



Wie beschermt het wild zwijn tegen het nulstandbeleid?

Dries Elskamp,

student 831395544.

begeleider: professor Kees Bastmeijer

professor Rein de Wilde

examinator: professor Huub Spoomans

scriptie: Open Universiteit

ingediend: 23 november 2017



Voorwoord

Controversieel is het wild zwijn altijd geweest. Ook deze eindschrijftie over het wild zwijn en het nulstandbeleid is niet zonder discussie, bloed, zweet en tranen tot stand gekomen. Mijn dank gaat uit naar professor Kees Bastmeijer van de Tilburg University die een impasse in de begeleiding heeft doorbroken en wel de juiste weg heeft gewezen naar de eindstreep. Voorts wil de schrijver professor Rein de Wilde van de Open Universiteit bedanken voor zijn hulp en mediation, Jan Stenvert voor morele steun en eindredactie en Gerrit van Vemde voor zijn natuurfoto's.

Andries Elskamp,
Epe; oktober 2017.

Foto's titelpagina:
Gerrit van Vemde
gemaakt december 2015
in De Dellen te Epe.

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
Hoofdstuk 1 Inleiding	7
Hoofdstuk 2 De juridische status van het wild zwijn	9
2.1. Geen bedreigde diersoort	9
2.1.1. Biodiversiteitsverdrag	9
2.1.2. Verdrag van Bern	12
2.1.3. Habitatrictlijn	13
2.1.4. Flora- en faunawet	15
2.1.5. Wet natuurbescherming	16
2.2. Gebiedsbescherming	19
2.3. Conclusie	20
Hoofdstuk 3 Nulstandbeleid in Nederland	21
3.1. Inleiding	21
3.1.1. Oorsprong nulstandbeleid	21
3.1.2. Planmatig en gecontroleerd	22
3.1.3. Gevolgen van een nulstand	23
3.2. Decentralisatie naar provincies	26
3.2.1. Nulstandbeleid per provincie	27
3.2.2. Kansencarta wild zwijn	30
3.3. Conclusie	33
Hoofdstuk 4 Populatiebeheer wilde zwijnen	34
4.1. De hoofdrolspelers	34
4.1.1. Faunabeheereenheden	34
4.1.2. Wildbeheereenheden	35
4.1.3. Provincies	36
4.2. Regelingen	37
4.2.1. Belangen	38
4.2.2. Maatwerk	38
4.2.3. Faunafonds	40

4.3. Rechtsbescherming	42
4.3.1. Beschikkingen	42
4.3.2. Plannen	43
4.4. Conclusie	44
Hoofdstuk 5 Jacht en beheer in Duitsland	46
5.1. Bundesjagdgesetz	46
5.1.1. Kernbegrippen	47
5.1.2. Verschillen per deelstaat	48
5.1.3. Succesformule	48
5.2. Jacht in Nederland	49
5.3. Conclusie	50
Hoofdstuk 6 Toetsing	52
6.1.1. Normen voor toetsing	52
6.1.2. Gunstige staat van instandhouding	53
6.1.3. Welke populaties?	54
6.1.4. DNA-onderzoek	55
6.1.5. Minimale populatieomvang	58
6.2. Beoordeling	58
6.3. Alternatieven	60
Hoofdstuk 7 Eindconclusie	63
Hoofdstuk 8 Bijlagen	65
1. Vijf vragen aan onafhankelijk voorzitter Gert Verwolf van faunabeheereenheid Gelderland.	
2. Opinie ecooloog Hugh Jansman van Alterra Wageningen WUR.	
3. Vijf vragen aan coördinator projecten en beheer Arjen Simons van Stichting Het Brabants Landschap.	
Literatuurlijst	71
Jurisprudentie	77

Samenvatting

Wilde zwijnen die in de avond- en nachtelijke uren een ommetje maken over het Leidseplein in Amsterdam op zoek naar lekkere hapjes. Een stevige 'knor' klinkt wanneer mensen al te dicht in de buurt komen. Bij het krieken van de dageraad verdwijnen de wilde zwijnen in bosschages van het Vondelpark. Is dit sciencefiction dan wel een horrorscène uit niet-uitgegeven werk van Simon Carmiggelt? Allerminst. In de stedelijke agglomeratie van Berlijn hebben zich duizenden wilde zwijnen genesteld en zijn dit welhaast dagelijkse taferelen. Deze dieren zijn gewend geraakt aan de aanwezigheid van mensen. De situatie in Berlijn mag illustratief zijn voor de opmars van het wild zwijn in Europa en ook in Nederland.

Met de explosieve groei van het aantal wilde zwijnen in vooral Gelderland, Limburg en Noord-Brabant moet geconstateerd worden dat een nulstandbeleid voor wilde zwijnen niet langer effectief is. Het nulstandbeleid zoals dat in 1993 door het rijk is vastgesteld heeft niet kunnen verhinderen dat het wild zwijn inmiddels vaste voet aan de grond heeft gezet in meerdere natuurgebieden buiten de officiële en traditionele leefgebieden de Veluwe en de Meinweg. Volgens ecologen en biologen van Alterra Wageningen WUR betreft het een natuurlijke herkolonisatie en zijn de ontstane populaties zelfstandig, in beginsel levensvatbaar en als vitaal te beschouwen. Deskundigen voorspellen dat andere gebieden en provincies eveneens met een explosie van wilde zwijnen te maken krijgen.

Nederlandse provincies staan bepaald niet te popelen om het wild zwijn meer leefruimte te bieden. Limburg en Noord-Brabant houden vast aan een formeel en juridisch nulstandbeleid, maar erkennen tegelijkertijd dat het tij in de praktijk nauwelijks meer is te keren. Zelfs de jaarlijkse aanwas van wilde zwijnen lijkt niet te stuiten. Grote vraag is of het nulstandbeleid in juridische zin nog wel houdbaar is. Voor beantwoording van die vraag zijn vooral internationale verdragen en Europese richtlijnen en uitgangspunten van belang. Per slot van rekening wordt het natuurbeschermings- en soortenbeleid in Nederland in hoge mate bepaald door verdragen en richtlijnen. Daarmee zijn we tegelijkertijd bij de centrale vraag in deze scriptie terecht gekomen: *'Is het Nederlandse nulstandbeleid voor het wild zwijn verdedigbaar in het licht van verplichtingen die voortvloeien uit verdragen, Europese Habitatrichtlijn en de Nederlandse Wet natuurbescherming?'*

Zoals bij vele maatschappelijke vraagstukken het geval is kan een volmondig 'ja' dan wel 'nee' niet aan de orde zijn. Natuurbeschermingsbeleid vraagt een genuanceerd en wetenschappelijk onderbouwde aanpak. Het Biodiversiteitsverdrag van Rio de Janeiro is hier heel duidelijk in.

Angst, vooroordelen, schade, deelbelangen of traditie zijn niet langer beleidsbepalend. Andere normen zijn ervoor in de plaats gekomen: behoud en herstel van biodiversiteit, duurzaam gebruik en duurzame ontwikkeling en in het soortenbeleid staat de intrinsieke waarde van wilde dieren centraal. Binnen het concept van intrinsieke waarden is het nut van wilde dieren voor de mens niet meer bepalend en van belang voor de juridische status van het dier.

Nederland en de Europese Unie hebben de normen en uitgangspunten van het Biodiversiteitsverdrag onderschreven en ingepast in het nationaal en Europees natuurbeleid. De Wet natuurbescherming en de Rijksnatuurvisie 2014 propageren herstel van en leven met respect voor natuurwaarden. Binnen dat licht bezien is het nulstandbeleid achterhaald en kan een weinig genuanceerd algemeen afschotbeleid van wilde zwijnen buiten de Veluwe en de Meinweg niet meer aan de orde zijn. Wilde zwijnen zijn beschermde dieren en eisen hun aandeel in natuur en landschap op en herstellen daarmee een historische en natuurlijke situatie. In plaats van een nulstandbeleid zou een wetenschappelijk onderbouwd beheer van ook nieuwe populaties wilde zwijnen op z'n plaats zijn, waarbij aanleg van corridors tussen de verspreide en qua omvang beperkte leefgebieden de vitaliteit van populaties op langere termijn kunnen verbeteren en garanderen. Voorkomen en bestrijding van schade en overlast door een uitgekiend beheer komt dan op de tweede plaats.

Daarmee is het maatschappelijke vraagstuk rond wilde zwijnen en hun opmars in Nederland niet afdoende beantwoord. Vraag blijft waar de grenzen van acceptatie liggen en waar de aanwezigheid van wilde zwijnen in alle redelijkheid en gemotiveerd als onwenselijk is te beschouwen. In een klein en dichtbevolkt land als Nederland is het aanwijzen van nulstandgebieden in beginsel niet onredelijk of disproportioneel. Een dergelijk beleid vergt wel ecologisch maatwerk en dat is veel meer dan enkel een geografische afbakening van slechts twee erkende leefgebieden. Maatwerk en wilde zwijnen de ruimte geven waar het kan past naadloos binnen Europese en internationale afspraken en uitgangspunten. Een algemeen en ongenueanceerd nulstandbeleid is niet meer van deze tijd en ook juridisch niet langer houdbaar.

Hoofdstuk 1 Inleiding

Weinig in het wild levende dieren in Nederland hebben zo weinig leefruimte tot hun beschikking als het wild zwijn (*Sus scrofa*). Enkel op de Veluwe en in Nationaal Park de Meinweg in Limburg worden wilde zwijnen getolereerd en dan nog voor een nauwkeurig afgebakend aantal. In overige delen van Nederland geldt een nulstand. In de praktijk betekent dit in veel gevallen eenvoudigweg afschot van wilde zwijnen.

Over het nulstandbeleid bestaat veel discussie en onduidelijkheid.¹ Natuurmonumenten² en leden van deze organisatie pleiten voor opheffing van het nulstandbeleid en het aanwijzen van meer leefruimte voor wilde zwijnen.³ Ecologen zien wilde zwijnen her en der oprukken en menen dat handhaving van het nulstandbeleid eigenlijk geen optie meer is.⁴ Fauna- en wildbeheereenheden constateren dat de beleving van in het wild levende hoefdieren en met name wilde zwijnen indrukwekkend is gegroeid.⁵ Het zien van wild is een toeristische attractie geworden en beheerders van natuurterreinen oordelen niet langer uitsluitend negatief over het wild zwijn. De meeste provincies daarentegen wensen geen wilde zwijnen binnen hun grenzen. Ook landbouworganisaties en jagersverenigingen streven naar handhaving van een nulstandbeleid, gezien ook de aard van het beestje als bodemwroeter en schadeveroorzakend zoogdier.

Het voorgaande laat zien dat de discussie over het nulstandbeleid sterk wordt omgeven door meningen en pleidooien die gebaseerd zijn op emotie en belangen. Deze scriptie wil aan dit bredere debat een bijdrage leveren vanuit een juridisch perspectief, waarbij expliciet aandacht bestaat voor het internationale en Europese recht. Natuurbeschermingsrecht en –beleid dragen immers steeds meer een mondiaal karakter. Tevens zijn de Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn in belangrijke mate bepalend geweest voor de ontwikkeling van natuurbeschermings- en omgevingsrecht in Nederland.

Tegen deze achtergrond staat in deze scriptie de volgende onderzoeksvraag centraal:

¹ Guldmond, Dijkman en Keuper 2015, p. 4, p. 7 en p. 9. Tevens: HR 3 november 2015, ECLI:NL:PHR:2015:2460. Tevens: HR 3 november 2015, ECLI:NL:PHR:2015:2464.

² <www.natuurmonumenten.nl> onder natuurbeleid, onder standpunten, onder wilde zwijnen.

³ Buijs & Langers 2013, p. 2 - 3.

⁴ Groot Bruinderink en Dekker 2010, p. 105. Tevens: Jansman 2014, opinie p. 39.

⁵ Faunabeheereenheid Gelderland 2014 - 2019, p. 1. Anders: 'Beleidsnota edelhert, damhert en wild zwijn provincie Utrecht' (vastgesteld 30 januari 2012) p. 18: „Wilde zwijnen hebben een geringe belevingswaarde voor recreanten.”

'Is het Nederlandse nulstandbeleid voor het wild zwijn verdedigbaar in het licht van verplichtingen die voortvloeien uit verdragen, de Europese Habitatrichtlijn en de Nederlandse Wet natuurbescherming?'

Ten behoeve van de beantwoording van deze centrale vraag wordt eerst gekeken naar de juridische bescherming die het wild zwijn geniet onder het bestaande recht. Vervolgens worden de achtergronden en de inhoud van het nulstandbeleid in Nederland besproken (hoofdstukken 3 en 4), waarbij voor een nog beter begrip een vergelijking wordt gemaakt met Duitsland (hoofdstuk 5). Vervolgens volgt op basis van dit goede begrip van de bescherming van het wild zwijn en het Nederlandse nulstandbeleid de toetsing conform de centrale vraag (hoofdstuk 6). Afgesloten wordt met een kernachtige conclusie met antwoord op de centrale vraag (hoofdstuk 7).

Daarmee kent dit onderzoek de volgende subvragen:

Beschermde status wild zwijn:

a. Welke bescherming geniet het wild zwijn onder het Biodiversiteitsverdrag, het Verdrag van Bern, Habitatrichtlijn en de Nederlandse Wet natuurbescherming? (hoofdstuk 2)

Goed begrip van het Nederlandse nulstandbeleid:

b. Wat zijn de achtergronden van het Nederlandse nulstandbeleid en hoe is dit beleid inhoudelijk vormgegeven? (hoofdstuk 3)

c. Hoe krijgt dit nulstandbeleid meer concreet vorm in populatiebeheer op grond van de geldende Nederlandse wet- en regelgeving? (hoofdstuk 4)

Uitstap: de positie van het wild zwijn in Duitsland (mede ten behoeve van het goede begrip van het nulstandbeleid in Nederland)

d. Wat is de positie van het wild zwijn in het Duitse natuurbeschermingsrecht? (hoofdstuk 5)
Door het Nederlandse nulstandbeleid vervolgens te toetsen aan de beschermende status wordt een antwoord verkregen op de centrale onderzoeksvraag. (hoofdstuk 6)

Wat betreft onderzoeksmethode wordt opgemerkt dat het onderzoek primair is gebaseerd op onderzoek naar internationale, Europese en nationale wetgeving, jurisprudentie en literatuur. Een overzicht van de gehanteerde bronnen is in een bijlage bij deze scriptie opgenomen.

Hoofdstuk 2 Juridische status van het wild zwijn

2.1. Geen bedreigde diersoort

Het wild zwijn (*Sus scrofa*) behoort tot de oorspronkelijk en in het wild levende diersoorten in Nederland.⁶ Dat betekent dat het wild zwijn van nature voorkomt en onderdeel is van de fauna in Nederland. Overigens is dit niet altijd en eeuwenlang onafgebroken het geval geweest. Aangenomen wordt dat het wild zwijn als gevolg van vervolging en overbejaging rond 1826 in Nederland nagenoeg is uitgestorven.⁷ De eerste herintroductie van het wild zwijn vond plaats in 1904 in Kroondomein Het Loo, hoewel waarschijnlijk ook spontane infiltratie van wilde zwijnen vanuit België en Duitsland heeft plaatsgevonden. De IUCN, International Union for Conservation of Nature, ziet geen bijzondere bedreigingen voor het Europese wild zwijn, afgezien van lokale als gevolg van overbejaging.⁸ Het wild zwijn staat evenmin op de Nederlandse rode lijst van bedreigde diersoorten. De vermelding van het wild zwijn in de categorie 'gevoelig' in 1994 is door Zoogdierenvereniging VZZ in het basisrapport van 2006 als onjuist betiteld en gecorrigeerd.⁹

Voor de juridische status van het wild zwijn zijn met name van belang: het Biodiversiteitsverdrag van Rio de Janeiro, het Verdrag van Bern, de Europese Habitatrichtlijn en nationale wetgeving vooral neergelegd in de Flora- en faunawet (oud), Natuurbeschermingswet 1998 (oud) en de Wet natuurbescherming¹⁰ die de eerste twee genoemde wetten heeft geïntegreerd en vervangen.

2.1.1. Biodiversiteitsverdrag

Het Biodiversiteitsverdrag van Rio de Janeiro¹¹ stamt uit 1992 en is medio 1993 in werking getreden. Het Verdrag inzake Biologische Diversiteit (Convention on Biological Diversity, CBD)

⁶ <www.zoogdierenvereniging.nl> onder zoogdieren, onder evenhoevigen, onder wild zwijn.

⁷ Groot Bruinderink en Dekker 2010, p. 17 - 21.

⁸ IUCN, International Union for Conservation of Nature (<www.iucnedist.org>).

⁹ Zoogdierverseniging VZZ 2006.

¹⁰ De Wet natuurbescherming heeft blijkens de wetstechnische informatie geen afkorting. In de literatuur is Wnb als afkorting gangbaar geworden.

¹¹ <www.cbd.int.com>.

is via een conferentie van de Verenigde Naties tot stand gekomen. De EG en Nederland hebben het verdrag in 1992 ondertekend¹² en in 1994 geratificeerd.¹³ In de preambule en artikel 1 van het verdrag staan de doelstellingen: behoud van biologische diversiteit, duurzaam gebruik van haar onderdelen en rechtvaardige verdeling van het voordeel dat verkregen wordt door gebruik van genetische rijkdommen.¹⁴

Het verdrag is te beschouwen als een internationaal antwoord op de mondiale en sterke achteruitgang en uitsterven van soorten en habitats en dus verlies van genetisch en biologisch materiaal. De verplichtingen voor verdragstaten uit onder meer de artikelen 5, 7, 8, 9, 10, 11 en 14 worden afgezwakt door de restrictie 'waar mogelijk en toepasselijk' (as far as possible and as appropriate).¹⁵ Deze restrictie impliceert een zekere beleidsvrijheid voor naties bij de inpassing en uitvoering van verplichtingen.¹⁶ In de juridische literatuur wordt dit als soft law omschreven, maar vrijblijvend zijn de verdragsbepalingen al lang niet meer. Sands spreekt van een framework (princiële basis en uitgangspunten) voor verdere ontwikkelingen en beleid van naties.¹⁷

Het Biodiversiteitsverdrag heeft een belangrijke praktische, politieke en beleidsmatige rol gespeeld bij behoud, bescherming en herstel van milieu en natuurwaarden.¹⁸ In de Nederlandse Wet natuurbescherming is het begrip biodiversiteit opgenomen onder meer in artikel 1.5 lid 2 en lid 3 onder b. In de Rijksnatuurvisie 2014 - 2025 zijn biodiversiteit en duurzame ontwikkeling centrale begrippen.¹⁹ De EU onderschrijft eveneens de doelstellingen van het Biodiversiteitsverdrag en neemt deze als uitgangspunt voor EU-beleid.²⁰

¹² *Trb.* 1992, 164.

¹³ *Trb.* 1994, 169.

¹⁴ Tevens: <www.biodiversiteit.nl>.

¹⁵ Schweisfurth 2006, p. 618 - 621.

¹⁶ Birnie, Boyle & Redgwell 2009, p. 648 - 649. Tevens: Sands e.a. 2012, p. 453 - 461.

¹⁷ Sands e.a. 2012, p. 461. Tevens: Schweisfurth 2006, p. 602 - 604. Tevens: Wallace and Martin-Ortega 2009, p. 226 - 227. Tevens: Boeve en Groothuijse 2016, p. 44. Tevens: Johannesburg Summit 2002, p. 91 - 93. Tevens: *Kamerstukken 11* 2011/2012, 33 348, 3, p. 9, waarbij is aangegeven dat de internationale afspraken gemaakt tijdens de conferentie in Nagoya 2010 (van het Verdrag inzake Biologische Biodiversiteit) en de Europese biodiversiteitsstrategie voor 2020 richtinggevend zijn voor het Nederlandse (natuur- en milieu)beleid.

¹⁸ In Nederland is het tevens een startpunt geweest bij beleid en diverse projecten op terrein van natuur en landschap, energievoorziening, milieu, enzovoorts: <www.biodiversiteit.nl> bijvoorbeeld de aanwijzing van nieuwe natuurgebieden, oprichting van een genenbank en reductie van uitstoot van stikstof; tevens: <www.rijksoverheid.nl> onder onderwerpen, landbouw, natuur en biodiversiteit en onder documenten. Tevens: *Kamerstukken 11* 1996/97, 25 063, 1, p. 1 - 3.

¹⁹ Ministerie van Economische Zaken 2014.

²⁰ <http://ec.europa.eu/environment/nature/index_en.htm> is het startpunt voor zoeken naar EU-beleid op gebied van natuur en biodiversiteit.

Ook een 27-tal milieubeginselen en algemene normen en uitgangspunten zijn in het Biodiversiteitsverdrag bijeen gebracht dan wel daarin gecodificeerd.²¹ Voorbeelden zijn het voorzorgsbeginsel (beginsel 15), samenwerkingsbeginsel²² en het uitgangspunt 'de vervuiler betaalt' (beginsel 16). Het voorzorgsbeginsel is reeds te herkennen in de *Trail Smeltercase*²³ en hard op weg een regel van internationaal gewoonterecht te worden.²⁴ Het voorzorgsbeginsel is opgenomen in onder meer artikel 130R van het Verdrag van Maastricht, tegenwoordig artikel 191 lid 2 van het Werkingsverdrag, en in het begrip 'passende beoordeling' van artikel 6 lid 3 Habitatrichtlijn.²⁵ Een algemeen aanvaarde definitie van het voorzorgsbeginsel ontbreekt echter, nationaal zowel als internationaal. Doel van het beginsel is wel (onvoorziene) milieuschade te voorkomen.²⁶

Het Biodiversiteitsverdrag en de bijbehorende protocollen²⁷ zeggen niets specifiek over het wild zwijn, wel over flora en fauna in het algemeen. De preambule van het Verdrag gebruikt de term *intrinsieke waarde* van biologische diversiteit en alle elementen en organismen die daaronder zijn te rangschikken.²⁸ Het uitgangspunt/filosofie en het concept biologische diversiteit is volgens Birnie, Boyle en Redgwell gebaseerd op herkennen en accepteren van de intrinsieke waarde van elk individueel organisme, ongeacht de (economische) waarde ervan voor de mens.²⁹ Het verdrag schrijft een duurzaam gebruik voor (sustainable use, artikel 2 en 6 van het Verdrag) van alle onderdelen en elementen van ook flora en fauna, zodat deze eveneens voor toekomstige generaties zijn te gebruiken. Het typeert een verandering in gedrag, houding en opvatting van de mens in relatie tot de natuur en natuurlijke hulpbronnen.³⁰

²¹ Brownlie 2008, p. 276 - 279; Wallace and Martin-Ortega 2009, p. 226 - 231. Verklaring van Rio en Agenda 21: <www.ddh.nl/agenda21/rioverklaring/rio.html>.

²² IGH, 9 april 1949, *Corfu Channel (United Kingdom/Albania)*, Judgment, *ICJ Reports* 1949. Uit de uitspraak van het Internationaal Gerechtshof is een plicht voor staten tot het informeren van elkaar en een plicht tot samenwerking te herkennen bij incidenten en grensoverschrijdende overlast. Tevens: *Lake Lanoux Arbitration* 16 november 1957, (*France/Spain*), 12 *R.I.A.A.* 281; 24 *I.L.R.* 101.

²³ *Trail Smelter Arbitration* 11 maart 1941 (*United States/Canada*), 3 *R.I.A.A.* 1907 (1941).

²⁴ Schweisfurth 2006, p. 605. Tevens: Sands e.a. 2012, p. 227 - 228.

²⁵ Timmer 2014, p. 602.

²⁶ Barkhuysen en Onrust 2010, p. 49. Voor interpretatie van het voorzorgsbeginsel: HvJ EU 7 september 2004, ECLI:EU:C:2004:482, r.o. 4 (tevens onder 44 en 58), *AB* 2004, 365 m.nt. C.W. Backes (*Kokkelvisserij*).

²⁷ Waaronder tevens: Strategic Plan voor Biodiversity 2011 - 2020, <www.cbd.int/sp/targets/default.shtml>.

²⁸ Marttia Forci en Tom West 2016, p. 55 - 77. Schoukens en Bastmeijer 2014, p. 6 verwijzen hierbij naar het erkennen van de intrinsieke waarde van alle levensvormen door de UN General Assembly Resolution 37/7 en Annex: World Charter for Nature, 28 oktober 1982.

²⁹ Birnie, Boyle & Redgwell 2009, p. 598 en p. 618.

³⁰ Schoukens en Bastmeijer 2014, p. 4 - 7.

Uit het verdrag zijn normen en verplichtingen te halen die van belang zijn bij faunabeheer en dus ook bij beheer van wilde zwijnen.³¹ De belangrijkste zijn:

- a. artikel 6: opstellen van plannen en beleid voor instandhouding en duurzaam gebruik van biodiversiteit, inclusief de diversiteit binnen en tussen soorten en van ecosystemen;
- b. artikel 7: onderzoek en inventarisatie naar (onderdelen van) biologische diversiteit;
- c. artikel 8: te nemen (bijzondere) maatregelen voor behoud van biotopen, gebieden en beschermde soorten;
- d. artikel 9: herstel en rehabilitatie van beschermde soorten en terugkeer van flora en fauna naar hun natuurlijke (en historische) habitats binnen en buiten beschermde gebieden.³²

Het zijn deze bepalingen uit het Biodiversiteitsverdrag waaraan het nulstandbeleid voor wilde zwijnen kan worden getoetst. Daarbij is artikel 2 van het verdrag van belang. Daarin worden definities en omschrijvingen gegeven van begrippen en concepten als biodiversiteit, duurzame ontwikkeling, ecosystemen, in-situ en ex-situ condities en omstandigheden. Volgens Bastmeijer en Van Vliet is deze definitiebepaling van biologische diversiteit wereldwijd algemeen het meest geaccepteerd.³³

2.1.2. Verdrag van Bern

Het Verdrag van Bern³⁴ uit 1979 beoogt behoud en bescherming van alle in het wild levende plant- en diersoorten en hun natuurlijke leefmilieus in Europa, met speciale aandacht voor bedreigde soorten (artikel 1, 2 en 3 van het Verdrag). Het Verdrag van Bern is een initiatief van de Raad van Europa. Het verdrag is ondertekend door de lidstaten van de Raad van Europa. Nederland heeft het verdrag zonder voorbehoud ondertekend op 19 november 1979 en geratificeerd op 28 oktober 1980.³⁵ Voorts heeft ook de Europese Unie het verdrag ondertekend. De inhoud van het verdrag is vrijwel volledig opgenomen in de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn.³⁶

Ook het Verdrag van Bern gaat uit van de intrinsieke waarde van in het wild levende flora en fauna (preambule van het Verdrag). Artikel 2 van het Verdrag van Bern biedt een

³¹ Van Heijnsbergen 1999, p. 208 - 209.

³² Over het grote belang van herstel van ecosystemen en biodiversiteit: Bastmeijer 2016, p. 387 - 413.

³³ Bastmeijer en Van Vliet 2012, p. 10.

³⁴ Convention on the conservation of European Wildlife and Natural Habitats (1979).

³⁵ *Trb.* 1979, 175. Raad van Europa: <www>coe.int>, onder Democracy, onder Sustainable Democratic Societies en onder Bern Convention.

³⁶ Guidance document 2007, p. 7 - 9. Tevens: Zwier en Meijer 2012, p. 160 - 171.

basisbescherming aan alle in het wild voorkomende soorten. Norm is dat aangesloten partijen ervoor moeten zorgen dat populaties op een voldoende niveau worden gehouden of gebracht dat ligt boven het niveau waarop soorten met uitsterven worden bedreigd. Hierbij moet rekening worden gehouden met ondersoorten, variëteiten en vormen die plaatselijk worden bedreigd. Behoud van natuur, soorten en habitats staat centraal in het Verdrag van Bern, hoewel artikel 11 ook herstel en herintroductie van soorten propageert.³⁷

Wat soortbescherming betreft maakt het Verdrag onderscheid tussen strikt te beschermen diersoorten (appendix 2), te beschermen soorten (appendix 3) en overige soorten. Voor (strikt) te beschermen soorten geeft het Verdrag een heel aantal verboden, waarvan alleen onder bepaalde voorwaarden afgeweken kan worden: wanneer geen andere bevredigende oplossing voorhanden is en het voortbestaan van de betrokken populatie niet in gevaar komt (artikel 9 van het Verdrag).

Het wild zwijn staat niet op de lijst van strikt noch op de lijst van te beschermen diersoorten.³⁸ De zwijnenpopulatie moet alleen minimaal op peil worden gehouden en mag volgens de eerste drie algemene bepalingen niet dalen naar een lager niveau waarbij het voortbestaan van de soort gevaar loopt.³⁹

2.1.3. Habitatrichtlijn

De Habitatrichtlijn⁴⁰ (Hrl) stamt uit 1992 van de toenmalige EG, nu Europese Unie (EU). De richtlijn omvat 24 artikelen en een aantal bijlagen. Inhoudelijk is de richtlijn te splitsen in gebiedsbescherming en soortbescherming.

Richtlijnen van de EU moeten door de lidstaten in nationale wetgeving worden geïmplementeerd. De EU-richtlijnen zijn verbindend wat betreft het te bereiken resultaat.⁴¹

Daarmee is de Habitatrichtlijn naast internationale verdragen leidraad en uitgangspunt bij

³⁷ Bastmeijer 2016, p. 395 - 396 en p. 408 - 409.

³⁸ Over soortbescherming in Nederland en Europa en de relatie met herstel/ontwikkelen van habitats: Van der Velde, Leuven & Lenders 1994, p. 192 - 199.

³⁹ Backes, Boerema, Freriks en Kaajan 2017, p. 36 - 38. Tevens: Bastmeijer, De Bruin en Verschuuren 2007, p. 20 - 22. Tevens: Zwier en Meijer 2012, p. 164 - 165.

⁴⁰ Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (*PbEG* 1992 L.206).

⁴¹ Artikel 288 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, Maastricht 7 februari 1992. Tevens: HvJ EG 7 september 2004, ECLI:EU:C:2004:482, r.o. 5, 6 en 7 (tevens onder punt 65), *M en R* 2005/4, *AB* 2004, 365 m.nt. C.W. Backes (*Kokkelvisserij*).

natuurbeschermingsbeleid in Europa. Nederland heeft de doelstellingen van de richtlijn verwerkt in de Natuurbeschermingswet 1998 (Nbw) en de Flora- en faunawet van 2002 (Ffw). Bij twijfel dienen deze richtlijnen overeenkomstig de uitgangspunten en interpretaties van internationale verdragen en met name het Verdrag van Bern en het Biodiversiteitsverdrag beoordeeld en ingepast te worden.⁴² De Habitatrichtlijn is daarmee te beschouwen als een instrument om doelstellingen en uitgangspunten vanuit verdragen ten uitvoer te brengen.

De richtlijn voorziet in aanwijzing van speciale beschermingszones, een samenhangend Europees ecologisch netwerk, onder de benaming Natura 2000 (artikel 1 onder k en artikel 3 e.v. Hrl). In Nederland zijn inmiddels ruim 160 Natura 2000-gebieden ingesteld.⁴³

De hoofddoelstellingen van de Habitatrichtlijn zijn opgenomen in artikel 2 Hrl: waarborgen van de biologische diversiteit door het in stand houden en herstel van de natuurlijke habitats en wilde flora en fauna.⁴⁴ De op grond van de richtlijn genomen maatregelen beogen de natuurlijke habitats en wilde dier- en plantensoorten van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen (lid 2 van artikel 2 Hrl). Voor uitleg van de begrippen instandhouding en staat van in stand houden van de soort zijn de definitiebepalingen van artikel 1 onder a en onder i Hrl van belang. De staat van instandhouding is gunstig wanneer:

- uit populatiedynamische gegevens blijkt dat de betrokken soort nog steeds een levensvatbare component is van de natuurlijke habitat en dat vermoedelijk op lange termijn zal blijven,
- het natuurlijke verspreidingsgebied van de soort niet kleiner wordt,
- er een voldoende grote habitat bestaat en zal blijven bestaan om de populaties van die soort op lange termijn in stand te houden.

Behoud van een gunstige staat van instandhouding van een soort alleen is niet voldoende, de vooruitzichten voor de soort moeten goed zijn.⁴⁵ Het betreft dus soorten van communautair belang (art. 2 lid 2 Hrl) en dat zijn soorten die bedreigd, kwetsbaar, zeldzaam of endemisch zijn en die opgenomen zijn of kunnen worden opgenomen in de bijlagen van de Habitatrichtlijn (art. 1 onder g. Hrl).

⁴² Zwier en Meijer 2012, p. 165. Tevens: Backes, Boerema, Freriks en Kaajan 2017, p. 37. Tevens: HvJ EU 20 januari 2011, nr. C-383/09, conclusie advocaat-generaal nr. 38 en 39 (*Hamster*).

⁴³ <www.natura2000.nl>. Tevens: Backes e.a. 2011 (Natura 2000 in Nederland).

⁴⁴ Guidance EU Environment 2017, onder EU Biodiversity Policy, onder EU Biodiversity Strategy (<http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance_en.htm>).

⁴⁵ Guidance document 2007, p. 9 - 11.

Het wild zwijn wordt niet genoemd in een van de zes bijlagen van de Habitatrichtlijn. Dat houdt in dat het wild zwijn geen bijzondere status heeft en niet behoort tot de strikt te beschermen zoogdiersoorten. Het wild zwijn is daarmee geen prioritaire soort die van communautair belang is (artikel 1 onder g Hrl).⁴⁶ De bescherming is in de Habitatrichtlijn geregeld in de artikelen 12 tot en met 15 Hrl. Maar deze bescherming richt zich op in de bijlagen genoemde plant- en diersoorten. Voor het wild zwijn en andere niet genoemde soorten is niets geregeld. Een en ander betekent niet dat het wild zwijn binnen EU verband niet beschermd is. De EU streeft naar bescherming van alle soorten, hun habitat, broed- en rustplaatsen en fysieke bescherming van individuele exemplaren⁴⁷, maar de Habitatrichtlijn gaat als afgeleid recht en als instrument aan de belangen van het wild zwijn voorbij. Het wild zwijn is nu eenmaal niet zeldzaam en wordt evenmin met uitsterven bedreigd.

2.1.4. Flora en faunawet

In de Flora- en faunawet van 1 april 2002 is het wild zwijn op basis van artikel 4 lid 1 onder a als een in het wild levende en beschermde diersoort aangemerkt.⁴⁸ Voorts maakt dit wetsartikel duidelijk dat het gedomesticeerde varken (het huisvarken) van bescherming is uitgesloten.⁴⁹ Tegelijk is het wild zwijn aangewezen als een diersoort die in delen van het land belangrijke⁵⁰ schade kan aanrichten: art. 65 lid 1 onderdeel b Ffw, en art. 3 en art. 7 lid 10 Besluit beheer en schadebestrijding dieren, een algemene maatregel van bestuur.⁵¹

De status van een beschermd dier houdt in dat alles wat schadelijk is voor de beschermde soort in principe verboden is.⁵² Met andere woorden: de dieren behoren met rust te worden gelaten.⁵³ Alleen de zwarte en bruine rat en de huismuis zijn van bescherming uitgezonderd. Naast de algemene zorgplicht in artikel 2 Ffw zijn de verbodsbepalingen ten aanzien van beschermde dieren en planten neergelegd in hoofdstuk 3 Ffw van toepassing.

⁴⁶ Guidance document 2007, p. 8 - 9. Tevens: HvJ EU, 14 juni 2007, C-342/05 (*Commissie/Finland*) met name overwegingen 24 en 29 over een wel strikt beschermd dier, de wolf; AB 2007/318.

⁴⁷ Europa.eu, onder environment, onder nature en biodiversity, onder EU nature law en onder Species protection (<http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/index_en.htm>).

⁴⁸ *Stcrt.* 2001, 220, bijlage 1.

⁴⁹ Tevens: artikel 3 onder c van het Besluit aanwijzing dier- en plantensoorten Flora- en faunawet.

⁵⁰ Voor interpretatie van het begrip belangrijke schade: ABRvS 21 maart 2007, 200606996/1, ECLI:NL:RVS:2007:BA1175, r.o 2.9, JM 2007/88 m.nt. L. Boerema; *M en R* 2007, 66 m.nt. C.J. Bastmeijer.

⁵¹ *Stb.* 2000, 521 (*kamerstukken* 33 348) en nadien vele malen gewijzigd onder meer *Stb.* 2005, 462.

⁵² Rijksdienst voor ondernemers Nederland: <www.rvo.nl>, onder onderwerpen, agrarisch ondernemen, beschermde-planten-dieren-en-natuur en onder beschermde dieren.

⁵³ *Kamerstukken* 11 1995/96, 23 147, 7, p. 5.

De Flora- en faunawet heeft als uitgangspunt de intrinsieke waarde van alle in het wild levende soorten.⁵⁴ De wetgever interpreteert het begrip intrinsieke waarde in die zin dat elk dier een eigen waarde heeft onafhankelijk van het nut of het belang ervan voor de mens. Wat soortbescherming betreft onderschrijft de Nederlandse wetgever hiermee het biodiversiteitsconcept van het Biodiversiteitsverdrag van Rio de Janeiro.

Overigens kende het wild zwijn ook onder de Jachtwet en ver voor de komst van de Flora- en faunawet al een vorm van bescherming. Het vrouwelijke wild zwijn (zeug) genoot vanaf 1970 een zekere bescherming via een jachtverbod voor de periode 1 februari tot 1 augustus.⁵⁵ De kwalificatie 'schadelijk wild' voor het wild zwijn verdween in 1972 en werd omgezet in het begrip 'grof wild'.⁵⁶ De minister beargumenteerde deze omzetting tevens door te wijzen op wildkerende rasters en omheiningen op met name de Veluwe waardoor veel minder (landbouw)schade optrad dan in het verleden.

In Nederland is binnen de Flora- en faunawet en diverse andere regelingen een complex stelsel van vrijstelling, ontheffing en/of vergunningen ontwikkeld waarbij afgeweken kan worden van de beschermde bepalingen van hoofdstuk 3 Ffw.⁵⁷ Welke regeling van toepassing is hangt af van de aard van de activiteit (beheer, onderhoud dan wel ruimtelijke ontwikkelingen) en de mate waarin dieren beschermd zijn. Met de komst van de Flora- en faunawet is wel een eind gekomen aan de verbrokkelde bescherming van flora en fauna in de periode daarvoor.⁵⁸

2.1.5. Wet natuurbescherming

De Wet natuurbescherming (Wnb) vervangt de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en faunawet en de Boswet en is op 1 januari 2017 in werking getreden. Uitgangspunt is beschermen en ontwikkelen van de natuur, mede vanwege de intrinsieke waarde, en het behouden en herstellen van de biologische diversiteit (art. 1.10 Wnb). Deze formulering en doelstellingen sluiten naadloos aan bij die in het Biodiversiteitsverdrag van Rio de Janeiro.

⁵⁴ *Kamerstukken 11 1995/96*, 23 147, 7, p. 2 - 4. Tevens: art. 1 lid 1 onder a Wet natuurbescherming.

⁵⁵ Beschikking van Minister van Landbouw en Visserij van 25 februari 1970, *Stcrt.* nr. 41.

⁵⁶ *Handelingen 11 1971/72*, 11 757, nr. 3. (memorie van toelichting bij wijziging Jachtwet)

⁵⁷ Bastmeijer, De Bruin en Verschuuren 2007, p. 56 - 57 spreken van moeilijk leesbaar en vermoedelijk lastig te handhaven regelingen. Backes, Freriks en Robbe vinden de regulering van niet strikt te beschermen soorten onnodig ingewikkeld: Backes, Freriks en Robbe 2009, p. 190 en p. 216 - 217.

⁵⁸ Boeve en Groothuijse 2016, p. 13. Tevens: Backes, Boerema, Freriks en Kaajan 2017, p. 28 en p. 205.

De juridische positie van het wild zwijn is in de Wet natuurbescherming in vergelijking met de Flora- en faunawet niet opzienbarend en principiële gewijzigd. Op grond van artikel 3.10 lid 1 onder a van de Wet natuurbescherming geniet het wild zwijn opnieuw een beschermde status. Het artikel verwijst naar bijlage onderdeel A bij de wet waarin het wild zwijn is vermeld als een beschermd zoogdier. Vanzelfsprekend is deze (lichte) bescherming niet meer. Veel soorten staan niet meer vermeld op nationale lijsten. Die soorten vallen enkel nog onder de algemene zorgplicht van artikel 1.11 Wnb.⁵⁹

De dieren op de A-lijst zijn zogenaamde overige soorten. De wet zelf spreekt van andere soorten, dat wil zeggen andere dan de planten en dieren die al in de Habitatrichtlijn (en vogels in de Vogelrichtlijn) dan wel in verdragen als (strikt) beschermd te boek staan. Met deze systematiek volgt de Wet natuurbescherming nadrukkelijker dan voorheen de indeling en beschermingsregimes volgens de Habitatrichtlijn, Vogelrichtlijn en diverse internationale verdragen.⁶⁰

Voor het wild zwijn geldt een verbod tot het opzettelijk doden en vangen (art. 3.10 onder a Wnb) en een verbod op het opzettelijk vernielen/beschadigen van vaste voortplantings- en rustplaatsen. Nieuw ten opzichte van de artikelen 8 tot en met 12 in de Flora- en faunawet is de opname van het woordje 'opzettelijk' in de Wet natuurbescherming⁶¹, zoals dat ook in het Verdrag van Bern (artikel 6) en de Habitatrichtlijn (artikel 12 en 13) gebruikelijk is. Artikel 3.10 lid 2 Wnb verklaart artikel 3.8 Wnb (met uitzondering van het derde en vierde lid) van overeenkomstige toepassing op de overige soorten. Op grond van dit artikel zijn gedeputeerde staten bevoegd ontheffing en provinciale staten bevoegd vrijstelling te verlenen op de verbodsbepalingen. Vrijstelling moet bij verordening(en) en heeft dus een algemeen karakter.⁶² De voorwaarden voor ontheffing dan wel vrijstelling:

1. er bestaat geen andere bevredigende oplossing (art. 3.8 lid 5 onder a Wnb),
2. geen afbreuk wordt gedaan aan het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan (art. 3.8 lid 5 onder c Wnb),

⁵⁹ *Kamerstukken 11 2011/2012*, 33 348, 3, p. 66 - 70. Tevens: Backes, Boerema, Freriks en Kaajan 2017, p. 245. Tevens: Onrust en Boerema 2016, p. 1/22 - 11/22.

⁶⁰ *Kamerstukken 1 2015/16*, 33 348, D, p. 17 en p. 36. Tevens: Onrust en Boerema 2016, p. 1/22 - 11/22.

⁶¹ Over de juridische implicaties hiervan: Onrust en Boerema 2016, p. 5/22 en 6/22. Tevens: *Kamerstukken 1 2015/16*, 33 348, D, p. 17. Tevens: Schoukens en Bastmeijer 2014, p. 17 - 19.

⁶² Aan vrijstelling van strikt beschermde soorten worden eisen gesteld: HvJ EG, 8 juli 1987, zaak C-247/85, r.o. 28 p. 3029 (*Commissie/België*).

3. ontheffing/vrijstelling is nodig in verband met bescherming van wilde flora of fauna, voorkoming van ernstige schade aan gewassen etc., in belang van volksgezondheid (ziekten), openbare veiligheid (waaronder verkeersveiligheid) of andere dwingende redenen van groot openbaar belang, en voor onderzoek en/of onderwijs (art. 3.5 lid 5 onder b Wnb).

In aanvulling op de redenen onder 3 geeft artikel 3.10 lid 2 Wnb nog een achttal concrete redenen om vrijstelling te verlenen op verbodsbepalingen.⁶³

Uit artikel 3.15 Wnb blijkt dat grondgebruikers een belangrijke en dominante positie hebben verkregen bij bestrijding van (te verwachten) schade door zowel vogels als dieren. Nationaal en provinciaal zijn vrijstellingen voor bestrijding van schade aan vooral gewassen, flora en fauna en opstallen mogelijk, mits de vogels en dieren niet in hun voortbestaan worden bedreigd. Grondgebruikers kunnen wildbeheereenheden dan wel anderen machtigen de schade te bestrijden.

Voor populatiebeheer zoals dat vooral bij wilde zwijnen aan de orde is zijn de bepalingen van artikel 3.17 en 3.18 Wnb van belang. De afgifte van ontheffingen aan faunabeheereenheden door gedeputeerde staten staat hierbij centraal. Zie verder hoofdstuk 4 Populatiebeheer.

Kortom, er lijken geen wezenlijke verschillen in de juridische status en regelingen voor het wild zwijn in de Wet natuurbescherming in vergelijking met de Flora- en faunawet.⁶⁴ De soort blijft op nationale gronden en vanwege het uitgangspunt van de intrinsieke waarde van dieren beschermd en zowel de voorwaarden als de gronden/motieven voor de afgifte van ontheffingen/vrijstellingen zijn in tact gebleven.⁶⁵ Wel is het beleid van de Nederlandse rijksoverheid overeenkomstig het Biodiversiteitsverdrag en de vervolgenties nadrukkelijk gericht op niet alleen behoud maar ook op herstel van natuurwaarden en uitbreiding van de biodiversiteit. „Kernpunt van de visie is een omslag in het denken: natuur hoort midden in de samenleving thuis en niet alleen in beschermde natuurgebieden”, schrijft het kabinet in de Rijksnatuurvisie 2014 - 2025.⁶⁶

⁶³ De redenen en argumentatie moeten nadrukkelijk onderbouwd zijn: ABRvS 3 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1183, r.o. 9 en 10, *JM* 2017/79 m.nt. L. Boerema. Tevens: Schoukens en Bastmeijer 2014, p. 19 - 23.

⁶⁴ Dat wil niet zeggen dat dit voor elke diersoort opgaat. De das bijvoorbeeld valt terug van strikt naar licht beschermd: Onrust en Boerema 2016, p. 1/22 - 11/22. Tevens: Ministerie van Economische Zaken 2016, p. 6 - 8. Tevens: Kaajan 2016, p. 420 - 426.

⁶⁵ Van Geilswijk in: *T&C Milieurecht* 2016, afdeling 2 Ffw (online, laatst bijgewerkt 26 mei 2016).

⁶⁶ Ministerie van Economische Zaken 2014, afkondiging; tevens p. 12 en p. 22.

(<www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/natuur-en-biodiversiteit/natuurvisie>). Tevens: *Kamerstukken 11* 2011/2012, 33 348, 3, p. 7 - 12.

2.2. Gebiedsbescherming

Wilde zwijnen zijn omnivoren en opportunisten wat voedselkeus betreft en niet gebonden aan een bepaalde natuurlijke/biologische habitat.⁶⁷ Nu verdragen en richtlijnen het wild zwijn als soort niet strikt beschermen is het twijfelachtig of op grond van verdragen en/of richtlijnen (meer) speciale leefgebieden moeten worden aangewezen voor het wild zwijn. Overigens zijn wilde zwijnen mans genoeg om zelf andere leefgebieden te zoeken en te vinden. De opmars van het wild zwijn in Nederland en andere delen van Europa spreekt boekdelen.⁶⁸

De eigenlijke vraag rond het wild zwijn vraagt luidt anders: 'Hoort het wild zwijn niet van nature thuis in grote delen van Nederland en draagt de soort niet bij tot meer en grotere biodiversiteit?' Deze vraag vloeit voort uit het Biodiversiteitsverdrag van Rio de Janeiro. Een eenduidig antwoord is niet te geven. De biologen Vreugdenhil en Van Maanen menen dat wilde zwijnen in niet te grote dichtheden een positief effect hebben op de biodiversiteit in Nederland en met hun wroetgedrag tevens bijdragen aan een natuurlijk bosecosysteem.⁶⁹ In feite is dit een pleidooi voor afschaffing van een algemeen en weinig genuanceerd nulstandbeleid. Groot Bruinderink kan met deze gedachte instemmen, maar waarschuwt toch ook dat wilde zwijnen in te grote dichtheden in bepaalde gebieden een desastreus effect kunnen hebben op de biodiversiteit en flora en fauna.⁷⁰ De vraagstelling is dus ook om te draaien: 'Moeten ten behoeve van andere, wel beschermde en prioritaire soorten wilde zwijnen uit bepaalde gebieden worden geweerd?'

Opvallend is dat in het hele, omvangrijke doelendocument voor Natura 2000-gebied Veluwe het wild zwijn niet eens wordt genoemd. Hetzelfde is het geval voor Nationaal Park de Meinweg in Limburg, eveneens een Natura 2000-gebied. Erkende Habitatsoorten voor de Veluwe waarvoor wel een instandhoudingsdoelstelling is opgesteld zijn onder meer vliegend hert, beekprik, kamsalamander, wespandief, zwarte specht en nachtzwaluw.⁷¹

⁶⁷ Groot Bruinderink en Dekker 2010, p. 33 - 37.

⁶⁸ Jansman 2014, opinie p. 39 (zie bijlage).

⁶⁹ Vreugdenhil en Van Maanen 2010.

⁷⁰ Groot Bruinderink e.a. 2011, p. 53.

⁷¹ Aanwijzingsbesluit Natura 2000-gebied Veluwe, p. 130. Instandhoudingsdoelstellingen zijn ook bij populatiebeheer van hoefdieren van belang: ABRvS 3 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1183, r.o. 9, *JM* 2017/79 m.nt. L. Boerema, waarbij sprake is van negatieve effecten bij te groot aantal dieren.

2.3. Conclusie

Vanuit verdragen en binnen Europese richtlijnen geniet het wild zwijn wel een algemene maar geen bijzondere/strikte bescherming. Dat het wild zwijn niet te boek staat als een zeldzaam en bedreigde diersoort heeft daar veel mee te maken. Wel zijn uit het Biodiversiteitsverdrag van Rio de Janeiro en het Verdrag van Bern meer algemene verplichtingen voor de behandeling van en de juridische status omtrent het wild zwijn af te leiden. Binnen de nationale Wet natuurbescherming is het wild zwijn in navolging van de Flora- en faunawet als een beschermde soort aangewezen. Daarmee erkent de wetgever de intrinsieke waarde van het wild zwijn, in navolging van het biodiversiteitsconcept van het Biodiversiteitsverdrag van Rio de Janeiro en het Verdrag van Bern.

Uit de diverse verdragen en wetten zijn concrete normen en verplichtingen te destilleren waaraan het natuurbeleid en de behandeling van het wild zwijn als diersoort moeten voldoen. In hoofdstuk 6 Toetsing is een overzicht van deze normen en verplichtingen opgenomen. Ook het Nederlandse nulstandbeleid voor wilde zwijnen wordt aan deze normen en verplichtingen getoetst. Wel moet steeds worden bedacht dat verdragen en wetten uitzonderingsbepalingen op verplichtingen bevatten en landen/overheden afhankelijk van omstandigheden beleidsvrijheid gunnen. Desondanks, met name de uitgangspunten en bepalingen in het Biodiversiteitsverdrag zijn voor aangesloten staten al lang niet meer vrijblijvend.



Wroetsporen van wilde zwijnen langs het onverharde deel van de Officiersweg in Epe in de natuurgebieden Majuba en Scherpenberg van Het Geldersch Landschap & Kasteelen. (foto: Andries Elskamp gemaakt 29 september 2017)

Hoofdstuk 3 Nulstandbeleid in Nederland

3.1. Zwijnen niet getolereerd

Het nulstandbeleid voor wilde zwijnen in Nederland stamt uit de periode eind jaren tachtig/begin jaren negentig van de twintigste eeuw en is vastgelegd in de nota Jacht en Wildbeheer.⁷² Het nulstandbeleid houdt in dat buiten de aangewezen gebieden de Veluwe en de Meinweg in Limburg geen in het wild levende zwijnen worden getolereerd.⁷³

3.1.1. Oorsprong nulstandbeleid

De nota Jacht en Wildbeheer is te beschouwen als een reactie van de Nederlandse rijksoverheid op Europese en internationale ontwikkelingen op gebied van jacht, natuur, natuurontwikkeling, biodiversiteit en duurzaamheid.⁷⁴ De nota is gebaseerd op de notitie Grofwildbeheer Veluwe die in 1988 door het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij is opgesteld.⁷⁵ De ontwerpnota Jacht en Wildbeheer is op 15 augustus 1991 bij de Tweede Kamer ingediend en in 1993 door de Tweede Kamer vastgesteld. Voor zover bekend is de nota nooit officieel gepubliceerd.

De nota Jacht en Wildbeheer ligt ten grondslag aan de Flora- en faunawet en de Natuurbeschermingswet 1998. De juridische afdwingbaarheid van de nota mag dan twijfelachtig tot gering zijn (beleid bindt in principe alleen het bestuursorgaan), de feitelijke en praktische betekenis van de nota is niet te onderschatten.⁷⁶ Het nulstandbeleid en het rijksbeleid rond wilde zwijnen is sinds de vaststelling van de nota nauwelijks veranderd en heeft zelfs een rol gespeeld bij het opstellen van Wet natuurbescherming.⁷⁷ Geconcludeerd mag worden dat het nulstandbeleid een heel eigen leven is gaan leiden en nieuwe initiatieven en ontwikkelingen in de weg staat.⁷⁸ Dat is zeker het geval wanneer men bedenkt dat de

⁷² *Kamerstukken 11 1992/93*, 22 980, 1 - 2 (nota Jacht en Wildbeheer).

⁷³ *Kamerstukken 11 1992/93*, 22 980, 1 - 2, p. 40.

⁷⁴ *Kamerstukken 11 1992/93*, 22 980, 3, p. 2.

⁷⁵ *Kamerstukken 11 1992/93*, 22 980, 1 - 2, p. 39.

⁷⁶ Backes, Freriks en Robbe 2009, p. 42. Tevens: *Kamerstukken 11 1996/97*, 23 147, 12, p. 29 - 31.

⁷⁷ *Kamerstukken 11 2011/12*, 33 348, 3, p.170 - 171. Tevens: *Kamerstukken 11 2014/15*, 33 348, C, p. 70.

⁷⁸ Bastmeijer & Van Vliet 2012, p. 25 - 30.

nulstand rijksbeleid is en juridisch gezien niet per definitie mee overgaat naar provincies. We zijn het als normaal gaan beschouwen dat wilde zwijnen alleen in afgesloten gebieden op de Veluwe en de Meinweg voorkomen, zelfs in de rechtspraak.⁷⁹ Feit is dat het wild zwijn een beschermde diersoort is, zowel binnen als buiten de grenzen van de Veluwe en de Meinweg, en dat het doden of vangen van deze dieren wettelijk verboden is (art. 3.10 lid 1 onder a en b Wnb). Het is een misvatting dat wilde zwijnen buiten de Veluwe en de Meinweg vogelvrij zijn. Voor het doden of vangen van wilde zwijnen is ontheffing en een reden nodig, altijd en overal.

Ter illustratie kan het doodschieten van een rotte (groep) zwervende wilde zwijnen zijn die in september 2014 de Zuid-Willemsvaart in Weert (Noord-Brabant) overstak. Drie zwijnen verdronken, drie andere werden door de brandweer levend uit het water gevist. Een ingeschakelde bevoegde bijzondere opsporingsambtenaar schoot de dieren dood, verwijzend naar het nulstandbeleid. De staatssecretaris veroordeelde deze daad en verwees naar de algemene zorgplicht voor dieren (art. 2 Ffw oud, nu art. 1.11 Wnb). De dieren hadden, wanneer geen sprake is van uitzichtloos lijden, naar de Meinweg gebracht moeten worden. Daar zouden ze vallen onder het reguliere populatiebeheer.⁸⁰ Het is goed op te merken dat verplaatsing van de dieren naar de Meinweg wel past in een concept van intrinsieke waarde van elk dier en de normen en voorwaarden binnen het Biodiversiteitsverdrag. Kortom, een nulstandbeleid is niet synoniem voor afschot en rechtvaardigt evenmin een weinig gericht en planmatig opgezet (schade)beheer buiten de Veluwe en de Meinweg.

3.1.2. Planmatig en gecontroleerd

De nota Jacht en Wildbeheer noemt als uitgangspunt dat de rijksoverheid geen actief beleid voert bij (spontane) verspreiding van wildsoorten over het land. Alleen voor het grofwild, waaronder het wild zwijn, ligt dit anders. „Het wilde zwijn kan gezien de schade die het kan toebrengen aan de landbouw en veehouderij, slechts worden gedoogd in terreinen die deugdelijk zijn afgerasterd of waar anderszins is gewaarborgd dat geen verspreiding in de vrije natuur plaatsvindt. Binnen de reguliere leefgebieden van de Veluwe en het Meinweggebied bestaan hieromtrent voldoende garanties”, laat de minister weten.⁸¹ Dat dit uitgangspunt in strijd kan komen met het streven naar grootschalige natuurontwikkeling en de totstandkoming

⁷⁹ Rb. Leeuwarden 22 juni 2006, ECLI:NL:RBLEE:AY4785.

⁸⁰ *Aanhangsel Handelingen 11 2014/15*, 375. Over de herkomst van de wilde zwijnen in Weert en hun DNA-profiel zie De Groot e.a. 2016, p. 7 en p. 23 - 27.

⁸¹ *Kamerstukken 11 1992/93*, 22 980, 1 - 2, p. 40.

van een Ecologische Hoofdstructuur (EHS) zoals dat in het Natuurbeleidsplan 1990 is geformuleerd, wordt door de minister erkend. Maar de minister wenst geen ongecontroleerde verspreiding van het wild zwijn.⁸²

Vraag is of een gecontroleerde uitbreiding van leefgebieden voor het grof wild (edelhert, wild zwijn, damhert en ree) wel tot de mogelijkheden behoort. De minister sluit dit niet uit, maar geeft daarbij wel enkele criteria. Zo mag geen belangrijke schade ontstaan aan gewassen en bossen, (verkeers)veiligheid niet in gedrang komen en moet sprake zijn van blijvende vestiging van nieuwe en levensvatbare populaties. De nota gaat daarbij uit van terreinen met een minimale omvang van 5000 hectare om een in genetisch en sociaal opzicht volwaardige habitat te kunnen bieden.⁸³ Voor de vrije wildbaan op de Veluwe wordt de minimale grootte in verband met minder gunstige voedselomstandigheden op 15.000 hectare gesteld.

Het veranderde denken over natuur en milieu, de jacht en beheertaken komt in de nota Jacht en Wildbeheer tevens tot uiting in het verplicht stellen van beheerplannen. Wildbeheer en afschotvergunningen zijn na 1 januari 1993 enkel nog mogelijk op basis van beheerplannen. Planmatig en gecoördineerd grofwildbeheer is het streven. In gebieden zonder beheerplan of wanneer buiten de aangewezen habitats te weinig inspanningen worden geleverd om een nulstand te bereiken en in tact te houden, zal de minister conform de regeling van ex. art. 54 van de Jachtwet zelf personen aanwijzen en afschotvergunningen afgeven.⁸⁴

Andere beleidsuitgangspunten die in de nota worden opgesomd: (kwalitatieve) verbetering van biotopen, aanleg kleine landschapselementen, voerverbod voor grofwild, instellen van afschotregistratie en afschaffen van de merkenregeling bij vervoer van dood wild.⁸⁵

3.1.3. Gevolgen van een nulstand

Consequentie van een stringent doorgevoerd en gehandhaafd nulstandbeleid voor wilde zwijnen is verminderde biodiversiteit en afwezigheid van interactie tussen soorten in gebieden en ecosystemen waar het wild zwijn niet mag komen. Waar wilde zwijnen wel worden getolereerd schuilt het gevaar van isolatie van populaties. Dat kan onder omstandigheden leiden tot inteeltverschijnselen en verzwakking van dieren en de soort.⁸⁶ Tevens verhindert het

⁸² *Kamerstukken 11 1992/93*, 22 980, 3, p. 21.

⁸³ *Kamerstukken 11 1992/93*, 22 980, 1 - 2, p. 40.

⁸⁴ *Kamerstukken 11 1992/93*, 22 980, 1 - 2, p. 41.

⁸⁵ *Kamerstukken 11 1992/93*, 22 980, 1 - 2, p. 42 - 44.

⁸⁶ Hazebroek & Groot Bruinderink 1994, p. 6 - 9. Tevens: De Groot e.a. 2014, p. 11 - 16.

nulstandbeleid natuurlijke migratie (met name bij voedselschaarste⁸⁷) en dispersie: het uitzwermen van overlopers (jonge volwassen exemplaren) en daarmee herkolonisatie van vroegere leefgebieden.⁸⁸ Hazebroek en Groot Bruinderink waarschuwen in 1994 al voor te kleine leefgebieden en te weinig genetische uitwisselingsmogelijkheden voor wild zwijn, edelhert en damhert. Zij pleiten voor uitbreiding van leefgebieden en verbindingen (corridors) tussen natuurgebieden.⁸⁹

De Meinweg (1800 tot 2000 hectare) en het aansluitende Meerlebroek (200 hectare) staan in open verbinding met het Duitse natuurgebied Maas-Swalm-Nette (5800 hectare), hoewel recente plaatsing van rasters en aanleg van wegen de grensoverschrijdende uitwisseling van wilde zwijnen heeft beperkt.⁹⁰ Streefstand is 380 dieren, waarvan 60 exemplaren in Meinweg en Meerlebroek. Op de Veluwe hanteert faunabeheereenheid Gelderland een streefstand van circa 1350 tot 1500 wilde zwijnen, afhankelijk van de voedselsituatie.⁹¹ Hoewel de Veluwe steeds meer als één, groot aansluitend natuurgebied wordt gezien en veel zogenaamde tussenrasters⁹² zijn verdwenen en wildviaducten zijn aangelegd, verhinderen wegen en rasters rond enkele particuliere landgoederen nog steeds een onbelemmerde uitwisseling van wilde zwijnen.⁹³ Wildviaducten (ecoducten) die de Veluwe met andere delen van Nederland verbinden (bijvoorbeeld het wildviaduct bij Hulshorst/Harderwijk naar de provincie Flevoland) blijven voor wilde zwijnen via hekwerken en rasters gesloten.⁹⁴ Zoals dat ook het geval is bij het ecoduct Tolhuis over de A50 nabij Heerde en Wapenveld.

⁸⁷ Faunabeheerder Gerrit Jan Spek in *Wilde Zwijnen*, Groot Bruinderink en Dekker 2010, p. 41.

⁸⁸ Groot Bruinderink en Dekker 2010, p. 59 - 60. Tevens: De Groot e.a. 2016, p. 23 en p. 41 - 42.

⁸⁹ Hazebroek & Groot Bruinderink 1994, p. 4 - 9. Over ecologische verbindingzones, corridors en structuren: Schipper en Van Montfort 2013, p. 84 - 90. Tevens: Kurstjens, Van Braeckel en Peters 2003, p. 57, p. 90 - 91 en p. 108 (bijlage 3).

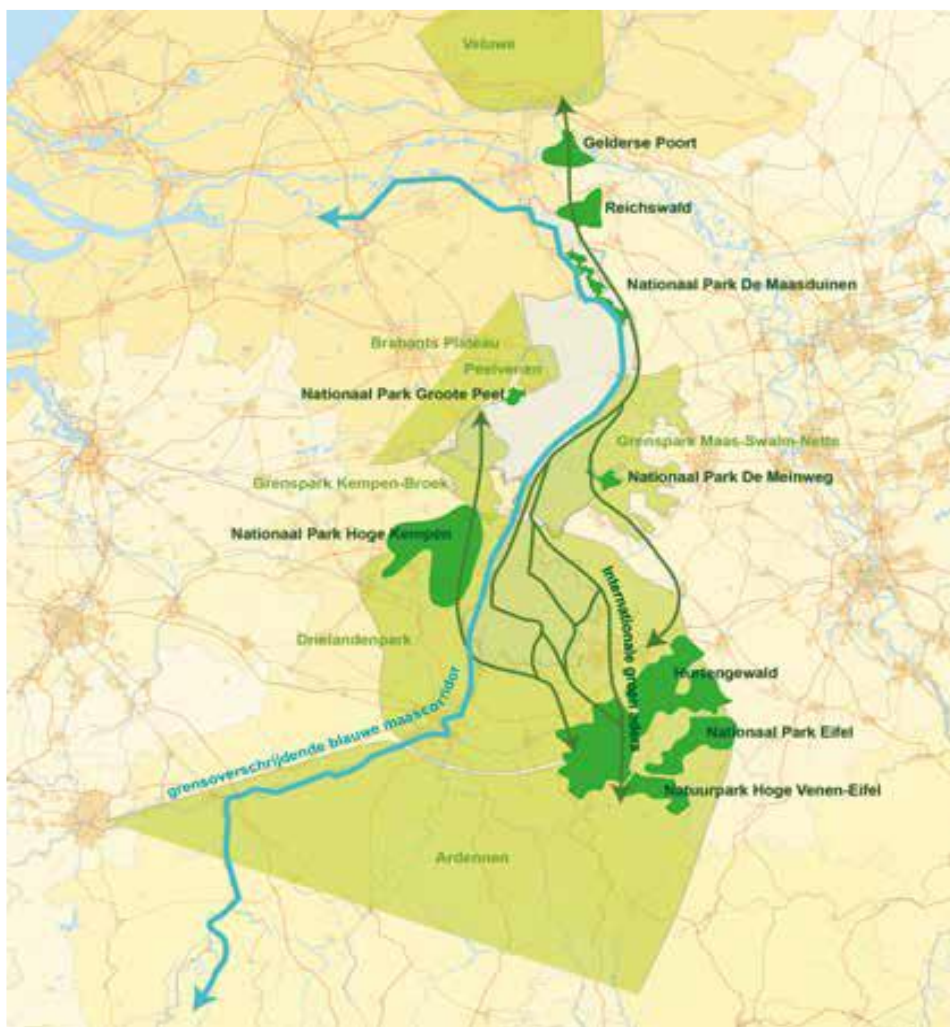
⁹⁰ Faunabeheereenheid Limburg 2015 - 2020, p. 221.

⁹¹ Voor het jaar 2018 geldt een streefaantal van 1340 exemplaren: jaarrapportage 2016/17 en werkplannen 2017/18 van de faunabeheereenheid Gelderland, p. 4. Tevens: faunabeheereenheid Gelderland 2014 - 2019, p. 66 e.v.

⁹² Tussenrasters of binnenrasters worden ook wel eigendomsrasters genoemd. Het zijn veelal hekwerken tussen natuurterreinen waarbij op de eigendoms grens van oudsher ter wille van de jacht en de verpachting daarvan een hekwerk is geplaatst. Buitenrasters scheiden gebieden waar wel en waar geen wilde zwijnen mogen komen.

⁹³ Faunabeheereenheid Gelderland 2014 - 2019, p. 65. Tevens over de verhouding vrije wildbaan en rasters: ABRvS 16 juni 2010 ECLI:NL:RVS:2010:BM7719, r.o. 2.4.2.

⁹⁴ <www.natuurmonumenten.nl/natuurgebied/de-veluwe/ecoducten>.



Nationale en internationale parken in Zuidoost-Nederland. De groene lijnen zijn verbindingen en onderdeel van het Nationale Natuurnetwerk. (bron: Natuurvisie Limburg 2016)

Het instellen van verbindingzones tussen natuurgebieden komt tegemoet aan het uitgangspunt van de Habitatrichtlijn (art. 3 en art. 10 Hrl) en het Biodiversiteitsverdrag om een ecologisch netwerk te vormen waarbij migratie en uitwisseling van soorten mogelijk wordt.⁹⁵ In de Wet natuurbescherming voorziet art. 1.12 in de aanleg van verbindende groenstroken, tegenwoordig Natuurnetwerk Nederland genoemd. Deze ecologische zones vormen een belangrijk instrument voor behoud en herstel van soorten.⁹⁶ De verplichtingen rond de aanleg van een natuurnetwerk en actief soortenbeheer zijn in handen gelegd van provincies en moet tevens in provinciale natuurvisies vorm krijgen. Doel is onder meer de staat van

⁹⁵ De Rijksnatuurvisie 2014 spreekt tegenwoordig van Natuurnetwerk Nederland (vergelijkbaar met de vroegere Ecologische Hoofdstructuur, EHS). Het rijk wil dit netwerk met behulp van provincies zonder oponthoud realiseren: Ministerie Economische Zaken 2014, p. 8 en p. 23 - 25.

⁹⁶ Uylenburg, in: *T&C Milieurecht 2017*, art. 1.12 Wnb (online, laatst bijgewerkt op 1 juli 2017). Tevens: *Kamerstukken 11 2013/14*, 33 348, 5, p. 31 - 34.

instandhouding van in het wild levende soorten en hun habitats te verbeteren (art. 1.13 lid 1 onder b Wnb).

Deskundigen menen dat normaal gesproken jaarlijks 10 tot 20 procent van de voorjaarsstand (van wilde zwijnen en edelherten) gebruik maakt van verbindingszones op zoek naar nieuwe leefgebieden en populaties.⁹⁷ Nauw verbonden met migratie en dispersie, verbindingszones, ontsnippering en gen-uitwisselingsmogelijkheden is de term en het ecologische concept *metapopulatie*, in 1970 opgesteld door de Richard Levins en later onder meer uitgewerkt door de Finse bioloog Ilkka Hanski.⁹⁸ Meerdere kleine populaties kunnen daarbij in stand en genetisch gezien gezond en vitaal worden gehouden door ze onderling te verbinden via aanwijzing en aanleg van groenstroken. Voor een sterk versnipperd land als Nederland met veel kleinere natuurgebieden is het concept metapopulatie van groot belang.

Deskundigen van Alterra⁹⁹ concluderen op basis van ecologisch en DNA-onderzoek dat de zwijnenpopulaties op de Veluwe en in de Meinweg genetisch gezien en in vergelijking met populaties in België en Duitsland vrij arm zijn. Met het verder weghalen van rasters op de Veluwe en het creëren van verbindingszones zal die genetische variatie op termijn wel kunnen toenemen, meent Alterra.¹⁰⁰ Voor de resultaten van het DNA-onderzoek zie hoofdstuk 6 Toetsing.

3.2. Decentralisatie naar provincies

In de Flora- en faunawet verandert de status van het wild zwijn niet meer. Wel wordt het (populatie)beheer van het wild zwijn in handen gelegd van provincies. Grofwildbeheer, schadebestrijding en soortbescherming kan volgens de minister het best plaatsvinden op provinciaal niveau, gezien ook de verschillen in plaatselijke en regionale omstandigheden waar provincies beter van op de hoogte zijn.¹⁰¹

⁹⁷ Groot Bruinderink 2007, p. 7.

⁹⁸ Over metapopulaties en populatiedynamica: Jana Verboom, *Ruimtelijke processen in populaties; de ecologie van netwerkpopulaties*, Alterra Wageningen 2007 (niet gepubliceerd). Tevens: Ilkka Hanski, *Metapopulation Ecology*, Oxford University Press, Oxford (UK), 1999. Tevens: De Groot e.a. 2014, p. 42 - 43. Tevens: Hastings 2013, p. 101 - 106.

⁹⁹ Alterra is het onderzoeksinstituut voor de groene leefomgeving van de universiteit Wageningen. De officiële naam is tegenwoordig: Wageningen Environmental Research: <www.wur.nl>.

¹⁰⁰ De Groot 2016, p. 43 en p. 50.

¹⁰¹ *Kamerstukken 11 1995/96*, 23 147, 7, p. 12. Tevens: brief van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij om de Zwartwild-beheersadviescommissie vanaf 1 januari 1998 op te heffen, *Stcrt.* 1998, 54, p. 9.

Dat met het beheer ook het grofwildbeleid in handen is gelegd van provincies wordt in 2014 bevestigd door staatssecretaris Dijkema op vragen van Tweede Kamerlid Thieme van de Partij voor de Dieren. De staatssecretaris laat in de beantwoording weten dat provincies het nulstandbeleid rond wilde zwijnen kunnen heroverwegen en dat diverse provincies daar ook gebruik van hebben gemaakt. De staatssecretaris verwijst naar het Meerlebroek in Limburg.¹⁰²

3.2.1. Nulstandbeleid per provincie

Het is maar zeer de vraag of provincies wel staan te dringen om het nulstandbeleid voor wilde zwijnen af te schaffen. Vooralsnog is geen enkel natuurgebied in Nederland officieel aangewezen buiten de Veluwe en de Meinweg/Meerlebroek waar wilde zwijnen welkom zijn.

De feitelijke situatie overigens verschilt van de officiële. In de provincie Gelderland heeft zich behalve op de Veluwe een wild-zwijnpopulatie ontwikkeld in natuurgebied Rijk van Nijmegen bij Groesbeek. Deskundigen gaan ervan uit dat de dieren in deze populatie afkomstig zijn uit aangrenzende Duitse natuurgebieden (vooral het immense Reichswald). Opvallend is de grote genetische vitaliteit van wilde zwijnen in deze nieuwe populatie. DNA-onderzoek van Alterra bewijst deze stelling, zie verder hoofdstuk 6.1.4. Het is vooralsnog onduidelijk hoe de provincie Gelderland met deze populatie wil omgaan. Ook het faunabeheerplan voor hoefdieren in Gelderland blijft vaag over de populatie nabij Groesbeek. Voor overige delen in Gelderland geldt een nulstandbeleid.¹⁰³ Een natuurvisie op basis van de Wet natuurbescherming ontbreekt nog in Gelderland. Wel is daartoe een aanzet gegeven met de 'Startnotitie Faunabeleid Gelderland 2018'.¹⁰⁴

De situatie in de provincie Limburg is gecompliceerd. Zowel gedeputeerde staten, provinciale staten als de faunabeheereenheid Limburg gaan uit van een formeel nulstandbeleid buiten de Meinweg/Meerlebroek, maar erkennen tegelijkertijd dat handhaving van dit beleid niet meer mogelijk is. Het beheer is gericht op verminderen van schade en het beheersbaar maken van de aanwezigheid van wilde zwijnen buiten de Meinweg.¹⁰⁵ Daarmee is in feite een soort

¹⁰² *Aanhangsel Handelingen 11 2014/15*, 375, p. 2 - 3.

¹⁰³ Faunabeheereenheid Gelderland 2014 - 2019, p. 9.

¹⁰⁴ Notitie van 22 augustus 2017 (PS2017-502; zaaknummer 2017-003940). In de startnotitie komt de status van de wild-zwijnpopulatie in Groesbeek niet aan de orde.

¹⁰⁵ Faunabeheereenheid Limburg 2015 - 2020, p. 222 - 225 en p. 255 - 256.

gedoogsituatie ontstaan, waarbij de scheiding tussen populatiebeheer en nulstandbeleid niet duidelijk meer is.¹⁰⁶

Het aantal wilde zwijnen in Limburg is volgens de faunabeheereenheid Limburg vanaf 1995 in vele delen van Limburg gestaag toegenomen, ook door aanhoudende immigratie vanuit Duitsland en België en mogelijk eveneens vanuit de Meinweg en uit Noord-Brabant. Het aantal gedode wilde zwijnen (afschot plus valwild) buiten de Meinweg bedroeg in 2009 nog 299 exemplaren en in 2014 in totaal 429.¹⁰⁷ Dit is een veelvoud van het aantal afgeschoten wilde zwijnen in de Meinweg (106 exemplaren in 2014 - 2015). Hoeveel wilde zwijnen in Limburg buiten de grenzen van de Meinweg rondlopen is volgens de faunabeheereenheid moeilijk te schatten, maar het aantal zou al ver over de duizend exemplaren kunnen liggen. De faunabeheereenheid Limburg vreest dat ondanks afschot en verhoogde inspanningen zelfs de jaarlijkse stijging van wilde zwijnen niet meer te stoppen is.

Er zijn volgens Alterra her en der in Limburg zelfstandige wild-zwijnpopulaties ontstaan, vanaf het noorden nabij Groesbeek tot in het zuiden in het Limburgs Heuvelland. Zelfstandig betekent dat deze dieren niet meer zwervend zijn, maar definitief in natuurgebieden zijn neergestreken (zogenaamd standwild) . Een scheiding tussen Limburg en het zuidoostelijke deel van Noord-Brabant (Leenderbos, Groote Peel, Hoge Kempen) is daarbij nauwelijks te maken.¹⁰⁸ De nieuwe populaties zijn veelal redelijk vitaal en levensvatbaar, maar deskundigen van Alterra stellen wel voor deze populaties te faciliteren en onderlinge uitwisselingen mogelijk te (blijven) maken.¹⁰⁹

Het Limburgse provinciebestuur vindt herkolonisatie van wilde zwijnen ongewenst in Limburg en meent dat er geen verplichting is om nieuw gevormde populaties in stand te houden, daarbij verwijzend naar het formele nulstandbeleid van de provincie zelf. „De duurzame staat

¹⁰⁶ Gedogen kan willekeur en ongecontroleerde situaties in de hand werken. Schade door beschermde wildsoorten moet aangetoond worden (door cijfers en de schadehistorie ter plaatse). Uit de hand gelopen wildpopulatie is op zich onvoldoende nauwkeurig en motivering om afschot te verantwoorden: ABRvS 18 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2824, r.o. 6 en 6.1 en 12. In dit arrest betrof het (vermeende extra) schade door grauwe ganzen in de provincie Utrecht.

¹⁰⁷ Faunabeheereenheid Limburg 2015 - 2020, p. 231.

¹⁰⁸ Over potentiële leefgebieden voor wilde zwijnen in Limburg en de consequenties van de aanwezigheid van wilde zwijnen is uitgebreid onderzoek gedaan: Groot Bruinderink e.a. 2011. Tevens: Groot Bruinderink, Lammertsma en Pouwels, *De geschiktheid van natuurgebieden in Noord-Brabant en Limburg als leefgebied voor edelhert en wild zwijn*, Alterra Wageningen 2000, Alterra-rapport 086.

¹⁰⁹ Jansman e.a. 2013, p. 11 - 12 en p. 54 - 55.

van instandhouding is immers al gewaarborgd in de aangewezen leefgebieden”, aldus de visie van gedeputeerde staten van Limburg.¹¹⁰

In de Natuurvisie Limburg 2016 (‘Samen bereiken we natuurlijk meer!’ , vastgesteld door provinciale staten op 10 februari 2017) komt de wild-zwijnproblematiek in Limburg niet meer specifiek aan de orde. De natuurvisie gaat uit van het zoveel mogelijk beperken van schade, onder meer door aanleg en plaatsing van rasters en hekken en verwijst voor populatiebeheer naar afspraken binnen het langjarige faunabeheerplan.¹¹¹

Utrecht wil geen zwijnen binnen de grenzen. Volgens de provinciale ‘Beleidsnota edelhert, damhert en wildzwijn’ zou de Utrechtse Heuvelrug in principe in aanmerking kunnen komen voor vestiging van het wild zwijn en dat zou volgens de nota de biodiversiteit in bepaalde gebieden ten goede komen.¹¹² Provinciale staten van Utrecht houden echter vast aan een nulstandbeleid in de provincie uit vrees voor negatieve effecten en toenemende schade. Tot op heden zijn in de provincie Utrecht slechts enkele wilde zwijnen aangetroffen en is zover bekend voor het eerst in 2010 gewasschade geconstateerd door wilde zwijnen.

Drenthe blijft eveneens vasthouden aan een nulstand voor wilde zwijnen.¹¹³ Het ‘Flora- en faunabeleidsplan voor de provincie Drenthe’ maakt onder voorwaarden wel de komst van edelherten en damherten mogelijk.¹¹⁴ De Vereniging Natuurmonumenten heeft teleurgesteld gereageerd op het handhaven van het nulstandbeleid voor wilde zwijnen in Drenthe.¹¹⁵

Noord-Brabant is de provincie na Gelderland en Limburg met de meeste wilde zwijnen binnen de grenzen. Naar schatting leven enige tientallen tot vele honderden exemplaren in het zuiden en zuidoosten van de provincie, vooral in het Leenderbos en verder in nationaal park De Groote Peel en De Kempen.¹¹⁶ Ook in midden Noord-Brabant, in de omgeving van Chaam en Breda, zijn inmiddels wilde zwijnen gesignaleerd.¹¹⁷ Probleem in Noord-Brabant en Limburg is

¹¹⁰ Visie gedeputeerde staten, bekendgemaakt op 2 februari 2015: faunabeheereenheid Limburg 2015 - 2020, p. 255 - 256.

¹¹¹ Over populaties en de ontwikkelingen daarvan: Groot Bruinderink en Lammertsma 2010, p. 11 - 12. Tevens: De Groot 2016, p. 13 en p. 47 - 48 en Jansman 2013.

¹¹² ‘Beleidsnota edelhert, damhert en wild zwijn provincie Utrecht’, vastgesteld door provinciale staten op 30 januari 2012. Tevens: Groot Bruinderink e.a., *Geschiedenis van delen van de Utrechtse Heuvelrug en naburige uiterwaarden als leefgebied voor edelhert en wild zwijn*, Wageningen 1995, rapport 194 Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek.

¹¹³ Besluit provinciale staten van Drenthe van 17 december 2014.

¹¹⁴ <www.provincie.drenthe.nl> onder onderwerpen, onder natuur en milieu en zoeken op flora- en faunabeleidsplan.

¹¹⁵ <www.natuurmonumenten.nl> onder nieuws en onder Drenthe-geeft-groot-wild-ruim-baan.

¹¹⁶ Over ecologische kansen en vestigingsgebieden voor het wild zwijn in Noord-Brabant: Kurstjens, Van Braeckel en Peters 2003 (Stichting Ark).

¹¹⁷ Bas, *De Stem* 2 augustus 2017.

wel de versnippering van gebieden, waardoor relatief veel potentieel kleine leefgebieden voor hoefdieren aanwezig zijn.¹¹⁸ Provinciale staten van Noord-Brabant hebben zich in de 'Natuur- en Landschapsvisie 2012-2022' uitgesproken tegen aanwijzing van natuur- en leefgebieden voor wilde zwijnen. Volgens gedeputeerde staten en diverse natuurorganisaties echter is een nulstandbeleid voor wilde zwijnen in Noord-Brabant eigenlijk niet meer te handhaven.¹¹⁹

Overijssel voert een nulstandbeleid voor wilde zwijnen. De faunabeheereenheid Overijssel maakt melding van jaarlijkse infiltratie van een aantal wilde zwijnen vanuit populaties op de Veluwe en vanuit Duitsland. Flevoland is een provincie waar (nog) geen wilde zwijnen voorkomen.

3.2.2. Kanskaart wild zwijn

In 2010 hebben de Zoogdierenvereniging¹²⁰, ARK Natuurontwikkeling¹²¹ en Alterra in het kader van 'Het jaar van het wild zwijn' een geografische kanskaart 'wilde zwijnen in Nederland' gepresenteerd. Volgens deze organisaties en de kanskaart zouden in de toekomst tientallen natuurgebieden in Nederland plaats kunnen bieden aan het wild zwijn. Op deze kaart zijn geschikte natuurgebieden met een minimale omvang van 2.000 hectare aangewezen als potentieel leefgebied voor het wild zwijn. Op den duur zouden volgens deze organisaties wilde zwijnen die gebieden op eigen kracht kunnen bereiken, mits ze niet worden gestuit door het nulstandbeleid.¹²²

Het voorzorgsbeginsel zou bij uitbreiding van leefgebieden voor wilde zwijnen een rol kunnen spelen, al dan niet in combinatie met andere beginselen als preventiebeginsel en zorgvuldigheidsbeginsel.¹²³ De vraag of het wild zwijn zelf als een natuurlijke ontwikkeling andere gebieden (her)koloniseert of dat de mens en overheidsbeleid via het (ten dele)

¹¹⁸ Kurstjens, Van Braeckel en Peters 2003, p. 55 - 70.

¹¹⁹ Gedeputeerde staten spreken in 2014 in antwoord op vragen van de Partij voor de Dieren van een dilemma: „Handhaven van het nulstandbeleid lukt niet, maar toekijken zonder maatregelen is maatschappelijk niet acceptabel.” Tevens: <www.noordbrabant.partijvoordedieren.nl> onder vragen en onder vragen-over-wilde-zwijnen.

¹²⁰ De Zoogdierenvereniging is een particuliere natuurbeschermingsorganisatie in Nederland: <www.zoogdierenvereniging.nl>.

¹²¹ ARK Natuurontwikkeling is een Nederlandse stichting die onderzoek verricht en initiatieven neemt op terrein van natuurbescherming en natuurontwikkeling: <www.ark.eu>.

¹²² Kurstjens, Van Braeckel en Peters 2003 noemen 1000 hectare als minimum voor voedselrijke gebieden en 2000 hectare als minimum voor wilde zwijnen voor voedselarme terreinen, p. 57 - 60.

¹²³ HvJ EG 7 september 2004, ECLI:EU:C:2004:482, r.o. 4 (tevens onder 44 en 58) (*Kokkelvisserij*), AB 2004/365 m.nt. C.W. Backes; Tevens: ABRvS 28 januari 1999, ECLI:NL:RVS:AN5937, AB 1999/177 m.nt. C.W. Backes; en ABRvS 12 mei 2000, ECLI:NL:RVS:AN6468, AB 2000/395, m.nt. A.A. Freriks.

afschaffen van het nulstandbeleid nieuwe leefgebieden voor het wild zwijn mogelijk maakt, met mogelijk onomkeerbare gevolgen en schade, kan hierbij een rol spelen. Het zogenaamde hand aan de kraan-principe¹²⁴ om bij te grote schade en risico's ontstane situaties terug te draaien zou uitkomst kunnen bieden. Voor herintroductie van diersoorten is in 2008 rijksbeleid opgesteld.¹²⁵

Ander aspect is de aanvaarding en acceptatie van het wild zwijn in veel meer delen van Nederland dan alleen op de Veluwe en de Meinweg. Stikvoort, Poortvliet en Elands menen dat een beheerplan voor wilde zwijnen (en wolven) rekening moet houden met de risicoperceptie en -acceptatie van de bevolking, dus van omwonenden, belanghebbenden en recreanten.¹²⁶ Een beheerplan dat lijnrecht ingaat tegen opvattingen, gevoelens en ideeën van de bevolking is volgens deze onderzoekers kansloos. De drie onderzoekers hebben zelf een enquête gehouden onder 214 reizigers met het openbaar vervoer en komen tot de voorzichtige conclusie dat de respondenten wolven risicovoller vinden dan wilde zwijnen.¹²⁷ De 'groot wild enquête' van Natuurmonumenten en Alterra leverde bijna 40.000 reacties op. Een meerderheid van de ondervraagden, veelal leden van Natuurmonumenten, heeft geen bezwaar tegen meer leefgebieden voor wilde zwijnen, maar wilde zwijnen schrikken ook af (8 procent van de ondervraagden) evenals wolven (15 procent).¹²⁸ Beide enquêtes zijn overigens gezien de samenstelling en scholing van de ondervraagden niet als representatief voor heel Nederland te beschouwen.

¹²⁴ Vergelijk: *Kamerstukken 11* 2009/2010, 31 581, 13, p. 10 over experimenten en onderzoek naar maatwerkbeheer.

¹²⁵ *Kamerstukken 11* 2007/08, 31 200 XIV, n. 160. Tevens: Smulders e.a. 2006. (Alterra-rapport 1390).
Tevens: Boerema & Van den Brink BV 2016, over de herintroductie van edelherten in Nationaal Park Drents-Friese Wold. Tevens: ABRvS 3 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1183, r.o. 9 en 10, *JM* 2017/79 m.nt. L. Boerema.

¹²⁶ Stikvoort, Poortvliet en Elands 2013, p. 111. Voor draagvlak en acceptatie van nieuwe natuurontwikkelingen en beleid: Ministerie van Economische Zaken 2014, p. 27. Het kabinet spreekt in de Rijksnatuurvisie 2014 van een breekbaar draagvlak voor natuurbeleid.

¹²⁷ Vergelijk tevens: Jelle Hilbers, Susan Boonman-Berson en Birgit Elands, 'Weinig Roodkapje-syndroom bij burgers Nijmegen', *vakblad Natuur Bos Landschap*, september 2011 (7), p. 26 - 29.

¹²⁸ Bujs & Langers 2013.



Deze kansenkaart is op 10 november 2010 gepresenteerd in het kader van het 'jaar van het wild zwijn'. De kansenkaart is gemaakt door de Zoogdierenvereniging, ARK en Alterra-WUR: Jasja Dekker, Stefan Vreugdenhil, Geert Groot Bruinderink en Leo Linnartz.

3.3 Conclusie

Het nulstandbeleid voor wilde zwijnen is tientallen jaren geleden door het rijk ontwikkeld en wordt tot op de dag van vandaag nog algemeen gezien als heersend beleid in Nederland voor het grof wild. Uitgangspunt daarbij is dat wilde zwijnen alleen in beperkte aantallen op de Veluwe en de Meinweg worden getolereerd. Uit vrees voor overlast, schade en overbrenging van ziektes worden wilde zwijnen buiten de twee aangewezen gebieden geweerd en afgeschoten. Het aanwijzen van nieuwe leefgebieden voor wilde zwijnen, nu door provincies, blijft binnen het concept van een nulstandbeleid mogelijk, mits de schade aangericht door wilde zwijnen binnen de perken blijft.

Nulstandbeleid is niet synoniem voor afschot. Het doden en vangen van wilde zwijnen is aan strenge voorwaarden en ontheffing gebonden, zowel op de Veluwe en de Meinweg als in gebieden daarbuiten. Dat volgt uit de beschermde status van het wild zwijn in het Verdrag van Bern en uit de Flora- en faunawet (oud) en de Wet natuurbescherming.

Hoe om te gaan met het wild zwijn is een zeer actueel maatschappelijk vraagstuk geworden door de ware explosie van wilde zwijnen in Nederland en andere delen van Europa. In vooral Limburg en ook in Noord-Brabant en Gelderland hebben zich meerdere nieuwe populaties wilde zwijnen gevestigd. Ecologen en biologen van Alterra beschouwen deze populaties inmiddels als zelfstandig en in principe levensvatbaar.

Nederlandse provincies staan niet te dringen om wilde zwijnen op hun grondgebied toe te laten. Zij houden veelal vast aan een stringent te handhaven traditioneel nulstandbeleid, waarbij ook nieuwe populaties niet gewenst zijn en bestreden worden. Vasthouden aan een traditioneel nulstandbeleid kan leiden tot verzwakking en inteeltachtige verschijnselen bij populaties wilde zwijnen. Bovendien verhindert het nulstandbeleid een natuurlijke migratie, dispersie en herkolonisatie van in principe goede en 'historische' leefgebieden voor wilde zwijnen en de interactie met andere soorten. De in 2010 gepresenteerde kanskaart laat zien dat vooral in Drenthe, Flevoland, Utrecht, Limburg en Noord-Brabant voldoende omvangrijke en geschikte natuurgebieden aanwezig zijn die als potentieel leefgebied voor het wild zwijn kunnen worden aangewezen.

Hoofdstuk 4 Populatiebeheer wilde zwijnen

4.1. De hoofdrolspelers

Centraal bij het daadwerkelijke populatie- en schadebeheer van wilde zwijnen staan fauna- en wildbeheereenheden. Zij stellen in feite het plaatselijke en regionale beleid op en voeren dit eveneens uit. Het zijn de organisaties waar verschillende belangen samenkomen. In de Wet natuurbescherming meer nog dan in de Flora- en faunawet zijn provincies aangewezen als controlerend, vergunningverlenend en via verordeningen nadere regels stellend overheidsorgaan. Bovendien is natuurbeleid steeds meer een provinciale aangelegenheid. Binnen dit hoofdstuk over beheer is tevens het schadebeleid en de rechtsbescherming opgenomen.

4.1.1 Faunabeheereenheden

Faunabeheereenheden zijn organisaties waarin traditioneel jachthouders zich hebben verenigd. Elke provincie in Nederland heeft één faunabeheereenheid, in verenigings- of stichtingsvorm (art. 3.12 Wnb). In de praktijk zijn alle faunabeheereenheden stichtingen. Met de Wet natuurbescherming verwachten de faunabeheereenheden¹²⁹ dat meer en andere vertegenwoordigers van (natuur)organisaties in de provinciale besturen van faunabeheereenheden worden opgenomen.¹³⁰ Dat is in ieder geval de bedoeling en in steek van de wetgever.¹³¹ Jachthouders zijn personen of organisaties die vanuit eigendom, pacht of huur beschikken over jachtrechten (art. 3.23 Wnb).

Provinciale staten kunnen via verordeningen de bestuursamenstelling van een faunabeheereenheid en de werkwijze van een faunabeheereenheid beïnvloeden (art. 3.12 lid 9 Wnb). Het opstellen van faunabeheerplan(nen) is de belangrijkste activiteit van faunabeheereenheden (art. 3.12 lid 3 Wnb). Deze langjarige faunabeheerplannen beogen een planmatige en doelmatige aanpak van faunabeheer, duurzaam beheer van populaties en passende en doeltreffende maatregelen ter voorkoming en bestrijding van schade.

¹²⁹ <www.faanabeheereenheid.nl> onder over ons en onder algemeen.

¹³⁰ *Kamerstukken 1 2015/16*, 33 348, D, p. 39 - 40.

¹³¹ *Kamerstukken 1 2015/16*, 33 348, D, p. 74.

Per provincie kunnen faunabeheerplannen sterk verschillen. In het faunabeheerplan van de provincie Flevoland bijvoorbeeld komt het wild zwijn niet voor; de soort wordt niet eens genoemd in het beheerplan. De reden is duidelijk: wilde zwijnen vormen geen onderdeel van de fauna in Flevoland, kennelijk ook niet via natuurlijke invasie. Gelderland daarentegen heeft voor de grote hoefdieren een apart faunabeheerplan opgesteld: Faunabeheerplan grofwild Gelderland 2014 - 2019.¹³² Het is één van de zeven goedgekeurde faunabeheerplannen in Gelderland en daar komen er waarschijnlijk nog vier bij.

4.1.2. Wildbeheereenheden

Wildbeheereenheden zijn verenigingen waarin jachthouders zich hebben verenigd (art. 3.14 lid 1 Wnb). Ook grondgebruikers en terreinbeheerders kunnen lid worden van de vereniging. Wildbeheereenheden zijn belast met de uitvoering van de faunabeheerplannen, in Gelderland aan de hand van jaarlijks op te stellen en te verantwoorden werkplannen. Provinciale staten stellen bij verordening aanvullende regels waaraan wildbeheereenheden moeten voldoen. Verplichte onderdelen van zo'n verordening zijn de omvang en begrenzing van het werkgebied van een wildbeheereenheid.

In Nederland zijn volgens de Koninklijke Nederlandse Jagersvereniging ruim 300 veelal regionale wildbeheereenheden actief.¹³³ Alleen op de Veluwe zijn zeven wildbeheereenheden geregistreerd, in Limburg veertig, terwijl in de provincie Flevoland slechts één wildbeheereenheid actief is. Jachthouders met een jachtacte (mensen die met een geweer mogen schieten) zijn verplicht lid van een wildbeheereenheid (art. 3.26 en art. 3.28 lid 2 onder c Wnb). Om die reden zijn jachthouders volgens de NOJG (Nederlandse Organisatie voor Jacht en Grondbeheer¹³⁴) verplicht mee te werken aan de hoofdtaken van een wildbeheereenheid: het op juiste wijze uitvoeren van de jacht, schadebestrijding en beheer; meehelpen bij trendtellingen; melding en registratie van alle valwild¹³⁵ en afschot (art. 3.13 Wnb); aanleveren van alle gevraagde gegevens; adviseren van een wildbeheereenheid; zich houden aan statuten

¹³² <www.faunabeheereenheid.nl> onder Gelderland, onder FBE informatie en onder faunabeheerplan.

¹³³ <www.jagersvereniging.nl> onder vragen, onder wat is een wildbeheereenheid.

¹³⁴ <www.nojg.nl>.

¹³⁵ Valwild is wild dat betrokken is bij vooral verkeersongevallen. Is het dier niet dood dan worden in Gelderland specialisten (veelal met de status van buitengewoon opsporingsambtenaar, BOA's) van Stichting Groennetwerk ingeschakeld voor eventueel nazoeken en doden van het gewonde dier: <www.groennetwerk.nl>.

en reglementen van een wildbeheereenheid. In vergelijking met de Flora- en faunawet is het aantal wettelijke bepalingen rondom wildbeheereenheden aanzienlijk toegenomen.¹³⁶

4.1.3. Provincies

Provincies hebben met de Wet natuurbescherming meer en belangrijker bevoegdheden gekregen. Uitgangspunt is dat taken en verantwoordelijkheden zoveel mogelijk overgaan naar provincies, alles onder het motto 'decentraal tenzij'.¹³⁷ De rijksoverheid zal zich in het vervolg meer terughoudend opstellen en blijft (alleen) aanspreekpunt voor internationale verplichtingen vanwege het uitgangspunt dat het rijk normadressaat is voor verdragen en Europese richtlijnen en verantwoordelijk is voor nakoming van die verplichtingen.¹³⁸ Een strategische rijkvisie (art. 1.5 lid 1 Wnb) op natuurbeleid kan evenwel volgens de Tweede Kamer nuttig zijn, maar deze is alleen bindend voor het rijk zelf. Dat laatste geldt eveneens voor provinciale natuurvisies (art. 1.7 lid 1 Wnb). De juridische status van dergelijke beleidsnota's is dus gering¹³⁹, maar ze kunnen veel duidelijkheid scheppen over hoofdlijnen van beleid voor natuur en landschap. Vergelijk in dit verband ook het nulstandbeleid voor wilde zwijnen dat in 1993 door de Tweede Kamer is vastgesteld.

De provincie Gelderland heeft in 2012 de kadernota Faunabeleid vastgesteld met daarin uitgangspunten en richtlijnen over het provinciaal natuur-, fauna- en schadebeleid.¹⁴⁰ Met de nota loopt het provinciaal bestuur al vast vooruit op de komst van de Wet natuurbescherming en wil het de faunabeheereenheid een duidelijk richtinggevend beleidskader meegeven voor het in 2014 nieuw te formuleren faunabeheerplan. Tevens beoogt de provincie duidelijke afspraken te maken over taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van diverse betrokken organisaties en de provincie zelf.¹⁴¹ De speel- en beleidsruimte van de faunabeheereenheid in Gelderland is dus duidelijk afgebakend.

¹³⁶ *Kamerstukken 11 2011/12*, 33 348, 3, p. 165 - 166.

¹³⁷ *Kamerstukken 11 2011/12*, 33 348, 3, p. 16. Tevens: Interprovinciaal Overleg 2015, p. 6.

¹³⁸ *Kamerstukken 1 2015/16*, 33 348, D, p. 50 - 51.

¹³⁹ Tevens: *Kamerstukken 1 2015/16*, 33 348, D, p. 74 - 75.

¹⁴⁰ Kadernota Faunabeleid, zaaknummer 2012-002801, vastgesteld door gedeputeerde staten op 21-08-2012 en in september 2012 door provinciale staten:

<[https://gelderland.notubiz.nl/document/261680/1/Kadernota_Faunabeleid](https:// gelderland.notubiz.nl/document/261680/1/Kadernota_Faunabeleid)>.

¹⁴¹ Voorblad van de kadernota Faunabeleid. Tevens p. 2 - 4 van de kadernota Faunabeleid.

4.2. Regelingen

Bij natuurbeleid en populatiebeheer komen aspecten van privaatrecht, bestuursrecht en internationaal recht elkaar tegen. Mede om die reden is een vrij concrete wettelijke regeling van alle betrokkenen en onderdelen vereist. Faunabeheereenheden en wildbeheereenheden behoren tot de privaatrechtelijke rechtspersonen, terwijl provincies krachtens publiekrecht functioneren. Provincies maken plannen en geven vergunningen (beschikkingen) af vanuit toegekende bevoegdheden, waarbij de waarborgen van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing zijn. Het is goed hierbij op te merken dat provincies natuurlijk ook gebonden zijn aan internationale verdragen, Europees recht en richtlijnen. Faunabeheereenheden maken plannen die in wezen niet juridisch zijn en zonder instemming van gedeputeerde staten geen enkele werking hebben. Plannen van faunabeheereenheden zouden zelfs regelrecht in strijd kunnen zijn met bijvoorbeeld uitgangspunten van het Biodiversiteitsverdrag. Dat kan controle en fiattering van gedeputeerde staten in een dergelijke situatie tot een hachelijke onderneming maken.¹⁴²

Faunabeheereenheden zijn verplicht wildbeheereenheden binnen het werkgebied 'te horen over de inhoud van het beheerplan' (art. 3.12 lid 6 Wnb). Gedeputeerde staten moeten het faunabeheerplan beoordelen en goedkeuren (art. 3.12 lid 7 Wnb). Het horen van het Faunafonds zoals artikel 30 lid 1 van de Flora- en faunawet voorschreef, is niet meer nodig. De werkzaamheden van het Faunafonds (het vroegere Jachtfonds) zijn eveneens gedecentraliseerd naar provincies. Faunabeheereenheden zelf moeten het goedgekeurde beheerplan openbaar maken (art. 3.12 lid 7 Wnb). Op basis van de wettelijke regelingen en na goedkeuring van het faunabeheerplan kunnen gedeputeerde staten ontheffing afgeven voor populatiebeheer/afschot van wilde zwijnen. Deze vergunning komt in handen van de faunabeheereenheid die daarna weer de jachthouders/populatiebeheerders van de wildbeheereenheden aanstuurt.¹⁴³

¹⁴² De provincie Gelderland heeft in de notitie 'Resultaten project: rollen, taken en verantwoordelijkheden faunabeheer' van december 2014 onder meer de taakverdeling tussen provincie en faunabeheereenheid en het provinciaal schadebeleid uiteengezet. De juridische status van de notitie is niet geheel duidelijk. Mogelijk betreft het een werkdocument dat samen met fauna- en wildbeheereenheden is opgesteld en als een uitvloeisel van de eerder besproken kadernota Faunabeleid in Gelderland is vastgesteld. Doel van de notitie is fricties te voorkomen door heel duidelijke en praktijkgerichte afspraken te maken over ieders taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

¹⁴³ Vergelijk de unieke positie van de faunabeheereenheid bij de aansturing van 'jagers': ABRvS 12 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:391, r.o. 6 en 6.1.

4.2.1. Belangen

Fauna- en wildbeheereenheden zijn bij uitstek organisaties waar verschillende plaatselijke en regionale belangen samenkomen. In het bestuur van een faunabeheereenheid kunnen zitting hebben vertegenwoordigers van jachthouders, land- en tuinbouw, jagersverenigingen, gemeenten, natuurbeschermingsorganisaties, particuliere landschappen, dierenbescherming, Rijksvastgoed, enzovoorts. Het bestuur van de faunabeheereenheid Limburg maakt in het voorwoord van het goedgekeurde beheerplan 2015 - 2020 melding van de niet geringe inspanningen om een voor iedereen acceptabel faunabeheerplan op te stellen.¹⁴⁴ „Het Faunabeheerplan 2015 - 2020 dat nu binnen de FBE is afgerond gaat niet uit van idealen en wenselijkheden, maar van haalbaarheden en draagt het karakter van uiteindelijk een positief te waarderen compromis, dat goed verdedigbaar is: het faunabeheerplan is de resultante van een weloverwogen proces en inbreng van de vier samenwerkende fracties in de FBE en van anderen daarbuiten”, formuleert het bestuur in het voorwoord.

Faunabeheereenheid Gelderland streeft naar een balans tussen de verschillende belangen en belanghebbenden. „Er is gekozen voor het integreren van belangen”¹⁴⁵, staat als uitgangspunt geschreven in het beheerplan voor grote hoefdieren in Gelderland en met name op de Veluwe. De faunabeheereenheid Gelderland heeft de gehele provincie als werkgebied met uitzondering van Kroondomein Het Loo.¹⁴⁶

4.2.2. Maatwerk

De wet maakt reeds tientallen jaren onderscheid tussen jacht, schadebestrijding en wildbeheer, dan wel populatiebeheer. Dit verschil is principieel. Dat jagers worden ingezet voor beheer en schadebestrijding doet daar niets aan af.¹⁴⁷ De eigenlijke plezierjacht is

¹⁴⁴ Faunabeheereenheid Limburg 2015 - 2020, p. 1: <www.faunabeheereenheid.nl> onder Limburg, onder algemeen, onder faunabeheerplan 2015 - 2020, p. 1.

¹⁴⁵ Faunabeheereenheid Gelderland 2014 - 2019, p. 1.

¹⁴⁶ Voor het Kroondomein (ook: Koninklijke Houtvesterij Het Loo) gelden afzonderlijke regels en voorschriften. Het Kroondomein heeft een eigen faunabeheereenheid die onder ministeriële verantwoordelijkheid valt. De kroondrager is economisch eigenaar en hij heeft het vruchtgebruik en gebruiksrechten. Het bloot eigendom berust bij de staat. De opperhoutvester en tevens rentmeester is belast met het beheer van het koninklijk bezit: <www.kroondomeinhetloo.nl>.

¹⁴⁷ Backes, Freriks en Robbe 2009, p. 205.

toegestaan op vijf daartoe aangewezen diersoorten.¹⁴⁸ Het wild zwijn behoort daar niet toe. In de praktijk is het onderscheid tussen schadebestrijding en populatiebeheer zeker wat het wild zwijn betreft maar moeilijk te maken. De meeste vormen van schade en overlast zijn volgens de faunabeheereenheid Gelderland dichtheidsafhankelijk, dus afhankelijk van het aantal in een bepaald gebied voorkomende wilde zwijnen.¹⁴⁹ Daarbij moeten andere factoren als aanwezigheid van doorgaande wegen, landbouwenclaves, voedselaanbod, enzovoorts worden meegewogen.

Schade en omvang van de populatie liggen dus in elkaars verlengde. Mede om die reden spreken ecologen en beheerders tegenwoordig over maatwerk bij het beheer van grote hoefdieren.¹⁵⁰ Het flexibel reageren wat beheer betreft op omstandigheden als voedselaanbod, plotseling optredende schade, overlast enzovoorts is daarbij het uitgangspunt.

Natuurmonumenten experimenteert in het Deelerwoud op de Veluwe sinds 2001 met afschotvrijezones.¹⁵¹ Eind 2016 is echter besloten drastisch in te grijpen in de enorm gegroeide populatie damherten. Op initiatief van de provincie Gelderland zijn binnen de verschillende leefgebieden op de Veluwe zogenaamde tussenrasters zoveel mogelijk weggehaald om meer genetische uitwisseling mogelijk te maken.¹⁵² Tegelijk zijn her en der ecoducten aangelegd om wild de kans te geven (snel)wegen te overbruggen. Kortom, ook wat beheer aangaat staan de ontwikkelingen en de opvattingen daarover niet stil.

In zowel beheerplan als de jaarlijkse werkplannen en rapportages van de fauna- en wildbeheereenheden in de provincies Gelderland en Limburg zijn uitvoerige en zeer gedetailleerde gegevens over onder meer het grofwild opgenomen. In de periode 1 april 2015 tot 1 april 2016 zijn in Gelderland 3043 wilde zwijnen afgeschoten. Dat is 78 procent van het door gedeputeerde staten toegewezen afschot van 3912 dieren. Van de 3043 afgeschoten dieren waren 1727 biggen, 1088 overlopers, 135 zeugen en 92 keilers.¹⁵³ In nulstandgebieden

¹⁴⁸ Traditioneel zijn dat haas, konijn, fazant, wilde eend en houtduif (artikel 32 lid 1 Flora- en faunawet en artikel 3.20 lid 2 Wet natuurbescherming). Lange tijd heeft ook de patrijs op de wildlijst gestaan, maar de jacht op de patrijs is nooit opengesteld geweest.

¹⁴⁹ Faunabeheereenheid Gelderland 2014 - 2019, p. 1.

¹⁵⁰ Faunabeheereenheid Gelderland 2014 - 2019, p. 66 - 69. Tevens: Groot Bruinderink e.a. 2009, p. 24 - 26. Tevens: Groot Bruinderink en Lammertsma 2010, p. 17.

¹⁵¹ <www.natuurmonumenten.nl> onder natuurgebieden, onder Deelerwoud, onder over dit natuurgebied. Massale afschot van damherten en protesten daartegen worden op de site door Natuurmonumenten verantwoord. Tevens: Groot Bruinderink e.a. 2009, p. 24 - 26.

¹⁵² Faunabeheereenheid Gelderland 2014 - 2019, p. 65. Tevens: De Groot e.a. 2016, bijlagen 1 en 2, p. 61 - 65.

¹⁵³ Faunabeheereenheid Gelderland 2015 - 2019, p. 14 - 21. Tevens: nieuwsbrief nr. 42 van Vereniging Wildbeheer Veluwe.

in Gelderland werden 264 wilde zwijnen gedood. Kortom, beheer en de monitoring van het grofwild in Gelderland lijkt het best te omschrijven als zeer planmatig en uiterst gedetailleerd. Dat wil niet meteen zeggen dat dit beheer onomstreden en kwalitatief heel goed is. Volgens ecologen is het maatwerkbeheer van met name wilde zwijnen te verbeteren door betere en adequatere jaarlijkse tellingen en bij meer wetenschappelijk inzicht bij uitvoerders, onder meer wat betreft kennis van de draagkracht van leefgebieden.¹⁵⁴

4.2.3. Faunafonds en schade

Met de inwerkingtreding van de Wet natuurbeheer is het Faunafonds¹⁵⁵ (art. 83 tot en met 100 Ffw) opgeheven en verdwenen. Het voorkomen, bestrijden en het verlenen van tegemoetkomingen van geleden schade door beschermde inheemse diersoorten is overgegaan naar de provincies. De formele wetgever vindt de taken van het Faunafonds in verband staan met verantwoordelijkheden die provincies hebben gekregen met betrekking tot beheer en schadebestrijding en Natura 2000. De artikelen 6.1 tot en met 6.3 (financiële bepalingen) in de Wet natuurbescherming geven een basisregeling. De rechtsgrond voor schadevergoeding is in tact gebleven: 'Schade veroorzaakt door beschermde in het wild levende vogels en dieren die redelijkerwijs niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven. Een tegemoetkoming wordt naar billijkheid bepaald.' Deze bepalingen in artikel 6.1 lid 1 en lid 2 Wnb komen exact overeen met die in artikel 84 lid 1 Ffw.¹⁵⁶

De wettelijk bekrachtigde beleidsregels van het Faunafonds keren in de Wet natuurbescherming niet meer terug. Provinciale staten kunnen bij verordening zelf regels stellen.¹⁵⁷ Vooralsnog hebben provincies aangegeven een beroep te blijven doen op de diensten van het Faunafonds om een zo doelmatig en uniforme uitvoering te verzekeren.¹⁵⁸ Voor preventieve maatregelen tegen zwijnenschade zie heel uitvoerig Bij12.¹⁵⁹ De bijzondere

¹⁵⁴ Groot Bruinderink en Van der Grift 2015, p. 26 - 29. Tevens: faunabeheereenheid Gelderland 2014 - 2019, p. 37 - 38. Tevens: Groot Bruinderink en Lammertsma 2010, p. 10 en p. 15.

¹⁵⁵ Het Faunafonds is tegenwoordig één van de units van Bij12, zie: <www.bij12.nl>.

¹⁵⁶ *Kamerstukken 11 2011/12*, 33 348, 3, p. 211. Backes, Freriks en Robbe vinden deze rechtsgrondslag niet zo duidelijk: Backes, Freriks en Robbe 2009, p. 272 - 274. Zij spreken van een rechtsgrondslag sui generis (van een eigen orde). Vergelijk: ABRvS 14 december 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU7940, waarbij een boer te weinig heeft gedaan om schade te beperken, r.o. 2.4 en 2.4.1.

¹⁵⁷ De verordeningen en beleidsregels worden door Bij12 keurig netjes per provincie gerangschikt op de site geplaatst evenals andere informatie over indiening, voorwaarden, enzovoort: <www.bij12.nl> onder bij12units, onder faunafonds, onder tegemoetkoming, onder beleidsregels-faunafonds.

¹⁵⁸ *Kamerstukken 11 2011/12*, 33 348, 3, p. 211.

¹⁵⁹ <www.bij12.nl> onder faunafonds, onder faunaschade, onder preventie kit module wild zwijn.

regeling van artikel 6.1 in de Wet natuurbescherming wordt tevens opgenomen in hoofdstuk 15 van de Omgevingswet (planschade en nadeelcompensatie).

De schade voor landbouw veroorzaakt door wilde zwijnen fluctueert de laatste jaren (vanaf 2011) tussen de 150.000 en 200.000 euro per jaar.¹⁶⁰ Dit bedrag betreft tussen de 0,4 en 1,8 procent van de totaal uitgekeerde schade door het Faunafonds in de periode 2007 - 2012. De meeste schade is in Limburg, Noord-Brabant en Gelderland. Incidentele landbouwschade door wilde zwijnen is er in de provincies Overijssel, Drenthe, Utrecht en Friesland.¹⁶¹

De materiële schade door verkeersongevallen met wilde zwijnen is niet geheel duidelijk. Volgens Boerema houden verzekeraars niet standaard bij hoeveel schade ontstaat door aanrijdingen met wild.¹⁶² Voorts houden deskundigen er rekening mee dat lang niet alle aanrijdingen met wild worden geregistreerd. Guldmond, Dijkman en Keuper schatten de materiële schade door wilde zwijnen in het verkeer op 0,5 tot 1,5 miljoen euro per jaar. Zij komen tot dit bedrag op basis van tellingen en het hanteren van een gemiddeld schadebedrag van 2500 euro per aanrijding.¹⁶³

Het aantal aanrijdingen met wilde zwijnen is volgens de jaarrapportage 2016-17 en de werkplannen 2017-18 van faunabeheereenheid Gelderland vooral afhankelijk van het voedselaanbod en niet direct van het aantal wilde zwijnen. Een verslechterend voedselaanbod met veel wilde zwijnen leidt volgens faunabeheerder en coördinator grofwild Gerrit-Jan Spek tot een snelle toename van het aantal aanrijdingen.¹⁶⁴ Reden is dat bij voedselschaarste wilde zwijnen op zoek gaan en onder meer in wegbermen naar voedsel zoeken. Jaarlijks zijn er honderden aanrijdingen met wilde zwijnen op de Veluwe (in 2016 in totaal 306 en in 2015 368 aanrijdingen). Buiten het leefgebied van de Veluwe is het aantal botsingen met zwijnen gering (4 in 2016). Ter vergelijking: het aantal aanrijdingen in Gelderland met edelherten schommelt rond de 100 per jaar. Bij reeën is de kans op een botsing veel groter (gemiddeld zijn er per jaar rond de 1200 botsingen met een ree in de hele provincie Gelderland).¹⁶⁵ In Limburg registreerde de faunabeheereenheid in 2014 in totaal 38 aanrijdingen met een wild zwijn. In

¹⁶⁰ Guldmond, Dijkman en Keuper 2015, p. 20 - 22.

¹⁶¹ Over schade en risico's: Groot Bruinderink 2007. Tevens: Groot Bruinderink en Lammertsma 2010, p. 11 - 12. Tevens: Groot Bruinderink e.a., *Schadeveroorzakende zoogdiersoorten in Nederland. Inzicht in de betrouwbaarheid van aantalsbepalingen*, Alterra Wageningen UR 2013, Alterra-rapport 2426.

¹⁶² Boerema 2015, p. 5 - 6.

¹⁶³ Guldmond, Dijkman en Keuper 2015, p. 23 - 24.

¹⁶⁴ De rapportage is via de internetsite van de faunabeheereenheid Gelderland te raadplegen: <www.faunabeheereenheid.nl/gelderland/publicaties>.

¹⁶⁵ Over ongevallen met hoefdieren en preventieve maatregelen zie tevens: Ooms 2010.

Noord-Brabant waren er in 2016 in totaal 12 aanrijdingen en in 2015 in totaal 19 ongevallen met wilde zwijnen.¹⁶⁶

4.3. Rechtsbescherming

Op een vergunningaanvraag in het kader van de Wet natuurbescherming beslist het bestuursorgaan (vooral gedeputeerde staten) binnen een termijn van 13 weken (art. 5.1 lid 1 Wnb). Verlenging is mogelijk met 7 weken. Daarmee krijgt het bestuursorgaan dus ruimschoots gelegenheid tot onderzoek, afweging en beslissing. De basisregeling in de Algemene wet bestuursrecht (art. 4.13 Awb) gaat uit van een beslistermijn van acht weken na ontvangst van de aanvraag.

4.3.1. Beschikkingen

Hoofdstuk 5 van de Wet natuurbescherming bevat aanvullende regels bij de verlening, wijziging en intrekking van ontheffing in het kader van de Wet natuurbescherming. Het zijn regels aanvullend op die in de Algemene wet bestuursrecht. Voor het overige heeft de wetgever wat betreft de Wet natuurbescherming zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de Omgevingswet.¹⁶⁷ Dat geldt eveneens voor de rechtsbescherming (bezwaar, beroep en hoger beroep). In het ontwerp Wet natuurbescherming wilde de wetgever beroep in eerste en enige instantie bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State openstellen¹⁶⁸, zoals dat het geval was in de Natuurbeschermingswet 1998, maar na kritiek van onder meer de Raad voor de Rechtspraak¹⁶⁹ is de wetgever hierop teruggekomen en heeft nu de 'normale' route gevolgd: bezwaar, beroep bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

¹⁶⁶ Faunabeheerplan Noord-Brabant 2017 - 2023, p. 27 - 30.

¹⁶⁷ *Kamerstukken 1* 2015/16, 33 348, D, p. 5.

¹⁶⁸ *Kamerstukken 11* 2011/12, 33 348, 3, p. 131 - 132.

¹⁶⁹ Vergelijk brief van 25 januari 2016 van de Raad voor de Rechtspraak aan de Minister van Veiligheid en Justitie over de hogere werklust als gevolg van de invoering van de Wet natuurbescherming, <www.rechtspraak.nl> onder organisatie, onder raad-voor-de-rechtspraak, onder wetgevingsadvies.

4.3.2. Plannen

Voor de vaststelling en beroepsmogelijkheden in het kader van een beheerplan zijn afzonderlijke wettelijke bepalingen nodig. Per slot van rekening zijn plannen wel besluiten, maar op grond van artikel 1.3. Awb geen beschikkingen. Artikel 2.3 lid 1 van de Wnb verplicht bij de vaststelling van een beheerplan voor Natura 2000-gebieden de gebruikmaking van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb, vergelijkbaar dus met de procedure voor bestemmingsplannen. Een ieder kan zienswijzen indienen (eveneens art. 2.3 lid 1 Wnb). Op eenzelfde wijze wordt een faunabeheerplan van een faunabeheereenheid vastgesteld.¹⁷⁰

Gedeputeerde staten van Gelderland noemt de eerste goedkeuring van een faunabeheerplan een ontwerpbesluit waartegen iedereen bezwaar kan indienen.¹⁷¹ Bij de beoordeling van de ingediende zienswijzen treden GS van Gelderland op als 'systeembewaker', die enkel marginaal toetst aan de wettelijke voorwaarden en de regels in de verordening(en) van provinciale staten van Gelderland. Inhoudelijke vragen en opmerkingen worden doorgestuurd naar de faunabeheereenheid: „Vanuit onze rol als systeembewaker hebben wij aldus het faunabeheerplan beoordeeld en komen wij tot de conclusie dat het plan voldoet aan de wettelijke doelstelling(en). (...) Dat betekent dat wij geen waardeoordeel over alle details en gemaakte keuzes in het faunabeheerplan hebben. Dat is voorbehouden aan de Faunabeheereenheid Gelderland als indiener van het faunabeheerplan en coördinator van de betrokken private partijen”, aldus GS van Gelderland in de zienswijzennota.¹⁷²

Deze insteek van GS van Gelderland is mijns inziens niet adequaat, onjuist en doet afbreuk aan de samenwerkingsgedachte tussen verschillende privaatrechtelijk en publiekrechtelijke partijen en partners en de taakafbakening op terrein van beheer en natuurbescherming. De wet stelt bij vergunningverlening twee voorwaarden: 1. er bestaat geen andere bevredigende oplossing (er is geen alternatief) en 2. indien geen afbreuk wordt gedaan aan een gunstige staat van instandhouding van de soort. Deze voorwaarden vloeien voort uit de beschermende bepalingen van het Verdrag van Bern (met name artikel 9) en de Habitatrichtlijn (met name artikel 16) en zijn zowel in de Flora- en faunawet (oud) als in de Wet natuurbescherming opgenomen. Het is aan gedeputeerde staten te beoordelen of aan deze inhoudelijke en

¹⁷⁰ *Kamerstukken 1 2015/16*, 33 348, D, p. 58.

¹⁷¹ Provincie Gelderland 2014 - 2019, p. 1.

¹⁷² Provincie Gelderland 2014 - 2019, p. 2.

ecologisch getinte voorwaarden is voldaan.¹⁷³ Volgens de memorie van toelichting van de Wet natuurbescherming moeten provincies het publieke belang waarborgen. „Het wetsvoorstel gaat uit van een beoordeling van de noodzaak, proportionaliteit en uitvoering van het faunabeheerplan door gedeputeerde staten, zodat het publieke belang en de samenhang met het algemene natuurbeleid van de provincie is gewaarborgd. De waarborging van dit publieke belang vergt een invulling van de publieke verantwoordelijkheid die verder gaat dan het enkel in handen leggen van taken bij private rechtspersonen...”, stelt de staatssecretaris.¹⁷⁴

4.4. Conclusie

Bij het beheer van hoefdieren in het wild, inclusief het wild zwijn, spelen private partijen een belangrijke rol, zowel wat betreft beleid als in de uitvoering. Faunabeheereenheden zijn bij uitstek organisaties waar regionale belangengroepen samen komen en die het concrete beleid rondom beheer opstellen, met inachtneming van nationale en provinciale regels en richtlijnen. De daadwerkelijke uitvoering ligt in handen van wildbeheereenheden. Met de Wet natuurbescherming hebben provincies een leidende rol gekregen bij natuurbescherming en democratische legitimering, inbedding en controle op de verrichtingen van fauna- en wildbeheereenheden. Provincies ook zijn gehouden het beleid af te stemmen op normen en uitgangspunten van verdragen en Europees recht en richtlijnen. Inhoudelijk lijkt het beheer en de monitoring zeer planmatig en gedetailleerd van opzet en uitvoering. Ook bij voorkomen en vergoeden van schade veroorzaakt door in het wild levende dieren staan provincies centraal. De gezamenlijke provincies hebben afgesproken voorlopig het centrale beleid van het vroegere Faunafonds te willen voortzetten. Wat betreft rechtsbescherming bij afgifte van vergunningen/ontheffingen en aanwijzing en goedkeuring/vaststelling van (beheer)plannen volgt de wetgever de systematiek van de Omgevingswet.

¹⁷³ Vergelijk tevens: Rb. Gelderland 5 maart 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:1445.

¹⁷⁴ *Kamerstukken 11 2011/12*, 33 348, 3, p. 163 - 164.



Wilde zwijnen hebben de bermen langs de Wachtelenbergweg in de bebouwde kom van Epe volledig omgewoeld.

(foto: Andries Elskamp, gemaakt 9 oktober 2017)

Hoofdstuk 5 Jacht en beheer in Duitsland

5.1. Bundesjagdgesetz

Natuurbeheer in Nederland is in feite een verantwoordelijkheid van en voor iedereen. Organisaties, verenigingen, private partijen en overheden worden geacht een steentje bij te dragen en gezamenlijk de natuur en dus ook de dieren in het wild en in samenhang met de eisen en uitgangspunten voor de omgeving vorm te geven.¹⁷⁵ De intrinsieke waarde van dieren in het wild, de natuurbeleving, duurzame ontwikkeling en biodiversiteit staan voorop, niet meer de belangen jagers, grondeigenaren en grondgebruikers alleen.¹⁷⁶ Hoe is de situatie in Duitsland en hoe is daar de bescherming en het beheer van wilde zwijnen geregeld? Die vragen staan in dit hoofdstuk centraal, waarbij de nadruk ligt op de jacht.

In de Duitse grondwet is de bescherming van natuur en dieren in 2002 vastgelegd in artikel 20a.¹⁷⁷ Op federaal niveau zijn de uitgangspunten voor het natuurbeleid geregeld in het Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG). Het is een zogenaamde raamwet uit 2009.¹⁷⁸ Het nationale beleid krijgt via de deelstaten (Bundesländer) een uitwerking in afzonderlijke, regionale wetten.¹⁷⁹ In de Bundesartenschutzverordnung (BArtSchV)¹⁸⁰ worden dieren en planten beschermd. Die Verordnung stamt uit 1986 en trad in 1987 in werking. De laatste 'neufassung' is van 16 februari 2005. In bijlage 1 bij de Verordnung zijn lijsten met verschillende beschermingsregimes voor dieren en planten opgenomen: streng beschermd en bijzonder beschermd (besonders geschützt). In deze lijsten zijn tevens de soorten genoemd in de Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn opgenomen. De naam *Sus scrofa* dan wel Schwein of Wildschwein ontbreekt in bijlage 1 van de Bundesartenschutzverordnung. Het wild zwijn valt bij onze oosterburen onder de jachtwet: Bundesjagdgesetz (BJagdG), evenals trouwens heel wat andere diersoorten waaronder ree, edelhert, damhert en de wolf.¹⁸¹ Dat wil

¹⁷⁵ Zijlmans 2016, p. 518 e.v.

¹⁷⁶ Voor een vergelijk van de positie van een afzonderlijk particulier landgoed: ABRvS 16 juni 2010 ECLI:NL:RVS:2010:BM7719.

¹⁷⁷ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG), Art. 20a (Umweltschutz).

¹⁷⁸ <www.gesetze-im-internet.de/bnatschg>.

¹⁷⁹ Vader, Roza, Selnes en Gaaff 2007, p. 35.

¹⁸⁰ <www.gesetze-im-internet.de/Bartschv_2005/>.

¹⁸¹ <www.gesetze-im-internet.de/BjagdG/> onder 1 Abschnitt, onder paragraaf 2 Tierarten.

niet zeggen dat deze soorten in Duitsland niet beschermd zijn. Duitsland heeft het Biodiversiteitsverdrag van Rio de Janeiro en het Verdrag van Bern eveneens onderschreven, is gebonden aan Europees recht en inpassing van de Habitatrichtlijn in nationale wetgeving. Principieel wijkt de soortbescherming daarmee niet af van die in Nederland. Het is vooral het beheer van wilde dieren dat in Duitsland anders en nog via de jachtwet is geregeld.

5.1.1. kernbegrippen

Het Jachtrecht in Duitsland is niet onderworpen aan andere rechtsgebieden, evenmin aan het natuurbeschermingsrecht. Jachtrecht en natuurbeschermingsrecht zijn twee verschillende systemen in Duitsland met verschillende uitgangspunten en principes. In verhouding tot het natuurbeschermingsrecht gaat het jachtrecht zelfs voor, meent het Duitse Jachtverband¹⁸², afgezien van kleine omstreden dogmatische verschillen, vanwege het feit dat het jachtrecht voortvloeit uit het eigendomsrecht en in principe toekomt aan de eigenaar van gronden.

Artikel 1 van het Bundesjagdgesetz omschrijft de inhoud van het Duitse jachtrecht en introduceert het begrip Hege. Het jachtrecht geeft de bevoegdheid in een bepaald gebied het wild te hegen, op ze te jagen en in bezit te nemen.¹⁸³ Vertaald betekent hegen voeden, maar lid 2 van artikel 1 maakt meteen duidelijk dat Duitsers onder Hege een veelvoud van verplichtingen verstaan: zorgen voor een gezonde wildstand en levensomstandigheden voor wild; eventuele andere verplichtingen respecteren en zo mogelijk (wild)schade voorkomen. Hegen is een kernbegrip in het Duitse jachtrecht, evenals toe-eigening/inbezitneming (Aneignung), wild (Wild), jagen (Jagdausübung) en Weidgerechtigkeit.¹⁸⁴ Het laatste begrip komt voor in lid 3 van artikel 1 en is evenmin makkelijk in het Nederlands te vertalen. Weidgerechtigkeit omvat volgens het Duitse Jachtverband alle geschreven en ongeschreven regels van zorgvuldigheid en hygiëne die bij het jagen en hegen in acht moeten worden genomen, inclusief het volgen en toepassen van nieuwe ontwikkelingen en vakkennis. Kortom, de nomenclatuur van het Duitse jachtrecht is al evenzo uitgesproken en bloemrijk als de benamingen van wild en jacht in het Nederlands.

¹⁸² <www.jagdverband.de>, onder content, onder Jagdrecht-Deutschland, p. 2. (geraadpleegd 25 februari 2017).

¹⁸³ Wild in de vrije wildbaan (niet afgesloten gebieden) heeft geen eigenaar in Nederland en Duitsland. Dieren in deze vrije wildbaan zijn res nullius (van niemand). Pas als ze geschoten en in bezit genomen zijn hebben ze een eigenaar/bezitter.

¹⁸⁴ <www.gesetze-im-internet.de/Bjagd/> onder 1 Abschnitt, paragraaf 1, lid 3.

5.1.2. Verschillen per deelstaat

Het Bundesjagdgesetz geeft een opsomming van basisrechten en -plichten voor de jachtgerechtigden, inclusief het beheer van wild en schade, met hier en daar gedetailleerde regelingen. Maar daarmee zijn we er niet. Andere nationale wetten gelden er onder meer voor wapenbezit (Waffenrecht) en levensmiddelenhygiëne. Afzonderlijke Bundesländer kunnen nadere regels stellen over bijvoorbeeld bescherming van wild en dieren en perioden waarin gejaagd mag worden.

De komst van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn heeft eveneens gezorgd voor diverse aanpassingen in wet- en regelgeving in Duitsland. De jacht op strikt beschermde soorten als de wolf en lynx bijvoorbeeld is in alle deelstaten het hele jaar gesloten.¹⁸⁵ Per deelstaat zijn er forse verschillen bij wel bejaagbare soorten. In Saarland is de jacht op het wild zwijn het hele jaar door geopend, ook op zeugen. Berlijn beschermt alleen zeugen vanaf februari tot oktober; Bremen en Hamburg beschermen zeugen en keilers (niet de biggen en overlopers) vanaf februari tot half juni en in Nordrhein-Westfalen is alleen de jacht op biggen het hele jaar door geopend en geldt voor zeugen, keilers en overlopers een jachtverbod vanaf half januari tot augustus. Overigens mogen dieren belast met de opvoeding van jongen niet gedood en bejaagd worden, zo verbiedt paragraaf 22 lid 4 van het Bundesjagdgesetz. Die regel geldt voor alle bondstaten en overtreding van die regel is een misdrijf. Deze rechtsregel volgt ook al uit de Hege. Het jachtrecht van de bondstaat en de afzonderlijke deelstaten regelt verder onder meer de jachtvergunningen, wildhandel, controle op ziektes, opleiding, beheer en bijvoeding, het geven van een eerlijke kans voor wild (faire chance) en een verbod om populaties te overbejagen. Jagers in Duitsland voelen zich natuurbeschermers.¹⁸⁶

5.1.3. Succesformule

Het wild zwijn beleeft in vele en grote delen van Europa een revival, niet in het minst in Duitsland. In de jaren 60 van de vorige eeuw werden in Duitsland jaarlijks maximaal 30.000 wilde zwijnen afgeschoten. In de periode van 2000 tot 2003 lag dat aantal jaarlijks boven de 500.000 exemplaren.¹⁸⁷ Diverse Duitse deelstaten waar geen wilde zwijnen meer voorkwamen

¹⁸⁵ Over de discussie en verschillende uitgangspunten van het soortbeschermingsrecht en jachtrecht in Duitsland: Brenner 2017, p. 217 - 227. Tevens: Petschulat 2015, p. 386 - 391.

¹⁸⁶ <www.jagdverband.de/content/natur-und-artenschutz>

¹⁸⁷ Schley e.a. 2008, p. 589 - 590. Tevens: <https://de.wikipedia.org/wiki/Wildschwein>.

zijn door het wild zwijn opnieuw gekoloniseerd zoals Thüringen, Sachsen, Schleswig-Holstein en Baden-Württemberg. Een nulstandbeleid zoals in Nederland kent Duitsland niet. Heel opmerkelijk is de situatie in de deelstaat Berlijn. Rondom Berlijn wordt het aantal wilde zwijnen op 10.000 exemplaren geschat, terwijl volgens ramingen van de Berlijnse Boswachterij (Berliner Forstverwaltung¹⁸⁸) zo'n 4000 wilde zwijnen zich in directe woongebieden van de stedelijke agglomeratie Berlijn ophouden, met name in parken maar ook in tuinen van woonhuizen. In 2015 wandelden zelfs twee wilde zwijnen over de Alexanderplatz¹⁸⁹ in het drukke oostelijk deel van het Berlijnse centrum. Tegen de verwachting van ecologen in geven wilde zwijnen ook in de agglomeratie Berlijn de voorkeur aan traditioneel voer als eikels, maïs en insectenlarven. Uit onderzoek van de inhoud van de maag van 247 wilde zwijnen bleek slechts in de maag van vier wilde zwijnen sporen van brood te bevatten, maar dan wel gecombineerd met... salami en kaas.¹⁹⁰ Het succes en de gestage opmars van wilde zwijnen wordt mede toegeschreven aan de toegenomen maïsteelt in Europa en opwarming van de aarde zodat overleven in wintermaanden en voortplanting eenvoudiger worden.¹⁹¹ Wat herstel van vroegere leefgebieden en herkolonisatie betreft is het wild zwijn in Duitsland kennelijk beter af dan in Nederland.

5.2 Jacht in Nederland

Kent de jacht in Duitsland een eeuwenoude traditie met eigen rechtsregels en voorschriften, in Nederland is het eigenlijke jachtrecht al lang verdwenen. Zelfs de Jachtwet uit 1923 bestaat niet meer. De laatst overgebleven regelingen zijn in 2010 vervallen. De bepalingen in de Jachtwet zijn ondergebracht in de Flora- en faunawet en sinds 1 januari 2017 met enkele kleine wijzigingen in de Wet natuurbescherming. In tegenstelling tot Duitsland en veel andere Europese landen heeft Nederland al in de eerder genoemde beleidsnota Jacht en Wildbeheer van 1993¹⁹² gekozen voor sterke publiekrechtelijke beperkingen van de jacht.

¹⁸⁸ Groot Bruinderink 2009, p. 24. Tevens: <www.stadentwicklung.berlin.de> onder forsten onder Wildtiere und Jagd.

¹⁸⁹ *Berliner Morgenpost*, 14 juni 2015, 'Wildschweinjagd am Alexanderplatz'. Tevens: <<http://de.gowikipedia.org/wiki/Wildschwein>> onder verwijzingen/noten nr. 10. (laatst gecontroleerd 21 oktober 2017)

¹⁹⁰ Stillfried 2017, p. 2 - 3.

¹⁹¹ Groot Bruinderink en Dekker, 2010, p. 89. Tevens: Schley e.a. 2008, p. 590. Tevens: De Groot e.a. 2016, p. 10. Tevens: <<https://de.wikipedia.org/wiki/Wildschwein>>.

¹⁹² *Kamerstukken 11 1992/93*, 22 980, 2.

Natuur- en soortenbescherming zijn een gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheid, jagers en natuurbeschermers. Binnen de randvoorwaarden van internationale verdragen en Europese richtlijnen mogen landen zelf invulling geven aan het nationale jachtregime.¹⁹³

De eigenlijke (plezier)jacht in Nederland staat enkel open op fazant, wilde eend, houtduif, haas en konijn (art. 3.20 lid 2 Wnb) en enkel voor jachthouder en degene in gezelschap van de jachthouder (art. 3.20 lid 1 en art. 3.23 Wnb). Evenals in Duitsland is het jachthouderschap verbonden aan bezit, huur of pacht van de grond met een minimale omvang van 40 hectare, in Duitsland 75 hectare.¹⁹⁴ Om de jacht in Nederland mogelijk te maken dient er dus ontheffing te zijn van het verbod om dieren in het wild te doden en te vangen. Dat is zonder dat vergunning hoeft te worden aangevraagd het geval in art. 3.20 lid 1 Wnb waar het jachthouders is toegestaan in hun jachtveld wild te doden, te vangen en te verontrusten. Andere diersoorten als wild zwijn, ree, smient, gans etc. leven weliswaar veelal in het wild, maar zijn geen bejaagbaar wild meer. Die soorten vallen onder populatiebeheer en/of schadebestrijding.

De regels en voorschriften voor de jacht in Benelux-verband gelden nog steeds: art. 3.21 lid 4 Wnb. Nieuw ten opzichte van de Flora- en faunawet is de verplichting voor jachthouders in de Wet natuurbescherming zich aan te sluiten bij een wildbeheereenheid, te registreren wat is afgeschoten, de mogelijkheid tot jagen in Natura 2000-gebieden en te jagen uitsluitend binnen de beleidsregels en uitgangspunten van het door gedeputeerde staten vastgestelde faunabeheerplan. Het illustreert andermaal de decentralisatie en de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor natuurbeheer in Nederland.¹⁹⁵ Of jagers daar zo blij mee zijn is een andere vraag. Veel jagers vinden de regelgeving in Nederland in vergelijking met Duitsland te beperkend.¹⁹⁶

5.3. Conclusie

Duitsland kent binnen verdragsbepalingen, richtlijnen en uitgangspunten van het Europese recht een geheel ander beheersysteem voor het wild zwijn dan in Nederland. Daarbij zijn regelingen op nationaal- en deelstaatniveau van belang en eeuwenoude bepalingen uit het

¹⁹³ *Kamerstukken 1 2015/16*, 33 348, D, p. 11 - 12. Tevens: Backes e.a. 2014, p. 26 - 27.

¹⁹⁴ *Kamerstukken 1 2015/16*, 33 348, D, p. 10, waarbij de minister spreekt van een 'fair balance' tussen algemeen (publiek) belang en beperking van het eigendomsrecht. Fair balance is geaccepteerd als een rechtsbeginsel (te herkennen in art. 8 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens) en voor de rechter in te roepen: ABRvS 19 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3324, r.o. 2 en 3.

¹⁹⁵ *Kamerstukken 1 2015/16*, 33 348, D, p. 15 en p. 39 - 40 en p. 66.

¹⁹⁶ Van Elderen en Uphof 2015, p. 6.

Duitse Jachtrecht. Een nulstandbeleid kent Duitsland niet. Het wild zwijn mag verloren gegane gebieden herkoloniseren en is daarmee dus als soort in feite beter af dan in Nederland. Het wild zwijn is in Duitsland nog steeds wild en bejaagbaar. De verantwoordelijkheden van jagers in Duitsland zijn groter dan in Nederland, maar daarmee hebben jagers en jagersverenigingen ook vele verplichtingen op terrein van beheer en (beperken) van schade. Zowel op landelijk- als op deelstaatniveau gelden wel diverse voorschriften waaraan jagers en jagersverenigingen zich te houden hebben. In Nederland is het traditionele jachtrecht reeds lang verdwenen. Jacht en de diensten/inzet van jagers zijn in Nederland onderdeel geworden van het publiekrechtelijke natuur(bescherming)beleid en de wettelijke regelingen zijn vastgelegd eerst in de Flora- en faunawet en nu in de Wet natuurbescherming.

Hoofdstuk 6 Toetsing

6.1.1. Normen voor toetsing

Uit vorige hoofdstukken zijn juridische en beleidsmatige toetsstenen te destilleren. Het landelijke en provinciale natuurbeleid kan hiermee worden beoordeeld. Toetsing is tevens aan de orde bij de afgifte van vergunningen dan wel ontheffingen door gedeputeerde staten. GS zijn bevoegd op basis van de artikelen 65, 67 en 68 Ffw en op basis van de artikelen 3.8, 3.10, 3.17 en 3.18 Wet natuurbescherming aan faunabeheereenheden wanneer die een goedgekeurd beheerplan hebben en anderen ontheffing te verlenen voor afschot van wilde zwijnen. Voor de duidelijkheid nogmaals de voorwaarden op een rij:

1. er moet sprake zijn van een planmatige, wetenschappelijke aanpak en duurzaam gebruik (voorwaarden uit het Biodiversiteitsverdrag),
2. waarbij de biologische (en genetische) diversiteit in ogenschouw moet worden genomen, inclusief de diversiteit binnen en tussen soorten en van ecosystemen (voorwaarden uit het Biodiversiteitsverdrag),
3. met een beleid gericht op behoud, herstel en rehabilitatie van vroegere leefgebieden van soorten,
4. dat de wild-zwijnpopulatie minimaal op peil moet blijven en niet mag dalen naar een niveau waarbij het voortbestaan van de soort in Nederland in gevaar komt (voorwaarde uit het Verdrag van Bern en Habitatrichtlijn),
5. dat geen bevredigend alternatief voor afschot voorhanden is (voorwaarde uit het Verdrag van Bern en de Wet natuurbescherming),
6. dat geen afbreuk wordt gedaan aan een gunstige staat van instandhouding van de soort, en waarbij goede vooruitzichten voor de soort aanwezig zijn en behouden moeten worden (voorwaarden uit het Biodiversiteitsverdrag, Habitatrichtlijn en Wet natuurbescherming),
7. de vergunning/ontheffing is nodig ter bescherming van bepaalde wettelijk aangewezen belangen, met name verkeer, flora en fauna, openbare orde en veiligheid, landbouw (voorwaarde uit Verdrag van Bern en de Wet natuurbescherming).

Bij deze voorwaarden hoeft het niet te blijven. Provinciale regelingen via vastgestelde verordeningen kunnen nadere regels stellen. Deze provinciale regelingen mogen het rijksbeleid natuurlijk niet aantasten dan wel doorkruisen en bijvoorbeeld de plezierjacht op wilde zwijnen openstellen waar de formele wetgever dat heeft verboden.¹⁹⁷

6.1.2. Gunstige staat van instandhouding

Voorwaarde 6 behoeft enige uitleg. In de Wet natuurbescherming is deze voorwaarde opgenomen in artikel 3.8 lid 5 onder c: „Er wordt geen afbreuk gedaan aan *het streven* de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan”. Deze nieuwe formulering in vergelijking met die in de Flora- en faunawet komt exact overeen met de tekst uit artikel 16 lid 1 van de Habitatrichtlijn. De woordkeus *het streven* is volgens Backes, Boerema, Freriks en Kaajan verkeerd vertaald en moet vervangen worden door verplichting.¹⁹⁸ Voor uitleg van het begrip ‘gunstige staat van instandhouding van de soort’ is artikel 1 onder i Hrl van belang en tevens de interpretatie van het begrip in de guidelines van de EU.¹⁹⁹ In art. 1 onder i Hrl wordt een definitie gegeven van het begrip: „Het effect van de som van de invloeden die op de betrokken soort inwerken en op lange termijn een verandering kunnen bewerkstelligen in de verspreiding en de grootte van de populaties van die soort op het in artikel 2 bedoelde grondgebied.”

„De staat van instandhouding van een soort wordt als gunstig beschouwd wanneer:

- uit populatiedynamische gegevens blijkt dat de betrokken soort nog steeds een levensvatbare component is van de natuurlijke habitat waarin hij voorkomt, en dat vermoedelijk op lange termijn zal blijven, en
- het natuurlijke verspreidingsgebied van die soort niet kleiner wordt of binnen afzienbare tijd lijkt te zullen worden, en
- er een voldoende grote habitat bestaat en waarschijnlijk zal blijven bestaan om de populaties van die soort op lange termijn in stand te houden.”

¹⁹⁷ *Kamerstukken 1* 2015/16, 33 348, W, p. 4

¹⁹⁸ Backes, Boerema, Freriks en Kaajan 2017, p. 209, waarbij zij stellen dat geen sprake kan zijn van een inspanningsverplichting, maar van een resultaatverplichting. In de Engelse versie van artikel 16 is *het streven* mijns inziens niet eens aan de orde: ‘Provided that there is no satisfactory alternative and the derogation is not detrimental to the maintenance of the populations of the species concerned at a favourable conservation status in their natural range...’.

¹⁹⁹ Guidance document 2007, p. 8 - 40.

Tot zover de definitie van artikel 1 onder i van de Habitatrichtlijn. Deze formulering is exact overgenomen in de Wet natuurbescherming onder artikel 1.1. bij de (uitleg van) algemene bepalingen en begrippen. Duidelijk is dat de genoemde criteria vooral ecologische/biologische omstandigheden en factoren zijn, die bovendien voor elke soort kunnen verschillen. Overigens geldt dat eveneens voor andere voorwaarden, bijvoorbeeld de genetische diversiteit (voorwaarde 2 Biodiversiteitsverdrag) en het bepalen van het minimum niveau waarbij het voortbestaan van de soort gevaar begint de lopen (voorwaarde 3). Om een gefundeerde en goed afgewogen en onderbouwde beschikking voor afschot dan wel beheer te kunnen afgeven zullen gedeputeerde staten dus deskundige ecologen moeten inschakelen dan wel raadplegen om de vitaliteit van de soort te kunnen bepalen.

Het belang van het oordeel dat wilde zwijnen in Nederland en in de aangewezen en nieuw gevormde leefgebieden in een gunstige staat van instandhouding verkeren ligt in het afgeven van afschotvergunningen voor populatiebeheer en schadebestrijding en het handhaven van een nulstandbeleid. Bij een negatief oordeel over de vitaliteit van wilde zwijnen zou het lastig zijn nog ontheffingen te kunnen verstrekken (afgezien van ontheffing voor bijzondere situaties op basis van art. 3.18 Wnb). Nederland zou eerst de leefomstandigheden voor wilde zwijnen moeten verbeteren en herstellen (artikel 2 lid 2 Hrl) overeenkomstig de uitgangspunten in verdragen en richtlijnen en de eigen nationale wetgeving.

6.1.3. Welke populaties?

Discussie kan ontstaan over welke populaties in ogenschouw en beschermd moeten worden. Is dat alleen die op de Veluwe en de Meinweg of ook de nieuw gevormde populaties in Limburg en Noord-Brabant? De Habitatrichtlijn gebruikt de term 'populaties in hun natuurlijk verspreidingsgebied' (art. 16 lid 1 Hrl), terwijl het Verdrag van Bern de omschrijving 'desbetreffende populatie' gebruikt (art. 9 lid 1 Verdrag van Bern: *the population concerned*). Logisch lijkt bij beantwoording van de vraag welke populaties en in welke gebieden aan de orde zijn aansluiting te zoeken bij de uitgangspunten en doelstellingen van verdragen en richtlijnen. Wie de intrinsieke waarde van fauna en ecosystemen als uitgangspunt neemt en doelstellingen als behoud en herstel van biodiversiteit hanteert zou in principe elk dier en elke populatie hoe klein ook, moeten beschermen.²⁰⁰ Afwijkingen zijn toegestaan mits die

²⁰⁰ Gidsdocument voor de jacht 2008, p. 71.

verenigbaar met de doelstellingen en proportioneel zijn,²⁰¹ zie hierbij tevens artikel 9 lid 1 en 2 van het Verdrag van Bern.

Terugkomend op de kwestie van de nieuw gevormde populaties in Limburg, Noord-Brabant en nabij Groesbeek moet geconcludeerd worden dat deze populaties vallen onder het begrip desbetreffende populatie. Deze conclusie kan temeer getrokken worden nu deskundigen van Alterra deze populaties als zelfstandig en in principe levensvatbaar heeft aangewezen en de meeste populaties op geheel natuurlijke wijze zijn ontstaan niet in stedelijke gebieden, industrieterreinen of sportcomplexen, maar in natuurgebieden waarvan aangenomen kan en mag worden dat in het verleden hier eveneens wilde zwijnen voorkwamen. Met andere woorden: de nieuw gevormde populaties vallen niet langer onder het nulstandbeleid, maar moeten op grond van internationale en Europese richtlijnen en uitgangspunten worden erkend en verplicht in het normale populatiebeheer worden opgenomen. Het nulstandbeleid en de naleving daarvan heeft dus gefaald. Anders gesteld: wilde zwijnen zijn het nulstandbeleid te slim af geweest. Aannemende dat het nulstandbeleid een preventieve werking heeft (het beoogt uitbreiding van wilde-zwijnenpopulaties te voorkomen) kan het regelrecht bestrijden van nieuw gevormde populaties niet verantwoord en gemotiveerd worden met een beroep op het nulstandbeleid. Dat met deze nieuwe populaties ook de te verwachten schade voor de omgeving toeneemt is welhaast onvermijdelijk.

6.1.4. DNA-onderzoek

Ecologen en onderzoekers van Alterra zijn al vele jaren bezig met DNA-onderzoek bij wilde zwijnen. Twee recente rapporten werpen meer en beter licht op de genetische diversiteit en dus op de vitaliteit en levensomstandigheden van wilde zwijnen in Nederland.²⁰²

Op basis van omvangrijk DNA-onderzoek constateren De Groot en Jansman van Alterra en andere onderzoekers een verminderde genetische variatie en dus vitaliteit van de populaties wilde zwijnen in Nederland in vergelijking met buitenlandse populaties. Dit geldt eveneens voor de meeste maar niet alle nieuwe populaties in Limburg en Noord-Brabant. Verklaring voor dit gegeven is het feit dat wilde-zwijnenpopulaties in Nederland aan de rand liggen van

²⁰¹ Gidsdocument voor de jacht 2008, p. 71 en p. 9. Tevens: Backes, Boerema, Freriks en Kaajan 2017, p. 208 - 210. Tevens: HvJ EU, 14 juni 2007, ECLI:EU:C:2007:341 (*Commissie/Finland*), AB 2017/318. Tevens: Guidance document 2007, p. 50 - 66. Tevens: ABRvS 18 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2824, r.o. 5.3.

²⁰² De Groot e.a. 2016 en Jansman e.a. 2013.

veel meer en omvangrijker populaties in omliggende landen.²⁰³ Bovendien is van uitwisseling tussen buitenlandse wilde zwijnen en de Nederlandse populaties veelal geen sprake. Dat geldt zelfs voor de Meinweg. Jansman vraagt zich af op basis van DNA-onderzoek of de uitwisseling tussen de Nederlandse Meinweg-populatie en de wilde zwijnen in het grenspark Maas-Swalm-Nette wel optimaal is. Deze gedachte komt overeen met bevindingen/vermoedens van de Limburgse faunabeheereenheid.²⁰⁴ Ook zou dit Duitse grenspark zelf vrij geïsoleerd kunnen zijn van andere en grotere natuurgebieden in Duitsland.²⁰⁵

De Veluwe mag als voorbeeld dienen dat te kleine en te geïsoleerde populaties wilde zwijnen kwetsbaar zijn voor inteelt en dus voor verzwakking. Oorzaak op de Veluwe van verminderde vitaliteit zijn met name zogenaamde tussenrasters, afscheidingen tussen verschillende deelgebieden. Het ingezette beleid om die weg te halen werpt vruchten af. De Groot constateert dat binnen enkele decennia al de vitaliteit (zowel diversiteit als heterozygositeit) van wilde zwijnen in Kroondomein Het Loo sterk is toegenomen na het verdwijnen van rasters.²⁰⁶ In enkele deelgebieden op de Veluwe (bijvoorbeeld nationaal park De Hoge Veluwe) blijft de genetische variatie bij zwijnen nog vrij laag. Niet alle rasters zijn weggehaald en ook blijken omheiningen bij de agrarische enclave Uddel-Elspeet een behoorlijk obstakel.²⁰⁷ Desondanks concludeert De Groot dat op de Veluwe inmiddels een samenhangende populatie wilde zwijnen met een voldoende diversiteit en heterozygositeit is ontstaan.²⁰⁸

De genetische samenstelling en vitaliteit van nieuw gevormde populaties in Limburg en Noord-Brabant is divers. Dit houdt verband met verschillen in herkomst. Niet elke nieuwe populatie lijkt op geheel natuurlijke wijze en via dispersie vanuit de Meinweg, Duitsland, Vlaanderen en/of Wallonië ontstaan. De oorsprong van de populatie wilde zwijnen uit de Roerstreek-Zuid is niet goed via DNA-onderzoek te achterhalen.²⁰⁹ De populaties in Maasduinen en Leenderbos zijn volgens DNA-onderzoek van Alterra niet (geheel) van natuurlijke herkomst. Dat betekent dat wilde zwijnen of moedwillig zijn uitgezet of zijn ontsnapt uit 'afgesloten' privéterreinen.²¹⁰ Opvallend is de grote mate van diversiteit en dus vitaliteit van de wilde zwijnen rond Groesbeek en in het heuvelland van Zuid-Limburg. Dit wijst

²⁰³ Jansman e.a. 2013, p. 10.

²⁰⁴ Faunabeheereenheid Limburg 2015 - 2020, p. 221.

²⁰⁵ Jansman e.a. 2013, p. 10 en p. 43.

²⁰⁶ De Groot e.a. 2016, p. 9.

²⁰⁷ De Groot e.a. 2016, p. 8 - 9 en p. 43. De agrarische enclave ligt midden op de Veluwe en geldt als een nulstandgebied van beperkte omvang. Het hekwerk rond de enclave is vrijwel geheel zwijnenkerend.

²⁰⁸ De Groot e.a. 2016, p. 16.

²⁰⁹ Jansman e.a. 2013, p. 10 en p. 46.

²¹⁰ Jansman e.a. 2013, p. 11 en p. 42 en 49.

volgens de onderzoekers van Alterra op afstamming van en blijvende verbindingen met heel gezonde populaties (wat genetische diversiteit en heterozygositeit betreft) in Duitsland en België. Bij de andere nieuwe populaties is de genetische diversiteit veel minder, maar volgens Jansman (nog) niet zorgwekkend bij handhaving van de huidige omstandigheden waarbij een zekere mate van uitwisseling tussen de verschillende populaties mogelijk blijft. Het gegeven dat wilde zwijnen kennelijk een voorkeur hebben voor partners en paring met soortgenoten met een andere genetische achtergrond speelt hierbij mee.²¹¹ Overigens is een mindere genetische diversiteit bij nieuwe en natuurlijk gevormde populaties een normaal verschijnsel. Dit hangt samen met het zogenaamde *founder effect*²¹²: nieuwe populaties ontstaan door dispersie van enkele exemplaren. Juist voor deze populaties is de blijvende aanvoer van vers bloed van levensbelang. Alterra constateert dat zowel (snel)wegen als rivier de Maas kennelijk geen onoverkomelijke belemmeringen vormen voor het uitzwermen (dispersie) van zwijnen en herkolonisatie van nieuwe gebieden.²¹³



Zwijnenkerend raster bij natuurreservaat de Renderklippen in Epe. Herten en reeën springen er moeiteloos overheen en kleinere dieren glippen tussen de draden door. Dit raster van 80 centimeter hoog is in 2015 en 2016 aangelegd om het dorp Epe van wilde zwijnen te vrijwaren. Het raster heeft echter niet kunnen verhinderen dat in 2017 opnieuw veel wilde zwijnen tot in de bebouwde kom van Epe zijn doorgedrongen. (foto: Andries Elskamp, gemaakt 9 oktober 2017)

²¹¹ De Groot e.a. 2016, p. 51. Zie de samenstelling van zwervers in Weert en hun DNA-profiel (noot 92).

²¹² Jansman e.a. 2013, p. 11. De Groot e.a. 2016, p. 8 en p. 50.

²¹³ Jansman e.a. 2013, p. 9 - 11 en p. 54 - 55. Over potentiële nieuwe leefgebieden voor het wild zwijn (en edelhert) in Limburg en Noord-Brabant: Kurstjens, Van Braekel en Peters 2003, p. 73 - 81.

6.1.5. Minimale populatieomvang

Hoe groot moeten de populaties wilde zwijnen eigenlijk zijn wil sprake zijn van een gunstige staat van instandhouding, nu en in de (verre) toekomst? De ecologen van Alterra geven geen pasklaar antwoord op deze vraag. De zogenaamde Minimale Levensvatbare Populatieomvang (MVP) is volgens De Groot van vele factoren afhankelijk.²¹⁴ Bovendien zijn er volgens de huidige inzichten van ecologen geen generieke vuistregels op te stellen. De genetische vitaliteit is te sterk afhankelijk van de diersoort, hun voortplantingsgedrag, habitattypen, ecologische omstandigheden en verschillen in onderzoeksmethoden en gebruikte merkers. Vandaar dat de onderzoekers van Alterra bij het formuleren van conclusies op basis van het DNA-onderzoek zich beperken tot vergelijkingen: de Nederlandse populaties wilde zwijnen in vergelijking met populaties in het buitenland waarvan bekend is dat ze in een duurzame staat van instandhouding verkeren.²¹⁵ Wel blijven Jansman, De Groot en andere ecologen hameren op goede uitwisselingsmogelijkheden tussen de verschillende populaties en het voorkomen dat populaties in geïsoleerde gebieden terecht komen.²¹⁶

6.2. Beoordeling

Het populatiebeheer (en schadebestrijding) van wilde zwijnen lijkt in Nederland in ruim voldoende mate planmatig en op wetenschappelijke basis opgezet. De wettelijke regeling is uitgebreid en met name voor wat betreft de inbreng van fauna- en wildbeheereenheden heel gedetailleerd uitgewerkt. Zwak punt blijven de jaarlijkse tellingen van het aantal wilde zwijnen, voor het bepalen van de voorjaars- dan wel met name de zomerstand en de uitvoering in de praktijk.²¹⁷ Theorie en de niet altijd eenvoudige praktijk lijken hier uiteen te lopen.

²¹⁴ De Groot e.a. 2016, p. 12 - 14 en p. 36 - 46 en p. 53 - 56.

²¹⁵ De Groot e.a. 2016, p. 48 - 50.

²¹⁶ Over genetische variatie en biodiversiteit: R. Frankham, J.D. Ballou en D.A. Briscoe, *Introduction to Conservation Genetics*, Cambridge 2010, Cambridge University Press. Tevens: de grondlegger van de 50/500-regel I.R. Franklin, 'Evolutionary change in small populations', in: M.E. Soulé and B.A. Wilcox (red.), *Conservation Biology: An Evolutionary Ecological Perspective*, Sunderland Massachusetts: Sinauer Associates 1980, p. 135 - 140. Tevens: Uttam Kumar Rai, 'Minimum Sizes for Viable Population and Conservation Biology', *Our Nature 2003,1*, p. 3-9, waarin is aangegeven dat het uitzetten van 300 wilde zwijnen in het Schotse Woodland als onvoldoende wordt beschouwd. Tevens: De Groot e.a. 2014 over de genetische situatie van het korhoen in Salland.

²¹⁷ De Groot en Lammertsma 2010, p. 17.

Het thema duurzaam/verstandig gebruik lijkt minder van toepassing. Aan populatiebeheer kleven economische en financiële motieven (verpachting van jacht en verkoop van zwijnevlees), maar het beheer is in de eerste plaats gericht op behoud van populaties en ten tweede op voorkomen en bestrijden van schade door wilde zwijnen.²¹⁸

Ook aan de voorwaarde vanuit het Verdrag van Bern dat de populaties wat aantal wilde zwijnen betreft niet achteruit mogen gaan voldoen de Veluwe en de Meinweg ruimschoots. Afgelopen decennia is de omvang van populaties op de Veluwe en in Limburg gegroeid, mede als gevolg van andere inzichten, meer maatwerk bij het beheer en betere leef- en voedselomstandigheden (meer loofbomen en minder naaldbomen).²¹⁹ Maar daarmee is geen herstel van vroegere leefgebieden en biotopen bereikt. Het nulstandbeleid verhindert nog steeds herkolonisatie van wilde zwijnen in Nederland, versterking van biodiversiteit, interactie met andere soorten binnen ook andere ecosystemen en leefgebieden en een meer natuurlijker beleid en omgang met grote hoefdieren. Van goede toekomstverwachtingen voor het wild zwijn in Nederland is daarmee nauwelijks sprake.

Over de biologische en genetische diversiteit heeft Alterra Wageningen WUR uitgebreid onderzoek verricht. Conclusie is dat de genetische en biologische diversiteit van de huidige populaties wilde zwijnen niet optimaal is. De Veluwe mag als totaal gebied in principe voldoende groot en gevarieerd zijn om een robuuste en gezonde populatie in stand te houden, mits ook overgebleven belemmeringen en zwijnenrasters verdwijnen. Voor de Meinweg en andere kleine en min of meer zelfstandige populaties in Limburg en Noord-Brabant zijn de omstandigheden en de vooruitzichten op langere termijn niet gunstig. Het is twijfelachtig of het huidige gebied de Meinweg voldoende omvangrijk en geschikt is om genetisch gezien een gezonde populatie in stand te houden. Dit geldt zelfs wanneer de Meinweg goede uitwisselingsmogelijkheden blijft houden met aangrenzend natuurgebied in Duitsland. De overige en kleine populaties die zich ondanks bejaging en afschot in Limburg, Noord-Brabant en nabij Groesbeek hebben gevestigd en standhouden, verkeren zonder drastische beleidswijzigingen in de drie provincies in een mindere positie, waarbij de vooruitzichten op langere termijn ronduit slecht zijn. De drie provincies neigen eerder naar een nog stringenter afschot- en nulstandbeleid dan naar maatregelen om tot een betere leefomgeving voor wilde zwijnen te komen. Bezien vanuit Europese en internationale verdragen en richtlijnen ligt

²¹⁸ Gidsdocument voor de jacht 2008, p. 10.

²¹⁹ Groot Bruinderink en Dekker 2010, p. 54 - 61.

aanleg van verbindingzones tussen de verschillende gebieden en voorzieningen ten behoeve van het wild zwijn meer voor de hand dan nog intensievere bestrijding.²²⁰

6.3. Alternatieven

Zijn er alternatieven (art. 3.3 lid 4 onder a Wnb) voor het doden, vangen of verstoren van vaste rustplaatsen van wilde zwijnen (art. 3.10 lid 1 onder a en b Wnb)? De alternatieventoets is binnen de rechtspraak over met name de rechtmatigheid van afgegeven ontheffingen van groot belang.²²¹ Voor het doden van een beschermd dier als het wild zwijn is ontheffing en een gegronde/gemotiveerde reden nodig. Zijn er bevredigende alternatieven, dan genieten die de voorkeur.²²² Dit volgt ook uit de algemene zorgplicht voor plant en dier (art. 2 Ffw oud en art. 1.11 Wnb). Als er maatregelen zijn die minder belastend zijn voor plant of dier dan hebben die de voorkeur.²²³

Voor biologen is het bereiken van een gesloten biologische kringloop een grote wens. Onzeker is of de natuurgebieden in Nederland wat betreft het wild zwijn daarvoor groot genoeg zijn, zeker zolang grote roofdieren als de wolf ontbreken. Desondanks, ook beheer en ecologische inzichten zijn aan verandering onderhevig. Of natuurlijke regulatie van wilde zwijnen mogelijk is binnen de Veluwe, zoals met de grotere diersoorten in de Oostvaardersplassen in de provincie Flevoland, is voor ecologen/biologen nog een open vraag.²²⁴ Voor de grote grazers in de Oostvaardersplassen heeft Staatsbosbeheer een 'vroeg-reactief-beheer' ontwikkeld.²²⁵

²²⁰ Over de afgifte van ontheffingen en de binding aan het eigen beleid: Boeve en Groothuijse 2016, p. 149 - 150. Tevens: Explanatory Notes & Guidelines 2011, p. 14 - 18.

²²¹ In Rb. Middelburg 28 september 2006, ECLI:NL:RBMID:2006:AZ2057, r.o. 13 tot en met 16, *JM* 2007/15 m.nt. Boerema en ABRvS (vzr) 28 september 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AZ3725 krijgen gedeputeerde staten van Zeeland een tik over de vingers wegens het onvoldoende motiveren van gewenst afschot van damherten. In ABRvS 3 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1183, *JM* 2017/79 m.nt. L. Boerema blijkt dat gedeputeerde staten van Zeeland een les hebben geleerd en inmiddels Alterra-Wageningen WUR hebben ingeschakeld ter motivering van de noodzaak van populatiebeheer van damherten. Tevens: ABRvS 18 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2824, r.o. 5.3, 6, 6.1 en 12.

²²² Bij de beoordeling van alternatieven wordt ook gekeken naar de effectiviteit van mogelijke andere oplossingen en naar mogelijke nadelige effecten daarvan op andere beschermde soorten en op landschap en milieu: ABRvS 29 augustus 2007, nr. 200701189/1. Tevens: ABRvS 11 januari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:36, *JM* 2017/54 m.nt. L. Boerema.

²²³ Guidance document 2007, p. 58 - 60. Tevens: *Kamerstukken 11* 2004/05, 29 448, 6, p. 4. Tevens: *Kamerstukken 11* 2011/2012, 33 348, 3, p. 66 - 70.

²²⁴ Groot Bruinderink e.a. 2009, p. 58.

²²⁵ <www.staatsbosbeheer.nl> onder grote grazers, onder beheer en afschot.

Meer zwijnenpopulaties in Nederland zorgt wel voor verminderde kwetsbaarheid van wilde zwijnen voor ziektes en catastrofes. Bovendien brengen wilde zwijnen meer dynamiek in andere natuurgebieden en meer interacties met andere soorten. Zijn maatwerk bij het beheer of het instellen van afschotvrije zones op de Veluwe een bevredigend alternatief?²²⁶ In ieder geval niet voor populatiebeheer. Jaarlijks moeten op de Veluwe duizenden wilde zwijnen worden gedood ondanks maatwerkbeheer.

In zowel Nederland als in Duitsland zijn testen gedaan met diverse andere middelen, methoden en voorzieningen om overlast en schade door wilde zwijnen te voorkomen dan wel te verminderen. De resultaten daarvan zijn zeer wisselend. Verjagen van wilde zwijnen door bijvoorbeeld vuurwerk kan incidenteel een oplossing zijn, bijvoorbeeld in dorpen, aan randen van bebouwing of landbouwpercelen, maar lijkt geen structurele oplossing. Hetzelfde geldt voor geur- en lokmiddelen, optische en akoestische effecten en middelen ter beperking van het aantal geboorten.²²⁷ De wildbeheereenheden op de Veluwe proberen langs wegen waar aantoonbaar veel aanrijdingen met wilde zwijnen plaatsvinden via intensief beheer het zwijnenbestand zo'n 200 meter ter weerszijden van die wegen zo laag mogelijk te houden.²²⁸ Ook via zogenaamde zwijn-verdwijnblokken²²⁹, paaltjes met reflecterende en spiegelende effecten, speciale stroken waar zwijnen de weg kunnen oversteken, snelheid verlagende maatregelen en waarschuwingsborden wordt geprobeerd het aantal aanrijdingen te verminderen. De voorlopige conclusie is dat deze maatregelen weliswaar in meer of mindere mate (tijdelijk) effect sorteren, maar ongelukken, aanrijdingen en overlast niet kunnen voorkomen.²³⁰ Volgens de faunabeheereenheid Gelderland is het verlagen van de maximumsnelheid, bijvoorbeeld van 80 naar maximaal 60 kilometer per uur, de enige maatregel die effect heeft, en tot minder aanrijdingen en schade leidt.

Afschot is aan de orde ook vanwege het ontbreken van effectieve middelen om dieren te verjagen, schade en overlast en de natuurlijke aanwas te beperken.²³¹ De minister erkent dat

²²⁶ Voor interpretatie van een bevredigend alternatief door het Hof van Justitie: HvJ 10 september 2009, zaak C-76/08 (*Commissie/Malta*) over de plezierjacht op trekvogels.

²²⁷ Groot Bruinderink e.a. 2009, p. 90 - 91 en p. 94 - 95. Tevens: Groot Bruinderink 2008, p. 16 - 20.

²²⁸ Faunabeheereenheid Gelderland 2014 - 2019, p. 110.

²²⁹ Zwijn-verdwijnblokken zijn betonnen segmenten die onmiddellijk naast rijbanen van wegen worden gelegd om wroeten in bermen te beperken en onmogelijk te maken.

²³⁰ Voor een uitvoerige uiteenzetting van alternatieven: faunabeheereenheid Gelderland 2014 - 2019, p. 17 - 33. Tevens en in combinatie hiermee: Groot Bruinderink en Lammertsma 2010, p. 13 - 14. Tevens: Boerema 2015, p. 5 - 6. Tevens: Ooms 2010.

²³¹ Over geboortebeperving en de twijfelachtige effectiviteit ervan: Lammertsma & Jansman 2016.

afschot vanuit het gezichtspunt van een effectieve schadebestrijding de voorkeur kan genieten boven bijvoorbeeld het verjagen van zwijnen.²³²

Kortom, het nulstandbeleid is ingevoerd juist vanwege het ontbreken van alternatieven en ter bescherming van verkeer, volksgezondheid en het voorkomen van schade aan onder meer landbouw en flora en fauna. Nulstandbeleid heeft een preventieve werking wat schadebeperking betreft. Het principe van een nulstand is een politiek-bestuurlijk uitgangspunt in het Nederlandse beleid rond wilde zwijnen en speelt al tientallen jaren een belangrijke rol. Bastmeijer en Van Vliet menen dat de praktijk van uitvoering en rechtspraak (bij het afgeven van ontheffingen) te zwaar rust op het 'ooit vastgestelde nulbeleid'.²³³ Backes komt tot het oordeel dat er juridisch en ecologisch gezien geen enkel bezwaar bestaat het nulstandbeleid op te heffen dan wel in stand te laten. Maar geven we wilde zwijnen de ruimte dan betalen we daarvoor een maatschappelijke prijs, stelt Backes²³⁴, in de vorm van meer schade en overlast.

In politiek en beleidsmatige zin echter moet geconstateerd worden dat het nulstandbeleid niet meer voldoet aan een natuurlijker en dynamischer beleid, herstel van biodiversiteit en ecosystemen binnen een concept dat uitgaat van de intrinsieke waarde van alle dieren, inclusief het wild zwijn, zoals dat door verdragen en Habitatrictlijn wordt gepropageerd en zoals dat door de Nederlandse rijksoverheid is geaccepteerd als richtinggevend, bijvoorbeeld in de Rijksnatuurvisie 2014.

²³² *Kamerstukken 11*, 1995/96, 23 147, 7, p. 20.

²³³ Bastmeijer & Van Vliet 2012, p. 26.

²³⁴ Backes e.a. 2014, p. 18.

Hoofdstuk 7 Eindconclusie

Het Nederlandse nulstandbeleid voor wilde zwijnen is afgelopen decennia een eigen leven gaan leiden en bovendien niet geheel effectief gebleken. We zijn het als normaal gaan beschouwen dat wilde zwijnen buiten de erkende leefgebieden de Veluwe en de Meinweg niet mogen voorkomen. De vrees voor het wild zwijn als overbrenger van onheil, ziektes, veroorzaker van verkeersongevallen en zijn ongebreidelde vraatzucht en wroetgedrag zit kennelijk diep in menselijke genen verankerd. Desondanks, bij velen en zeker bij bosbouwers en biologen breekt het besef door dat wilde zwijnen ook nuttige functies (voor mens en natuur) kunnen hebben en als vanouds gewoon onderdeel zijn van de fauna in Nederland.

Vrees, economisch nut of schade, aaibaarheidsfactor en emoties zijn binnen internationale en regionale verdragen niet richtinggevend voor de juridische status van soorten in het wild. De intrinsieke waarde van wilde dieren is bepalend en maatgevend geworden voor ook het wild zwijn. Nederlands beleid en wetgeving zijn daarop aangepast. Het wild zwijn is al lang geen schadelijk wild meer, maar een diersoort in het wild die bescherming geniet op grond van het Verdrag van Bern en de Wet natuurbescherming. Jacht op wilde zwijnen is in Nederland en in tegenstelling tot Duitsland zelfs verboden. Doden of vangen van wilde zwijnen is uitzondering en alleen mogelijk met publieke ontheffing en wanneer daar gemotiveerd reden voor is. De bescherming van het wild zwijn in Duitsland wijkt overigens niet principieel af van die in Nederland, maar het populatiebeheer in Duitsland verloopt nog bijna geheel volgens oeroude privaatrechtelijke regelingen en (ten dele ongeschreven) wetten.

Als soort is het wild zwijn in Duitsland beter af dan in Nederland. Een nulstandbeleid betekent niet anders dan een gebiedsverbod en dat druist in tegen natuurlijk gedrag van wilde zwijnen om nieuwe leefgebieden te zoeken en populaties te stichten. Een strikt na te leven nulstandbeleid als in Nederland is niet in overeenstemming met het Biodiversiteitsverdrag van Rio de Janeiro, noch met het Verdrag van Bern en de Europese Habitatrictlijn. Behoud en herstel van ecosystemen en biodiversiteit en duurzaam gebruik en ontwikkeling zijn beleidsuitgangspunten geworden voor landen. Vrijblijvend zijn deze doelstellingen niet. De Rijksnatuurvisie 2014 Natuurlijk Verder borduurt voort op deze route en propageert een omslag in het denken: 'natuur hoort midden in de samenleving thuis'. Een algeheel en door mensen vormgegeven nulstandbeleid voor wilde zwijnen past niet binnen een raamwerk waarbij natuurlijke ontwikkelingen en ecologische dynamiek mag terugkeren.

Op eigen kracht hebben populaties wilde zwijnen vele en grote obstakels overwonnen en nieuwe, natuurlijke leefgebieden in Limburg en Noord-Brabant in gebruik genomen. Ecologen beoordelen deze populaties inmiddels als zelfstandig en in principe levensvatbaar. Voor een gunstige staat van instandhouding en behoud en herstel van goede vooruitzichten kunnen deze populaties in veel gevallen best wat hulp en steun gebruiken. Goed populatiebeheer houdt erkenning van deze populaties in en waar nodig aanleg van faciliteiten als groene verbindingzones. Beperking van omvang van populaties is uit oogpunt van schadebeperking niet verboden, maar het regelrecht bestrijden van deze nieuw gevormde populaties wilde zwijnen druist in tegen elk nationaal en internationaal beleidsuitgangspunt.

Vraag blijft wat het alternatief voor een algeheel nulstandbeleid kan en moet zijn in een klein en dichtbevolkt land als Nederland. Regelrechte invasies van wilde zwijnen in andere delen en gebieden in Zuid- en Oost-Nederland illustreren de grote actualiteit van deze vraag. Het lijkt slechts een kwestie van tijd voordat de Achterhoek, Twente en Salland en grote delen van Drenthe met wilde zwijnen te maken krijgen. Een brede discussie over het wild zwijn ligt voor de hand. De in 2010 gepresenteerde kanskaart toont aan dat meer natuurgebieden in aanmerking komen voor herkolonisatie van het wild zwijn en daarmee herstel van een historische ecologische toestand. Anderzijds zijn er gerechtvaardigde economische en sociale belangen en is acceptatie en maatschappelijk draagvlak onmisbaar, zeker gezien de te verwachten toename van schade bij het toestaan van meer populaties wilde zwijnen. Bovendien kan herstel van biodiversiteit en ecosystemen juist gebaat zijn bij het weren van wilde zwijnen in bepaalde beschermde gebieden.

Kortom, meer ruimte voor het wild zwijn is een breed en bijna algemeen vraagstuk en gezien het grensoverschrijdende karakter ervan ligt het voor de hand dat de rijksoverheid initiatief neemt voor een ander beleid dan de huidige nulstand. Men kan zich zelfs afvragen of het in provinciale handen leggen van het faunabeleid een wel zo verantwoorde en gelukkige keus is geweest. In ieder geval past een algeheel en rigide nulstandbeleid voor het wild zwijn niet langer binnen internationale afspraken en verdragen en Europese richtlijnen en uitgangspunten.

Alternatieven zouden kunnen beginnen met een meer genuanceerd, flexibel en gemotiveerd nulstandbeleid voor enkel bepaalde gebieden en regio's en in belang van gerechtvaardigde en erkende belangen. Het mogelijk maken van een geleidelijke terugkeer van wilde zwijnen met daarbij het hand aan de kraan-principe kan vanuit maatschappelijk en psychologisch oogpunt wenselijk zijn.

Hoofdstuk 8 Bijlagen

Bijlage 1

Vijf vragen aan Gert Verwolf,
onafhankelijk voorzitter van
faunabeheereenheid Gelderland.

1. Hoe lastig is het om binnen de faunabeheereenheid de eenheid tussen alle belangen, mensen en opvattingen te bewaren en tot een breed gedragen faunabeheerplan te komen?

„Daar is heel wat behendigheid voor nodig. Het is soms balanceren op een smal koord. Je hebt te maken met veel partijen en belangen. De faunabeheereenheid Gelderland is ontstaan door een fusie van drie faunabeheereenheden in Gelderland. Wat het faunabeheer van wilde zwijnen betreft hebben we de lijn van de voormalige faunabeheereenheid Veluwe kunnen doortrekken. Met nieuwe natuurwetgeving komen er ook nieuwe elementen. Afgelopen jaren hebben we veel bereikt en is door het weghalen van veel rasters eigenlijk één grote, vrije wildbaan op de Veluwe ontstaan, zeker wat betreft het roodwild. Voor wilde zwijnen zijn er nog meerdere rasters, maar er is volop uitwisseling tussen de populaties wilde zwijnen op de Veluwe. Anderzijds constateer je een explosie van wilde zwijnen in Europa en in Noord-Brabant en Limburg. Zachte winters en achtereenvolgende mastjaren hebben daarvoor gezorgd. Op deze manier zijn nulstandgebieden moeilijk te handhaven. Het zou goed zijn wanneer de natuur ons zou helpen met bijvoorbeeld een strenge winter. Een strenge winter kan zorgen voor een enorme natuurlijke sterfte onder wilde zwijnen.”

2. Het daadwerkelijke beheer van wilde hoefdieren afgelopen jaren lijkt wat achter de feiten aan te lopen: te grote aantallen, overlast en wellicht onzorgvuldige tellingen. Is een beter en adequater beheer mogelijk?

„We tellen eenmaal per jaar. Hier op dit deel van de Noordoost-Veluwe zijn daar al zo'n honderd mensen bij betrokken. Tellingen zijn en blijven schattingen, maar ook afgelopen jaren hebben we er nooit ver naast gezeten. Het tellen gebeurt zorgvuldig. De beroepsmensen in een bepaald gebied weten veelal heel goed hoeveel dieren er rondlopen. De daadwerkelijke tellingen lopen vrijwel altijd in de pas met de vermoedens van die beroepsmensen. De telling van edelherten begint al in het vroege voorjaar, medio maart. De wilde zwijnen tellen we

medio juni na de eerste worp. Het aantal wilde zwijnen fluctueert. Na de tellingen worden de jaarlijkse afschotpercentages vastgesteld. Bij goede mastjaren hebben wilde zwijnen vaak nog een tweede worp. Na goede mastjaren blijken de tellingen onnauwkeuriger dan na mastarme jaren. Je probeert daar op basis van ervaringsgegevens rekening mee te houden. Eind september 2017 zagen we nog een zeug met een toom van tien biggen rondlopen.”

3. Is de beleving bij burgers voor natuur en met name wilde zwijnen aan het veranderen? Of is dit niet los te zien van een toenemende groep ouderen met veel vrije tijd en verhoogde recreatiedruk binnen natuurgebieden?

„Zichtbaarheid van wild vormt voor ons als faunabeheereenheid een steeds belangrijker factor. Door toenemende recreatieve druk neemt de schuwheid van wild ook toe. Via onder meer zonerings- en aanleg- en herstel van wildweiden proberen we een en ander in goede banen te leiden. Bij wildweiden zou je wildkansels voor publiek kunnen plaatsen. De zichtbaarheid van wild neemt toe en dat is aantrekkelijk voor recreanten en toeristen. Anderzijds houdt dit mensen weg bij rustgebieden. Het is schrijnend te constateren dat nogal wat mensen dwars door rustgebieden wandelen, fietsen en soms met motoren rijden.”

4. Meer ruimte, vrijheid en leefgebieden voor het wild zwijn in Nederland. Is dat een goede gedachte en ontwikkeling?

„Nee. Politiek en beleidsmatig gezien zal niemand in Nederland daarvoor kiezen. Het is niet aantrekkelijk en zorgt voor meer schade en overlast. Maar de natuurlijke ontwikkeling in nulstandgebieden zal niet te stuiten zijn. Stel dat je wilde zwijnen in bijvoorbeeld Drenthe toelaat. Wie draait er dan op voor de schade? Juist, de provincie. Dat legt een morele druk op een grote terreineigenaar als Natuurmonumenten. Bovendien, boeren verbouwen natuurlijk geen gewassen voor wilde zwijnen. Landbouwgebieden zijn aantrekkelijk voor wilde zwijnen.”

5. Hoe om te gaan met de populatie in en nabij Groesbeek?

„Ons advies is dat gebied absoluut niet open te stellen voor wilde zwijnen en ook nabij Groesbeek het nulstandbeleid te handhaven. Dit in verband met te verwachten schade voor de landbouw en verkeersveiligheid. Voor edelherten ligt de situatie anders. Die zijn in niet al te grote aantallen acceptabel in de natuurgebieden bij Groesbeek. Wat ons betreft is Groesbeek wat wilde zwijnen aangaat dus geen beheergebied, maar nog steeds nulstandgebied en die discussie is wat ons betreft afgerond.”

Bijlage 2

‘Laat zwijnen zelf bepalen waar ze willen leven’

door Hugh Jansman

Uitbreiding van het aantal wilde zwijnen in Nederland geeft veel commotie en de meningen zijn verdeeld. Aan de ene kant staan natuurliefhebbers die graag wilde zwijnen zien tijdens de wandeling. Aan de andere kant staan de boeren en automobilisten die zwijnen als een risico ervaren. In 1991 is door de rijksoverheid besloten dat wilde zwijnen alleen mogen voorkomen op de Veluwe en op de Meinweg. De reden daarvoor was de schade die wilde zwijnen kunnen veroorzaken.

In de afgelopen 24 jaar is er veel veranderd in de natuur, in de agrarische sector en in de maatschappij. Een heroverweging waar zwijnen mogen voorkomen is dus op zijn plaats. De provincies zijn bevoegd gezag voor faunabeheer. Dat biedt kansen voor regionaal maatwerk.

In West-Europa nemen wilde zwijnen toe. Dat komt door de klimaatverandering, waardoor de voortplanting en overleving van de dieren beter is. Ook profiteren ze van de toename van maïs als landbouwgewas waarin zwijnen een deel van het jaar verblijven. Ze vinden daar voedsel en zijn er veilig voor jagers. Via die landbouwgewassen verspreiden zwijnen zich vervolgens verder in het landschap. Onbedoeld stimuleren boeren dus de wilde zwijnen.

Wilde zwijnen en varkens behoren tot dezelfde soort. Ze hebben dus ook last van dezelfde ziektes. Boeren zijn bang dat wilde zwijnen ziektes overdragen. Vroeger scharrelden veel varkens rond het erf waarbij ze soms een wild zwijn tegenkwamen. Tegenwoordig worden varkens in grote stallen gehouden. Het risico dat een ziekte via een wild zwijn in de stal terecht komt is daarom zeer klein. Als er een besmettelijke ziekte uitbreekt onder varkens mogen er geen varkens of vleesproducten worden uitgevoerd. Kortom, ziekteverspreiding via wilde zwijnen vormt een zeer klein risico, maar als er een ziekte uitbreekt is dat wel een groot probleem.

Wilde zwijnen zijn echte alleseters. Als er in het bos weinig beukennoten of eikels zijn zoeken ze graag de voedselrijke landbouwgebieden op. Grasland langs het bos wroeten ze om op zoek naar lekkere hapjes. Als ze de kans krijgen doen ze dat niet alleen bij de boer maar ook op de camping of het sportveld. De schade die ze daarbij aanrichten kan groot zijn. Daarnaast is de schade aan de maïs belangrijk. In 2013 is 140.000 euro betaald voor schade veroorzaakt door

wilde zwijnen. Dat lijkt fors, maar is in verhouding tot schade door andere wilde dieren gering. De schade door pimpelmees en koolmees bijvoorbeeld bedroeg in datzelfde jaar ruim 660.000 euro. De totale schade die door wilde dieren werd aangericht was bijna 12 miljoen euro. Met maatregelen als rasters, stroomdraad en gericht afschot kan veel overlast door wilde zwijnen worden voorkomen.

Steeds meer mensen wandelen graag in de natuur. Het zien van wilde zwijnen geeft meerwaarde. Zwijnen hebben ook een functie in de natuur. Door het gewroet in de bodem helpen ze andere planten en dieren. Maar ze kunnen ook kwetsbare dieren opeten en de bosontwikkeling verstoren. Vandaar dat biologen adviseren om het aantal wilde zwijnen niet te hoog te laten worden.

Door de gunstige omstandigheden voor zwijnen neemt het aantal toe en dat zal voorlopig niet veranderen. Steeds vaker duiken zwijnen op, vooral langs de grens. In Limburg en Noord-Brabant zijn inmiddels nieuwe populaties van wilde zwijnen gevestigd.



Dierecoloog Hugh Jansman van Alterra Wageningen WUR doet onderzoek in het veld. In 2013 presenteerde hij samen met andere deskundigen een rapport over DNA-onderzoek bij wilde zwijnen in met name Limburg en Noord-Brabant. (eigen foto)

Hoewel alle wettelijk toegestane middelen worden ingezet om de zwijnen te verwijderen, weten de dieren zich te handhaven. Het beleid uit 1991 om zwijnen alleen toe te staan op de Veluwe en de Meinweg lijkt dus moeilijk uitvoerbaar. Maar er is meer veranderd. Door verbeterde hygiëne en huisvesting is het risico op verspreiding van dierziektes afgenomen en ook de maatschappij staat positiever tegenover natuur. Het is dus wenselijk om de natuur meer ruimte te geven. Laat wilde zwijnen zelf bepalen waar ze willen leven. Maak vervolgens een goede inschatting van de risico's die lokaal spelen. Op basis daarvan kan worden bepaald hoeveel zwijnen in dat gebied mogen leven om eventuele overlast beheersbaar te houden. Met gerichte maatregelen kan die overlast ten slotte worden beperkt. In de omliggende landen wordt op deze manier met zwijnen omgegaan. De provincie Drenthe heeft voor deze aanpak gekozen. Wie volgt? Brabant?

Hugh Jansman is dierecoloog bij Alterra-Wageningen WUR en bestuurslid van Zoogdierverseniging. Deze bijdrage verscheen eerder in het Brabants Dagblad van vrijdag 24 oktober 2014 onder de titel 'Mees duurder dan zwijn' als een persoonlijke opinie in het brede debat in Noord-Brabant over wilde zwijnen.

Bijlage 3

Vijf vragen aan Arjen Simons,
coördinator projecten & beheer/
aspirant rentmeester NVR bij
Stichting Het Brabants Landschap.

1. Hoe staat Stichting Het Brabants Landschap tegenover de komst van het wild zwijn?

„Wij zien het wild zwijn als onderdeel van het ecosysteem en in die zin is de komst een verrijking voor de natuur. Het wild zwijn vertoont een specifiek gedrag wat andere dieren niet vertonen (denk aan omwoelen van de grond) en is in die zin van toegevoegde waarde, bijvoorbeeld ten aanzien van bosverjonging. Belangrijk is wel dat de aantallen niet te hoog worden en er dus een vorm van beheer plaatsvindt.”

2. Zijn er al gebieden waar het wild zwijn regelmatig wordt waargenomen?

„Met name de gebieden rond Valkenswaard.”

3. Hoe gaat de stichting om met beheer van het wild zwijn, hanteert u het nulstandbeleid?

„In Brabant is gekozen voor een nul-schade beleid, omdat nulstand feitelijk niet meer haalbaar is. Brabants Landschap werkt met haar jachthouders mee aan een nul-schade beleid door het voeren van populatiebeheer.”

4. Het vrijgeven van alle gebieden voor het wild zwijn in Noord-Brabant, is dat een goede gedachte?

„Er zijn veel belangen en er is risico op aanrijdingen en andere (landbouw)schade. Puur gekeken op het gebied van natuur en biodiversiteit zou het een goede gedachte zijn mits weer in beperkte mate.”

5. Is er overleg over het wild zwijn met andere betrokkenen en belanghebbenden?

„In Brabant zijn zogenaamde ‘zwijnentafels’ waarbij alle betrokkenen uit een regio aanwezig zijn en er gewerkt wordt naar een regio-aanpak.”

Literatuurlijst

Aanwijzingsbesluit Natura 2000-gebied Veluwe 2014

Besluit Staatssecretaris van Economische Zaken S.A.M. Dijkema van 11 juni 2014.
(www.rijksoverheid.nl/natura2000)

Backes, Boerema, Freriks en Kaajan 2017

Ch.W. Backes, L. Boerema, A.A. Freriks en M.M. Kaajan, *Hoofdpijnen natuurbeschermingsrecht*, Den Haag: Sdu uitgevers 2017.

Backes, Freriks en Robbe 2009

Ch.W. Backes, A.A. Freriks en J. Robbe, *Hoofdpijnen natuurbeschermingsrecht*, Den Haag: Sdu uitgevers 2009.

Backes e.a. 2011

C.W. Backes e.a., *Natura 2000 in Nederland. Juridische ruimte, natuurdoelen en beheerplanprocessen*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving 2011.

Backes e.a. 2014

C.W. Backes e.a., *Second opinion over en verruiming van het rapport K. Bastmeijer/W. van Vliet (2012) De 'staat van instandhouding van het wild zwijn in Nederland'*, Maastricht en Wageningen: Maastricht University en Alterra Wageningen UR 2014.

Barkhuysen en Onrust 2010

T. Barkhuysen en F. Onrust, 'De betekenis van het voorzorgsbeginsel voor de Nederlandse (milieu)rechtspraak', in: M.N. Boeve (red), *Kansen in het Omgevingsrecht* (Koeman-bundel), Groningen: Europa Law Publishing 2010, p. 46 - 76.

Bas, De Stem 2 augustus 2017

J. Bas, 'Wild zwijn rukt op in Brabant. 'Zelfs afschieten houdt ze niet tegen', *De Stem*, 2 augustus 2017.

Bastmeijer, De Bruin en Verschuuren 2007

C.J. Bastmeijer, M.K. de Bruin en J.M. Verschuuren, *Internationaal natuurbeschermingsrecht: Inspiratie voor de nationale wetgever? Een onderzoek naar de verhouding tussen natuurbeschermingsverdragen en de Flora- en faunawet, Natuurbeschermingswet en Boswet*, Tilburg: Centrum voor Wetgevingsvraagstukken Universiteit van Tilburg, eindrapport oktober 2007.

Bastmeijer & Van Vliet 2012

C.J. Bastmeijer & W. van Vliet, *De 'staat van instandhouding' van het wild zwijn in Nederland. Een juridisch-ecologische analyse betreffende het 'nulbeleid'*, Tilburg: Tilburg University 2012.

Bastmeijer 2016

C.J. Bastmeijer, 'Ecological restoration in international biodiversity law: A promising strategy to address our failure to prevent?' in: M. Bowman, P. Davies and E. Goodwin (red.), *Research Handbook on Biodiversity and Law*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2016, p. 387 - 413.

Birnie, Boyle & Redgwell 2009

P. Birnie, A.E. Boyle and C. Redgwell, *International Law & Environment*, New York: Oxford University Press Inc. 2009.

Boerema & Van den Brink BV 2016

L. Boerema & B. van den Brink, *Juridische aspecten van herintroductie van edelherten in het Drents Friese Woud*, Darp (gemeente Westerveld) 2016, rapport DFW01.

Boerema 2015

L. Boerema, 'Populatiebeheer van hoefdieren en de zorg voor verkeersveiligheid', *Journal Flora en Fauna* 2015 (5 - 6) 84.

Boeve en Groothuijse 2016

M.N. Boeve en F.A.G. Groothuijse, *Omgevingsrecht*, Groningen/Amsterdam: Europa Law Publishing 2016.

Brenner 2017

M. Brenner, 'Jagrecht und Naturschutzrecht (Teil 2)', *Natur und Recht 2017 (39)*, Springer-Verlag, p. 217 - 227.

Brownlie 2008

Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, Oxford: Oxford University Press 2008.

Buijs & Langers 2013

A. Buijs & F. Langers, *Publieke visies op het beheer van wilde dieren. Resultaten van een enquête naar de visies van leden en niet-leden op het beheer van wilde dieren*, Wageningen: Alterra Wageningen UR 2013, Alterra-rapport 2502.

Van Elderen en Uphof 2015

R. van Elderen en A.J.M. Uphof, *Naar nieuwe regels voor de Nederlandse jager*, Zwanenburg en Waddinxveen mei 2015 (tweede druk, via <www.grondbezit.nl>).

Explanatory Notes & Guidelines 2011

Explanatory Notes & Guidelines for the period 2007 - 2012, EU, final version july 2011. (Assessment and reporting under Article 17 of the Habitats Directive)

Faunabeheereenheid Gelderland 2014 - 2019

Faunabeheereenheid Gelderland, *Faunabeheerplan grofwild 2014 - 2019 FBE Gelderland*, Vaassen 2014.

Faunabeheereenheid Gelderland 2015 - 2016

Faunabeheereenheid Gelderland, *Jaarrapportage grofwild 2015 - 2016*, Deventer 2016.

Faunabeheereenheid Limburg 2015 - 2020

Faunabeheereenheid Limburg, *Faunabeheerplan Limburg 2015 - 2020*, Roermond 2015.

Forci en West 2016

M. Forci en T. West, 'In whose interest? Instrumental and Intrinsic value in biodiversity law', in: M. Bowman, P. Davies and E. Goodwin (red.), *Research handbook on Biodiversity and Law*, Cheltenham UK: Edward Elgar Publishing 2016, p. 55 - 77.

De Groot e.a. 2016

G.A. de Groot e.a., *Herkomst en migratie van Nederlandse edelherten en wilde zwijnen. Een basiskaart van de genetische patronen in Nederland en omgeving*, Wageningen: Alterra Wageningen UR 2016, Alterra-rapport 2724.

De Groot e.a. 2014

G.A. de Groot e.a., *Inteelt onder Sallandse korhoenders. De genetische gevolgen van een kleine populatieomvang*, Wageningen/Uppsala: Alterra Wageningen UR en Uppsala University 2014, Alterra-rapport 2599.

Gidsdocument voor de jacht 2008

Europese Commissie, *Gidsdocument voor de jacht in het kader van de Richtlijn 79/409/EEG van de Raad inzake het behoud van de vogelstand*, februari 2008.

Groot Bruinderink en Van der Grift 2015

G.W.T.A. Groot Bruinderink en E. van der Grift, 'Populatiebeheer van wilde hoefdieren: nog niet goed op orde', *Vakblad Natuur Bos Landschap*, december 2015, p. 26 - 29.

Groot Bruinderink e.a. 2011

G.W.T.A. Groot Bruinderink e.a., *Wilde zwijnen in Limburg. Wat zijn de consequenties van meer leefgebieden voor Wilde zwijnen in Limburg?*, Wageningen: Alterra Wageningen UR, 2011, Alterra-rapport 2207.

Groot Bruinderink en Dekker 2010

G.W.T.A. Groot Bruinderink en J. Dekker, *Wilde zwijnen*, Zeist: KNNV Uitgeverij 2010.

Groot Bruinderink en Lammertsma 2010

G.W.T.A. Groot Bruinderink en D.R. Lammertsma, *Faunabeheerplan 2009 - 2014 Gelderland. Deel 11 Veluwe. Ecologische beoordeling onderdeel wild zwijn*, Wageningen: Alterra Wageningen UR 2010, Alterra-rapport 2028.

Groot Bruinderink e.a. 2009

G.W.T.A. Groot Bruinderink e.a., *Ex ante evaluatie van maatwerk beheer van wilde zwijnen*, Wageningen: Alterra Wageningen UR 2009, Alterra-rapport 1944.

Groot Bruinderink 2008

G.W.T.A. Groot Bruinderink, *Toepasbaarheid in Nederland van afweer- en lokmiddelen voor wilde zwijnen*, Wageningen: Alterra Wageningen UR 2008, Alterra-rapport 1739.

Groot Bruinderink e.a. 2007

G.W.T.A. Groot Bruinderink e.a., *Robuuste verbindingen en wilde hoefdieren*, Wageningen: Uitgeverij Cereales 2007, Alterra-rapport 1506.

Guidance document 2007

Guidance document on the strict protection of animal species of community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC, final version, European Commission, february 2007.

Guldemond, Dijkman en Keuper 2015

A. Guldemond, W. Dijkman en D. Keuper, *Wilde zwijnen op weg in Nederland*, Culemborg: CLM 873 2015.

Hastings 2013

A. Hastings, *Population Biology: Concepts and Models*, New York: Springer Science 2013.

Hazebroek & Groot Bruinderink 1994

E. Hazebroek & G.W.T.A. Groot Bruinderink, 'Grofwildbeleid en rode lijst. Herten en zwijnen te beperkt in verspreiding', *Zoogdier* 1994 5(1), p. 4 - 9.

Van Heijnsbergen 1999

P. van Heijnsbergen, 'Het begrip biodiversiteit in het internationale recht', *De Levende Natuur*, 100 (6), p. 208 - 209.

IPO 2014

Inter Provinciaal Overleg, *Natuur in de provincie. Eén jaar Natuurpact in uitvoering*, Den Haag 2014. (<www.IPO.nl> onder documenten)

Jansman 2014

H.A.H. Jansman, 'Mees duurder dan zwijn. Brabants zwijnendebat', *Brabants Dagblad* 24 oktober 2014, opinie 39. (zie bijlage 2)

Jansman e.a. 2013

H.A.H. Jansman e.a., *Genetica van wilde zwijnen in Limburg en Noord-Brabant. Verspreiding, herkomst en verwantschap*, Wageningen: Alterra Wageningen UR 2013, Alterra-rapport 2404.

Johannesburg Summit 2002

Johannesburg Summit United Nations, *Multilateral Treaty Framework: An Invitation to Universal Participation. Focus 2002: Sustainable development*, New York: United Nations 2002.

Kaajan 2016

M.M. Kaajan, 'Natuurbeschermingsrecht in vogelvlucht. Actualiteiten en vragen uit de praktijk', *Milieu en Recht* 2016/73, (afl. 6, p. 420 - 426).

Kurstjens, Van Braeckel en Peters 2003

G. Kurstjens, A. van Braeckel en B. Peters, *Kansen voor grote hoefdieren in het Kempen~Broek en omgeving*, Beek-Ubbergen december 2003, Stichting Ark.

Lammertsma & Jansman 2016

D.R. Lammertsma & H.A.H. Jansman, *Quickscan contraceptie hoefdieren*, Wageningen: Alterra Wageningen WUR 2016.

Ministerie van Economische Zaken 2016

Ministerie van Economische Zaken, *Soortenbescherming bij ruimtelijke ingrepen*, Den Haag 2016.

Ministerie van Economische Zaken 2014

Ministerie van Economische Zaken, *Rijksnatuurvisie 2014 Natuurlijk verder*, Den Haag, april 2014.

Onrust en Boerema 2016

F. Onrust en L. Boerema, 'De Wet natuurbescherming: soortenbescherming', *Journaal Flora en Fauna* 1 mei 2016, p. 1/22 - 11/22.

Ooms 2010

J.W. Ooms, *Wildongevallen: preventieve maatregelen en hun toepassingsgebied*, 31 mei 2010 (scriptie via NOVI Verkeersacademie: <www.verkeerskunde.nl/wildongevallen>), geraadpleegd 28 september 2017.

Petschulat 2015

A. Petschulat, 'Naturschutz nach der Föderalismusreform: Inhaltliche Gestaltungsmöglichkeiten der Abweichungsgesetzgebung', *Natur und Recht*, Springer-Verlag 2015 (37) p. 386 - 391.

Provincie Gelderland 2014 - 2019

Provincie Gelderland, *Zienswijzenota besluit goedkeuring, ontheffingverlening en aanwijzing Faunabeheerplan grofwild 2014 - 2019*, Arnhem. (<www.gelderland.nl> onder besluit gedeputeerde staten, 22 april 2014)

Sands e.a. 2012

P. Sands, J. Peel, A. Fabra en R. Mackenzie, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge, Cambridge University Press 2012.

Schipper en Van Montfort 2013

P.C. Schipper en A.C.P. van Montfort, 'Naar een vitaal netwerk van natuurgebieden', *De Levende Natuur*, mei 2013, 114 (3), p. 84 - 90.

Schley e.a. 2008

L. Schley, 'Patters of crop damage by wild boar in Luxembourg over a 10-year period', *European Journal of Wildlife Research*, Springer-Verlag oktober 2008, p. 589 - 599.

Schoukens en Bastmeijer 2014

H. Schoukens en C.J. Bastmeijer, 'Species protection in the European Union: How strict is strict?', in: C-H Born e.a., *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context: European Nature's Best Hope?*, Routledge, Abingdon, Oxford 2014.

Schweisfurth 2006

T. Schweisfurth, *Völkerrecht*, Tübingen: Mohr Siebeck 2006.

Smulders e.a. 2006

M.J.M. Smulders e.a., *Herintroduceren van soorten, bijplaatsen of verplaatsen: een afwegingskader*, Wageningen: Alterra Wageningen 2006, Alterra-rapport 1390.

Stikvoort, Poortvliet en Elands 2013

B.T. Stikvoort, P.M. Poortvliet en B.H.M. Elands, 'Wolven en zwijnen, acceptabel risico?', *Landschap* 2013, 30 (3), p. 109 - 117.

Stillfried e.a. 2017

M. Stillfried e.a., 'Wild inside: urban wild boar select natural, not anthropogenic food resources', *Plos One* april 2017 (Leibniz Institute for Zoo and Wildlife Research (IZW) of the Forschungsverbund Berlin e.V.).

Timmer 2014

M. Timmer, 'Het voorzorgsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur?', *Ars Aequi* 2014, p. 602.

Vader, Roza, Selnes en Gaaff 2007

J. Vader, P. Roza, T. Selnes en A. Gaaff, *Natuurcompensatie over de grens; een analyse van natuurcompensatie in het buitenland*, Den Haag, LEI 2007. (rapport 6.07.15)

Van der Velde, Leuven & Lenders 1994

G. van der Velde, R.S.E.W. Leuven & H.J.R. Lenders, 'Grenzeloze bescherming?', *De Levende Natuur* 1994, p. 192 - 199.

Vreugdenhil en Van Maanen 2010

S. Vreugdenhil en E. van Maanen, 'Wild zwijn goed voor biodiversiteit', *Nature Today* 2010, no. 01-04.

Wallace and Martin-Ortega 2009

R.M.M. Wallace and O. Martin-Ortega, *International Law*, London: Sweet & Maxwell, 2009.

Zoogdierverseniging VZZ, 2007

Zoogdierverseniging VZZ, *Basisrapport voor de Rode Lijst Zoogdieren volgens Nederlandse en IUCN-criteria*, Arnhem 2007: VZZ rapport 2006.027.

Zwier en Meijer 2012

W. Zwier en E.E. Meijer, 'Voorjaars schoonmaak in het natuurbeschermingsrecht: minder geld, minder regels, minder bescherming', *Milieu & Recht* 2012, (31) p. 160 - 171.

Zijlmans 2016

J.M.I.J. Zijlmans, 'De Wet natuurbescherming: oude wijn in nieuwe zakken?', *Praktijk Omgevingsrecht* december 2016 nr. 8, p. 518 e.v.

Jurisprudentie

IGH, 9 april 1949, *Corfu Channel (United Kingdom/Albania)*, Judgment, *I.C.J. Reports* 1949.

Lake Lanoux Arbitration 16 november 1957, (*France/Spain*), 12 *R.I.A.A.* 281; 24 *I.L.R.* 101.

Trail Smelter Arbitration 11 maart 1941, (*United States/Canada*), 3 *R.I.A.A.* 1907 (1941).

HvJ EU 20 januari 2011, C-383/09, conclusie advocaat-generaal 38 en 39 (*Hamster*).

HvJ EU, 14 juni 2007, ECLI:EU:C:2007:341, AB 2007/318, m.nt. C.W. Backes (*Commissie/Finland*).

HvJ EG 7 september 2004, ECLI:EU:C:2004:482, *M en R* 2005/4, AB 2004, 365 m.nt. C.W. Backes (*Kokkelvisserij*).

HvJ EG, 8 juli 1987, zaak C-247/85, r.o. 28 p. 3029 (*Commissie/België*).

HR 3 november 2015, ECLI:NL:PHR:2015:2460.

HR 3 november 2015, ECLI:NL:PHR:2015:2464.

ABRvS 18 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2824, r.o. 6 en 6.1 en 12.

ABRvS 3 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1183, r.o. 9 en 10, *JM* 2017/79 m.nt. L. Boerema.

ABRvS 11 januari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:36, *JM* 2017/54 m.nt. L. Boerema.

ABRvS 19 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3324, r.o. 2 en 3.

ABRvS 12 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:391, r.o. 6 en 6.1.

ABRvS 16 juni 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM7719.

ABRvS 21 maart 2007, 200606996/1, ECLI:NL:RVS:2007:BA1175, r.o. 2.9, *JM* 2007/88 m.nt. L. Boerema; *M en R* 2007, 66 m.nt. C.J. Bastmeijer.

ABRvS 29 augustus 2007, nr. 200701189/1, *M en R* 2007, 116.

ABRvS 14 december 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU7940.

ABRvS 12 mei 2000, ECLI:NL:RVS:AN6468, AB 2000/395, m.nt. A.A. Freriks.

ABRvS 28 januari 1999, ECLI:NL:RVS:AN5937, AB 1999/177 m.nt. C.W. Backes.

Rechtbank Gelderland (zittingsplaats Arnhem) 5 maart 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:1445.

Rechtbank Leeuwarden 22 juni 2006, ECLI:NL:RBLEE:AY4785.

Rechtbank Middelburg 28 september 2006, ECLI:NL:RBMID:2006:AZ2057, r.o. 13 tot en met 16, *JM* 2007/15, m.nt. L. Boerema.