

Fiche 2: Voorstel Verlaging Beschermd Status Wolf Habitatrichtlijn

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Voorstel voor een RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD tot wijziging van Richtlijn 92/43/EEG van de Raad wat betreft de beschermingsstatus van de wolf (*Canis lupus*)

b) Datum ontvangst Commissiedocument

7 maart 2025

c) Nr. Commissiedocument

COM(2025) 106 final

d) EUR-Lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52025PC0106>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing

Niet opgesteld

f) Behandelingstraject Raad

Milieuraad

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

h) Rechtsbasis

Artikel 192, eerste lid, Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Gekwalificeerde meerderheid

j) Rol Europees Parlement

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Dit voorstel is gepubliceerd naar aanleiding van de aanpassing van de beschermde status van de wolf van "strikt beschermd" naar "beschermd" onder het Verdrag van Bern. Op basis van diepgaande analyse over de situatie van de wolf in de Europese Unie,¹ heeft de Europese Commissie (hierna: de Commissie) een initiatiefvoorstel opgesteld om de beschermde status van

¹ [The situation of the wolf \(canis lupus\) in the European union - Publications Office of the EU](#)

de wolf onder het Verdrag van Bern te verlagen van "strikt beschermd" naar "beschermd".² Op 26 september 2024 heeft de Raad van Concurrentievermogen ingestemd met dit voorstel, waarna deze is geagendeerd op de jaarlijkse besluitvormende vergadering van het Verdrag van Bern. Op 3 december 2024 is het voorstel van de Commissie om de beschermde status van de wolf onder het Verdrag van Bern te verlagen aangenomen.³ Sinds 7 maart 2025 is de verlaging de beschermde status van de wolf onder het Verdrag van Bern officieel van kracht.⁴

In reactie op deze aanpassing onder het Verdrag van Bern, is de Commissie op 7 maart 2025 met het voorstel gekomen om de beschermde status van de wolf in de Habitatrichtlijn aan te passen. Dit voorstel betreft alleen een aanpassing van de beschermde status van de wolf om de Habitatrichtlijn in lijn te brengen met de aanpassingen van de beschermde status van de wolf onder het Verdrag van Bern.

In het voorstel wordt de wolf verplaatst van bijlage IV (Dier- en plantsoorten van communautair belang die strikt moeten worden beschermd) naar bijlage V (Dier- en plantsoorten van communautair belang waarvoor het onttrekken aan de natuur en exploitatie aan beheersmaatregelen kunnen worden onderworpen) van de Habitatrichtlijn. Met de voorgestelde wijziging van de beschermde status vervalt voor de wolf de in artikel 12 van de Habitatrichtlijn opgenomen bescherming. Artikel 12 is een gebodsbepaling die lidstaten verplicht de nodige nationale wet- en regelgeving te maken die plant- en diersoorten beschermt die zijn opgenomen in bijlage IV. De wolf zal gaan vallen onder de in artikel 14 genoemde bescherming. Volgens artikel 14 van de Habitatrichtlijn moeten lidstaten de nodige maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat het aan de natuur onttrekken en de exploitatie van wolven verenigbaar zijn met het behoud van die soorten in een gunstige staat van instandhouding. Net zoals met artikel 12 kan, kunnen lidstaten ook van de bescherming in artikel 14 afwijken, wanneer zij voldoen aan de in artikel 16 genoemde vereisten.

b) Impact assessment Commissie

Er is voor dit voorstel geen impact assessment uitgevoerd door de Commissie. Doordat de Commissie geen impact assessment heeft uitgevoerd voor dit voorstel is de impact van het voorstel voor Nederland niet in kaart gebracht. Het kabinet is in principe van mening dat een impact assessment van de Commissie bij elk voorstel wenselijk is. Echter heeft het kabinet er begrip voor dat er in dit geval het wetgevingsproces versneld wordt doorlopen, en het uitvoeren van een impact assessment verdere vertraging in het proces veroorzaakt.

² [a01988e1-3be9-427b-ac48-281964590da0_en](#)

³ <https://www.coe.int/en/web/portal/-/bern-convention-standing-committee-approves-eu-proposal-to-modify-wolf-protection>

⁴ [Natuurbeleid \(33.576\); brief regering; Uitkomst stemming verlaging beschermde status wolf onder Verdrag van Bern \(TK, 404\) - Eerste Kamer der Staten-Generaal; https://www.coe.int/en/web/bern-convention/-/modification-of-wolf-protection-under-the-bern-convention-enters-into-force.](#)

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Sinds de terugkeer van de wolf in Nederland in 2015 zijn er in toenemende mate aanvallen van wolven op vee, en zijn er ook incidenten geweest met wolven en huisdieren en mensen. Het kabinet erkent de impact van de wolf in Nederland op vee, huisdieren en mensen, en wil graag adequaat optreden zodat verdere incidenten met wolven zoveel mogelijk worden voorkomen. Het kabinet ziet dat het draagvlak voor de hervestiging van de wolf in Nederland is afgenomen en dat mensen in toenemende mate mensen bezorgd zijn over de wolf in Nederland.⁵

Daarom is samen met provincies de Landelijke Aanpak Wolven (hierna: LAW) opgesteld, die op 17 december 2024 met uw Kamer is gedeeld.⁶ In de LAW hebben het Ministerie van LNV en de provincies gezamenlijk acties geformuleerd om de urgente situatie met betrekking tot wolven in Nederland het hoofd te bieden. De landelijke aanpak heeft tot doel om wolvenaanvallen op mensen, huisdieren en vee beter te voorkomen en om in die gevallen dat aanvallen toch plaatsvinden, effectief op te kunnen treden. De aanpak heeft ook tot doel het adresseren van de toenemende maatschappelijke onrust en het toewerken naar kaders voor de wolf die passend zijn voor Nederland als klein en dichtbevolkt land. In de LAW staan verschillende activiteiten opgenomen ter bevordering van preventie, kennis en informatiedeling, verbetering van incidentenbestrijding en een internationale aanpak.

Het voorstel van de Commissie om de beschermde status van de wolf in de Habitatrichtlijn aan te passen is in lijn met de Nederlandse beleidsinzet in de LAW om de beschermde status van de wolf te verlagen. Het kabinet heeft in gesprekken met de Commissie en andere lidstaten de afgelopen periode benadrukt dat een aanpassing van de beschermde status van de wolf belangrijk is voor Nederland. De verlaging van de beschermde status van de wolf biedt op termijn meer zicht op handelingsperspectief om maatregelen te nemen met betrekking tot de wolf. De bescherming onder bijlage V vraagt nog wel dat eventuele beheermaatregelen verenigbaar zijn met het streven naar een gunstige staat van instandhouding van de wolf.

Natuurbeleid in Nederland is gedecentraliseerd, provincies zijn bevoegd gezag (Omgevingswet) voor de bescherming van de wolf met alle daarbij behorende verplichtingen. De posities van provincies ten aanzien van de wolf verschillen. Er is echter onder provincies breed steun voor het verlagen van de beschermde status van de wolf,⁷ zoals beoogd met het voorstel van de Commissie. Enkele provincies hebben hun positie ten aanzien van het verlagen van de beschermde status ook opgenomen in eigen beleidsstukken.⁸

⁵ [Maatschappelijk draagvlak wolf in Nederland 2023 | Rapport | Rijksoverheid.nl](https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/12/17/landelijke-aanpak-wolven)

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/12/17/landelijke-aanpak-wolven>

⁷ <https://www.ipo.nl/media/rjfdvg4d/position-paper-wolf-voor-plenair-debat-25-maart.pdf>

⁸ https://media.gelderland.nl/Grenzen_aan_de_wolf_Gelders_wolvenbeleid_2024_ae42626af7.pdf

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt het voorstel van de Commissie voor de verlaging van de beschermde status van de wolf. Het kabinet ziet de verlaging van de beschermde status van de wolf in de Habitatrichtlijn als een belangrijke stap om op termijn maatregelen te kunnen nemen en verdere incidenten met wolven zoveel mogelijk te voorkomen. De inzet van het kabinet is om het voorstel van de Commissie om de beschermde status van de wolf aan te passen zo spoedig mogelijk in werking te laten treden. Nederland zal zich actief inzetten om snelle besluitvorming over het voorstel te bevorderen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Het voorstel betreft een gerichte en relatief eenvoudige aanpassing van de Habitatrichtlijn. Lidstaten hebben zich eerder over het onderwerp kunnen uitspreken naar aanleiding van het voorstel van de Commissie om de beschermde status van de wolf te verlagen onder het Verdrag van Bern. Omdat dat Commissievoorstel al afgelopen jaar is besproken en aangenomen, is de eerste inschatting dat het in lijn brengen van de Habitatrichtlijn met het verdrag van Bern op steun van een meerderheid aan lidstaten kan rekenen.

Ook het Europees Parlement zal zich uitspreken over het voorstel.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de EU handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de EU-verdragen zijn toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 192, eerste lid, VWEU. Artikel 192, eerste lid, VWEU geeft de EU de bevoegdheid tot het vaststellen van activiteiten stellen ter behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu, ter bescherming van de gezondheid van de mens, voor een behoedzaam en rationeel gebruik van de natuurlijke hulpbronnen en ter bevordering op internationaal vlak van maatregelen om het hoofd te bieden aan regionale of mondiale milieuproblemen, en in het bijzonder de bestrijding van klimaatverandering. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag. Op het terrein van milieu (waaronder natuur) is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (zie artikel 4, tweede lid, onderdeel e, VWEU).

b) Subsidiariteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet de subsidiariteit van het optreden van de Commissie. Dit houdt in dat het kabinet op de gebieden die niet onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen of wanneer sprake is van een voorstel dat gezien zijn aard enkel door de EU kan worden uitgeoefend, toetst of het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kan worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kan worden bereikt (het subsidiariteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de

subsidiariteit is positief. De aanpassing van de Habitatrichtlijn heeft tot doel de beschermde status van de wolf in deze richtlijn aan te passen zodat deze overeenkomt met de recent aangepaste beschermde status van de wolf onder het Verdrag van Bern. Gezien het grensoverschrijdende karakter van de bescherming van wolven en het feit dat de wijziging plaatsvindt binnen de bestaande context van de habitatrichtlijn kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt, daarom is een EU-aanpak wel nodig. Een wijziging van bestaande EU-regelgeving kan bovendien slechts op EU-niveau plaatsvinden. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de inhoud en vorm van het optreden van de Unie niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van de EU-verdragen te verwezenlijken (het proportionaliteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. De aanpassing van de Habitatrichtlijn heeft tot doel de beschermde status van de wolf in de Habitatrichtlijn in overeenstemming te brengen met de recent aangepaste beschermde status van de wolf onder het Verdrag van Bern. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat het voorstel uitvoering geeft op EU-niveau aan de wijziging van de beschermde status van de wolf onder het Verdrag van Bern. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk omdat het voorstel zich beperkt tot de wijziging van de beschermde status van de wolf in de EU in overeenstemming met de wijziging onder het Verdrag van Bern.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

Het voorstel heeft geen consequenties voor de EU-begroting. Het kabinet is van mening dat eventueel benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of medeoverheden

“(Eventuele) budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e)) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline. Voor de provincies zijn er mogelijk financiële consequenties aan dit voorstel. Het gaat hierbij onder andere om uitvoering van vergunningverlening als er vanwege dit voorstel op termijn meer verzoeken binnenkomen bij provincies. Dit gaat gepaard met punt 7.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

Voor het huidige voorstel is geen impact assessment uitgevoerd. Het kabinet is in principe van mening dat een impact assessment van de Commissie bij elk voorstel wenselijk is. De aanpassing van de Habitatrichtlijn kan leiden tot een verhoging van regeldruk, bij bijvoorbeeld de

vergunningverlening en schadeloosstelling. Bij de implementatie van deze wijziging in nationale wetgeving brengt LVVN de gevolgen voor Nederland in beeld.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de concurrentiekracht. Het voorstel kan mogelijk wel negatieve gevolgen hebben voor Europees voorbeeldfunctie in derde landen, doordat de Europese omgang met grote carnivoren een voorbeeld kan zijn voor de omgang met grote carnivoren in derde landen.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Naar aanleiding van de verplaatsing van de wolf van bijlage IV naar bijlage V van de Habitatrichtlijn, wijzigt de nationale bescherming. Dit betekent dat de wolf opgenomen moet worden op de lijst van 'andere beschermde soorten', bijlage IX bij het Besluit activiteiten leefomgeving.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Niet van toepassing.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De voorgestelde implementatietermijn is 18 maanden, die haalbaar lijkt voor het kabinet. De voorbereiding voor het aanpassen van de nationale wet- en regelgeving is reeds in gang gezet.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Niet van toepassing.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Mogelijk komen er op termijn meer verzoeken om de wolf te beheren bij provincies. Dit heeft gevolgen voor de uitvoering en de handhaving moet toezien dat de handelingen in lijn zijn met de Europese wetgeving.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Er zijn geen implicaties voor ontwikkelingslanden.