



> Retouradres Postbus 19530 2500 CM Den Haag

Gemeente Groesbeek  
p/a Dirkzwager advocaten & notarissen  
t.a.v. mr. M.R.J. Baneke  
Postbus 55  
6500 AB NIJMEGEN

**Ministerie van Economische Zaken**

Dienst Regelingen

Juliana van Stolberglaan 148  
2595 CL Den Haag  
Postbus 19530  
2500 CM Den Haag

**Contactpersoon**

T.K. van Oostwaard  
*medewerker Natuur/GWWD*

T 070-3786683

F 070-3786139

ffwet-handhaving@minlnv.nl

**Onze referentie**

HH/INH/2012/174  
HH/INH/2012/203

**Bijlage**

1

Datum 29 november 2013

Betreft Besluit: last onder dwangsom ter voorkoming van een overtreding

Geachte heer mr M.R.J. Baneke,

De door de gemeente Groesbeek (hierna te noemen: de gemeente) geplande wegverbreding van de Cranenburgsestraat heeft aanleiding gegeven tot een door mij op 9 september 2012 ontvangen verzoek tot handhaving. Na diverse overlegmomenten en briefwisselingen met de gemeente heb ik nu besloten de gemeente een last onder dwangsom ter voorkoming van een overtreding op te leggen. Hieronder licht ik mijn besluit toe.

**Voorgeschiedenis**

Na bestudering van genoemd verzoek heb ik tijdens het najaar van 2012 geconstateerd, en toen reeds aan de gemeente gemeld, dat zij een natuurwaardenonderzoek moest verrichten naar de ecologische consequenties van de aanleg en met name de ingebruikname van deze grensweg. Er bevinden zich namelijk meerdere broedparen van de steenuil en kerkuil langs de te verbreden grensweg. Ondanks toezeggingen daartoe had ik van de gemeente in september van dit jaar nog steeds geen rapportage van een natuurwaardenonderzoek ontvangen. Wel is door u, als vertegenwoordiger van de gemeente, gemeld dat het niet nodig was om de rapportage daarvan ter beoordeling voor te leggen aan Dienst Regelingen.

Dit laatste is voor mij aanleiding geweest om de gemeente op 23 september 2013 een vooraankondiging van een last onder dwangsom te sturen. Wel degelijk heb ik namelijk de bevoegdheid (en plicht) om een dergelijke rapportage van een natuurwaardenonderzoek te beoordelen op de kwaliteit en uitvoerbaarheid van de eventueel te treffen maatregelen. Naar aanleiding daarvan heeft de gemeente via een brief van 26 september 2013 gemeld niet te zullen starten met de werkzaamheden voordat de rapportage aan Dienst Regelingen toegezonden is.

Dienst Regelingen heeft vervolgens via een brief van 10 oktober 2013 de gemeente, via u als vertegenwoordiger, er nogmaals op gewezen dat het natuurwaardenonderzoek niet alleen aan Dienst Regelingen moet worden

toegezonden, maar ook moet worden beoordeeld *voordat gestart wordt met de werkzaamheden*.

**Ministerie van Economische Zaken**  
Dienst Regelingen

Vervolgens heeft de gemeente een natuurwaardenonderzoek met voorgestelde maatregelen (*"Uilen en openstelling van de Cranenburgsestraat te Groesbeek"*, Royal Haskoning DHV, hierna te noemen: rapportage DHV) op 16 oktober 2013 toegezonden. De gemeente heeft daarbij alsnog laten weten dat men van mening is dat aan de verzoeken van Dienst Regelingen is voldaan. Bovendien is daarbij gemeld aan Dienst Regelingen dat de gemeente voornemens is in december 2013 met de werkzaamheden te starten (waarbij dan de, in de rapportage DHV voorgestelde maatregelen ter voorkoming van overtredingen van de Flora- en faunawet, zouden worden uitgevoerd).

**Datum**  
29 november 2013

**Onze referentie**  
HH/INH/2012/174  
HH/INH/2012/203

### **Conclusie naar aanleiding van de rapportage DHV**

Aangezien u nog geen werkzaamheden aan de grensweg heeft verricht is er nu nog geen sprake van een overtreding. De gemeente heeft een goede eerste stap gezet als het gaat om het in beeld brengen én het via maatregelen voorkomen van overtredingen. Maar omdat de voorgestelde maatregelen onvoldoende en voor zover voorgesteld onvoldoende zijn uitgewerkt acht ik het vooralsnog zeer aannemelijk dat artikel 9 van de Flora- en faunawet zal worden overtreden bij de aanleg en met name ingebruikneming van de weg, voor zover dit het doden en verwonden van diersoorten betreft. Immers, de verwachting is dat er in meer dan uitsluitend incidentele gevallen, verkeersslachtoffers zullen vallen. Voor een nadere toelichting op de beoordeling van de rapportage DHV verwijs ik u hierbij naar de bijlage, die onderdeel uitmaakt van deze brief. Daarom leg ik u bij deze een preventieve last onder dwangsom op om de naleving van de Flora- en faunawet af te dwingen.

### **Besluit tot oplegging van een last onder dwangsom**

In het geval door de gemeente een aanvang wordt gemaakt met de werkzaamheden aan de Cranenburgsestraat en de openstelling daarna, zonder vooraf nader aannemelijk te hebben gemaakt dat dit zonder overtredingen van artikel 9 (doden en/of verwonden) van de Flora- en faunawet zal plaatsvinden, verbeurt de gemeente:

- per dag dat daadwerkelijk de werkzaamheden tot wegverbreding worden geconstateerd een dwangsom van € 25.000,-;
- waarbij een maximum geldt van € 200.000,-.

Mijn bevoegdheid hiertoe berust op artikel 112 van de Flora- en faunawet juncto artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht.

### **Hoe kunnen de overtredingen van de verbodsbepalingen worden voorkomen dan wel eventueel een ontheffing worden verkregen?**

Om de overtreding van artikel 9 (doden en/of verwonden) van de Flora- en faunawet te voorkomen zijn maatregelen nodig ter bescherming van de genoemde soorten. Volgens het toepasselijk wettelijk kader is dit in het algemeen gesproken mogelijk langs de volgende twee wegen:

- a. maatregelen die in het kader van een eventuele ontheffing van de Flora- en faunawet en Vogelrichtlijn moeten worden genomen.
- b. maatregelen die nodig zijn om overtredingen van deze wet en richtlijn te voorkomen.

Ad a: Een ontheffing op grond van de Flora- en faunawet (ruimtelijke inrichting of ontwikkeling)

Een ontheffing van de verbodsbepaling van artikel 9 (doden en/of verwonden) van de Flora- en faunawet is, als het gaat om kerk- en steenuilen *onder voorwaarden* mogelijk op grond van artikel 75, lid 6 van deze wet. De voorwaarden zijn:

- er dient een wettelijk belang te zijn;
- er dient geen andere bevredigende oplossing te zijn;
- de gunstige staat van instandhouding van de soort mag niet in het geding komen.

**Ministerie van Economische Zaken**  
Dienst Regelingen

**Datum**  
29 november 2013

**Onze referentie**  
HH/INH/2012/174  
HH/INH/2012/203

Wel wijs ik er hierbij op dat gezien het te verwachten aantal verkeersslachtoffers er naar mijn mening sprake is van opzettelijk doden van vogels in de zin van artikel 5, onder punt a, van de Vogelrichtlijn. Op grond van artikel 9, lid 1 van deze richtlijn kan een ontheffing eventueel en *uitsluitend* worden verleend als met ingebruikstelling van de grensweg één of meerdere van de in dit artikel genoemde belangenvolgende belangen gediend zijn. Deze betreffen: bescherming flora en fauna en/of volksgezondheid en openbare veiligheid.

De geplande wegverbreding kan worden gekwalificeerd als een ruimtelijke inrichting ('belang' j van artikel 2 van het Besluit vrijstelling beschermde dier- en planten). Dit belang is niet genoemd in de Vogelrichtlijn. Door de gemeente is niet aangegeven, dan wel onderbouwd, dat de aanleg een belang betreft welke wel valt onder de Vogelrichtlijn, zoals bescherming flora en fauna of volksgezondheid en openbare veiligheid.

Mijn voorlopige conclusie is dat een dergelijk ontheffingsverzoek in de huidige situatie niet kansrijk zal zijn. Daarnaast lijkt er een ander alternatief voor de weg aanwezig te zijn en kan door het aantal te verwachten slachtoffers wellicht de gunstige staat van instandhouding van de soorten, in ieder geval op lokaal niveau gezien, in het geding komen. Uiteraard heeft de gemeente het recht om te proberen een goed en concreet onderbouwde ontheffingsaanvraag in te dienen. Maar tot het moment dat deze aanvraag is ingediend, beoordeeld is, en tot een positieve beslissing heeft geleid, kan niet met de werkzaamheden worden gestart.

Ad b: het voorkomen van overtredingen van artikel 9 van de Flora- en faunawet via maatregelen die getoetst zijn met een nog uit te voeren nader onderzoek

Zoals ik hiervoor heb overwogen zijn de huidige door de initiatiefnemer voorgestelde maatregelen een goede aanzet, die de negatieve gevolgen in bepaalde mate zullen beperken. Maar de meeste van de maatregelen dienen nader uitgewerkt, geconcretiseerd, onderzocht en zo nodig heroverwogen te worden, voordat aannemelijk is dat overtredingen voorkomen zullen worden.

Om u tegemoet te komen geef ik u in overweging om een aanvraag voor een ontheffing in het kader van nader onderzoek bij mij aan te vragen. Op grond van artikel 75 lid 6 onder punt a van de Flora- en faunawet is een ontheffing (hierna te noemen: 'onderzoekontheffing') in het belang van onderzoek in beginsel mogelijk. Een dergelijke ontheffing met een dergelijk belang is niet strijdig met de Vogelrichtlijn (zie artikel 9, lid 1 onder punt b).

In het kader van de onderzoekontheffing kunnen uitsluitend de primaire en duurzame maatregelen worden onderzocht. Dit betreft het aanleggen van een

haag of schutting, en de versterking van de functionaliteit van het foerageergebied aan de noordzijde. De verkeersmaatregelen kunnen op zich wel nuttig zijn, maar kunnen bij het onderzoek niet worden meegenomen. Immers, deze maatregelen kunnen pas genomen worden als de weg er al ligt. Daarmee zou op voorhand een min of meer onomkeerbare situatie ontstaan.

Voor de onderzoekontheffing zal de gemeente bij de aanvraag een plan van aanpak moeten aanleveren met daarin de opzet en duur van het onderzoek. Dit plan van aanpak dient door een ecooloog opgesteld te worden. Ik raad de initiatiefnemer aan, in het kader van een eventuele indiening van een aanvraag tot een onderzoekontheffing, in het plan van aanpak zich rekenschap te geven van datgene ik in deze brief bij de huidige voorstellen heb overwogen.

Voor alle duidelijkheid geef ik de initiatiefnemer mee dat vooraf niet met zekerheid kan worden gesteld dat de uitkomsten van een eventueel uit te voeren onderzoek zullen leiden tot de conclusie dat er geen overtredingen zullen plaatsvinden.

#### **Hoe eventueel een ontheffing aan te vragen?**

Voor het aanvragen van een ontheffing hierboven genoemd onder de punten a of b kan de gemeente terecht op de website

<http://www.drloket.nl/xmlpages/page/Invloket/actueel/document/fileitem/37182>

Het aanvraagformulier Ontheffing artikel 75 Flora- en faunawet kunt u gebruiken met het oog op onderzoek en onderwijs.

#### **Bezwaar**

Indien de gemeente het niet eens is met deze beslissing, kunt u binnen zes weken na verzending van deze brief een bezwaarschrift indienen. Een eventueel bezwaarschrift (ondertekend) kunt u met een kopie van deze brief, sturen naar Dienst Regelingen, afdeling Recht en Rechtsbescherming, Postbus 10019, 9400 CA Assen. Op de website [www.drloket.nl/bezwaar](http://www.drloket.nl/bezwaar) vindt u meer belangrijke informatie over het indienen van een bezwaarschrift.

#### **Tot slot**

Heeft u nog vragen, dan kunt u telefonisch contact opnemen met de in de aanhef van deze brief genoemde contactpersoon, mevrouw T.K. van Oostwaard.

De Staatsecretaris van Economische zaken,  
Namens deze,



drs. Arjan Wierda  
Teammanager Vergunningen

Een afschrift van deze brief wordt verstuurd aan:

- verzoekers
- NVWA

**Ministerie van Economische Zaken**  
Dienst Regelingen

**Datum**  
29 november 2013

**Onze referentie**

HH/INH/2012/174  
HH/INH/2012/203



## **Bijlage**

(bij het besluit tot oplegging preventieve dwangsom gemeente Groesbeek)

### **Beoordeling rapportage:**

***"Uilen en openstelling van de Cranenburgsestraat te Groesbeek",  
Royal Haskoning DHV, 2013***

(hierna te noemen: "rapportage DHV")

De genoemde rapportage DHV, die in opdracht van de gemeente Groesbeek is opgesteld, heb ik ter beoordeling voorgelegd aan de ecologen werkzaam bij DLG. Mede naar aanleiding van het advies overweeg ik het volgende:

#### **Aanwezige verblijfplaatsen en foerageergebieden steenuil en kerkuil**

In de directe omgeving van de Cranenburgsestraat bevindt zich een relatief hoge dichtheid aan broedterritoria van zowel de kerkuil als de steenuil. Het gaat hierbij om 7 broedparen van de steenuil die zich 10 à 100 meter vanaf de weg bevinden, en 4 broedparen van de kerkuil die zich tot 1000 meter vanaf de weg bevinden. De broedparen van beide soorten maken deel uit van een stabiele lokale populatie van circa 22 broedparen van de steenuil en 9 broedparen van de kerkuil.

Het foerageergebied voor deze populaties is, naast de erven zelf, ook aan weerszijden van de weg aanwezig. Met name het vochtig grasland/beekdal aan de zuidzijde van de weg is voor de steenuil interessant. Het is dan ook zeer aannemelijk dat de steenuilen de weg geregeld kruisen. De kerkuil broedt over het algemeen wat verder van de weg af en kent een grotere actieradius dan de steenuil. Gezien de ligging van de broedlocaties van de kerkuil, zal deze soort naar verwachting dezelfde foerageergronden als de steenuil benutten en ook de weg geregeld kruisen.

#### **Te verwachten gevolgen van de aanleg en ingebruikname grensweg**

De ingebruikname van een, sinds vele jaren voor doorgaand verkeer afgesloten weg te midden van territoria van diverse exemplaren van zowel de kerkuil als de steenuil, zal naar mijn mening onherroepelijk leiden tot verkeersslachtoffers. Het zal daarbij gaan om meer dan incidentele verkeersslachtoffers. Dit is overtreding van de Vogelrichtlijn en bovendien van artikel 9 Flora- en faunawet.

#### **Door de gemeente voorgestelde preventieve maatregelen**

De gemeente heeft via de bovengenoemde brief maatregelen voorgesteld. Deze zijn gebaseerd op de bijgevoegde rapportage DHV én nadien concreter uitgewerkt in het raadsvoorstel, Groesbeek, Beumer H.G., 2013. Deze voorgestelde maatregelen zullen zonder meer tot gevolg hebben dat het risico op verkeersslachtoffers wordt verkleind. Maar in de huidige vorm dienen de voorgestelde maatregelen verder te worden uitgewerkt, waarbij ik ook aandacht vraag voor een aantal aandachtspunten en onzekerheden. Met het huidige voorstel van maatregelen is vooralsnog onvoldoende aannemelijk gemaakt dat er geen overtredingen van artikel 9 Flora- en faunawet zullen plaatsvinden.

#### **Het gaat hierbij om de volgende voorgestelde maatregelen:**

- a. het treffen van verkeersremmende maatregelen;**
- b. het plaatselijk verlichten van de grensweg;**
- c. het specifiek beheer van de wegbermen;**
- d. het plaatsen van een haag/schutting langs de grensweg, en**
- e. het verbeteren van het leefgebied aan de zijde waar de nestlocaties zich bevinden.**
- f. het rekening houden met het broedseizoen tijdens de werkzaamheden**

**Ad a: het treffen van verkeersremmende maatregelen**

Uit het Raadsvoorstel blijkt dat men voornemens is in het verkeersbesluit op te nemen dat de maximum- dan wel adviessnelheid van 30 kilometer per uur wordt gekoppeld aan de bewoningsstatus van de betreffende nestlocaties van de kerken steenuil. Dit is mijns inziens geen werkbare optie. Er zouden verkeersdrempels worden aangelegd die zijn ingericht voor een snelheidsbeperking van 30 km per uur. Tegelijkertijd zou dan een tijdelijk niet in gebruik zijn van een nestlocatie – hetgeen regelmatig voor zal komen – weer aanleiding zijn om de maximumsnelheid te verhogen. Dit is praktisch nauwelijks uitvoerbaar. Nestlocaties zouden actief en continu gemonitord moeten worden. Wisselende snelheden bevorderen bovendien niet het naleefgedrag van automobilisten en leiden tot verwarring.

Ook worden de niveaus van deze maximum- en/of adviessnelheden afhankelijk gemaakt van nieuwe wetenschappelijke inzichten. Hieruit zou dan blijken dat ook bij hogere snelheden negatieve effecten op de lokale staat van instandhouding uitblijven.

In het voorstel wordt uitgegaan van een bovengrens van 2.500 verkeersbewegingen per etmaal. Het is maar de vraag of deze bovengrens reëel zal blijken. Bovendien is geen rekening gehouden met het feit dat met name gedurende de ochtend- en avondspits sprake is van de hoogste verkeersintensiteit. In deze perioden is ook de uil actief.

Door de onbekendheid van mortaliteitscijfers is het bovendien onvoldoende aannemelijk of bij 2.500 verkeersbewegingen (als dat aantal al niet overschreden wordt) van motorvoertuigen het aantal slachtoffers voldoende laag zal blijven om te kunnen spreken van incidenten.

Kortom deze specifieke vorm van verkeersmaatregelen is onwenselijk want slecht uitvoerbaar en van teveel onzekere factoren afhankelijk.

**Ad b. het plaatselijk verlichten van de grensweg**

Of inderdaad verlichting effectief is als middel om het gebruik van de weg en directe omgeving als foerageergebied te ontmoedigen is niet aannemelijk. Bovendien kan het broedproces worden verstoord, en negatieve effecten hebben op andere soortgroepen (bijvoorbeeld vleermuizen). Verlichting is mijns inziens ongewenst.

**Ad c: specifiek beheer van wegbermen**

Het kort maaien en kort houden van de bermen kan het foerageergebied nabij de wegen inderdaad minder aantrekkelijk maken. Deze maatregel zou in combinatie met andere maatregelen de effectiviteit wellicht kunnen bevorderen. Maar deze maatregel is op zichzelf zeker niet voldoende om verkeersslachtoffers te voorkomen, en kan hooguit als aanvullende maatregel zinvol zijn.

**Datum**  
29 november 2013

**Onze referentie**  
HH/INH/2012/174  
HH/INH/2012/203

***Ad d. het plaatsen van een haag/schutting langs de grensweg***

Om het gebruik van de Cranenburgsestraat als foerageergebied tegen te gaan is de initiatiefnemer van plan om aan de zuidzijde van de weg een haag of afrastering te plaatsen. Het plaatsen van een dergelijke haag of schutting enkel aan de zuidzijde van de weg is naar mijn mening onvoldoende. De uilen kunnen dan mogelijk toch nog deels de weg op vliegen voordat voldoende hoogte wordt bereikt om over de barrière heen te komen. Tevens dient een dergelijke oplossing ervaren te worden als een fysieke barrière (dichte structuur en de juiste hoogte) door de uilen. Ook is in de rapportage gemeld dat met name in de buurt van nestlocaties deze schutting of haag geplaatst zou moeten worden. Hierbij heb ik grote twijfels. Niet aannemelijk is gemaakt waarom de vogels niet of in geringe mate de weg zullen kruisen op een plaats die verder verwijderd is van de grensweg.

De conclusie omtrent deze maatregel is dat de inpasbaarheid en uitvoerbaarheid van een dergelijke voorziening onvoldoende is uitgewerkt, en berust op vooronderstellingen.

***Ad e. versterken functionaliteit van de habitat aan één zijde van de weg***

Om te voorkomen dat de uilen de Cranenburgsestraat kruisen op zoek naar voedsel, wordt aan de zijde van de nestlocaties (noordzijde) door de initiatiefnemer voorgesteld om het leefgebied aldaar te optimaliseren door de aanleg van extra kleine landschapselementen.

Hoewel het optimaliseren van het leefgebied aan de noordzijde aanbevelenswaardig is, is deze aanpak niet reëel. Aan de zuidzijde bevindt zich onder meer een vochtig beekdal. Deze zijde blijft waarschijnlijk aantrekkelijk genoeg als foerageergebied, waardoor het aannemelijk is dat de uilen toch de weg zullen blijven kruisen.

Bovendien is de voorgenoemde optimalisatie van leefgebied aan de noordzijde volledig gebaseerd op vrijwillige participatie. Daarmee is het op voorhand al direct onzeker in hoeverre het ook daadwerkelijk lukt om het leefgebied aan de noordzijde binnen korte termijn te optimaliseren.

Kortom, ook deze maatregel is niet effectief genoeg, en afhankelijk van onzekere factoren.

***Ad f: rekening houden met het broedseizoen tijdens de werkzaamheden***

Dit is op zichzelf een goede maatregel, waarmee verstoring in de kwetsbare periode kan worden voorkomen. Aanvullend op andere te nemen maatregelen kan dit een zinvolle maatregel zijn. Maar deze maatregel beoogt uitsluitend de mitigatie ten tijde van de werkzaamheden, en staan geheel los van de te verwachten verkeersslachtoffers vanwege het intensievere verkeer.