

## GEDEPUTEERDE STATEN VAN DE PROVINCIE GRONINGEN

Groningen, 21 december 2021

Dossiernr. : K29706

Documentnr. : 2021-118954

Verzonden : 21 december 2021

Het college van Gedeputeerde Staten heeft op 9 februari 2021 een aanvraag ontvangen voor een ontheffing in het kader van de Wet natuurbescherming, hoofdstuk soorten.

De aanvraag is ingediend door de gemeente Groningen, Gedempt Zuiderdiep 98, 9711 HL te Groningen.

De aanvraag heeft betrekking op de realisatie van de woonwijk De Suikerzijde op het terrein van de voormalige Suiker Unie fabriek gelegen tussen het kanaal Hoendiep, de Johan van Zwedenlaan, de spoorlijn Groningen - Leeuwarden en de watergang tussen het voorterrein en het vloeiveldterrein van de voormalige suikerfabriek. Daarnaast heeft de aanvraag betrekking op de aanleg van een natuurcompensatiegebied in leefgebied van weidevogels, gelegen tussen het plangebied voor de nieuwe woonwijk en de wijk De Held, ten westen en grenzend aan de Johan van Zwedenlaan.

Bij besluit van 14 september 2021 heeft het college van Gedeputeerde Staten de gevraagde ontheffing verleend aan de gemeente Groningen. Daarbij is ten aanzien van de geoorde fuut, graspieper, grutto, scholekster, kievit, gele kwikstaart, kluut, slobeend, wilde eend, zomertaling, wintertaling ontheffing verleend van het verbod op het opzettelijk vernielen, beschadigen of wegnemen van nesten, rustplaatsen of eieren (artikel 3.1, lid 2, Wet natuurbescherming). Voor de watervleermuis en meervleermuis is de gevraagde ontheffing verleend voor het opzettelijk verstoren en het beschadigen of vernietigen van voortplantingsplaatsen of rustplaatsen (artikel 3.5, lid 2 en lid 4 Wet natuurbescherming). Ten slotte is ontheffing verleend van het verbod op het opzettelijk vangen, verstoren en beschadigen of vernielen van voortplantingsplaatsen of rustplaatsen van de poelkikker (artikel 3.5, lid 1, lid 2 en lid 4 Wet natuurbescherming).

Tegen dit besluit is tijdig een bezwaarschrift ingediend door de Natuur en Milieufederatie Groningen e.a.. Tevens is verzocht aan de voorzieningenrechter van de rechtbank Noord-Nederland het bestreden besluit te schorsen.

Bij uitspraak van 18 november 2021 heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank Noord-Nederland het bestreden besluit geschorst tot 6 weken na bekendmaking van de beslissing op bezwaar.

De uitspraak van de voorzieningenrechter is voor het college van Gedeputeerde Staten aanleiding geweest om voorafgaande aan de behandeling van het bezwaar, een zogenoemd artikel 6:19 Awb-besluit te nemen. Het bestreden primaire besluit dat door de voorzieningenrechter is geschorst, wordt daarmee gewijzigd. Dit om belanghebbenden – aanvrager en bezwaarmaker – snel en efficiënt duidelijkheid te geven over hun rechtspositie. Voor bezwaarmaker geldt dat tegen het gewijzigde besluit niet opnieuw bezwaar hoeft te worden aangetekend. Het reeds ingediende bezwaarschrift wordt mede geacht gericht te zijn tegen het gewijzigde besluit.

## BESLUIT:

Het college van Gedeputeerde Staten besluit:

- I. de gevraagde ontheffing te verlenen onder het stellen van voorschriften ten aanzien van de volgende soorten:
  - grutto (*Limosa limosa*), scholekster (*Haematopus ostralegus*), Kievit (*Vanellus vanellus*), van het verbod op:
    - opzettelijk vernielen of beschadigen nesten (artikel 3.1, lid 2, Wnb);
  - watervleermuis (*Myotis daubentonii*) en meervleermuis (*Myotis dasycneme*) van het verbod op:
    - opzettelijk verstoren (artikel 3.5, lid 2, Wnb);
    - beschadigen of vernielen van voortplantingsplaatsen of rustplaatsen (artikel 3.5, lid 4, Wnb);
  - poelkikker (*Rana lessonae*) van het verbod op:
    - opzettelijk vangen (artikel 3.5, lid 1, Wnb);
    - opzettelijk verstoren (artikel 3.5, lid 2, Wnb);
    - beschadigen of vernielen van voortplantingsplaatsen of rustplaatsen (artikel 3.5, lid 4, Wnb);
- II. gelet op artikel 3.25, lid 1 van de Wnb ten aanzien van het vangen van poelkikker (*Rana lessonae*) de volgende middelen aan te wijzen:
  - schepnet;
  - emmer;
- III. de gevraagde ontheffing te weigeren ten aanzien van de geoorde fuut (*Podiceps nigricollis*), tureluur (*Tringa totanus*), krakeend (*Mareca strepera*), graspieper (*Anthus pratensis*), gele kwikstaart (*Motacilla flava*), kluut (*Recurvirostra avosetta*), slobbeend (*Spatula clypeata*), wilde eend (*Anas platyrhynchos*), wintertaling (*Anas crecca*), zomertaling (*Spatula querquedula*) en meerkoet (*Fulica atra*) omdat ter zake van deze soorten de gevraagde activiteiten geen overtreding behelzen van een verbod van de Wet natuurbescherming;
- IV. dat de ontheffing verleend wordt voor het plangebied gelegen tussen het Hoendiep, de Johan van Zwedenlaan, de spoorlijn Groningen - Leeuwarden en de watergang tussen het voorterrein en het vloeiveldenterrein van de voormalige suikerfabriek, zoals weergegeven in figuur 1 in de bijlage *Overwegingen bij dit besluit* en voor de compensatiegebieden tussen het plangebied voor de woonwijk en de bestaande woonwijk De Held, ten westen en grenzend aan de Johan van Zwedenlaan, zoals weergegeven in figuur 2 in deze bijlage;
- V. dat de ontheffing geldt voor de periode vanaf de verzenddatum van dit besluit tot en met 1 augustus 2031;

- VI. dat de volgende bijlagen deel uitmaken van dit besluit. Bij strijdigheid tussen de voorschriften en de bijlagen bij dit besluit prevaleren deze als volgt:
1. voorschriften;
  2. overwegingen bij besluit;
  3. de aanvraag van 9 februari 2021 en de aanvullingen per e-mailbericht d.d. 29 juni, 23 juli, 19 augustus, 26 augustus en 31 augustus 2021, inclusief "*Activiteitenplan ontheffing Wet natuurbescherming De Suikerzijde deelgebied noord*". Gemeente Groningen, 9 februari 2021.

Groningen, 21 december 2021

Gedeputeerde Staten voornoemd,



,voorzitter



,secretaris

**Toelichting**

Wij verwijzen u naar de bijlage 'Overwegingen bij Besluit' voor een nadere motivering.

**Inwerkingtreding**

Nu dit besluit een wijziging betreft van het aanvankelijke besluit dat thans geschorst is, treedt dit besluit in werking 6 weken na het besluit op bezwaar.

**Bezwaar**

Het ingediende bezwaar heeft van rechtswege mede betrekking op een besluit tot wijziging van het besluit van 14 september 2021.

**Meer informatie**

Wij vertrouwen erop dat voldoende duidelijk is welke voorwaarden aan dit besluit verbonden zijn. Heeft u nog vragen, dan kunt u contact opnemen met het secretariaat Landelijk Gebied en Water via het telefoonnummer 050 - 316 4543. U wordt dan doorverbonden met een medewerker die uw vragen zal beantwoorden. Wij verzoeken u het dossiernummer te vermelden.

# Voorschriften

Aan deze ontheffing zijn de volgende voorschriften verbonden:

## Algemene voorschriften

1. Dit besluit geldt alleen voor de werkzaamheden die conform de aanvraag worden uitgevoerd, voor zover in dit besluit zelf niet anders is aangegeven.
2. De ontheffinghouder dient onverwijld contact op te nemen met Provincie Groningen indien bij het uitvoeren van de werkzaamheden van het project andere beschermde soorten worden aangetroffen en/of andere handelingen dan genoemd in voorschrift 1 noodzakelijk zijn.
3. Deze ontheffing kan uitsluitend gebruikt worden door (medewerkers van) de ontheffinghouder of haar rechtsopvolgers of in opdracht van de ontheffinghouder handelende (rechts)personen. De ontheffinghouder of haar rechtsopvolgers blijven daarbij verantwoordelijk en aansprakelijk voor de juiste naleving van deze ontheffing.
4. Tijdens de uitvoering van de werkzaamheden dient een (digitaal) afschrift van dit besluit en de bijbehorende documenten op de locatie van de werkzaamheden aanwezig te zijn en op verzoek te worden getoond aan de daartoe bevoegde toezichthouders of opsporingsambtenaren.
5. De hier beschreven voorschriften dienen in een ecologisch werkprotocol te worden opgenomen. Dit ecologisch werkprotocol dient op de locatie (digitaal) aanwezig te zijn en dient onder betrokken werknemers, met name ook de uitvoerenden op de bouw- of projectlocatie, bekend te zijn. Werkzaamheden dienen conform dit protocol te worden uitgevoerd. Het ecologisch werkprotocol dient ter goedkeuring aan het bevoegd gezag via [loketVTH@provinciegroningen.nl](mailto:loketVTH@provinciegroningen.nl) onder vermelding van K29706 toegestuurd te worden, minstens een maand voorafgaand aan de werkzaamheden. Indien eerder toestemming wordt gegeven, mogen de werkzaamheden eerder aanvangen dan de hiervoor genoemde termijn. Onder werkzaamheden worden alle ingrepen in het huidige leefgebied van de soorten waar de ontheffing betrekking op heeft verstaan. Het is toegestaan een werkprotocol per fase van het project op te stellen, of voor specifieke werkzaamheden.
6. Tijdens de uitvoering van de werkzaamheden dient een (digitaal) (ecologisch) logboek bijgehouden te worden. Uit dit logboek moet aantoonbaar blijken wanneer en op welke wijze de hier beschreven voorschriften zijn uitgevoerd. Dit logboek moet op verzoek worden getoond aan de daartoe bevoegde toezichthouders of opsporingsambtenaren.
7. De ontheffinghouder dient, zodra de datum waarop de werkzaamheden zullen aanvangen bekend is, bijgevoegd meldingsformulier (bijlage 1) in te vullen en ons toe te sturen, minimaal een week voorafgaand aan de werkzaamheden.
8. Alle maatregelen dienen te worden uitgevoerd onder begeleiding van (een) deskundige(n)<sup>1</sup> op het gebied van vleermuizen, vogels en amfibieën. Waar in de ontheffing wordt gesproken over een deskundige wordt een deskundige bedoeld als aangegeven in voetnoot 1.
9. Bij de planning van de werkzaamheden dient rekening gehouden te worden met de seizoenactiviteiten van de soorten waarvoor ontheffing is verleend, om verstoring in de meest kwetsbare perioden te voorkomen.

---

<sup>1</sup> Provincie Groningen verstaat onder een deskundige een persoon die voor de situatie en soorten ten aanzien waarvan hij of zij gevraagd is te adviseren en/of te begeleiden, aantoonbare ervaring en kennis heeft op het gebied van soortspecifieke ecologie. De ervaring en kennis dient te zijn opgedaan doordat de deskundige:

- op HBO-, dan wel universitair niveau, een opleiding heeft genoten met als zwaartepunt (Nederlandse) ecologie; en/of
- op MBO niveau een opleiding heeft afgerond met als zwaartepunt de natuurwetgeving, soortenherkenning en zorgvuldig handelen ten opzichte van die soorten; en/of
- als ecooloog werkzaam is voor een ecologisch adviesbureau, zoals bijvoorbeeld een bureau welke is aangesloten bij het Netwerk Groene Bureaus; en/of
- zich aantoonbaar actief inzet op het gebied van de soortenbescherming en is aangesloten bij en werkzaam voor de daarvoor in Nederland bestaande organisaties (zoals bijvoorbeeld Zoogdierverseniging, RAVON, Stichting Das en Boom, Vogelbescherming Nederland, Vlinderstichting, Natuurhistorisch Genootschap, KNNV, NJN, IVN, EIS Nederland, FLORON, SOVON, STONE, Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, De Landschappen en Stichting Beheer Natuur en Landelijk gebied); en/of - zich aantoonbaar actief inzet op het gebied van de soortenmonitoring en/of - bescherming.

De kraamperiode van watervleermuis loopt globaal van 1 juni tot 15 juli en de kraamperiode van meervleermuis globaal van 15 mei tot 15 juli. De broedperiode van weidevogels loopt globaal van 1 maart tot en met 1 augustus. De voortplantingsperiode van poelkikker loopt globaal van 15 maart tot en met 15 september en de winterrustperiode van 15 oktober tot 15 april. De genoemde perioden kunnen zowel eerder als later beginnen en/of eindigen, afhankelijk van de (lokale) meteorologische omstandigheden voorafgaand aan en tijdens de werkzaamheden. De geschiktheid van de periode voor het uitvoeren van de werkzaamheden dient te worden bepaald door een deskundige op het gebied van de betreffende soort.

### **Ongeschikt maken en voorkomen van verstoring**

12. De werkzaamheden dienen alleen overdag, tussen zonsopgang en zonsondergang uitgevoerd te worden. Er dient geen kunstlicht gebruikt te worden. Indien de uitvoering van werkzaamheden 's nachts wel noodzakelijk is, dient te worden voorkomen dat licht naar het resterende leefgebied van vleermuizen uitstraalt. Een ter zake kundige op het gebied van vleermuizen dient hierin te adviseren en dit dient in het onder voorschrift 6 genoemde logboek opgenomen te worden.
13. Visuele verstoring van beschermde diersoorten in het buiten het werkgebied gelegen leefgebied dient te worden voorkomen. Hiertoe kan tussen het werkgebied en het buiten het werkgebied gelegen leefgebied een afscherming geplaatst te worden om visuele verstoring te voorkomen. Indien dit niet doelmatig is, dienen andere technische of organisatorische maatregelen te worden getroffen om de functionaliteit van het buiten het werkgebied gelegen leefgebied voor beschermde soorten te waarborgen.
14. Om te voorkomen dat de poelkikker tijdens de werkzaamheden in het plangebied waar de woonwijk moet worden gerealiseerd aanwezig is, dient als volgt te worden gewerkt:
  - het werkgebied dient ontoegankelijk gemaakt te worden door het plaatsen van een minimaal 50 centimeter hoog amfibieënscherm dat tevens minimaal 10 centimeter in de grond wordt ingegraven, of door een andere barrière die als voldoende wordt beoordeeld door een deskundige op het gebied van amfibieën. De wijze van afscherming van het werkgebied dient in het onder voorschrift 6 genoemde logboek opgenomen te worden;
  - voorafgaand aan het dempen van leefgebied van poelkikkers, dienen poelkikkers, larven en eiklonpen te worden weggevangen met een schepnet en zo snel mogelijk te worden verplaatst naar alternatief geschikt leefgebied in de omgeving, met inachtneming van voorschrift 9;
  - de werkzaamheden die het leefgebied van poelkikker aantasten dienen vanuit één richting te worden uitgevoerd, zodat aanwezige dieren de kans krijgen te vluchten.
15. Ter voorkoming van de verspreiding van amfibieziektes, waaronder chytridiomycose en ranavirus dienen schepnetten, opvangemmers en laarzen voor- en achteraf te worden ontsmet met inachtneming van meest actuele protocol van RAVON "*Desinfectie protocol veldwerk*" (april 2020).

### **Natuurcompensatie vleermuizen (compensatiegebieden 1 en 2)**

16. Er dient minimaal 14 hectare geschikt foerageergebied voor watervleermuis en meervleermuis te worden aangelegd (en beschikbaar te blijven), zoals weergegeven in figuren 3 en 4 in de Overwegingen bij dit besluit, en volgens de ecologische randvoorwaarden zoals gesteld in "Telemetrieonderzoek Watervleermuis Suiker Unie Groningen in het kader van de Wet natuurbescherming" (Regelink Ecologie & Landschap, 3 februari 2020).
17. De gebieden zoals bedoeld in voorschrift 16 dienen ingericht te worden ten behoeve van watervleermuis en meervleermuis:
  - a. Het wateroppervlak dient voldoende windluw te zijn, bijvoorbeeld door de aanplant van bosschages en struweel.
  - b. De waterdiepte dient tussen 50 en 100 centimeter te liggen. In de zomer mag het peil door verdamping zakken tot minimaal 30 centimeter.

- c. De gebieden dienen voldoende voedselrijk gemaakt te worden door de aanleg van natuurvriendelijke oevers en zo nodig door te enten met voedselrijk slib om de ontwikkeling van macrofauna te versnellen.
  - d. De verlichtingssterkte dient op 30 cm boven het water van de compensatiegebieden en op 30 cm boven het midden van de vliegroutes naar deze gebieden (Hoendiep en de vliegroute naar compensatiegebied 1), voor zover deze binnen het plangebied van het project liggen, maximaal 0,5 lux bedragen. In afwijking hiervan is het ook toegestaan om in overleg met een deskundige op het gebied van vleermuizen vleermuisvriendelijke verlichting toe te passen. Dit dient opgenomen te worden in het onder voorschrift 6 genoemde logboek. Het toepassen van (vleermuisvriendelijke) verlichting dient in geen geval de functionaliteit van foerageergebied of vliegroutes negatief beïnvloeden.
18. Het waterpeil in de compensatiegebieden voor vleermuizen mag buiten het actieve seizoen van vleermuizen verlaagd worden als dit voor het beheer van het gebied noodzakelijk is, bijvoorbeeld om vis te verwijderen.

### **Natuurcompensatie weidevogels (compensatiegebied 3)**

19. Er dient in het broedseizoen van 2022 minimaal 13 hectare geschikt en aaneengesloten broedgebied voor weidevogels beschikbaar te zijn tussen het Aduarderdiep, de Friesestraatweg en de Zijlvesterveg, zoals hieronder weergegeven in figuur 1. Er mag ook direct worden aangesloten op het gebied zoals bedoeld in voorschrift 21, vijfde punt, waarin vanaf 2023 aanvullend weidevogelbeheer gerealiseerd zal worden indien er een concreet voornemen bestaat die opgave, zoals voortvloeit uit voorschrift 22, op een andere plek te realiseren.



Figuur 1: Zoekgebied weidevogelcompensatie Leegkerk (rood kader), zoals bedoeld in voorschrift 19.

20. Het beheeremozaïek in dit gebied dient geschikt te zijn voor weidevogels:
- Het beheer dient te voldoen aan de beheerpakketten 'Grasland met rustperiode', 'Plasdras', 'Kuikenveld', 'Kruidenrijk grasland' en 'Extensief beweid grasland', zoals opgenomen in het Overzicht Beheerpakketten Agrarisch Natuur & Landschapsbeheer 2021.
  - De beheerpakketten dienen jaarlijks tot minimaal 15 juni door te lopen.
  - Het beheer mag aangevuld worden met verhoogd slootpeil en greppel plas-dras.
21. Er dient uiterlijk 1 juni 2022 een uitvoeringsplan ter goedkeuring te worden toegestuurd voor een aanvullend weidevogelgebied, dat de volgende elementen bevat:
- het plan dient zowel de benodigde inrichtingsmaatregelen waaronder maatregelen om predatie tegen te gaan, als beheermaatregelen te beschrijven;
  - het plan dient uiteindelijk te resulteren in minimaal 62 hectare geschikt weidevogelgebied (waarbij de hectares als bedoeld in voorschrift 18 meegeteld mogen worden), waarbij voor kruidenrijk grasland en beheer met een rustperiode tot minimaal 15 juni een wegingsfactor van 1,5 aangehouden mag worden.
  - de inrichtingsmaatregelen dienen vanaf het najaar van 2022 gerealiseerd te worden en de beheermaatregelen te starten vanaf het broedseizoen in 2023;
  - het plan dient het beheer minimaal te waarborgen voor de looptijd van deze ontheffing;
  - het plan dient zich te richten op gebieden die in de Provinciale Omgevingsverordening zijn aangeduid als 'leefgebied weidevogels' en in beginsel aan te sluiten op de weidevogelcompensatie bij Leegkerk conform voorschrift 19. Indien dit redelijkerwijs niet mogelijk blijkt, kan worden aangesloten bij de kansgebieden voor het Aanvalsplan Grutto (Gorecht, Reitdiepdal) en/of de weidevogelcompensatie voor de 380-kV verbinding tussen Eemshaven en Vierverlaten en/of andere bestaande weidevogelkernen;
  - Het plan dient in samenwerking met het agrarisch collectief tot stand te komen.
22. Het goedgekeurde uitvoeringsplan als bedoeld in voorschrift 21 dient vanaf 15 augustus 2022 uitgevoerd te worden. Vanaf het weidevogelbroedseizoen in 2023 dient er minimaal 40 ha geschikt en aaneengesloten leefgebied voor weidevogels te zijn gerealiseerd (waarbij voor kruidenrijk grasland en beheer met een rustperiode tot minimaal 15 juni een wegingsfactor van 1,5 toegepast mag worden). Het beheer dient in beginsel zoveel mogelijk aan te sluiten bij de weidevogelcompensatie conform voorschrift 19. Indien dit redelijkerwijs niet mogelijk blijkt, dient te worden aangesloten bij de kansgebieden voor het Aanvalsplan Grutto (Gorecht, Reitdiepdal) en/of de weidevogelcompensatie voor de 380-kV verbinding tussen Eemshaven en Vierverlaten en/of andere bestaande weidevogelkernen.
23. In de volgende beheerjaren (vanaf 2024) dient de beheeropgave geschaald worden op basis van de monitoring, zoals opgenomen in voorschrift 28. Indien uit de monitoring blijkt dat de totale weidevogelpopulatie verdeeld over de polder De Oude Held en in het compensatiegebied bij Leegkerk stabiel blijft of toeneemt, dan dient het beheer in ongewijzigde omvang te worden voortgezet.
- Indien uit de monitoring blijkt dat de totale weidevogelpopulatie verdeeld over de polder De Oude Held en in het compensatiegebied bij Leegkerk afneemt, dan dient vanaf het broedseizoen volgend op de monitoring 62 hectare geschikt broedgebied te zijn ingericht (waarbij voor kruidenrijk grasland en beheer met een rustperiode tot minimaal 15 juni een wegingsfactor van 1,5 toegepast mag worden).
24. Maaibeheer van natuurvriendelijke oevers en de compensatiegebieden dient voor zover van toepassing te zijn afgestemd op de aanwezigheid van amfibieën. Het maaien dient plaats te vinden bij droog weer en maaisel dient altijd te worden afgevoerd. Indien het maaisel niet direct wordt afgevoerd, dient dit minimaal 75 cm uit de kant te worden gelegd. De maaibalk dient op voldoende hoogte te worden gezet om het doden van poelkikker te voorkomen (tenminste 10 centimeter hoog).

#### **Fasering en proces realisatie natuurcompensatie**

25. De werkzaamheden dienen zodanig gefaseerd te worden dat er te allen tijde voldoende foerageergebied voor vlermuizen en broedgebied voor weidevogels beschikbaar blijft:



- de demping van de vloeivelden in het oostelijk deel van het plangebied voor de woonwijk mag aanvagen op zijn vroegst twee weken nadat een monitoringsrapportage van het eerste compensatiegebied is toegestuurd waaruit blijkt dat dit gebied kan functioneren als foerageergebied voor vleermuizen (zie ook figuur 1, Overwegingen);
- de aanleg van het tweede compensatiegebied voor vleermuizen mag op zijn vroegst aanvagen nadat gedurende één broedseizoen aanvullend weidevogelbeheer in de omgeving van Leegkerk heeft plaatsgevonden, conform voorschriften 19 en 20;
- de demping van de overige vloeivelden mag op zijn vroegst aanvagen twee weken nadat een monitoringsrapportage van het tweede compensatiegebied is toegestuurd waaruit blijkt dat dit gebied kan functioneren als foerageergebied voor vleermuizen.

Een natuurcompensatiegebied wordt in ieder geval geacht te kunnen functioneren indien uit de monitoringsrapportages blijkt dat aan de ecologische randvoorwaarden zoals gesteld in het Activiteitenplan en het onderliggende ecologische onderzoek naar vleermuizen wordt voldaan.

### **Monitoring**

26. Er dient te worden gemonitord om de effectiviteit van de maatregelen voor meervleermuis, watervleermuis en weidevogels te controleren. De monitoring dient plaats te vinden zoals beschreven in de aanvraag.

27. Voor watervleermuis en meervleermuis dient de monitoring vanaf 2021 plaats te vinden, startende in het huidige leefgebied en het eerste compensatiegebied ten zuiden van de spoorlijn. Na de aanleg van het tweede compensatiegebied dient ook dat gebied gemonitord te worden. Monitoring dient plaats te vinden door middel van een combinatie van luisterkastjes, warmtebeeldcamera's, het tellen van bekende kolonieplaatsen en macrofaunamonitoring. Dit onderzoek dient voort te duren totdat alle vloeivelden zijn gedempt, verwezen wordt in dit verband naar de voorschriften met betrekking tot fasering.

Het telemetrieonderzoek dient eenmalig uitgevoerd te worden in het jaar na aanleg van het tweede compensatiegebied voor vleermuizen.

De monitoring dient minstens antwoord te geven op de volgende vraag:

- zijn de compensatiegebieden geschikt als foerageergebied voor vleermuizen?
- in welke mate maken meervleermuis en watervleermuis van de verschillende compensatiegebieden gebruik?
- zijn er veranderingen in de omvang van bekende kolonies die mogelijk te wijten zijn aan het wegvallen van het oude foerageergebied?

28. Voor weidevogels dient de monitoring aan te vangen in 2022 en elk jaar gedurende de looptijd van de ontheffing herhaald te worden.

De monitoring dient inzicht te geven in de populatieontwikkeling van weidevogels in polder De Oude Held en het compensatiegebied bij Leegkerk, waarbij tenminste het aantal broedvogels én het bruto territoriaal succes (BTS) van de grutto gemonitord dient te worden.

Tevens dient er onderzoek plaats te vinden naar de invloed van verschillende predatoren in het compensatiegebied bij Leegkerk, waarbij tenminste de predatie door vos, steenmarter en Zwarte kraai onderzocht dient te worden.

De monitoring dient minstens antwoord te geven op de volgende vragen:

- wat zijn de ontwikkelingen in de broedvogelstand van de grutto-populatie in respectievelijk De Oude Held en het weidevogelcompensatiegebied bij Leegkerk?
- wat is het bruto territoriaal succes in respectievelijk De Oude Held en het weidevogelcompensatiegebied bij Leegkerk?
- wat is het verstoringseffect van het tweede compensatiegebied op het resterende weidegebied in De Oude Held en het verstoringseffect van de boomsingel langs het Aduarderdiep op het weidevogelcompensatiegebied bij Leegkerk?
- wat is de invloed van verschillende predatoren op nest- en kuikenoverleving?

29. Een tussenrapportage dient jaarlijks in december aangeleverd te worden, startend in december 2021 en een eindrapport na afronding van de monitoring, uiterlijk in december van het jaar waarin de monitoring is afgerond. De rapportages dienen toegestuurd te worden aan het Loket VTH via

[loketVTH@provinciegroningen.nl](mailto:loketVTH@provinciegroningen.nl) onder vermelding van 'K29706 Monitoring Suikerzijde'. Het is toegestaan deelrapportages per soort(groep) aan te leveren. De tussenrapportages dienen minstens in te gaan op de (relevante) onderdelen zoals beschreven in voorschriften 28 en 29.

30. De ontheffinghouder kan een schriftelijk verzoek indienen bij het bevoegd gezag om de monitoring te staken indien is gebleken dat de getroffen maatregelen effectief zijn. Indien uit de monitoring blijkt dat door de getroffen maatregelen niet werkzaam zijn, dan dienen er aanvullende maatregelen genomen te worden om dit effect teniet te doen. Een deskundige op het gebied van de betreffende soort(en) moet onderzoeken welke maatregelen dit dienen te zijn. De exacte invulling van deze aanvullende maatregelen dient in overleg met het bevoegd gezag tot stand te komen.

#### **Overige voorschriften**

31. De ontheffing kan worden gewijzigd of ingetrokken op grond van artikel 5.4 van de Wnb.
32. Aanspreekpunt in het kader van dit besluit en de daaruit voortvloeiende voorschriften is het Loket, [loketVTH@provinciegroningen.nl](mailto:loketVTH@provinciegroningen.nl). U kunt ook contact opnemen met Afdeling Landelijk Gebied en Water van de Provincie Groningen, [Secretariaat\\_LGW@provinciegroningen.nl](mailto:Secretariaat_LGW@provinciegroningen.nl).
33. Indien een verlenging van deze ontheffing wenselijk is, dient, uiterlijk vier maanden voor het verstrijken van deze termijn, schriftelijk een verzoek om verlenging ingediend te worden. Dit kan per e-mail aan het Loket of via het online-aanvraagformulier.
34. De ontheffinghouder dient voldoende zorg in acht te nemen voor in het wild levende dieren en planten en hun directe leefomgeving. Activiteiten of werkzaamheden die leiden tot negatieve effecten op plant- of diersoorten dienen achterwege gelaten te worden of zo uitgevoerd te worden dat de effecten beperkt of ongedaan worden gemaakt.
35. In navolging van het voorgaande voorschrift dient de ontheffinghouder rekening te houden met het broedseizoen van vogels. De werkzaamheden dienen zoveel mogelijk uitgevoerd te worden buiten het broedseizoen. Mocht dit niet mogelijk zijn, dan dient een deskundige voorafgaand aan de werkzaamheden het plangebied en/of alle te kappen bomen te controleren op in gebruik zijnde nesten. Verwezen wordt in dit verband ook naar voorschrift 7. Als er in gebruik zijnde nesten worden aangetroffen dienen de werkzaamheden te worden uitgesteld tot na het broedseizoen. Het plangebied moet hiervoor worden vrijgegeven door de deskundige.

# Overwegingen bij Besluit

## 1. Nadere toelichting brongegevens

Onderwerp: Verzoek om ontheffing in het kader van de Wet natuurbescherming (Wnb), hoofdstuk 3, Soorten.

Activiteitenplan: *"Activiteitenplan ontheffing Wet natuurbescherming De Suikerzijde deelgebied noord". Gemeente Groningen, 9 februari 2021.*

Inclusief de aanvullende notities:

*"Aanvulling alternatieven in relatie tot randvoorwaarden". Gemeente Groningen, 23 juli 2021.*

*"Notitie locatiekeuze De Suikerzijde". Gemeente Groningen, 19 augustus 2021.*

*"Beantwoording vragen n.a.v. aanvullingen alternatievenafweging". Gemeente Groningen, 26 augustus 2021.*

Reden voor deze aanvraag:

De gemeente Groningen is voornemens een nieuwe woonwijk - De Suikerzijde - te realiseren. In het plangebied zijn diverse beschermde soorten aangetroffen. Het plangebied vormt essentieel foerageergebied voor meervleermuis en watervleermuis en leefgebied voor poelkikker. Daarnaast vormt het plangebied leefgebied voor geoorde fuut.

De gemeente Groningen is van plan om natuurcompensatiegebieden te realiseren voor vlermuizen, deels in bestaand leefgebied van weidevogels (grutto, tureluur, Kievit, scholekster, kluut, gele kwikstaart, graspieper, krakeend, slobbeend, zomertaling, wintertaling, wilde eend en meerkoet). Door de realisatie van dit compensatiegebied gaat leefgebied van weidevogels verloren.

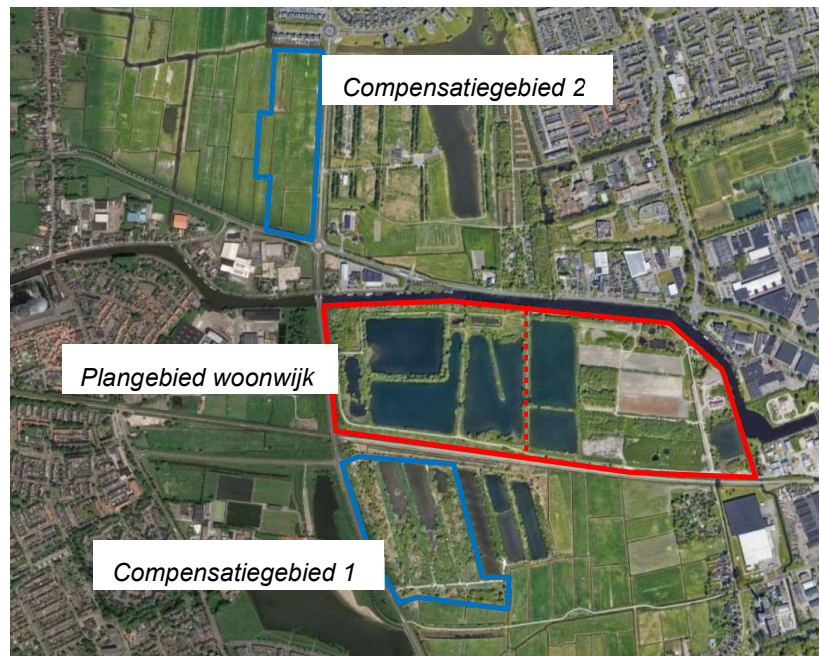
Plangebied als aangegeven in de aanvraag:

Het plangebied voor de woonwijk ligt op het terrein van de voormalige Suiker Unie fabriek gelegen tussen het Hoendiep, de Johan van Zwedenlaan, de spoorlijn Groningen - Leeuwarden en de watergang tussen het voorterrein en het vloeiveldterrein van de voormalige suikerfabriek, zoals weergegeven in figuur 1. Het plangebied bestaat uit voormalige vloeivelden van de suikerfabriek, die sinds de sluiting van de fabriek niet langer bedrijfsmatig worden gebruikt. De vloeivelden zijn daarom deels verland, met name aan de oostkant van het plangebied. Rondom de vloeivelden liggen dijken die begroeid geraakt zijn met ruigtekruiden, struweel en deels met hogere bomen.

Een deel van de verlande vloeivelden aan de oostkant van het plangebied zijn in gebruik door het AOC Terra voor onderwijsdoeleinden.

Op een drietal plaatsen vindt natuurcompensatie plaats, zoals weergegeven in figuren 1 en 2. *'Natuurcompensatiegebied 1'* ligt ten zuiden van de spoorlijn Groningen - Leeuwarden en ten oosten van de Johan van Zwedenlaan. Dit gebied bestaat ook uit een aantal vloeivelden van de voormalige suikerfabriek. Met name aan de zuidkant is dit gebied behoorlijk verruigt en verland. *'Natuurcompensatiegebied 2'* ligt in polder De Oude Held, ten noordwesten van de geplande woonwijk, ten westen van de Johan van Zwedenlaan, ten noorden van het Hoendiep en ten zuiden van de woonwijk De Held. Het gebied bestaat uit extensief

beheerde weilanden. 'Natuurcompensatiegebied 3' ligt ten noordwesten van Leegkerk, ten oosten van het Aduarderdiep en ten zuiden van de Friesestraatweg (N355). Dit gebied bestaat uit weilanden.



Figuur 1: Plangebied voor de woonwijk De Suikerzijde (rood omlijnd) en de compensatiegebieden voor voermuizen (blauw omlijnd). De rode stippellijn geeft de fasering van de demping van de vloeivelden weer. Het dempen van de vloeivelden in het oostelijk deel is gepland in het najaar van 2021. Het dempen van de vloeivelden in het westelijk deel is gepland in het najaar van 2022.



Figuur 2: Voorgestelde locatie van het compensatiegebied voor weidevogels (blauw omlijnd).

Werkzaamheden als opgenomen in de aanvraag:

Plangebied woonwijk:

- dempen van vloeivelden;
- kappen van bomen en bosschages;
- grondwerkzaamheden, voorbereidend op de start van woningbouw (bouwrijp maken);
- bouwwerkzaamheden woonwijk, inclusief aanleg infrastructuur.

Natuurcompensatiegebied 1:

- uitgraven van bestaande vloeivelden;
- verwijderen van tussenliggende dijken;
- kappen van bomen en bosschages;
- aanplant van bomen en bosschages.

Natuurcompensatiegebied 2:

- uitgraven van grond om nieuw open water te creëren;
- aanplant van bomen en bosschages.
- aanleg watergang met plasdraszone aan de westkant;

Natuurcompensatiegebied 3:

- realisatie van minimaal 11 hectare weidevogelbeheer bestaande uit uitgesteld maaibeheer, extensieve beweiding en plas-dras, mogelijk aangevuld met verhoogd slootpeil en greppel plas-dras;
- mogelijk realisatie van inrichtingsmaatregelen zoals het plaatsen van stuwtejes voor het opzetten van hoger waterpeil.

Planning als opgenomen in de aanvraag:

De aanleg van natuurcompensatiegebied 1 is gepland in het najaar van 2020, zodat dit voor het actieve seizoen van vleermuizen in 2021 beschikbaar is.

De inrichting van natuurcompensatiegebied 3 (aangepast weidevogelbeheer) is gepland voor het broedseizoen van 2021.

De start van de grondwerkzaamheden voor de woonwijk is voorzien in het najaar van 2021. De planning is om te starten met in het oostelijk deel van het plangebied voor de woonwijk (zie figuur 1 in deze Overwegingen).

De start van de aanleg van natuurcompensatiegebied 2 is gepland voor het najaar van 2021.

De start van de demping van de vloeivelden in het westelijk deel van het plangebied voor de woonwijk is gepland in het najaar van 2022 (zie ook figuur 1 bij deze Overwegingen).

De verwachting is dat alle werkzaamheden, inclusief de monitoring, uiterlijk op 1 augustus 2031 zijn afgerond.

Aanvullende monitoringsrapporten:

*"Monitoring Suikerzijde - vleermuizen". Bureau Regelink, rapport RA21209-01A, 28 oktober 2021*

*"Monitoring Suikerzijde 2021". Altenburg & Wymenga, rapport 21-137, 14 december 2021*

Ontheffing is aangevraagd voor verwachte overtreding van de volgende verbodsbepalingen:

opzettelijk vernielen, beschadigen of wegnemen van nesten, rustplaatsen of eieren (artikel 3.1 lid 2 Wnb);	geoorde fuut ( <i>Podiceps nigricollis</i> ), grutto ( <i>Limosa limosa</i> ), tureluur ( <i>Tringa totanus</i> ), scholekster ( <i>Haematopus ostralegus</i> ), Kievit ( <i>Vanellus vanellus</i> ), gele kwikstaart ( <i>Motacilla flava</i> ), kluut ( <i>Recurvirostra avosetta</i> ), graspieper ( <i>Anthus pratensis</i> ), wintertaling ( <i>Anas crecca</i> ), slobbeend ( <i>Spatula clypeata</i> ), zomertaling ( <i>Spatula querquedula</i> ), wilde eend ( <i>Anas platyrhynchos</i> ), meerkoet ( <i>Fulica atra</i> )
opzettelijk verstoren (artikel 3.5 lid 2 Wnb);	watervleermuis ( <i>Myotis daubentonii</i> ) en meervleermuis ( <i>Myotis dasycneme</i> )
beschadigen of vernielen van voortplantingsplaatsen of rustplaatsen (artikel 3.5 lid 4 Wnb);	
opzettelijk doden of vangen in hun natuurlijke verspreidingsgebied (artikel 3.5 lid 1 Wnb);	poelkikker ( <i>Rana lessonae</i> )
opzettelijk verstoren (artikel 3.5 lid 2 Wnb);	
beschadigen of vernielen van voortplantingsplaatsen of rustplaatsen (artikel 3.5 lid 4 Wnb);	

## 2. Procedure

Door de voorzieningenrechter van de rechtbank Noord-Nederland is het besluit van 14 september 2021 waarbij ontheffing is verleend aan aanvrager voor het overtreden van een aantal verboden van de Wet natuurbescherming geschorst. Deze uitspraak is voor het college van Gedeputeerde Staten aanleiding de gebreken die naar het oordeel van de voorzieningenrechter kleven aan het door de Natuur en Milieufederatie Groningen e.a. bestreden besluit, te herstellen door het nemen van een wijzigingsbesluit.

Dit besluit ziet *niet* op de voorgenomen ontwikkeling van de woonwijk De Held III. De eventuele ontwikkeling van deze woonwijk zou kunnen leiden tot aantasting van de huidige vogelwaarden in de polder De Oude Held. Er is echter nog geen enkele duidelijkheid over de eventuele realisatie van deze woonwijk. Ook is geen zicht op de wijze van uitvoering. Deze mogelijke ontwikkeling kan om die reden niet als cumulatief effect in deze procedure betrokken worden.

## 3. Soortbescherming

### 3.1. Inleiding

Het college van Gedeputeerde Staten is bevoegd tot het verlenen van een ontheffing op grond van de Wet natuurbescherming. Door de gemeente Groningen is een aanvraag ingediend voor het overtreden van verschillende verboden van de Wet natuurbescherming. De aanvraag voor een ontheffing is verleend voor een aantal soorten. Voor zover het vogelsoorten betreft wordt het wettelijk beoordelingskader gevormd door artikel 3.1 Wet natuurbescherming jo. artikel 3.3 Wet natuurbescherming. Voor de overige strikt beschermde soorten wordt het wettelijk beoordelingskader gevormd door artikel 3.5 Wet natuurbescherming jo. artikel 3.8 Wet natuurbescherming.

Voor zover sprake is van de overtreding van een verbod dient beoordeeld te worden of ontheffing kan worden gegeven van het verbod. Voor vogels zijn de mogelijkheden om ontheffing te verlenen opgenomen in artikel 3.3, lid 4, Wet natuurbescherming. Voor overige strikt beschermde soorten zijn die mogelijkheden opgenomen in artikel 3.8, lid 5, Wet natuurbescherming.

Ontheffing kan – zowel voor vogels als voor strikt beschermde soorten – worden verleend indien:

- a. geen sprake is van een andere bevredigende oplossing (artikel 3.3, lid 4, onder a, Wet natuurbescherming en artikel 3.8, lid 5, onder a, Wet natuurbescherming);
- b. sprake is van een bijzonder belang (artikel 3.3, lid 4, onder b, Wet natuurbescherming en artikel 3.8, lid 5, onder b, Wet natuurbescherming);
- c. de maatregelen voor vogels niet leiden tot verslechtering van de staat van instandhouding van de desbetreffende soort (artikel 3.3, lid 4, onder c, Wet natuurbescherming) en de maatregelen voor overige strikt beschermde soorten geen afbreuk doen aan het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijk verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan (artikel 3.8, lid 5, onder c, Wet natuurbescherming).

Het voorgaande leidt tot de navolgende paragraafindeling.

### **3.2 Watermeermuis en de meervleermuis**

- 3.2.1 Welk verbod wordt overtreden?
- 3.2.2 Andere bevredigende oplossing
- 3.2.3 Dwingende reden van groot openbaar belang
- 3.2.4 Gunstige staat van instandhouding

### **3.3 Geoorde fuut**

- 3.3.1 Welk verbod wordt overtreden?
- 3.3.2 *Toets aan artikel 3.3, lid 4 Wet natuurbescherming*

### **3.4 Poelkikker**

### **3.5 Weidevogels**

- 3.5.1 Welk verbod wordt overtreden?
- 3.5.2 Andere bevredigende oplossing
- 3.5.3 Wettelijk belang
- 3.5.4 Staat van instandhouding

### **3.6 Belangenafweging**

#### **3.2. Watervleermuis en meervleermuis**

##### *3.2.1. Welk verbod wordt overtreden?*

Uit het bij de aanvraag overlegde onderzoeken van Bureau Waardenburg en Regelink Ecologie & Landschap volgt dat het plangebied voor de watervleermuis en de meervleermuis essentieel foerageergebied vormt. Het verrichte onderzoek is op basis van landelijke protocollen en onder begeleiding van ecologisch deskundigen voldoende nauwkeurig vastgesteld zoals beschreven in hoofdstuk 2 van het activiteitenplan. In het navolgende wordt een samenvatting gegeven van de belangrijkste bevindingen van deze onderzoeken.

Bij onderzoek door Bureau Waardenburg in 2018 zijn vijf tot zeven watervleermuizen foeragerend boven de vloeivelden in het plangebied voor de woonwijk waargenomen. Naar aanleiding van dit eerste onderzoek is een nader onderzoek uitgevoerd door Regelink Ecologie & Landschap. Het doel van dit onderzoek was in de eerste plaats om te onderzoeken of het plangebied essentieel foerageergebied vormde voor de watervleermuis. Bij het onderzoek is gebruik gemaakt van luisterkastjes en telemetrie. Bij telemetrie worden individuen van een zender voorzien om de locatie van het dier te volgen. De luisterkastjes zijn gebruikt om de gebruikintensiteit van het gebied door vleermuizen te onderzoeken. Het onderzoek is uitgevoerd tijdens de kraamperiode, in de periode van 24 tot en met 28 juni 2019. Tijdens het vangen van vleermuizen in het plangebied werden onverwacht ook grote aantallen meervleermuizen aangetroffen. Uiteindelijk zijn zes watervleermuizen en negentien meervleermuizen

gevangen, waarvan vier watervleermuizen en één meervleermuis zijn gezenderd. In totaal zijn 487 opnamen van foeragerende vleermuizen gemaakt door de luisterkastjes.

Uit het onderzoek is gebleken dat de gezenderde watervleermuizen afkomstig zijn van drie verschillende kraamkolonies. Deze kolonies bevinden zich aan de Leegeweg in Groningen, in de buurt van de Zernike Campus en in Hoogkerk. De gezenderde individuen maken allemaal gebruik van de vloeivelden in het plangebied. Sommige individuen maakten vrijwel uitsluitend gebruik van het plangebied, terwijl andere individuen ook van andere plassen in de omgeving gebruik maakten. Uitgedrukt tegen de totale foerageertijd, wordt het plangebied 53%-85% van de beschikbare tijd gebruikt door de gezenderde watervleermuizen om te foerageren. Ook uit de opnames van het luisterkastje blijkt dat het plangebied de hele nacht gebruikt wordt door watervleermuizen om te foerageren.

Bij de kraamkolonie van watervleermuis aan de Leegeweg zijn zestien uitvliegende individuen geteld. Dit komt overeen met de omvang van een andere bekende kolonie in het Sterrebos in Groningen. Aangenomen wordt dat de andere kolonies een vergelijkbare omvang hebben. Het bleek niet mogelijk de exacte locatie van deze kolonies vast te stellen. De gezenderde meervleermuis is afkomstig van een bekende kolonie in de wijk Selwerd. Het plangebied wordt vooral tussen 23:00 u. en 24:00 u. en tussen 2:30 u. en 3:15 u. gebruikt door het gezenderde individu. Daarbuiten ligt het gebruik van het gebied door meervleermuis aanmerkelijk lager. Het gebied wordt waarschijnlijk als tussenstop gebruikt op weg naar verder gelegen foerageergebieden, vermoedelijk het Leekstermeergebied. De kraamkolonie van meervleermuis in Selwerd is in 2018 geteld en bedroeg toen 122 volwassen individuen. Op basis van de vanggegevens maakt ca. 10-15% van de kraamkolonie en 50-100% van een (onbekende) mannenkolonie gebruik van het plangebied.

De conclusie luidt dan ook dat met de werkzaamheden essentieel foerageergebied voor de watervleermuis en meervleermuis wordt aangetast. Daarmee wordt het verbod van artikel 3.5, lid 4, van de Wet natuurbescherming overtreden. Voor deze conclusie is niet relevant hoeveel vleermuizen exact zijn aangetroffen en gezenderd in het nader onderzoek. De kritiek uit de contra-expertise op de onderzoeksmethode is in zoverre niet relevant. Niet in geschil is immers dat sprake is van essentieel foerageergebied voor zowel de watervleermuis als de meervleermuis.

### 3.2.2. Andere bevredigende oplossing (3.8, lid 5, onder a)

Het college van Gedeputeerde Staten kan wanneer een verbod van artikel 3.5 Wet natuurbescherming wordt overtreden, slechts een ontheffing verlenen indien geen sprake is van een andere bevredigende oplossing. Of een andere oplossing bevredigend bestaat, moet primair worden beoordeeld aan de hand van het doel van de ingreep.<sup>1</sup>

In de MvT bij de Wet natuurbescherming is daarover het volgende opgemerkt:<sup>2</sup>

*Artikel 9 van de Vogelrichtlijn en artikel 16 van de Habitatrichtlijn stellen beide als voorwaarde dat er geen andere bevredigende oplossing mogelijk is, willen de lidstaten een afwijking van de verbodsbepalingen kunnen toestaan. (...) De Europese Commissie geeft in haar richtsnoer een toelichting op het begrip «geen andere bevredigende oplossing». Dit begrip veronderstelt dat er een probleem is dat moet worden opgelost. De oplossing die wordt gekozen moet de beste bescherming van de betreffende soorten verzekeren. Om de strikte bescherming van soorten te verzekeren, moeten de alternatieven worden beoordeeld in relatie tot de verbodsbepalingen. Dit moet worden onderbouwd met objectief verifieerbare factoren, zoals wetenschappelijke en technische feiten. Een bevredigend alternatief lost het probleem op, terwijl de verbodsbepalingen van de richtlijn zoveel mogelijk worden gerespecteerd.*

Het Guidance document waar hier naar wordt verwezen onderscheidt daarin een drietal deelvragen (p. 58):

*Based on the case law of the Court on derogations under Article 9 of Directive 79/409/EEC108, especially in Case C-10/96, an analysis of whether there is "no other satisfactory alternative" can be considered as having three parts: What is the problem or specific situation that needs to be addressed? Are there any other solutions? If so, will these resolve the problem or specific situation for which the derogation is sought?*

Waarbij nog van belang is dat:

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld AbRvS 10 februari 2016 RVS:2016:335, r.o. 9.2.1, zoals ook genoemd in T&C milieurecht VIII, p. 1820.

<sup>2</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 348, nr. 3 p. 139



*The analysis of whether “there is no other satisfactory alternative” presumes that a specific problem or situation exists and needs to be tackled. The competent national authorities are called upon to solve this problem or situation by choosing, among the possible alternatives, the most appropriate that will ensure the best protection of the species while solving the problem/situation. To ensure the strict protection of species, these alternatives must be assessed with regard to the prohibitions listed in Article 12. They could involve alternative locations (or routes), different development scales or designs, or alternative activities, processes or methods (...)*

*According to the Advocate General in case C-10/96, this term “may be interpreted as meaning a solution which resolves the particular problem facing the national authorities, and which at the same time respects as far as possible the prohibitions laid down in the Directive; a derogation may only be allowed where no other solution which does not involve setting aside these prohibitions can be adopted.”*

Het probleem waarvoor de gemeente Groningen zich geplaatst ziet, is de grote woningnood in Nederland in het algemeen en in de gemeente Groningen in het bijzonder. Dit maakt het noodzakelijk om extra woningen te bouwen. Met het Rijk is wat dat betreft een opgave afgesproken van in totaal 20.000 woningen. Dat is de opgave waarvoor de gemeente Groningen staat. Kwantitatief is de opgave zodanig dat geen mogelijkheid bestaat zonder de inzet van het voormalige fabrieksterrein te voldoen aan de opgave. Daarnaast zijn ook kwalitatief de opties voor alternatieven zeer beperkt. Immers, de woningbouw moet aansluiten bij de actuele woningbehoeftes, zowel waar het gaat om de locatie waar de woningen verrijzen als op de verschillende soorten woningen en wijken waar behoefte aan bestaat.

Naar het oordeel van het college van Gedeputeerde Staten is er derhalve geen andere bevredigende oplossing voor de kwantitatieve en kwalitatieve woningbouwopgave waarvoor Groningen staat. Het afzien van die opgave kan niet als realistisch alternatief beschouwd worden. Uit rechtspraak volgt dat indien geen alternatief voorhanden is dat de overtreding van de verbodsbepalingen voorkomt, gekozen dient te worden voor die oplossing die de nadelige gevolgen voor de soorten zo veel als mogelijk beperkt.<sup>3</sup> De alternatievenafweging dient daarom in te gaan op facetten zoals de gekozen locatie, planning, werkwijze en inrichting.

Voor wat betreft de locatiealternatieven wordt in de eerste plaats verwezen naar de ruimtelijke keuzes die de gemeente Groningen in de afgelopen jaren heeft gemaakt en de in dat kader gevolgde mer-procedure, naar onderdeel in hoofdstuk 6 van het activiteitenplan, de aanvullingen daarop van 23 juli, 19 augustus en 26 augustus 2021, zoals nader toegelicht in de zienswijze ten behoeve van de voorlopige voorziening. Daarmee is concreet onderbouwd dat er geen alternatieve locaties zijn om in de behoefte voor stedelijk wonen te voorzien. Andere (her)ontwikkellocaties zoals de Reitdiepzone, Meerstad, de Stadshavens en De Held III zijn niet groot genoeg om in de totale opgave te voorzien en beantwoorden ten dele ook aan een ander type vraag aan woningen.

De volgende gebieden zijn overwogen en afgevalen als geschikt alternatief:

- het gebied ten noordoosten van de stad Groningen, tussen Beijum en Lewenborg. Dit gebied bestaat uit weidevogelleefgebied en heeft ook een belangrijke recreatiefunctie voor inwoners van de stad;
- het gebied ten zuiden van de stad, tussen de bebouwde kom van Haren en Groningen. Dit gebied heeft landschappelijke en erfgoedwaarden. In een bestuursakkoord is vastgelegd dat dit gebied tot 2040 niet bebouwd zal worden;
- het gebied richting Garmerwolde en Ten Boer. Ook voor dit gebied geldt dat in een bestuursakkoord woningbouw is uitgesloten. Tevens is het gebied aangewezen als leefgebied voor akkervogels;
- het gebied rond Dorkwerd en Leegkerk. Dit gebied heeft grote (en beschermd) archeologische en cultuurhistorische waarde. Tevens ligt een groot deel van het gebied in de milieucontouren van de suikerfabriek in Hoogkerk en zijn de nabijgelegen ontsluitingswegen al maximaal benut. Ook is dit gebied aangewezen als leefgebied voor weidevogels;
- het gebied ten noordwesten van de stad (Koningslaagte). Ook dit gebied heeft grote ecologische en landschappelijke waarde, onder andere voor weidevogels.

<sup>3</sup> Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 10 februari 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:335).

De gekozen locatie biedt bovendien voordelen vanuit mobiliteit en bereikbaarheid, dichtbij de stad gelegen waardoor minder automobiliteit wordt gegeneerd. Bovendien beantwoordt de gekozen locatie aan de behoefte aan stedelijke woonvormen. Ten slotte is ook van belang dat ook andere locaties nadelige effecten zullen hebben voor beschermde soorten. Het realiseren van de woonwijk op een andere plek wordt ook daarom niet als bevredigende oplossing beschouwd.

Voor de verdere uitvoeringsalternatieven geldt dat de gemeente Groningen, blijkens de aanvraag, bij de uitvoering en in de planning zoveel mogelijk rekening houdt met kwetsbare periode van aanwezige beschermde soorten. Het college van Gedeputeerde Staten hebben deze planning geborgd als voorschrift aan dit besluit. Een andere planning biedt daarom geen bevredigend alternatief.

Uit het voorgaande volgt dat er geen ander bevredigend alternatief bestaat voor de werkzaamheden die in aanvraag staan beschreven.

### 3.2.3. Dwingende reden van groot openbaar belang (3.8, lid 5, onder b)

Van de overtreding van het verbod kan door het college van Gedeputeerde Staten ontheffing worden verleend indien een bijzonder belang daartoe aanwezig is. Onder meer kan ontheffing worden verleend indien sprake is van een dwingende reden van groot openbaar belang (artikel 3.8, lid 5, onder b, ten derde, Wet natuurbescherming). Dat kan wanneer het publieke belang dat gediend wordt met de ingreep opweegt tegen het belang van het behoud van de biodiversiteit. Naar vaste rechtspraak is een woningbouwopgave, zoals hier aan de orde, een dwingende reden van groot openbaar belang dat kan rechtvaardigen een ontheffing te verlenen.

### 3.2.4. Gunstige staat van instandhouding (3.8, lid 5, onder c)

Een ontheffing kan slechts worden verleend als 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. Voor de vraag op welke schaal de staat van instandhouding moet worden beoordeeld is een aantal gezichtspunten van belang. In de memorie van toelichting is daarover het volgende opgemerkt:<sup>4</sup>

*De richtlijnen zijn niet geheel eenduidig ten aanzien van de vraag op welke geografische schaal een gunstige staat van instandhouding voor de onderscheiden vogelpopulaties en hun leefgebieden en voor de habitats en soorten moet worden gerealiseerd. Ook het Europese Hof van Justitie heeft zich daar nog niet expliciet over uitgesproken. Uit de doelstellingen en systematiek van de richtlijnen (de overwegingen van de richtlijnen, de artikelen 2 en 3 van Vogelrichtlijn en de artikelen 2 en 3 van de Habitatrichtlijn) blijkt dat beoogd wordt om in ieder geval op netwerkniveau een gunstige staat van instandhouding te realiseren. De richtlijnen maken evenwel geen onderscheid ten aanzien van de door elke lidstaat te leveren inspanning om op netwerkniveau dit resultaat te bereiken, ingeval daarvoor herstelmaatregelen noodzakelijk zijn. Lidstaten zullen in principe derhalve – ook gezien het beginsel van loyale samenwerking als verankerd in artikel 4, derde lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) – op het eigen grondgebied de nodige maatregelen moeten nemen met het oog op herstel van de vogels en hun leefgebieden en de habitats en soorten die niet in een gunstige staat verkeren. (...)*

*De Nederlandse interpretatie van de richtlijn is – in lijn met het voorgaande – dat op landelijk niveau voor de onderscheiden soorten en habitats een gunstige staat van instandhouding moet worden gerealiseerd, maar niet per individueel gebied. De juistheid van deze interpretatie wordt gedeeld door de Europese Commissie en door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Een landelijke benadering, in plaats van de aanname dat voor elk afzonderlijk gebied een gunstige staat van instandhouding moet worden gerealiseerd, biedt ruimte om herstelopgaven voor soorten en habitats neer te leggen in de gebieden waar zij niet alleen ecologisch, maar ook gezien de menselijke activiteiten in en rond de gebieden, het beste kunnen worden gerealiseerd. Dit wordt ook wel «strategisch lokaliseren» genoemd.*

Het wettelijke uitgangspunt dat moet worden gekeken naar de landelijke staat van instandhouding van een soort is ook in de rechtspraak overgenomen.

---

<sup>4</sup> MvT, p. 75/76

In de MvT wordt verwezen naar AbRvS 5 november 2008, zaaknr. 200802545/1 (Voordelta) en AbRvS 16 maart 2011, zaaknr. 200902380/1/R2 (Noordzeekustzone). Voorts kan worden gewezen op is ECLI:NL:RVS:2013:CA3622, r.o. 3.1:

*3.1. De rechtbank heeft terecht overwogen dat de kolgans een soort is die het gehele jaar wordt beschermd en dat het daarom niet is toegestaan te streven naar een minimum populatieomvang in de zomer. Dat de kolganzen die 's zomers in Nederland broeden, dat voor een belangrijk deel door menselijk handelen doen zoals het college stelt, maakt dit niet anders. Uit artikel 68, eerste lid, van de Ffw, volgt niet dat de kolgans slechts in bepaalde periodes van het jaar is beschermd. Dat de maatregelen geen invloed zullen hebben op de gunstige staat van instandhouding, omdat het aantal in Nederland broedende kolganzen is te verwaarlozen ten opzichte van de populatie kolganzen in noordwest Europa, zoals het college betoogt, leidt niet tot een ander oordeel. Artikel 68, eerste lid, van de Ffw, ziet niet op de gunstige staat van instandhouding in Europa, maar op de gunstige staat van instandhouding binnen Nederland.*

Het college van Gedeputeerde Staten sluit aan bij dit beoordelingskader en toetst dus aan het effect op de landelijke staat van instandhouding van de betreffende soorten.

Het college van Gedeputeerde Staten verwijst wat de praktische aspecten van die toetsing onder meer naar het Guidance document "Wind energy developments and Natura 2000":

*What does favourable conservation status mean in practice? The ultimate objective of the Habitats Directive is to ensure that the species and habitat types covered reach what is called a 'favourable conservation status' and that their long-term survival is deemed secure across their entire natural range within Europe. In the case of the species covered by the Directive (ref Article 1(i)) this means that:*

- populations are maintaining themselves over the long term and are no longer showing signs of continuing decline;*
- their natural range is not being reduced;*
- there is, and will probably continue to be, a sufficiently large habitat to maintain its populations on a long-term basis.*

Afhankelijk van de verhouding tussen de landelijke staat van instandhouding en de lokale of regionale staat van instandhouding van een bepaalde soort, is een toets op lokaal of regionaal niveau relevant. Lokale of regionale populaties van diersoorten kunnen namelijk in belangrijke mate bijdragen aan het bereiken van een gunstige staat van instandhouding op landelijk, en uiteindelijk op Europees niveau.

De huidige staat van instandhouding van de watervleermuis is gunstig. De soort is op de Rode Lijst vermeld als 'thans niet bedreigd' (Rode Lijst, 2020). Landelijk lijkt de soort in aantal toe te nemen, hoewel de groei van de populatie wel stagneert. De soort komt landelijk wijdverspreid voor. Ook in de provincie Groningen komt de soort algemeen voor. De ingreep heeft naar verwachting impact op een deel van de *lokale* populatie. Er werd lange tijd aangenomen dat er slechts één kolonie van watervleermuizen in de stad Groningen aanwezig was, welke alleen uit mannetjes zou bestaan. Daarmee zou er geen sprake zijn van een levensvatbare populatie. In het vleermuisonderzoek ten behoeve van deze ontheffing zijn echter drie aanvullende kraamkolonies vastgesteld. Mogelijk zijn er nog meer kolonies aanwezig in de stad, maar deze zijn niet bekend.

De huidige staat van instandhouding van meervleermuis is matig ongunstig. De soort is op de Rode Lijst vermeld als 'thans niet bedreigd' (Rode Lijst, 2020). Landelijk komt de soort vooral in Noord-Holland, Zuid-Holland, Flevoland, Friesland en Groningen algemeen voor. In de andere provincies is de soort minder algemeen. De aantallen overwinterende mannelijke meervleermuizen lijken sterk in aantal toe te nemen, terwijl de zomerpopulatie sinds 2005 licht lijkt af te nemen. De trend in de staat van instandhouding is echter als ongunstig te beschouwen. Dit heeft onder meer te maken met de energietransitie, waardoor verblijfplaatsen van meervleermuis onder druk komen te staan en waardoor de kwaliteit van het hele gebied afneemt.

Lokaal is er slechts één bekende kraamkolonie van meervleermuizen. Deze kolonie bestaat uit ca. 120 dieren die wisselen tussen twee locaties. Op basis van het nader onderzoek voor deze ontheffing wordt ook de aanwezigheid van een (nog onbekende) mannenkolonie verwacht. (Mannelijke en vrouwelijke meervleermuizen leven in de kraamperiode gescheiden). De voorgenomen ingreep kan naar verwachting vooral een effect hebben op deze mannenkolonie, gezien de grote gebruiksintensiteit van de mannenkolonie van het huidige foerageergebied in het plangebied voor de woonwijk; dat foerageergebied gaat door de ingreep verloren. Meervleermuizen zijn daarnaast territoriaal en hebben een grote homerange, waardoor de stad Groningen te klein is om ruimte te bieden aan andere kolonies van meervleermuis. Het verlies van essentieel foerageergebied kan daarom gevolgen hebben voor de lokale populatie.

De aanleg van de woonwijk heeft dus effect op de lokale staat van instandhouding van de soort, omdat (op termijn) door de realisatie daarvan (een deel van) het essentieel foerageergebied van watervleermuis en meervleermuis verloren gaat. De aanvraag voorziet echter in compenserende en mitigerende maatregelen die dat mogelijke effect wegnemen.

De gemeente hanteert een aantal ecologische randvoorwaarden. Daarnaast voorziet het project in compenserende maatregelen die ook zijn geborgd in de voorschriften. Samengevat komt dit neer op het volgende:

- werken buiten de kwetsbare periode;
- fasering van de werkzaamheden;
- aanleg van natuurcompensatie (nieuw foerageergebied);
- beperken van (bouw)verlichting;
- afscherming van het werkgebied;
- opstellen van een ecologisch werkprotocol;
- begeleiding van de werkzaamheden door ecologisch deskundige.
- monitoring;

De compensatie wordt voor de vleermuizen ingevuld in een tweetal gebieden. Natuurcompensatiegebied 1 is inmiddels gerealiseerd in de winter van 2020-2021 en voorziet in ca. 6,7 hectare nieuw foerageergebied. Dit gebied is gelegen ten zuiden van de spoorlijn Groningen-Leeuwarden en ten oosten van de Johan van Zwedenlaan. Natuurcompensatiegebied 2 voorziet ruimschoots in de resterende opgave van 7,3 hectare foerageergebied. Dit gebied wordt gerealiseerd in de polder De Oude Held, ten zuiden van de wijk De Held en ten westen van de Johan van Zwedenlaan. De gebieden zijn in figuur 1 weergegeven. Figuren 3 en 4 geven de inrichting van de natuurcompensatiegebieden weer.



Figuur 3: inrichting van het eerste compensatiegebied

# SCHETSVOORSTEL INRICHTING 2<sup>e</sup> COMPENSATIEGEBIED OVERZICHTSKAART



**Figuur 4: inrichting van het tweede compensatiegebied**

De locatie van de compensatiegebieden is zo gekozen dat dit voor de gevonden watervleermuiskolonies en meervleermuiskolonies bereikbaar is. De watervleermuis heeft een beperktere actieradius dan de meervleermuis en is daarom als maatgevende soort beschouwd. De natuurcompensatiegebieden liggen binnen de actieradius van de verschillende aangetoonde watervleermuiskolonies. Daarnaast is bij de locatiekeuze van de compensatiegebieden rekening gehouden met de bestaande vliegroutes van watervleermuis en meervleermuis, zoals zijn aangetoond in het telemetrieonderzoek. Door de compensatiegebieden zoveel mogelijk op bestaande vliegroutes te leggen, is de kans zeer groot dat deze snel ontdekt en gebruikt zullen worden door meervleermuis en watervleermuis.

Voor de inrichting van de compensatiegebieden is een aantal ecologische inrichtingsvoorwaarden gehanteerd. Deze voorwaarden zijn beschreven in paragraaf 7.2 van het nader onderzoek naar vleermuizen "*Telemetrieonderzoek Watervleermuis Suiker Unie Groningen in het kader van de Wet natuurbescherming.*" *Regelink Ecologie & Landschap, 3 februari 2020.* Deze voorwaarden hebben onder andere betrekking op de maatvoering van het open water; de waterdiepte; de voedselbeschikbaarheid; de luwte en het tegengaan van verstoring. Door deze voorwaarden te volgen, is er een grote mate van zekerheid dat het gebied geschikt zal zijn voor watervleermuis en meervleermuis. Voor het eerste compensatiegebied is een aantal voormalige vloeivelden vergraven tot een groter wateroppervlak. De waterdiepte is zo ingericht dat het water snel opwarmt, om zo de ontwikkeling van macrofauna te stimuleren. Het tweede compensatiegebied wordt gerealiseerd door het uitgraven van een nieuwe waterpartij, welke wordt verbonden met het waterpeil in het omliggende gebied. Het gebied wordt ingericht met stuwen en/of pompen, zodat de mogelijkheid bestaat om te variëren met het waterpeil. Ook worden er rondom bomen en bosschages geplant om luwte te creëren. De aanvraag voorziet verder in een fasering van de werkzaamheden. In de eerste fase van de werkzaamheden voor de woningbouw (najaar 2021) wordt slechts een beperkt aantal vloeivelden gedempt in het oostelijke deel van het plangebied. Voordien zal echter een eerste compensatiegebied moeten zijn aangelegd en zal uit monitoring moeten blijken dat het in ecologisch opzicht functioneel kan zijn. Inmiddels is uit de monitoring in 2021 ook gebleken dat het eerste compensatiegebied daadwerkelijk voldoet aan de randvoorwaarden zoals opgesteld door Regelink Ecologie & Landschap. Het eerste compensatiegebied bedraagt 6,7 hectare natuurcompensatie, terwijl in deze fase 5,2 hectare verdwijnt. Er is dus tijdig ruimschoots voldoende nieuw foerageergebied beschikbaar. Ook het tweede compensatiegebied wordt een jaar voorafgaand aan de demping van de resterende vloeivelden aangelegd. De voorwaarden voorzien er dus ook in die fase in dat het compensatiegebied functioneel kan zijn voordat het daarmee te compenseren gebied op de bestaande locatie verdwijnt.

De uitvoering van de werkzaamheden wordt zoveel mogelijk buiten de kwetsbare periode uitgevoerd, om verstoring van vleermuizen te voorkomen. Tevens wordt het gebruik van bouwverlichting zoveel mogelijk beperkt. Ook wordt middels een fysieke afscheiding, of door een combinatie van technische en organisatorische maatregelen, ervoor gezorgd dat de verstoring van de eerste fase grondwerkzaamheden in het resterende foerageergebied zoveel mogelijk beperkt blijft.

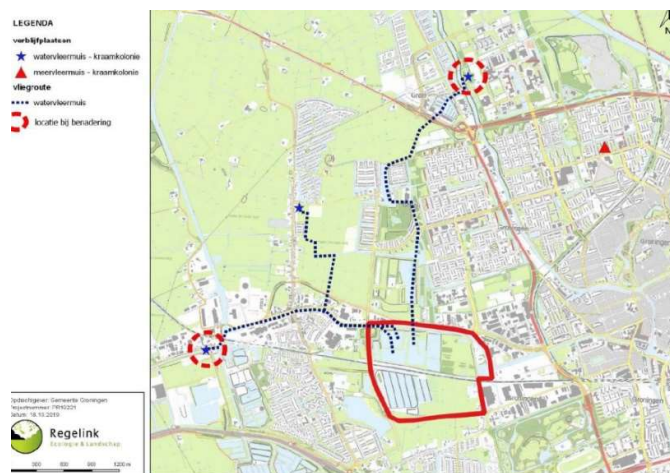
De gemeente voert gedurende de looptijd van het project monitoring uit. Dit onder meer om de gebruiksintensiteit van de verschillende deelgebieden door vleermuizen en de geschiktheid van de compensatiegebieden te volgen. In dat verband zal ook de omvang van de kolonie aan de Leegeweg gevolgd worden. Het onderzoek volgt de opzet van het nader onderzoek dat is uitgevoerd ten behoeve van de ontheffingsaanvraag. Er worden luisterkastjes geplaatst om de gebruiksintensiteit te volgen. Ook worden er warmtebeeldcamera's gebruikt. De luisterkastjes in het plangebied voor de woonwijk, langs de vliegroutes en in het eerste compensatiegebied worden in 2021 geplaatst. De luisterkastjes voor het tweede compensatiegebied worden na de aanleg van het gebied geplaatst, naar verwachting in 2023. Het onderzoek met de luisterkastjes duurt voort totdat alle vloeivelden in het plangebied voor de woonwijk zijn gedempt. Het telemetrieonderzoek zal plaatsvinden in het jaar ná de aanleg van het tweede compensatiegebied. Het tellen van de kolonie aan de Leegeweg zal plaatsvinden vanaf 2022, nadat de eerste vloeivelden zijn gedempt, en jaarlijks herhaald worden totdat alle vloeivelden zijn gedempt en er sprake is van een nieuwe situatie. Dit onderzoek geeft aanvullend inzicht in de functionaliteit van de compensatiegebieden voor deze kolonie. Tot slot zal er ook macrofauna-onderzoek plaatsvinden om de potentie met betrekking tot de voedselbeschikbaarheid van de compensatiegebieden na te gaan.

Gelet op de betreffende maatregelen en de voorwaarden die daaromtrent aan de ontheffing worden verbonden, zal als gevolg van de werkzaamheden voor woningbouw geen afbreuk wordt gedaan aan

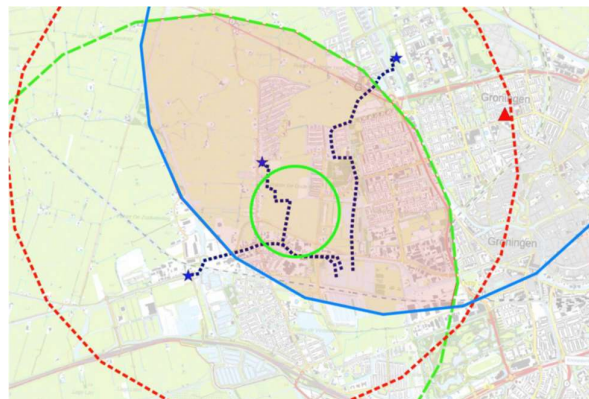
het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan.

Hoewel in de context van deze besluitvorming op dit punt op zichzelf niet ter discussie staat of er alternatieven bestaan voor de gekozen *compensatie*,<sup>5</sup> bespreekt het college van Gedeputeerde Staten toch de vraag of de door derden aangedragen andere compensatiemaatregelen zouden volstaan.

Het is van groot belang dat het compensatiegebied, als gezegd, bereikbaar zijn voor de bestaande kolonies. Dat houdt in dat wordt aangesloten op de vliegroutes. Het kennisdocument van BIJ12 zegt over compensatie het volgende: *“In alle gevallen moet de nieuwe situatie de oorspronkelijke situatie zoveel mogelijk benaderen, zodat dezelfde functies blijvend vervuld kunnen worden.”* Dat houdt in dit geval in dat het van groot belang is dat de compensatiegebieden zo dicht mogelijk bij de huidige foerageergebieden liggen en dat ze vergelijkbaar robuust zijn in omvang. In de onderstaande figuur worden de huidige routes en de vermoedelijke locaties van de kolonies weergegeven.



Daarmee is in feite de “scope” van de zoekopdracht voor compensatiegebied gegeven, waarbij de kleinere groene cirkel de voorkeurslocatie voor compensatie aangeeft zoals beschreven in het nader onderzoek door Bureau Regelink:



Binnen het grotere zoekgebied doen zich geen andere geschikte locaties voor die in voldoende mate voldoen aan de eerder genoemde ecologische randvoorwaarden.

Het door derden aangedragen alternatieve voorstel voor natuurcompensatie voor vleermuizen gaat uit van een wezenlijk andere insteek waarbij bestaand leefgebied opgewaardeerd wordt. Deze insteek brengt een aantal obstakels met zich mee. In de eerste plaats is het bij deze insteek noodzakelijk om

<sup>5</sup> De afweging van een andere bevredigende oplossing geldt voor de ontheffing als zodanig, niet voor de maatregelen die in het kader van de het waarborgen van de gunstige staat van instandhouding worden gewogen

vooraf goed te weten welke functies de aangedragen alternatieven nu al vervullen voor de betreffende vleermuissoorten. Anders is namelijk niet te bepalen of er daadwerkelijk de mogelijkheid bestaat om deze gebieden nog geschikt te maken. Mogelijk zijn ze al volledig benut. Dit brengt een grote onderzoeksinspanning met zich mee, waarbij de vraag gesteld moet worden of dit onderzoek überhaupt uitvoerbaar zou zijn. Zie hiertoe de aanvullende informatie die door de gemeente Groningen is geleverd op 23 juli 2021 en op 19 augustus 2021, waarin beargumenteerd wordt dat deze onderzoeksinspanning niet of nauwelijks uitvoerbaar is. Daarnaast brengt een dergelijk onderzoek een aanzienlijke vertraging met zich mee, waardoor ook gesteld kan worden dat dit geen *bevredigende oplossing* is voor de problematiek waarvoor de gemeente Groningen zich gesteld ziet. Er is namelijk sprake van een urgent tekort aan geschikte woningen. Naar oordeel van het college is een dergelijk onderzoek te onzeker en slecht uitvoerbaar. Ervan uitgaande dat een dergelijk onderzoek wél uitvoerbaar zou zijn, is het vervolgens ook de vraag óf een gebied opgewaarderd kan worden en wat de verwachte effectiviteit hiervan is. Uiteindelijk moet immers de gunstige staat van instandhouding van de betreffende vleermuizen wel gewaarborgd blijven. Naar oordeel van het college kan niet geconcludeerd worden dat het opwaarderen van leefgebied op relatief korte termijn resultaat zal opleveren. Dit heeft in de eerste plaats te maken met de vraag of accuraat ingeschat kan worden *waarom* een gebied minder functioneert voor vleermuizen. Dit zal in praktijk vaak aannames betreffen die moeilijk vooraf verifieerbaar zijn. Wat er uiteindelijk toe leidt dat er een grote kans is dat er wel een bepaalde ingreep ter verbetering wordt gepleegd, maar deze niet tot een daadwerkelijke toename in habitatkwaliteit en uiteindelijk habitatgebruik leidt. Het principe van opwaarderen van leefgebied brengt dus veel onzekerheid met zich mee en daardoor een groot risico op vertraging. Een deel van de door derden aangedragen gebieden is naar oordeel van het college daarnaast onvoldoende geschikt. Dit heeft ermee te maken dat deze gebieden zich bijvoorbeeld buiten het bestaande netwerk van vliegroutes bevinden, of op grotere afstand van de aangetoonde kolonies bevinden. Ook zijn sommige voorgestelde gebieden slechts geschikt voor één van de vleermuissoorten. Daardoor is er minder zekerheid dat deze gebieden zullen functioneren als compensatiegebieden. Ook ziet het college een knelpunt bij de compensatie voor de meest noordelijke watervleermuiskolonie. De meeste aangedragen gebieden liggen op te grote afstand voor deze kolonie. Hierdoor dreigt er onvoldoende compensatie voor deze kolonie gerealiseerd te worden. Bij een invulling van de compensatieopgave in een behoorlijk aantal kleinere gebieden is tevens het belang van goede verbindingen tussen die gebieden zeer groot. Het college ziet in de stedelijke omgeving waarin deze populaties zich bevinden een groot risico dat deze verbindingen gevoelig zullen zijn voor verstoring en daardoor uiteindelijk minder effectief als compensatie. In aanvulling spelen er ook nog praktische problemen bij de uitvoerbaarheid van de voorgestelde alternatieve gebieden. Ook hier ziet het college belangrijke obstakels. Het gaat bijvoorbeeld om gebieden die een andere bestemming of functie hebben die niet zonder meer (op betrekkelijk korte termijn) aangepast kunnen worden.

De invulling van de compensatieopgave met nieuw aan te leggen gebieden biedt volgens het college aanzienlijk meer zekerheid dat het beoogde doel, het behoud van de gunstige staat van instandhouding van de betreffende vleermuizen, bereikt zal worden. Er ontstaat namelijk geheel nieuw gebied dat geschikt is voor deze soorten, dat de functie kan vervullen van het gebied dat verloren gaat. Dit kan ook met monitoring gevolgd worden. De ligging van de compensatiegebieden binnen het bestaande netwerk, en de uitvoering die lijkt op het gebied dat verloren gaat, draagt verder bij aan de conclusie dat deze invulling de beste manier is om het leefgebied dat verloren gaat te compenseren.

Gezien bovenstaande wordt geconcludeerd dat de door derden aangedragen alternatieve compensatiemaatregelen niet beter zijn dan het door de indiener opgestelde plan. Zowel de functionaliteit als de bereikbaarheid van de alternatieve maatregelen zijn minder geborgd dan die in het ingediende plan. Daarbij komt ook dat onduidelijk is of de alternatieve maatregelen in de praktijk uitvoerbaar zijn. Het college van Gedeputeerde Staten verwijst wat dit betreft ook naar hoofdstuk 9 van het activiteitenplan en de aanvullingen van 23 juli, 19 augustus en 26 augustus 2021. Daarmee is voldoende aangetoond dat er geen afdoende alternatief voorhanden is voor compensatie voor de vleermuizen omdat niet wordt voldaan aan de gestelde randvoorwaarden.

#### *Conclusie staat van instandhouding*

Gelet op het voorgaande is het college van Gedeputeerde Staten van oordeel dat de ontheffing voor het project geen afbreuk zal doen aan het streven de populatie van de meervleermuis en de watervleermuis in gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan in hun natuurlijk verspreidingsgebied.



### 3.3. Geoorde fuut

#### 3.3.1 Welk verbod wordt overtreden?

De aanvraag heeft mede betrekking op geoorde fuut. De aanwezigheid van geoorde fuut is tijdens het onderzoek door Bureau Waardenburg in 2018 en in het vervolgonderzoek door Altenburg & Wymenga in 2019 op basis van landelijke protocollen en onder begeleiding van ecologisch deskundigen vastgesteld zoals beschreven in hoofdstuk 2 van het activiteitenplan. Daarnaast is inmiddels een monitoringsrapportage beschikbaar uit 2021 opgesteld door Altenburg & Wymenga. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat geoorde fuut in het plangebied voorkomt. In de vloeivelden die bij de eerste fase van grondwerkzaamheden worden gedempt, zijn in 2018 40 geoorde futen waargenomen. In de overige vloeivelden direct ten westen zijn ook in 2018 ca. 26 geoorde futen waargenomen. Het gaat hier om individuele dieren, waarbij ervanuit gegaan is dat het ging om 33 broedparen. Er is echter destijds geen broedvogelmonitoring (BMP) conform de landelijke protocollen uitgevoerd waarmee daadwerkelijk is vastgesteld dat dit broedvogels zijn. In 2021 is er wel een broedvogelonderzoek uitgevoerd volgens de BMP methodiek. Bij dit onderzoek zijn vier paartjes geoorde fuut in het plangebied waargenomen en drie paartjes in compensatiegebied 1. Dit zijn vogels die aan het gebied zijn gebonden, maar niet noodzakelijkerwijs vogels die er ook broeden. Het merendeel van de geoorde futen die werden waargenomen in de noordelijke vloeivelden, werd vastgesteld in de meest westelijke vloeivelden. Het gebied is in principe geschikt – indien de omstandigheden goed zijn – om als broedgebied te functioneren. Er zijn aanwijzingen dat geoorde fuut in het verleden in het plangebied heeft gebroed, maar hoeveel paartjes er hebben gebroed en wat het broedsucces was is onbekend. Uit het in 2021 uitgevoerd onderzoek volgt dat in dat jaar geen nesten van geoorde fuut zijn aangetroffen. Geoorde fuut broedt hier dus zeker niet altijd.

Uit de aanvraag en de daarbij in acht te nemen randvoorwaarden volgt dat geen sprake zal zijn van werkzaamheden in de broedperiode. Als gevolg daarvan staat vast dat geen nesten of eieren zullen worden beschadigd of verstoord. Een nest is immers alleen beschermd zolang het een permanente verblijfplaats van een vogel betreft.<sup>6</sup> Dit behoudens wanneer sprake is van jaarrond beschermde nesten.

Zie onder meer: AbRvS 15 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV5086:

*De onderhavige zaak ziet op het nestelen van de lepelaar in het braakliggende gebied aan de Frankrijkweg gelegen in het zeehaven- en industriegebied 'Vlissingen-Oost'. In dit gebied keert de lepelaar weliswaar ieder jaar terug om te nestelen, maar niet naar het eigen, in het vorig jaar door hem gebruikte nest. Een lepelaar pleegt bestaande nestfundamenten opnieuw te gebruiken voor het bouwen van een nest voor het nieuwe jaar, zodat beschikbaarheid van zodanige fundamenten kan betekenen dat de bouw van een nest hem wat minder inspanning kost. Dit betekent evenwel niet dat van gebruik van een bestaand nest kan worden gesproken. Bestaande nestfundamenten zijn slechts aan te merken als te gebruiken materiaal voor een nieuw te bouwen nest. De beschikbaarheid van bestaande nestfundamenten is bovendien niet noodzakelijk. Indien nestfundamenten zijn weggespoeld, reeds in gebruik zijn genomen of door een andere oorzaak niet meer beschikbaar zijn, is de lepelaar goed in staat om een geheel nieuw nest te bouwen. De Afdeling is dan ook van oordeel dat de na het broedseizoen achterblijvende nestfundamenten niet zijn te beschouwen als nesten waarop het verbod tot het wegnemen van nesten als bedoeld in artikel 11 van de Ffw ziet.*

*Het voorgaande brengt mee dat de omgeving van het nest van de lepelaar buiten het broedseizoen evenmin is aan te merken als voortplantings- of vaste rust- of verblijfplaats als bedoeld in artikel 11 van de Ffw.*

Van een aantal vogelsoorten is bekend dat zij jaarrond gebruik maken van hetzelfde nest of dat zij elk jaar op (vrijwel) dezelfde nestplek terugkeren. Sommige soorten zijn ook minder flexibel in het zelf maken van een nest of het vinden van een nieuwe nestplek, bijvoorbeeld omdat de (fysieke) voorwaarden voor een nestplaats zeer specifiek en/of beperkt beschikbaar zijn. Voor deze soorten is de bescherming van het nest extra van belang. Het college van Gedeputeerde Staten beoogt voor deze soorten een hoge mate van bescherming te realiseren. Deze nesten worden dan ook in principe beschouwd als jaarrond beschermd. Hiervoor wordt geen vaste lijst van soorten met een jaarrond beschermd nest gehanteerd, maar zoveel mogelijk aangesloten bij de actuele, wetenschappelijke inzichten over de ecologie van de soorten. Dit betekent dat het college van Gedeputeerde Staten alle soorten waarvan bekend is dat zij jaarrond van hetzelfde nest gebruik maken, zeer plaatstrouw zijn, afhankelijk zijn van specifieke voorwaarden voor hun nestplek of zelf beperkt in staat zijn een nestplek te maken in beginsel als jaarrond beschermd beschouwd. Dit kan afhankelijk zijn van de lokale omstandigheden.

<sup>6</sup> Zie: T&C Wnb, Milieurecht, aantek 4 bij artikel 3.1.

Geoorde fuut is een pioniersoort die snel gebruik maakt van nieuw ontstaan broedgebied. Daarbij wordt het nest in ondiep water gemaakt van met name waterplanten. Elk jaar wordt het nest opnieuw op een andere locatie gebouwd. Daarnaast is uit de monitoring van het plangebied in 2021 gebleken dat de soort niet elk jaar in het gebied broedt. Vanuit de hierboven geschetste lijn ten aanzien van jaarrond bescherming volgt dat een ononderbroken bescherming van het nest voor geoorde fuut in deze situatie niet noodzakelijk is. De soort is namelijk zelf in staat een nieuw nest te maken, is niet zeer plaatstrouw en hoewel de soort afhankelijk is van specifieke leefomstandigheden voor hun broedgebied, zijn die leefomstandigheden in de regio voldoende aanwezig. Dit blijkt onder meer uit het feit dat geoorde fuut niet elk jaar in het plangebied broedt. De soort is in staat van andere geschikte gebieden in de omgeving gebruik te maken om te broeden. Het leefgebied van geoorde fuut in het plangebied kan daarom niet als essentieel aangemerkt worden. Ook uit de rapportage van Altenburg & Wymenga<sup>7</sup> blijkt dat geoorde futen opportunistisch zijn bij het maken en vinden in het nest, zodat een jaarronde bescherming niet noodzakelijk is. Anders dan aan het primaire besluit ten grondslag ligt, is uit de op dit moment beschikbare informatie gebleken dat er dus geen sprake is van een schending van het verbod als bedoeld in artikel 3.1, lid 2, Wet natuurbescherming, het vernielen, beschadigen of wegnemen van nesten, eieren of vaste rustplaatsen.

Het college van Gedeputeerde Staten dient vervolgens te beoordelen of de aangevraagde activiteiten overtreding van enig *ander* verbod zou kunnen betreffen. In dat kader moet worden beoordeeld of de activiteit een opzettelijke verstoring als bedoeld in het vierde lid van artikel 3.1 Wet natuurbescherming behelst.

In het Guidance document<sup>8</sup> wordt onder opzettelijke verstoring verstaan een verstoring die van invloed kan zijn op de overlevingskansen, het voortplantingssucces of het voortplantingsvermogen van een beschermde soort, of die leidt tot een verkleining van het leefgebied of tot verplaatsing of verdringing van de soort. In de parlementaire geschiedenis van artikel 3.1 Wet natuurbescherming is overwogen dat verstoringen per soort moeten worden beoordeeld in het licht van de intensiteit, duur en frequentie van herhaling van de verstoring. De Commissie geeft tevens aan dat de verstoring moet worden beoordeeld in het licht van het effect op de staat van instandhouding van de soort. Sporadische verstoringen zonder waarschijnlijke negatieve invloed vallen daarmee niet onder de reikwijdte van deze bepaling.<sup>9</sup>

Als gevolg van het dempen van de vloeivelden zal het leefgebied van geoorde fuut zoals gelegen binnen het plangebied van de woonwijk verdwijnen. Zoals hierboven moet een verstoring beoordeeld worden in het licht van de intensiteit, duur en frequentie en herhaling van de verstoring. Dit duidt erop dat dit gaat om handelingen die tijdelijk zijn en (eventueel) met een bepaalde frequentie herhaald worden. Een eenmalige ingreep waarbij leefgebied verloren gaat lijkt daar niet toe te behoren. Zekerheidshalve beschouwt het college van Gedeputeerde Staten de hier optredende eenmalige, permanente aantasting van leefgebied hierna toch als een verstoring. Door de werkzaamheden gaat leefgebied verloren dat in ieder geval in potentie geschikt is als broedgebied voor de soort. Echter, bij de voorgaande overwegingen ten aanzien van de bescherming van nesten van geoorde fuut is al geconstateerd dat de soort in dit geval beschikt over genoeg vervangend leef- en broedgebied in de regio. De soort vestigt zich relatief makkelijk in ander geschikt leefgebied. In de regio kan de soort onder andere uitwijken naar het Zuidlaardermeergebied, de Onlanden en het Roegwold. Voor zover er dus al sprake is van een verstoring, zal deze daarom zeker geen effect hebben op de staat van instandhouding van de soort.

Uit de rapportage van de monitoring die in 2021 is uitgevoerd blijkt aanvullend dat de vloeivelden in het plangebied niet het meest geschikt zijn als broedplaats, vanwege de relatief steile wanden van de vloeivelden en het ontbreken van een oeverzone. Daardoor is er weinig geschikt habitat beschikbaar waar nestmateriaal gevonden kan worden en waar nesten gemaakt kunnen worden. Fluctuatie in waterdiepte tussen jaren maakt hierbij naar verwachting niet heel veel uit vanwege de steile wanden. Uit de monitoring blijkt dat geoorde fuut het afgelopen broedseizoen niet in de vloeivelden heeft gebroed en bovendien met slechts enkele paren (vier) aanwezig was. Uit de monitoring blijkt eveneens

<sup>7</sup> p. 8 van de rapportage van Altenburg en Wymenga

<sup>8</sup> In de PG wordt naar dat Guidance document verwezen, ook waar het gaat om uitleg van begrippen uit de Vogelrichtlijn. Zie concreet: II, 33 348, nr. 3 p. 137.

<sup>9</sup> II, 33 348, nr. 3 p. 138.

dat geoorde fuut betere broedmogelijkheden zal hebben in compensatiegebied 1 en dat de voedselbeschikbaarheid er groter is dan in het plangebied. Tijdens de monitoring in 2021 zijn al geoorde futen in compensatiegebied 1 aangetroffen (drie paartjes) hoewel dit gebied toen net enkele maanden gereed was. Dankzij de beschikbaarheid van het eerste compensatiegebied blijft het netwerk van geschikt leefgebied in de regio in stand, óók als de vloeivelden in het plangebied worden gedempt. De werkzaamheden worden, dankzij de ecologische maatregelen, tot slot ook niet uitgevoerd in een periode waarin de soort (op die locatie) om enige reden kwetsbaar is, zoals tijdens de perioden van voortplanting, afhankelijkheid van de jongen, overwintering en trek.<sup>10</sup>

Het college van Gedeputeerde Staten heeft dan aanvullende twijfel of, oordelend naar de *huidige* stand van zaken bij het nemen van dit herstelbesluit en dus met inachtneming van het bestaan en de functionaliteit van compensatiegebied 1, nog wel sprake is van een verstoring in de zin van het vierde lid.

Voor alle zekerheid heeft het college echter niettemin bezien of die eventuele verstoring van wezenlijk negatieve invloed kan zijn op de staat van instandhouding van geoorde fuut. In dat verband is van belang dat de landelijke staat van instandhouding van geoorde fuut gunstig is. Ten opzichte van de landelijke populatie maakt maar een gering deel van de populatie gebruik van de vloeivelden zeker gezien de laatste monitoringsgegevens. Afgaand op de BMP-telling van 2021 zou ca. 1% van de Nederlandse populatie of ca. 2% van de regionale populatie gebruik maken van de vloeivelden. Daarnaast heeft de soort uitwijkmogelijkheden naar de andere geschikte locaties in de regio en maakt daarvan ook gebruik, gezien de fluctuatie in waargenomen aantallen in de vloeivelden. Dankzij het gegeven dat compensatiegebied 1 inmiddels functioneel is zal ook het regionale netwerk van leefgebied, ondanks het dempen van de vloeivelden, functioneel gelijk blijven. Het gegeven dat compensatiegebied 1 in oppervlakte kleiner is dan de vloeivelden doet niets af aan die conclusie. De voedselbeschikbaarheid in compensatiegebied 1 is hoger dan in de vloeivelden. Compensatiegebied 1 is dan ook zeker in dezelfde mate geschikt als broedgebied voor de soort, voor vergelijkbare aantallen als nu aanwezig zijn in de vloeivelden. Daarbij komt nog dat de soort meeprofiteert van de aanleg van compensatiegebied 2. Dit kan als een groene plus voor deze soort gezien worden. In verband met het vorenstaande is een wezenlijk negatieve invloed op de staat van instandhouding niet aan de orde.

Voor zover al sprake is van een verstoring bedoeld in artikel 3.1 lid 4 Wet natuurbescherming, is die verstoring niet van wezenlijke invloed op de staat van instandhouding als bedoeld in het vijfde lid van dat artikel. Dit brengt met zich mee dat voor geoorde fuut geen ontheffing noodzakelijk is. De gevraagde ontheffing wordt derhalve in zoverre afgewezen.

### *3.3.2. Toets aan artikel 3.3, lid 4 Wet natuurbescherming*

Nu geen sprake is van de overtreding van verbod, is geen ontheffing noodzakelijk en hoeft dus evenmin in te worden gegaan op het bepaalde in artikel 3.3, lid 4 Wet natuurbescherming.

## **3.4. Poelkikker**

Het college van Gedeputeerde Staten ziet geen aanleiding de motivering van het besluit voor wat betreft de ontheffing voor de Poelkikker te herzien.

## **3.5. Weidevogels**

### *3.5.1. Welk verbod wordt overtreden?*

Onderdeel van de aanvraag is dat een tweede compensatiegebied wordt aangelegd in de polder de Oude Held. Dat gebied is leef- en broedgebied voor weidevogels. Aanwezigheid van diverse soorten weidevogels is op basis van tellingen ten behoeve van broedvogelmonitoring (BMP), in combinatie met literatuuronderzoek (NDFP) en expert judgement voldoende nauwkeurig vastgesteld zoals beschreven in hoofdstuk 2 van het activiteitenplan. In 2014, 2017 en 2020 zijn BMP-tellingen in polder De Oude Held uitgevoerd. Bij al deze tellingen zijn nesten van Kievit, Tureluur, Scholekster en grutto aangetroffen in het

---

<sup>10</sup> Guidance document, p. 28

deel van de polder De Oude Held dat door de inrichting als natuurcompensatie wordt beïnvloed. In 2020 betrof het ca. zeventien broedgevallen van grutto, vijf broedgevallen van scholekster, zes broedgevallen van kievit en acht broedgevallen van tureluur in het gebied dat door de aanleg van de natuurcompensatie in De Oude Held worden aangetast, uitgaande van de door de gemeente Groningen aangehouden verstoringsafstand van 50 meter.

Op basis van de aanvullende beoordeling die in opdracht van het college van Gedeputeerde Staten is uitgevoerd is geconcludeerd dat de verstoringsafstand aan de westzijde van natuurcompensatiegebied hoger kan zijn, tot ca. 100 meter. Daarvan uitgaande zijn 22 broedgevallen van de grutto, negen broedgevallen van de kievit, zes broedgevallen van de scholekster en tien broedgevallen van de tureluur betrokken bij de activiteiten. Uit het rapport "*Beoordeling weidevogelcompensatie bij Leegkerk ten behoeve van het project Suikerzijde*". Altenburg & Wymenga, 31 augustus 2021 komt naar voren dat het huidige broedsucces in polder De Oude Held zeer hoog is. Het Bruto Territoriaal Succes (BTS) lag in 2021 rond de 85% en was daarmee voldoende om de lokale populatie in polder De Oude Held in stand te houden.

In 2020 zijn tevens slobbeend en kraakeend aangetoond binnen het plangebied voor natuurcompensatie. Daarnaast zijn in de tellingen van 2014 en 2017 soorten als de wilde eend en wintertaling binnen of in de directe nabijheid van het geplande natuurcompensatiegebied 2 aangetoond. Op wat grotere afstand zijn ook soorten als meerkoet, kluut, gele kwikstaart, graspieper en zomertaling aangetoond. Dit betrof steeds één of enkele broedgevallen. Kraakeend is zowel in 2014, 2017, als 2020 vastgesteld.

Onder paragraaf 3.4.1 is ten aanzien van geoorde fuut toegelicht hoe het college van Gedeputeerde Staten omgaat met de bescherming van nesten. Voor zowel grutto, kievit, scholekster, tureluur, als kraakeend staat vast dat deze soorten jaarlijks broeden in het gebied dat wordt aangetast door de aanleg van compensatiegebied 2. Tureluur en kraakeend verkeren momenteel in een gunstige staat van instandhouding. Voor deze soorten geldt dat ze voldoende leefgebied in de regio hebben, waardoor het aanhouden van een jaarronde bescherming van nesten niet noodzakelijk is. Dit ligt anders voor de soorten grutto, kievit en scholekster. Van deze soorten is bekend dat ze zeer plaatstrouw zijn.<sup>11 12 13 14</sup> Daarnaast kan van deze soorten niet gesteld worden dat ze in staat zijn om zelf vervangend broedgebied te vinden. Deze soorten zijn namelijk sterk afhankelijk van aangepast agrarisch beheer, specifiek gericht op het behoud van weidevogels. In het reguliere agrarisch weidegebied kunnen deze soorten niet of nauwelijks succesvol broeden. In het broedgebied in polder De Oude Held is het broedsucces juist zeer hoog, ook juist vanwege het weidevogelbeheer in deze polder. Bovenstaande, gecombineerd met het feit dat zowel grutto als kievit in een matig ongunstige staat van instandhouding verkeren en scholekster in een zeer ongunstige staat van instandhouding, is voor het college van Gedeputeerde Staten aanleiding om voor deze soorten een jaarrond bescherming van nesten te hanteren.

Van de overige soorten die in het gebied zijn aangetoond (graspieper, gele kwikstaart, zomertaling, wintertaling, slobbeend, wilde eend, kluut en meerkoet) staat niet vast dat deze soorten elk jaar broeden in het gebied dat wordt aangetast. Er is daarom geen sprake van zeer grote plaatstrouw. Ook gaat het voor deze soorten steeds maar om een enkel, of enkele broedgevallen. Daarom kan ook niet gesteld worden dat er onvoldoende leefgebied beschikbaar blijft voor deze soorten, waarin deze soorten tot broeden kunnen komen. Deze soorten kunnen namelijk gebruik blijven maken van het resterend leefgebied in polder De Oude Held. Bovendien kunnen watergebonden soorten, zoals wilde eend en meerkoet profiteren van de voorziene aanleg van water en de toename van oeverlengte. Derhalve

---

<sup>11</sup> Age-dependent dispersal and habitat choice in black-tailed godwits *Limosa limosa limosa* across a mosaic of traditional and modern grassland habitats; Kentie et al., 2014; Journal of Avian Biology 45: 396-405

<sup>12</sup> Dispersal and age at first breeding in Norwegian Northern Lapwings (*Vanellus vanellus*); Lislevand et al., 2009; Ornis Fennica 86: 11-17

<sup>13</sup> Age at first breeding, philopatry and breeding site-fidelity in the Lapwing *Vanellus vanellus*; Thompson et al., 1994; Ibis 136: 474-484

<sup>14</sup> Site fidelity in Oystercatchers: An ecological trap?; Onrust, 2010; bachelor thesis Rijksuniversiteit Groningen

concludeert het college van Gedeputeerde Staten dat er voor deze soorten geen aanleiding is om een jaarrond bescherming van het nest aan te houden.

Het college van de Gedeputeerde Staten concludeert vervolgens dat een eventuele verstoring van weidevogels niet kan leiden tot een overtreding van een verbodsbepaling. Daarbij refereert het college in de eerste plaats aan de overwegingen die al onder de paragraaf 3.3.1 zijn gemaakt ten aanzien van de vraag of een eenmalige permanente ingreep als een verstoring beoordeeld zou moeten worden. Uit volledigheid beschouwt het college dat de meeste soorten in staat zijn om in de omgeving voldoende geschikt leefgebied te vinden, zoals hierboven al is aangegeven. Voor zover er sprake kan zijn van een verstoring, zal deze verstoring op het moment dat deze optreedt niet leiden tot een wezenlijk effect op de staat van instandhouding, gezien de compenserende maatregelen die worden getroffen. Gelet op artikel 3.1, lid 5 is er in dat geval geen sprake van een overtreding van een verbodsbepaling.

Uit het voorgaande volgt dat de werkzaamheden leiden tot een overtreding van het verbod op het beschadigen van nesten van grutto, Kievit en scholekster. Voor de overige soorten is geen sprake van een overtreding.

### 3.5.2 Andere bevredigende oplossing (3.3, lid 4, onder a)

Het college van Gedeputeerde Staten wijst voor de motivering van de vraag of sprake is van een andere bevredigende oplossing naar onderdeel 3.2. Het college van Gedeputeerde Staten verwijst, voor een toelichting op het gegeven dat geen andere bevredigend alternatief bestond voor het aanleggen van compensatiegebied 2 op de onderhavige locatie, naar onderdeel 3.2.4.

### 3.5.3 Wettelijk belang (3.3, lid 4, onder b)

Van de overtreding van het verbod van artikel 3.1 lid 2 kan door het college van Gedeputeerde Staten ontheffing worden verleend indien daartoe een bijzonder belang aanwezig is. In het primaire besluit is daartoe gewezen op het belang van de bescherming van flora en fauna, bedoeld in artikel 3.3, lid 4, onder b, onder 4. Het college ziet in de uitspraak van de voorzieningenrechter aanleiding zijn motivering op dat punt aan te vullen.

Bij ontheffingen in het kader van soortbescherming ligt altijd de vraag voor of het in de aanvraag genoemde belang rechtvaardigt dat er een aantasting van het belang van soortbescherming van de soort waarvoor ontheffing is aangevraagd, optreedt. In dit specifieke geval komt dat uiteindelijk neer op de volgende vraag: weegt het belang van de bescherming van meervleermuis en watervleermuis op tegen het belang van bescherming van (bepaalde) weidevogels? De vermelding van het belang van bescherming van flora of fauna onder artikel 3.3, lid 4, onder b sub 4 vormt daarvoor de basis.

Zie het Guidance document, p. 56:

*(3-19) De eerste reden voor het toestaan van een afwijking is de bescherming van de wilde flora en fauna en de instandhouding van de natuurlijke habitats. In artikel 16, lid 1, punt a), wordt niet gespecificeerd op welke soort fauna, flora of natuurlijke habitats de richtlijn betrekking heeft, noch welk om soort bedreigingen het gaat. Gezien de algemene doelstelling van de richtlijn is het waarschijnlijker dat kwetsbare, zeldzame, bedreigde of endemische soorten en natuurlijke habitats (bijvoorbeeld die welke zijn opgenomen in de bijlagen bij de habitatrichtlijn) onder deze reden vallen, die er in feite op gericht zou zijn de negatieve gevolgen van een bepaalde andere soort te verminderen. Het zou ongebruikelijk zijn om de belangen van een algemene en bloeiende soort voorrang te geven op de belangen van een soort die voldoet aan de criteria van artikel 1, punt g), van de richtlijn.*

*(3-20) De bevoegde instantie moet per geval grondig onderzoeken of het belang van de bescherming van een habitat of een soort van communautair belang kan rechtvaardigen dat een andere soort van communautair belang wordt geschaad, bijvoorbeeld wanneer een prooi-soort plaatselijk bedreigd zou kunnen worden door een carnivoor-soort. Alvorens te overwegen een afwijking toe te staan om een prooi-soort te beschermen, moet zij alle andere mogelijke bedreigingen evalueren en aanpakken (bv. beschadiging van habitats, overbejaging, verstoring, concurrentie van gedomesticeerde soorten). De beoordeling moet betrekking hebben op de staat van instandhouding van de soorten waarop de mogelijke afwijking betrekking heeft, vergeleken met de staat van instandhouding van de "fauna, flora en habitats" in kwestie, de gevolgen op lange termijn voor de getroffen populatie(s), de doeltreffendheid op lange termijn om de bedreiging te verminderen enz. Bij de beoordeling moet het evenredigheidsbeginsel worden gevolgd: de tweegebrachte nadelen moeten in verhouding staan tot de nagestreefde doelen.*

Uit de overwegingen omtrent de ontheffing ten behoeve van de vleermuissoorten kan blijken dat er een dwingende reden van groot openbaar belang is dat noopt tot het verlenen van een ontheffing voor de vleermuizen. Om te voorkomen dat de (gunstige) staat van instandhouding van, met name, de watervleermuis als gevolg daarvan in het geding komt, is noodzakelijk dat wordt voorzien in adequate compensatie. Uit onderdeel 3.2 volgt voorts dat er geen andere geschikte en realiseerbare mogelijkheid is om dat te doen dan in de locatie De Oude Held. Daarmee staat naar het oordeel van het college van Gedeputeerde Staten redelijkerwijs niet ter discussie dat de onderhavige ontheffing wordt verleend in het belang van de bescherming van de (gunstige) staat van instandhouding van beide vleermuissoorten en, derhalve, ter bescherming van fauna, zoals bedoeld in het betreffende artikelonderdeel. Iets geheel anders is uiteraard of het college van Gedeputeerde Staten wat dit betreft de juiste *afweging* van de betrokken natuurbelangen heeft gemaakt. Dat is evenwel geen gebrek in de juridische grondslag voor het besluit, zoals de voorzieningenrechter impliciet lijkt te oordelen.

Het college van Gedeputeerde Staten is ook van oordeel dat het in deze de juiste afweging heeft gemaakt van de betrokken belangen. Het project betekent, zonder compensatie, over het geheel genomen een aantasting van verschillende Wnb-beschermde waarden voor verschillende soorten. Het overkoepelende natuurbelang voor alle betrokken Wnb-soorten is dat de effecten van het project zoveel als mogelijk worden gecompenseerd waar deze niet kunnen worden vermeden. Compensatie voor de vleermuizen is aan meer beperkingen gebonden dan die van de weidevogels. Binnen de gegeven actieradius is in feite slechts één geschikte locatie voorhanden (na de volledige benutting van compensatiegebied 1, zie ook paragraaf 3.2.4). Als de onderhavige ontheffing *niet* zou (kunnen) worden verleend zou dat dus betekenen dat voor een suboptimale compensatie voor vleermuizen zou (moeten) worden gekozen. Dat is niet in het belang van de vleermuizen en kan leiden tot zowel het indirect doden van individuele vleermuizen, als het aantasten van de populatie als geheel. Voor de weidevogels geldt echter dat deze minder beperkt zijn in hun uitwijkmogelijkheden. Door het verdwijnen van broedgebied worden niet direct oudervogels gedood en de regionale populatie kan op peil worden gehouden door elders geschikt broedgebied te realiseren. Vooral jonge vogels zijn in staat om zich over betrekkelijk grotere afstanden te verplaatsen, maar ook oudere weidevogels zijn hier, zij het in iets beperktere mate, toe in staat. Bij onderzoek in Friesland is aangetoond dat grutto's waarvan het oorspronkelijk broedgebied verstoord was, zich merendeels binnen twee kilometer van het oorspronkelijk nest hervestigden, met uitschieters tot 15 km.<sup>15</sup> Daarbij lijken grutto's een voorkeur te hebben voor gebieden waarin al soortgenoten aanwezig zijn. Het gaat hier bovendien om een locatie (polder De Oude Held) die op langere termijn onder druk staat en verstoringsgevoelig is omdat het in feite een binnenstedelijke locatie betreft. De duurzame beschikbaarheid voor vogels, ook concreet onder toenemende druk van oprukkende woonbebouwing en woongebied (bijvoorbeeld door verstoring en predatie door katten), is daarmee niet gegarandeerd. Compensatie voor de weidevogels is wél elders te realiseren. De hervestigingskans kan positief beïnvloed worden door te zorgen voor compensatiegebied dat binnen enkele kilometers ligt van het broedgebied dat verloren gaat. Bij voorkeur zijn in dat gebied al grutto's (en andere weidevogels) aanwezig. Precies dat is de insteek van de weidevogelcompensatie zoals die in het besluit is voorgeschreven. Het is derhalve zeer aannemelijk dat de nadelige effecten op weidevogels die als gevolg van de aangevraagde werkzaamheden optreden, voldoende gecompenseerd kunnen worden om een verslechtering van de staat van instandhouding van deze soorten uit te sluiten. Voor de watervleermuis en meervleermuis is zonder compensatiegebied 2 allerm minst zeker dat de staat van instandhouding van deze soorten behouden blijft. Mét compensatiegebied 2 zal er wel voldoende geschikt leefgebied voor watervleermuis en meervleermuis zijn om die conclusie te kunnen trekken. Al met al betekent de verlening van de onderhavige ontheffing derhalve dat voor *alle* betrokken soorten een afdoende bescherming kan worden geboden tegen de effecten van het project, waarvan de uitvoering dringend aangewezen is in verband met een groot openbaar belang. Het college van Gedeputeerde Staten is dus van oordeel dat het terecht tot de conclusie is gekomen dat de ontheffing kon worden verleend in het belang van de bescherming van fauna.

Het college van Gedeputeerde Staten is voorts van oordeel dat als tweede grondslag voor deze ontheffing óók kan dienen het belang van de volksgezondheid als bedoeld in artikel 3.3, lid 4, onder b, onder 1 Wet natuurbescherming. Mede in het licht van de overwegingen van de voorzieningenrechter hecht GS eraan te dien aanzien een nadere toelichting te geven.

---

<sup>15</sup> Effecten van habitatverlies op grutto en andere weidevogels; Bos et al., 2017; De Levende Natuur, jaargang 118, nummer 2, p. 40-46

Het college van Gedeputeerde Staten stelt voorop dat het begrip “het belang van de volksgezondheid” moet worden gelezen in de ruime context van de milieudoelstellingen van de Europese Unie. Het begrip in artikel 3.3 Wet natuurbescherming is immers ontleend aan artikel 9 van de Vogelrichtlijn. Die richtlijn steunde op het toenmalige artikel 175, lid 1,<sup>16</sup> van het oprichtingsverdrag en strekte tot verwezenlijking van de doeleinden uit artikel 174.<sup>17</sup> In dat laatste artikel is de “bescherming van de gezondheid van de mens” als één van doeleinden opgenomen, gevoegd tussen andere milieudoeleinden, zoals bijvoorbeeld het behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen en het hoofd bieden aan regionale of mondiale milieuproblemen. Het college van Gedeputeerde Staten wijst wat dit betreft ook naar Titel XIV met als titel “Volksgezondheid” van het VWEU. Ook daaruit blijkt dat het begrip “volksgezondheid” een ruime betekenis heeft. Zie bijvoorbeeld artikel 168 lid 1:

*Bij de bepaling en de uitvoering van elk beleid en elk optreden van de Unie wordt een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid verzekerd. Het optreden van de Unie, dat een aanvulling vormt op het nationale beleid, is gericht op verbetering van de volksgezondheid, preventie van ziekten en aandoeningen bij de mens en het wegnemen van bronnen van gevaar voor de lichamelijke en geestelijke gezondheid.(...)*

In het “Gidsdocument voor de jacht in het kader van Richtlijn 79/409/EEG van de Raad inzake het behoud van de vogelstand”, is een algemene toelichting gegeven op de werking van de uitzonderingsgronden van artikel 9 van de Vogelrichtlijn in het algemeen:

*Afwijkende maatregelen zijn ‘uitzonderingen’ die enige flexibiliteit toestaan in de toepassing van een wet. Een beperkt aantal activiteiten dat normaal verboden is volgens de Vogelrichtlijn (artikel 5-8) is geoorloofd door middel van zulke afwijkende maatregelen, waar bijzondere problemen of situaties bestaan of zich kunnen voordoen. De mogelijkheden voor gebruik van deze afwijkende maatregelen zijn ingeperkt. Ze moeten gerechtvaardigd zijn met betrekking tot de algemene doelstellingen van de richtlijn en moeten voldoen aan de specifieke voorwaarden voor afwijkingen beschreven in artikel 9. (...)*<sup>18</sup>

*Bij de uitoefening van hun bevoegdheid om afwijkingen toe te staan, dienen de autoriteiten van de lidstaten overeenkomstig artikel 9 van de richtlijn rekening te houden met diverse beoordelingselementen op het gebied van geografie, klimaat, milieu en biologie en inzonderheid met de situatie m.b.t. de voortplanting en de totale jaarlijkse natuurlijke sterfte van de soorten. Een vergunning of ander instrument dat een afwijking inhoudt, moet daarom volledig en expliciet zijn in zijn verwijzing naar de voorwaarden waaraan een afwijking moet voldoen.(...)*

*Wanneer afwijkingen worden toegekend, berust de bewijslast bij de nationale autoriteiten en dienen deze hun besluiten op een duidelijke en afdoende wijze te motiveren. In dit verband stelt het Hof “dat de nationale regeling die in deze materie van toepassing is, de criteria voor afwijking duidelijk en nauwkeurig moet formuleren en de met de toepassing ervan belaste autoriteiten dient te verplichten, er rekening mee te houden. Aangezien het hier gaat om een uitzonderingsregeling, die strikt moet worden uitgelegd en volgens welke voor elke afwijking de autoriteit die het besluit neemt moet bewijzen dat aan de gestelde voorwaarden is voldaan, moeten de lidstaten waarborgen dat elke ingreep die de beschermde soorten raakt slechts wordt toegestaan op basis van besluiten die steunen op een nauwkeurige en treffende motivering welke verwijst naar de in artikel 9, leden 1 en 2, van de richtlijn opgesomde redenen, voorwaarden en vereisten.” (...)*

*In zaak C-118/94, Associazione Italiana per il World Wildlife Fund en anderen tegen Regione Veneto, merkte het Hof op dat het gebruik van artikel 9 onderworpen is aan drie voorwaarden: “Tevens zij eraan herinnerd, dat het Hof met betrekking tot de in artikel 9 van de richtlijn neergelegde mogelijkheid om af te wijken van de restrictieve jachtregeling alsook van de overige beperkingen en verboden bedoeld in de artikelen 5, 6 en 8 van de richtlijn, heeft beklemtoond, dat daaraan drie voorwaarden zijn verbonden. In de eerste plaats moet de lidstaat de afwijking beperken tot gevallen waarin er geen andere bevredigende oplossing bestaat. In de tweede plaats moet de afwijking berusten op ten minste één van de in artikel 9, lid 1, sub a, b en c, limitatief opgesomde redenen. In de derde plaats moet de afwijking voldoen 76 Arrest van 8 juni 2006, WWF Italia en anderen, zaak C-60/05, Jurispr. 2006, blz. 5083, punt 34. Ofschoon dit artikel derhalve een ruime afwijking van de algemene beschermingsregeling toestaat, moet zij niettemin een concrete en gerichte toepassing vinden, teneinde tegemoet te komen aan nauwkeurige vereisten en specifieke situaties (arresten van 8 juli 1987, zaak 247/85, Commissie/België, Jurispr. 1987, blz. 3029, r.o. 7, en zaak 262/85, Commissie/Italië, Jurispr. 1987, blz. 3073, r.o. 7) (...)*

Over het belang van de volksgezondheid wordt het volgende opgemerkt:

<sup>16</sup> Inmiddels, met een herredactie, vernummerd tot 191.

<sup>17</sup> Inmiddels, met een herredactie, vernummerd tot 190.

<sup>18</sup> Guidance document p. 45

*De eerste en tweede reden onder littera a) betreffen "belang van volksgezondheid en openbare veiligheid" respectievelijk "belang van de veiligheid van het luchtverkeer". De volksgezondheid en openbare veiligheid kunnen lokaal getroffen worden wanneer de aanwezigheid of het foerageren van vogels een aantoonbaar risico vormt voor de menselijke gezondheid of het risico op ongelukken verhoogt. In veel gevallen zijn habitatwijzigingen of uitsluiting van vogels dan een gepaste oplossing. Zo worden op veel vliegvelden beheersmaatregelen getroffen om botsingen van vogels met vliegtuigen te voorkomen.*

Uit de voorgaande passages volgt dat, hoewel het hier op zichzelf gaat om een ruim geformuleerde uitzonderingsmogelijkheid op het beschermingsregime, het gebruik maken daarvan een voldoende bewijs verlangt van het verband tussen de afwijking en het beoogde doel. Dat dient te gebeuren aan de hand van een nauwkeurige en treffende motivering en op basis van deugdelijke en concrete gegevens. Uit *geen* van deze toelichtingen volgt evenwel dat, zoals de voorzieningenrechter lijkt aan te nemen, er een individueel verband dient te bestaan tussen een concrete vogel of een concreet nest en een concreet individu wiens gezondheid wordt aangetast. Het gegeven dat in het Guidance document "Wind energy developments and Natura 2000" (p. 18) zonder veel omhaal van woorden wordt aangenomen dat ontheffingen voor windenergie kunnen worden verleend in het belang van de volksgezondheid is illustratief voor het tegendeel.

*The conditions for applying derogations are set out in Article 9 of the Birds Directive and Article 16 of the Habitats Directive. With reference to wind farms, it is primarily reasons related to 'the interests of public health and public safety, or for 'other imperative reasons of public interest' (ref. Article 16(1c)) that might apply. The Commission has produced guidelines on the strict species protection provisions for animals protected under the Habitats Directive<sup>24</sup>.*

Dat op een meer abstract niveau een verband kan aangetoond volgt ook uit de rechtspraak:

In RVS:2012:BV9455 achtte de AbRvS een ontheffing voor een infrastructureel project ("Haak om Leeuwarden") gerechtvaardigd in het belang van de volksgezondheid.

*De staatssecretaris heeft het belang dat wordt gediend met de aanleg van een nieuwe rijksweg, gezien de knelpunten met de huidige rijksweg, zwaarwegend mogen achten en zich op het standpunt mogen stellen dat met de aanleg van de Haak om Leeuwarden het belang van de volksgezondheid of openbare veiligheid, als neergelegd in artikel 2, derde lid en onder d, van het Vrijstellingsbesluit, wordt gediend. De staatssecretaris heeft in dit verband gemotiveerd en onder verwijzing naar onder meer de "luchtkwaliteitsstudie ontwerp tracébesluit N31 Haak om Leeuwarden" gesteld dat met de aanleg van de Haak om Leeuwarden de verslechtering van de luchtkwaliteit wordt beperkt, de verkeersveiligheid wordt gediend en dat een aantal vormen van overlast wordt voorkomen. Dat uitsluitend de bereikbaarheid van Leeuwarden, de regionale economische ontwikkeling en de verstedelijkingsopgave van Leeuwarden de belangen zijn die ten grondslag liggen aan het tracébesluit, wat daar ook van zij, betekent niet dat met de aanleg van de Haak om Leeuwarden het belang van de volksgezondheid of openbare veiligheid niet zou zijn gediend.*

Om te motiveren dat een verband bestond tussen de volksgezondheid had de staatssecretaris zich kunnen baseren op de volgende gegevens:

*De staatssecretaris heeft met betrekking tot de alternatieven in het besluit van 7 juni 2011 onder andere onder verwijzing naar de Vijfde Ruimtelijke Nota Extra, de Trajectnota/MER en de toelichting bij het tracébesluit Rijksweg 31 Leeuwarden (hierna: het tracébesluit) toegelicht dat de aanleg van de Haak om Leeuwarden onontbeerlijk is voor de bereikbaarheid van Leeuwarden. Volgens de staatssecretaris leidt de huidige rijksweg tot knelpunten en geeft deze overlast in de vorm van geluid, verslechtering van luchtkwaliteit, trillingen en barrièrevorming.*

In RVS:2016:1227 achtte de ABRvS een ontheffing gerechtvaardigd voor een windpark in te belang van volksgezondheid:

Uit het bestreden besluit volgt dat de staatssecretaris de ontheffingsgronden "de bescherming van de flora en fauna", "de volksgezondheid of openbare veiligheid", en "dwingende redenen van groot openbaar belang" aan het besluit ten grondslag heeft gelegd. De klimaatverandering en de elektriciteitsvoorziening zijn hiervoor de belangrijkste redenen. Klimaatverandering heeft volgens de staatssecretaris effecten op de openbare veiligheid, volksgezondheid en flora en fauna. In het aangevoerde ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat dit standpunt niet kan worden gevolgd. In het guidance document "Wind energy developments and Natura 2000" is voorts opgenomen dat volksgezondheid en openbare veiligheid vrijstellingsgronden kunnen zijn voor windmolenparken. In het aangevoerde ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de staatssecretaris de gekozen ontheffingsgronden niet aan het besluit ten grondslag heeft mogen leggen.



Uit het voorgaande volgt dat het aan het college van Gedeputeerde Staten is om aan de hand van de concrete en specifieke motivering en gegevens te laten zien dat het verlenen van de ontheffing een bijdrage levert aan de volksgezondheid. Het college van Gedeputeerde Staten is van oordeel dat dit het geval is.

Als eerste stap in die redenering wijst GS op gegevens die onmiskenbaar laten zien dat er op dit moment sprake is van woningnood in Nederland en in Groningen. In 2020 zijn er in Nederland naar verwachting circa 80.000 woningen bijgekomen. Maar met een woningtekort van 279.000 woningen (3,5 procent van de woningvoorraad) blijft bijbouwen urgent, omdat het woningtekort tot 2024 nog sterk zal oplopen.<sup>19</sup> De druk op de woningmarkt is te constateren in verschillende segmenten en bij alle doelgroepen: wachttijden van sociale huurwoningen lopen op, voor particuliere kopers is er weinig aanbod beschikbaar en de prijzen stijgen tot ongekennde hoogte. De doorstroming in de stad stukt, bijvoorbeeld de doorstroming van studentenkamers/studio's naar starterswoningen.

De tweede stap in de redenering is dat er voldoende gegevens zijn die ondersteunen dat woningnood een bedreiging vormt voor de mentale en fysieke gezondheid van inwoners. De relatie tussen volksgezondheid en woningnood is op een aantal niveaus te beschouwen en aan te tonen. Hierbij verwijst het college in de eerste plaats naar de bijlage bij dit besluit "*Woningnood & Volksgezondheid - Een beknopt overzicht*", J. O. Mierau, 14 december 2021. Hieronder wordt de relatie in meer detail besproken.

#### 1) Relatie huisvestingscondities en gezondheid

In recent internationale wetenschappelijk onderzoek is aangetoond dat een aantal huisvestingsfactoren van directe invloed zijn op de gezondheid van de bewoners. In de afgelopen jaren zijn er verschillende conceptuele modellen ontwikkeld over dit verband (o.a. Taylor, 2018; Swope, 2019; Alessandro, 2020). Alhoewel deze modellen op ondergeschikte onderdelen verschillen, zijn de algemene aspecten die hier betrekking op hebben duidelijk. Alessandro et.al. (2020) benoemt vier huisvestingsaspecten die van invloed zijn op de gezondheid. Deze kunnen worden onderverdeeld in vier categorieën:

1. Internal housing conditions (de veiligheid en kwaliteit van de woning);
2. Affordability (betaalbaarheid);
3. Area characteristics – neighbourhood (buurt/wijk)
4. Stability (wooninstabiliteit)

In een verbeelding:

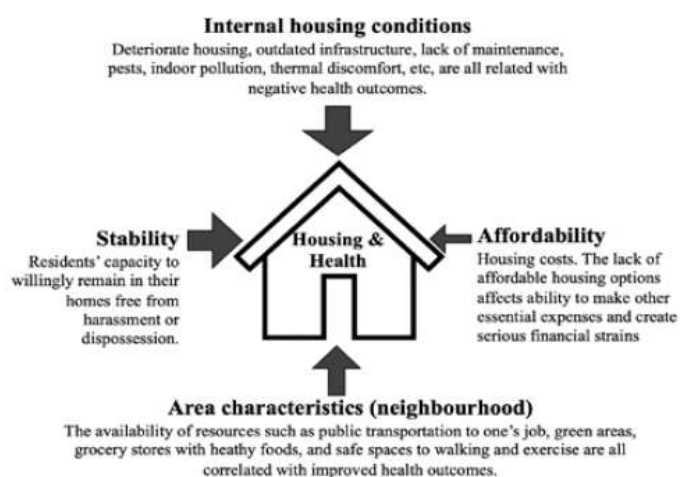


Figure 1 – Factor connecting housing and health (from Taylor 2018, modified)

<sup>19</sup> <https://www.woningmarktbeleid.nl/actueel/nieuws/2021/07/05/staat-van-de-woningmarkt-2021-woningmarkt-oververhit>

De huidige woningcrisis in Nederland en in Groningen heeft een negatieve invloed op al deze vier factoren.

Om te beginnen staat buiten twijfel dat het gebrek aan woningen in de afgelopen jaren een van de motoren is geweest achter de zeer substantiële prijsstijgingen die zijn opgetreden. Dat heeft derhalve een directe relatie met de factor *affordability*.

Uit het *Jaaroverzicht 2020, factsheet woonruimteverdeling gemeente Groningen* blijkt dat de gemiddelde wachttijd voor een sociale huurwoning in Groningen 4,9 jaar bedroeg. Grote hoeveelheden mensen worden dus jarenlang gefrustreerd in hun mogelijkheden om te wonen waar ze willen. Andersom gezegd, blijven zij dus even zolang hangen in een voor hen ongeschikte of onwenselijke situatie. Dat klemt temeer in urgente situaties. Onder de woningzoekenden in 2020 bevonden zich 598 mensen wiens woningbehoefte als urgent is aangemerkt. Dat ging om 198 kwetsbare mensen, 77 grote gezinnen, 159 mensen die te maken hebben met wijkvernieuwing en 164 die om andere redenen een woonurgentie hebben. De gemiddelde zoektijd – inclusief urgenten – bedroeg in 2020 2,4 jaar. Het behoeft weinig betoog dat dergelijke wachttijden, zeker voor mensen die vanwege hun kwetsbaarheid of te krappe behuizing urgent een betere of andere woning nodig hebben, onaanvaardbaar zijn uit het oogpunt van hun geestelijke en lichamelijke gezondheid. Een en ander heeft dus negatieve effecten op de factoren *internal housing conditions* en *stability*.

Verder geldt dat, als gevolg van wooncrisis, de noodzakelijke wijkvernieuwing en woningverbetering onder meer door woningcorporaties vertragingen oplopen. Dit omdat geen alternatieve huisvesting kan worden gevonden en omdat ook anderszins de doorstroming stagneert. Ook dat heeft tot gevolg dat mensen langer blijven wonen in woonsituaties die uit een oogpunt van achterstallig onderhoud of achtergebleven noodzakelijke vernieuwing onwenselijk of zelfs onaanvaardbaar zijn. Het gaat daar dus om negatieve effecten op *internal housing conditions*, *stability* en *area characteristics*.

Als meest verstrekkende gevolg van woningnood geldt dat mensen dakloos raken. Het behoeft weinig betoog dat dakloosheid onvoordelig is voor de mentale en fysieke gezondheid van de betrokkenen. Het behoeft ook weinig nadere toelichting dat in tijden dat woningen schaars en duur zijn, het aantal daklozen toeneemt. Uit onderzoek door de TU Delft blijkt dat Nederland 40.000 inmiddels daklozen telt. De brancheorganisatie voor maatschappelijke (Federatie Opvang) opvang pleit voor een nationaal deltaplan om het probleem op te lossen.<sup>20</sup> In elk geval een deel van de dakloosheid zou kunnen worden opgelost als er voldoende en met name betaalbare woningen aan de onderkant van de markt voorhanden zouden zijn. Het gaat hier om de factoren *stability* en *housing conditions*.

De stelling van de voorzieningenrechter dat de gezondheidseffecten van woningnood vooral te maken zou hebben met eigen keuzes van betrokkenen deelt GS beslist niet. Dakloosheid is voor niemand een vrijwillige keuze. Bovendien overtuigt het ook niet. Zelfs al zou dakloosheid het gevolg zijn van een keuze, dan nog is het slecht voor de gezondheid en levert het voorzien in een woning voor de betrokkene niettemin een bijdrage aan diens gezondheid.

Ook tijdelijke dakloosheid is een veel voorkomend verschijnsel. Mensen wijken als gevolg van de woningcrisis vaker dan voorheen uit naar woonsituaties die daarvoor ongeschikt zijn. Zo werd in 2018 ongeveer 40% van de vakantiewoningen bewoond door mensen met een acuut woonprobleem. Gescheiden mensen, mensen met schulden, mensen met verslavingsgedrag, asielzoekers zonder status, jonge mensen met kinderen die niet meer bij de ouders willen of kunnen wonen, mensen die vluchten voor diverse vormen van geweld, arbeidsmigranten, mensen die na jaren wachten samen willen wonen, enzovoorts. Ook dergelijke woonsituaties zijn zeer ongewenst voor de mentale en fysieke gezondheid van de betrokkenen. GS is van oordeel dat deze en dergelijke situatie zich zeker niet in gunstige zin onderscheiden van reguliere woningen die niet goed geïsoleerd zijn. Voor isolatie van woningen worden evenwel op grote schaal nesten ontheffingen en zelfs vrijstellingen verleend in het belang van de volksgezondheid. Het gaat hier om de factoren *housing conditions* en *stability*.

Ook hier neemt GS overigens grote afstand van de redenering van de voorzieningenrechter dat een en ander niet van relevant zou zijn, omdat dit alles (vooral) om de eigen keuzes van mensen zou gaan. Daargelaten wat de keuzevrijheden in dit soort situaties voor personen eigenlijk zijn, staat wel vast dat

<sup>20</sup> <https://www.ad.nl/wonen/woningzoekenden-zijn-wanhoop-nabij-waar-moet-ik-naartoe~a308e766/>

in elk geval een deel van betrokken er zeker voor zou hebben gekozen in een wél geschikte woning te wonen als dat mogelijk was geweest. Het probleem is echter dat die keuzemogelijkheid zich juist *niet* voordoet, omdat er te weinig geschikte en betaalbare woningen zijn.

Dat het beschikbaar zijn van voldoende, betaalbare en, uit een oogpunt van bouwkundige situatie, deugdelijke woonruimte de volksgezondheid dient, is overigens ook al meer dan een eeuw nationaal beleid. De belangrijkste wetgeving op het gebied van woningbouw in Nederland van de afgelopen eeuw, de Woningwet, is niet voor niets voor een belangrijk deel geformuleerd met het oogmerk de geestelijke en lichamelijke volksgezondheid te dienen.

Zie bijvoorbeeld prof. mr. Struiksma, 'Het systeem van het ruimtelijke ordeningsrecht' p. 30:

*"In de Woningwet 1901 werden artikelen opgenomen, die het mogelijk maakten om van gemeentewege tot het vernieuwen van woningen over te gaan. Daarbij was steeds het oogmerk de verbetering van de volksgezondheid."*

Zie voorts: prof mr Drupsteen Ruimtelijk bestuursrecht deel 1 Alphen aan de Rijn 1983, p. 125:

*De heersende opvatting was dat de overheid uit algemeen sociaal oogpunt zich de zorg voor de volkshuisvesting en gezondheid van hen die daar daarin zelf onvoldoende konden voorzien aan moest trekken. Een goede behuizing achtte men van wezenlijke betekenis voor de geestelijke en lichamelijke volksgezondheid. De band tussen volkshuisvesting en volksgezondheid kwam tot uiting in het feit dat de onderwerpen voor een Woningwet en een gewijzigde Gezondheidswet in hetzelfde jaar (1899) zijn ingediend en de wetten in hetzelfde jaar (1901) in het Staatsblad verschenen.*

## 2) *Uitstellen van wezenlijke levensbeslissingen*

Naast deze huisvestingsfactoren geldt dat de woningnood ook negatieve effecten sorteert op de geestelijke gezondheid van personen die als gevolg van de woningcrisis voor hun leven wezenlijke keuzes moeten uitstellen. Een veilige woonomgeving is, naast kleding en voeding, basisvoorwaarde voor een (mentaal) gezond leven. Een grote groep woningzoekenden schuift belangrijke levensbeslissingen, zoals een kindwens, noodgedwongen voor zich uit. De mentale gezondheid lijdt derhalve onder spanningen op de woningmarkt.<sup>21</sup> Driekwart van de Nederlandse woningzoekenden voelt zich gefrustreerd door de situatie op de woningmarkt. 70 procent geeft aan dat de situatie wel eens sombere gevoelens losmaakt en ruim de helft meent dat het vinden van een geschikte woning of het krijgen van een hypotheek zelfs aanvoelt als iets onbereikbaars. Dat blijkt onder meer uit onderzoek door het landelijke zorgplatform voor mentale gezondheid OpenUp.<sup>22</sup> Over dit onderwerp is ook in de media veel te doen.<sup>23</sup>

Ook de kinderombudsman is duidelijk over de negatieve gevolgen van de woningcrisis voor kinderen:<sup>24</sup>

*Huisvestingsproblemen hebben negatieve effecten op de kwaliteit van leven en de ontwikkelingskansen van kinderen. Daarmee zijn ze van invloed op het toekomstperspectief van kinderen. We willen in deze uitgave zichtbaar maken wat huisvestingsproblemen voor het welzijn en ontwikkelingsperspectief van kinderen betekenen.*

## 3) *Suikerzijde levert positieve bijdrage aan gezondheid*

Een laatste perspectief is dat van de positieve bijdrage die de realisatie van het Suikerunieterrein als zodanig levert aan een gezonde leefomgeving van de toekomstige bewoners. Centraal thema bij de

<sup>21</sup> [Mentale gezondheid lijdt onder spanningen op de woningmarkt - MedicalFacts.nl](https://www.medicalfacts.nl)

<sup>22</sup> Zie: <https://www.medicalfacts.nl/2021/10/21/mentale-gezondheid-lijdt-onder-spanningen-op-de-woningmarkt/>

<sup>23</sup> [https://www.eigenhuis.nl/huis-kopen/starters/starter-sombert-op-woningmarkt/](https://www.eigenhuis.nl/huis-kopen/starters/starter-sombert-op-woningmarkt;);

[https://www.sociaalwerknederland.nl/actueel/nieuws/6160-de-monitor-over-de-maatschappelijke-kosten-van-woningnood/](https://www.sociaalwerknederland.nl/actueel/nieuws/6160-de-monitor-over-de-maatschappelijke-kosten-van-woningnood;);

<https://www.infinance.nl/wp-content/uploads/2020/11/position-paper-vereniging-eigen-huis-rtg-woningtekort-starters-en-middeninkomens.pdf>;

<https://nos.nl/2397348>

<https://www.trouw.nl/economie/woningzoekers-zitten-klem-er-is-gewoon-helemaal-niets~bd95dff2/>

<https://www.parool.nl/amsterdam/tijdelijke-huurcontracten-zorgen-voor-stress-ik-voel-me-nooit-ergens-thuis~b0975b38/>

<https://eenvandaag.avrotros.nl/item/woningnood-na-scheiding-enorm-probleem-maar-urgentie-is-er-vaak-niet/>

<sup>24</sup> <https://www.dekinderombudsman.nl/system/files/publications/2020-Publicatie%20aanmaken/Verhalenbundel-Ongehoord-onzichtbaarheid-kinderen-huisvestingsproblemen.pdf>

totstandkoming van de plannen voor de Suikerzijde is immers de leefkwaliteit. Er is gekozen voor een groene en robuuste openbare ruimte in een stedelijke context, met allerlei verbindingen voor wandelaars en fietsers. De openbare ruimte wordt zo vormgegeven dat er met verschillende pleinen, een park, oeverzones met verblijfsruimte en een fijnmazig netwerk aan routes alle ruimte is voor ontmoeting, bewegen en sport. De grote hoeveelheid nieuwe bomen en een uitgebreid systeem aan wadi's dragen bij aan het terugdringen van de effect van klimaatsverandering. Met al deze maatregelen wil de gemeente het welbevinden en de gezondheid van mensen bevorderen. Door de woningbouw levert de gemeente derhalve niet alleen een positieve bijdrage aan de factor *affordability*, maar ook aan de factoren *housing conditions*, *area characteristics* en *stability*.

De voor de Suikerzijde gemaakte ontwerpkeuzes sluiten aan bij de opgaven voor het omgevings- en gezondheidsbeleid die benoemd zijn in het RIVM Briefrapport 2016-0172 "Gezonde leefomgeving, gezonde mensen". Zo wordt geadviseerd te werken aan een leefomgeving die door haar structuur en inrichting klimaatbestendig en aantrekkelijk is en gezond gedrag zoals bewegen bevordert. Denk daarbij aan meer groen en water in de stad, fiets- en wandelpaden, speelvoorzieningen en ontmoetingsplekken voor alle bevolkingsgroepen of speelvoorzieningen die in tijden van regenval een opvangfunctie hebben. De wetenschappelijke onderbouwing voor de relatie tussen volksgezondheid en ruimtelijke ordening (van woonwijken) is gegeven in het RIVM rapport "Ruimte en gezondheid, een vanzelfsprekende combinatie? Een verkenning naar de relatie tussen ruimtelijke ordening en gezondheid vanuit het ruimtelijke, milieu- en volksgezondheidsdomein RIVM rapport 2015-0002" van H. Kruize et al.<sup>25</sup>

Zie ook publicaties als: [Hoe zorgen we voor mentale gezondheid en welzijn in gebiedsontwikkeling?](#)

*Gezondheid, en daarmee ook mentale gezondheid, wordt beïnvloed door de fysieke leefomgeving (Barton, Grant & Guise, 2003; Bos, Horjus, Visser, De Wilde de Ligny, 2020; Maas, Verheij, De Vries, Spreeuwenberg, Schellevis & Groenewegen, 2009). Een (mentaal) gezonde leefomgeving kan bovendien een kwalitatieve bijdrage leveren aan het ruimtelijke, sociale en economische domein. De impact van gezondheid gaat dus verder dan de impact op de kwaliteit van leven en de levensduur van het individu. Maas bewees al in 2009 dat de prevalentie (het percentage zieken binnen een groep) lager is in omgevingen met veel groen. De impact van een groene omgeving op mensen met een lage sociaaleconomische status is overigens relatief groot. (Maas et al., 2009).*

Het college van Gedeputeerde Staten is van oordeel dat hiervoor voldoende is gemotiveerd en onderbouwd dat de woningcrisis negatieve effecten heeft op de volksgezondheid. In onderdeel 3 is onderbouwd dat woningbouw op de Suikerzijde, op zichzelf en ook los van de woningcrisis, een positieve bijdrage levert aan de volksgezondheid.

De derde redeneerstap is dan vervolgens dat de woningcrisis, die de oorzaak is van deze negatieve effecten, alleen effectief kan worden bestreden door het bouwen van voldoende nieuwe woningen. Het aantal mensen met een woonbehoefte is immers een gegeven. Het bouwen van voldoende nieuwe woningen zal op termijn leiden tot het (deels) lenigen van de woningnood. Daardoor wordt de hiervoor besproken negatieve invloed op alle factoren die verband houden met de gezondheid (deels) weggenomen. Aldus levert woningbouw onomstotelijk een bijdrage aan de volksgezondheid. Die bijdrage is bovendien zeker niet minder concreet dan de bijdrage die een windmolen of een infrastructureel werk als de haak om Leeuwarden daaraan levert. Die bijdrage is zelfs niet minder concreet dan die van een maatregel tot isolatie van een huis en treft in elk geval aanzienlijk veel meer mensen en zou dus alleen daarom ook veel zwaarder behoren te worden gewogen.

Uit het voorgaande volgt de ontheffing voor compensatiegebied 2 tevens kan worden verleend in het belang van de volksgezondheid. Het college van Gedeputeerde Staten legt ook dat belang ten grondslag aan de ontheffing.

#### 3.5.4. Staat van instandhouding (3.3, lid 4, onder c Wet natuurbescherming)

Een ontheffing kan worden verleend als de maatregelen niet leiden tot een verslechtering van de staat van instandhouding van de betreffende soort. Hieronder wordt dit voor grutto, Kievit en scholekster toegelicht.

<sup>25</sup> <https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2015-0002.pdf>

De huidige staat van instandhouding van kievit en grutto is landelijk matig ongunstig, terwijl de huidige staat van instandhouding van scholekster zeer ongunstig is. Voor alle drie soorten geldt dat de broedvogelpopulatie de afgelopen decennia is afgenomen. De trend van de broedvogelpopulatie van de eerdergenoemde soorten in de provincie Groningen is vergelijkbaar met de landelijke trend. Grutto, kievit en scholekster komen met name in de noordelijke helft van de provincie voor. Daarnaast komt een noemenswaardige kern voor in het gebied Gorecht. Scholekster komt ook talrijk voor langs de Waddenkust.

Als gevolg van de werkzaamheden gaat in totaal ca. 8 hectare leefgebied verloren. Door de aanleg van natuurcompensatiegebied 2 worden de genoemde soorten gedwongen een ander broedgebied te zoeken. Zonder mitigerende en compenserende maatregelen zouden de werkzaamheden impact kunnen hebben op de staat van instandhouding van grutto, kievit en scholekster, zoals in onderdeel 3.6.1 is toegelicht.

Met de voorgestelde werkwijze, planning, inrichting en maatregelen, zoals beschreven op bladzijde hoofdstuk 4 van het activiteitenplan, worden de mogelijke negatieve effecten voor de staat van instandhouding van de betreffende soorten evenwel voorkomen. Deze en andere maatregelen zijn nader uitgewerkt in de Voorschriften. Samengevat komt dit neer op het volgende:

- werken buiten de kwetsbare periode;
- fasering van de werkzaamheden;
- aanleg van compenserend broedgebied voor weidevogels;
- opstellen van een ecologisch werkprotocol;
- begeleiding van de werkzaamheden door ecologisch deskundige;
- monitoring

Door de aanleg van natuurcompensatiegebied 2 gaat ca. 8 hectare geschikt broedgebied voor grutto, kievit en scholekster verloren. Door verstoring van houtige opstand in natuurcompensatiegebied 2 wordt naar verwachting nog eens 5 ha ongeschikt als broedgebied voor deze soorten. Om het areaal geschikt broedgebied te behouden, voorziet het plan in minimaal 13 hectare zwaar weidevogelbeheer (zoals uitgesteld maaibeheer en plas-dras) gerealiseerd in de omgeving van Leegkerk. Deze dient voorafgaand aan de werkzaamheden in polder De Oude Held te zijn gerealiseerd. In het betreffende compensatiegebied broeden nu al weidevogels, zij het in lagere aantallen. Door hier meer zwaar beheer te realiseren, ontstaat een beter geschikte plek waar weidevogels zich kunnen vestigen. Door het weidevogelbeheer een broedseizoen voorafgaand aan de ingreep in de polder De Oude Held te realiseren, kunnen weidevogels het nieuwe gebied ontdekken. Hierdoor is de kans groter dat weidevogels, na het verdwijnen van het huidig leefgebied, het nieuwe gebied ook daadwerkelijk zullen weten te vinden. Zoals in paragraaf 3.6.3 reeds is beschreven, is uit onderzoek in Friesland gebleken dat grutto's zich merendeels binnen enkele kilometers van het oorspronkelijk broedgebied hervestigden, waarbij aanwezigheid van soortgenoten een positief effect had op de hervestigingskans. Precies dit is de insteek van de weidevogelcompensatie die voorgesteld wordt bij Leegkerk.

Door de aanleg van een brede watergang langs het tweede compensatiegebied, krijgt het resterende broedgebied van weidevogels in De Oude Held een barrière voor predatoren. Samen met de reeds bestaande watergangen ontstaat een soort broedeiland. Daarnaast is het voornemen om flauwe oevers in het bestaand leefgebied in polder De Oude Held te realiseren, die als plas-dras overgangen kunnen functioneren. Het is niet zozeer aannemelijk dat deze maatregelen tot een verdere verhoging van het broedsucces in polder De Oude Held zullen leiden, aangezien het broedsucces hier al zeer hoog is. De maatregelen kunnen wel bijdragen aan het behouden van dit hoge broedsucces en het behoud van de resterende populatie. Deze maatregelen dienen met name om op korte termijn bij te dragen aan de instandhouding van de lokale populatie weidevogels.

Uit het rapport "*Beoordeling weidevogelcompensatie bij Leegkerk ten behoeve van het project Suikerzijde*". Altenburg & Wymenga, 31 augustus 2021. komt naar voren dat er aanvullende maatregelen nodig zijn om op langere termijn de instandhouding van weidevogels te waarborgen. Op redelijk korte termijn is een compensatiegebied van 62 hectare nodig om de effecten van de aanleg van natuurcompensatiegebied 2 te compenseren. Hierbij mag voor zwaar weidevogelbeheer (kruidrijk grasland, rustperiode tot minimaal 15 juni) een omrekeningsfactor van 1,5 toegepast

worden, aangezien dergelijk zwaar beheer een grotere ecologische waarde heeft voor weidevogels. Hierdoor kan de totale opgave bij een invulling met uitsluitend zwaar beheer tot ruim 41 gereduceerd kan worden.

Om het behoud van de diverse weidevogelsoorten te waarborgen, dient op korte termijn gestart te worden met de realisatie van deze aanvullende opgave. Van weidevogels is bekend dat ze een groot aaneengesloten leefgebied nodig hebben om op lange termijn een populatie in stand te kunnen houden. Indien er te weinig wordt gecompenseerd, zullen populaties afnemen, waardoor deze kwetsbaarder worden voor predatie, waardoor de populatie nog verder zal afnemen. Er kan een feedbackloop ontstaan. Daarom nemen wij het voorschrift op dat er vanaf 2023 minimaal 40 hectare weidevogelbeheer gerealiseerd dient te zijn. Daarna kan aan de hand van monitoring bepaald worden of het noodzakelijk is om de totale opgave van 62 hectare in te vullen.

De totale opgave is gebaseerd op het verlies van het leefgebied waarin nu 22 broedparen van grutto aanwezig zijn. Grutto is als maatgevende soort gehanteerd. Op basis van 22 broedparen grutto en 2,8 ha leefgebied die nodig is per gruttobroedpaar, bedraagt de opgave 61,6 ha. Dit wordt naar boven afgerond tot 62 ha. De gehanteerde waarde van 2,8 ha leefgebied per gruttopaar komt naar voren uit de beoordeling die door Altenburg & Wymenga is opgesteld en gebaseerd op een rapport van Oosterveld uit 2008 over de Groningse weidevogelgebieden (*"Doorlichting weidevogelgebieden Groningen"*. Altenburg & Wymenga, 2018. Rapportnummer 2453.). Kievit en scholekster maken nu al van hetzelfde leefgebied gebruik als grutto. Daarom kan aangenomen worden dat de realisatie van 62 hectare leefgebied voor grutto ook voldoende geschikt leefgebied zal bieden voor deze soorten.

Het verlies van 22 broedparen grutto is het maximale effect dat verwacht wordt, op basis van een verstoringafstand van 100 meter vanaf natuurcompensatiegebied 2 en telgegevens van polder De Oude Held uit 2020. Dit is het maximale effect, maar het effect zou ook kleiner kunnen zijn, bijvoorbeeld doordat het verstoringseffect meevalt en weidevogels zich blijven vestigen in het resterende leefgebied in polder De Oude Held, ook het deel dat nu als verstoringgebied is aangemerkt. Daarom wordt in de voorwaarden een koppeling gelegd met monitoring van de populaties in zowel polder De Oude Held, als in het weidevogelcompensatiegebied bij Leegkerk. Indien uit de monitoring blijkt dat het doel - behoud van de weidevogelpopulatie - al bij een kleiner aantal hectares compensatiegebied wordt behaald, hoeft de totale opgave van 62 hectare niet ingevuld te worden. Als uit de monitoring blijkt dat de populatie niet stabiel blijft, moet de totale opgave alsnog zo snel mogelijk gerealiseerd worden én moet een verbeterplan opgesteld te worden. De voorgeschreven 40 hectare vanaf 2023 achten wij zowel ecologisch noodzakelijk als voldoende haalbaar. In het broedseizoen van 2023 kunnen de eerste effecten van de aanleg van natuurcompensatiegebied 2 op de weidevogels in polder De Oude Held optreden. Daarna kan monitoring dus een rol spelen bij het bepalen van de uiteindelijke benodigde weidevogelcompensatie.

De aanvullende compensatie voor weidevogels dient plaats te vinden in het gebied dat in de Provinciale Omgevingsverordening is aangeduid als 'leefgebied weidevogels' en in beginsel aan te sluiten op de door de gemeente Groningen voorgenomen weidevogelcompensatie bij Leegkerk (natuurcompensatiegebied 3). Indien dit redelijkerwijs niet mogelijk blijkt, mag ook worden aangesloten bij andere robuuste weidevogelgebieden. Daarbij gaat het om de gebieden die in beeld zijn voor het Aanvalsplan Grutto (Gorecht, Reitdiepdal) en/of de reeds geplande weidevogelcompensatie voor de 380-kV hoogspanningsverbinding tussen Eemshaven en Vierverlaten die door TenneT wordt gerealiseerd en/of andere bestaande beheerkernen. Door aan te sluiten op bestaande weidevogelkernen worden uiteindelijk gebieden met voldoende omvang gerealiseerd om de instandhouding van weidevogels te waarborgen. Weidevogels hebben een leefgebied van voldoende omvang nodig om negatieve effecten door verstoring (o.a. door predatie) te minimaliseren. Tevens maakt het college het mogelijk om de opgave van 13 hectare, die in 2022 wordt gerealiseerd, direct te laten aansluiten op de grotere opgave vanaf 2023 als het voornemen bestaat die opgave elders te realiseren. Dit om te voorkomen dat er onnodig wordt geschoven met beheerpakketten, wat mogelijk de effectiviteit van de compensatie zou beperken.

Voor deze aanvullende opgave dient door de gemeente Groningen een uitwerking opgesteld te worden in overleg met het agrarisch collectief. Het agrarisch collectief vervult namelijk een sleutelpositie bij de coördinatie van het weidevogelbeheer in agrarisch gebied. Het uitvoeringsplan voor deze aanvullende compensatie dient uiterlijk 1 juni 2022 door de gemeente bij het bevoegd gezag ingediend te zijn en na

goedkeuring vanaf 15 augustus 2022 (na het broedseizoen) te worden uitgevoerd. Benodigde inrichtingsmaatregelen kunnen na het broedseizoen getroffen worden, waarna het beheer in 2023 dient te starten.

Het eerdergenoemde Aanvalsplan Grutto beoogt de duurzame instandhouding van de gruttopopulatie in Nederland in 34 kansgebieden. In de provincie Groningen zal naar verwachting in twee tot drie weidegebieden gewerkt worden volgens het Aanvalsplan Grutto. De aanpak volgens het Aanvalsplan bestaat onder meer uit grootschalig (1000 tot 2000 hectare), weidevogelbeheer met een hoog waterpeil, een geschikt beheermozaïek en een predatorenaanpak. Andere soorten zoals Kievit, scholekster en tureluur kunnen meeprofiteren van deze ontwikkeling. In Groningen zal het Aanvalsplan Grutto naar verwachting starten vanaf 2022 met inrichtingsmaatregelen, en beheer vanaf 2023. Daarnaast wordt reeds weidevogelcompensatie gerealiseerd in het kader van de aanleg van de 380-kV hoogspanningsverbinding door TenneT. Door de aanvullende weidevogelcompensatie in het kader van de Suikerzijde te laten aansluiten op bestaand weidevogelbeheer, ontstaan de grootschalige, robuuste gebieden die noodzakelijk zijn voor de duurzame instandhouding van weidevogels.

De gemeente dient de weidevogelpopulaties in polder De Oude Held en bij de weidevogelcompensatie bij Leegkerk te monitoren. Gezien de koppeling met de realisatie van beheermaatregelen voor weidevogels, stellen we hier strikte voorwaarden aan. Beide gebieden dienen voor de looptijd van de ontheffing gemonitord te worden, waarbij zowel de populatieontwikkeling, als het Bruto Territoriaal Succes (BTS) als maat voor het broedsucces gevolgd dient te worden. Ook dienen de effecten van predatie gemonitord te worden bij het compensatiegebied bij Leegkerk, waarbij specifiek gekeken dient te worden naar de rol van vos, steenmarter en Zwarte kraai, aangezien van deze soorten bekend is dat ze een belangrijke rol kunnen spelen bij de predatie op weidevogels in Groningen. Uit het rapport "*Beoordeling weidevogelcompensatie bij Leegkerk ten behoeve van het project Suikerzijde*". Altenburg & Wymenga, 31 augustus 2021 komt naar voren dat het natuurcompensatiegebied 3 negatief beïnvloed kan worden door een hoge predatiedruk en de verstoring van een boomsingel langs het Aduarderdiep. Daarom schrijven wij voor dat deze elementen in de monitoring betrokken dienen te worden om zodoende de resultaten van het beheer beter te kunnen duiden. Indien uit de monitoring naar voren komt dat deze factoren een negatieve invloed hebben, kan hier sneller op gereageerd worden, wat uiteindelijk bijdraagt aan de duurzame instandhouding van de betreffende weidevogelsoorten. Niet alle weidevogels hoeven gemonitord te worden, gelet op de uitvoerbaarheid. Zoals eerder in dit besluit aangegeven, kan grutto als maatgevende soort beschouwd worden. De monitoring zal zich daarom vooral op grutto's richten.

Het is in dit geval niet noodzakelijk om voorafgaand aan de aanleg van natuurcompensatiegebied 2 (voor vleermuizen) monitoring van compensatiegebied 3 (voor weidevogels) te eisen. De inrichting en realisatie van compensatiegebied 3 bestaat hoofdzakelijk aan het aanpassen van beheer (zoals later maaien). Het betreft geen grote landschappelijke aanpassing, zoals dat bij de aanleg van compensatiegebieden 1 en 2 wél het geval is. Voor die gebieden gaat het om het realiseren van tamelijk grootschalig open water op een plek waar dat eerder niet het geval was. Daarnaast zijn concrete voorwaarden verbonden aan de voorgeschreven weidevogel-beheerpakketten, waarop eenvoudig toezicht gehouden kan worden. Dat is wezenlijk anders voor compensatiegebieden 1 en 2 waar bijvoorbeeld beschikbaarheid van macrofauna van wezenlijk belang is. Daarop is niet eenvoudig toezicht te houden. Tot slot speelt in deze afweging mee dat weidevogels zich pas zullen gaan hervestigen nádat hun oorspronkelijk leefgebied is aangetast. Monitoring vooraf zal daarom naar verwachting geen resultaat laten zien, omdat weidevogels nog terecht kunnen in hun oorspronkelijke, geschikte broedgebied.

De huidige staat van instandhouding van Kievit, grutto en scholekster is op dit moment niet gunstig. Het project doet evenwel niet verder afbreuk aan de staat van instandhouding vanwege de compensatie. Door het project en de voorschriften van de ontheffing wordt een voldoende grootschalig geschikt leefgebied voor deze soorten gerealiseerd. Weidevogels zijn kwetsbaar voor versnippering van het leefgebied, zoals ook is aangegeven in de notitie die door Altenburg & Wymenga is opgesteld ter beoordeling van de effecten van het voorliggende project op weidevogels. Door de realisatie van een voldoende groot en geschikt leefgebied, dat bovendien aansluit op andere ontwikkelingen gericht op het behoud van weidevogels, zoals het Aanvalsplan Grutto en de weidevogelcompensatie in het kader van de aanleg van de 380 kV hoogspanningsverbinding door TenneT, blijft er op langere termijn méér geschikt leefgebied voor de genoemde soorten behouden. Leefgebieden van voldoende omvang zijn

van belang om onder andere de negatieve effecten van verstoring (randeffecten) en de negatieve invloed van predatie tegen te gaan. Ook andere soorten zoals slobend, wintertaling, meerkoet, krakeend en tureluur profiteren van de voorgeschreven maatregelen. Dit kan als een groene plus gezien worden (zie ook paragraaf 3.6). Daarbij is van belang dat het huidig leefgebied van weidevogels in De Oude Held naar verwachting op termijn verder onder druk zal staan door stedelijke ontwikkeling, onder meer door de ontwikkeling van de woonwijk De Held III. Ook daarom dragen de maatregelen gericht op behoud van voldoende geschikt leefgebied voor weidevogels op iets grotere afstand van de stad Groningen (bij Leegkerk, de TenneT-compensatie en de Aanvalsplan-gebieden) op de langere duur bij aan het behoud van weidevogelpopulaties.

Uit het voorgaande volgt dat het project in voldoende mate voorziet in compensatie. Als gevolg daarvan is geen sprake van een aantasting van de staat van instandhouding van de betrokken soorten. De ontheffing kan derhalve worden verleend.

### 3.6 Afweging van belangen

Op basis van het voorgaande concludeert GS dat aan de wettelijke toets is voldaan zodat het college bevoegd is gevraagde ontheffing te verlenen. Het college van Gedeputeerde Staten weegt de bij het verlenen van de ontheffing gemoeide belangen aldus dat de belangen van het project opwegen tegen de nadelige gevolgen daarvan voor de betrokken soorten.

Het college van Gedeputeerde Staten constateert dat het belang van dit project zeer groot is. Er is sprake van grote woningnood in Nederland, waaronder ook in Groningen. De gevolgen hiervan worden op alle fronten in de samenleving en door zeer velen ondervonden. Het gaat hier dus om grote openbare belangen die ook zeer dringend oplossing behoeven om het welzijn van de (toekomstige) inwoners van Groningen te dienen. Dat probleem is uitsluitend oplosbaar door extra woningen te bouwen. Daarom is met het rijk een opgave afgesproken voor de bouw van in totaal 20.000 woningen in de stad Groningen. De Suikerzijde neemt met 5.000 nieuwe woningen, d.w.z. een kwart van de totale stedelijke opgave, een centrale plaats in bij het oplossen van dit vraagstuk. Middels een alternatievenonderzoek is duidelijk gemaakt dat er geen alternatieve locaties zijn om in de behoefte van deze behoefte aan stedelijk wonen te voorzien. Daarmee is de dringende noodzaak van het project op deze locatie gegeven.

Aan de andere kant van schaal wegen de ecologische belangen van de betrokken gebieden. Het project vertegenwoordigt onmiskenbaar enige risico's voor de daar bestaande natuurwaarden. Het aangevraagde project en de bij dit besluit te stellen voorschriften bieden evenwel zodanig veel waarborgen dat die risico's worden geminimaliseerd. Dankzij de compensatie kan in elk geval geen in aanmerking te nemen aantasting worden verwacht van de staat van instandhouding van enige van de betrokken soorten. Verder acht het college van Gedeputeerde Staten van belang dat het project op een aantal punten ook voorziet in een aantal "groene plussen". Daaronder verstaat het college maatregelen die initiatiefnemers nemen om soorten op langere termijn juist te laten profiteren van ruimtelijke ontwikkelingen. Op deze manier kunnen projecten die zouden kunnen leiden tot negatieve effecten voor soorten juist gebruikt kunnen worden om de staat van instandhouding van soorten te versterken. In het activiteitenplan zijn in paragraaf 4.4. de volgende maatregelen beschreven die leiden tot een 'groene plus':

- het aangelegde leefgebied voor watervleermuis, meervleermuis en geoorde fuut is niet alleen voor deze soorten geschikt, maar biedt aan tal van soorten geschikt foerageer- en voortplantingsgebied. Hetzelfde kan gesteld worden voor het compensatiegebied voor grutto, scholekster en Kievit wat ook voor andere weidevogelsoorten geschikt zal zijn;
- bij het Hoendiep worden natuurvriendelijke oevers gerealiseerd, waar nu nog een beschoeiing met stalen damwanden aanwezig is. Er wordt een afwisseling tussen flauwe oevers, plasdrasgebieden en hogere oevers met meidoornhagen en nieuwe boschages gerealiseerd. Daarnaast wordt het water van het Hoendiep op een aantal plekken achter de huidige oever gelaten waardoor rustige (schier)eilandjes ontstaan. Deze inrichting biedt aan tal van soorten kansen, zoals vleermuizen, (water)vogels, amfibieën, vissen en insecten. In aanvulling bieden de natuurvriendelijke oevers een verbinding tussen leefgebied van poelkikker ten noorden en ten zuiden van het Hoendiep;
- ten westen van de geplande woonwijk wordt een park aangelegd. Het is de bedoeling om het gebied zo ecologisch waardevol mogelijk in te richten. Daarbij is het de bedoeling om het gebied te laten functioneren als noord-zuidverbinding voor onder andere vleermuizen. Ook



blijft één van de huidige vloeivelden in het park behouden en worden in de verdere inrichting van het park waterpartijen gerealiseerd, waardoor extra geschikt foerageergebied voor watervleermuizen ontstaat;

- er wordt een faunapassage gerealiseerd onder de spoorlijn Groningen-Leeuwarden om het nieuwe park en het eerste compensatiegebied met elkaar te verbinden. Gecombineerd met de verbetering van de groenzone langs het Hoendiep ontstaan betere ecologische verbindingen tussen het Westpark, de groene zones bij De Suikerzijde en het Stadspark.
- door bij de inrichting van de nieuwe woonwijk ruimte te houden voor groenzones, ontstaan kansen voor soorten van de stedelijke omgeving.

Alles afwegende is het college van Gedeputeerde Staten derhalve van oordeel het tot verlening van de gevraagde ontheffingen behoort over te gaan onder het stellen van de hiervoor bedoelde voorschriften.

#### 4. Conclusie

De aanvraag voor ontheffing wordt :

voor de volgende soorten	voor artikel 3.1, lid 2
grutto ( <i>Limosa limosa</i> )	Toegekend
scholekster ( <i>Haematopus ostralegus</i> )	
kievit ( <i>Vanellus vanellus</i> )	
geoorde fuut ( <i>Podiceps nigricollis</i> )	Afgewezen omdat geen verbodsbepaling wordt overtreden
gele kwikstaart ( <i>Motacilla flava</i> )	
Graspieper ( <i>Anthus pratensis</i> )	
kluut ( <i>Recurvirostra avosetta</i> )	
slobeend ( <i>Spatula clypeata</i> )	
wilde eend ( <i>Anas platyrhynchos</i> )	
meerkoet ( <i>Fulica atra</i> )	
tureluur ( <i>Tringa totanus</i> )	
krakeend ( <i>Mareca strepera</i> )	
wintertaling ( <i>Anas crecca</i> )	
zomertaling ( <i>Spatula querquedula</i> )	

voor de volgende soorten	voor artikel 3.5 lid 2 en 3
watervleermuis ( <i>Myotis daubentonii</i> )	Toegekend
meervleermuis ( <i>Myotis dasycneme</i> )	

voor de volgende soort	voor artikel 3.5 lid 1, 2 en 3
Poelkikker ( <i>Rana lessonae</i> )	Toegekend

Loket	
Wettelijk domein	Wet natuurbescherming, soorten
Gebieden	Niet gebiedsgebonden
Ontheffing	Eenmalig
Dossiernummer KIWI	K29706
Documentnummer KIWI	2021-118954
Zaaknummer Squit	GR-VERG-2021-000480

Contactpersoon	
Bedrijfsnaam	
Contactpersoon	
Adres	
Postcode en woonplaats	
Telefoonnummer vast	
Telefoonnummer mobiel	
Emailadres	

Gegevens project	
Projectnaam	
Locatie werkzaamheden	
Startdatum werkzaamheden	
Einddatum werkzaamheden	
Overzicht planning werkzaamheden	

Versturen aan
Dit formulier dient zodra de aanvang van het werk bekend is per mail te worden ingediend bij de provincie Groningen, maar minimaal 7 dagen van te voren, naar <a href="mailto:loketVTH@provinciegroningen.nl">loketVTH@provinciegroningen.nl</a> onder vermelding van; 'Meldingsformulier Wnb soorten Start werkzaamheden De Suikerzijde (K29706)'