

Dit document bevat de integrale tekst van een studie die in juni 2010 werd gepubliceerd in het rechtswetenschappelijk tijdschrift Milieu & Recht, jaargang 37, nummer 5, p. 272-283.

Lynxen en Wolven

Het Natuurbeschermingsrecht en de Terugkeer van Grote Roofdieren naar Nederland

Mr.dr. A. Trouwborst & prof.mr. C.J. Bastmeijer*



Foto: D. Klein Geltink

* Arie Trouwborst en Kees Bastmeijer zijn verbonden aan de Faculteit Rechtswetenschappen van de Universiteit van Tilburg, respectievelijk als universitair docent milieurecht en hoogleraar natuurbeschermings- en waterrecht. Leo Linnartz (Ark Natuurontwikkeling), Jan van Spaandonk (Ministerie van LNV), Johan Thissen en Richard Witte van den Bosch (Zoogdiervereniging), Magnus Wessel (Naturschutzbund Deutschland), Jan Hilco Frijlink, Elvira Martínez Camacho, Floor Fleurke en Wim Maassen worden hartelijk bedankt voor verschaft informatie en/of kritische opmerkingen, en Dick Klein Geltink voor het beschikbaar stellen van de foto. Reacties op dit artikel zijn welkom via a.trouwborst@uvt.nl of c.j.bastmeijer@uvt.nl.

Ten geleide

Beer, wolf en lynx zijn bezig aan een *comeback* in West-Europa. Ook in Nederland worden na een eeuw afwezigheid weer lynxen waargenomen en zelfs de wolf wordt binnenkort verwacht. Uit ervaringen elders blijkt dat de terugkeer van grote roofdieren vaak specifieke vragen opwerpt, die niet alleen betrekking hebben op de effectieve bescherming van grensoverschrijdende roofdierpopulaties, maar ook op gevolgen voor met name veeteelt, menselijke veiligheid, natuurbeheer en (niet onbelangrijk) gevoelens die over deze onderwerpen in de maatschappij leven. Het is dan ook te verwachten dat de Nederlandse discussie over wolf en lynx de komende tijd zal versterken. Deze discussie zal waarschijnlijk gevoed worden door een mengeling aan feiten, meningen en emoties. Dit artikel beoogt een zinvol debat te faciliteren door nu al de juridische kaders ervoor – internationaal, Europees en nationaal – zo scherp mogelijk in beeld te brengen. Zo wordt helderheid verschaft over de bandbreedte waarbinnen het overheidsbeleid ten aanzien van lynx en wolf gestalte kan krijgen. De nadruk ligt hierbij op de soortenbescherming. De rol van het gebiedsbeschermingsrecht in verband met grote roofdieren komt in een toekomstige publicatie aan de orde.

Inhoudsopgave

1. Inleiding: de ‘carnivore comeback’	3
2. De juridische kaders rond het roofdierdebat	4
3. Juridische status van lynx en wolf	7
3.1. <i>Internationaal recht</i>	7
3.2. <i>Europees recht</i>	9
3.3. <i>Nederlands recht</i>	10
4. Staat van instandhouding	12
4.1. <i>Het niveau van instandhouding</i>	12
4.2. <i>Lynx</i>	13
4.3. <i>Wolf</i>	15
5. Verboden en uitzonderingen	16
5.1. <i>Derogaties bij ongunstige staat?</i>	17
5.2. <i>Veiligheid</i>	19
5.3. <i>Veeteelt</i>	19
5.4. <i>Natuurbescherming, jacht en onderzoek</i>	20
6. Actieve beschermingsmaatregelen	21
6.1. <i>Een planmatige aanpak</i>	21
6.2. <i>Rode loper of dichte deur?</i>	23
7. Conclusie	25

1. Inleiding: de ‘carnivore comeback’

Vroeger struinden er bruine beren (*Ursus arctos*), wolven (*Canis lupus*) en Euraziatische lynxen (*Lynx lynx*) door praktisch heel Europa, inclusief Nederland.¹ Na een gestage afname sinds de Middeleeuwen waren deze grote vleeseters aan het begin van de 20^e eeuw uit de meeste Westeuropese landen geheel of nagenoeg verdwenen. Een combinatie van (menselijke) factoren was hier debet aan, waaronder ontbossing, het schaarser worden van natuurlijke prooidieren en – vooral – directe vervolging. In het oosten van Europa bleven flinke populaties grote roofdieren overeind.

Sinds enkele decennia is in West-Europa sprake van een ware *carnivore comeback*,² deels geholpen door herintroducties maar voor een belangrijk deel op eigen kracht. Beren banjeren weer dwars door de Alpen, lynxen hebben de Ardennen herontdekt en de wolf is terug in landen als Frankrijk en Duitsland. Deze rekolonisatie is bovenal mogelijk dankzij de wettelijke bescherming van beer, wolf en lynx. Daarnaast zijn in vergelijking met een eeuw geleden het areaal bos en de aantallen reeën, edelherten en wilde zwijnen in West-Europa toegenomen. Daarmee is echter niet alles gezegd. Een aanmerkelijk en verrassend deel van de verklaring betreft het aanpassingsvermogen van de grote roofdieren.

Ten eerste zijn zij kennelijk in veel mindere mate afhankelijk van grote ongerepte gebieden dan lang is verondersteld, en blijken zich redelijk te kunnen redden in de multifunctionele lappendeken die tegenwoordig karakteristiek is voor grote delen van het Westeuropese landschap. Hierbij wordt een opmerkelijke tolerantie aan de dag gelegd ten aanzien van menselijke activiteiten. Ten tweede blijkt de fragmentatie van het landschap minder in de weg te staan aan de mobiliteit van beren, wolven en lynxen dan verwacht. Zo vormen snelwegen, ondanks de nodige verkeersslachtoffers, geen harde grens voor uitdijende populaties. Landsgrenzen zijn dat vanzelfsprekend ook niet. Een gezenderde Italiaanse wolf met de code M15 werd van maart 2004 tot januari 2005 via satellieten gevolgd bij zijn tocht van Parma naar Frankrijk, hemelsbreed 300 kilometer. Hij liep hierbij niet in een rechte lijn en legde een totale afstand af van ongeveer 1200 kilometer en stak diverse vierbaans snelwegen over.³ Recentelijk werd M15 overklast door een Duitse wolf die van de betrokken wetenschappers de naam Alan meekreeg. Deze in Saksen gezenderde jonge wolf zwierf in de zomer van 2009 helemaal door Polen via Wit-Rusland naar Litouwen, hemelsbreed zo’n 700 kilometer.

Had Alan dezelfde afstand westwaarts afgelegd, dan was hij in Zeeland uitgekomen. Daarmee is de aanleiding voor dit artikel belicht, namelijk het feit dat Nederland vandaag de dag in het vizier van wolf en lynx ligt. Enerzijds is Nederland voor hen bereikbaar geworden en anderzijds doet het eerder genoemde aanpassingsvermogen

¹ Voor het schrijven van dit artikel is een uitgebreide (inter)nationale biologische literatuur geraadpleegd. Het uitputtend weergeven van de betreffende bronnen wordt echter achterwege gelaten, aangezien dit met het oog op de doelgroep waarschijnlijk weinig zinvol en eerder hinderlijk zou zijn. Toegankelijke, algemene inleidingen m.b.t. wolf en lynx en hun opmars in West-Europa zijn te vinden in R. Kalb, *Bär, Luchs, Wolf. Verfolgt, ausgerottet, zurückgekehrt*, Graz: Leopold Stocker Verlag 2007; R. Hofrichter & E. Berger, *Der Luchs. Rückkehr auf leisen Pfoten*, Graz: Leopold Stocker Verlag 2004; en H. Okarma, *De wolf*, Amersfoort: Uitgeverij de Kei 2000.

² Ontleend aan M. Enserink & G. Vogel, ‘The carnivore comeback’, *Science* 2006, p. 746-749.

³ Zie het fraaie kaartje in P. Ciucci e.a., ‘Long-distance dispersal of a rescued wolf from the northern Apennines to the western Alps’, *Journal of Wildlife Management* 2009, p. 1300-1306, p. 1301.

vermoeden dat lynxen en wolven ondanks drukte en versnippering in bepaalde delen van Nederland best zouden kunnen aarden. Zwervende lynxen worden al sporadisch waargenomen binnen de landsgrenzen, vooral in Limburg. Wolven rukken op door Frankrijk en Duitsland en hun intrek in Nederland lijkt een kwestie van tijd. Hoeveel tijd is moeilijk te zeggen en uitspraken hieromtrent lopen uiteen van enkele decennia⁴ tot de optimistischer inschatting dat de eerste wolf de Nederlandse grens elk moment kan passeren: 'Misschien is het al gebeurd maar weten we het niet.'⁵

Tegen deze achtergrond stelt dit artikel zich ten doel het internationale, Europese en nationale juridische normenkader in kaart te brengen dat de speelruimte afbakt voor het overheidsbeleid ten aanzien van de terugkeer van lynxen en wolven in Nederland. De spontane terugkeer van beren naar Nederland zal naar verwachting overigens zeer lang op zich laten wachten, reden waarom deze soort verder grotendeels buiten beschouwing blijft. Met betrekking tot de afbakening van dit artikel zij verder opgemerkt dat niet expliciet wordt ingegaan op de situatie in België. Desondanks zullen forse delen van het artikel ook relevant zijn voor de Belgische lezer. De lynx is immers al langer terug bij de zuiderburen en ook de wolf zal waarschijnlijk eerder België dan Nederland bereiken.

Dit artikel bevat achtereenvolgens een nadere toelichting en uitwerking van de vraagstelling (par. 2), besprekingen van de status van wolf en lynx in het internationale, Europese en Nederlandse natuurbeschermingsrecht (par. 3), staat van instandhouding (par. 4), verschillende specifieke vraagstukken aangaande passieve (par. 5) en actieve soortenbescherming⁶ (par. 6), en tot slot enkele concluderende opmerkingen (par. 7).

2. De juridische kaders rond het roofdierdebat

De hierboven geschetste situatie past in een recent patroon van (middel)grote dieren die na een periode van ballingschap zelfstandig terugkeren in het Nederlandse landschap, zoals de Europese wilde kat (*Felis silvestris*) en broedende zeearenden en kraanvogels. Bij lynx en wolf is echter meer aan de hand en dat is ook de reden deze bijdrage aan hen te wijden. Ten eerste behoren zij door hun omvangrijke territoria, zwerflust en grensoverschrijdende populaties tot de weinige inheemse zoogdiersoorten met een nadrukkelijke internationale dimensie, slechts vergelijkbaar met vleermuizen en zeezoogdieren als de bruinvis.⁷ Aldus is een relatief belangrijke rol voor het internationaal en Europees recht weggelegd. Ten tweede brengt het voorkomen van grote landroofdieren in door mensen bevolkte gebieden een geheel eigen problematiek met zich mee. Zo kan hun aanwezigheid consequenties hebben voor veeteelt (landbouwhuisdieren

⁴ Hugh Jansman (Alterra) in 'Nederland niet klaar voor de wolf', *De Volkskrant*, 18 februari 2009.

⁵ Leo Linnartz (Ark Natuurontwikkeling) in 'De wolven komen er nu echt aan!', *Het Parool*, 15 september 2009.

⁶ Passieve bescherming is het resultaat van verbodsbepalingen ten aanzien van schadelijke menselijke handelingen; actieve bescherming ziet op het nemen van positieve maatregelen om met name de leefgebieden en -omstandigheden van soorten te verbeteren (de grens tussen actieve soortenbescherming en gebiedsbescherming is niet altijd haarscherp).

⁷ Zie over laatstgenoemde soort A. Trouwborst & H.M. Dotinga, 'Soortenbescherming in de Noordzee. Laveren door een warnet aan internationale, Europese en Nederlandse regels met de bruinvis als loods', *TO* 2008, p. 90-101; C.J. Camphuijsen & A. Trouwborst, 'De bruinvis in de Noordzee. Ongrijpbaar visvarken verstrikt in visnetten en regelgeving', *De Levende Natuur* 2009, p. 253-256.

als prooi), natuurbeheer en -bescherming (Schotse hooglanders, Konikpaarden en beschermde soorten zoals wilde hoefdieren als prooi), jacht en schadebestrijding (roofdier als alternatief voor mens met geweer), veiligheid(sgevoel) van mensen, en recreatie. Bij het laatste moet onder andere gedacht worden aan roofdiertoerisme, een bekend fenomeen in het buitenland dat ook in Nederland, als de ervaringen met de 'Veluwe poema' en de 'Zeeuwse wolf' enige indicatie vormen, potentie lijkt te hebben.

Ten derde, en dit staat duidelijk niet los van het vorige aspect, zijn grote roofdieren regelmatig het onderwerp van heftig en sterk gepolariseerd maatschappelijk debat, variërend van fricties binnen lokale gemeenschappen tot nationale politieke discussies. Deze roofdierdiscussies maken bij uitstek de verschillende filosofische grondhoudingen zichtbaar die mensen er ten aanzien van de natuur op na kunnen houden.⁸ Recente ervaringen in het buitenland laten zien dat de gemoederen met name hoog oplopen waar roofdieren terug zijn van weggeweest. Bij wolf en beer speelt dit overigens in sterkere mate dan bij de lynx. Goede voorbeelden bieden de controverses rond de terugkeer en/of toename van wolven in Frankrijk, Zwitserland, Duitsland, Noorwegen⁹ en Zweden,¹⁰ evenals de opschudding in 2006 rond de bruine beer Bruno in het Duits-Oostenrijkse grensgebied.¹¹ De meeste weerstand komt typisch voor onder de landelijke bevolking van (nieuwe) roofdiergebieden, waar de bescherming van de grote carnivoren nogal eens ervaren wordt als hobby van grootstedelijke natuurliefhebbers. Een Zweedse studie toonde onlangs daadwerkelijk een sterk positief verband aan tussen de mate van sympathie voor wolven en de afstand tussen de woonplaats van ondervraagden en het dichtstbijzijnde wolvengebied.¹² Kortom, de eerder aangestipte tolerantie van roofdieren voor mensen is net als vroeger niet altijd wederkerig.

Er is weinig reden te veronderstellen dat een terugkeer van met name de wolf in Nederland wel zonder slag of stoot zal verlopen. De reacties in 2008 op het vermeende voornemen van Staatsbosbeheer om wolven in de Oostvaardersplassen uit te zetten doen het tegendeel vermoeden.¹³ Een andere indicatie vormen de recente kamervragen over de voorspelde spontane terugkeer van de wolf. Die variëren van 'Kunt u toezeggen dat u wolven, die zich mogelijk binnen enkele jaren op eigen kracht in Nederland zullen vestigen, adequate bescherming zult bieden?' (PvdD)¹⁴ tot 'Deelt u de mening dat het niet

⁸ Zie uitvoerig over de relatie tussen deze grondhoudingen en ontwikkelingen in het natuurbeschermingsrecht C.J. Bastmeijer, *Ieder voor zich en de natuur voor ons allen. Over de relatie tussen mens en natuur en de toekomst van het natuurbeschermingsrecht*, rede in verkorte vorm uitgesproken bij de openbare aanvaarding van het ambt van hoogleraar in het natuurbeschermings- en waterrecht aan de UvT op 26 maart 2010 (schriftelijke versie verschijnt binnenkort).

⁹ Zie bijv. 'Wolf heeft veel te verliezen bij de Noorse verkiezingen', *Trouw*, 8 september 2009.

¹⁰ De Zweedse allemansjacht van begin 2010 trok ook in Nederland veel aandacht, bijv. 'Prijsschieten op Zweedse wolven', *Trouw*, 22 december 2009.

¹¹ Voor beschrijvingen van de gebeurtenissen en media-hype rond beer Bruno, zie T. Rosen & A. Bath, 'Transboundary management of large carnivores in Europe. From incident to opportunity', *Conservation Letters* 2009, p. 109-114; en Kalb 2007 (noot 1), p. 241-252.

¹² J. Karlsson & M. Sjöström, 'Human attitudes towards wolves, a matter of distance', *Biological Conservation* 2007, p. 610-616.

¹³ Zie o.a. 'Oostvaardersplassen natuurlijker. Voorlopig zonder wolf', *Doen en Laten* 2008, no. 4, p. 14-15; 'Verburg schuift wolven opzij', *De Telegraaf*, 19 juni 2008; 'Minister: wolf hier niet uitzetten', *De Volkskrant*, 10 juni 2008; "'Plan voor wolven nabij Almere levensgevaarlijk'", *De Telegraaf*, 11 april 2008; 'Een wolf bij de plas is oernatuur', *NRC Handelsblad*, 9 april 2008.

¹⁴ Ouwehand, 2 juli 2009, *Aanhangsel Handelingen II* 2008/09, nr. 3613.

realistisch is om roedels wolven vrij te laten leven in de Nederlandse natuur? Zo ja, hoe gaat u voorkomen dat roedels wolven ons land zullen intrekken?' (CDA).¹⁵ Zelfs de achterbannen van organisaties als het Wereld Natuur Fonds en Natuurmonumenten lijken niet onverdeeld ingenomen te zijn met de komst van de grote roofdieren naar Nederland.¹⁶ Het ligt derhalve in de lijn der verwachting dat een, inhoudelijk vrij voorspelbaar, debat tussen voor- en tegenstanders zal losbarsten zodra de eerste foto van een verscheurd schaap op de voorpagina's van de dagbladen prijkt.¹⁷

In de media wordt hoe dan ook al flink aandacht besteed aan de naderende wolven.¹⁸ Ook de lynxwaarnemingen die vanaf de jaren '90 van de vorige eeuw sporadisch gedaan worden op Nederlands grondgebied komen in de pers standaard ruimschoots aan bod¹⁹ – in contrast met de summiere aandacht voor de terugkeer van de wilde kat.²⁰ Vergeleken met de wolf lijken de verrichtingen van de lynx vooralsnog met een mildere belangstelling gevolgd te worden. Dat kan natuurlijk omslaan wanneer lynxen zich in Nederland gaan vermeerderen en zich op den duur aan vee vergrijpen. Media-aandacht voor de mogelijke terugkeer van grote roofdieren is er overigens al sinds in 1975 herintroductie van wolf en lynx werd voorgesteld in het rapport 'De Veluwe natuurlijk?'.²¹ Dergelijke voorstellen zijn sindsdien herhaaldelijk gestrand, voornamelijk doordat de gefragmenteerde Nederlandse natuur onvoldoende draagkrachtig werd geacht voor levensvatbare populaties. Net als bij de zeearend wordt de herintroductiediscussie momenteel ingehaald door de dieren zelf, die op eigen houtje de geschiktheid van Nederland lijken te komen bepalen.

Het is met nadruk niet de intentie van de auteurs zich te mengen in de discussie over de wenselijkheid van lynxen en wolven in Nederland als zodanig. Met deze bijdrage wordt slechts beoogd een zinvol debat te faciliteren door de juridische kaders zo scherp

¹⁵ Ormel en Schreijer-Pierik, 10 november 2009, *Aanhangsel Handelingen II* 2009/10, nr. 933. Nieuwe kamervragen van Ormel, Pieper en Schreijer-Pierik d.d. 26 maart 2010 (2010Z05367) zijn van vergelijkbare strekking.

¹⁶ Volgens een WNF-enquete onder eigen donateurs staat slechts de helft van de ondervraagden positief tegenover een eventuele terugkeer van de wolf (*Panda*, september 2009, p. 12); zie ook 'Komst wolf splitst Natuurmonumenten', *Trouw*, 30 oktober 2009.

¹⁷ Zie voor een voorproefje de tientallen lezersreacties n.a.v. A. Trouwborst & C.J. Bastmeijer, 'De wolf bepaalt zelf of hij naar Nederland komt, niet Ormel', *Trouw*, 27 maart 2010; te raadplegen op http://www.trouw.nl/groen/opinie/article3026221.ece/De_wolf_bepaalt_zelf_wel_of_hij_komt.html. (De ietwat chargerende kop komt overigens voor rekening van de redactie van Trouw.)

¹⁸ Zie bijv. noten 4 en 5 en 'Landbouw geeft wolf ruim baan', *De Telegraaf*, 24 maart 2010; 'Verspreidingsgebied van de wolf nadert Nederland', *Trouw*, 5 maart 2010; 'Binnen tien jaar Duitse wolf in Nederland', *Reformatorisch Dagblad*, 18 september 2009; 'Wolf is op weg naar Nederland', *Algemeen Dagblad*, 14 september 2009; 'De eerste wolf op weg naar Nederland', *De Telegraaf*, 12 september 2009; R. Zeilmaker, 'Is er plaats voor de polderwolf?', *Het Parool*, 4 oktober 2008; 'Opmars van wolf', *De Telegraaf*, 11 juni 2008; S. Pasma, 'Nederland wordt wakker. De wolf komt eraan!', *Trouw*, 26 september 2007.

¹⁹ Een greep uit de krantenberichten: 'De camera's staan klaar, maar de lynx laat op zich wachten', *De Gelderlander*, 11 augustus 2009; 'Lynx komt eraan!', *De Telegraaf*, 2 juli 2009; 'Lynx gezien in Drenthe', *De Pers*, 12 mei 2009; 'Er is een lynx gezien in Mergelland', *NRC Handelsblad*, 27 januari 2009; 'In Zuid-Limburg kan de lynx best zonder bos', *De Volkskrant*, 12 oktober 1996; 'Lynx in Midden-Limburgesignaleerd', *De Limburger*, 5 februari 1991; 'Er zijn wilde lynxen in ons land', *De Telegraaf*, 29 december 1990.

²⁰ Zie voor één van de uitzonderingen (met toepasselijke kop): 'Wilde kat sluipt Nederland binnen', *Reformatorisch Dagblad*, 26 september 2006.

²¹ H.E. van de Veen, *De Veluwe natuurlijk?*, Arnhem: Gelderse Milieuraad 1975.

mogelijk in beeld te brengen en zodoende helderheid te verschaffen omtrent de bandbreedte waarbinnen het overheidsbeleid ten aanzien van lynx en wolf gestalte kan krijgen.²²

3. Juridische status van lynx en wolf

De beschermde status van lynx en wolf op internationaal, Europees en Nederlands niveau is schematisch weergegeven in de tabel²³ en wordt in het vervolg van deze paragraaf beknopt toegelicht. De (rechts)gevolgen van deze beschermde status worden nader besproken in paragrafen 4 tot 6 en, wat de gebiedsbescherming aangaat, in een afzonderlijke, toekomstige publicatie.

	<i>Lynx</i>	<i>Wolf</i>
CITES-verdrag	Bijlage II	Bijlage II
Verdrag van Bern	Bijlage III Actieplan lynx	Bijlage II Actieplan wolf
Habitatrichtlijn	Bijlage II Bijlage IV	Bijlage II (prioritaire soort) Bijlage IV
Flora- en faunawet	Beschermde inheemse soort	Beschermde inheemse soort ²⁴
Natuurbeschermingswet	Geen Natura 2000-gebieden	Geen Natura 2000-gebieden
Leefgebiedenbenadering	Nee	Nee
Soortbeschermingsplan	Nee	Nee

3.1. Internationaal recht

Alvorens toe te komen aan bespreking van het meest relevante internationale regime – het regionale Verdrag van Bern²⁵ – moeten volledigheidshalve enkele wereldwijde verdragen genoemd worden die weliswaar toepasselijk zijn op de thematiek van deze bijdrage, maar op hoofdzakelijk indirecte wijze. Zo bevat het Biodiversiteitsverdrag²⁶ enkele relevante maar voorwaardelijk en weinig specifiek geformuleerde bepalingen.²⁷ Het enige paragraafje in de groeiende stapel (niet-bindende) besluiten van de Conferentie der Partijen van het verdrag dat expliciet ingaat op grote landroofdieren geldt overigens niet voor de Nederlandse situatie, aangezien het staat in een besluit over *mountain biodiversity*.²⁸ De algemene beschermingsverplichtingen uit het Ramsar-verdrag²⁹ komen in beeld wanneer wolven of lynxen zich vestigen in waterrijke gebieden die zijn

²² Een enigszins met de huidige bijdrage vergelijkbare Duitse oefening is R. Schmidt & S. Lüders, *Der Schutzstatus der Wölfe in Deutschland – Aktueller Stand und Perspektiven*, Koblenz: Caspers Mock Anwälte 2009.

²³ Verdragen die de soorten niet in bijlagen noemen (zie tekst onder 3.1) zijn niet in de tabel opgenomen.

²⁴ Zie toelichting in par. 3.3.

²⁵ Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats (1979).

²⁶ Convention on Biological Diversity (1992).

²⁷ Bijv. art. 8 over beschermde gebieden.

²⁸ Par. 1.2.8 van COP Decision VII/27 (2004) on Mountain Biological Diversity vraagt om aandacht voor conflictsituaties tussen mensen en wilde dieren, 'especially with regard to coexistence with predators.'

²⁹ Convention on Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitat (1971).

aangemerkt als ‘Wetland of International Importance’, zoals de Oostvaardersplassen. Het CITES-verdrag³⁰ reguleert uitsluitend de grensoverschrijdende handel in lynxen en wolven.³¹ Het Verdrag van Bonn³² is op het eerste gezicht niet van toepassing, daar lynxen en wolven strikt genomen niet kwalificeren als trekkende soorten³³ en ook niet voorkomen op de bijlagen bij het verdrag. Als gevolg van flexibele interpretatie zijn echter al eerder soorten onder de Bonn-paraplu gebracht die eerder zwerflustig dan migrerend zijn, inclusief landroofdieren als de sneeuwpanter.³⁴ Het sluiten van ‘dochterovereenkomsten’ onder artikel IV(4) van het Verdrag van Bonn lijkt aldus een reële optie om het regionaal beheer van grensoverschrijdende populaties wolven en lynxen te formaliseren, in navolging van onder andere zwerflustige zeeroofdieren (zeehonden) in de Waddenzee.³⁵ Van het Werelderfgoedverdrag,³⁶ laatste uit het kwintet van grote natuurbeschermingsverdragen, ligt toepasselijkheid in de Nederlandse landroofdierencontext vooralsnog het minst voor de hand.³⁷

Dat ligt duidelijk anders voor het Verdrag van Bern, dat ziet op de instandhouding van de Europese wilde flora en fauna en hun leefgebieden en zich in het bijzonder richt op soorten voor het behoud waarvan samenwerking tussen verschillende staten vereist is.³⁸ Naast algemene beschermingsbepalingen bevat het verdrag specifieke verplichtingen aangaande gebieds- en soortenbescherming,³⁹ die met name van toepassing zijn ten aanzien van soorten genoemd in bijlagen bij het verdrag. De lynx is een beschermde soort van Bijlage III, de wolf een *strikt* beschermde soort van Bijlage II.⁴⁰ Voorts noopt het verdrag partijen tot onderlinge samenwerking wanneer dit de effectiviteit van beschermingsmaatregelen ten goede zou komen.⁴¹ Overigens heeft een aantal verdragspartijen voorbehouden gemaakt ten aanzien van de beschermde status van de wolf (en/of de beer), maar Nederland hoort hier niet toe.⁴²

Behalve Nederland is ook de EG partij bij het Verdrag van Bern en de soorten- en gebiedsbeschermingsbepalingen uit het verdrag zijn wat lynx en wolf betreft geïmplementeerd middels de Habitatrichtlijn.⁴³ Die laatste moet dan ook

³⁰ Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (1973).

³¹ Beide soorten staan op Bijlage II bij het verdrag.

³² Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals (1979).

³³ De definitie in art. I(1)(a) spreekt van cyclische en voorspelbare migratie.

³⁴ De sneeuwpanter (*Uncia uncia*) staat op Bijlage I.

³⁵ Zie het trilaterale Agreement on the Conservation of Seals in the Wadden Sea (1990).

³⁶ Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage (1972).

³⁷ Wel is elders heel wat wolf- en lynxhabitat gelegen in Werelderfgoedgebieden.

³⁸ Art. 1.

³⁹ Zie resp. art. 4 en art. 5-9.

⁴⁰ Een Zwitsers voorstel uit 2004 om de wolf te ‘degraderen’ naar Bijlage III is aanleiding geweest tot grondig ecologisch en juridisch onderzoek in opdracht van de Permanente Commissie van het verdrag, maar heeft het uiteindelijk niet gehaald. Zie V. Salvatori & J. Linnell, *Report on the conservation status and threats for wolf (Canis lupus) in Europe*, Doc. T-PVS/Inf (2005) 16; en C. Shine, *Legal report on the possible need to amend Appendix II of the Convention for the wolf*, Doc. T-PVS/Inf (2005) 18.

⁴¹ Art. 11(1)(a).

⁴² Het gaat om Bulgarije, Finland, Kroatië, Letland, Litouwen, Macedonië, Oekraïne, Polen, Slovenië, Slowakije, Spanje, Tsjechië en Turkije. De meeste voorbehouden betreffen uitsluiting van wolf (en/of beer) van Bijlage II, waarvoor merkwaardig genoeg slechts in enkele staten bescherming volgens Bijlage III in de plaats is gekomen.

⁴³ Richtlijn 92/43/EEG (1992). Zie over de relatie tussen het Verdrag van Bern en de Habitatrichtlijn ABRvS 13 november 2002, nr. 200200050/1, par. 2.3.3.9; en H.J.P. Knot, ‘Verdrag van Bern: grote broer

verdragsconform worden toegepast. In dit verband spelen ook de aanbevelingen van de Permanente Commissie (Standing Committee), een orgaan bestaand uit vertegenwoordigers van de partijen bij het Verdrag van Bern, een rol van betekenis. In een aantal van deze aanbevelingen wordt specifiek ingegaan op de bescherming van wolf en lynx, of op de bescherming van roofdieren of bedreigde zoogdieren in het algemeen.⁴⁴ Bovendien is in 2000 onder auspiciën van het Verdrag van Bern voor zowel wolf als lynx een soortgericht Europees actieplan opgesteld.⁴⁵ Deze aanbevelingen en actieplannen bieden belangrijke richtsnoeren voor het relevante Nederlandse beleid en voor de toepassing van het (Europese en) Nederlandse natuurbeschermingsrecht.

3.2. Europees recht

In tegenstelling tot hun gedifferentieerde bescherming onder het Verdrag van Bern is de status van lynx en wolf onder de Habitatrichtlijn vrijwel gelijkgeschakeld. Beide staan zowel op de lijst van strikt te beschermen soorten van Bijlage IV, als op de voor gebiedsbescherming richtinggevende Bijlage II. Het enige verschil is dat op laatstgenoemde bijlage alleen de wolf is aangeduid als *prioritaire* soort. Net als bij het Verdrag van Bern gelden in bepaalde EU-lidstaten aangepaste regimes voor bepaalde roofdiersoorten.⁴⁶ Op in Nederland voorkomende lynxen en wolven echter zijn de richtlijnbevestigingen inzake aanwijzing en bescherming van speciale beschermingszones en strikte soortenbescherming in beginsel onverkort van toepassing. Bij de uitleg van deze bepalingen kunnen, in aanvulling op de jurisprudentie van het Hof van Justitie en relevante verdragen, ook verschillende door of namens de Europese Commissie ontwikkelde hulpmiddelen een rol spelen.⁴⁷ Bijzondere vermelding in dit verband verdienen de in 2008 uitgevaardigde *Guidelines on population level management plans for large carnivores* (hierna: *Carnivore guidelines*), die specifieke aanwijzingen bevatten voor de toepassing van de Habitatrichtlijn met betrekking tot lynx, wolf, bruine beer en

van de Habitatrichtlijn?', in C.J. Bastmeijer e.a., *Europees en internationaal natuurbeschermingsrecht in Nederland*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2001, p. 35-63.

⁴⁴ Recommendation No. 17 (1989) on the Protection of the Wolf (*Canis lupus*) in Europe; Recommendation No. 20 (1991) on the Protection of the European Lynx (*Lynx lynx*); Recommendation No. 43 (1995) on the conservation of threatened mammals in Europe; Recommendation No. 59 (1997) on the Drafting and Implementation of Action Plans of Wild Fauna Species; Recommendation No. 74 (1999) on the Conservation of Large Carnivores; Recommendation No. 82 (2000) on Urgent Measures Concerning the Implementation of Action Plans for Large Carnivores in Europe; Recommendation No. 115 (2005) on the Conservation and Management of Transboundary Populations of Large Carnivores; en Recommendation No. 137 (2008) on Population Level Management of Large Carnivore Populations.

⁴⁵ Action Plan for the Conservation of the Eurasian Lynx (*Lynx lynx*) in Europe, Nature and Environment No. 112, Council of Europe Publishing 2000; Action Plan for the Conservation of the Wolves (*Canis lupus*) in Europe, Nature and Environment No. 113, Council of Europe Publishing 2000.

⁴⁶ Dit betreft Bulgarije (wolf op Bijlage V i.p.v. IV), Estland (lynx, wolf en beer niet op Bijlage II; lynx en wolf op Bijlage V i.p.v. IV), Finland (lynx, wolf en beer niet op Bijlage II; wolf in rendierbeschermingsgebieden op Bijlage V i.p.v. IV), Griekenland (wolf boven 39° breedtegraad slechts op Bijlage V, niet op II of IV), Letland (lynx en wolf niet op Bijlage II; wolf op V i.p.v. IV), Litouwen (wolf slechts op Bijlage V, niet op II of IV), Polen en Slowakije (wolf op Bijlage V i.p.v. IV), Spanje (wolf ten noorden van Duero op Bijlage V i.p.v. IV) en Zweden (beer niet op Bijlage II).

⁴⁷ O.a. *Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC*, februari 2007.

veelvraat (*Gulo gulo*).⁴⁸ De beweegredenen van de Commissie voor het opstellen ervan maken duidelijk dat dit document bij uitstek toegesneden is op een situatie als de Nederlandse:

‘it is difficult, if not impossible, for one Member State to manage and protect its large carnivores in the absence of concerted and convergent actions being taken by its neighbours. In addition, with large carnivores starting to return to locations from which they have been absent for decades or even centuries, there is a very high potential for conflicts between the large carnivores and humans.’⁴⁹

De Commissie heeft een Working Group on Wolves ingesteld die de implementatie van de *Carnivore guidelines* in de praktijk kritisch volgt.

3.3. Nederlands recht

Volgens enkele parlementariërs dient de wolf beschouwd te worden als een ‘invasieve exoot’ die ‘niet thuishoort in het Nederlandse ecosysteem.’⁵⁰ Als dit juist was, zouden de in Duitsland strikt beschermde wolven hun juridische bescherming verliezen zodra zij de Nederlandse grens passeren. Er zou dan *de facto* niet bijster veel verschil bestaan met de situatie begin 19^e eeuw, toen de Jagt- en visscherijwet 1814 de wolf nog aanmerkte als schadelijk wild.⁵¹ Het is dan ook niet juist.

Hoe het wel zit kan het best uit de doeken gedaan worden door bij de lynx te beginnen. Die werd in 1998 tegelijk met de wilde kat aangewezen als beschermde inheemse diersoort onder de toenmalige Natuurbeschermingswet.⁵² In de Nota van Toelichting bij de aanwijzing staat te lezen dat beide soorten tot dan toe werden beschouwd ‘als niet meer behorend tot de inheemse soorten omdat ze reeds ver voor 1900 in Nederland waren uitgestorven,’ maar dat recent ‘uit waarnemingen gebleken [is] dat het leefgebied van de Wilde kat en de Lynx zich weer heeft uitgebreid tot in Nederland.’⁵³ Vanwege het voorkomen van beide soorten op Bijlage IV van de Habitatrichtlijn, zo vervolgt de toelichting, is Nederland onder deze omstandigheden verplicht tot het toepassen van de beschermingsbepalingen uit de richtlijn.⁵⁴ De inwerkingtreding van de Flora- en faunawet (Ff-wet) in 2002 verlengde de beschermde status van de lynx door ‘alle van nature in Nederland voorkomende soorten zoogdieren’ als beschermde inheemse diersoort aan te merken.⁵⁵ Dat de lynx door de Nederlandse overheid inderdaad als zodanig wordt beschouwd, blijkt uit de vermelding van de soort in

⁴⁸ *Guidelines for population level management plans for large carnivores*, juli 2008, samengesteld door het Large Carnivore Initiative for Europe (LCIE) in opdracht van de Commissie.

⁴⁹ Europese Commissie, *Note to the Guidelines for population level management plans for large carnivores*, 1 juli 2008.

⁵⁰ Kamervragen Ormel e.a., 26 maart 2010 (noot 15).

⁵¹ *Stb.* 1814, 79. Een verschil zou hem wel zitten in de premies die destijds voor dode wolven geïnd konden worden. In art. 46 van de wet waren die vastgesteld op f25,- per reu, f30,- per teef en f15,- per jonge wolf.

⁵² Besluit van 9 september 1998, houdende wijziging van het Besluit beschermde inheemse diersoorten (*Stb.* 1998, 564).

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Wet van 25 mei 1998 houdende regels ter bescherming van in het wild levende planten- en diersoorten (*Stb.* 1998, 402), art. 4(1)(a).

de – overigens geen zelfstandig rechtsgevolg sorterende⁵⁶ – Bekendmaking lijsten beschermde inheemse diersoorten.⁵⁷

Met het oog op de vergelijkbare voorgeschiedenis van de wolf in Nederland zou op deze soort dezelfde redenering en aanverwante juridische bescherming van toepassing moeten zijn zodra de eerste wolvenpoot de grens over stapt. Toepassing van het strikte beschermingsregime uit de Habitatrichtlijn is in dat scenario hoe dan ook vereist, nu voor Nederland geen uitzonderingen gelden ten aanzien van de Bijlage-IV-status van de wolf.⁵⁸ ‘When a species or habitat spreads on its own to a new area,’ aldus de Europese Commissie, ‘this territory has to be considered part of the natural range.’⁵⁹ Of de soort er vroeger ook voorkwam lijkt hierbij niet eens doorslaggevend te zijn. In de zomer van 2009 vroeg de PvdD de Minister van LNV of zij bereid was ‘de wolf op te nemen in de lijst met beschermde inheemse diersoorten op grond van de Flora- en faunawet, gelet op het feit dat de kans dat er binnen niet al te lange tijd op eigen kracht wolven in Nederland verschijnen, vrij groot is?’⁶⁰ Minister Verburg had vrij eenvoudig kunnen uitleggen dat deze vraag de plank mislaat, omdat de wolf als beschermde inheemse diersoort geldt zodra hij uit eigen beweging in Nederland aankomt en dat plaatsing op een lijst daarvoor niet nodig is. In plaats daarvan gaf zij echter het volgende, enigszins ontwijkende antwoord: ‘De wolf behoort niet tot de in Nederland beschermde inheemse diersoorten. Op de eventuele spontane vestiging van deze soort wil ik niet vooruit lopen.’⁶¹ In reactie op de kwalificatie van de wolf als exoot waarmee deze subparagraaf opende, verschaftte zij dit voorjaar alsnog duidelijkheid middels een antwoord dat overeenstemt met het zojuist geconcludeerde: ‘Als de wolf op eigen kracht Nederland bereikt, is de wolf een inheemse soort en geen invasieve exoot,’ wat betekent dat deze ‘strikt moet worden beschermd.’⁶²

Het bovenstaande ziet op de passieve soortenbescherming. Wat de actieve soortenbescherming aangaat kan korthedshalve geconstateerd worden dat in Nederland geen soortenbeschermingsplannen voor grote roofdieren bestaan en dat lynx noch wolf zich bevinden onder de 329 soorten die momenteel geselecteerd zijn voor actieve bescherming als onderdeel van de zogenaamde leefgebiedenbenadering.⁶³ Een vergelijkbare constatering geldt overigens ook de gebiedsbescherming. Er zijn onder de Natuurbeschermingswet⁶⁴ tot op heden geen Natura 2000-gebieden voor lynx of wolf aangewezen.

⁵⁶ *Kamerstukken II* 1992/93, 23 147, nr. 3, p. 66; *Kamerstukken II* 1995/96, 23 147, nr. 7, p. 43.

⁵⁷ Bekendmaking (o.g.v. art. 4(4) Ff-wet) van 7 november 2001, nr. TDCJZ/2001/15317 (*Stert.* 2001, nr. 220, p. 10).

⁵⁸ Een juridisch weinig relevante maar daarom niet minder boeiende vraag is of een dergelijke uitzondering wel bedongen zou zijn wanneer de huidige opmars van de wolf ten tijde van het opstellen van de Habitatrichtlijn voorzien geweest was.

⁵⁹ *Guidance document* (noot 47), p. 11.

⁶⁰ *Aanhangsel Handelingen II* 2008/09, nr. 3613.

⁶¹ Antwoord d.d. 27 augustus 2009, *ibid.*

⁶² Antwoord d.d. 12 april 2010 op vragen Ormel, Pieper en Schreijer-Pierik (noot 15).

⁶³ Ministerie van LNV, *De leefgebiedenbenadering. Een nieuwe beleidsstrategie voor soorten*, september 2007; de laatste versie (augustus 2008) van de bijbehorende soortenlijst, die overigens geen wettelijke status heeft, is te vinden op www.minlnv.nl.

⁶⁴ Wet van 25 mei 1998 houdende nieuwe regelen ter bescherming van natuur en landschap (*Stb.* 1998, 403).

4. Staat van instandhouding

Het Europese streven naar een gunstige staat van instandhouding voor lynx en wolf vormt een beslissend criterium bij de toepassing van zowel het gebieds- als het soortenbeschermingsrecht. In deze paragraaf komt de vraag aan de orde op welk(e) niveau(s) deze staat van instandhouding bezien dient te worden en wordt vervolgens ingegaan op de feitelijke status van de voor Nederland van belang zijnde lynxen- en wolvenpopulaties.

4.1. Het niveau van instandhouding

De Habitatrictlijn is gericht op het behouden of herstellen van een gunstige staat van instandhouding voor soorten en habitats van communautair belang op het Europese grondgebied van de lidstaten om zo bij te dragen aan biodiversiteitsbehoud.⁶⁵ Nu kan de staat van instandhouding van een soort beschouwd worden op uiteenlopende populatieniveaus (van wereldschaal tot lokale deelpopulaties) en geografische schalen (EU, biogeografische zone, lidstaat, individuele beschermingszones). In juridische zin is het, in afwezigheid van ondubbelzinnige Europese jurisprudentie hieromtrent, niet volstrekt helder aan welk(e) van deze niveaus de richtlijnverplichtingen van lidstaten afgemeten dienen te worden. Onder artikel 17 wordt door lidstaten periodiek gerapporteerd over de staat van instandhouding van soorten en habitats per biogeografische zone op nationaal niveau.⁶⁶ Vanuit het perspectief van de gebiedsbescherming is het voorsnog een open vraag of een gunstige staat uitsluitend op lidstaatniveau gewaarborgd dient te worden of eveneens voor elk Natura 2000-gebied afzonderlijk.⁶⁷ In het kader van de soortenbescherming, ten slotte, dringt de ‘niveau-vraag’ zich op met betrekking tot de voorwaarde dat derogaties van beschermingsbepalingen geen afbreuk mogen doen aan het doel ‘de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan’.⁶⁸ Kan volstaan worden met toetsing op het niveau van (het nationale deel van) de betreffende biogeografische zone of gaat het (ook of juist) om de betreffende (deel)populatie?⁶⁹

Los van deze juridische vragen geldt uiteraard dat een benadering op het niveau van populaties vanuit biologische optiek zinniger is dan op lidstaatniveau. In de *Carnivore guidelines* zijn alle Europese lynx- en wolfpopulaties in kaart gebracht. Ook zijn de criteria voor een ‘gunstige staat van instandhouding’ uit de Habitatrictlijn

⁶⁵ Art. 2(1)-(2) en 3(1).

⁶⁶ *Guidance document* (noot 47), p. 10, 61.

⁶⁷ Zie over deze voor de praktijk belangrijke kwestie o.a. C.J. Bastmeijer e.a., *Juridische toetsdoelensystematiek. Natura 2000 in Nederland*, rapport i.o. Vogelbescherming, Tilburg: UvT 2006, p. 8-9, 21, 30-31; C.J. Bastmeijer e.a., *Concept-aanwijzingsbesluiten getoetst. Natura 2000 in Nederland*, rapport i.o. Vogelbescherming, Tilburg: UvT 2008, p. 18-20; H.M. Dotinga & A. Trouwborst, *Juridische bescherming van biodiversiteit in de Noordzee*, rapport i.o. Planbureau voor de Leefomgeving, Utrecht: CELP/NILOS 2008, p. 79-80; H.E. Woldendorp, ‘Dynamische natuur in een statische rechtsorde’, *M&R* 2009, p. 134-143, noot 39; ABRvS 6 november 2008, nr. 200802545/1, par. 2.13.2.

⁶⁸ Art. 16(1).

⁶⁹ Zie bijv. Ch.W. Backes e.a., *Hoofdlijnen natuurbeschermingsrecht*, ed. 2009, Den Haag: Sdu 2009, p. 163-165; *Guidance document* (noot 47), p. 60-62.

uitgewerkt voor lynx en wolf, en toegepast op de afzonderlijke populaties.⁷⁰ Hierbij wordt onder meer aangesloten bij de systematiek van de 'IUCN Red List'. Wanneer toepassing van deze rode lijst-criteria op een populatie resulteert in de kwalificatie 'Critically Endangered', 'Endangered' of 'Vulnerable', dan is de staat van instandhouding per definitie ongunstig.⁷¹ Het merendeel van de onderscheiden roofdierpopulaties is grensoverschrijdend en in de *Carnivore guidelines* wordt benadrukt dat het voor veel EU-lidstaten lastig of zelfs onmogelijk kan zijn om op nationaal niveau een gunstige staat voor lynx of wolf te bewerkstelligen.⁷² De centrale boodschap van de *guidelines* is dan ook dat samenwerking tussen lidstaten op populatieniveau geboden is. In dit verband wordt gepleit voor het opstellen en implementeren van een internationaal beheerplan voor elke grensoverschrijdende populatie. Hiervoor zijn in het document richtlijnen opgenomen. Wat de juridische verplichtingen van de lidstaten betreft wordt in de *Carnivore guidelines* de interessante aanbeveling gedaan de populatie te kiezen als leidend referentieniveau voor een gunstige staat van instandhouding, ook wanneer die populatie grensoverschrijdend is. Hierbij wordt nadrukkelijk geopperd dat deze aanpak sommige lidstaten zou kunnen ontslaan van de verplichting zelfstandig, op landelijk niveau, een gunstige staat voor wolf of lynx te bereiken.⁷³ De Commissie zelf bevestigt deze suggestie niet met zoveel woorden, maar komt er wel bij in de buurt:

'effective management of large carnivore populations which are shared between Member States can only be achieved through shared and coordinated management plans as described in the [Carnivore] guidelines. These guidelines represent best practice for the management of large carnivore populations and DG Environment accordingly recommends them to the authorities in the Member States. The guidelines are not legally binding but do constitute a reference point against which DG Environment will monitor the actions taken by the Member States in fulfilment of their obligations under the Habitats Directive.'⁷⁴

4.2. Lynx

Volgens de *Carnivore guidelines* kent Europa elf afzonderlijke lynxpopulaties, die vrijwel allemaal grensoverschrijdend zijn. Deze variëren van zeer robuuste populaties van duizenden exemplaren tot zeer kwetsbare van enkele tientallen. Zeven van de elf populaties, waaronder de kleine en geïsoleerde *comeback*-populaties in West-Europa, bevinden zich momenteel in een ongunstige staat van instandhouding.⁷⁵ Het dichtst bij Nederland bevindt zich de bescheiden populatie (30-40 exemplaren, 'Critically

⁷⁰ Art. 1(i) Habitatrichtlijn en pp. 14-23 en 57-67 van de *Carnivore guidelines*.

⁷¹ Bij de minst negatieve kwalificaties 'Near Threatened' en 'Least Concern' moet aan de hand van aanvullende criteria bepaald worden hoe de staat van instandhouding is; zie p. 18 van de *Carnivore guidelines*.

⁷² Bijv. p. 26.

⁷³ Ibid.

⁷⁴ *Note to the Guidelines* (noot 49).

⁷⁵ De elf populaties, inclusief IUCN-status en geschat aantal lynxen, zijn als volgt (zie p. 57-62 van de *guidelines*). 'Least Concern': Karelia (1500), Baltic (3400), Carpathians (2500); 'Near Threatened': Scandinavia (2000); 'Endangered': Dinaric (130), Western Alps (80), Jura (80); 'Critically Endangered': Bohemian-Bavarian (75), Balkans (<100), Eastern Alps (30-40), Vosges/Palatinia (30-40).

Endangered') die de Franse Vogezen en de Duitse Palts bestrijkt en, net als de meeste andere Westeuropese lynxpopulaties, zijn oorsprong vindt in actieve herintroductie. Afgezien van de elf populaties wordt in de *guidelines* melding gemaakt van een aantal 'occurrences' van lynxen waarbij nog niet van een daadwerkelijke populatie gesproken kan worden.⁷⁶ Als enige voorbeeld worden de lynxen in het Duitse Harzgebergte genoemd, maar verondersteld moet worden dat in deze categorie ook de lynxen begrepen zijn die gedurende de laatste decennia zijn opgedoken in de Eifel, Hoge Venen, Ardennen en Nederland.

Vermoedelijk verdween de lynx omstreeks 1890 uit Nederland, al zijn harde data omtrent zijn vroegere aanwezigheid in Nederland schaars. Uitgaand van de juistheid van deze datering, zou zijn afwezigheid bijna een eeuw duren. Hoewel onomstotelijk bewijs in de vorm van foto's, film, aangereden exemplaren, scherpe prenten en/of prooiresten vooralsnog lijkt te ontbreken, worden sinds 1985 regelmatig zichtwaarnemingen en waarschijnlijke prenten van lynxen gemeld, voornamelijk in Limburg maar ook op de Veluwe.⁷⁷ Tot nu toe lijkt het hierbij te gaan om zwerfende exemplaren en lijkt een zich voortplantende lynxpopulatie in Nederland nog toekomstmuziek. Door hun treklustige, nachtelijke en solitaire leefwijze en lage natuurlijke dichtheid zijn lynxen weliswaar moeilijk waar te nemen, maar permanent gevestigde dieren zouden aan de hand van prooiresten en dergelijke toch aan het licht moeten komen. Dat de terugkeer van de lynx, vergeleken met wolf of beer, een stille pleegt te zijn blijkt bij uitstek uit de ervaringen in de Vogezen. Daar duurde het na een in het geheim⁷⁸ uitgevoerde herintroductie vele jaren voor de plaatselijke bevolking de aanwezigheid van de lynxen opmerkte. In Nederland lijken weinigen de lynx iets in de weg te willen leggen. Potentieel voor de lynx geschikte gebieden zouden het Maaswoud, het Grenspark Maas-Swalm-Nette, de Gelderse Poort en vooral de Veluwe zijn.⁷⁹ 'Niemand betwijfelt nog of hij in het Veluwse systeem thuishoort,' aldus Alterra-ecoloog Geert Groot Bruinderink over de kennelijke consensus onder biologen op dit punt.⁸⁰ Hoe dit ook zij, in het licht van het bovenstaande staat buiten kijf dat de lynx zich in Nederland momenteel noch op landelijk noch op grensoverschrijdend populatieniveau in een gunstige staat van instandhouding bevindt.

⁷⁶ *Carnivore guidelines*, p. 46.

⁷⁷ Zie over de lynx in Nederland (vroeger, nu en in de toekomst) o.a. I. Borkent & M. Neeffjes, 'De toekomst ziet er anders uit. Leren loslaten, dan komen wolf, lynx en wildernis vanzelf', *Vakblad Natuur Bos Landschap* 2009, maart, p. 2-6; G.W.T.A. Groot Bruinderink e.a., 'Met stille trom? Nederland en de Europese lynx', *De Levende Natuur* 2006, p. 37-40; G.W.T.A. Groot Bruinderink, 'De Veluwe niet lynx laten liggen. Een beschouwing omtrent de wenselijkheid van herintroductie van de lynx (Lynx lynx) op de Veluwe', *Nederlandse Commissie voor Internationale Natuurbescherming Mededelingen* 1997, p. 35-59; L.A.M. Backbier & E.J. Gubbels, 'Waarnemingen van de lynx in Limburg', *Natuurhistorisch Maandblad* 1996, p. 171-176; G.W.T.A. Groot Bruinderink, 'De herintroductie van de lynx op de Veluwe', *Nieuwe Wildernis* 1996, p. 4-12; J. Mulder, *De lynx nog niet los. Nederlandse natuur te klein voor lynxen*, Rapport Natuurmonumenten 1992; T. van Kolfshoten, 'Lynx mogelijk toch inheems', *Zoogdier* 1991, p. 37; T. van Ewijk, 'Lynx. Spanning rond terugkeer van de grote, bepluimde kat', *Grasduinen*, mei 1991, p. 4-9; H.E. van de Veen & R. Lardinois, *De Veluwe natuurlijk! Een herkansing en eerherstel voor onze natuur*, Haarlem: Schuyt & Co 1991. Zie ook de greep uit de kranten in noot 19.

⁷⁸ Opmerkelijk genoeg gebeurde dit nadat de uitzettingsplannen officieel waren afgeblazen wegens verzet onder de plaatselijke bevolking.

⁷⁹ Zie het kaartje in Groot Bruinderink e.a. 2006 (noot 77), p. 39.

⁸⁰ Geciteerd in M. Hegener, *Ons wilde oosten. De toekomst van de Veluwe*, Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij Contact 2002, p. 90.

4.3. Wolf

De verspreiding van de wolf in Europa overlapt voor een belangrijk deel die van de lynx. In een typische herkolonisationsituatie zoals die in Duitsland geldt dit overigens in mindere mate. In de *Carnivore guidelines* worden tien Europese wolvenpopulaties onderscheiden. Vijf hiervan, inclusief de voor Nederland relevante Alpen- en Duits-Westpoolse populaties, bevinden zich (alsnog) in een ongunstige staat van instandhouding.⁸¹ De gang van zaken in Duitsland en Frankrijk illustreert echter duidelijk de veerkracht en het aanpassingsvermogen van de wolf. Eind vorige eeuw staken twee Poolse wolven de Duitse grens over. In 2000 kregen zij in de Saksische regio Lausitz de eerste welpen en was het eerste Duitse wolvenroedel in 150 jaar een feit. Tien jaar later telt het Duitse bestand naar schatting zestig wolven. In Saksen en Brandenburg bevinden zich nu zeven roedels – het dichtstbijzijnde op 400 kilometer van de Nederlandse grens – en enkele nog kinderloze koppels. Jongvolwassen wolven die hun roedel verlaten op zoek naar een eigen stek (zoals Alan uit de inleiding) leggen makkelijk 50 kilometer per nacht af en hebben al veel andere deelstaten bereikt⁸² alsook, wanneer enkele zichtwaarnemingen in februari dit jaar betrouwbaar zijn, Denemarken. Onlangs bevestigde DNA-analyse van haren op een schapenkadaver de aanwezigheid van een wolf in het aan Nederland grenzende Noordrijn-Westfalen. Eerder al was er een waarschijnlijke waarneming ter hoogte van Bremen, op 130 kilometer van Nederland. Het eind aan deze gestage expansie lijkt, wat Moeder Natuur betreft althans, nog niet in zicht: in een recente studie in opdracht van de federale overheid werd berekend dat Duitsland ecologisch potentieel biedt aan zo'n 440 wolvenroedels.

Overigens is niet gezegd dat de eerste Nederlandse wolf een Poolse afstammeling zal zijn. In het zuiden timmeren van origine Italiaanse wolven minstens even stevig aan de weg. Begin jaren negentig doken enkele wolven uit de Apennijnen op in de Franse Alpen. Hun voortvarende kroost heeft sindsdien vele Franse arrondissementen herontdekt.⁸³ Ook delen van Zwitserland en recentelijk het Duitse Beieren zijn bij het areaal gevoegd, en in het westen hebben *les loups* inmiddels de Pyreneeën bereikt en voet op Spaanse bodem gezet. Wanneer deze expansie erin resulteert dat populaties op elkaar stuiten en zich met elkaar vermengen, pakt dit uiteraard gunstig uit voor de staat van instandhouding. Ten tijde van het schrijven van dit artikel bevond de dichtstbijzijnde Alpenwolf zich in de Jura, ongeveer 500 kilometer van Nederland.

De laatste Nederlandse wolf schijnt in 1897 waargenomen te zijn in het Brabantse Heeze, en de kans bestaat dat hij ook via Zuid-Nederland weer terugkeert.⁸⁴ De meest

⁸¹ 'Least Concern': Baltic (3600), Carpathians (3000-4000), Dinaric/Balkans (5000); 'Near Threatened': Karelia (750), Northwest Iberia (2400); 'Vulnerable': Italian Peninsula (500-800); 'Endangered': Scandinavia (130-150), Western/Central Alps (100-120); 'Critically Endangered': Sierra Morena (50), Germany/Western Poland (<50). Zie *Carnivore guidelines*, p. 63-67.

⁸² Een overzichtskaart wordt bijgehouden op www.nabu.de/aktionenundprojekte/wolf/woelfeindeutschland.

⁸³ Kaarten met de vorderingen van de Franse wolven (en lynxen) zijn te raadplegen op http://carto.ecologie.gouv.fr/HTML_PUBLIC/Site%20de%20consultation/site.php?service_idx=38W&map=grands-carnivores.map.

⁸⁴ Over wolven in Nederland (vroeger en in de toekomst), zie P. Römer, 'Wolven om de hoek', *National Geographic* 2010, maart, p. 66-69; R. Zeilmaker, 'Wachten op wolven. Is Nederland rijp voor de wolf?', *De Nederlandse Jager* 2009, no. 24, p. 18-21; 'Wachten op de wolven', *Grasduinen* 2009, juli, p. 62-70; L. Linnartz (red.), *Verslag Workshop Wolven in Nederland*, Ark Natuurontwikkeling & FREE Nature, 3 april 2009; Borkent & Neefjes 2009 (noot 77); J.L. van Haaften, 'Wolven terug in Nederland?', *Zoogdier* 2008,

waarschijnlijke route – of het nu zal gaan om Poolse, Italiaanse of Pools-Italiaanse wolven (beide populaties zullen elkaar vroeg of laat ontmoeten in bijvoorbeeld de Vogezen, Eifel of het Zwarte Woud) – loopt namelijk via Eifel, Hoge Venen en Ardennen naar Limburg. Over de geschiktheid van Nederland voor wolven wordt verschillend gedacht. Wolvendeskundige Jan van Haaften is sceptisch en acht vestiging van roedels in het dichtbevolkte Nederland onwaarschijnlijk: ‘Natuurlijk kan een wolf onze grens oversteken, maar ik verwacht dat hij even snel weer weggaat.’⁸⁵ Een andere Nederlandse oud-wolvenonderzoeker, Jan Hilco Frijlink, schatte tot voor kort eveneens in dat een permanente vestiging van wolven geen haalbare kaart was, maar houdt dit inmiddels voor mogelijk ‘nu blijkt dat ze minder exclusieve cultuurvlieders zijn dan doorgaans werd aangenomen.’⁸⁶ Anderen verwachten dat Nederland plaats kan bieden aan tien roedels (Chris Achterberg, Zoogdiervereniging) of honderd wolven (Wouter Helmer, Ark).⁸⁷ Hierbij wordt erop gewezen dat delen van Drenthe, Gelderland, Noord-Brabant en Limburg veel overeenkomst vertonen met het kerngebied van de wolven in Duitsland. Hoe dan ook bestaat overeenstemming over het feit dat de eerste wolf in meer dan honderd jaar binnenkort langs natuurlijke weg in Nederland kan verschijnen. En dat, aldus Van Haaften, ‘had niemand kunnen voorspellen.’⁸⁸ Helder is ten slotte ook dat deze terugkeer vergezeld gaat van beduidend meer tam-tam dan die van de lynx. Dat heeft ongetwijfeld te maken met de wat grotere vragen die de komst van de wolf oproept rond veiligheid, veeteelt en invloed op ecosystemen.

5. Verboden en uitzonderingen

Vanwege hun grote ruimtebehoefte zijn lynx en wolf typische voorbeelden van soorten voor het behoud waarvan het instellen van beschermde gebieden niet afdoende is, en de in internationale en Europese instrumenten voorgeschreven generieke beschermingsmaatregelen des te belangrijker. Deze paragraaf richt zich op de voor de praktijk belangrijke verhouding tussen de soortenbeschermingsbepalingen uit met name de Habitatrictlijn en de eerder aangestipte kwesties rond menselijke veiligheid, veehouderij en dergelijke.

Artikel 12 Habitatrictlijn vereist het instellen van een verbod op onder meer het opzettelijk doden, vangen en verstoren van Bijlage IV-soorten (inclusief het aanvaarden van de gerede kans hierop) en op het beschadigen van hun voortplantings- of

no. 4, p. 3-6; R. Lardinois, ‘Schapen en wolven’, *Nieuwe Wildernis* 1998, p. 52-57; S. van Wieren & M.W. de Vries, ‘Wolven op de Veluwe? Best mogelijk!’, *Nieuwe Wildernis* 1998, p. 24-27; R. Lardinois, ‘De opmerkelijke terugkeer van de wolf’, *Nieuwe Wildernis* 1995, p. 16-22; J.L. van Haaften, ‘De wolf rukt op naar het westen’, *De Nederlandse Jager* 1993, p. 600-607; G.Th. Flaton, ‘Limburgs laatste wolf 1845 of toch 1869?’, *Natuurhistorisch Maandblad* 1989, p. 167-168; J.H. de Rijk, ‘Wolven in Nederland. Een samenvatting van de historische gegevens’, *Huid en Haar* 1985, p. 73-84; G. Geraerds, ‘Wolven maakten Midden-Limburg onveilig’, *De Nederlandse Jager* 1981, p. 229; A.F. van Beurden, ‘Wolvenplaag in de Peel 1754’, *Limburgs Jaarboek* 1927, p. 144-146; en de door Ark, Zoogdiervereniging en FREE Nature gerunde website www.wolveninnederland.nl.

⁸⁵ Geciteerd in Zeilmaker 2009 (noot 84), p. 19.

⁸⁶ J.H. Frijlink, ‘De wolventoets’, *Academy Magazine*, 29 april 2008; J.H. Frijlink, ‘Comeback van de wolf?’ (nog ongepubliceerde column); en persoonlijke communicatie.

⁸⁷ Zie Römer 2010 (noot 84), p. 66.

⁸⁸ Zeilmaker 2009 (noot 84), p. 19.

rustplaatsen. De praktische betekenis van deze bescherming mag volgens experts niet onderschat worden, waarbij er bijvoorbeeld op gewezen wordt dat de wolf het vooral in niet-EU-lidstaten Zwitserland en Noorwegen moeilijk heeft.⁸⁹ De betreffende verboden, die vastgelegd zijn in de artikelen 9-11 van de Flora- en faunawet, zijn zoals eerder uiteengezet van toepassing op in Nederland immigrerende lynxen en wolven. Uitzonderingen op deze strikte bescherming mogen door de overheid slechts toegestaan worden wanneer is voldaan aan de drie cumulatieve voorwaarden uit artikel 16.⁹⁰ Ten eerste zijn derogaties slechts toegestaan:

- (a) in het belang van de bescherming van de wilde flora en fauna en van de instandhouding van de natuurlijke habitats;
- (b) ter voorkoming van ernstige schade aan met name de gewassen, veehouderijen, bossen [...] en andere vormen van eigendom;
- (c) in het belang van de volksgezondheid en de openbare veiligheid of om andere dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard [...];
- (d) ten behoeve van onderzoek en onderwijs, repopulatie en herintroductie [...];
- (e) ten einde het onder strikt gecontroleerde omstandigheden mogelijk te maken op selectieve wijze en binnen bepaalde grenzen een beperkt, door de bevoegde nationale instanties vastgesteld aantal van bepaalde specimen van de in bijlage IV genoemde soorten te vangen [...].

Ten tweede is vereist dat bevredigende alternatieven ontbreken en ten derde mag de uitzondering niet in de weg staan aan het bereiken van een gunstige staat van instandhouding.

5.1. Derogaties bij ongunstige staat?

De derde voorwaarde werd begin 2007 door het bestuur van het Faunafonds besproken in relatie tot mogelijke toekomstige schade aan landbouwhuisdieren door lynxen in de provincie Limburg. In dit verband werd gesteld dat een ontheffing voor 'aan verjaging ondersteunend afschot' van een lynx niet kan worden verleend door de Provincie omdat niet aan de betreffende voorwaarde kan worden voldaan. 'Er is immers geen gunstige staat van instandhouding van de lynx in Nederland.'⁹¹ Inderdaad werd hierboven reeds duidelijk dat van een gunstige staat van lynx, laat staan wolf, in Nederland voorlopig geen sprake is en dat het überhaupt twijfelachtig is of een lynxen- of wolvenbestand binnen Nederland ooit zelfstandig een dergelijke staat kan bereiken. Ook op grensoverschrijdend populatieniveau zijn, zoals eerder aangegeven, de voor Nederland relevante populaties van beide soorten ver verwijderd van een gunstige staat van instandhouding.

De betreffende stellingname van het Faunafonds dateert echter van voor de uitspraak van het Hof van Justitie in zaak C-342/05.⁹² Dit arrest, dat uitgerekend

⁸⁹ Johan Thissen (Zoogdierverseniging) in Borkent & Neefjes 2009 (noot 77), p. 3.

⁹⁰ Zie i.h.a. hierover *Guidance document* (noot 47), p. 54-65; Backes e.a. 2009 (noot 69), p. 152-165.

⁹¹ Verslag 82^e bestuursvergadering Faunafonds, 11 januari 2007, par. 4.3.

⁹² HvJEG 14 juni 2007, C-342/05 (Commissie/Finland).

betrekking had op afschot van wolven, bevat de belangrijke verduidelijking dat ook bij een ongunstige staat derogaties bij wijze van uitzondering toelaatbaar kunnen zijn wanneer hardgemaakt is dat zij de staat van instandhouding van betreffende populaties ‘niet kunnen verslechteren of niet kunnen verhinderen dat deze in een gunstige staat van instandhouding worden hersteld.’⁹³ Het Hof bevestigt expliciet de interpretatie uit de richtsnoeren van de Commissie dat het doden van één of enkele exemplaren neutraal kan zijn in de zin dat het uitzicht op een gunstige staat niet verslechtert.⁹⁴ Een dergelijke flexibele benadering is volgens deze richtsnoeren echter *uitsluitend* mogelijk wanneer het uiteindelijk bereiken en handhaven van een gunstige staat gewaarborgd wordt middels een ‘clear and well-developed framework of species conservation measures’ bestaand uit passende, effectieve en controleerbare maatregelen.⁹⁵ Een belangrijke rol is hierbij weggelegd voor soortbeschermingsplannen, die volgens de Commissie instrumenteel kunnen zijn om de verenigbaarheid van derogaties met de Habitatrichtlijn aan de tonen.⁹⁶ Hoe steviger het plan – dat wil zeggen, hoe zekerder het is dat hiermee een gunstige staat bereikt c.q. gehandhaafd wordt – hoe meer ruimte er ontstaat voor derogaties waar die wenselijk zijn.

Een dergelijke planmatige ‘saldobenadering’, die uiteraard past binnen een hedendaagse trend in het milieurecht, wordt ook sterk aanbevolen in de *Carnivore guidelines*. Derogaties bij grote roofdieren van Bijlage IV kunnen ook in een ongunstige staat van instandhouding toelaatbaar zijn, mits het gaat om zeer beperkte ingrepen en de bewijsvoering optimaal is.⁹⁷ Dat laatste is volgens de *guidelines* eigenlijk alleen het geval wanneer een gedetailleerd beschermings-/beheerplan de garantie levert dat een derogatie, in samenhang met andere, niet negatief uitpakt voor de staat van instandhouding op (grensoverschrijdend) populatieniveau. ‘In fact, having a population level management plan is virtually essential to ensure that the sum of all derogations given does not have a detrimental effect.’⁹⁸ Dit betreft één van de belangrijkste argumenten in het pleidooi van de *Carnivore guidelines* voor het opstellen van een internationaal beheerplan voor elke grensoverschrijdende roofdierpopulatie. Vanzelfsprekend is het gewicht van dit argument het grootst waar de staat van instandhouding van populaties het meest ongunstig is, zoals in Noordwest-Europa.

De Finse wolvenuitspraak behandelt overigens niet de vraag in hoeverre een saldobenadering mag worden toegepast op grensoverschrijdend niveau, oftewel de eerder besproken vraag of voor soorten als wolf en lynx een gunstige staat behalve op populatieniveau uiteindelijk ook op *nationaal* niveau bereikt moet worden. In een vrij recent juridisch rapport in het kader van het Verdrag van Bern wordt met betrekking tot derogatieverlening bij wolven nadrukkelijk aan laatstgenoemde eis vastgehouden: ‘even if the portion of a population found across an international boundary is secure, this does not justify a derogation if the population on national territory is not viable.’⁹⁹

⁹³ Par. 29.

⁹⁴ Ibid.; zie *Guidance document* (noot 47), p. 61-63.

⁹⁵ *Guidance document*, p. 62.

⁹⁶ Ibid., p. 63.

⁹⁷ *Carnivore guidelines* (noot 48), p. 30.

⁹⁸ Ibid., p. 31. Deze aanbeveling stemt overeen met de mening van de Commissie dat ‘the killing of individuals of a wide-ranging large carnivore will need to be evaluated at population level (transboundary where applicable)’: *Guidance document* (noot 47), p. 61.

⁹⁹ Shine 2005 (noot 40), p. 11.

5.2. Veiligheid

Een andere vraag is hoe verschillende scenario's waarin het vangen of doden van een lynx of wolf wenselijk zou kunnen zijn, zich verhouden tot het rijtje redenen uit artikel 16 Habitatrichtlijn. Een eerste categorie ziet op de veiligheid van mensen en daarmee reden (c). Wat de lynx betreft liggen derogaties op deze grond niet voor de hand. Lynxen mijden de mens waar het enigszins kan en spontane aanvallen zijn niet bekend. De weinige gedocumenteerde gevallen waarin een mens door een lynx is verwond betreffen vrijwel allemaal door jagers in het nauw gebrachte dieren. Het Europese actieplan voor de lynx onder het Verdrag van Bern stelt dan ook onomwonden: 'Lynx pose no danger to people.'¹⁰⁰ Wolven plegen evenmin het contact met mensen op te zoeken en het risico op een aanval wordt in de meest omvattende studie op dit vlak beschreven als 'very, very low'.¹⁰¹ De kans om in wolvegebied door eigen of andermans Golden Retriever verscheurd te worden is aanmerkelijk groter. Het gaat echter te ver om angst voor wolven uitsluitend af te doen als tussen de oren zittend Roodkapjesyndroom. Volgens dezelfde studie lijkt het geen twijfel dat wolven in het verleden mensen hebben aangevallen en gedood.¹⁰² Hondsdolle wolven waren verantwoordelijk voor de meerderheid van de incidenten. De tweede plaats wordt ingenomen door defensieve aanvallen, waarbij het in de meeste gevallen gaat om schaapherders die gebeten werden toen zij met een stok een wolf probeerden te doden. 'Predatory attacks', ten slotte, waarbij mensen (meestal kinderen) door gezonde wolven als prooi beschouwd worden, zijn de minst frequente maar tegelijkertijd wellicht meest griezelige¹⁰³ variant. Dat dergelijke aanvallen sinds de 19^e eeuw in Europese wolvegebieden nauwelijks nog voorkomen hangt volgens dezelfde studie zowel samen met veranderde omstandigheden (o.a. meer natuurlijke prooi) als met het feit dat de intensieve wolvenvervolging van de laatste eeuwen een genetische selectie bewerkstelligd heeft ten nadele van de meest agressieve en minst schuwe dieren. Ook hondsdolheid schijnt onder wolven in Europa niet meer voor te komen. Zo lijkt al met al een beroep op artikel 16(1)(c) voor het opsporen en vangen of doden van een grote boze wolf zeer onwaarschijnlijk, maar niet geheel ondenkbaar – bijvoorbeeld wanneer een wolf mensen actief zou benaderen of ander abnormaal en bedreigend gedrag vertoont.

5.3. Veeteelt

Voor de hand liggender is een beroep op reden (b). Lynxen en wolven zijn opportunistische jagers die behalve wilde hoefdieren als reeën en zwijnen ook schapen en andere landbouw- en gezelschapshuisdieren als prooi kunnen beschouwen. De Finse wolvezaak maakt echter duidelijk dat de restrictieve uitleg die aan artikel 16 dient te worden gegeven, met zich brengt dat preventief afschot slechts kan worden toegestaan wanneer middels degelijk onderzoek 'is aangetoond dat hierdoor ernstige schade [...] kan

¹⁰⁰ Action Plan for the Conservation of the Eurasian Lynx in Europe (noot 45), par. 2.4.

¹⁰¹ J.D.C. Linnell e.a., *The fear of wolves. A review of wolf attacks on humans*, rapport i.o. Noors Ministerie van Milieu, Trondheim: Norwegian Institute for Nature Research 2002, p. 6.

¹⁰² *Ibid.*, p. 4-5.

¹⁰³ Zie bijv. R. Poortvliet, *Aanloop*, Kampen: Kok 1993, p. 42-52.

worden voorkomen.’¹⁰⁴ Daarnaast is in het kader van schade aan vee een belangrijke rol weggelegd voor het tweede vereiste uit artikel 16, inhoudend dat derogaties pas aan de orde kunnen zijn wanneer er ‘geen andere bevredigende oplossing bestaat.’ In het buitenland is een scala aan maatregelen ontwikkeld om predatieschade te voorkomen en beperken, zoals het gebruik van schrikdraad of waakhonden. ‘Many tried and trusted methods exist that have a well documented ability to reduce depredation on livestock to very low levels,’ aldus de *Carnivore guidelines*, waarin echter tegelijkertijd aangegeven wordt dat een afdoende toepassing hiervan behoorlijke investeringen kan vergen.¹⁰⁵ Dat laatste is vooral zo in ‘nieuwe’ roofdiergebieden waar de veehouderij niet (meer) is afgestemd op de aanwezigheid van grote carnivoren. In Nederland bijvoorbeeld lopen schapen veelal achter slotjes of lage hekken die een wolf of lynx niet zullen tegenhouden. Schade door lynxen of wolven aan de veeteelt komt in beginsel in aanmerking voor vergoeding uit het Faunafonds. Wanneer lynxen en/of wolven zich daadwerkelijk in Nederland gevestigd hebben, zal het gebruik van preventieve maatregelen door grondgebruikers als voorwaarde gaan gelden om voor vergoeding in aanmerking te komen.¹⁰⁶

5.4. Natuurbescherming, jacht en onderzoek

Wat de toepasselijkheid van reden (a) uit artikel 16 aangaat wordt verwacht dat de invloed van lynx en wolf op ecosystemen in Nederland overwegend positief zal zijn, zoals onder meer blijkt uit de beantwoording van kamervragen door Minister Verburg: ‘In natuurgebieden met grote grazers ontbreekt een grote predator als de wolf. In dergelijke natuurgebieden kan de wolf een sleutelrol spelen.’¹⁰⁷ Reden (a) kan niettemin van toepassing zijn wanneer lynxen of wolven huis (dreigen te) houden onder, bijvoorbeeld, zeldzame grondbroedende vogels. Uiteraard maakt de alternatieveneis ook in een dergelijke situatie afschot tot een *ultimum remedium*. Overigens maken de richtsnoeren van de Commissie duidelijk dat artikel 16(1)(a) niet geëigend is om het verwijderen van wolven of lynxen te rechtvaardigen vanwege hun invloed op algemene prooi-soorten als ree, wild zwijn of edelhert.¹⁰⁸ Behalve op hun aantallen plegen wolven en lynxen ook invloed uit te oefenen op het gedrag en de verspreiding van hun prooidieren. Met het oog op de beperkte omvang van de verwachte spreiding en aantallen lynxen en wolven in Nederland worden grote conflicten met jachtbelangen ook in de wat verdere toekomst echter niet verwacht. Bovendien is het twijfelachtig of de redenen genoemd in artikel 16 soelaas bieden voor derogaties om zulke conflicten te beperken. Reden (c) is beperkt tot ‘dwingende redenen van groot openbaar belang’ en reden (e) komt eigenlijk alleen in beeld in landen met robuuste lynx- en/of wolfbestanden waar de jacht op deze dieren nooit helemaal of niet lang is weggeweest. In Letland bijvoorbeeld, waar de lynx zich op landelijk niveau in een gunstige staat van instandhouding bevindt, maakt een beperkte en zorgvuldig gereguleerde lynxenjacht onderdeel uit van een omvattend lynxenbeheerplan. Volgens de Europese Commissie is dit een praktijk die zich

¹⁰⁴ Zaak C-342/05 (noot 92), par. 47 (cursivering toegevoegd).

¹⁰⁵ *Carnivore guidelines* (noot 48), p. 30.

¹⁰⁶ Verslag 82^e bestuursvergadering Faunafonds 11 januari 2007, par. 4.3.

¹⁰⁷ Antwoord d.d. 8 december 2009 op vragen Ormel en Schreijer-Pierik (noot 15).

¹⁰⁸ *Guidance document* (noot 47), p. 54.

goed verdraagt met artikel 16(1)(e).¹⁰⁹ Een laatste scenario dat hier vermelding verdient is het kortstondig uitschakelen van een lynx of wolf om die, met een beroep op artikel 16(1)(d), voor onderzoek van een zender te voorzien.

6. Actieve beschermingsmaatregelen

Artikel 12 Habitatrictlijn verlangt meer van lidstaten dan het instellen en handhaven van een verbodsstelsel. Volgens het Hof van Justitie verplicht lid 1 van deze bepaling ‘niet alleen tot het vaststellen van een volledig rechtskader, maar ook tot het tenuitvoerleggen van concrete en specifieke beschermingsmaatregelen.’¹¹⁰ Daarnaast veronderstelt het door artikel 12(1) vereiste ‘systeem van strikte bescherming’ van Bijlage IV-soorten het ‘vaststellen van coherente en gecoördineerde preventieve maatregelen.’¹¹¹ Passieve soortenbescherming gaat zo vloeiend over in actieve. Bovendien verplicht artikel 11 lidstaten ertoe te garanderen dat ‘systematisch en permanent toezicht wordt uitgeoefend’ op de staat van instandhouding van Bijlage IV-soorten.¹¹² Het Hof beschouwt zulk toezicht als een noodzakelijk ingrediënt van het in artikel 12(1) voorgeschreven systeem van strikte bescherming.¹¹³ Effectieve bescherming is immers, in de woorden van Advocaat-Generaal Léger, alleen mogelijk met ‘goede kennis over elke soort, de rust- en voortplantingsplaatsen en de potentiële bedreigingen waaraan zij zou kunnen blootstaan.’¹¹⁴

6.1. Een planmatige aanpak

Wat de Habitatrictlijn betreft zijn Hof van Justitie en Commissie het erover eens dat ‘actieplannen per soort’ een ‘effectief middel kunnen vormen om concreet uitvoering te geven aan de in artikel 12 [...] geformuleerde beschermingseisen, mits die plannen correct zijn opgesteld en correct worden toegepast.’¹¹⁵ Bij gebrek aan zulke plannen of vergelijkbare omvattende maatregelen die specifiek zijn toegespitst op voorkomende Bijlage IV-soorten ‘vertoont het systeem van strikte bescherming echter leemten,’ hetgeen neerkomt op schending van de Habitatrictlijn.¹¹⁶

Een omvattend en gericht maatregelenpakket per strikt beschermde soort is dus Europeesrechtelijk voorgeschreven, en soortbeschermingsplannen sterk aanbevolen om dit vorm te geven. Tevens kunnen zulke plannen, zoals hierboven besproken, cruciaal zijn om problemen met derogaties te voorkomen. Bovendien wordt in de *Carnivore guidelines* specifiek voor wolf en lynx (en beer en veelvraat) een planmatige aanpak bepleit vanwege de aan grote roofdieren eigen problematiek. Hierbij wordt, zoals reeds vermeld, sterk aangedrongen op het opstellen van een – waar van toepassing

¹⁰⁹ Ibid., p. 57.

¹¹⁰ HvJEG 11 januari 2007, C-183/05 (Commissie/Ierland), par. 29.

¹¹¹ Ibid., par. 30.

¹¹² HvJEG 20 oktober 2005, C-6/04 (Commissie/Verenigd Koninkrijk), par. 68.

¹¹³ Zaak C-183/05 (noot 110), par. 13.

¹¹⁴ Conclusie van A-G P. Léger 21 september 2006, C-183/05, par. 28.

¹¹⁵ Zaak C-183/05 (noot 110), par. 14.

¹¹⁶ Ibid., par. 14 en 18; zie ook het op 25 september 2009 ingestelde beroep in zaak C-383/09 (Commissie/Frankrijk).

grensoverschrijdend – *population level management plan* voor elke afzonderlijke roofdierpopulatie. De *guidelines* bevatten daarnaast inhoudelijke aanwijzingen omtrent de maatregelen die in dergelijke plannen zouden moeten worden vervat, uiteenlopend van monitoring tot compensatie voor veeschade.

Relevante onder het Verdrag van Bern tot stand gekomen richtsnoeren sluiten hier nauw bij aan. De in 2000 voor wolf en lynx opgestelde Europese actieplannen¹¹⁷ pleiten beide voor een grensoverschrijdende aanpak op populatieniveau, in aanvulling op nationale plannen. Tevens bundelen zij gedetailleerde inhoudelijke richtlijnen inzake bescherming en beheer van wolven en lynxen. De diverse aanbevelingen van de Permanente Commissie aangaande grote roofdieren zijn van vergelijkbare strekking. Hierin worden soortspecifieke plannen al decennia lang aangeprezen. In 2008 namen verdragspartijen zich voor ‘to reinforce cooperation with neighboring states in view of adopting harmonised policies towards management of shared populations of large carnivores, taking into account the best practice in the field of management of populations of large carnivores.’¹¹⁸ De preambule van het besluit verwijst expliciet naar de *Carnivore guidelines*.

Hoe de actieve soortenbescherming voor lynx en, op termijn, wolf in Nederland ook vorm krijgt, volgens de diverse richtsnoeren moeten in elk geval de volgende onderwerpen geregeld worden: (1) voorlichting aan breed publiek en belangengroepen (boeren, jagers, natuurbeheerders, recreatiesector); het zoveel mogelijk op wilde prooi houden van lynx en wolf door (2) preventieve maatregelen in de veehouderij en (3) het garanderen van voldoende natuurlijke prooi, onder meer door predatie in te calculeren in het faunabeheer; (4) heldere regels en voldoende expertise inzake compensatie voor schade; (5) draaiboeken voor mogelijke derogatiescenario’s; en (6) monitoring van de populaties. Voor het vormgeven van de actieve soortenbescherming kan ook te rade gegaan worden bij de oosterburen, waar nationale en regionale autoriteiten kort geleden nog in dezelfde schoenen stonden als de Nederlandse nu. ‘Van de wijze waarop in Duitsland met de wolf wordt omgegaan,’ zo beseft ook de Minister van LNV, ‘kan bij het treffen van maatregelen mogelijk een voorbeeldfunctie uitgaan.’¹¹⁹ Leerzaam zijn met name de beheerplannen van Brandenburg,¹²⁰ Saksen¹²¹ en Saksen-Anhalt¹²² en de blauwdruk voor een federaal beheerplan.¹²³ Voor wat de grensoverschrijdende samenwerking op populatieniveau betreft kan ook geleerd worden van bestaande initiatieven, zoals de Pan-Alpine Conservation Strategy for the Lynx (PACS).¹²⁴ Dergelijke samenwerking kan gestalte krijgen in de vorm van *ad hoc* overeenkomsten of van het hierboven geopperde format van een dochterovereenkomst onder het Verdrag van

¹¹⁷ Zie noot 45.

¹¹⁸ Recommendation No. 137 (2008), par. 1.

¹¹⁹ Antwoord op kamervragen d.d. 8 december 2009 (noot 15).

¹²⁰ Ministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz des Landes Brandenburg, *Ein Managementplan für Wölfe in Brandenburg*, 1994.

¹²¹ Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft der Freistaates Sachsen, *Managementplan für den Wolf in Sachsen*, 2009.

¹²² Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt des Landes Sachsen-Anhalt, *Leitlinie Wolf – Grundsätze zum Umgang mit Wölfen. Handlungsempfehlungen und Managementmaßnahmen für Sachsen-Anhalt*, 2008.

¹²³ I. Reinhardt & G. Kluth, *Leben mit Wölfen. Leitfaden für den Umgang mit einer konflikträchtigen Tierart in Deutschland*, Bonn: Bundesamt für Naturschutz 2007.

¹²⁴ De PACS wordt van harte aanbevolen in Recommendation No. 101 (2003) onder het Verdrag van Bern.

Bonn. Flexibiliteit is wel een vereiste. Als de expansie van wolvenpopulaties zich bijvoorbeeld doorzet kan dit op termijn leiden tot één aaneengesloten Westeuropese populatie verdeeld over Polen, Duitsland, Tsjechië, Zwitserland, Oostenrijk, Italië, Frankrijk, Spanje, Portugal en de Benelux-staten – die overigens alle partij zijn bij het Verdrag van Bonn en het Verdrag van Bern.

6.2. Rode loper of dichte deur?

Het bovenstaande maakt duidelijk dat er behalve biologische ook zwaarwegende juridische redenen bestaan voor het opstellen van soortbeschermings-/beheerplannen voor lynxen- en wolvenpopulaties op nationaal en internationaal niveau. In deze laatste paragraaf wordt stilgestaan bij de *timing* van de actieve soortenbescherming. Dit behelst een wat genuanceerder kwestie dan bij de passieve soortenbescherming, die immers van rechtswege in werking treedt zodra een lynx of wolf de grens over kuiert. Met andere woorden, wat wordt qua actieve maatregelen van Nederland gevergd in de huidige situatie, waarin de lynx nog nauwelijks en de wolf nog helemaal geen poot aan de grond heeft? De volgende uitersten markeren het spectrum waarbinnen het antwoord gezocht moet worden. Is Nederland verplicht de rode loper uit te leggen en de vestiging van lynx en wolf actief te stimuleren om hun populaties zo veel mogelijk in oude glorie te herstellen? Of heeft de overheid de juridische ruimte om haar beleid te stoelen op het standpunt dat voor grote carnivoren in het dichtbevolkte en bedrijvige 21^e-eeuwse Nederland in het geheel geen plaats is?

Het Biodiversiteitsverdrag bevat een vrij algemeen voorschrift om, voor zover dit ‘mogelijk en passend’ is, aangetaste ecosystemen te rehabiliteren en het herstel van bedreigde soorten te bevorderen.¹²⁵ De doelstellingen van de actieplannen voor wolven en lynxen onder het Verdrag van Bern laten minder te gissen over. De overkoepelende doelstelling ‘*maintaining and restoring, in coexistence with people, viable populations [of lynx/wolves] as an integral part of ecosystems and landscapes across Europe*’ wordt in de actieplannen mede vertaald in het streven oorspronkelijke maar nu lege leefgebieden zo veel mogelijk te laten herbevolken door levensvatbare populaties van de betreffende soorten.¹²⁶ Een andere indicatie ligt vervat in de aanbeveling die al in 1989 door de Permanente Commissie specifiek gericht werd tot verdragspartijen uit wier grondgebied de wolf verdwenen was: ‘to support actively the conservation of this species, particularly by promoting public awareness, encouraging research in its present distribution area, studying reintroduction possibilities, and collaborating with the states where wolves survive.’¹²⁷

Hoewel het in geen van deze gevallen gaat om keiharde, onvoorwaardelijke verplichtingen, is wel helder dat het bijdragen aan het herstel van wolf- en lynxpopulaties door terugkeer naar leefgebieden in Nederland mogelijk te maken goed past binnen een naleving te goeder trouw van de genoemde internationale verdragen. Dat geldt ook voor Nederlands Europese verplichtingen, gezien de doelstelling en de dominante notie van

¹²⁵ Art. 8(f).

¹²⁶ Zie actieplannen in noot 45 (cursivering toegevoegd).

¹²⁷ Recommendation No. 17 (1989), par. H.

herstel in de Habitatrictlijn.¹²⁸ Ditzelfde geldt zeker *niet*, om naar het andere geschetste uiterste terug te keren, voor het afrasteren van vermoedelijke corridors en andere potentiële ingrepen om de terugkeer van wolf en/of lynx bewust te dwarsbomen. Een dergelijk scenario van de dichte deur, onder meer herkenbaar in het streven van parlementariërs Ormel en Schreijer-Pierik om te ‘voorkomen dat roedels wolven ons land zullen intrekken’,¹²⁹ stuit dus op juridische bezwaren. Juridisch gezien is het aan wolf en lynx om te bepalen of zij Nederland zien zitten, en niet andersom.

Hoe dan ook zijn de hierboven besproken actieve soortenbeschermingsverplichtingen van toepassing zodra wolf en lynx uit eigen beweging het Nederlands landschap betrekken. Bij de huidige stand van zaken lijkt het dan ook, mede met het oog op de gemeenschapstrouw, de aanbevelingen onder het Verdrag van Bern en het niet-juridische argument van de *common sense*, niet onverstandig de nodige voorbereidingen voor deze actieve bescherming te treffen. Hierbij moet met name gedacht worden aan het opzetten van een voorlichtingscampagne, het voorbereiden van nationale soortbeschermings-/beheerplannen en het zetten van verkennende stappen in de richting van internationale *population level management plans*. De vraag of ook al gedacht moet worden aan het aanwijzen van Natura 2000-gebieden voor grote roofdieren wordt overigens behandeld in een vervolgartikel.

Op provinciaal niveau is inmiddels het één en ander in gang gezet. Zo werkte de Provincie Limburg in 2005 mee aan een educatieve brochure van de Vlaamse overheid over de lynx in de Belgische Voerstreek en over de grens in Limburg.¹³⁰ Met betrekking tot de wolf wordt op instigatie van Stichting Ark Natuurontwikkeling binnen verschillende Provincies (Limburg, Brabant, Gelderland, Overijssel) op ambtelijk niveau overleg gevoerd over het uitwerken van draaiboeken en een ‘wolfmanagementplan’. Op nationaal niveau echter heeft Minister Verburg recent nog laten weten dat er bij LNV momenteel geen sprake is van ‘specifiek beleid ten aanzien van wolven’,¹³¹ en herhaaldelijk benadrukt dat zij op een spontane vestiging van wolven in Nederland niet vooruit wenst te lopen.¹³² Gezien het bovenstaande lijkt het raadzaam dat laatste juist wel te doen.

¹²⁸ Herstel van ecosystemen is ook een prominent element van de onlangs vastgestelde toekomstvisie van de EU-Milieuraad t.a.v. biodiversiteitsbehoud; zie *Council conclusions on biodiversity post-2010*, 15 maart 2010.

¹²⁹ Kamervragen 10 november 2009 (noot 15); zie ook kamervragen d.d. 26 maart 2010 (noot 15).

¹³⁰ Agentschap voor Natuur en Bos, *De lynx in Vlaanderen en grensregio. De mysterieuze grote Europese kat*, Brussel 2005, beschikbaar via <http://publicaties.vlaanderen.be>.

¹³¹ Antwoord d.d. 12 april 2010 op vragen Ormel, Pieper en Schreijer-Pierik (noot 15).

¹³² Antwoorden op vragen Ouwehand d.d. 21 augustus 2009 (noot 14) en Ormel en Schreijer-Pierik d.d. 8 december 2009 (noot 15).

7. Conclusie

De door biologen voorspelde terugkeer van lynxen en wolven naar Nederland roept boeiende juridische vragen op rond hun bescherming en mogelijke mens-roofdier conflictscenario's. Hierboven is gepoogd het toepasselijke juridisch kader in beeld te brengen. Het belang en de rol van grensoverschrijdende regels, met name uit het Verdrag van Bern en de Habitatrichtlijn, sprong hierbij in het oog. Deze internationale en Europese regels bakenen de speelruimte af voor het overheidsbeleid ten aanzien van de aspirant-polderpredatoren. Hier volgen enkele conclusies in dit verband:

- Op lynxen en wolven die Nederland op eigen kracht binnenkomen, is het strikte beschermingsregime uit de Habitatrichtlijn van toepassing. Naar Nederlands recht gelden de lynx en, wanneer hij arriveert, de wolf als beschermde inheemse diersoort (zie par. 3).
- Onderdeel van de vereiste bescherming is een verbod op het doden van lynxen en wolven. Aan de voorwaarden voor het toestaan van uitzonderingen op dit verbod zal in de Nederlandse situatie niet snel voldaan zijn (zie par. 5).
- De beschermde status van lynx en wolf brengt tevens een verplichting met zich mee tot het tenuitvoerleggen van actieve, soortgerichte beschermingsmaatregelen. De aangewezen instrumenten om deze bescherming vorm te geven zijn soortspecifieke plannen op nationaal niveau en *population level management plans* op grensoverschrijdend populatieniveau (zie par. 6).
- Het tegengaan van de vestiging van lynxen of wolven in Nederland staat op gespannen voet met internationale en Europese verplichtingen (zie par. 6.2).

Uit de uitgevoerde analyse vloeien verschillende aanbevelingen voor de bevoegde Nederlandse autoriteiten voort. Bij de huidige stand van zaken betreffen de belangrijkste het geven van voorlichting en het voorbereiden van soortspecifieke plannen, inclusief op grensoverschrijdend populatieniveau.

Wolf en lynx hebben laten zien zich aan te kunnen passen aan de mens – zolang de mens hetzelfde doet. In de kern vergt het natuurbeschermingsrecht weinig anders dan dat.