

Brussels, 28 November 2025
(OR. en, nl)

16069/25

ENV 1289

NOTE

From:	General Secretariat of the Council
To:	Delegations
Subject:	Request submitted by Stichting De Faunabescherming for internal review under Article 10 of Regulation (EC) 1367/2006 on the Directive (EU) 2025/1237 of the European Parliament and of the Council, of 17 June 2025, amending Council Directive 92/43/EEC as regards the protection status of wolves

Delegations will find in the Annex to this Note, the request on the above-mentioned subject, as received from Stichting De Faunabescherming [The Fauna Protection Foundation].

A courtesy translation of the request can also be found in the Annex to this Note.



863746095: LIPARINSTRANT2-A.1002 CE AMST6625AM
 INSTANSUS POSTBUS 150M.1000 RM. AMST6725AM

[illegible]

ADVISORS:
PROF. HANS ULRICH BUEHLER, D'JOLIE RA
DISEASE PREVENTION

PER AANGETEKENDE POST
Raad van de Europese Unie
T.a.v. President Antonio Costa
Wetstraat/Rue de la Loi 175
B-1048 Brussel/Bruxelles
BELGIË

Ook per e-mail:

access@consilium.europa.eu
[REDACTED]@european-
council.europa.eu
antonio.costa@european-
council.europa.eu

Amsterdam,
Onze ref.
Uw ref.
E-mail:

12 september 2025
D20250934/BK/bk
LT 169/25
bklostra@prakkendooliveira.nl

VERZOEK OM HERZIENING
OP GROND VAN ARTIKEL 10 VERORDENING 1367/2006

Betreft: Stichting De Faunabescherming / Europese Raad (wolf)

Geachte leden van de Raad,

Bij brief van 17 juni 2025 is de Raad van de Europese Unie (hierna: de Raad), namens Stichting De Faunabescherming (hierna: De Faunabescherming), statutair gevestigd te Amsterdam, Nederland, opgezegd om alsnog een besluit te nemen over het verwijderen van de wulf van Bijlage IV van de Habitatrichtlijn¹ op grond van artikel 19 van die richtlijn. Een kopie van de oproep van 17 juni 2025 gaat hierbij (bijlage 1). Verder wordt bijkomend overgelegd een kopie van de statuten van De Faunabescherming (bijlage 2).

Inmiddels zijn meer dan twee maanden verstreken, zonder dat de Raad aan de oproep bij brief van 17 juni 2025 van De Faunabescherming is gehoor heeft gegeven. De Raad is en blijft daardoor nalatig om te voldoen aan zijn verplichtingen op grond van de Habitatrichtlijn. Daartegen richt zich dit verzoek om herziening. De Faunabescherming ontving daarnaast op 28 juli 2025 een brief van de Raad van 18 juli 2025 waarin de Raad het standpunt heeft ingenomen dat De Faunabescherming niet-ontvankelijk zou zijn en dat ook overigens er geen verplichting voor de Raad zou zijn om een besluit op grond van artikel

¹ Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna.

19 van de Habitatrichtlijn te nemen. De brief van 28 juli 2025 van de Raad gaat hierbij (bijlage 3). Dit verzoek om herziening richt zich eveneens tegen de inhoud van die brief. Alle onderstaande gronden richten zich zowel tegen het nog steeds nalaten door de Raad van het nemen van een besluit op grond van artikel 19 Habitatrichtlijn, als tegen de brief van de Raad van 18 juli 2025.

I. ACHTERGROND

1. Sinds de wolf vanaf 1992 strikte bescherming geniet onder de Habitatrichtlijn is de wolf teruggekeerd in een groot aantal landen van de Europese Unie, waar hij door menselijk toedoen sinds het begin van de twintigste eeuw of het einde van de negentiende eeuw was verdwenen. Na een uitgebreide 'Fitness check' in 2015 van de Europese natuurwetgeving op grond van de Biodiversiteitsstrategie van de Commissie werd in 2016 vastgesteld dat geen aanpassingen van de Habitatrichtlijn en de daarbij horende Bijlagen nodig was².
2. De wolvenpopulaties van de Europese Unie verkeren voor het overgrote deel nog niet in een gunstige staat van instandhouding. In het rapport van de Europese Commissie over de wolf van december 2023, *'The situation of the wolf (canis lupus) in the European Union, An In-dept Analysis'* wordt vastgesteld dat de meest recente rapportages op grond van artikel 17 van de Habitatrichtlijn laten zien dat de wolf in zes van de zeven biogeografische regio's waar hij voorkomt, niet in gunstige staat van instandhouding verkeert³. Uit het rapport blijkt verder dat *'Illegal shooting/killing'* en *'Roads and infrastructure'* de grootste drukfactoren en bedreiging voor de wolf vormen⁴. De wolf staat nog steeds aan vele en ernstige bedreigingen bloot in de Europese Unie. Door heel Europa verschijnen publicaties over doden van wolven door illegaal afschot dan wel verkeersongelukken⁵. Kortom, de staat van instandhouding is ecologisch gezien niet gunstig en de wolf staat nog steeds bloot aan aanzienlijke dreigingen en aan sterfte door menselijk toedoen⁶.
3. Eerdere voorstellen van Zwitserland om de bescherming van de wolf onder het Verdrag van Bern⁷ te verlagen, stuitte steeds af op tegenstand van de Europese Unie. Voor het laatst werd een dergelijk voorstel van Zwitserland in 2022 met grote meerderheid van 30 landen,

² Commission Staff Working Document Fitness Check of the EU Nature Legislation (Birds and Habitats Directives), SWD(2016)472.final, p. 61-63.

³ European Commission, 'The situation of the wolf (canis lupus) in the European Union, An In-dept Analysis' december 2023, p. 21 and 22:

"At the EU biogeographical level, the most recent 'Article 17' reports covering the period 2013-201 conclude that the wolf is present in seven biogeographical regions of the European Union (Pannonian, Continental, Alpine, Atlantic, Mediterranean, Black Sea and Boreal). However, it only has favourable conservation status in the Alpine region. In the other six, the wolf has an unfavourable inadequate conservation status, meaning that, even if the species is no longer threatened in the foreseeable future, further efforts are required for it to reach a favourable conservation status across the region."

⁴ Idem, p. 33.

⁵ <https://www.volkskrant.nl/wetenschap/er-verdwijnen-wolven-in-nederland-experts-zien-aanwijzingen-voor-stroperij~b860c27d/>

<https://www.tygodnikpowszechny.pl/nie-ma-dnia-bez-zgloszenia-o-wilku-potraconym-lub-zastrzelonym-182419>

<https://www.dbb-wolf.de/wolf-occurrence/dead-wolf-finds/statistics-on-causes-of-death>

https://www.ndr.de/nachrichten/niedersachsen/oldenburg_ostfriesland/Jagd-auf-Wolf-Zehn-illegale-Schlingfallen-in-Wald-entdeckt,schlingfallen100.html

<https://www.geo.de/natur/tierwelt/jeder-zehnte-tot-gefundene-wolf-wurde-illegal-geschossen-34909360.html>

https://m.bild.de/regional/brandenburg/woelfe-in-deutschland-trotz-verbots-jaeger-erschossen-die-tiere-heimlich-67bd8841a287ad1e74d1aba5?t_ref=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F

⁶ Idem, zie ook p. 34 en 35.

⁷ <https://rm.coe.int/1680078aff>

waaronder de 27 lidstaten van de Europese Unie tegen zes landen verworpen⁸. De Raad besloot voor de Europese Unie daarbij het volgende standpunt⁹ in te nemen:

“9. Op basis van de huidige gegevens is een verlaging van het beschermingsniveau van alle wolvenpopulaties wetenschappelijk en vanuit het oogpunt van de instandhouding niet gerechtvaardigd. De staat van instandhouding van de soort is nog altijd niet overal op het continent hetzelfde en wordt in slechts 18 van de 39 nationale delen van biogeografische regio's in de Unie als gunstig beoordeeld. Dit wordt bevestigd door de meest recente beschikbare wetenschappelijke informatie over de staat van instandhouding van de soort, die is gebaseerd op de rapportage uit hoofde van artikel 17 van Richtlijn 92/43/EEG van de Raad en uit hoofde van Resolutie nr. 8 (2012) van het Verdrag van Bern. De aanhoudende bedreigingen voor de soort, met inbegrip van nieuwe bedreigingen zoals grenshekken en hybridisatie van wolven en honden, nopen er ook toe om de strenge beschermingsstatus te handhaven.

8. De Unie moet zich derhalve verzetten tegen het voorstel van Zwitserland.”

4. Het hiervoor aangehaalde voorstel van de Commissie van 7 maart 2025 verwijst naar een toename van conflictsituaties met de wolf, specifiek met betrekking tot vee, die de afzwakking van de bescherming van de wolf zou rechtvaardigen. Het hiervoor genoemde rapport van de Commissie van december 2023 over de wolf, stelt dat met toename van de populatie wolven ook het aantal aanvallen op vee toeneemt, maar dat in een aantal Duitse deelstaten met de hoogste aantallen wolven, aanvallen op vee in recente jaren juist zijn afgenomen, als gevolg van adequate inzet van preventieve maatregelen. Verder stelt de Commissie in het rapport dat de totale impact van wolven op vee in de Europese Unie ‘heel klein’ is, hoewel de druk lokaal in specifieke gebieden hoog kan zijn¹⁰. Verder stelt het rapport dat fatale aanvallen van de wolf op mensen zich in de afgelopen 40 jaren niet hebben voorgedaan¹¹. De huidige technische en wetenschappelijke ontwikkelingen kunnen derhalve een afzwakking van de bescherming van de wolf niet dragen.
5. De situatie rond de wolf is sinds deze bevindingen van de Europese Commissie niet veranderd en daarvoor is overigens in het voorstel van de Commissie om de bescherming van de wolf af te zwakken ook geen bewijs geleverd.
6. Ondanks dat de wolf nog steeds niet in een gunstige staat van instandhouding verkeert in vijf van de zeven biogeografische regio's in de Europese Unie en de staat van instandhouding van de wolf ook per land en per regio kan verschillen, heeft de Commissie in september 2024 aan het secretariaat van het Verdrag van Bern voorgesteld om een voorstel in stemming te brengen voor een wijziging van het Verdrag van Bern, waarbij de beschermde status van de wolf wordt verlaagd en de wolf van Bijlage II bij het Verdrag van Bern wordt verwijderd en

⁸ <https://rm.coe.int/tpvs31e-2022-42nd-standing-committee-meeting-report/1680aa187e>

⁹ Besluit (EU) 2022/2489 van de Raad van 25 november 2022 betreffende het standpunt dat tijdens de 42e vergadering van de Permanente Commissie van het Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa (het “Verdrag van Bern”) namens de Europese Unie moet worden ingenomen.

¹⁰ European Commission, ‘The situation of the wolf (*canis lupus*) in the European Union, An In-dept Analysis’ december 2023, p. 9:

“In general, damage to livestock has increased as the wolf population has grown. But, in some of the German federal states with the highest number of wolves, the frequency of wolf attacks on livestock has decreased significantly in recent years, which was associated to the use of adequate preventive measures. On a large scale, the overall impact of wolves on livestock in the EU is very small, but at a local level, the pressure on rural communities can be high in certain areas.”

¹¹ Idem, p. 9:

“Although wolves can attack humans, no fatal wolf attacks on people have been recorded in Europe in the last 40 years. To reduce even more the already small risk that wolves pose to human safety, specific protocols have been developed to address the problem of bold and/or food-conditioned wolves.”

wordt geplaatst op Bijlage III¹². Dit voorstel is in december 2024, door een meerderheid van de landen die partij zijn bij het Verdrag van Bern, aangenomen¹³. De wijziging in het Verdrag van Bern is in maart 2025 in werking getreden.

7. Op 7 maart 2025 zond de Commissie een voorstel aan de Raad¹⁴ om ook de bescherming van de wolf onder de Habitatrichtlijn af te zwakken en hiertoe de wolf te verwijderen van Bijlage IV van de Habitatrichtlijn en vervolgens te plaatsen op Bijlage V van de Habitatrichtlijn. Op 24 juni 2025 werd een bij wetgevingsprocedure en niet op grond van artikel 19 Habitatrichtlijn doorgevoerde wijziging van Bijlage IV gepubliceerd¹⁵, waarin de wolf van Bijlage IV is geschrapt en geplaatst is op Bijlage V.

II. JURIDISCH KADER

8. De Habitatrichtlijn is vastgesteld op grond van artikelen 130 S en 130 R EEG-Verdrag. In het eerste artikel, de voorloper van het huidige artikel 192 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), bepaalde onder het opschrift 'Het beleid van de Gemeenschap', Titel VII, Milieu, het volgende:

"Op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europese Parlement en het Economisch en Sociaal Comité besluit de Raad met eenparigheid van stemmen omtrent het optreden van de Gemeenschap.

De Raad bepaalt op de in de eerste alinea bepaalde wijze welke besluiten met gekwalificeerde meerderheid van stemmen worden genomen."

Op dit artikel 130 S EEG-Verdrag is de Habitatrichtlijn gestoeld.

9. Artikel 130 R EEG-Verdrag is de voorloper van artikel 174 EG-Verdrag, dat inmiddels vervangen is door artikel 192 VWEU. In artikel 130 R EEG-Verdrag was het volgende bepaald:

"1. Het beleid van de Gemeenschap op milieugebied draagt bij tot het nastreven van de volgende doelstellingen:

- behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu;
- bescherming van de gezondheid van de mens;
- behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen;
- bevordering op internationaal vlak van maatregelen om het hoofd te bieden aan regionale of mondiale milieuproblemen.

2. De Gemeenschap streeft in haar milieubeleid naar een hoog niveau van bescherming, rekening houdend met de uiteenlopende situaties in de verschillende regio's van de Gemeenschap. Haar beleid berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt.

In dit verband omvatten de aan eisen inzake milieubescherming beantwoordende harmonisatiemaatregelen, in de gevallen die daarvoor in aanmerking komen, een vrijwaringsclausule op grond waarvan de lidstaten om niet-economische milieuredenen

¹² <https://rm.coe.int/inf15e-2024-submission-on-behalf-of-the-european-union-of-a-proposal-f/1680b1e94e>

¹³ Standing Committee, 2-6 December 2024, Report, p. 6 en 7, zie <https://rm.coe.int/tpvs21e-2024-report-44th-standing-committee-2761-0196-4299-1/1680b40bc9>

¹⁴ COM(2025)106.final

¹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2025/1237/oj/nld>

voorlopige maatregelen kunnen nemen die aan een communautaire controleprocedure onderworpen zijn

3. Bij het bepalen van haar beleid op milieugebied houdt de Gemeenschap rekening met:

- de beschikbare wetenschappelijke en technische gegevens;
- de milieumomstandigheden in de onderscheiden regio's van de Gemeenschap;
- de voordelen en lasten die kunnen voortvloeien uit optreden, onderscheidenlijk niet-optreden; “
- de economische en sociale ontwikkeling van de Gemeenschap als geheel en de evenwichtige ontwikkeling van haar regio's.

10. Artikel 191 en 192 VWEU die de artikelen 130 S en 130 R EEG-Verdrag hebben vervangen, bevatten bepalingen van vergelijkbare strekking.

11. Onder artikel 19 van de Habitatrichtlijn waren en zijn alleen wijzigingen van Bijlage IV waarop de meest strikt beschermde soorten van de Europese Unie zijn geplaatst toegestaan, voor zover deze een aanpassing betreffen aan de 'technische en wetenschappelijke vooruitgang'. De mogelijkheid om Bijlage IV te wijzigen bestaat op grond van artikel 19 van de Habitatrichtlijn dus slechts om redenen die voortvloeien uit 'technische en wetenschappelijke vooruitgang'. Dit betekent onder ander dat economische schade door de wolf of een toename van conflictsituaties die onder andere het gevolg zijn van verstoring van de wolf door de mens, op grond van artikel 19 Habitatrichtlijn niet mogen en kunnen leiden tot wijziging van Bijlage IV van de Habitatrichtlijn.

12. Belangrijke beginselen van het Europese recht zijn, onder andere volgens de rechtspraak van het Hof van justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) het voorzorgsbeginsel, het adagium '*lex specialis derogat legi generali*', het motiveringsbeginsel, inzake milieubeleid waaronder milieuwetgeving in het bijzonder de eis dat rekening gehouden moet worden met 'de beschikbare wetenschappelijke en technische gegevens', het evenredigheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel. Verder bepaalt artikel 191 VWEU dat het Europese beleid inzake het milieu een 'hoog niveau van bescherming' beoogt, en op grond van het tweede lid, gebaseerd moet zijn op het voorzorgsbeginsel. Daarbij moet rekening worden gehouden met de 'beschikbare wetenschappelijke en technische gegevens' op grond van artikel 191, derde lid, VWEU.

13. Het Hof van justitie benadrukt consistent het belang van wetenschappelijke onderbouwing en voorzorg in de rechtspraak over soortenbescherming onder de Habitatrichtlijn, onder andere ten aanzien van de wolf. Zo oordeelde het Hof van justitie in een Finse zaak van 10 oktober 2019 over de wolf (Zaak C-674/17, *Tapiola*, punt 45), dat besluiten om af te wijken van de strikte bescherming onder het regime van Bijlage IV, dienen te steunen op een 'nauwkeurige wetenschappelijke onderbouwing' en het voorzorgsbeginsel¹⁶.

14. In lijn daarmee overweegt de Advocaat-generaal in zaak C-601/22, WWF Oostenrijk in par. 55 van de Conclusie: "Als het mogelijk zou zijn een soort te verwijderen van de bijlagen waaraan deze zijn bescherming ontleent, zou de staat van instandhouding ervan gunstig moeten zijn. Overeenkomstig het voorzorgsbeginsel is verwijdering van een soort van deze bijlagen pas mogelijk wanneer de gunstige staat van instandhouding ervan vaststaat (dat wil zeggen wanneer het niet gaat om tijdelijke schommelingen in de populatie van die soort), en er

¹⁶ Fleurke en Trouwborst, 'On an anti-wolf mission, Commission ignores science and law', European Law Blog, zie <https://www.europeanlawblog.eu/pub/7w4ku9b6/release/1>

redelijke bewijzen zijn dat de factoren die de ongunstige staat veroorzaakten, niet meer gelden.”

15. Inmiddels heeft de Raad bij besluit van 5 juni 2025 ingestemd met een wijziging van de Habitatrichtlijn, waarbij Bijlage IV van de Habitatrichtlijn in zoverre is gewijzigd dat de wolf daarvan is verwijderd, waardoor de soort niet meer beschermd is onder het strikte beschermingsregime van de Habitatrichtlijn. De gewijzigde Habitatrichtlijn zal op afzienbare termijn in werking treden¹⁷.

III. GRONDEN VAN HET VERZOEK OM HERZIENING

III.1 Ontvankelijkheid van De Faunabescherming inzake de oproep aan de Raad en het onderhavige verzoek om herziening

16. Anders dan de Raad heeft betoogd, is De Faunabescherming ontvankelijk om de Raad op te roepen om te voldoen aan zijn verplichtingen uit artikel 19 van de Habitatrichtlijn en zijn nalatigheid te beëindigen door alsnog te voldoen aan die verplichtingen. Milieuorganisaties zijn immers gerechtigd op te komen voor de bescherming van het milieu en tegen de nalatigheid van Europese instellingen om hun verplichtingen na te leven. Artikel 10 van de Aarhus-verordening¹⁸ bepaalt immers dat elke niet-gouvernementele organisatie die voldoet aan de criteria van artikel 11 van de Aarhus-verordening gerechtigd is een verzoek tot interne herziening in te dienen bij de instelling of het orgaan van de Unie die of dat een administratieve handeling heeft gesteld of, in het geval van een vermeende administratieve nalatigheid, zo'n handeling had moeten stellen, op grond van het feit dat een dergelijk handelen of nalaten strijdig is met het milieurecht in de zin van artikel 2, lid 1, punt f).
17. Het niet-voldoen door de Raad aan de verplichtingen uit artikel 19 Habitatrichtlijn, betreft een nalaten dat strijdig is met het milieurecht in de zin van artikel 2, lid 1, punt f van de Aarhus-verordening. De Habitatrichtlijn is immers gestoeld op artikel 130 S van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, en beoogt behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu, met inbegrip van de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, “een wezenlijk doel van algemeen belang waarnaar de Gemeenschap overeenkomstig artikel 130 R van het Verdrag streeft”, aldus de 1^e inleidende overweging van de Habitatrichtlijn. Deze doelstelling die inmiddels is neergelegd in artikel 191 van het Verdrag inzake de Werking van de Europese Unie (VWEU) wordt mede nagestreefd door een hoog niveau van bescherming van bedreigde soorten en de garanties die artikel 19 van de Habitatrichtlijn geeft dat tot een afzwakking van het beschermingsniveau

¹⁷ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/06/05/habitats-directive-council-gives-final-approval-to-the-new-protection-status-of-wolves/>

¹⁸ Verordening (EG) nr. 1367/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 6 september 2006 betreffende de toepassing van de bepalingen van het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden op de communautaire instellingen en organen, zoals gewijzigd bij Verordening (EU) 2021/1767 van het Europees Parlement en de Raad van 6 oktober 2021 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1367/2006 betreffende de toepassing van de bepalingen van het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden op de communautaire instellingen en organen.

van de soorten van Bijlage IV van de Habitatrichtlijn niet lichtvaardig en slechts bij eenparigheid en op grond van wetenschappelijke en technische criteria kan worden besloten.

18. Dat daarom De Faunabescherming ook gerechtigd is om een oproep aan de Raad te richten inzake niet-naleving van de milieuwetgeving van de Europese Unie onder artikel 265 VWEU is daarom evident en behoort niet alleen tot het acquis van de Europese Unie, maar volgt ook uit de Aarhus-verordening. Een daarvan afwijkende interpretatie, waarin door milieuorganisaties wel zou kunnen worden opgekomen tegen een handeling, maar niet – na een ontvankelijke oproep daartoe – tegen een nalaten van een instelling van de Europese Unie zou artikel 10 Aarhus-verordening betekenisloos maken, waar het betreft het recht tot het indienen van een verzoek om herziening inzake het nalaten van een instelling om de verplichtingen uit het Europese milieurecht na te leven.
19. Op grond van haar statutaire doelstelling, neergelegd in de artikelen 2 en 3 van de statuten van De Faunabescherming, en op grond van haar feitelijke werkzaamheden inzake de bescherming van de wilde fauna staat buiten twijfel dat De Faunabescherming voldoet aan de criteria van artikel 11 Aarhus-verordening. De Faunabescherming komt sinds 1975 op voor de wilde fauna en zet zich daarvoor in via voorlichting, overleg en inspraak inzake overheidsbesluiten, en campagne-activiteiten voor natuurbescherming en tegen de jacht¹⁹. Meermalen per jaar wordt het tijdschrift Argus uitgebracht met de laatste stand van zaken over beleid en activiteiten betreffende wilde fauna.
20. Sinds de terugkeer van de wolf in Nederland in 2018 heeft De Faunabescherming ook in procedures bij de Nederlandse rechter steeds het belang van de bescherming van de wolf behartigd en werd De Faunabescherming in haar bezwaar en beroep tegen appellabele overheidsbesluiten inzake de wolf steeds ontvankelijk verklaard. Zo procedeerde De Faunabescherming tegen vergunningen voor het afschrikken en doden van de wolf²⁰ en voor aanwijzing van De Veluwe als Natura 2000-gebied voor de wolf²¹.
21. De conclusie is dat De Faunabescherming voldoet aan alle criteria voor ontvankelijkheid in artikel 11 Aarhus-verordening, zodat De Faunabescherming niet alleen ontvankelijk is ten aanzien van dit verzoek om herziening, maar ook ontvankelijk was inzake de oproep aan de Raad bij brief van 17 juni 2025 om te handelen en de verplichtingen uit artikel 19 Habitatrichtlijn na te komen.

¹⁹ Zie voor activiteiten en campagnes van De Faunabescherming de website: <https://faunabescherming.nl/>

²⁰ Zie bijvoorbeeld Rechtbank Gelderland 11 februari 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:1143, Rechtbank Gelderland 17 juli 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:5708, Rechtbank Gelderland 16 mei 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:3843, Rechtbank Gelderland 11 februari 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:1143, Rechtbank Gelderland 23 december 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:9454, R, rechtbank Midden-Nederland 16 september 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:5435, Rechtbank Gelderland 23 mei 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:3065, Rechtbank Midden-Nederland 24 januari 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:212, Rechtbank Midden-Nederland 27 juli 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:4591, Rechtbank Midden-Nederland 22 augustus 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:4386, Rechtbank Midden-Nederland 1 september 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:4453, Rechtbank Midden-Nederland 13 juli 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:3478, Rechtbank Midden-Nederland 22 juni 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:2929, Rechtbank Midden-Nederland 26 mei 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:2449, Rechtbank Midden-Nederland 30 november 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:4991

²¹ Rechtbank Den Haag 31 juli 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:14323

III.2 Jurisprudentie over afgeleide bevoegdheden niet van toepassing

22. De Raad heeft in de brief van 18 juli 2025 in antwoord op de oproep van De Faunabescherming bij brief van 17 juni 2025 gesteld dat het Hof van Justitie heeft geoordeeld dat de instellingen geen afgeleide rechtsgrondslagen kunnen vaststellen en daartoe verwezen naar een arrest van het Hof van 1 maart 2022 in de zaak C-275/20, Commissie/Raad, EU:C:2022:142, punt 32. Artikel 19 Habitatrichtlijn betreft echter niet een dergelijke 'afgeleide rechtsgrondslag'. Het betreft door de wetgever van de Europese Unie vastgestelde wetgeving die de wijzigingen van Bijlagen bij de Habitatrichtlijn Raad delegeert aan de Raad, onder in de artikel 19 Habitatrichtlijn opgenomen strikte en door de wetgever vastgestelde voorwaarden. De stelling van de Raad dient dan ook te worden verworpen en rechtspraak van het Hof waar de Raad zich op beroept, is niet van toepassing.
23. Volgens vaste jurisprudentie van het Gerecht van de Europese Unie kunnen niet-gouvernementele organisaties opkomen tegen gedelegeerde handelingen van algemene strekking, waarin sprake is van op vergelijkbare wijze door de Europese wetgever aan een instelling gedelegeerde besluitvorming. Zo kunnen de door de Commissie bij verordening vast te stellen wijzigingen van Bijlage I van verordening 1107/2009 als gedelegeerde handeling onderwerp zijn van een verzoek om herziening in de zin van artikel 10 Aarhus-verordening dat door een niet-gouvernementele organisatie wordt ingediend, en het antwoord van de Commissie om een verzoek tot herziening van dergelijke gedelegeerde besluitvorming kan vervolgens door de verzoeker om herziening worden voorgelegd aan het Hof van justitie in beroep. Op grond van artikel 10 Aarhus-verordening geldt het recht om te verzoeken om herziening en op een uiteindelijke gang naar de Europese rechter ook voor niet-gouvernementele organisaties die opkomen tegen een nalaten van een Europese instelling van een verplichting om te handelen op grond van een aan die instelling gedelegeerde bevoegdheid. Het verweer van de Raad dient aldus als niet van toepassing zijnd in het onderhavige geval, te worden verworpen.

III.3 Een voorstel van de commissie tot wijziging van bijlage iv van de habitatrichtlijn zou ontbreken

24. De Raad heeft verder in de brief van 18 juli 2025 gesteld dat een voorstel van de Commissie zou ontbreken, terwijl artikel 19 Habitatrichtlijn voorschrijft dat Bijlage IV van de Habitatrichtlijn op voorstel van de Commissie wordt gewijzigd. Naar het oordeel van De Faunabescherming is deze stelling onjuist. Het voorstel van de Commissie aan de Raad van 7 maart 2025 tot wijziging van Bijlage IV van de Habitatrichtlijn inzake de wolf²², had door de Raad moeten worden aangemerkt als een voorstel in de zin van artikel 19 Habitatrichtlijn, nu dit de enige wettige procedure is voor het wijzigen van Bijlage IV. Het negeren van deze bepaling is niet alleen in strijd met de beginselen van '*good administration*' en '*lex specialis derogat legi generali*' maar ook met de inhoudelijke vereisten waaraan een voorstel van de Commissie op grond van artikel 19 Habitatrichtlijn dient te worden getoetst en waarbij steeds alleen tot wijziging van Bijlage IV mag worden over gegaan, waar het een wijziging betreft die 'nodig' is 'om bijlage IV van deze richtlijn aan de technische en wetenschappelijke vooruitgang aan te passen'. De Raad heeft een eigen verplichting om te blijven binnen de kaders van artikel 19 Habitatrichtlijn en kan zich inzake deze nalatigheid niet verschuilen achter standpunten van

²² Voorstel van de Commissie van 7 maart 2025, COM(2025) 106 final.

de Commissie. Inhoudelijk komen de verplichtingen uit artikel 19 erop neer dat in de Habitatrichtlijn een drempel is opgeworpen om lichtvaardige wijziging, bijvoorbeeld op politieke gronden, van Bijlage IV uit te sluiten.

25. De wolf verkeert nog steeds niet in gunstige staat van instandhouding zodat artikel 19 Habitatrichtlijn in beginsel in de weg staat aan het verwijderen van de wolf van Bijlage IV. Immers wetenschappelijke en technische gegevens wijzen erop dat het nog steeds nodig is de wolf strikt te beschermen, welke strikte bescherming volgt uit de plaatsing van deze soort op Bijlage IV. De Raad heeft dan ook gehandeld in strijd met zowel de voorgeschreven procedure als met de inhoudelijke criteria die gelden voor wijziging van Bijlage IV door niet de voorgeschreven weg van artikel 19 Habitatrichtlijn te volgen, maar de wetgevingsprocedure in te zetten, waarin aan deze strikte criteria inzake noodzaak op grond van wetenschappelijke en technische gegevens uit artikel 19 Habitatrichtlijn ten onrechte en in strijd met de voornoemde beginselen niet is getoetst.

III.4 Strijdig nalaten en strijdige reactie van 18 juli 2025 op grond van artikel 191 VWEU en strijd met de rechtsbeginselen van de Unie

26. De Faunabescherming is van oordeel dat de Raad op het voorstel van de Commissie van 7 maart 2025 tot het wijzigen van Bijlage IV van de Habitatrichtlijn door de wolf daarvan te verwijderen, op grond van artikel 19 van de Habitatrichtlijn verplicht was en is om een gedelegeerd besluit te nemen dat voldoen aan de in die bepaling neergelegde strikte vereisten. Alleen aldus wordt op het voorstel van de Commissie een rechtsgeldig besluit genomen.
27. De wijziging van de Habitatrichtlijn waarmee de Raad op 5 juni 2025 instemde moet niet alleen worden geacht in strijd te zijn met artikel 191 VWEU, waardoor die wijziging buiten toepassing dient te worden gelaten, dan wel als onverbindend of zonder rechtsgevolg terzijde moet worden gelaten; deze wijziging van de Habitatrichtlijn kan niet worden toegepast op grond van het beginsel *lex specialis derogat legi generali*. Omdat artikel 19 Habitatrichtlijn specifieke en dwingende voorschriften bevat ter zake van het wijzigen van Bijlage IV van de Habitatrichtlijn, dient de procedure van artikel 19 gevolgd dienen te worden, naar aanleiding van het Commissievoorstel om de wolf van die Bijlage te verwijderen. In dergelijke gevallen dient immers toepassing te worden gegeven aan de *lex specialis* die voorgaat boven de *lex generalis*²³. De *lex generalis* is hier de gewijzigde Habitatrichtlijn, waarbij via het gewone wetgevingsproces en met een gewone meerderheid van stemmen, de wolf van Bijlage IV is verwijderd.
28. Het omzeilen van de specifieke besluitvormingsprocedure in artikel 19 van de Habitatrichtlijn schendt ook artikel 191 VWEU. Op grond van die bepaling dient bij het vaststellen van het beleid van de Europese Unie immers steeds rekening te worden gehouden met 'de beschikbare wetenschappelijke en technische gegevens'. Aan deze bepaling is invulling gegeven in artikel 19 Habitatrichtlijn en deze bepaling kan daarom inzake de wolf niet opzij worden gezet. Op grond van de beschikbare technische en wetenschappelijke gegevens staat immers vast dat de wolf niet in gunstige staat van instandhouding verkeert. Dit volgt uit de meest recente rapportage van de Commissie van december 2023, die hiervoor is besproken. Het ten onrechte en in strijd met het recht niet toepassen van artikel 19 Habitatrichtlijn schendt ook dit vereiste waaraan een besluit tot wijziging van Bijlage IV op grond van de

²³ Zie onder andere HvJ EU, de zaken Parlement v Raad C-48/14 en Duitsland v Parlement en Raad C-233/94

Habitatrichtlijn steeds moet voldoen. De Raad blijft dan ook verplicht om het voorstel van de Commissie te toetsen aan de vereisten van artikel 19 Habitatrichtlijn, waarin de betreffende criteria van artikel 191, derde lid, VWEU en – voorheen – van artikel 130 R EEG-Verdrag zijn geïmplementeerd. Immers de Raad kan volgens artikel 19 Habitatrichtlijn alleen en met eenparigheid van stemmen besluiten Bijlage IV te wijzigingen als het gaat om 'Wijzigingen die nodig zijn om Bijlage IV aan de technische en wetenschappelijke vooruitgang aan te passen [...]'. Overigens is artikel 19 Habitatrichtlijn ongewijzigd en geldt het nog steeds ten aanzien van alle Bijlage IV soorten.

29. Hiervoor werd al uiteen gezet dat gelet op de ernstige bedreigingen waaraan de wolf nog steeds bloot staat in de Europese Unie en de staat van instandhouding van de wolf op het overgrote deel van het grondgebied van de Europese Unie, de wijziging van Bijlage IV van de Habitatrichtlijn niet aan de gestelde vereisten voldoet. Dit geldt temeer daar op de lidstaten op grond van de Habitatrichtlijn door de strikte bescherming van op Bijlage IV geplaatste soorten, ook de verplichting tot bescherming geldt ten aanzien van zich in gunstige staat van instandhouding bevindende soorten.
30. Door het ontbreken van onderzoek naar de 'technische en wetenschappelijke vooruitgang' inzake de wolf, zijn bovendien het evenredigheidsbeginsel en het proportionaliteitsbeginsel door de Raad geschonden. Hoewel de wolf nog steeds, wetenschappelijk gezien, de strikte bescherming van Bijlage IV nodig heeft, is de bescherming door de schrapping van de wolf van Bijlage IV afgeschaald. Dit is ook in strijd met het voorzorgsbeginsel dat op grond van artikel 191 VWEU onverkort ten aanzien van de bescherming van de wolf van toepassing is.
31. Het bij wetgeving opzij zetten van de specifieke bescherming die op grond van artikel 19 Habitatrichtlijn geldt van een soort van Bijlage IV, hier: de wolf, waardoor anders dan de wetgever in dit ongewijzigde artikel 19 Habitatrichtlijn heeft bepaald, de noodzaak van afzwakken van de bescherming niet op grond van wetenschappelijke en technische gegevens hoeft te worden aangetoond, is niet alleen in strijd met artikel 191 VWEU, tweede en derde lid, maar ook met de het legaliteitsbeginsel en het beginsel van rechtszekerheid.

IV. CONCLUSIE

Het verzoek om herziening van De Faunabescherming is ontvankelijk. De Raad dient naar aanleiding van dit verzoek om herziening een besluit te nemen en de brief van 18 juli 2025 alsmede de nog steeds voortdurende nalatigheid van de Raad op grond van artikel 19 Habitatrichtlijn te herzien en op dit herzieningsverzoek te besluiten conform de hiervoor, namens De Faunabescherming, aangevoerde gronden.



Bondine Kloosstra

RESEARCH OPINIONS: LINNAEUSSTRAAT 2 -A, 1092 CK
AMSTERDAM
POSTADRES: POSTBUS 15020, 1001 MA AMSTERDAM

MARQ MODIFICATIONS FLIP
SCHÜLLER
PROF. LIESBETH SEGVELD
BONDINE KLOOSTRA
MARIEKE VAN EIK
WISH EIKELBOOM
DR. CHANNA SAMKALDEN
TAMARA BURUMA
EVA BEZEM
BARBARA VAN STRAATTEN
DR. LISA-MARIE KOMP
MICHEL PESTMAN BRECHTJE
VOSSENBERG EMIEL JURJENS
TOM DE BOER
DR. KRIT ZEEGERS
FREDERIEKE DÖLLE ELLES TEN
VERGERT ISA VAN KRIMPEN
DORA BROUWER
THOMAS VAN DER SOMMEN
LARAB MOHAMMAD SHRUTI
TOELSION
CHRIS DEKKERS

BY POST Council of the
European Union For President
Antonio Costa Rue de la
Loi/Rue de la Loi 175 B-1048
Brussels/Bruxelles BELGIUM

Also by e-mail:

access@consilium.europa.eu

██████████
@european-
council.europa.eu
antonio.costa@european-
council.europa.eu

ADVISEURS
PROF. HANS ULRICH JESSURUN D'OLIVEIRA
PROF. PRACTICE TIES

Amsterdam,
Our ref.
Your ref.
E-mail:

12 September 2025
D20250934/BK/bk
LT 169/25
bkloostra@prakkendoliveira.nl

REQUEST FOR REVIEW
SUBJECT TO ARTICLE 10 REGULATION 1367/2006

Subject: The Fauna Protection Foundation / European Council (wolf)

Dear Members of the Council,

By letter of 17 June 2025, the Council of the European Union ('the Council'): the Council), on behalf of Stichting De Faunabescherming (hereinafter: De Faunabescherming), with its registered office in Amstelveen, the Netherlands, called on it to take a decision on the removal of the wolf from Annex IV of the Habitats Directive¹ on the basis of Article 19 of that directive. A copy of the call of 17 June 2025 is attached (Annex1). A copy of the articles of association of De Faunabescherming (Annex2) is attached.

In the meantime, more than two months have passed, without the Council having responded to the call by letter of 17 June 2025 from De Faunabescherming. As a result, the Council is and remains negligent in complying with its obligations under the Habitats Directive. This request for review is directed against it. In addition, on 28 July 2025, the Fauna Protection received a letter from the Council of 18 July 2025 in which the Council took the position that the Fauna Protection would be inadmissible and that, moreover, there would be no obligation for the Council to adopt a decision on the basis of Article 19 of the Habitats

¹ Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora

Directive. The Council's letter of 28 July 2025 is set **out in Annex 3** to this note. That request for revision is also directed against the content of that letter. All of the grounds set out below are directed both against the Council's continued failure to take a decision under Article 19 of the Habitats Directive and against the Council's letter of 18 July 2025.

I. BACKGROUND

1. Since the wolf has been strictly protected under the Habitats Directive since 1992, it has returned to a large number of countries of the European Union, where it had disappeared by human action since the beginning of the 20th century or the end of the 19th century. Following a comprehensive 'Fitness check' in 2015 of European nature legislation based on the Commission's Biodiversity Strategy, it was established in 2016 that no adaptations to the Habitats Directive and its Annexes were necessary¹.
2. For the most part, the European Union's wolf populations are not yet in a favourable conservation status. The European Commission's *report on the wolf of December 2023, 'The situation of the wolf (canis lupus) in the European Union, An In-dept Analysis'* finds that the latest reports under Article 17 of the Habitats Directive show that the wolf is not in a favourable conservation status in six of the seven biogeographical regions where it occurs.² The report also shows that 'Illegal shooting/killing' and 'Roads and infrastructure' are the biggest pressures and threats to the wolf³. The wolf is still exposed to many and serious threats in the European Union. Publications are published all over Europe on the killing of wolves due to illegal shootings or traffic accidents.⁴ In short, the conservation status is not favourable from an ecological point of view and the wolf is still exposed to significant threats and human mortality⁵.

1 Commission Staff Working Document Fitness Check of the EU Nature Legislation (Birds and Habitats Directives), SWD(2016)472.final, pp. 61-63.

2 European Commission, 'The situation of the wolf (canis lupus) in the European Union, An In-dept Analysis' December 2023, p. 21 and 22:

'At the EU biogeographical level, the most recent 'Article 17' reports covering the period 2013-201 conclude that the wolf is present in seven biogeographical regions of the European Union (Pannonian, Continental, Alpine, Atlantic, Mediterranean, Black Sea and Boreal). It only has favourable conservation status in the Alpine region. In the other six, the wolf has an unfavourable inadequate conservation status, meaning that, even if the species is no longer threatened in the foreseeable future, further efforts are required for it to reach a conservation status across the region.'

3 Idem, p. 33.

4 <https://www.volkskrant.nl/science/disappearing-wolves-in-netherlands-experts-see-instructions-for-poaching~b860c27d/>
<https://www.tygodnikpowszechny.pl/nie-ma-dnia-bez-zgloszenia-o-wilku-potraconym-lub-zastrzelonym-182419>
<https://www.dbb-wolf.de/wolf-occurrence/dead-wolf-finds/statistics-on-causes-of-death>
https://www.ndr.de/nachrichten/niedersachsen/oldenburg_ostfriesland/Jagd-auf-Wolf-Zehn-illegale-Schlingfallen-in-Wald-entdeckt,schlingfallen100.html
<https://www.geo.de/natur/tierwelt/jeder-zehnte-tot-gefundene-wolf-wurde-illegal-geschossen-34909360.html>
https://m.bild.de/regional/brandenburg/woelfe-in-deutschland-trotz-verbots-jaeger-erschliessen-die-tiere-heimlich-67bd8841a287ad1e74d1aba5?t_ref=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F

5 See also p. 34 and 35.

3. Previous proposals by Switzerland to⁶ lower the protection of the wolf under the Bern Convention have always met with opposition from the European Union. For the last time, such a proposal by Switzerland was rejected in 2022 by a large majority of 30 countries, including the 27 Member States of the European Union against six countries.⁷ The Council decided to⁸ adopt the following position for the European Union:

“9. On the basis of the current data, a reduction in the level of protection of all wolf populations is not justified scientifically and from a conservation point of view. The conservation status of the species is still not the same across the continent and is assessed as favourable in only 18 of the 39 national parts of biogeographical regions in the Union. This is confirmed by the latest available scientific information on the conservation status of the species, which is based on the reporting under Article 17 of Council Directive 92/43/EEC and under Resolution No 8 (2012) of the Bern Convention. The persistent threats to the species, including new threats such as border fences and hybridisation of wolves and dogs, also require maintaining strict protection status.

8. The Union should therefore oppose Switzerland’s proposal.’

4. The aforementioned Commission proposal of 7 March 2025 refers to an increase in conflict situations with the wolf, specifically in relation to livestock, which would justify the weakening of the protection of the wolf. The above-mentioned Commission report of December 2023 on the wolf states that while the number of attacks on livestock is also increasing, in some German Länder with the highest numbers of wolves, attacks on livestock have decreased in recent years, due to the adequate use of preventive measures. Furthermore, in the report, the Commission states that the overall impact of wolves on livestock in the European Union is ‘very small’, although local pressures in specific areas can be high⁹. Furthermore, the report states that fatal attacks by the wolf on humans have not occurred in the past 40 years.¹⁰ Current technical and scientific developments cannot therefore support a weakening of wolf protection.
5. The situation of the wolf has not changed since these findings by the European Commission and no evidence of this has been provided in the Commission’s proposal to weaken the protection of the wolf.
6. Despite the fact that the wolf is still not in a favourable conservation status in five of the seven biogeographical regions in the European Union and the wolf’s conservation status may also vary by country and region, in September 2024 the Commission proposed to the Secretariat of the Bern Convention to put to the vote a proposal for an amendment to the Bern Convention, lowering the protected status of the wolf and removing the wolf from Annex II to the Bern Convention and placing it on Annex III.¹¹ This proposal was adopted in December 2024 by a majority of the States Parties to the Bern Convention¹². The amendment to the Bern Convention entered into force in March 2025.

6 <https://rm.coe.int/1680078aff>

7 <https://rm.coe.int/tpvs31e-2022-42nd-standing-committee-meeting-report/1680aa187e>

8 Council Decision (EU) 2022/2489 of 25 November 2022 on the position to be taken on behalf of the European Union at the 42nd meeting of the Standing Committee of the Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats (the ‘Bern Convention’).

9 European Commission, ‘The situation of the wolf (*canis lupus*) in the European Union, An In-dept Analysis’ December 2023, p. 9: *‘In general, damage to livestock has increased as the wolf population has grown. But, in some of the German federal states with the highest number of wolves, the frequency of wolf attacks on livestock has been significantly reduced in recent years, which was associated to the use of adequate preventive measures. On a large scale, the overall impact of wolves on livestock in the EU is very small, but at a local level, the pressure on rural communities can be high in certain areas.’*

10 Idem, p. 9:

“Although wolves can attack humans, no fatal wolf attacks on people have been recorded in Europe in the last 40 years. To reduce even more the already small risk that wolves pose to human safety, specific protocols have been developed to address the problem of bold and/or food-conditioned wolves.”

11 <https://rm.coe.int/inf15e-2024-submission-on-behalf-of-the-european-union-of-a-proposal-f/1680b1e94e>

12 Standing Committee, 2-6 December 2024, Report, p. 6 and 7, see <https://rm.coe.int/tpvs21e-2024-report-44th-standing-committee-2761-0196-4299-1/1680b40bc9>

7. On 7 March 2025, the Commission sent a proposal to the Council¹³ to also weaken the protection of the wolf under the Habitats Directive by removing the wolf from Annex IV of the Habitats Directive and subsequently placing it on Annex V of the Habitats Directive. On 24 June 2025, an amendment to Annex IV by legislative procedure and not pursuant to Article 19 of the Habitats Directive was published,¹⁴ removing the wolf from Annex IV and placing it on Annex V.

II. LEGAL FRAMEWORK

8. The Habitats Directive was adopted on the basis of Articles 130s and 130r of the EEC Treaty. In the first article, the predecessor to the current Article 192 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), Title VII, entitled 'Community policies', entitled 'Environment', provided:

"The Council, acting unanimously on a proposal from the Commission and after consulting the European Parliament and the Economic and Social Committee, shall decide on the action of the Community.

The Council shall determine, in accordance with the procedure laid down in the first subparagraph, the decisions to be taken by qualified majority.'

Article 130s of the EEC Treaty is the basis of the Habitats Directive.

9. Article 130r of the EEC Treaty is the precursor to Article 174 of the EC Treaty, which has since been replaced by Article 192 TFEU. Article 130r of the EEC Treaty provided:

"1. Community policy in the field of the environment shall contribute to the pursuit of the following objectives:

- preserving, protecting and improving the quality of the environment;
- protection of human health;
- prudent and rational use of natural resources;
- promoting measures at international level to deal with regional or global environmental problems.

2. The Community's environmental policy shall aim at a high level of protection, taking into account the diversity of situations in the different regions of the Community. Its policy is based on the precautionary principle and the principles that preventive action should be taken, that environmental damage should as a priority be rectified at source and that the polluter should pay.

In this context, harmonising measures meeting environmental protection requirements include, in appropriate cases, a safeguard clause allowing Member States to take provisional measures subject to a Community control procedure for non-economic environmental reasons.

3. In defining its environmental policy, the Community shall take into account:

- the available scientific and technical data;
- environmental conditions in the various regions of the Community;
- the benefits and burdens which may result from action or non-action; "

the economic and social development of the Community as a whole and the balanced development of its regions.

10. Articles 191 and 192 TFEU, which replaced Articles 130s and 130r of the EEC Treaty, contain similar provisions.

¹³ COM(2025)106.final

¹⁴ <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2025/1237/oj/nld>

11. Under Article 19 of the Habitats Directive, only amendments to Annex IV listing the most strictly protected species of the European Union were and are permitted, in so far as they relate to adaptation to ‘technical and scientific progress’. The possibility to amend Bijlage IV therefore exists under Article 19 of the Habitats Directive only for reasons arising from ‘technical and scientific progress’. This means, among other things, that under Article 19 of the Habitats Directive, economic damage caused by the wolf or an increase in conflict situations resulting, inter alia, from human disturbance of the wolf must not and may not lead to the amendment of Annex IV to the Habitats Directive.
12. Important principles of European law are, inter alia, according to the case-law of the Court of Justice of the European Union (hereinafter: the precautionary principle, the adage ‘*lex specialis derogat legi generali*’, the principle of the statement of reasons, in relation to environmental policy, including environmental legislation, in particular the requirement to take into account ‘the available scientific and technical data’, the principle of proportionality and the principle of legal certainty. Furthermore, Article 191 TFEU provides that European policy on the environment aims at a ‘high level of protection’ and, pursuant to paragraph 2, must be based on the precautionary principle. In doing so, account must be taken of the ‘available scientific and technical data’ pursuant to Article 191(3) TFEU.
13. The Court of Justice consistently stresses the importance of scientific substantiation and precaution in the case-law on species protection under the Habitats Directive, including with regard to the wolf. For example, in a Finnish case of 10 October 2019 concerning the wolf (Case C-674/17, *Tapiola*, paragraph 45), the Court of Justice ruled that decisions to derogate from the strict protection under the regime of Annex IV should be based on ‘accurate scientific evidence’ and the precautionary principle¹⁵.
14. Accordingly, the Advocate General in Case C-601/22, *WWF Austria*, states in point 55 of the Opinion: “If it were possible to remove a species from the attachments from which it derives its protection, its conservation status should be favourable. In accordance with the precautionary principle, the removal of a species from those annexes is possible only when its favourable conservation status is established (that is to say, when there are no temporary fluctuations in the population of that species) and there is reasonable evidence that the factors causing the unfavourable status no longer apply.’
15. In the meantime, by decision of 5 June 2025, the Council approved an amendment to the Habitats Directive, amending Annex IV of the Habitats Directive to the extent that the wolf has been removed from it, thus rendering the species no longer protected under the strict protection regime of the Habitats Directive. The amended Habitats Directive will enter into force in the foreseeable future.¹⁶

¹⁵ Fleurke and Trouwborst, ‘On an anti-wolf mission, Commission ignores science and law’, European Law Blog, <https://www.europeanlawblog.eu/pub/7w4ku9b6/release/1>

¹⁶ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/06/05/habitats-directive-council-gives-final-approval-to-the-new-protection-status-of-wolves/>

111. GROUNDS FOR THE REQUEST FOR REVIEW

111.1 Admissibility of Fauna Protection with regard to the call for the Council and the present request for revision

16. Contrary to the Council's submissions, Fauna Protection is admissible in calling on the Council to comply with its obligations under Article 19 of the Habitats Directive and to put an end to its negligence by complying with those obligations. Environmental organisations are entitled to defend the protection of the environment and the failure of European institutions to comply with their obligations. Article 10 of the Aarhus Regulation¹⁷ provides that any non-governmental organisation meeting the criteria set out in Article 11 of the Aarhus Regulation is entitled to submit a request for internal review to the EU institution or body which has adopted an administrative act or, in the case of an alleged administrative omission, should have adopted such an act, on the ground that such an act or omission is contrary to environmental law within the meaning of Article 2(1)(f).
17. Failure by the Council to fulfil its obligations under Article 19 of the Habitats Directive constitutes a failure to act contrary to environmental law within the meaning of Article 2(1)(f) of the Aarhus Regulation. The Habitats Directive is based on Article 130s of the Treaty establishing the European Economic Community and seeks to preserve, protect and improve the quality of the environment, including the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora, 'an essential objective of general interest pursued by the Community in accordance with Article 130r of the Treaty', according to the first recitalⁱⁿ the preamble to the Habitats Directive. This objective, now enshrined in Article 191 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), is also pursued by a high level of protection of endangered species and the guarantees provided by Article 19 of the Habitats Directive that a reduction in the level of protection of the species listed in Annex IV to the Habitats Directive cannot be decided lightly and only by unanimity and on the basis of scientific and technical criteria.
18. That therefore De Faunabescherming is also entitled to make a call to the Council for non-compliance with the environmental legislation of the European Union under Article 265 TFEU is therefore evident and is not only part of the *acquis* of the European Union, but also follows from the Aarhus Regulation. A different interpretation, in which environmental organisations could challenge an act, but not – following an admissible call to do so – a failure by a European Union institution would render Article 10 of the Aarhus Regulation meaningless, as regards the right to apply for a review of an institution's failure to comply with obligations under European environmental law.
19. On the basis of its statutory objective, laid down in Articles 2 and 3 of the statutes of De Faunabescherming, and on the basis of its actual activities relating to the protection of wild fauna, it is beyond doubt that De Faunabescherming meets the criteria laid down in Article 11 of the Aarhus Regulation. Fauna conservation has been promoting wildlife since 1975 through information, consultation and participation on government decisions, and campaigning activities for nature protection and against hunting¹⁸. Several times a year the magazine *Argus* is published with the latest state of affairs on policy and activities concerning wild fauna.

17 Regulation (EC) No 1367/2006 of the European Parliament and of the Council of 6 September 2006 on the application of the provisions of the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters to Community institutions and bodies, as amended by Regulation (EU) 2021/1767 of the European Parliament and of the Council of 6 October 2021 amending Regulation (EC) No 1367/2006 on the application of the provisions of the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters to Community institutions and bodies.

18 For activities and campaigns of De Faunabescherming, see the website: <https://faunabescherming.nl/>

20. Since the wolf's return to the Netherlands in 2018, De Faunabescherming has always defended the importance of the wolf's protection in proceedings before the Dutch courts, and De Faunabescherming has always been declared admissible in its objection and appeal against appeal-labelled government decisions concerning the wolf. For example, De Faunabescherming litigated against permits for the deterrence and killing of the wolf¹⁹ and for the designation of De Veluwe as a Natura 2000 site for the wolf²⁰.
21. The conclusion is that De Faunabescherming meets all the admissibility criteria in Article 11 of the Aarhus Regulation, so that De Faunabescherming is not only admissible with regard to this request for review, but was also admissible with regard to the call to the Council by letter of 17 June 2025 to act and comply with the obligations under Article 19 of the Habitats Directive.

III.2 Case-law on secondary powers not applicable

22. In its letter of 18 July 2025 in response to De Faunabescherming's call, the Council stated, by letter of 17 June 2025, that the Court of Justice held that the institutions cannot adopt secondary legal bases and referred to a judgment of the Court of Justice of 1 March 2022 in Case C-275/20, Commission v Council, EU:C:2022:142, paragraph 32. However, Article 19 of the Habitats Directive does not refer to such a 'derived legal basis'. It concerns legislation adopted by the European Union legislator which delegates to the Council the amendments to Annexes to the Habitats Directive, subject to strict conditions laid down in Article 19 of the Habitats Directive and laid down by the legislator. The Council's argument must therefore be rejected and the case-law of the Court relied on by the Council is not applicable.
23. According to settled case-law of the General Court of the European Union, non-governmental organisations may challenge delegated acts of general application, which involve decision-making similarly delegated by the European legislator to an institution. Thus, the amendments to Annex I to Regulation 1107/2009 to be adopted by the Commission by regulation may, as a delegated act, be the subject of a request for review within the meaning of Article 10 of the Aarhus Regulation submitted by a non-governmental organisation, and the Commission's reply to a request for review of such delegated decision may subsequently be referred by the applicant for review to the Court of Appeal. Under Article 10 of the Aarhus Regulation, the right to request review and to bring an action before the European Courts also applies to non-governmental organisations challenging a failure by a European institution to comply with an obligation to act on the basis of a power delegated to that institution. The Council's defence must therefore be rejected as inapplicable in the present case.

¹⁹ See, for example, Rechtbank Gelderland 11 February 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:1143, Rechtbank Gelderland 17 July 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:5708, Rechtbank Gelderland 16 May 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:3843, Rechtbank Gelderland 11 February 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:1143, Rechtbank Gelderland 23 December 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:9454, R, Rechtbank Midden-Nederland 16 September 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:5435, Rechtbank Gelderland 23 May 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:3065, Rechtbank Midden-Nederland 24 January 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:212, Rechtbank Midden-Nederland 27 July 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:4591, Midden-Nederland Rechtbank 22 August 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:4386, Midden-Nederland Rechtbank 1 September 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:4453, Midden-Nederland Rechtbank 13 July 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:3478, Midden-Nederland Rechtbank 22 June 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:2929, Midden-Nederland HYPERLINK "<https://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBMNE:2023:2449>" Rechtbank 26 May 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:2449, Midden-Nederland Rechtbank 30 November 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:4991

²⁰ Court of The Hague 31 July 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:14323

III.3 A Commission proposal to amend Annex IV of the Habitats Directive would be missing

24. The Council further stated in the letter of 18 July 2025 that a Commission proposal would be missing, while Article 19 of the Habitats Directive requires Annex IV of the Habitats Directive to be amended on a proposal from the Commission. In the opinion of De Faunabescherming, this statement is incorrect. The Commission's proposal to the Council of 7 March 2025 amending Annex IV of the Habitats Directive on wolves should²¹ have been considered by the Council as a proposal within the meaning of Article 19 of the Habitats Directive, as this is the only legal procedure for amending Annex IV. Ignoring this provision is not only contrary to the principles of 'good administration' and '*lex specialis derogat legi generali*' but also to the substantive requirements that a Commission proposal under Article 19 of the Habitats Directive must be assessed and which may only be amended at any time in respect of Annex IV, where it is 'necessary' 'to adapt Annex IV of this Directive to technical and scientific progress'. The Council has its own obligation to remain within the framework of Article 19 of the Habitats Directive and cannot hide behind Commission positions on this omission. In substance, the obligations under Article 19 mean that a threshold has been set in the Habitats Directive to exclude frivolous amendment, for example on political grounds, from Annex IV.
25. The wolf is still not in a favourable conservation status, so that Article 19 of the Habitats Directive in principle precludes the removal of the wolf from Annex IV. Indeed, scientific and technical data indicate that it is still necessary to protect the wolf strictly, which follows from the placing of this species in Annex IV. The Council has therefore infringed both the prescribed procedure and the substantive criteria applicable to the amendment of Annex IV by not following the prescribed path of Article 19 of the Habitats Directive, but by using the legislative procedure in which those strict criteria of necessity based on scientific and technical data from Article 19 of the Habitats Directive were wrongly and contrary to the aforementioned principles.

III.4 Infringement and conflicting response of 18 July 2025 under Article 191 TFEU and struggle with the legal principles of the Union

26. Fauna Protection considers that, on the basis of Article 19 of the Habitats Directive, the Council, following the Commission's proposal of 7 March 2025 to amend Annex IV of the Habitats Directive by removing the wolf from it, was obliged and is required to take a delegated decision that complies with the strict requirements laid down in that provision. Only in this way will a valid decision be taken on the Commission's proposal.
27. The amendment to the Habitats Directive agreed by the Council on 5 June 2025 should not only be considered to be in breach of Article 191 TFEU, which requires that amendment to be disapplied or dismissed as ineffective or without legal effect; this amendment to the Habitats Directive cannot be applied on the basis of the principle *lex specialis derogat legi generali*. Since Article 19 of the Habitats Directive contains specific and mandatory requirements for the amendment of Annex IV to the Habitats Directive, the procedure laid down in Article 19 should be followed, following the Commission's proposal to remove the wolf from that Annex. In such cases, it is necessary to apply the *lex specialis* which takes precedence over the *lex generalis*²². The *lex generalis* here is the amended Habitats Directive, whereby, through the ordinary legislative process and by a simple majority vote, the wolf has been removed from Annex IV.

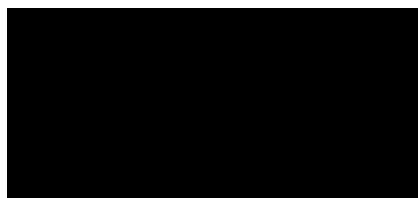
²¹ Commission proposal of 7 March 2025, COM(2025) 106 final.

²² See, inter alia, CJEU, Parliament v Council C-48/14 and Germany v Parliament and Council C-233/94

28. The circumvention of the specific decision-making procedure in Article 19 of the Habitats Directive also infringes Article 191 TFEU. Under that provision, ‘the available scientific and technical data’ must always be taken into account when defining the policies of the European Union. This provision has been implemented in Article 19 of the Habitats Directive and this provision cannot therefore be set aside with regard to the wolf. On the basis of the available technical and scientific data, it is established that the wolf is not in a favourable conservation status. This follows from the Commission’s latest reporting of December 2023, which has been discussed above. The incorrect and unlawful non-application of Article 19 of the Habitats Directive also infringes that requirement which a decision amending Annex IV under the Habitats Directive must always comply with. The Council therefore remains under an obligation to examine the Commission proposal in the light of the requirements of Article 19 of the Habitats Directive, which implements the relevant criteria of Article 191(3) TFEU and – previously – Article 130r of the EEC Treaty, since, under Article 19 of the Habitats Directive, the Council can only decide unanimously to amend Annex IV as regards ‘Amendments necessary to adapt Annex IV to technical and scientific progress (...)’. Moreover, Article 19 of the Habitats Directive is unchanged and still applies to all Annex IV species.
29. It has already been explained that in view of the serious threats to which the wolf is still exposed in the European Union and the conservation status of the wolf in the vast majority of the territory of the European Union, the amendment of Annex IV of the Habitats Directive does not meet the required requirements. This is all the more so since, under the Habitats Directive, Member States are also subject to the obligation to protect species in a favourable conservation status by strictly protecting species listed in Annex IV.
30. In addition, the lack of research into ‘technical and scientific progress’ on the wolf violated the principles of proportionality and proportionality by the Council. Although, from a scientific point of view, the wolf still needs the strict protection provided for in Annex IV, the protection provided by the removal of the wolf from Annex IV has been scaled down. This is also contrary to the precautionary principle fully applicable to the protection of wolves under Article 191 TFEU.
31. To set aside by legislation the specific protection under Article 19 of the Habitats Directive of a species of Annex IV, here: the wolf, which, contrary to the legislature’s provision in this unchanged Article 19 of the Habitats Directive, does not require proof of the need to weaken protection on the basis of scientific and technical data, is not only contrary to Article 191(2) and (3) TFEU, but also to the principles of legality and legal certainty.

CONCLUSION

The request for revision of De Faunabescherming is admissible. Following this request for review, the Council should take a decision and review the letter of 18 July 2025 as well as the Council’s continuing failure to act under Article 19 of the Habitats Directive and decide on this request for review in accordance with the grounds set out above on behalf of De Faunabescherming.



Bondine Kloostra