

# Advies

**Aan**

Gedeputeerde Staten

## 1. Onderwerp

Het bezwaarschrift van Stichting De Faunabescherming te Amstelveen (hierna: bezwaarde), vertegenwoordigd door mr. B.N. Kloostra van Prakken d'Oliveira advocaten, gericht tegen het besluit van Gedeputeerde Staten (hierna: GS) van 3 mei 2024, waarbij aan de Faunabeheereenheid Gelderland te Arnhem (hierna: derde-belanghebbende), een vergunning flora- en fauna-activiteit is verleend, op basis van de Omgevingswet (hierna: Ow) en het Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna: Bkl), voor het opzettelijk verstoren van de betreffende wolf met afwijkend gedrag/ wolven met afwijkend gedrag met een paintballgeweer en bijbehorende projectielen in het werkingsgebied (de gemeenten Ermelo, Putten, Harderwijk, Nunspeet, Elburg, Oldebroek, Heerde, Epe, Apeldoorn en Barneveld) voor de duur van 18 maanden.

Het bezwaar is behandeld tijdens de hoorzitting van de Commissie op 9 juli 2024, waar bezwaarde, GS en derde-belanghebbende, een toelichting op hun eigen standpunten hebben gegeven. De Commissie verwijst naar het bijgevoegde verslag van de hoorzitting.

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

## 2. Conclusie

De Commissie komt primair tot de conclusie dat als gevolg van het ontbreken van een (schriftelijke) aanvraag en daarmee het niet voldoen aan artikel 4:1 Awb jo. artikel 5.1 Omgevingswet en artikel 7.2 van de Omgevingsregeling, het besluit ofwel moet worden herroepen of dat de motivering moet worden verbeterd. Daarbij concludeert de Commissie voorts dat de reikwijdte en omvang van de vergunning onduidelijk is en de tekst van de vergunning daarin ambivalent is. Het besluit moet – indien het niet reeds wordt herroepen vanwege het ontbreken van een schriftelijke aanvraag – op die punten worden aangevuld en verbeterd.

Inhoudelijk adviseert de Commissie beter aan te tonen en te motiveren dat sprake is van afwijkend gedrag en dat er geen bevredigende oplossing/ geen alternatief, bestaat anders dan het gebruik van een paintballgeweer om de openbare veiligheid te waarborgen.

GS zullen op het verzoek om vergoeding van de proceskosten een oordeel moeten geven bij en met inachtneming van de beslissing op bezwaar.

**Datum**  
26 augustus 2024

**Zaaknummer**  
2024-006754

**Blad**  
2 van 12

De Commissie heeft hiervoor de volgende overwegingen.

### 3. De Commissie kan het bezwaar inhoudelijk behandelen

GS ontvingen het bezwaarschrift van 5 mei 2025, op 5 mei 2024. Het bezwaarschrift is op tijd ingediend. Het bezwaarschrift voldoet aan de daaraan gestelde eisen. Naar de mening van de Commissie is bezwaarde belanghebbende bij het bestreden besluit, gelet op de doelstelling in de statuten van bezwaarde. Het bezwaar is ontvankelijk en kan daarom inhoudelijk worden behandeld.

### 4 De aanleiding voor het besluit

Sinds eind januari 2024 zijn bij het Wolvenmeldpunt en de provincie regelmatig meldingen (ruim 20 meldingen) binnengekomen over minstens één jonge wolf, vermoedelijk een wolvin, met geringe schuwheid ten opzichte van mensen en voertuigen in de omgeving Het Leuvenumse Bos en Speuld in Ermelo. Dit gedrag van de wolf manifesteert zich door enige tijd stil te blijven staan of geïnteresseerd naar mensen te kijken op wisselende afstanden, voordat de wolf zijn weg vervolgt. Daarnaast hebben zich enkele ontmoetingen voorgedaan, waarbij een wolf meerdere malen duidelijk op de aanwezigheid van een auto reageert of zodanig negeert dat dit volgens GS niet meer aan te merken valt als normaal of toevallig gedrag. Het gedrag van de wolf wordt volgens GS waarschijnlijk veroorzaakt door voedselconditionering. GS hebben van deskundigen het advies gekregen om maatregelen te nemen voordat het wolvengedrag escaleert met alle gevolgen van dien, dit door middel van het toepassen van een aversieve conditionering. GS willen in het belang van de openbare veiligheid ingrijpen om erger te voorkomen. Voor de omkering van het gedrag van de wolf willen GS een paintballgeweer inzetten.

### 5. Het besluit van 3 mei 2024

#### **Motivering van het besluit**

GS hebben op 3 mei 2024, na korte afstemming, aan derde-belanghebbende een vergunning verleend voor het opzettelijk verstoren van de betreffende wolf met afwijkend gedrag/ wolven met afwijkend gedrag met een paintballgeweer en bijbehorende projectielen in het werkingsgebied weergegeven in figuur 1 van bijlage 2 van het besluit.

GS hebben zeventien algemene voorschriften aan de vergunning verbonden, waaronder het werkingsgebied en de werkingsduur (18 maanden). GS overwegen dat het afwijkend gedrag van een wolvin heeft genoopt tot ingrijpen. De vergunning wordt specifiek verleend in het belang van de openbare veiligheid. GS verwijzen naar het advies van de wolvengedragsdeskundige en beargumenteren waarom er geen andere

**Datum**  
26 augustus 2024

**Zaaknummer**  
2024-006754

**Blad**  
3 van 12

bevredigende oplossingen zijn. Hierbij is gekeken naar *alternatieven*. De inzet van paintball voor de betreffende wolf met afwijkend gedrag op de Noord-Veluwe (de omgeving Het Leuvenumse Bos en Speuld in Ermelo) is in dit stadium de enige en beste oplossing.

Qua middel is gekozen voor het paintballgeweer omdat deze nauwkeuriger is dan de overige middelen. Bij juist gebruik is het niet fataal en dient toch een proportionele pijnprikkel toe. De vergunning wordt doorgemachtigd aan een team professionele faunabeheerders in dienst van met name de regionale terreinbeheerders. GS verwijzen naar de overweging van rechtbank Midden-Nederland in de einduitspraak van 24 januari 2024 dat aversieve conditionering van de wolf/wolven door inzet van een paintballgeweer een effectief en proportioneel middel is om de openbare veiligheid te beschermen.

GS verwijzen ook naar de bekrachtiging van de door de rechtbank in de tussenuitspraak van 1 september 2023 gedane uitspraak, dat afschrikken zonder blijvende negatieve gevolgen voor een individuele wolf geen afbreuk doet aan het ontwikkelen van een gunstige staat van instandhouding van de wolf als soort.

## 6. De gronden van het bezwaar

Kort samengevat worden de volgende bezwaargronden aangevoerd.

Bezwaarde is het met de vergunning niet eens en heeft het navolgende – verkort weergegeven – aangevoerd.

Bezwaarde betwist dat aan de voorwaarden van artikel 8.74k, eerste lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna: Bkl) wordt voldaan. De vergunning is verleend terwijl de noodzaak en het ontbreken van alternatieven onvoldoende is aangetoond en de wolf in ongunstige staat van instandhouding verkeert. Bovendien is in de vergunning niet beschreven wat onder afwijkend gedrag bij de wolf wordt verstaan. Ook is niet duidelijk wat de gevolgen van de beschietingen met een paintballgeweer zijn voor de wolf en de roedel. De kans bestaat dat de wolf gewond raakt of komt te overlijden. Volgens bezwaarde zijn er alternatieve oplossingen, maar zijn deze nog onvoldoende door GS ingezet.

Bezwaarde verzoekt om een proceskostenvergoeding.

## 7. Nieuwe feiten of omstandigheden

De voorzieningenrechter van de Rechtbank Gelderland heeft op 23 mei 2024 hangende bezwaar uitspraak gedaan op het verzoek om voorlopige voorziening van bezwaarde. De voorzieningenrechter heeft het besluit tot zes weken na bekendmaking van de beslissing op bezwaar geschorst. De voorzieningenrechter concludeert dat de noodzaak van het opzettelijk verstoren van de wolf in het belang van de openbare

**Datum**  
26 augustus 2024

**Zaaknummer**  
2024-006754

**Blad**  
4 van 12

veiligheid en dat er geen sprake is van bevredigende alternatieven, onvoldoende is onderbouwd. Het bezwaar heeft daarom een redelijke kans van slagen.

## 8. Reactie van GS op de bezwaren

GS hebben op 13 mei 2024 verweer gevoerd in het kader van de behandeling van het verzoek om voorlopige voorziening en hebben naast dit verweerschrift op 28 juni 2024 mede n.a.v. de uitspraak van de voorzieningenrechter een aanvullend verweer en videofilmjes ingediend.

### *Noodzakelijkheid*

GS hebben wolvengedragsdeskundige **5.1.2e** verzocht om in te gaan op de kritiek van de rapporten die namens bezwaarde zijn ingebracht (advies **5.1.2e** van 11 mei 2024, advies van **5.1.2e** van 12 mei 2024, email van Mergeay van 6 mei 2024, advies van **5.1.2e** van 9 mei 2024). De kritiek wordt weerlegd in hoofdstuk 2 van het Nader Rapport van 28 juni 2024. Volgens **5.1.2e** doen de rapporten niet af aan de conclusies uit het rapport van 1 mei 2024.

Dat sprake is van afwijkend gedrag dat noopt tot ingrijpen is geenszins weersproken volgens GS. De tegenrapporten plaatsen niet meer dan nuances. Die nuances gaan voorbij aan het feit dat de openbare veiligheid in het geding is, GS kunnen het zich niet veroorloven om te wachten totdat er iets misgaat. Voor gevolgen voor de korte en lange termijn verwijzen GS naar 5.1 en 5.2 van bijlage 4 van het besluit.

Naar de mening van GS is het gedrag van de betreffende wolf als afwijkend wel degelijk onderbouwd. Groot Bruinderink geeft aan dat het 'lijkt' en dat geen sprake 'hoeft' te zijn van afwijkend gedrag, maar sluit dit niet uit. Daartegenover staat het advies van **5.1.2e** van de situatie op de noordelijke Veluwe met een uitgebreide casusbeschrijving en een heldere conclusie gebaseerd op zowel de theorie als de praktijk. Dergelijk niet-schuw wolvengedrag is bij uitstek afwijkend, dit wordt ook bevestigd door Potcnik in de second opinion over vergelijkbaar wolvengedrag op de Veluwe, bijlage 5 bij de omgevingsvergunning.

Voor het inzetten van de juridische grondslag in het belang van de openbare veiligheid hoeft het gevaar zich ook nog niet te hebben gemanifesteerd.

GS verwijzen naar de (bodem)uitspraak van 24 januari van rechtbank Midden-Nederland, r.o 21. waarin werd overwogen dat sprake was van afwijkend gedrag in een vergelijkbare situatie, voor in ieder geval het wolvengedrag. GS vinden dat de voorzieningenrechter van de rechtbank Gelderland de lat hoog legt en verwijzen hiervoor naar de noot bij de uitspraak van rechtbank Midden-Nederland<sup>1</sup>. Het gaat om een relatief beperkte verstoring, op kleine schaal, in een beperkt gebied, onder strikte voorwaarden, afgezet tegen het belang van de openbare veiligheid.

<sup>1</sup> Rb. Midden-Nederland 24 januari 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:212, JM 2024/52.



**Datum**

26 augustus 2024

**Zaaknummer**

2024-006754

**Blad**

5 van 12

De tegenreactie van **5.1.2e** over de onzekerheid van de maatregel, wordt niet onderbouwd. **5.1.2e** en **5.1.2e** hebben kritiek op het effect van het paintballgeweer, maar onderbouwen dit beiden op geen enkele manier. Daartegenover staat dat er voldoende praktijkervaring is met het middel (paragraaf 6.1 en 6.2 van bijlage 3 en 7.2.3 van bijlage 4). En in de literatuur, waar ook bezwaarde naar verwijst (Reinhardt et al. 2020), worden juist de positieve ervaringen met de inzet van het paintballgeweer in Yellowstone beschreven.

*Werkingsgebied*

GS verwijzen naar de onderbouwing in bijlage 3 bij de vergunning, op blz. 27: *“daarnaast is een voldoende ruim gedefinieerd gebied belangrijk. Dit laatste om ontwijking van locaties, met behoud van ongewenst gedrag te kunnen ondervangen.”* Er is aansluiting gezocht bij het territorium van de roedel waarbinnen het afwijkende gedrag is vertoond. In het nader rapport van **5.1.2e** is de omvang van het werkingsgebied nog eens extra ecologisch onderbouwd, GS verwijzen naar punt 3.2 van het Nader rapport, bijlage 1 bij het aanvullend verweer.

GS weerspreken alsnog dat in de regio Apeldoorn een andere roedel met een eigen territorium leeft. GS hebben een kaart opgenomen opgesteld door derde-belanghebbende op basis van informatie van BIJ12 over bijtincidenten, de roedels (Noordwest Veluwe, Noord-Veluwe en nakomelingen van) overlappen elkaar wel degelijk. Ook zonder dat de vergunning aan een werkingsgebied is gekoppeld, is geborgd dat de vergunning alleen wordt ingezet in de noodzakelijke situaties.

*Werkingsduur*

Wolvendeskundige **5.1.2e** heeft geadviseerd om z.s.m. tot uitvoering over te gaan én heeft geadviseerd om die conditionering in ieder geval de tijd van geboorte tot dispersie te laten beslaan. Dispersie verschilt per geval en ligt tussen de 9 maanden en ruime 4 jaar. In het Nader rapport is de werkingsduur extra ecologisch onderbouwd, punt 3.3, bijlage 1. Nu de leeftijd van de wolf en/of wolven, niet exact is vast te stellen, is gekozen voor een werkingsduur van 18 maanden. Er zitten verder voldoende zorgmechanismen in de vergunning gebouwd.

*Alternatieven*

Naar de mening van GS interpreteert de voorzieningenrechter de toets aan artikel 8.74k, eerste lid, van het Bkl verkeerd. De vergunning wordt alleen verleend als er geen andere bevredigende oplossing voor het verrichten van de activiteit bestaat. Het gaat dus niet om de vraag wat verweerder hééft gedaan, het gaat om de vraag of er andere bevredigende oplossingen zijn voor aversieve conditionering om het gevaar voor de openbare veiligheid weg te nemen. Door strenger te handhaven of door een stopverbod, wordt het gedrag niet aversief geconditioneerd, en blijft het gevaar voor de openbare veiligheid, op korte en lange termijn gewoon bestaan. Wanneer het afwijkend gedrag een feit is, hoe spijtig ook, moet aversief conditioneren worden vergeleken met andere oplossingen om het gevaar voor de openbare veiligheid weg te nemen.

**Datum**  
26 augustus 2024

**Zaaknummer**  
2024-006754

**Blad**  
6 van 12

GS verwijzen naar de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) van 19 april 2023<sup>2</sup>, dat in het licht van het doel van de ingreep moet worden beoordeeld of er een andere bevredigende oplossing is en wijst ter illustratie op de uitspraak van de Afdeling van 13 september 2023<sup>3</sup>. Los hiervan hebben GS van alles gedaan om voedselconditionering tegen te gaan. Er zijn meerdere voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd bij en met voornamelijk Nederlandse gemeenten, er wordt al ingezet op handhavend optreden tegen het voeren van de wolf en er geldt ook plaatselijk een stopverbod in Ermelo en de aangelegde parkeerplaats is afgesloten (geweest) voor bezoekers. GS wijzen erop dat zij geen handhavers zijn van de openbare orde. De juridische bevoegdheden zijn daarom beperkt(er).

#### *Staat van instandhouding*

GS ontkennen niet dat de wolf niet in een gunstige staat van instandhouding verkeert. Maar de wolven in Nederland kunnen niet als zelfstandige populatie worden aangemerkt, maar behoren tot de Centraal-Europese wolvenpopulatie. De wolf ontwikkelt zich wel goed, wat goed zichtbaar is in de snelle invulling van inmiddels zeven wolventerritoria op de Veluwe, waar aanvankelijk drie tot maximaal vijf verwacht werden.

Afschrikken zonder blijvende negatieve gevolgen voor een individuele wolf doet geen afbreuk aan het ontwikkelen van een gunstige staat van instandhouding van de wolf als soort, GS verwijzen naar de tussenuitspraak van rechtbank Midden-Nederland van 1 september 2023.

## 9. aanvullende reactie van bezwaarde

Bezwaarde heeft op 28 juni 2024 een nadere aanvulling en toelichting op het bewaar gestuurd.

#### *Noodzakelijkheid*

Bezwaarde heeft in de voorlopige voorziening aangedrongen op verdergaande maatregelen: afsluiting van fietspaden, waarschuwborden dat wolven niet benaderd en gevoerd mogen worden, uitleg op borden hoe een wolf af te schrikken en inzet van handhavers en handhaving. Naar mening van bezwaarde blijven vooral handhaving en toezicht ter bescherming van de wolf essentieel. Bezwaarde heeft een artikel van de dag van de voorlopige voorziening bijgevoegd met een uitspraak van de gedeputeerde over voeren van de wolf. Bewaarde is van mening dat in het licht van deze door mensen veroorzaakte ernstige verstoring van de wolf, de reactie van de wolf op die verstoring in ieder geval niet als 'ongewoon gedrag' van een jonge wolf kan worden gekwalificeerd.

Bezwaarde is van mening dat uit de door hen ingebrachte deskundigenadviezen juist blijkt dat in dichter bevolkt gebied, juist minder schuw gedrag ook natuurlijk gedrag

---

<sup>2</sup> ECLI:NL:RVS:2023:1547, r.o. 7.1

<sup>3</sup> ECLI:NL:RVS:2023:3471

**Datum**  
26 augustus 2024

**Zaaknummer**  
2024-006754

**Blad**  
7 van 12

is. Helemaal bij jonge nieuwsgierige wolven. Bovendien blijkt uit het advies van Van Malssen dat er in de Europese Unie nooit afschrikkingsmiddelen als paintball zijn ingezet op wolven en dat er meerdere gevallen zijn van wolven waarbij niet-schuw gedrag uitdooft, met name richting volwassenwording. Bezwaarde wijst op pagina 3 van het advies van Wolverine, waaruit blijkt dat terreinbeheerders de wolf verder 'met wisselende responsetijd' 'laten verdwijnen'. Er is dan geen sprake van dreiging, maar van een wolf die reageert op verjaging, alle aanleiding om, in combinatie met andere preventieve maatregelen, dat voort te zetten, zonder paintball of ander grof geweld.

Bezwaarde voert aan dat het advies van Wolverine niet voldoende is doordat het steunt op twijfelachtige filmpjes en op gefilmde waarnemingen waarvan de context niet is te verifiëren. Het advies is nauwelijks gebaseerd op eigen ecologisch onderzoek van Wolverine op de locatie in en rond Ermelo. En het advies van Wolverine gaat uit van de aanname dat wolven schuw zouden moeten zijn voor auto's. Dat hebben wolven biologisch echter niet. Bezwaarde verwijst naar 5.1.2e en

5.1.2e

5.1.2e

De methodiek is onbewezen en in de Europese Unie nog niet eerder toegepast. Het Yellowstone onderzoek is anekdotisch volgens bezwaarde. Ter zake van het noodzakelijkheidsvereiste geldt dat daaraan niet wordt voldaan in geval sprake is van een omgevingsvergunning die verleend wordt voor een onzekere of niet-efficiënte techniek<sup>4</sup>.

### *Alternatieven*

Naar de mening van bezwaarde is sprake van een ernstig falen van de provincie in de nakoming van de verplichtingen onder de Habitatrichtlijn en Omgevingswet. De provincie moet de wolf beschermen tegen verstoringen door de mens. Er is geen wolvenbeschermingsplan (maar een interprovinciaal wolvenplan dat gericht is op de wolf als veronderstelde bron van problemen), er is geen maatregelenpakket tegen verstoring van de wolf (geen maatregelen tegen fotograferen, tegen voederen, tegen opdringerig publiek, tegen verstoring door recreatie en tegen doodrijden van wolven in het verkeer), er is geen actieplan met escalatieladder ter bescherming van de wolf.

Het gaat er volgens bezwaarde ook niet om de preventieve en/of alternatieve maatregelen los van elkaar te beoordelen maar dat de middelen tegelijk worden ingezet: de mens moet van de wolf worden weggehouden totdat het gesignaleerde gedrag is uitgedoofd, dat het publiek goed wordt ingelicht en dat streng en accuraat wordt gehandhaafd.

In aanvulling daarop wijst De Faunabescherming nog op het volgende. Uit de systematiek van artikel 8.74k van het Bkl en uit de daarin geïmplementeerde artikelen 12 en 16 van de Habitatrichtlijn volgt dat beschermingsmaatregelen tegen verstoring van de wolf, anders dan GS hebben gesuggereerd, een in aanmerking te nemen alternatief vormen in het kader van artikel 8.74k Bkl en dus van het bestreden besluit. Bezwaarde verwijst ook naar Richtsnoeren inzake de strikte bescherming van

<sup>4</sup> Zie bijv. rechtbank Oost-Brabant van 25 september 2020 ECLI:NL:RBOBR:2020:4627, r.o. 4.1. en verder.

**Datum**  
26 augustus 2024

**Zaaknummer**  
2024-006754

**Blad**  
8 van 12

diersoorten van communautair belang uit hoofde van de habitatrichtlijn' (de Richtsnoeren)<sup>5</sup>.

Naar de mening van bezwaarde betreft het wijzigen van 'menselijk gedrag' en het verminderen van 'conflicten' met mensen, een 'andere preventieve maatregel' die als alternatief in de zin van artikel 8.74k Bkl en dus in het bestreden besluit in aanmerking diende te worden genomen.

## 10. Afwegingen van de Commissie

*De relevante wettelijke bepalingen zijn opgenomen in de bijlage.*

De Commissie ziet zich allereerst voor de vraag gesteld of GS over een (schriftelijke) aanvraag beschikte als grond om vergunning te verlenen en indien GS daartoe bevoegd was of GS in redelijkheid en op juiste gronden hebben besloten vergunning te verlenen voor flora- en fauna-activiteit tot verstoring van de betreffende wolf met afwijkend gedrag/ wolven met afwijkend gedrag met een paintballgeweer.

### **Aanvraag**

Omdat de Commissie in het dossier geen schriftelijke aanvraag voor de vergunning aantrof – en zich afvraagt of de vergunning gaat om één specifieke wolf of (alle) wolven met afwijkend gedrag en om welke activiteit het precies gaat – zijn ter zitting vragen gesteld over de aanvraag voor de flora- en fauna-activiteit. Dat is immers de basis voor het nemen van een beschikking.

In artikel 3:1, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) is bepaald dat onder aanvraag wordt verstaan: een verzoek van een belanghebbende een besluit te nemen. In artikel 4:1 van de Awb is bepaald dat, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald, de aanvraag tot het geven van een beschikking schriftelijk wordt ingediend bij het bestuursorgaan dat bevoegd is op de aanvraag te beslissen. De Commissie stelt vast dat de Omgevingswet voor een flora- en fauna-activiteit niet anders heeft bepaald. In artikel 5.1 Omgevingswet is de vergunningplicht geregeld. In artikel 7.2 van de Omgevingsregeling staat dat afdeling 7.2 van toepassing is op het verstrekken van gegevens en bescheiden bij een aanvraag om een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 5.1 van de Omgevingswet. In artikel 7.197O (flora- en fauna-activiteit: schadelijke handelingen habitatrichtlijnsoorten), is opgenomen welke gegevens en bescheiden moeten worden overgelegd. In artikel 8:74k van het Bkl is het toetsingskader van een aangevraagde flora- en fauna-activiteit opgenomen. Op de provinciale website van Gelderland is opgenomen dat een aanvraag via het Omgevingsloket moet worden gedaan.

De Commissie stelt op basis van het verstrekte procesdossier en het verhandelde ter zitting vast dat mogelijk slechts een mondelinge aanvraag is gedaan in een van de reguliere overleggen die tussen GS en derde-belanghebbende hebben plaatsgevonden.

<sup>5</sup> Mededeling van de Commissie van 9 december 2021, Richtsnoeren inzake de strikte bescherming van diersoorten van communautair belang uit hoofde van de habitatrichtlijn, OJ C 496/1, zie: [https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC1209\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC1209(02)).

**Datum**  
26 augustus 2024

**Zaaknummer**  
2024-006754

**Blad**  
9 van 12

GS en derde-belanghebbende hebben desgevraagd verklaard dat van deze overleggen niets op papier staat. Of daadwerkelijk mondeling een aanvraag is gedaan, kan de Commissie gelet daarop niet vaststellen. Dat geen schriftelijke aanvraag is gedaan via het Omgevingsloket staat vast.

Het ontbreken van een aanvraag roept bij de Commissie veel vragen op over de reikwijdte van de verleende vergunning. Het besluit is ambivalent in het antwoord op de vraag of de vergunning geldt voor de hele soort, één specifieke aanwijsbare wolf of een niet-gespecificeerde wolf die op een x-moment bepaald afwijkend gedrag vertoont. Dat zou de “probleemwolf” kunnen zijn, maar ook een willekeurige andere wolf die op dat moment problematisch gedrag vertoont, maar waarbij dat éénmalig zou (kunnen) zijn. De aanvrager bepaalt voor welke activiteit vergunning wordt aangevraagd, bijvoorbeeld aversieve conditionering ter bescherming van de openbare veiligheid. En de door GS op basis van die aanvraag (met alle daarbij in te dienen bescheiden) te nemen beslissing zal over de reikwijdte en omvang van de activiteit de vereiste duidelijkheid moeten verstrekken.

Het besluit moet in zoverre worden herroepen en/of aangevuld/verbeterd.

Voorts kan de Commissie kan zich inhoudelijk vinden in de overwegingen van de voorzieningenrechter in de uitspraak van 23 mei 2024<sup>6</sup> en merkt in verband met die overwegingen en met inachtneming van de daarop door GS in het aanvullend verweer opgenomen reactie en de door bezwaarde gegeven reactie, aanvullend het volgende op.

### **Noodzaak activiteit – afwijkend gedrag en bescherming wolf**

De voorzieningenrechter overweegt:

*7.2.1. Het college heeft naar het oordeel van de voorzieningenrechter, gelet op de door de Faunabescherming ingediende contra-expertises, vooralsnog onvoldoende onderbouwd dat er sprake is van afwijkend gedrag bij de wolf en dat ingrijpen in het belang van de openbare veiligheid noodzakelijk is.*

*8.2. De voorzieningenrechter is het met de Faunabescherming eens dat onvoldoende duidelijk is wat het college, al dan niet in samenwerking met de gemeente Ermelo en Natuurmonumenten, heeft gedaan om de wolf te beschermen en om voedselconditionering tegen te gaan. Het college stelt weliswaar dat er een parkeerplaats is afgesloten, dat een tijdelijk stopverbod op specifieke locaties is ingesteld en dat strenger wordt gehandhaafd, maar de inzet van deze middelen is niet concreet gemaakt. Niet duidelijk is of maximaal is ingezet op deze alternatieven, wanneer deze zijn ingezet, voor welke duur en wat het effect was. Het betoog van de Faunabescherming op dit punt slaagt.*

GS hebben wolvengedragsdeskundige **5.1.2e** in laten gaan op de kritiek van de deskundigen rapporten ingebracht namens bezwaarde. Naar de mening van **5.1.2e** doen de rapporten niet af aan de conclusies uit het rapport van 1 mei 2024. Volgens GS is niet weersproken dat sprake is van afwijkend gedrag dat noopt tot ingrijpen.

---

<sup>6</sup> ARN 24/2887



**Datum**  
26 augustus 2024

**Zaaknummer**  
2024-006754

**Blad**  
10 van 12

GS hebben in het aanvullende verweer aangegeven dat het om een relatief beperkte verstoring gaat, op kleine schaal, in een beperkt gebied, onder strikte voorwaarden, afgezet tegen het belang van de openbare veiligheid.

De Commissie kan GS niet volgen in de stelling dat door bezwaarde niet weersproken is dat sprake is van afwijkend gedrag dat noopt tot ingrijpen. Dit heeft bezwaarde, ook nog eens ter zitting, nadrukkelijk weersproken. Waarbij o.a. is gewezen op de mogelijkheid van verjagen, het uitdoven van het gedrag en dat in een dichter bevolkt gebied als Nederland, juist minder schuw gedrag ook natuurlijk gedrag is, vooral bij jonge wolven.

Naar de mening van de Commissie vormen beschermingsmaatregelen tegen verstoring van de wolf, een in aanmerking te nemen alternatief in het kader van artikel 8:74k van het Bkl. In de vergelijking van aversief conditioneren met andere oplossingen om het gevaar voor de openbare veiligheid weg te nemen, dienen naar de mening van de Commissie, juist ook de maatregelen ter bescherming van de wolf waarbij de mens wordt weggehouden van de wolf, te worden gezien. Het slechts opsommen van: meerdere voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd bij en met voornamelijk Nederlandse gemeenten, inzetten op handhaving op het mogelijk voeren van de wolf en het plaatselijke stopverbod in Ermelo, evenals sluiting van de aangelegde parkeerplaats voor bezoekers, is te algemeen gesteld en verder niet onderbouwd. Niet duidelijk is of maximaal is ingezet op deze alternatieven, wanneer deze zijn ingezet, voor welke duur en wat het effect was. Naar de mening van de Commissie is thans onvoldoende onderbouwd dat er geen andere bevredigende oplossing voor het verrichten van de activiteit bestaat.

Bezwaarde heeft aangevoerd dat niet-schuw gedrag van de wolf kan uitdoven wanneer afdoende maatregelen worden getroffen om de wolf niet door de mens te laten verstoren. Wanneer de niet-schuwe wolf reageert op verjaging, is er naar de mening van de Commissie aanleiding om andere preventieve maatregelen, in te zetten. GS kunnen daarbij overwegen dit als een stappenplan in de vergunning op te nemen, met als uiterste middel het paintballgeweer.

Naar de mening van de Commissie zijn de gefilmde waarnemingen zonder context niet te verifiëren en niet zonder meer aan het standpunt over afwijkend gedrag van de betreffende wolf dan wel afwijkend gedrag van wolven ten grondslag te leggen. De Commissie ziet op de beelden verstoring van de wolf door mensen en dat de wolf zich door luid roepen laat verjagen en beeldmateriaal waarbij de wolf op grote afstand (vermoedelijk veel meer dan 30 meter) van mensen door het bos loopt en geen toenadering tot de mens zoekt.

Daarnaast is de Commissie van mening dat op basis van de deskundigenadviezen niet gesteld kan worden, dat als een wolf een auto benadert, dit op zich genomen afwijkend gedrag is. Naar de mening van de Commissie is de definitie van 'afwijkend gedrag' zoals opgenomen in voorschrift 15 te ruim gesteld. De Commissie is van mening dat de definitie van afwijkend gedrag sowieso ruimte voor discussie laat. GS hebben bovendien naar de mening van de Commissie niet onderbouwd waarom het verantwoord is om de beoordeling van het afwijkend gedrag bij wolven niet door

of met wolvendeskundigen te bepalen, maar die beoordeling over te laten aan uitvoerders die door de vergunninghouder/derde-belanghebbende worden gemachtigd om namens de vergunninghouder te handelen. Ter zitting is toegelicht dat het om toezichthouders gaat.

### **Noord-Veluwe**

De voorzieningenrechter overweegt:

*7.2.2. Daar komt bij dat het college naar het oordeel van de voorzieningenrechter onvoldoende heeft onderbouwd waarom een vergunning voor de gehele Noord-Veluwe in het belang van de openbare veiligheid nodig is. Niet weersproken is dat de wolf zich tot op heden op enkele, specifieke plaatsen in Ermelo heeft laten zien. Op die plekken is volgens het college waarschijnlijk sprake geweest van het voeren van de wolf. Daarnaast is niet weersproken dat in de regio Apeldoorn een andere roedel met een eigen territorium leeft en dat een roedel een vreemde wolf in het territorium niet zal tolereren. Hoewel een territorium niet statisch is, is de kans dat de betreffende wolf zich op die plek meer structureel zal laten zien, daarom klein. In hoeverre de openbare veiligheid voor de gehele Noord-Veluwe in het geding is, heeft het college onvoldoende duidelijk gemaakt. Het college zal hierover in de te nemen beslissing op bezwaar nader uitleg moeten geven.*

GS hebben verwezen naar de onderbouwing in bijlage 3 bij de vergunning op pagina 27. Er is aansluiting gezocht bij het territorium van de roedel waarbinnen het afwijkende gedrag is vertoond. In het nader rapport van **5.1.2e** is de omvang van het werkingsgebied nog eens extra ecologisch onderbouwd. Bovendien weerspreken GS alsnog dat in de regio Apeldoorn een andere roedel met een eigen territorium leeft. De roedels overlappen elkaar wel degelijk, aldus GS. Ook zonder dat de vergunning aan een werkingsgebied is gekoppeld, is geborgd dat de vergunning alleen wordt ingezet in noodzakelijke situaties.

Naar de mening van de Commissie heeft bezwaarde het gebied waarvoor de vergunning is afgegeven, niet onderbouwd weersproken.

### **Duur van de vergunning**

De voorzieningenrechter overweegt:

*7.2.3. De voorzieningenrechter zet ook vraagtekens bij de duur van de verleende vergunning. De Faunabescherming betoogt dat wolven in april/mei worden geboren, dat deze wolf dus minstens een jaar oud moet zijn en naar verwachting na de zomer de roedel zal verlaten. Richting volwassenheid zal de wolf schuwer worden. Ook uit het advies van **5.1.2e** komt naar voren dat het een wolf van ongeveer één jaar oud betreft. Daarnaast beschrijft **5.1.2e** dat de meeste gevallen van habituatie starten op een leeftijd van circa 5 maanden en zich tot dispersie (circa 18 maanden) verder kunnen ontwikkelen. Het is van belang dit ongewenste gedrag juist in deze periode te keren. Het college heeft toegelicht een ruime marge te willen hanteren omdat ze niet precies weet hoe oud de wolf is en omdat na de dispersie de inzet van een paintballgeweer ook nog effectief zou kunnen zijn. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter heeft het college de noodzaak van een dergelijke ruime marge van 18 maanden vooralsnog onvoldoende onderbouwd. Ook hier zal het college in bezwaar een nadere toelichting op moeten geven.*

**Datum**  
26 augustus 2024

**Zaaknummer**  
2024-006754

**Blad**  
12 van 12

Naar de mening van de Commissie hebben GS de onderbouwing van de duur op basis van het wolvendeskundigenadvies gekoppeld aan de periode dat een dier binnen zijn ouderlijk territorium opereert en het gedrag te beïnvloeden is, de zogenaamde dispersie periode. Ook hier vraagt de Commissie zich af hoe een niet-wolvendeskundige het afwijkend gedrag kan beoordelen én kan bepalen of het om een wolf in de dispersie periode gaat.

### **Gunstige staat van instandhouding**

De voorzieningenrechter overweegt:

*9.1. De Faunabescherming betwist gemotiveerd dat de wolf in een gunstige staat van instandhouding verkeert. De voorzieningenrechter stelt vast dat hij op dit moment over te weinig informatie beschikt om hierover te oordelen. Het college zal dit aspect in de te nemen beslissing op bezwaar verder moeten verduidelijken.*

Naar de mening van de Commissie ontkennen GS niet, dat de wolf niet in een gunstige staat van instandhouding verkeert. Maar nu GS niet duidelijk hebben gemaakt of de ontheffing ziet op één individuele wolf met afwijkend gedrag of alle wolven met afwijkend gedrag binnen de Noord-Veluwe, kan de Commissie niet beoordelen, of de overweging van GS - dat afschrikken zonder blijvende negatieve gevolgen voor een individuele wolf geen afbreuk doet aan het ontwikkelen van een gunstige staat van instandhouding van de wolf als soort - stand kan houden.

## **11. Conclusie van de Commissie**

De Commissie komt primair tot de conclusie dat als gevolg van het ontbreken van een (schriftelijke) aanvraag en daarmee het niet voldoen aan artikel 4:1 Awb jo. artikel 5.1 Omgevingswet en artikel 7.2 van de Omgevingsregeling het besluit ofwel moet worden herroepen of dat de motivering moet worden verbeterd. Daarbij concludeert de Commissie voorts dat de reikwijdte en omvang van de vergunning onduidelijk is en de tekst van de vergunning daarin ambivalent is. Het besluit moet – indien het niet reeds wordt herroepen vanwege het ontbreken van een schriftelijke aanvraag – op die punten worden aangevuld en verbeterd.

Inhoudelijk adviseert de Commissie beter aan te tonen en te motiveren dat sprake is van afwijkend gedrag en dat er geen bevredigende oplossing/ geen alternatief, bestaat anders dan het gebruik van een paintballgeweer om de openbare veiligheid te waarborgen.

GS zullen op het verzoek om vergoeding van de proceskosten een oordeel moeten geven bij en met inachtneming van de beslissing op bezwaar.

5.1.2e

voorzitter

5.1.2e

secretaris

# Bijlage

## Bijlage: Relevante wettelijke bepalingen

### Omgevingswet

#### Artikel 5.1 (omgevingsvergunningplichtige activiteiten), tweede lid, onder g

2. Het is verboden zonder omgevingsvergunning de volgende activiteiten te verrichten:

a....

g. een flora- en fauna-activiteit,

voor zover het gaat om een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen geval.

### Besluit activiteit leefomgeving

#### Artikel 11.46, eerste lid, onder b

1. Het verbod, bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder g. van de wet, om zonder omgevingsvergunning een flora- en fauna-activiteit te verrichten, geldt voor:

a. het in hun natuurlijk verspreidingsgebied opzettelijk doden of opzettelijk vangen van in het wild levende dieren van soorten, genoemd in bijlage IV, onder a, bij de habitatrichtlijn, bijlage II bij het verdrag van Bern of bijlage I bij het verdrag van Bonn;

b. het opzettelijk verstoren van dieren als bedoeld onder a;

#### Artikel 5.18 (beoordelingsregels aanvraag artikel 5.1-activiteiten bij algemene maatregel van bestuur

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over het verlenen of weigeren van een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 5.1.

2. Daarbij kunnen regels worden gesteld over de motivering van de beslissing tot het verlenen of weigeren.

3. Artikel 2.32, tweede tot en met zesde lid, is van overeenkomstige toepassing op die regels.

#### Artikel 5.29 (artikel 5:18 beoordelingsregeling aanvraag Natura 2000-activiteit en flora- en fauna- activiteit)

1. Voor een Natura 2000-activiteit en een flora- en fauna-activiteit worden de regels, bedoeld in artikel 5:18, gesteld met het oog op de natuurbescherming

2. Deze regels strekken in ieder geval tot uitvoering van artikel 6, tweede, derde en vierde lid, en artikel 16 van de habitatrichtlijn en artikel 9 van de vogelrichtlijn.

3. De regels kunnen ertoe strekken dat de omgevingsvergunning alleen wordt verleend als geregistreerde stikstofdepositieruimte aan de Natura 2000-activiteit wordt toegedeeld.

### Omgevingsbesluit

#### Artikel 4.6, eerste lid onder e.

1. Gedeputeerde staten beslissen op een enkel- of meervoudige aanvraag om een omgevingsvergunning als de aanvraag alleen betrekking heeft op een of meer van de volgende activiteiten:



**Datum**  
26 augustus 2024

**Zaaknummer**  
2024-006754

**Blad**  
2 van 3

e. een Natura 2000-activiteit of een flora- en fauna-activiteit die niet is aangewezen in artikel 4.12, tweede en derde lid; of

### **Besluit kwaliteit leefomgeving**

#### **Artikel 8.74k (beoordelingsregels flora- en fauna-activiteit: soorten habitatrichtlijn), eerst lid**

1. Voor zover een aanvraag om omgevingsvergunning betrekking heeft op een flora-en-fauna-activiteit als bedoeld in artikel 11.46, eerste lid, 11.47, eerste lid of 11.48 van het Besluit activiteiten leefomgeving, wordt de omgevingsvergunning alleen verleend als:  
**a.** er geen andere bevredigende oplossing voor het verrichten van de activiteit bestaat;  
**b.** de activiteit nodig is:

**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°.** voor het voorkomen van ernstige schade aan met name 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 daarvoor benodigde kweek, met inbegrip van de kunstmatige vermeerdering van planten; of

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

#### **Artikel 7.8a, tweede lid onder b**

1....

2. Een omgevingsverordening die vergunningvrije flora- en fauna-activiteiten aanwijst:

**a.** ...

**b.** als bedoeld in [artikel 11.50 van het Besluit activiteiten leefomgeving](#) met betrekking tot dieren of planten van soorten, genoemd in bijlage IV bij de habitatrichtlijn, bijlage I of II bij het verdrag van Bern of bijlage I bij het verdrag van Bonn, voldoet aan [artikel 11.52, eerste lid, van dat besluit](#);

### **Besluit activiteit leefomgeving (Bal)**

#### **Artikel 11.46 (aanwijzing vergunningplichtige gevallen soorten habitatrichtlijn: schadelijke handelingen)**

1. Het verbod, bedoeld in [artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder g, van de wet](#), om zonder omgevingsvergunning een flora- en fauna-activiteit te verrichten, geldt voor:

**a.** het in hun natuurlijk verspreidingsgebied opzettelijk doden of opzettelijk vangen van in het wild levende dieren van soorten, genoemd in bijlage IV, onder a, bij de habitatrichtlijn, bijlage II bij het verdrag van Bern of bijlage I bij het verdrag van Bonn;



**Datum**  
26 augustus 2024

**Zaaknummer**  
2024-006754

**Blad**  
3 van 3

- b.** het opzettelijk verstoren van dieren als bedoeld onder a;
  - c.** het in de natuur opzettelijk vernielen of rapen van eieren van dieren als bedoeld onder a;
  - d.** het beschadigen of vernielen van de voortplantingsplaatsen of rustplaatsen van dieren als bedoeld onder a; en
  - e.** het opzettelijk plukken en verzamelen, afsnijden, ontwortelen of vernielen van planten van soorten, genoemd in bijlage IV, onder b, bij de habitatrichtlijn of bijlage I bij het verdrag van Bern, in hun natuurlijke verspreidingsgebied.
- 2.** Het verbod geldt niet als:
- a.** het verrichten van de activiteit op grond van een andere wet is toegestaan en is voldaan aan artikel 16, eerste lid, van de habitatrichtlijn; of
  - b.** de activiteit uitvoering geeft aan:
    - 1°.** een instandhoudingsmaatregel als bedoeld in de artikelen 3, eerste lid en tweede lid, onder b, c en d, en 4, eerste lid, eerste zin, en tweede lid, van de vogelrichtlijn of artikel 6, eerste lid, van de habitatrichtlijn; of
    - 2°.** een passende maatregel als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de habitatrichtlijn.
  - 3.** Onder de soorten, bedoeld in het eerste lid, onder a, worden niet begrepen de soorten, bedoeld in artikel 1 van de vogelrichtlijn.