

Vergaderjaar 2024–2025

33 576

Natuurbeleid

AN

VERSLAG VAN EEN NADER SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 26 augustus 2025

De vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit¹ heeft nader schriftelijk overleg gevoerd met de Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur over **het Europese voorstel tot wijziging van Richtlijn 92/43/EEG van de Raad wat betreft de beschermingsstatus van de wolf (*Canis lupus*) en het bijbehorende BNC-fiche**. Bijgaand brengt de commissie hiervan verslag uit. Dit verslag bestaat uit:

- De uitgaande brief van 7 juli 2025.
- De antwoordbrief van 25 augustus 2025.

De griffier van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
De Boer

¹ Samenstelling:

Jaspers (BBB), Van Knapen (BBB), Oplaat (BBB) (*voorzitter*), Kluit (GroenLinks-PvdA), Janssen-van Helvoort (GroenLinks-PvdA), Fiers (GroenLinks-PvdA), Thijssen (GroenLinks-PvdA), Van Gorp (GroenLinks-PvdA) (*ondervoorzitter*), Van Ballekom (VVD), Straus (VVD), Van de Linden (VVD), Rietkerk (CDA), Prins (CDA), Aerdts (D66), Van Meenen (D66), Van Kesteren (PVV), Visseren-Hamakers (PvdD), Baumgarten (JA21), Van Aelst-Den Uijl (SP), Holterhues (ChristenUnie), Dessing (FVD), De Vries (SGP), Perin-Gopie (Volt), Van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL), Kemperman (Fractie-Kemperman)

BRIEF VAN VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT

Aan de Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Den Haag, 7 juli 2025

De leden van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief van 28 mei 2025 met antwoorden op de vragen over het Europese voorstel tot wijziging van Richtlijn 92/43/EEG van de Raad wat betreft de beschermingsstatus van de wolf (*Canis lupus*) en het bijbehorende BNC-fiche.² De leden van de fracties van de **BBB** en van de fracties van de **PvdD**, **GroenLinks-PvdA**, **SP** en **Volt** gezamenlijk hebben een aantal vervolgvragen en opmerkingen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de BBB

Wolfwerende rasters

U geeft aan dat een barrière die wel door de wolf maar niet door de gehouden dieren gepasseerd kan worden tot een onwenselijke situatie leidt. Kunt u dit verder toelichten in het licht van de incidenten in Boijl³ en Wapse⁴ waar wolven wel binnen wisten te treden door wolfwerende rasters? Blijken deze raster hier in de praktijk een «barrière die wel door de wolf maar niet door de gehouden dieren gepasseerd kan worden» te zijn? Hoe verhouden deze incidenten zich tot de door u aangevoerde «praktijkervaringen»?

Langetermijneffect op wolfgedrag

Bestaat er binnen uw ministerie of bij uw kennisinstellingen (zoals WUR of BLJ12) gedragswetenschappelijk onderzoek naar de mogelijkheid dat wolven bij herhaald succes binnen rasters afwijkend, risicovoller gedrag gaan vertonen (bijvoorbeeld herhaald terugkeren en «surplus killing»)?

Kosten-batenanalyse en subsidiemogelijkheden

Wordt overwogen om een landelijke kosten-batenanalyse op te stellen van de inzet van wolfwerende rasters versus alternatieve maatregelen, inclusief arbeidsintensiteit, sabotagegevoeligheid en onderhoudslast? Wordt er gewerkt aan een centrale subsidieregeling (in plaats van provinciale versnippering) om de investeringen eerlijker te verdelen?

Wettelijke normering van «voldoende bescherming»

Wordt in de uitwerking van de open norm (artikel 1.6 Besluit houders van dieren) expliciet vastgelegd wanneer een veehouder aan zijn wettelijke zorgplicht heeft voldaan, ook in gevallen waarin fysieke of sociale omstandigheden plaatsing van wolfwerende rasters onmogelijk maken?

Aansprakelijkheid bij sabotage of externe verstoring

Op welke wijze zal in de toekomstige regelgeving rekening gehouden worden met aantoonbare sabotage of verstoring van wolfwerende voorzieningen door derden, zoals recreanten of dierenactivisten? Wordt hier gedacht aan een vrijwaringsbepaling voor dierhouders?

Plaatsingscriteria nabij openbare routes

² Kamerstukken I 2024/25, 33 576, AK.

³ Wolfaanval in Boijl ondanks wolfwerend raster dat boven normen uitkomt – RTV Drenthe

⁴ Wolf kruipt door wolfwerend raster in Wapse: «Hij stapte tussen de stroomdraden door» – RTV Drenthe

Kunt u toezeggen dat bij plaatsing van wolfwerende rasters langs openbare paden (zoals klompenpaden, fietsroutes, speelzones) de veiligheid van recreanten en kinderen expliciet wordt meegewogen in beleidskeuzes? Worden hier richtlijnen voor ontwikkeld?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdD, GroenLinks-PvdA, SP en Volt

Vraag 1

In uw antwoord op de vraag «Op basis van welke technische en wetenschappelijke vooruitgang is het voorstel tot wijziging gebaseerd?», antwoordt u dat de analyse «The situation of the wolf (canis lupus) in the European Union» voor de beantwoording van die vraag is gehanteerd.

Vraag 1a

Kunt u aangeven op welke «technische vooruitgang» die in die analyse is uitgewerkt, het besluit is gegrond? Kunt u dat met citaten onderbouwen?

Vraag 1b

Kunt u aangeven op welke «wetenschappelijke vooruitgang» die in die analyse is uitgewerkt, het besluit is gegrond? Kunt u dat met citaten onderbouwen?

Vraag 1c

Deelt u het oordeel van deze leden dat als in die analyse geen uitwerkingen van «technische en wetenschappelijke vooruitgang» kunnen worden gevonden die voldoende dragend zijn voor het besluit, de wijziging als rechtens gebrekkig en strijdig met de Habitatrichtlijn moet worden geoordeeld?

Vraag 2

De wijziging van de bijlage IV is gerealiseerd door het volgen van het normale wetgevingsproces, waarbij met een gewone meerderheid van stemmen is beslist.

Vraag 2a

Zien deze leden het goed dat niet de bevoegdheid zoals toegekend in artikel 19 van de Habitatrichtlijn, waarvoor een speciale procedure is vastgesteld, is uitgeoefend?

Vraag 2b

Onderschrijft u het oordeel van deze leden dat artikel 19 Habitatrichtlijn specifieke en dwingende voorschriften bevat ter zake van het wijzigingen van Bijlage IV van de Habitatrichtlijn?

Vraag 2c

Onderschrijft u het oordeel van de leden dat toepassing dient te worden gegeven aan het algemene rechtsbeginsel dat de *lex specialis* voorgaat boven de *lex generalis* (zie bijvoorbeeld *HvJ EU*, de zaken *Parlement v Raad C-48/14* en *Duitsland v Parlement en Raad C-233/94*)? Zo nee, op grond van welke juridische argumenten komt u tot die ontkenning?

Vraag 2d

Als moet worden aangenomen dat het besluit in strijd is met het rechtsbeginsel «*lex generalis derogat legi speciali*», dient dan te worden geconcludeerd dat de wijziging als rechtens onverbindend dient te worden aangemerkt?

Vraag 2e

Deelt u het oordeel van deze leden dat in dat geval het beschermingsniveau van de wolf via nationale wetgeving gehandhaafd dient te worden op het niveau overeenkomend met dat welk geldt als de wolf in bijlage IV bij de Habitatrichtlijn is opgenomen?

De leden van de vaste commissie voor LNV zien uw reactie met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag **uiterlijk 3 september 2025**.

Voorzitter van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
G.J. Oplaat

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN LANDBOUW, VISSERIJ,
VOEDSELZEKERHEID EN NATUUR**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 augustus 2025

Hierbij stuur ik de Eerste Kamer, de antwoorden op de schriftelijke vragen die zijn gesteld door de leden van de fracties van de BBB en van de fracties van de PvdD, GroenLinks-PvdA, SP en Volt over het Europees voorstel tot wijziging van Richtlijn 92/43/EEG van de Raad wat betreft de beschermingsstatus van de wolf (*Canis lupus*) op 7 juli 2025 onder nummer 177619.

De Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,
J.F. Rummenie

Antwoorden op vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de BBB

Wolfwerende rasters

U geeft aan dat een barrière die wel door de wolf maar niet door de gehouden dieren gepasseerd kan worden tot een onwenselijke situatie leidt. Kunt u dit verder toelichten in het licht van de incidenten in Boijl en Wapse waar wolven wel binnen wisten te treden door wolfwerende rasters? Blijken deze raster hier in de praktijk een «barrière die wel door de wolf maar niet door de gehouden dieren gepasseerd kan worden» te zijn? Hoe verhouden deze incidenten zich tot de door u aangevoerde «praktijkervaringen»?

Antwoord

Het blijft onwenselijk dat de wolf een raster kan passeren dat is geplaatst om het vee te beschermen. Het is echter praktisch onhaalbaar om al het vee in Nederland te beschermen met rasters die niet te passeren zijn door de wolf. Daarom wordt een afweging gemaakt over de uitvoerbaarheid van de rasters (aanleg en onderhoud) en de preventieve werking van deze rasters op wolvenaantallen. Op basis van deze afweging zijn de normen in de fauna preventiekits (BIJ12) voor wolfwerende rasters opgesteld. Deze wolfwerende rasters worden in de regel niet gepasseerd door wolven. In een gebied waar wolven voorkomen heeft het de voorkeur om wolfwerende rasters te plaatsen, boven de het plaatsen van een barrière die alleen de gehouden dieren tegenhoudt maar geen uitdaging vormt voor de wolf.

Langetermijneffect op wolfgedrag

Bestaat er binnen uw ministerie of bij uw kennisinstellingen (zoals WUR of BIJ12) gedragswetenschappelijk onderzoek naar de mogelijkheid dat wolven bij herhaald succes binnen rasters afwijkend, risicovoller gedrag gaan vertonen (bijvoorbeeld herhaald terugkeren en «surplus killing»)?

Antwoord

Er zijn geen onderzoeken gedaan of bekend met deze specifieke onderzoeksvraag bij de kennisinstellingen zoals de WUR of BIJ12. Binnen de activiteit Kennis en Expertise van de Landelijke Aanpak Wolven, wordt gekeken naar de mogelijkheid voor onderzoek naar het gedrag van wolven in Nederland. Een dergelijk onderzoek kan de invloed van verschillende variabelen op het gedrag van wolven onderzoeken. Zoals bijvoorbeeld de locatie (dicht bij mensen of wegen), de aanwezigheid van vee en in hoeverre het vee goed beschermd staat en de aanwezigheid van natuurlijke prooien. Op dit moment wordt een korte studie uitgevoerd naar aanleiding van een Tweede Kamer-motie van de leden Van der Plas en Graus (Kamerstuk 33 567, nr. 423) naar het gedrag van wolven bij door mensen neergelegde kadavers van valwild (inclusief vanuit beheerjacht achtergelaten en gehanteerde kadavers). De resultaten van dit onderzoek zullen in september beschikbaar komen.

Kosten-batenanalyse en subsidiemogelijkheden

Wordt overwogen om een landelijke kosten-batenanalyse op te stellen van de inzet van wolfwerende rasters versus alternatieve maatregelen, inclusief arbeidsintensiteit, sabotagegevoeligheid en onderhoudslast? Wordt er gewerkt aan een centrale subsidieregeling (in plaats van provinciale versnippering) om de investeringen eerlijker te verdelen?

Antwoord

BIJ12 heeft een kosten-batenanalyse gemaakt van de preventieve maatregelen in de faunaschade preventiekit.⁵ Hierbij is gekeken naar ecologische effectiviteit, tijdsinspanning en kosten. Het is altijd aan de dierhouder om deze afweging voor diens situatie te maken. Een verdiepende kosten-batenanalyse is niet gepland. Er wordt gekeken naar de mogelijkheid voor een centrale subsidieregeling met RVO voor innovatieve projecten om risico's op wolvenaantallen te verminderen. Daarnaast werk ik eraan om een deel van de LAW-middelen voor provincies beschikbaar te maken ten behoeve van subsidies voor wolfwerende maatregelen.

Wettelijke normering van «voldoende bescherming»

Wordt in de uitwerking van de open norm (artikel 1.6 Besluit houders van dieren) expliciet vastgelegd wanneer een veehouder aan zijn wettelijke zorgplicht heeft voldaan, ook in gevallen waarin fysieke of sociale omstandigheden plaatsing van wolfwerende rasters onmogelijk maken?

Antwoord

Momenteel wordt door de Minister van LNV gewerkt aan de invulling van de open norm uit artikel 1.6 van het Besluit houders van dieren. De praktische uitvoerbaarheid en een veilige leefomgeving voor mens en dier vind ik van groot belang bij deze uitwerking. Er wordt gezien hoe hier rekening mee gehouden kan worden binnen de Europese kaders. Ik kan verder nog niet op deze uitwerking vooruitlopen.

Aansprakelijkheid bij sabotage of externe verstoring

Op welke wijze zal in de toekomstige regelgeving rekening gehouden worden met aantoonbare sabotage of verstoring van wolfwerende voorzieningen door derden, zoals recreanten of dierenactivisten? Wordt hier gedacht aan een vrijwaringsbepaling voor dierhouders?

Antwoord

Dierhouders hebben een inspanningsplicht om hun dieren zo goed mogelijk te beschermen tegen wolven. Bij het toezicht en de handhaving hierop zal de toezichthouder altijd rekening houden met de specifieke omstandigheden ter plekke. Het opzettelijk saboteren of verstoren van wolfwerende maatregelen is ontoelaatbaar. Tot nu toe heb ik geen signalen ontvangen dat dergelijke praktijken momenteel aan de orde zijn.

Plaatsingscriteria nabij openbare routes

Kunt u toezeggen dat bij plaatsing van wolfwerende rasters langs openbare paden (zoals klompenpaden, fietsroutes, speelzones) de veiligheid van recreanten en kinderen expliciet wordt meegewogen in beleidskeuzes? Worden hier richtlijnen voor ontwikkeld?

Antwoord

Zie mijn voorgaande antwoorden.

Antwoorden op vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdD, GroenLinks-PvdA, SP en Volt

Vraag 1

In uw antwoord op de vraag «Op basis van welke technische en wetenschappelijke vooruitgang is het voorstel tot wijziging gebaseerd?», antwoordt u dat de analyse «The situation of the wolf (canis lupus) in the European Union» voor de beantwoording van die vraag is gehanteerd.

Vraag 1a

⁵ <https://www.bij12.nl/onderwerp/faunaschade/schade-voorkomen/wolven>

Kunt u aangeven op welke «technische vooruitgang» die in die analyse is uitgewerkt, het besluit is gegrond? Kunt u dat met citaten onderbouwen?

Vraag 1b

Kunt u aangeven op welke «wetenschappelijke vooruitgang» die in die analyse is uitgewerkt, het besluit is gegrond? Kunt u dat met citaten onderbouwen?

Vraag 1c

Deelt u het oordeel van deze leden dat als in die analyse geen uitwerkingen van «technische en wetenschappelijke vooruitgang» kunnen worden gevonden die voldoende dragend zijn voor het besluit, de wijziging als rechtens gebrekkig en strijdig met de Habitatrictlijn moet worden geoordeeld?

Antwoord vraag 1 (a, b, en c)

De analyse «The situation of the wolf (*Canis lupus*) in the European Union» is door de Europese Commissie (EC) gebruikt ter onderbouwing voor haar voorstel tot wijziging van de verlaging van de beschermde status van de wolf in de Habitatrictlijn. Deze analyse heeft geleid tot verschillende inzichten, die zijn samengevat in de «Key Findings». Hieruit blijkt onder meer dat het aantal wolven in Europa is toegenomen, evenals de hoeveelheid aanvallen van wolven op beschermd vee.

Ik deel niet het oordeel van de leden van deze fracties dat de analyse «The situation of the wolf (*Canis lupus*) in the European Union» onvoldoende zou zijn ter onderbouwing voor de wijziging van de Habitatrictlijn. De Europese Commissie heeft deze analyse zelf gebruikt ter onderbouwing van haar voorstel. Tijdens de besluitvormingsprocedure bood deze analyse voldoende grondslag voor het voorstel en de wijziging van de Habitatrictlijn. De Europese Commissie gebruik gemaakt van de normale wetgevingsprocedure, zoals neergelegd in artikel 290, lid 2, Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)⁶ en niet van artikel 19 in de Habitatrictlijn en de in dat artikel – en in uw vraag – aangehaalde criteria.

Vraag 2

De wijziging van de bijlage IV is gerealiseerd door het volgen van het normale wetgevingsproces, waarbij met een gewone meerderheid van stemmen is beslist.

Vraag 2a

Zien deze leden het goed dat niet de bevoegdheid zoals toegekend in artikel 19 van de Habitatrictlijn, waarvoor een speciale procedure is vastgesteld, is uitgeoefend?

Vraag 2b

Onderschrijft u het oordeel van deze leden dat artikel 19 Habitatrictlijn specifieke en dwingende voorschriften bevat ter zake van het wijzigingen van Bijlage IV van de Habitatrictlijn?

Antwoord vraag 2 (a en b)

⁶ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0017.01/DOC_3&format=PDF

Het klopt dat de Europese Commissie met een normale wetgevingsprocedure bijlage IV heeft aangepast en dat de procedure in artikel 19, tweede volzin⁷, niet is gevolgd.

Artikel 19 Habitatrichtlijn stamt uit de tijd voordat het Verdrag van Lissabon in werking is getreden. Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon geldt op grond van artikel 290, tweede lid, VWEU, dat het Europees Parlement en de Raad betrokken kunnen worden bij de vaststelling van gedelegeerde handelingen. Als dat gebeurt, zoals hier het geval, dan stemt de Raad bij gekwalificeerde meerderheid, niet bij unanimititeit.

De Commissie kon er daarom voor kiezen om bijlage IV te wijzigen op basis van de normale wetgevingsprocedure in het huidige (post-Lissabon) Verdrag.

Vraag 2c

Onderschrijft u het oordeel van de leden dat toepassing dient te worden gegeven aan het algemene rechtsbeginsel dat de lex specialis voorgaat boven de lex generalis (zie bijvoorbeeld HvJ EU, de zaken Parlement v Raad C-48/14 en Duitsland v Parlement en Raad C-233/94)? Zo nee, op grond van welke juridische argumenten komt u tot die ontkenning?

Vraag 2d

Als moet worden aangenomen dat het besluit in strijd is met het rechtsbeginsel «lex generalis derogat legi speciali», dient dan te worden geconcludeerd dat de wijziging als rechtens onverbindend dient te worden aangemerkt?

Antwoord vraag 2 (c en d)

Het is juist dat ook het Unierecht het algemene rechtsbeginsel kent van *lex specialis derogat legi generali*. Dat beginsel geldt echter alleen voor bepalingen van hetzelfde niveau en dat is in deze situatie niet het geval. De Habitatrichtlijn is als secundair recht ondergeschikt aan het Verdrag van Lissabon, wat primair Unierecht is. In de specifieke context van het Europese recht gaat het beginsel van voorrang van het primaire recht op het secundaire recht, dus voor. Dat komt omdat het secundaire Unierecht, zoals richtlijnen en verordeningen, inclusief de Habitatrichtlijn, hun legitimiteit ontleen aan het primaire Unierecht. Secundair Unierecht is een uitwerking van het primaire Unierecht. In dit geval hoefde dus geen toepassing gegeven te worden aan voornoemd rechtsbeginsel.

Vraag 2e

Deelt u het oordeel van deze leden dat in dat geval het beschermingsniveau van de wolf via nationale wetgeving gehandhaafd dient te worden op het niveau overeenkomend met dat welk geldt als de wolf in bijlage IV bij de Habitatrichtlijn is opgenomen?

Antwoord

Ik deel niet het oordeel van de leden van deze fracties. Nationale voorschriften dienen in lijn te zijn met het geldende Unierecht. Het Europeesrechtelijke besluit tot verplaatsing van de wolf van bijlage IV

⁷ Volledige artikel 19 in de Habitatrichtlijn:

Wijzigingen die nodig zijn om de bijlagen I, II, III, V en VI van deze richtlijn aan de technische en wetenschappelijke vooruitgang aan te passen, worden op voorstel van de Commissie met gekwalificeerde meerderheid van stemmen door de Raad vastgesteld.

Wijzigingen die nodig zijn om bijlage IV van deze richtlijn aan de technische en wetenschappelijke vooruitgang aan te passen, worden op voorstel van de Commissie met eenparigheid van stemmen door de Raad vastgesteld.

naar bijlage V van de Habitatrichtlijn en de daarmee samenhangende verlaagde beschermingsstatus, is rehtens juist aangenomen en is daarom geldig. Vanaf het moment dat het in werking treedt, dient het nationale beschermingsniveau in overeenstemming te zijn met het Unierechtelijke aanpassingsniveau zoals vastgesteld met dit besluit. Deze aanpassing wordt geïmplementeerd in de AMvB die op 10 juni jl. bij uw Kamer is voorgehangen. Hiermee wordt het beschermingsniveau van de wolf in nationale regelgeving vastgelegd.