

ARIE TROUWBORST, HOOGLEERAAR NATUURBESCHERMINGSRECHT

De wolf is welkom

Eric Schoones

Er is veel te doen over de wolf die na zo'n 150 jaar terug is in Nederland. Met name boeren en politici moeten zich verhouden tot een nieuwe situatie en dat gaat niet zonder slag of stoot. Ondertussen geniet de wolf strikte bescherming. Daarom vroegen we aan mr. dr. Arie Trouwborst, sinds maart van dit jaar hoogleraar Natuurbeschermingsrecht aan de Universiteit van Tilburg, naar hoe het precies is gesteld met de wolf en het recht. Trouwborst richt zich in zijn werk op de rol van het internationale, Europese en nationale recht dat een cruciale rol speelt in het behoud, duurzaam gebruik en herstel van ecosystemen en populaties wilde dieren en planten en wel zo dat niet alleen de biodiversiteit profiteert, maar ook doelen op het gebied van klimaat en waterhuishouding dichterbij komen.

Moet je de natuurbescherming in principe niet internationaal bekijken?

Vaak wel, omdat veel soorten landsgrenzen oversteken: de wolf is een goed voorbeeld. In het verlengde daarvan wint het fenomeen rond de rechten van natuur, ook wel rechten voor de aarde, vergelijkbaar met de rechten van de mens, in het algemeen aan kracht, vooralsnog vooral in andere continenten maar sinds kort ook in Europa. Het heeft een grote symbolische waarde, omdat het bredere publiek en de politiek op die manier anders naar biodiversiteit en andere levensvormen kunnen gaan kijken. En dat is meteen een van de grote problemen in de natuurbescherming: jan en alleman komt op voor zijn eigen belangen, maar de natuur hoor je niet, die spreekt geen Engels of Nederlands. Inhoudelijk hebben we mijns inziens een grote deels toereikend natuurbeschermingsrecht, maar het probleem is dat het vaak niet goed of onvoldoende wordt toegepast. Controle op de toepassing van het recht hangt nu voor een groot deel af van NGO's met een beperkte capaciteit. Het zou dus winst zijn als een officieel overheids-

orgaan op een systematischer manier voor de natuur zou opkomen.

Wat zegt het natuurbeschermingsrecht over de terugkeer van de wolf in Nederland?

Vanuit de doelstelling van dat recht heeft de wolf het volste recht om terug te keren, of, zuiverder geformuleerd: hebben wij als samenleving de verplichting om de wolf welkom te heten. De wolf heeft in het Verdrag van Bern op internationaal niveau de status van een beschermd soort gekregen, op EU-niveau met de Habitatrichtlijn, en in Nederland hebben we de Wet natuurbescherming. In juridisch opzicht is de wolf dus van harte welkom.

De Habitatrichtlijn lijkt cruciaal.

Ja, Europese wetgeving is bindend voor alle lidstaten en stelt bepaalde minimum eisen. De verplichtingen met betrekking tot de wolf gaan over twee sporen. Ten eerste de gebiedenbescherming. Lidstaten moeten voor de wolf de meest geschikte gebieden aanwijzen als beschermd Natura 2000 gebieden. Ten tweede de soorten-



Arie Trouwborst

Foto: Esther Morren

bescherming. Daartoe moeten enkele verbodsbepalingen in het nationaal recht verankerd en gehandhaafd worden: het is verboden om beschermde dieren, zoals de wolf, te doden, te vangen, te verstoren of hun rust en verblijfplaatsen te vernielen. Er zijn onder strikte voorwaarden uitzonderingen denkbaar en daar gaat de discussie in de media ook vaak over: wanneer mag je nu wel of niet op wolven schieten. Naast deze passieve soortenbescherming is er ook nog de actieve soortenbescherming die geldt onder de Habitatrictlijn. De actieve soortenbescherming zegt dat je in algemene zin datgene moet doen wat er voor zorgt dat de soort in een 'gunstige staat van instandhouding' komt of blijft, zoals dat wordt genoemd. Bij de wolf kun je denken aan het nemen van verkeersmaatregelen op wegen met een verhoogd risico op aanrijding met wolven en het zorgen voor voldoende prooidieren in de gebieden waar de wolf zich heeft gevestigd.

Met die prooidierenkwestie kom je al snel bij de jacht.

Inderdaad, er zijn rechtszaken over geweest, en daar heeft de rechter gezegd dat het jagen op herten en zwijnen in het leefgebied van de wolf

in beginsel tot een verboden verstoring van de wolf zou kunnen leiden, bijvoorbeeld direct door nachtelijke aanwezigheid van mensen in het leefgebied of indirect door de invloed op het prooiaanbod. Maar in de laatste rechterlijke uitspraak heeft de rechter op grond van de feiten waarover hij beschikking had, niet kunnen concluderen dat inderdaad door jacht op hoefdieren op de Veluwe sprake was van een verboden verstoring van de wolf. Dat is op het moment de stand van zaken onder het Nederlands recht.

De gemeente Nunspeet deed een verzoek om de wolf gedurende zes maanden te mogen bejagen. Dat is nu onder de huidige wet verboden, is dat niet een vorm van uitlokking die strafbaar zou kunnen zijn?

Het is wel een bijzonder verzoek van die gemeente aan Gedeputeerde Staten om een uitzondering te maken op de strikte bescherming, maar op grond van de brief van de gemeente kan ik dit niet zo goed beoordelen, want de brief gaat niet in op de voorwaarden voor zo'n uitzondering. Men zal moeten aanknopen bij een belang dat in de wet genoemd is, zoals het voorkomen van schade aan vee, of de publieke veiligheid. Vervolgens zal men moeten aantonen dat er niet een andere manier is om die schade aan vee of veiligheid van het publiek te waarborgen, waarbij je dus niet de wolf hoeft af te schieten. Die argumentatie moet heel stevig onderbouwd worden op basis van wetenschappelijke en technische informatie. De bewijslast ligt bij het overheidsorgaan dat zo'n uitzondering wil en de lat ligt daarbij hoog. En bovendien mag door zo'n uitzondering de gunstige staat van instandhouding van de wolvenpopulatie niet in gevaar komen en ook dat is een zeer zware eis.

Hoe bepaal je die gunstige staat van instandhouding?

Daar is nog steeds veel discussie en onduidelijkheid over. Volgens de laatste uitspraak van het

Europese Hof van Justitie, dat het laatste woord heeft met betrekking tot Europees recht, moet je de staat van instandhouding zowel op lokaal als op een hoger niveau bekijken. In Nederland hebben we te maken met een wolvenpopulatie die vooral in Duitsland zit, maar ook in West-Polen, Denemarken en België. Op de vraag hoe je daarnaar moet kijken, mogelijk zelfs Europees, komt er wel met een half jaar of jaar meer duidelijkheid nu een nationale rechter in Oostenrijk expliciet aan het Europese hof heeft gevraagd hoe het zit met dat niveau. Mogen of moeten we over de grens kijken?

Hoe groter het beoordelingsgebied, hoe gemakkelijker je een ontheffing kunt verlenen om de wolf te bejagen. Ook al zijn de criteria daarvoor niet zo helder, het is wel duidelijk dat sec kijkend naar de Nederlandse populatie, in ieder geval nu die gunstige staat van instandhouding voor de wolf niet is bereikt, en zeer waarschijnlijk ook in de toekomst niet zal worden behaald, want daarvoor heb je honderden zo niet duizenden wolven nodig. Dat maakt het verlenen van een ontheffing erg lastig. Het lijkt erop dat er eerst solide afspra-

ken met de betrokken buurlanden moeten liggen om überhaupt de grensoverschrijdende populatie als meetlat te mogen gebruiken. En ook al zijn er voornemens, momenteel zijn er nog nergens in Europa dit soort grensoverschrijdende afspraken gemaakt die voldoen aan de eisen die de Europese commissie daar aan stelt. Op dit moment lijkt het nationale niveau dus de aangewezen standaard, en daarmee zijn ontheffingen voor wolvenjacht in Nederland heel onwaarschijnlijk.

Dan is er nog zoiets als 'draagvlakjacht'.

Ja, een aantal jaren geleden speelde in Finland het idee om legale jacht toe te staan, vanuit het idee dat als we dat niet doen, het draagvlak onder de lokale bevolking om samen te leven met wolven keldert, wat weer leidt tot een toename van illegaal afschot. Dan zou een beperkte legale jacht de gunstige staat van instandhouding uiteindelijk ten goede komen. Volgens het Europese Hof, dat zich over de kwestie boog, was het niet uitgesloten dat dit zou kunnen werken onder de Habitatrichtlijn. Daarvoor moet echter wel op basis van stevige gegevens hard gemaakt kunnen

Foto: Arjen Heeres



worden dat die draagvlakjacht daadwerkelijk een netto positief effect voor de wolvenpopulatie gaat hebben. En aan die hoge bewijslast leek de Finse overheid niet te kunnen voldoen. Zoiets bewijzen is ook verdraaid lastig. Bovendien zijn er wetenschappelijke studies die aangeven dat wanneer wolven worden geschoten, daarmee de schade aan vee veelal niet omlaag gaat, en zelfs kan stijgen. Jacht op wolven lijkt pas tot een merkbare afname van schade te leiden wanneer de soort in een bepaald gebied helemaal of vrijwel volledig wordt uitgeroeid. Met afschot van 20-50% kan de schade aan vee juist toenemen, omdat afschot grote invloed kan hebben op de sociale dynamiek van wolvenroedels. Normaal gesproken zijn dat stabiele eenheden met een alfa koppel dat de leiding heeft, een paar adolescenten en de jonge wolven van het laatste jaar. Als de alfa's worden geschoten weet de rest niet goed meer wat te doen, herten zijn moeilijk te vangen en dan zijn schapen voor de jonge verwarde wolven een verleidelijke prooi.

Aan de andere kant, de sociale wetenschappen leggen een bepaalde dynamiek bloot die vaak optreedt op het Europese platteland. Het gaat hierbij om controle, de vraag wie bepaalt wat er gebeurt. Er is al van alles mis, voorzieningen verslechteren, de landbouw moet aan allerlei ingewikkelde regels voldoen, en dan komt er nog een strikt beschermde wolf waar je ook weer van moet afblijven vanwege regels van hogerhand. Ik was vorige week nog bij een bijeenkomst van het Large Carnivore Initiative for Europe in Noord-Macedonië en ook daar hoorde ik de experts weer zeggen dat het helaas zo werkt: door strikte bescherming kan het illegale afschot sterk toenemen.

In Italië heeft in april van dit jaar een beer een jogger gedood. De autoriteiten wilden snel reageren, door die beer te doden, maar een aantal NGO's wist dat bij de rechter te voorkomen, met als gevolg een enorme publieke verontwaardiging in de pers en op sociale media. In de nasleep daarvan zijn nu al meerdere beren gestroopt en volgens beheerders en ambtenaren is er een

In juridisch opzicht is de wolf van harte welkom.

direct verband. Zo werkt het nu eenmaal. Hoe moet je daar juridisch mee omgaan? De wettelijke verplichting is simpelweg om de verboden te handhaven: van beren en wolven blijf je af, maar de werkelijkheid is anders, omdat dit soort overtredingen in de praktijk heel moeilijk te detecteren en te voorkomen zijn. Ik heb het antwoord ook niet.

Maar wolven doden geen mensen.

Inderdaad. Denk aan de vrees die je wel hoort in nieuwe wolvengebieden, van 'kunnen mijn kinderen nog wel buiten spelen', terwijl rationeel gezien op de fiets naar je werk rijden vele malen gevaarlijker is. Maar het zit nu eenmaal zo bij mensen tussen de oren. Moet je dat accepteren en er begrip voor hebben, of vooral blijven uitleggen dat het een irrationele angst is? Wat is wijsheid? Wellicht een beetje van beide?

En dan het geval van die boer die met een hooivork een wolf, die zijn schapen had doodgebeten, in het nauw dreef en die door de wolf werd gebeten. De Faunabescherming deed aangifte tegen de boer, de burgemeester gebruikte grote woorden en Caroline van der Plas stelde kamervragen.

Kijkend vanuit het natuurbeschermingsrecht moet je in principe altijd aan de criteria voor een ontheffing voldoen. De burgemeester mag, op grond van de gemeentewet, wel in uitzonderlijke gevallen afwijken van het natuurbeschermingsrecht, als er sprake is van een calamiteit, met een grote en onmiddellijke dreiging voor de publieke veiligheid. De vraag is dan, was hier sprake van? Ik weet niet of dit een juridisch staartje krijgt. Dit raakt wel aan de basis van het natuurbeschermingsrecht. Dat is er niet om met alle winden mee te waaien, maar om ergens een streep te trekken en te zeggen: de natuur heeft waarde, en de regels ter bescherming van de natuur gelden gewoon. Allerlei maatschappelijke actoren willen om allerlei redenen steeds een grens over, maar daarvoor hebben we nu juist het recht; als je toegeeft haal je de maatschappelijke doelen van de wetgeving niet. Bij elke afwijking moet je dus in principe netjes aan de voorwaarden voldoen.

Er wordt ook wel gespeculeerd op wijziging van de Habitatrictlijn of van het Verdrag van Bern om wolvenjacht mogelijk te maken.

Ik heb geen glazen bol en het is moeilijk te zeggen of de beschermingsstatus van de wolf echt gaat worden afgezwakt. In theorie is het mogelijk. Zwitserland heeft in de laatste decennia een paar keer voorgesteld om de status van de wolf onder het Verdrag van Bern van strikt beschermd naar gewoon beschermd te wijzigen maar dat is nooit gelukt omdat de EU er tegen was. Wanneer de EU er nu als blok ineens voor zou zijn, zou het een veel realistischer scenario worden, maar dan moet vervolgens ook de Habitatrictlijn worden aangepast en dat is best een lastig traject. Stel dat de Europese Commissie voor is, dan moeten ook alle lidstaten in de raad unaniem instemmen. Eén dwarsligger is dus genoeg om de boel te blokkeren, maar je weet nooit of er een politiek compromis bereikt wordt waardoor het opeens wel kan. Zelf denk ik niet dat het zover zal komen; ik vermoed eerder dat de Commissie nog wat meer zal inzetten op het ruimer interpreteren van de ontheffingsmogelijkheden, zoals die er nu zijn. Het blijft moeilijk te voorspellen, we zullen het zien. Als het toch tot een aanpassing van de status van de wolf komt, zullen daar sowieso meerdere jaren over heen gaan.

In sommige landen heeft de wolf nu al een minder strikt beschermde status, zou dat voor Nederland ook mogelijk zijn?

Dat lijkt me niet erg waarschijnlijk omdat het daarbij in beginsel gaat om landen waar de wolf het heel goed doet, waar weinig zorgen zijn over de instandhouding van de populatie. Een voorbeeld is Slowakije. Toen dat land lid werd van de EU had het zo'n gezonde wolvenpopulatie, dat de afspraak is gemaakt dat zolang de gunstige staat van instandhouding werd gewaarborgd er een zekere mate van wolvenjacht kan plaatsvinden. Nu hebben we toch een beetje een lappendeken; in de meeste Europese landen heeft de wolf een

strikt beschermde status, in een aantal of delen daarvan niet.

Om de wolf aan te merken als een kwalificerende soort in beschermde Natura 2000 gebieden, hanteert Nederland een merkwaardig beleid.

Dit gaat over de gebiedenbescherming. De wolf is een soort waarvoor Nederland de meest geschikte gebieden moet aanwijzen als Natura 2000 gebied. Hierbij zijn het de dieren zelf die door hun vestiging laten zien wat het 'meest geschikt' is. In de praktijk zal dat vooral neerkomen op het toevoegen van de wolf als doelsoort in reeds bestaande Natura 2000 gebieden, zoals de Veluwe. Nu hanteert Nederland hierbij voor nieuwkomers en terugkomers inderdaad al geruime tijd een curieus criterium waarbij een soort pas wordt beschouwd als 'voorkomend' in het gebied als hij er maar liefst 10 jaar voorkomt, geteld vanaf de

eerste voortplanting. Dit is in feite een ontmoedigingsbeleid waarbij terugkomers zoals de wolf (of geherintroduceerde soorten zoals de otter) zich eerst enorm moeten bewijzen voordat ze op gebiedenbescherming kunnen rekenen. Dit staat haaks op de systematiek en de doelen van de Habitatrictlijn, die juist gericht zijn op het herstellen van de Europese natuur. Als een soort net in die kwetsbare fase van recente terugkeer zit kan hij juist extra bescherming gebruiken en niet andersom.

In Duitsland zijn gebieden veel sneller aangemerkt als Natura 2000 voor de wolf, vrij kort nadat wolven zich daar vestigden, zelfs als het maar één enkele wolf betrof, en niet eens een roedel. Er wordt soepel gereageerd op wat er in de natuur gebeurt, en dat lijkt mij de juiste manier om de Habitatrictlijn toe te passen. Vanuit juridisch oogpunt had de aanwijzing van op zijn minst de Veluwe als Natura 2000 gebied voor de wolf mijns inziens al een feit moeten zijn.

Waarom gebeurt dat dan in Nederland niet?

Ja, ik weet niet wat de beweegredenen achter een politiek besluit zijn om zo lang te wachten en het

Het natuurbeschermingsrecht is er niet om met alle winden mee te waaien



Foto: Arjen Heeres

is voorspelbaar dat een NGO het voorlegt aan de rechter. Dan zou de mooiste route zijn dat die rechter het doorspeelt naar het Europees Hof van Justitie, net zoals die Oostenrijkse rechter heeft gedaan. Dat zou in veel meer gevallen moeten gebeuren. Ik heb ooit al samen met mijn voorganger Kees Bastmeijer een artikel over het Nederlandse 10-jaren-criterium gepubliceerd, en we waren het er snel over eens dat dit criterium op gespannen voet lijkt te staan met het Europese recht.

Wat is uw oordeel over het schadeloos stellen van schapenhouders die in gebreke blijven om hun dieren afdoende te beschermen. Is dat een vorm van ongeoorloofde staatssteun?

Over dat laatste durf ik niet veel te zeggen, het is niet mijn expertise. Maar je hebt ook de nationale wetgeving waaronder veehouders een verplichting hebben om hun dieren zonodig tegen roofdieren te beschermen. Echter, we zitten nu in de situatie dat de terugkeer van de wolf de schapenhouders voor allerlei logistieke en financiële uitdagingen plaatst. Enige solidariteit vanuit de maatschappij mag je dan verwachten, en die

is er ook met subsidies voor wolfwerende hekken en met compensatie waar het toch misgaat.

Dan is er nog de zogenaamde hybridewolf, een kruising tussen wolf en hond.

Er wordt op sociale media nogal snel geroepen dat veel wolven hybride zijn, maar als je het aan de experts in genetische labs vraagt, dan blijkt het anders te zijn. De bescherming van deze dieren is ook een juridische vraag en ik ben zelf destijds bij het Verdrag van Bern betrokken geweest bij het opstellen van een formele aanbeveling aan overheden hierover. Volgens die aanbeveling is het uitgangspunt dat hybriden uit de populatie verwijderd worden, want voor het voortbestaan van de wolvenpopulatie zijn hybriden slecht nieuws. Maar het mag geen maas in de natuurbeschermingswetgeving worden. Als hybriden niet onder het verbod op het doden van wolven zouden vallen kan gemakkelijk worden gezegd: 'ik dacht dat het een hybride was'. Dan is het aan het Openbaar Ministerie om te bewijzen dat het gaat om een genetisch honderd procent pure wolf. Dat is bijzonder tijd- en geldverslindend en dat zou de effectiviteit van het strafrecht voor

de wolf niet ten goede komen. Dus is er vanuit Europa de aanbeveling gedaan dat de hybriden onder de juridische bescherming van de wolf begrepen worden – dat is op dit moment overigens niet duidelijk in de Nederlandse wet – en dat de overheid zichzelf dan een ontheffing geeft wanneer een wolf-hond hybride is ontdekt en uit de populatie verwijderd moet worden. Zo'n ontheffing is makkelijk te verlenen, want het is juist in het belang van de wolvenpopulatie dat hybriden eruit gehaald worden.



Foto: Arjen Heeres

Als we een conclusie moeten trekken?

Ik redeneer overwegend in technisch juridische termen, dat is mijn vak, maar het is belangrijk om niet te vergeten waarom de regels er zijn, omdat er vaak kritiek op is van mensen die er last van hebben. Ik vraag mij weleens af of er vanuit de overheid genoeg aandacht is voor het waarom van de wetgeving, en uitleg aan het publiek. We leven in een werkelijk ongekende biodiversiteitscrisis, en ook in moreel opzicht zouden we toch wat verder moeten kijken dan het belang van mensen op de korte termijn: naar de belangen – en wellicht de rechten – van de natuur waarmee we ons gesprek begonnen. Dat betekent ook dat je af en toe een offer moet brengen en dat kan lastig zijn, net zoals het met de menselijke burensoms lastig is om samen te leven. We houden onze natuurlijke egoïstische neigingen niet altijd op vrijwillige basis in toom; daarom hebben we het recht, inclusief de mensenrechten, om bepaalde grenzen aan te geven en ervoor te zorgen dat ze in de praktijk worden gerespecteerd. Net zo moeten we er in ons antropocentrisme, egocentrisme op soortniveau, door het natuurbeschermingsrecht soms aan herinnerd worden dat we niet alleen zijn, dat er ook nog allemaal

andere wezens op aarde zijn, met hun eigen belangen en waarden.

Ecologisch heeft de wolf natuurlijk een belangrijke rol.

Ook dat. Op allerlei manieren is de wolf voor mensen van waarde, maar ook al zouden ze alleen maar schadelijk en vervelend zijn voor ons, dan nog hebben ze bestaansrecht en dat heeft consequenties. Dat brede verhaal, het evenwicht raakt in verhitte debatten snel zoek.

Zo kun je ook niet met bijvoorbeeld verkeersregels omgaan.

Nee, dan wordt het een zootje. Er zit ook een gedachte van solidariteit achter, en niet alleen met de wolf zelf – die hebben we hier in het verleden met man en macht uitgeroeid, en daarom hebben we iets goed te maken. Maar ook solidariteit met de derde wereld. Europa heeft zo'n beetje de meest uitgeholde ecosystemen ter wereld. Hier kwamen bijvoorbeeld ook olifanten, neushoorns en leeuwen voor, maar dat weet niemand meer, want in een ver verleden hebben onze voorouders deze soorten al naar de eeuwige jachtvelden geholpen. Als je nu verwacht van mensen in Afrika dat ze tot in lengte van jaren samen blijven leven met zulke wilde dieren, dan kun je toch in ons schatrijke Nederland niet al te moeilijk doen over de wolf, die veel minder lastig, schadelijk of gevaarlijk is dan leeuwen of olifanten.

Wij zijn uiteindelijk zelf de probleemsoort.

Af en toe in de spiegel kijken kan geen kwaad, inderdaad. Ik vind het vooral belangrijk om regelmatig even uit te zoomen en te kijken waar we het nu precies over hebben. Naar het grote plaatje.