



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 20.12.2023
COM(2023) 799 final

2023/0469 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende het standpunt dat moet worden ingenomen namens de Europese Unie met betrekking tot het indienen van voorstellen tot wijziging van de aanhangsels II en III bij het Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa met het oog op de vergadering van de Permanente Commissie van het verdrag

TOELICHTING

1. ONDERWERP VAN HET VOORSTEL

Dit voorstel voor een besluit van de Raad betreft het namens de Unie in te dienen voorstel tot wijziging van de aanhangsels II en III van het Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa (Verdrag van Bern) met betrekking tot de wolf (*Canis lupus*), alsook het standpunt dat namens de Unie moet worden ingenomen over dat voorstel tijdens de vergadering van de Permanente Commissie van dat verdrag.

2. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

2.1. Het Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa

Met het in 1979 gesloten Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa (Verdrag van Bern) (hierna “het verdrag” genoemd) wordt de instandhouding nagestreefd van de in Europa in het wild voorkomende dier- en plantensoorten en hun natuurlijke leefmilieus, met name van soorten waarvan de instandhouding samenwerking tussen verschillende staten vereist. Het betreft een intergouvernementeel verdrag dat tot stand is gekomen onder auspiciën van de Raad van Europa. Het verdrag is op 1 juni 1982 in werking getreden. De Europese Unie is sinds 1 september 1982 partij bij het verdrag¹. Per april 2024 zullen 50 landen partij zijn bij het verdrag², waaronder alle lidstaten van de EU.

2.2. De Permanente Commissie

Als besluitvormingsorgaan van het verdrag heeft de Permanente Commissie de bevoegdheid om de staat van instandhouding van soorten te beoordelen³ en naar aanleiding daarvan de vermelding van soorten in de aanhangsels van het verdrag te herzien. De taken van de Permanente Commissie worden opgesomd in de artikelen 13 tot en met 15 van het verdrag en betreffen onder meer mogelijke wijzigingen van de tekst van het verdrag of de aanhangsels daarvan.

De Permanente Commissie vergadert ten minste eens per twee jaar en telkens wanneer een meerderheid van de partijen bij het verdrag daarom verzoekt. Het is de afgelopen veertig jaar gebruikelijk geweest dat de Permanente Commissie aan het einde van elk kalenderjaar bijeenkomt. De volgende gewone vergadering van de Permanente Commissie, de 44e vergadering, vindt plaats van 2 tot en met 6 december 2024.

Indien de Raad het voorgestelde besluit goedkeurt, kan de Unie verzoeken een buitengewone vergadering van de Permanente Commissie te beleggen overeenkomstig artikel 13, lid 4, van het verdrag en artikel 1B van het reglement van orde van de Permanente Commissie, aangezien zij de vereiste meerderheid van de partijen heeft. De vergadering zou aan het einde van de eerste helft van 2024 kunnen plaatsvinden en moet ten minste zes weken voor de voor de opening van de vergadering vastgestelde datum worden bijeengeroepen.

¹ Besluit 82/72/EEG van de Raad van 3 december 1981 betreffende de sluiting van het Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk milieu in Europa (PB L 38 van 10.2.1982, blz. 1).

² Op 5 september 2023 heeft Belarus kennisgeving gedaan van zijn opzegging van het Verdrag van Bern. Overeenkomstig artikel 23, lid 2, van het verdrag wordt de opzegging met ingang van 1 april 2024 van kracht.

³ Overeenkomstig artikel 14, lid 1, van het Verdrag van Bern heeft zij de verantwoordelijkheid om toezicht te houden op de bepalingen van dit verdrag, met inbegrip van de aanhangsels, en alle noodzakelijke wijzigingen te bestuderen.

2.3. De beoogde handelingen van de Permanente Commissie

Doel van het voorgestelde besluit is om namens de Unie een wijziging van de aanhangsels II en III bij het verdrag voor te stellen, namelijk de verlaging van het beschermingsniveau van de wolf (*Canis lupus*) door deze soort over te hevelen van aanhangsel II (strikt beschermde diersoorten) naar aanhangsel III (beschermde diersoorten).

Er wordt voorgesteld dat de Unie het wijzigingsvoorstel indient met het oog op de 44e vergadering van de Permanente Commissie of voor een eerdere buitengewone vergadering waar de Unie om kan verzoeken. Overeenkomstig artikel 17 van het verdrag moeten wijzigingsvoorstellen ten minste twee maanden vóór de datum van de vergadering van de Permanente Commissie worden ingediend.

Overeenkomstig artikel 17 van het verdrag moeten wijzigingen van de aanhangsels met een tweederdemeerderheid van de partijen bij het verdrag worden aangenomen. Tenzij een derde van de partijen bij het verdrag ertegen bezwaar maakt, treedt een wijziging drie maanden nadat zij is aangenomen in werking voor de partijen bij het verdrag die geen bezwaar ertegen hebben gemaakt.

Het standpunt van de Unie met betrekking tot het voorstellen van wijzigingen van de aanhangsels bij het verdrag (en de aanneming daarvan door de Permanente Commissie) wordt vastgesteld bij een besluit van de Raad, op basis van een voorstel van de Commissie, overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU, aangezien dergelijke wijzigingen rechtsgevolgen zullen hebben voor de Unie.

3. HET STANDPUNT DAT NAMENS DE UNIE MOET WORDEN INGENOMEN

3.1. De huidige juridische status van de wolf (*Canis lupus*) in het kader van het Verdrag van Bern

De aanvankelijke opname van diersoorten in aanhangsel II of III was gebaseerd op de ten tijde van de onderhandelingen over het verdrag in 1979 beschikbare wetenschappelijke gegevens en de lijsten van in Europa bedreigde zoogdieren, vogels, amfibieën en reptielen die zijn opgesteld door het Europees Comité voor natuurbehoud en natuurlijke hulpbronnen van de Raad van Europa⁴. In artikel 1, lid 2, van het verdrag is bepaald dat bijzondere aandacht wordt besteed aan die soorten die met uitsterven worden bedreigd en die kwetsbaar zijn⁵.

De wolf (*Canis lupus*) is opgenomen in aanhangsel II bij het verdrag (strikt beschermde soorten) sinds de inwerkingtreding ervan in 1982. Twaalf afzonderlijke partijen (waarvan negen EU-lidstaten) hebben op het moment van ondertekening of ratificatie van het verdrag gebruikgemaakt van de mogelijkheid om een voorbehoud te maken overeenkomstig artikel 22 met betrekking tot de opname van de wolf (Bulgarije, Tsjechië, Finland, Letland, Litouwen, Noord-Macedonië, Polen, Slovenië, Slowakije, Spanje, Turkije en Oekraïne). Specifiek wat de EU-lidstaten betreft, hebben Finland, Letland, Polen, Tsjechië, Slowakije, Slovenië en Bulgarije een volledig voorbehoud gemaakt ten aanzien van elke bescherming van de wolf, terwijl Litouwen en Spanje een voorbehoud maakten op tot de strikte bescherming van de wolf overeenkomstig aanhangsel II, maar zich hebben verbonden tot de bescherming uit hoofde van aanhangsel III, hetgeen duurzaam beheer van de wolf mogelijk maakt.

⁴ Zie het toelichtend verslag bij het Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa (<https://rm.coe.int/16800ca431>).

⁵ Artikel 1, lid 2, van het Verdrag van Bern (<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=104>)

Sinds 2006 heeft Zwitserland driemaal (2006, 2018 en 2022) voorgesteld de beschermde status van de wolf, en dus alle onder het verdrag vallende wolvenpopulaties, te verlagen en de soort van aanhangsel II naar aanhangsel III bij het verdrag te verplaatsen. Deze voorstellen werden niet aangenomen door de Permanente Commissie, omdat zij niet op genoeg steun van de partijen bij het verdrag konden rekenen.

Het Europees Parlement heeft in zijn resolutie van 24 november 2022 over de bescherming van de veehouderij en grote carnivoren in Europa⁶ verklaard ingenomen te zijn met het feit dat het wijzigingsvoorstel waarbij de wolf (*Canis lupus*) lager zou worden ingedeeld, namelijk in aanhangsel III in plaats van in aanhangsel II van het verdrag, is opgenomen als agendapunt voor de 42e vergadering van de Permanente Commissie van het Verdrag van Bern, en benadrukt dat de staat van instandhouding van de wolf op pan-Europees niveau een verlaging van de beschermingsstatus rechtvaardigt, en bijgevolg de goedkeuring van de voorgestelde wijziging.

3.2. Overwegingen voor het voorstel om de wolf (*Canis lupus*) over te hevelen van aanhangsel II (streng beschermde diersoorten) naar aanhangsel III (beschermde diersoorten) van het verdrag

In het Verdrag van Bern is niet uitdrukkelijk bepaald op basis van welke criteria soorten op de lijst van aanhangsel II of III worden geplaatst. Aanbeveling nr. 56 (1997) van de Permanente Commissie van het verdrag⁷ bevat richtsnoeren voor de plaatsing op de lijsten van aanhangsels I en II van het verdrag. In deze richtsnoeren wordt aanbevolen dat de partijen bij het verdrag bij het voorstellen van wijzigingen van aanhangsel II rekening houden met het volgende.

1. Bedreiging. Er wordt rekening gehouden met de bedreigingscategorie, de kwetsbaarheid van de soort voor veranderingen in zijn habitat, zijn bijzondere band met een bedreigde habitat, de trends en variaties in het populatieniveau en de kwetsbaarheid ervan voor mogelijk niet-duurzaam gebruik. Er wordt rekening mee gehouden of de soort ook centraal in zijn verspreidingsgebied in aantal afneemt of alleen aan de rand van zijn verspreidingsgebied bedreigd is.

2. Ecologische rol. Er wordt rekening gehouden met de ecologische rol van de soort, bijvoorbeeld zijn positie of rol in de voedselketen (roofvogels, insectenetende soorten zoals vleermuizen), zijn structurele rol in ecosystemen (koraal, heide) of het feit dat bedreigde soorten of bedreigde ecosystemen er sterk van afhankelijk kunnen zijn (mariene fanerogamen zoals *Posidonia oceanica*) of het risico lopen door de exploitatie ervan bedreigd te raken (de schelpdiersoort *Lithophaga lithophaga*).

In artikel 2 van het verdrag wordt verwezen naar de doelstelling om een populatieniveau te bereiken dat met name overeenkomt met hetgeen vanuit ecologisch, wetenschappelijk en cultureel standpunt is vereist, daarbij rekening houdend met de vereisten op economisch en recreatief gebied.

Huidige trends in de staat van instandhouding van de wolf in Europa

Na een lange geschiedenis van opzettelijke vervolging was de wolf in de meeste Europese landen uitgestorven, maar dankzij een combinatie van ecologische, sociale en wetgevingswijzigingen (met betrekking tot de wettelijke bescherming, braaklegging van landbouwgrond, natuurlijke herbebossing, toename van het aantal populaties wilde

⁶ Resolutie van het Europees Parlement 2022/2952 (RSP) (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0423_NL.html)

⁷ Recommendation No. 56 (1997) of the Standing Committee to the Convention (<https://rm.coe.int/168074680c>)

hoefdieren, verandering in de houding van het publiek ten aanzien van de soort) heeft de wolf kunnen overleven en is er aan het einde van de twintigste eeuw, en met name in de afgelopen tien tot twintig jaar, sprake geweest van een snel populatieherstel. Een vergelijking tussen de verspreidingskaarten van de soort uit 2000⁸, 2005⁹ en 2016¹⁰ laat zien dat het verspreidingsgebied van de negen hoofdzakelijk grensoverschrijdende subpopulaties van de wolf in Europa aanzienlijk is gegroeid. De soort komt momenteel in alle continentale Europese landen voor, waarbij in een aantal landen grote populaties van meer dan 1 000 exemplaren aanwezig zijn.

In september 2022 bleek uit een geactualiseerde staat van instandhouding van de wolf, ontwikkeld door het Large Carnivore Initiative for Europe (LCIE) voor het Verdrag van Bern¹¹, dat het totale aantal wolven in de EU waarschijnlijk ongeveer 19 000 zou bedragen (tegenover ongeveer 14 300 in 2016) en dat het totale aantal wolven in Europa (met uitzondering van Belarus en de Russische Federatie) waarschijnlijk meer dan 21 500 zou bedragen (tegenover ongeveer 17 000 in 2016)¹². Volgens de LCIE-studie meldden 19 van de 34 landen een toename van het aantal wolven en meldden slechts 3 landen dalende aantallen, allemaal in de Dinarische regio en elders op de Balkan¹³. In de EU werd in 17 van de 24 EU-lidstaten waar de wolf voorkomt een groei van de populaties gemeld en in de andere 7 lidstaten waren zij stabiel of was er een schommelende trend. Het LCIE oordeelde daarom dat de wolf in geen enkele EU-lidstaat achteruitgaat.

In de voor het Verdrag van Bern opgestelde beoordeling van het LCIE uit 2022 zijn ook de beoordelingen van de criteria van de rode lijst van de IUCN, die dateerden uit 2018, geactualiseerd¹⁴. Het LCIE was van oordeel dat de wolf zowel op Europees niveau als op het niveau van de 27 EU-lidstaten als “niet bedreigd” (“least concern”) kon worden ingedeeld, net als in de rode lijst van 2018. In de LCIE-beoordeling uit 2022 wordt geconcludeerd dat op grond van de omvang van de aantallen en de veranderingen in de afgelopen decennia kan worden geconcludeerd dat de wolvenaantallen in Europa de afgelopen tien jaar zijn toegenomen en dat de algemene positieve trends stabiel of toenemend lijken te zijn. Volgens die beoordeling is de staat van instandhouding op Europese schaal ontegenzeggelijk positief en kan de soort worden ingedeeld als “niet bedreigd” in het systeem van de rode lijst van de IUCN.

Wat de negen subpopulaties van de wolf in Europa betreft, werden in het LCIE overal op het continent toenames opgetekend, met uitzondering van de stabiele Iberische subpopulatie en de subpopulatie in de Dinarische regio en elders op de Balkan, waarvoor de trend onbekend was. In de LCIE-beoordeling van 2022 werd geconcludeerd dat drie subpopulaties konden worden aangemerkt als “niet bedreigd”, vijf als “bijna bedreigd” en één — de Scandinavische subpopulatie — als “kwetsbaar”. Dit is een verdere verbetering ten opzichte van de beoordeling voor de rode lijst van 2018, waarin drie subpopulaties — in Scandinavië,

⁸ “Action Plan for the conservation of the wolves (*Canis lupus*) in Europe”, Raad van Europa, 2000 - T-PVS(2000)23 (<https://rm.coe.int/1680746b76>)

⁹ “Report on the conservation status and threats for wolf (*Canis lupus*) in Europe”, Raad van Europa, 2005, T-PVS/Inf (2005) 16 (<https://rm.coe.int/inf16e-2005-conservation-threats-wolf.doc>)

¹⁰ “Assessment of the conservation status of the Wolf (*Canis lupus*) in Europe”, Raad van Europa, 2022, T-PVS/Inf(2022)45 (<https://rm.coe.int/inf45e-2022-wolf-assessment-bern-convention-2791-5979-4182-1-2/1680a7fa47>)

¹¹ “Assessment of the conservation status of the Wolf (*Canis lupus*) in Europe”, Raad van Europa, 2022, T-PVS/Inf(2022)45 (<https://rm.coe.int/inf45e-2022-wolf-assessment-bern-convention-2791-5979-4182-1-2/1680a7fa47>)

¹² “Assessment of the conservation status of the Wolf (*Canis lupus*) in Europe”, Raad van Europa, 2022, T-PVS/Inf(2022)45 (<https://rm.coe.int/inf45e-2022-wolf-assessment-bern-convention-2791-5979-4182-1-2/1680a7fa47>)

¹³ Bosnië en Herzegovina, Montenegro en Noord-Macedonië.

¹⁴ IUCN Red List assessment of the wolf, 2018 ([Canis lupus \(Grey Wolf\)](https://www.iucnredlist.org/species/9644/1) ([iucnredlist.org](https://www.iucnredlist.org)))

Midden-Europa en de westelijke centrale Alpen — als “kwetsbaar” werden beoordeeld vanwege de beperkte omvang van die populaties.

Op EU-niveau had de meest recente beoordeling van de staat van instandhouding van de wolf¹⁵ op basis van de verslagen in het kader van artikel 17 van de habitatrichtlijn die de lidstaten in 2019 hebben ingediend, betrekking op de periode 2013-2018. De wolf kwam volgens die verslagen in 21 EU-landen voor en de totale EU-populatie werd op dat moment geschat op ongeveer 11 000-17 000 (beste cijfer: 13 492 wolven). Uit de verslaglegging bleek een gunstige staat van instandhouding voor de soort in 18 van de 39 nationale delen van biogeografische regio's waar de soort voorkwam. Ook al was de staat van instandhouding op dat moment nog steeds ongunstig in verschillende nationale delen van biogeografische regio's, in de in 2019 uit hoofde van artikel 17 van de habitatrichtlijn ingediende verslagen van de lidstaten werd ook aangegeven dat de populatiegrootte, de habitat van de soort en het verspreidingsgebied van de soort in het algemeen een stabiele of positieve trend vertoonden in alle biogeografische regio's, wat bevestigt dat de soort nog steeds delen van zijn natuurlijke verspreidingsgebied aan het herkoloniseren was. De toename van de populatiegrootte en de uitbreiding van de habitat en het verspreidingsgebied van de wolf zijn weliswaar positieve ontwikkelingen, maar vertalen zich niet automatisch in een gunstige beoordeling van de staat van instandhouding op het relevante geografische niveau (nationaal of op het niveau van de biogeografische regio's van de EU), aangezien ook andere elementen, zoals voldoende grote populaties en een voldoende groot verspreidingsgebied (referentiewaarden), de normale populatiestructuur en goede toekomstperspectieven, in aanmerking moeten worden genomen. Op het niveau van de biogeografische regio's van de EU bleek uit de beoordeling dat de soort in 6 biogeografische regio's van de EU in een ongunstig-ontoereikende staat van instandhouding verkeerde, en in een gunstige staat van instandhouding in één regio, de alpiene biogeografische regio.

In 2023 zijn in een diepgaande analyse van de status van de wolf in de EU¹⁶ de beschikbare wetenschappelijke gegevens over de soort, de door de nationale autoriteiten van de EU-lidstaten gerapporteerde gegevens en relevante gegevens uit een gericht gegevensverzamelingsinitiatief onderzocht. De bevindingen van deze analyse bevestigen de stijgende trend in de populatiegrootte en de aanhoudende uitbreiding van het verspreidingsgebied van de wolf. Het totale aantal wolven in de EU in 2023 werd geschat op 20 300¹⁷. Deze schatting is hoger dan de schatting van ongeveer 19 000 wolven van het LCIE van september 2022 en hoger dan de geschatte populatie van 11 000-17 000 die op grond van artikel 17 van de habitatrichtlijn voor de periode 2013-2018 werd gerapporteerd. Zij is ook hoger dan een eerdere schatting uit 2012, waarin men tot een aantal van 11 193 wolven in de EU kwam¹⁸. In de diepgaande analyse wordt geconcludeerd dat de populaties in de meeste EU-lidstaten toenemen. Uit gegevens van tien EU-lidstaten waar voor de afgelopen jaren monitoringresultaten beschikbaar waren, blijkt dat in de afgelopen twee tot drie jaar de populaties aanzienlijk zijn toegenomen in op één na al die lidstaten¹⁹. Bovendien zijn in 2023

¹⁵ <https://nature-art17.eionet.europa.eu/article17/species/summary/?period=5&group=Mammals&subject=Canis+lupus®ion>

¹⁶ Blanco en Sundseth (2023), *The situation of the wolf (Canis lupus) in the European Union – an in-depth analysis*, een verslag van de N2K Group voor DG Milieu, Europese Commissie, <http://data.europa.eu/doi/10.2779/187513>

¹⁷ Blanco en Sundseth (2023), *The situation of the wolf (Canis lupus) in the European Union – an in-depth analysis*, een verslag van de N2K Group voor DG Milieu, Europese Commissie, <http://data.europa.eu/doi/10.2779/187513>

¹⁸ Boitani e.a. (2015), “Key actions for Large Carnivore populations in Europe”, Institute of Applied Ecology (Rome, Italië), <https://circabc.europa.eu/ui/group/3f466d71-92a7-49eb-9c63-6cb0fadf29dc/library/7858bea4-148d-461d-9ad0-e8736da91b5a/details>

¹⁹ Tabel 2.4.2 “Wolf population data in recent years in some EU Member States” in: Blanco en Sundseth (2023), *The situation of the wolf (Canis lupus) in the European Union – an in-depth analysis*, een verslag van de N2K Group voor DG Milieu, Europese Commissie, <http://data.europa.eu/doi/10.2779/187513>

in alle 24 EU-lidstaten met wolvenpopulaties, met uitzondering van Luxemburg, roedels met zich voortplantende dieren waargenomen.

Het succesvolle herstel van de wolvenpopulaties en het verspreidingsgebied van de wolf op het Europese continent in de afgelopen decennia getuigt ook van het grote aanpassingsvermogen van de soort. Het vermogen van wolven om regio's te herkoloniseren door snelle uitbreiding van de populatie vanuit lage aantallen, wordt duidelijk waargenomen en toont ook aan dat de soort veerkrachtig is²⁰. Het LCIE merkte op dat de vooruitzichten als positief werden vermeld²¹ en dat voor vrijwel elk van de negen subpopulaties verdere uitbreiding werd verwacht.

Bedreigingen en de wettelijke beschermingsstatus

De bedreigingen voor wolven zijn talrijk en divers van aard. De door de EU-lidstaten het vaakst gemelde vorm van druk²² voor de periode (2013-2018) was het illegaal afschieten of doden. Deze vorm en de druk door het vergiftigen van dieren, die op de vierde plaats stond, houden beide verband met het probleem van de illegale jacht op wolven. De impact van wegen, paden, spoorwegen en aanverwante infrastructuur staat op de tweede plaats, met daaronder zowel de directe sterfte door verkeersongevallen als de versnippering van populaties die kan ontstaan. Ook de interacties met landbouwactiviteiten en de jacht worden als veelvoorkomende vormen van druk genoemd. Nieuwe, opkomende bedreigingen zijn onder meer grenshekken en hybridisatie van wolven en honden.

Sommige van deze vormen van druk vallen rechtstreeks onder het verbod op het opzettelijk doden en verstoren en het opzettelijk aantasten of vernielen van voortplantingsgebieden of rustplaatsen van strikt beschermde soorten uit hoofde van aanhangsel II, zoals bepaald in artikel 6 van het verdrag.

Hoewel deze verbodsbepalingen niet gelden voor de in aanhangsel III vermelde soorten is er daarvoor de bescherming van soorten uit hoofde van artikel 7 van het verdrag evenals de algemene verplichting van artikel 2.

In artikel 7, lid 1, van het verdrag is bepaald dat de partijen bij het verdrag passende en noodzakelijke wetgevende en administratieve maatregelen moeten nemen om de bescherming van de in aanhangsel III vermelde in het wild levende diersoorten te waarborgen. Overeenkomstig artikel 7, lid 2, van het verdrag moet elke exploitatie van deze soorten worden gereguleerd om de populaties buiten gevaar te houden, rekening houdend met de voorschriften van artikel 2. In artikel 7, lid 3, van het verdrag is bepaald dat deze bescherming onder meer betrekking heeft op i) gesloten seizoenen en/of andere procedures om de exploitatie te reguleren; ii) het tijdelijk of lokaal verbieden van exploitatie om populaties weer op een bevredigend niveau te brengen; iii) de regulering van de verkoop, het in bezit hebben met het oog op verkoop, het vervoeren met het oog op verkoop of het ten verkoop aanbieden van levende en dode wilde dieren.

²⁰ Zie voorbeelden van de snelle uitbreiding (zowel wat betreft populatiegrootte als verspreidingsgebied) in Frankrijk (<https://www.loupfrance.fr/suivi-du-loup/situation-du-loup-en-france/>) en in Duitsland (<https://www.dbb-wolf.de/wolf-occurrence/confirmed-territories/map-of-territories>).

²¹ *Assessment of the conservation status of the Wolf (Canis lupus) in Europe*, Raad van Europa, 2022, T-PVS/Inf(2022)45 (<https://rm.coe.int/inf45e-2022-wolf-assessment-bern-convention-2791-5979-4182-1-2/1680a7fa47>) en rapportage uit hoofde van artikel 17 van de habitatrichtlijn.

²² <https://nature-art17.eionet.europa.eu/article17/species/summary/?period=5&group=Mammals&subject=Canis+lupus®ion>

Volgens het toelichtend verslag²³ bij het Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa verplicht artikel 7 de partijen bij het verdrag ertoe de bescherming van de in aanhangsel III vermelde fauna te waarborgen. Gezien het feit dat al deze soorten, in verschillende mate, in een bepaalde staat mogelijk rechtmatig mogen worden geëxploiteerd, sluit het verdrag volgens die toelichting niettemin niet uit dat de partijen bij het verdrag een dergelijke exploitatie mogen toestaan, mits die alleen soorten betreft die op haar grondgebied niet bedreigd zijn en die exploitatie de betrokken dierpopulatie niet in gevaar brengt. Daarbij moet de partij bij het verdrag toezicht houden op de exploitatie en zo nodig strengere maatregelen opleggen. Het artikel is op deze wijze geformuleerd om de lidstaten flexibiliteit te bieden ten aanzien van soorten die misschien soms minder gevaar lopen. Bij de uitvoering van deze bepaling moeten de partijen bij het verdrag overeenkomstig artikel 2 rekening houden met ondersoorten en rassen die plaatselijk gevaar lopen, zonder dat zij op Europees niveau bedreigd zijn.

Daarom moeten de bovengenoemde vormen van druk met betrekking tot legale en illegale jacht ook worden aangepakt met maatregelen overeenkomstig artikel 7 van het verdrag (in de vorm van regulering van de jacht en handhaving bij illegale jacht). Met betrekking tot deze bedreigingen is het belangrijkste verschil tussen de beide regelingen dat de beschermingsregeling voor de in aanhangsel III vermelde soorten meer flexibiliteit biedt met betrekking tot de passende maatregelen die de partijen bij het verdrag kunnen nemen. Daarbij moet worden benadrukt dat deze passende maatregelen nog steeds de bescherming van de soort moeten waarborgen en de soort moeten behoeden voor gevaar, zoals vereist is volgens artikel 7, leden 1 en 2, van het verdrag. De Commissie stelt dan ook dat de bedreigingen voor de wolf, zoals legale en illegale jacht, ook na de verplaatsing van de soort naar aanhangsel III bij het verdrag nog voldoende zouden worden aangepakt, zolang artikel 7 van het verdrag wordt nageleefd door middel van passende maatregelen van de partijen. Bovendien is krachtens artikel 8 van het verdrag het verbod op bepaalde methoden voor het vangen en doden die zijn beschreven in aanhangsel IV bij het verdrag, van toepassing op zowel de in aanhangsel II als de in aanhangsel III bij de overeenkomst vermelde soorten.

Voor andere bedreigingen, zoals directe sterfte als gevolg van verkeersongevallen, geldt dat er noch verplichte maatregelen van de strikte beschermingsregeling voor de in aanhangsel II vermelde soorten, noch verplichte maatregelen van de beschermingsregeling voor de in aanhangsel III vermelde soorten zijn om ze aan te pakken.

Zoals bepaald in aanbeveling nr. 163 (2012) van de Permanente Commissie in het kader van het Verdrag van Bern van 30 november 1979 betreffende het beheer van groeiende populaties van grote carnivoren in Europa, worden de partijen bij het Verdrag van Bern bovendien aangespoord om waar nodig samen te werken met andere staten met wie zij populaties delen, met als doel deze populaties gezond en in een gunstige staat van instandhouding te behouden. Een dergelijke samenwerking, met betrekking tot onder meer co-existentie- en beschermingsmaatregelen, blijft noodzakelijk en relevant als de wolf in aanhangsel III bij het verdrag wordt opgenomen.

3.3. Sociaal-economische overwegingen

De aanhoudende uitbreiding van het verspreidingsgebied van de wolf en de herkolonisatie van nieuwe gebieden door de wolf hebben geleid tot toenemende incompatibiliteit met menselijke activiteiten, met name wat betreft door de wolf veroorzaakte schade aan vee. Aanvallen door wolven zijn een serieus probleem geworden en komen in steeds meer regio's voor, zowel in

²³ Toelichtend verslag bij het Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa <https://rm.coe.int/16800ca431>

EU-lidstaten als in niet-EU-landen die partij zijn bij het Verdrag van Bern. Aanvallen van wolven op vee zijn de belangrijkste oorzaak van conflicten met mensen, naast de uitbreiding van het verspreidingsgebied en de toename van het aantal populaties van de soort. De financiële en sociale kosten in verband met de uitbreiding van het verspreidingsgebied van de wolf en de herkolonisatie van nieuwe gebieden door de wolf zijn steeds verder toegenomen en zullen van belang blijven voor het voorkomen en vergoeden van de schade aan vee als gevolg van de aanwezigheid van de wolf.

Uit gegevens over de prevalentie van incidenten in de diepgaande analyse van de status van de wolf uit 2023 blijkt dat de door de wolf veroorzaakte schade in de EU toeneemt. Op basis van de meest recente beschikbare gegevens van de lidstaten²⁴ zullen wolven in de EU jaarlijks naar schatting ten minste 65 500 stuks vee doden, waarvan 73 % schapen en geiten, 19 % runderen en 6 % voor vlees gefokte paarden en ezels. Ook worden semi-gedomesticeerde rendieren in Finland (1 261 in 2022) en in Zweden (een onbekend aantal) gedood. Deze aantallen zijn hoger dan het in de LCIE-studie van 2022 genoemde aantal van 53 530 dieren die jaarlijks zouden worden gedood in de EU²⁵. Dit aanzienlijke verschil kan echter te maken hebben met dat in 2022 andere keuzes zijn gemaakt met betrekking tot de compensatie, en dus de registratie, van verliezen als gevolg van aanvallen door wolven.

Hoewel deze gegevens niet een op een vergelijkbaar zijn, lijkt het erop dat de schade aan vee over het algemeen is toegenomen naarmate de wolvenpopulatie is toegenomen, hetgeen bevestigt dat het belangrijk is te investeren in doeltreffende preventiemaatregelen. De toegenomen schade aan vee heeft ook geleid tot een verminderde acceptatie van de soort in sommige regio's in de EU. Hoewel de gevolgen van de wolf voor de veestapel op EU-niveau beperkt zijn en de totale schade aan de veestapel op nationaal niveau aanvaardbaar lijkt, kan een concentratie op lokaal niveau bepaalde gebieden flink onder druk zetten, met emotionele gevolgen voor de veehouders en indirecte economische verliezen die moeilijk te kwantificeren zijn. In sommige gebieden kan terugkerende schade aan vee een extra uitdaging vormen voor de nomadische veeteelt, het culturele erfgoed en de levenswijze van plattelandsgemeenschappen, waarvoor specifieke steun voor doeltreffende preventiemaatregelen nodig is²⁶. Extensieve veeteelt is immers van essentieel belang voor het behoud en de instandhouding van landbouwecosystemen met een grote diversiteit, waaronder blijvend grasland. Daarnaast is nomadische veeteelt een traditionele activiteit die deel uitmaakt van ons sociaal erfgoed en voor de economie van bergachtige en perifeer gelegen plattlandsgebieden van cruciaal belang is.

Dit voorstel zal de partijen bij het Verdrag van Bern extra flexibiliteit bieden om om te gaan met toegenomen schade en potentiële sociaal-economische conflicten in verband met de wolf in sommige gebieden, terwijl de doelstelling om een gunstige staat van instandhouding voor alle wolvenpopulaties in de EU te bereiken, behouden blijft.

²⁴ Geaggregeerde gegevens van de lidstaten die in 2023 zijn verzameld en betrekking hebben op verschillende jaren tussen 2017 en 2022, afhankelijk van de lidstaat.

²⁵ Geaggregeerde gegevens van de lidstaten die in 2023 zijn verzameld en betrekking hebben op verschillende jaren tussen 2017 en 2021, afhankelijk van de lidstaat.

²⁶ Blanco en Sundseth (2023), *The situation of the wolf (Canis lupus) in the European Union – an in-depth analysis*, een verslag van de N2K Group voor DG Milieu, Europese Commissie, <http://data.europa.eu/doi/10.2779/187513>

3.4. Conclusie

Het lijkt gerechtvaardigd om voor te stellen de aanhangsels van het Verdrag van Bern te wijzigen door de wolf (*Canis lupus*) over te hevelen van aanhangsel II (streng beschermde diersoorten) naar aanhangsel III (beschermde diersoorten) van het verdrag. Met name gezien de recente ontwikkelingen met betrekking tot de toestand van de populaties en het beschermingsniveau dat wordt geboden met de regeling voor soortenbescherming overeenkomstig aanhangsel III in samenhang met de artikelen 2, 7 en 8 van het verdrag, lijkt dit passend.

Een dergelijk voorstel stemt grotendeels overeen met het standpunt dat het Europees Parlement in zijn resolutie van 24 november 2022 heeft ingenomen²⁷.

Zodra de wijziging van de aanhangsels bij het Verdrag van Bern (de verplaatsing van de wolf van aanhangsel II naar aanhangsel III) in werking treedt, mag de Unie de overeenkomstige bijlagen bij de habitatrichtlijn wijzigen om het lagere beschermingsniveau voor de wolf in haar interne rechtsorde te weerspiegelen.

4. RECHTSGRONDSLAG

4.1. Procedurele rechtsgrondslag

4.1.1. Beginselen

Artikel 218, lid 9, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) voorziet in de vaststelling van besluiten tot bepaling van de “standpunten die namens de Unie worden ingenomen in een krachtens een overeenkomst opgericht lichaam, wanneer dit lichaam handelingen met rechtsgevolgen vaststelt, met uitzondering van handelingen tot aanvulling of wijziging van het institutionele kader van de overeenkomst”.

Het begrip “handelingen met rechtsgevolgen” omvat tevens handelingen die rechtsgevolgen hebben uit hoofde van de op het betrokken lichaam toepasselijke volkenrechtelijke bepalingen. Onder dit begrip vallen tevens instrumenten die niet bindend zijn uit hoofde van het internationale recht, maar die “beslissende invloed [kunnen hebben] op de inhoud van de regelgeving die de wetgever van de Unie vaststelt”²⁸.

4.1.2. Toepassing op het onderhavige geval

De Permanente Commissie is een lichaam dat is opgericht bij het verdrag.

De door de Permanente Commissie vast te stellen besluiten zijn handelingen met rechtsgevolgen. De beoogde handelingen zullen overeenkomstig de artikelen 6 en 7 van het verdrag uit hoofde van het volkenrecht bindend zijn. De beoogde handelingen strekken niet tot aanvulling of wijziging van het institutionele kader van het verdrag.

De procedurele rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is derhalve artikel 218, lid 9, VWEU.

4.2. Materiële rechtsgrondslag

4.2.1. Beginselen

De materiële rechtsgrondslag voor een overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU vast te stellen besluit wordt in de eerste plaats bepaald door de doelstelling en de inhoud van de

²⁷ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0423_NL.html

²⁸ Arrest van het Hof van Justitie van 7 oktober 2014, Duitsland/Raad, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punten 61 tot en met 64.

beoogde handeling ten aanzien waarvan namens de Unie een standpunt wordt ingenomen. Wanneer de beoogde handeling een tweeledige doelstelling heeft of bestaat uit twee componenten, waarvan er een kan worden gezien als hoofddoelstelling of overwegende component, terwijl de andere doelstelling of de andere component slechts ondergeschikt is, moet het overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU te nemen besluit op één materiële rechtsgrondslag worden gebaseerd, namelijk die welke vereist is gelet op de hoofddoelstelling of de overwegende component.

4.2.2. Toepassing op het onderhavige geval

De doelstelling en de inhoud van de beoogde handeling hebben in de eerste plaats betrekking op het milieu.

De materiële rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is derhalve artikel 192, lid 1, VWEU.

4.3. Conclusie

De rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is artikel 192, lid 1, VWEU, in samenhang met artikel 218, lid 9, VWEU.

5. BEKENDMAKING VAN DE BEOOGDE HANDELING

Aangezien de aanhangsels II en III van het verdrag bij de handelingen van de Permanente Commissie zouden worden gewijzigd, zou het passend zijn die handelingen na de vaststelling ervan bekend te maken in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende het standpunt dat moet worden ingenomen namens de Europese Unie met betrekking tot het indienen van voorstellen tot wijziging van de aanhangsels II en III bij het Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa met het oog op de vergadering van de Permanente Commissie van het verdrag

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 192, lid 1, in samenhang met artikel 218, lid 9,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Het Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa (Verdrag van Bern) (hierna “het verdrag” genoemd) is door de Unie gesloten bij Besluit 82/72/EEG van de Raad²⁹ en op 1 september 1982 in werking getreden.
- (2) Ingevolge artikel 17 van het verdrag kan de Permanente Commissie een besluit tot wijziging van de aanhangsels van het verdrag vaststellen.
- (3) Overeenkomstig artikel 17 van het verdrag moeten wijzigingsvoorstellen ten minste twee maanden vóór de vergadering van de Permanente Commissie worden ingediend. Als partij bij het verdrag kan de Unie wijzigingen van die aanhangsels voorstellen.
- (4) In het licht van aanbeveling nr. 56 (1997) van de Permanente Commissie betreffende de richtsnoeren die bij het indienen van voorstellen tot wijziging van de aanhangsels I en II van het verdrag en bij de goedkeuring van wijzigingen in aanmerking moeten worden genomen³⁰, zijn relevante overwegingen om soorten in de aanhangsels bij het verdrag op te nemen onder meer ecologische en wetenschappelijke factoren, bijvoorbeeld de staat van instandhouding, populatietrends en bedreigingen voor de soort.
- (5) In artikel 2 van het verdrag wordt de doelstelling gegeven een populatieniveau te bereiken dat met name beantwoordt aan ecologische, wetenschappelijke en culturele eisen, waarbij rekening wordt gehouden met economische en recreatieve eisen, en wordt de bredere context geschetst van de maatregelen die worden genomen door de partijen bij het verdrag. Met deze doelstelling kan rekening worden gehouden wanneer een wijziging van de aanhangsels bij het Verdrag van Bern wordt voorgesteld.

²⁹ PB L 38 van 10.2.1982, blz. 1.

³⁰ Recommendation No. 56 (1997) concerning guidelines to be taken into account while making proposals for amendment of Appendices I and II of the Convention and while adopting amendments (beschikbaar op <https://rm.coe.int/168074680c>).

- (6) De staat van instandhouding van de wolf vertoont de afgelopen decennia een positieve trend. De wolf heeft zich in het hele continent met succes hersteld, waarbij het verspreidingsgebied van de soort aanzienlijk is uitgebreid en de populatie serieuze vormen heeft aangenomen; de geschatte populatieniveaus voor de EU zijn in tien jaar bijna verdubbeld (van 11 193 in 2012 tot 11 000-17 000 in 2019 tot 20 300 in 2023). Van de populaties over het hele continent wordt gemeld dat zij voortdurend in omvang toenemen³¹. Hoewel de wolf als soort nog altijd bedreigingen ondervindt, blijkt uit het succesvolle herstel van de wolvenpopulaties en het groeiende verspreidingsgebied van de wolf op het Europese continent in de afgelopen decennia dat de soort een groot aanpassingsvermogen heeft en zeer veerkrachtig is.
- (7) Tegelijkertijd hebben de aanhoudende uitbreiding van het verspreidingsgebied van de wolf in Europa en de herkolonisatie van nieuwe gebieden door de wolf geleid tot groeiende sociaal-economische uitdagingen met betrekking tot de co-existentie van wolven en menselijke activiteiten, met name door de schade aan vee die in steeds meer regio's en EU-lidstaten en daarbuiten een serieus probleem is geworden.
- (8) De meest recente gegevens over de populatiegrootte uit de beoordeling van de status van de wolf uit 2022, ontwikkeld door het Large Carnivore Initiative for Europe (LCIE) voor het Verdrag van Bern, vormen samen met de diepgaande analyse van de status van de wolf in de Europese Unie uit 2023 voldoende onderbouwing voor het aanpassen van de beschermingsstatus van de wolf (*Canis lupus*) in het kader van het verdrag.
- (9) Daarom is het passend het beschermingsniveau van de wolf aan te passen. De wolf moet worden beschermd op grond van een vermelding in aanhangsel III in samenhang met artikel 7 van het verdrag.
- (10) Deze aanpassing van het beschermingsniveau zou zorgen voor grotere flexibiliteit, teneinde het hoofd te kunnen bieden aan de groeiende sociaal-economische uitdagingen met betrekking tot de wolf die verband houden met de aanhoudende uitbreiding van het verspreidingsgebied van de wolf in Europa en de herkolonisatie van nieuwe gebieden door de wolf.
- (11) Zoals bepaald in aanbeveling nr. 163 (2012) van de Permanente Commissie in het kader van het Verdrag van Bern van 30 november 2012 betreffende het beheer van groeiende populaties van grote carnivoren in Europa, worden de partijen bij het Verdrag van Bern aangespoord om waar nodig samen te werken met andere staten met wie zij populaties delen, met als doel deze populaties gezond en in een gunstige staat van instandhouding te behouden. Een dergelijke samenwerking, met betrekking tot onder meer co-existentie- en beschermingsmaatregelen, blijft noodzakelijk en relevant als de wolf in aanhangsel III bij het verdrag wordt opgenomen.
- (12) Daarom moet de Unie, met het oog op de 44e vergadering van de Permanente Commissie bij het verdrag in 2024 of een eerdere buitengewone vergadering waarom de Unie kan verzoeken, een voorstel indienen tot wijziging van de aanhangsels II en III bij het verdrag waarbij de wolf (*Canis lupus*) uit aanhangsel II wordt geschrapt en in aanhangsel III wordt opgenomen.

³¹ *Assessment of the conservation status of the Wolf (Canis lupus) in Europe*, Raad van Europa, 2022, T-PVS/Inf(2022)45 (<https://rm.coe.int/inf45e-2022-wolf-assessment-bern-convention-2791-5979-4182-1-2/1680a7fa47>); Blanco en Sundseth (2023), *The situation of the wolf (Canis lupus) in the European Union – an in-depth analysis*, een verslag van de N2K Group voor DG Milieu, Europese Commissie, <http://data.europa.eu/doi/10.2779/187513>

- (13) Het is daarom passend om ook het standpunt vast te stellen dat namens de Unie moet worden ingenomen op de vergadering van de Permanente Commissie, aangezien de besluiten tot wijziging van de aanhangsels bij het verdrag voor de Unie bindend zullen zijn.
- (14) Het voorstel moet aan het secretariaat worden meegedeeld om te worden behandeld tijdens de volgende vergadering van de Permanente Commissie van het verdrag of een eerdere buitengewone vergadering waarom de Unie kan verzoeken,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

1. De Commissie wordt gemachtigd om namens de Unie een voorstel in te dienen bij de Permanente Commissie om de wolf (*Canis lupus*) over te hevelen van aanhangsel II (streng beschermde diersoorten) naar aanhangsel III (beschermde diersoorten) van het verdrag.
2. De Commissie brengt dit voorstel ter kennis van het secretariaat van het verdrag.

Artikel 2

Het standpunt dat namens de Unie moet worden ingenomen in de Permanente Commissie van het Verdrag van Bern is te ondersteunen dat de wolf (*Canis lupus*) moet worden geschrapt uit aanhangsel II en moet worden toegevoegd aan aanhangsel III van het verdrag.

Artikel 3

Indien de ontwikkelingen in de Permanente Commissie dit vereisen, kunnen de vertegenwoordigers van de Unie zonder nader besluit van de Raad instemmen met een verfijning van de in artikel 1 en 2 bedoelde standpunten, in overleg met de lidstaten tijdens coördinatievergaderingen ter plaatse.

Artikel 3

Dit besluit is gericht tot de Commissie.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter