheidsduur worden gebonden.
4. Het is verboden te handelen in strijd met de bij een vergunning of ontheffing gestelde voorschriften.
5. Het eerste, tweede, derde en vierde lid zijn van overeenkomstige toepassing op een krachtens artikel 3.18, eerste of vierde lid, gegeven opdracht.