

## Probleemwolven en gemeentelijk noodrecht

H.C. Krul, W.J. Westerhof & A.J. Wierenga<sup>1</sup>

### Inleiding

Recente incidenten in de provincie Utrecht hebben de discussie over de aanwezigheid van de wolf in Nederland weer in alle hevigheid doen oplaaien.<sup>2</sup> Die discussie over de veiligheidsrisico's die de wolf oplevert in een dichtbevolkt land als Nederland speelt al sinds het dier zich in 2015 weer in ons land laat zien.<sup>3</sup> Veel Nederlanders vrezen het gevaar van de wolf voor niet alleen vee, maar ook voor henzelf, hun huisdieren of kinderen. De wens om veiligheidsmaatregelen te treffen is dan ook toegenomen.<sup>4</sup> Aan die oproep is door lokale overheden al meermaals gehoor gegeven.

Internationale regelgeving verbiedt het echter om de wolf – vanwege zijn beschermde aard – te verstoren, te vangen en te doden. In die regelgeving wordt wel een mogelijkheid geboden om onder strenge voorwaarden van dit verbod af te wijken in het belang van de volksgezondheid en openbare veiligheid, mits daarvoor een omgevingsvergunning van Gedeputeerde Staten (GS) is verkregen.<sup>5</sup> In veel situaties met een gevaarlijke wolf kan en moet dit pad worden bewandeld om het gevaar af te wenden.

We zien echter dat ook burgemeesters hun bevoegdheden gebruiken om het gevaar van wolven te beperken. Zo heeft de burgemeester van Leusden naar aanleiding van twee incidenten op landgoed Den Treek een noodbevel gegeven: hij draagt de eigenaar op het landgoed niet langer open te stellen voor publiek.<sup>6</sup> Het is de eerste keer dat deze gemeentelijke noodbevoegdheid is ingezet om maatregelen te treffen tegen een gevaarlijke wolf. Kunnen gemeentelijke noodbevoegdheden wel worden ingezet om het gevaar van wolven te beperken? Of om ze op die grondslag te doden? Welke juridische aspecten spelen hierbij een rol? We gaan er in deze bijdrage nader op in.

### Inzet van gemeentelijke noodbevoegdheden

De burgemeester kan gemeentelijke noodbevoegdheden inzetten bij (ernstige vrees voor het ontstaan van) ernstige wanordelijkheden of rampen. De aanwezigheid van wolven die een acute bedreiging van de gezondheid of het leven van mensen oplevert, valt onder dat toepassingsbereik. We kennen twee gemeentelijke noodbevoegdheden: de noodbevelsbevoegdheid uit artikel 175 Gemeentewet om ad hoc bevelen te geven aan een individu of een afgebakende groep personen en de noodverordeningbevoegdheid uit artikel 176 Gemeentewet om tijdelijk geldende algemeen verbindende voorschriften te stellen.<sup>7</sup>

Een noodbevel kan worden ingezet om een eigenaar van een natuurgebied op te dragen zijn gebied voor publiek gesloten te houden bij ernstig gevaar van wolven, zoals dat gebeurde bij het landgoed Den Treek. De noodverordening leent zich bijvoorbeeld voor een algemeen verbod voor personen om in een gevaarlijk gebied aanwezig te zijn. Daarbij geldt dat de noodmaatregel een

---

<sup>1</sup> Harmen Krul is adviseur veiligheid bij Scherp in Veiligheid. Jorrit Westerhof is promovendus en docent aan de Rijksuniversiteit Groningen. Adriaan Wierenga is als noodrechtsspecialist verbonden aan diezelfde universiteit en de Universiteit Leiden.

<sup>2</sup> 'Hond gebeten en meegenomen in Leusden, vermoedelijk door wolf', *Leusderkrant* 6 juli 2024; 'Kind gewond geraakt op Landgoed Den Treek na incident met wolf', *Leusderkant* 16 juli 2024; 'Kind 'omver gelopen of geduwd' door wolf op Utrechtse Heuvelrug', *Leusderkrant* 31 juli 2024.

<sup>3</sup> 'Wolf terug in Nederland', *Volkscrant* 7 maart 2015; L. Boerema, 'Wee de wolf die in een kwaad gerucht staat. Over de wettelijke bescherming van de wolf in Nederland', *AA* 2024/2, p. 101.

<sup>4</sup> Zie bijvoorbeeld: A. Kamphuis, *Maatschappelijk draagvlak wolf in Nederland 2023* (rapport in opdracht van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit), Motivaction 2023, p. 13-22 en 34-45.

<sup>5</sup> Art. 6 en 9 Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa (Verdrag van Bern), art. 12 en 16 Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (Habitatrichtlijn), art. 8.74k Besluit kwaliteit leefomgeving en art. 11.36 Besluit activiteiten leefomgeving. Zie uitgebreid: C. Dijkstra, 'Een poot over de grens: de wolf in Nederland en Duitsland', *Tijdschrift voor Omgevingsrecht* 2023/23(4), p. 106-113.

<sup>6</sup> Noodbevel Den Treek – Henschoten van de burgemeester van de gemeente Leusden van 19 juli 2024; 'Noodbevel Den Treek verlengd tot en met 1 september 2024', leusden.nl 8 augustus 2024.

<sup>7</sup> A.J. Wierenga, C. Post & J. Koornstra, *Naar handhaafbare noodbevelen en noodverordeningen*, Amsterdam: Reed Business 2016, p. 28-29.

onverwijilde reactie dient te zijn op de onmiddellijke ernstige dreiging die de wolf oplevert.<sup>8</sup> Als het gevaar reeds is geweken, bijvoorbeeld omdat de wolf is gevangen, dan kan er niet langer op grond van een gemeentelijke noodbevoegdheid worden ingegrepen. Inzet van deze noodbevoegdheden is uitsluitend toegestaan als *ultimum remedium*, omdat het democratische gehalte van noodbevelen en -verordeningen gering is en vanwege de subsidiariteitseis die geldt bij toepassing van deze bevoegdheden.<sup>9</sup> Ook moet de duur van de inzet om die reden worden beperkt tot de tijd die noodzakelijk is om via reguliere wegen maatregelen te treffen. Zo mag de afsluiting van Den Treek niet langer duren dan de tijd die de provincie Utrecht nodig heeft om met de inzet van het reguliere instrumentarium tot een permanente oplossing te komen.<sup>10</sup>

### **Doden van een wolf middels een noodbevel**

Het is een geheel andere vraag of een noodbevel ook kan worden ingezet als basis om maatregelen te treffen tegen de wolf zelf, bijvoorbeeld om hem te conditioneren door met een paintball-geweer op het dier te schieten of om over te gaan tot afschot. De gemeentelijke noodbevoegdheden komen voor dergelijke maatregelen in beginsel niet in aanmerking, mede gegeven de bijzonder strenge eisen die voortvloeien uit de beschermde status van de wolf in Europa. Dit zou slechts anders kunnen zijn als er een ernstig en acuut gezondheids- of levensgevaar dreigt, een besluit van GS niet kan worden afgewacht en minder ingrijpende maatregelen zoals het afsluiten van het gebied of verplaatsing van de wolf geen oplossing (meer) bieden.<sup>11</sup> Die situatie laat zich niet snel indenken.<sup>12</sup> In ieder geval kan als grondslag voor een dergelijk besluit artikel 11, tweede lid, Politiewet niet gebruikt worden. Op die basis lijkt de locoburgemeester van Westerveld aan een politieagent opgedragen te hebben om een wolf te doden na een bijtincident in Wapse.<sup>13</sup> De burgemeester kan op die basis instructies geven aan politieagenten, slechts voor zover het de uitoefening van hun taken binnen de bestaande bevoegdheden betreft. Die zijn met betrekking tot de inzet van geweld tegen een wolf beperkt tot een ogenblikkelijke aanranding, waarbij politieagenten al bevoegd zijn om op eigen initiatief te handelen op basis van artikel 7, eerste lid, Politiewet.

### **Een blik vooruit**

Vanwege een toename in het aantal incidenten met wolven heeft de Europese Commissie voorgesteld de streng beschermde status van de wolf in het Verdrag van Bern af te zwakken.<sup>14</sup> Als het voorstel wordt aangenomen, kan er in de toekomst mogelijk sneller worden overgegaan tot het treffen van maatregelen (waaronder afschot). Nederland heeft kenbaar gemaakt het Commissievoorstel te

---

<sup>8</sup> ABRvS 9 juni 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AP1137, AB 2005/331, m.nt. J.G. Brouwer, par. 5.

<sup>9</sup> A.J. Wierenga, C. Post & J. Koornstra, *Naar handhaafbare noodbevelen en noodverordeningen*, Amsterdam: Reed Business 2016, p. 24-25.

<sup>10</sup> Daaraan wordt momenteel gewerkt, zie bijvoorbeeld: ‘Dringende waarschuwing voor bezoekers Utrechtse Heuvelrug in verband met wolf’, Provincie-Utrecht.nl 31 juli 2024; ‘Advies afschieten wolf vervallen, provincie wil nog steeds schietvergunning’, NOS.nl 1 augustus 2024.

<sup>11</sup> Daarbij moet worden benoemd dat door GS vergunde maatregelen de rechterlijke toets in het verleden nog niet hebben doorstaan. Zie bijvoorbeeld: Rb. Gelderland (*vzr.*) 23 mei 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:3065.

<sup>12</sup> J.G. Brouwer & A.J. Wierenga, ‘Toepassing van openbare-ordebevoegdheden in het systeem van het openbare-orderecht’, in: E.R. Muller & J. De Vries (*red.*), *Burgemeester: positie, rol en functioneren van de burgemeester*, Deventer: Kluwer 2014, p. 186; Ook in het reguliere juridische instrumentarium om maatregelen te treffen tegen een wolf wordt groot belang gehecht aan het subsidiariteitsvereiste. Er mag pas tot verstoren, vangen of doden worden overgegaan als ‘een andere bevredigende oplossing’ ontbreekt (art. 6 Verdrag van Bern, art. 16 lid 1 Habitatrichtlijn) en volgens de rechter moet voldoende vaststaan dat minder ingrijpende alternatieve onvoldoende uitkomst bieden, zie: Rb. Gelderland (*vzr.*) 23 mei 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:3065, r.o. 7.2.1.

<sup>13</sup> ‘Wolf doodgeschoten na bijtincident met schapenboer Wapse’, *RTV Drenthe* 9 juli 2023; Het laten doden van de wolf heeft tot kritiek en aangiftes tegen de betrokkenen geleid. Zie bijvoorbeeld: ‘Wolf in Wapse: Faunabescherming doet aangifte’, *Faunabescherming.nl* 9 juli 2023. Hoewel het OM besloot te seponeren liet het weten dat de locoburgemeester anders had moeten handelen, zie: ‘OM seponeert aangiften tegen betrokkenen bij het doodschieten van de wolf in Wapse’, *OM.nl* 20 juni 2024.

<sup>14</sup> R. Hodgson, ‘Brussels proposes lighter protection for Europe’s growing wolf population’, *Euronews* 20 december 2023.

steunen.<sup>15</sup> In december 2024 komt de Permanente Commissie van het Verdrag van Bern – die mogelijke wijzigingen van het verdrag bespreekt – bijeen.<sup>16</sup> Voorlopig zal de huidige situatie met de uiterst beschermde status van de wolf voortduren en zal in beginsel slechts tegen de wolf kunnen worden opgetreden als GS daarvoor een vergunning verleent. Primair blijven de provincies dus aan zet om maatregelen te treffen tegen gevaarlijke wolven. Slechts voor het treffen van maatregelen ter bescherming van personen bij ernstig wolvengevaar komt het gemeentelijk noodrecht in beeld. En in zeer uitzonderlijke acute gevallen zal het gemeentelijk noodrecht uitkomst bieden om maatregelen tegen een wolf te treffen, waarbij het op basis van het subsidiariteitsvereiste en de internationale regelgeving moeilijk voorstelbaar is dat tot afschot van een wolf kan worden overgegaan op basis van een noodbevel.

### Over de auteurs



Harmen Krul werkt als juridisch adviseur veiligheid bij Scherp in Veiligheid.



[harmen@scherpinveiligheid.nl](mailto:harmen@scherpinveiligheid.nl)



Jorrit Westerhof is promovendus en docent aan de Rijksuniversiteit Groningen.



[w.j.westerhof@rug.nl](mailto:w.j.westerhof@rug.nl)



Adriaan Wierenga is als noodrechtsspecialist verbonden aan de Rijksuniversiteit Groningen en de Universiteit Leiden.



[a.j.wierenga@rug.nl](mailto:a.j.wierenga@rug.nl)

<sup>15</sup> J. Van der Plicht, 'Kabinet steunt Europees voorstel om beschermde status wolf af te zwakken', *NU.nl* 24 mei 2024.

<sup>16</sup> Artikel 14 lid 1 Verdrag van Bern; 'Bern Convention institutions – Meetings 2024', *coe.int*.