

Hoor- en adviescommissie

ADVIES

AAN GEDEPUTEERDE STATEN

INGEKOMEN 24 DEC. 2019

1324633

naar aanleiding van de behandeling van de bezwaarschriften ingevolge artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van Stichting Duinbehoud te Leiden, mede namens Stichting Rust bij de Kust, Vereniging Milieudefensie, Stichting Vrienden van Middenduin en Natuur- en Milieufederatie Noord-Holland (bezwaarde), van 10 september 2019, ingediend door de heer M. Janssen en Stichting Natuurbelang AWD (bezwaarde), van 13 september 2019, ingediend door mevrouw A.M. van Eik van Prakken d'Oliveira, tegen het besluit van de Omgevingsdienst Noord-Holland Noord namens Gedeputeerde Staten van Noord Holland (verweerders) van vrijdag 23 augustus 2019, waarbij op grond van de Wet natuurbescherming onder voorschriften en beperkingen ontheffing is verleend voor ruimtelijke ingrepen op het Circuitterrein Zandvoort, Burgemeester van Alphenstraat 108 te Zandvoort.

ONTVANKELIJKHEID

Gelet op de datum waarop het bestreden besluit is verzonden, vrijdag 23 augustus 2019, en gelet op de datum waarop de verzonden bezwaarschriften zijn ontvangen, 11 en 19 september 2019, stelt de commissie vast dat de bezwaarschriften binnen de wettelijke termijn zijn ingediend. Voorts zijn de bezwaarschriften rechtsgeldig ondertekend en wordt voldaan aan alle overige vormvereisten, zodat een inhoudelijke behandeling van de bezwaren kan plaatsvinden.

De commissie is van mening dat, gelet op de statuten en de feitelijke werkzaamheden van de Stichting Natuurbelang AWD, de betreffende stichting als belanghebbende aangemerkt dient te worden.

GRONDSLAG

De grondslag van het bestreden besluit is gelegen in artikel 3.8, eerste lid, gelezen in samenhang met artikel 3.5, tweede en vierde lid van de Wet natuurbescherming (Wnb).

INHOUD VAN HET BESTREDEN BESLUIT

Op 31 juli 2019 heeft circuit Park Zandvoort (CPZ) een ontheffing als bedoeld in artikel 3.8 van de Wnb aangevraagd. De aanvraag heeft betrekking op werkzaamheden op het CPZ, waarbij individuen van de rugstreeppad en de zandhagedis worden verstoord alsmede hun leefgebied wordt beschadigd en vernield.

Er is besloten om op grond van artikel 3.8, lid 1 van de Wnb aan CPZ ontheffing te verlenen van:

- artikel 3.5, lid 2 van de Wnb, voor zover het betreft het opzettelijk verstoren van exemplaren van de rugstreeppad en zandhagedis.
- artikel 3.5, lid 4 van de Wnb, voor zover het betreft het beschadigen of vernielen van voortplantingsplaatsen of rustplaatsen van exemplaren van de rugstreeppad en zandhagedis.

Voorschriften en beperkingen

Aan dit besluit worden op grond van artikel 5.3, eerste, tweede en derde lid van de Wnb 20 voorschriften en beperkingen verbonden. Op grond van artikel 5.4, eerste en derde lid, Wnb kan de ontheffing worden ingetrokken als in strijd met de ontheffing of de voorschriften wordt gehandeld. Tevens is dan sprake van een economisch delict.

Andere bevredigende oplossing

CPZ heeft aangegeven dat de geplande ingrepen gebonden zijn aan een specifieke

Hoor- en adviescommissie

locatie, wegens het uitvoeren van werkzaamheden bij het reeds aanwezige circuit. De ingrepen zijn noodzakelijk om toename van de bezoekers door de geplande evenementen op een goede manier te kunnen ontvangen en distribueren over het reeds aanwezige circuitterrein. Hierbij is gekozen voor locaties waarbij zo min mogelijk verstoring ontstaat voor het duinlandschap en de aanwezige soorten. Daarnaast worden er reservaatgebieden gerealiseerd welke gevrijwaard worden van betreding door bezoekers. Deze gebieden dienen als vrijhaven voor de aanwezige soorten.

Het niet realiseren van de tribunes is door CPZ niet als een andere bevredigende oplossing aangedragen, wegens de ongewenste schade door vertrapping aan het kunstmatige duingebied als gevolg van de beperkte hoeveelheid geschikte staanplaatsen met redelijk zicht op de baan.

Het niet realiseren van alternatieve toe- en uitgangen is door CPZ niet als andere bevredigende oplossing beschouwd, omdat de in- en uitstroom van bezoekers aan het begin en einde van de dag en eventuele calamiteiten zullen leiden tot onaanvaardbare risico's op onveilige situaties.

Verweerders stemmen in met de door CPZ gegeven onderbouwing van de afwezigheid van andere bevredigende oplossingen.

Belang van de ingreep

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft op 15 juli 1995 het circuit van Zandvoort een A-status verleend voor de autosport en een B-status voor de motorsport. Met de A-status dient het circuit (mede) een functie te vervullen voor zogenoemde landelijke trainings- en wedstrijdwezen van de landelijke sportorganisaties. Deze topsportaccommodaties dienen te voldoen aan de daarvoor geldende internationale normen. Het circuit van Zandvoort moet vanwege de A-status en de gewenste concurrentie met buitenlandse circuits geschikt zijn voor het houden van grote internationale race-evenementen. De werkzaamheden waarvoor ontheffing wordt gevraagd, zijn gericht op het kunnen herbergen van dergelijke races.

De terugkeer van de Formule-1 in 2020 geeft in de brede regio en Zandvoort bovendien een flinke impuls aan inkomsten en werkgelegenheid.

Verweerders zijn dan ook van mening dat er dwingende redenen van groot openbaar belang zijn en dat om die reden de ontheffing verleend dient te worden.

Staat van instandhouding van de rugstreeppad

De landelijke staat van instandhouding van de rugstreeppad is als zeer ongunstig beoordeeld, waarbij de populatie, het leefgebied en het toekomstperspectief als zeer ongunstig zijn beoordeeld en het verspreidingsgebied als gunstig.

Geschikt voortplantingshabitat in de vorm van poeltjes ontbreken binnen de werklocaties. Binnen de grenzen van het plangebied zijn drie poeltjes aanwezig, op de locaties 4, 6 en 12 zoals weergegeven in bijlage 1 bij dit besluit. De poeltjes op locaties 4 en 6 zijn niet permanent watervoerend en zijn vrijwel volledig begroeid. De poel op locatie 12 is permanent watervoerend, maar is door de ligging in de tarzanbocht welke de bereikbaarheid beperkt en de begroeiing met onder andere riet ongeschikt geacht als voortplantingswater voor de rugstreeppad. Tijdelijke poeltjes binnen het werkgebied zijn niet aanwezig door de zanderige bodem waar het water snel door stroomt.

De locaties 3, 4, 5 en 6 zoals weergegeven in bijlage 1 bij dit besluit zijn geschikt als winterhabitat voor de rugstreeppad, wegens de aanwezigheid van geschikte zanderige, vergraafbare bodem, muizenholletjes en de onderlinge afstand tot de bekende voortplantingspoelen. Op de locaties 4 en 6 gaat door de werkzaamheden leefgebied van de rugstreeppad (tijdelijk) verloren.

Staat van instandhouding van de zandhagedis

De landelijke staat van instandhouding van de zandhagedis is als matig ongunstig beoordeeld, waarbij het verspreidingsgebied, de populatie en het toekomstperspectief als gunstig zijn beoordeeld en het leefgebied als matig ongunstig.

De zandhagedis is in de nabijheid van het plangebied en op de locaties waar werkzaamheden gaan plaatsvinden vastgesteld. Het plangebied biedt schuilplaatsen, marginaal

Hoor- en adviescommissie

overwinteringsplekken, overwinteringsbiotoop en plekken voor de ei-afzet. De werkzaamheden vinden plaats in het winterseizoen, waardoor ze geen effect hebben in de voortplantingsperiode op de eieren. Het oppervlakte van het circuitgebied is circa 63 hectare, waarvan 36 hectare leefgebied vormt voor de zandhagedis. De locaties 1, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 13, 14, 15 en 16 vormen leefgebied voor de zandhagedis, in de vorm van overwinteringshabitat en voortplantingshabitat. Circa 11,6 hectare raakt ongeschikt door de geplande werkzaamheden. Zowel het talud van de toegangsweg als de aanpassingen aan de bocht zal 1,5 hectare nieuw leefgebied vormen. In de omgeving is uitgebreid alternatief leefgebied aanwezig.

Op locatie 3 en 5 wordt het met schelpen te verharderen toegangspad in overleg met de deskundige uitgevoerd. Hierbij worden geschikte overwinteringslocaties van de zandhagedis gespaard. Derhalve gaat hier geen leefgebied van de zandhagedis verloren. Het opnieuw in gebruik stellen van het oude toegangspad en het verstevigen en verbreden van een huidige pad op locatie 16 zal geen effect hebben, aangezien de bodem van het pad te zeer verhard is voor individuen om zich in te graven. Locatie 16 zal hierdoor niet leiden tot een afname in leefgebied van de zandhagedis. Op de locaties 1, 4, 6, 7, 9, 10, 13, 14, en 15 vinden werkzaamheden plaats in het overwinteringshabitat van de zandhagedis, waarbij de werkzaamheden leiden tot een (tijdelijke) afname van het aanwezige habitat.

Maatregelen

Bij de planning zal rekening worden gehouden met het voortplantingsseizoen van de zandhagedis, door de grondwerkzaamheden buiten het voortplantingsseizoen van de rugstreeppad en zandhagedis uit te voeren.

Op locatie 3 en 5 wordt het met schelpen te verharderen toegangspad in overleg met de deskundige uitgevoerd. Hierbij worden geschikte overwinteringslocaties van de rugstreeppad en zandhagedis gespaard. Derhalve gaat hier geen leefgebied van de rugstreeppad en zandhagedis verloren.

Voorafgaande aan de werkzaamheden, na het voortplantingsseizoen van de zandhagedis, worden begroeide terreindelen binnen het werkgebied ongeschikt gemaakt door de vegetatie op 10 centimeter af te maaien. Hierbij wordt in één richting gewerkt, waarbij een deskundige voor de machine uitloopt om de aanwezige dieren te verjagen of verplaatsen.

Daarnaast worden de werklocaties met winterhabitat van de rugstreeppad en/of de zandhagedis afgeschermd door middel van amfibieënschermen.

Om de in het werkgebied aanwezige individuen van de rugstreeppad en zandhagedis weg te vangen van de werklocaties binnen de amfibieënschermen, wordt gebruik gemaakt van ingegraven emmers en tapijttegels. De tapijttegels worden geplaatst over het gehele afgeschermd gebied. Individuele zullen onder de tegels kruipen, waarna zij worden weggevangen.

Voor de rugstreeppad en de zandhagedis worden een aantal reservaatgebieden binnen het circuit waar leefgebied voor de rugstreeppad en zandhagedis aanwezig is ingesteld.

Verweerders achten deze maatregelen afdoende. Wel zijn er extra voorschriften verbonden aan de ontheffing.

Vogels

Gedurende de werkzaamheden dient rekening te worden gehouden met het broedseizoen van vogels. Verstoring van broedgevallen van vogels dient te worden voorkomen.

OVERWEGINGEN VAN DE COMMISSIE TEN AANZIEN VAN DE BEZWAREN EN DE VERWEREN

Aangezien de bezwaargronden op veel punten gelijklopend zijn, heeft de commissie besloten de bezwaren te clusteren. Er wordt dus niet expliciet aangegeven door wie welk bezwaar is ingediend. De commissie houdt bij de behandeling van de bezwaren zo veel mogelijk de volgorde van artikel 3.8, vijfde lid, van de Wnb aan.

Hoor- en adviescommissie

Bezwaargrond 1: stikstof

Voor de grootschalige graafwerkzaamheden is geen vergunning aangevraagd en voor de uitstoot van stikstof is ook geen vergunning aangevraagd.

Verweer:

Geen verweer.

Overweging commissie

De commissie merkt op dat het in deze casus alleen gaat over de ontheffing voor het opzettelijk verstoren van exemplaren van de rugstreeppad en zandhagedis en het beschadigen of vernielen van de voortplantingsplaatsen of rustplaatsen van exemplaren van de rugstreeppad en zandhagedis. Op 19 december 2019 worden de bezwaarschriften gericht tegen de werkzaamheden ten behoeve van een aantal aanpassingen op en rond het circuit (OD.292848) behandeld, waarbij ook de uitstoot van stikstof aan bod komt.

Bezwaargrond 2: doden van soorten

Er had ook ontheffing aangevraagd moeten worden voor het doden van de zandhagedis en rugstreeppad ex artikel 3.5 lid 1 Wnb.

Het uitgevoerde onderzoek is ontoereikend geweest voor een goede beoordeling van de aanvraag.

Verweer:

Verweerders merken op dat in het bestreden besluit slechts een beslissing kan worden genomen op het verzoek, zoals dat is ingediend. Het verzoek om ontheffing heeft alleen betrekking op het opzettelijk verstoren en het beschadigen of vernielen van voortplantingsplaatsen of rustplaatsen van de rugstreeppad en de zandhagedis. Het bestreden besluit kon dan ook alleen daar betrekking op hebben. Overigens is er geen enkele aanleiding om te veronderstellen dat er ook een ontheffing voor het doden van de rugstreeppad en de zandhagedis noodzakelijk zou zijn.

Bezwaarde heeft onvoldoende aannemelijk gemaakt dat moet worden getwijfeld aan de juistheid van de uitkomsten van het ecologisch onderzoek van Econsultancy.

Overweging commissie

Volgens vaste jurisprudentie (ABRvS 15 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV5108 en ABRvS 4 februari 2019 ECLI:NL:RVS:2019:297) dienen verweerders op basis van de aanvraag een besluit te nemen. Nu er geen aanvraag is ingediend voor het doden van de zandhagedis en de rugstreeppad kon daar ook geen ontheffing voor worden verleend.

Bezwaargrond 3: andere bevredigende oplossing

Er is vrijwel geen onderzoek gedaan naar alternatieven. Er is niet onderbouwd dat niet kan worden volstaan met minder tribunes en op andere locaties. Tevens is niet onderbouwd dat de toe- en uitgangswegen niet op een andere plek gerealiseerd kunnen worden.

Verweer:

Verweerders wijzen erop dat om de wedstrijden in de Grand Prix Formule 1 veilig en verantwoord te kunnen laten plaatsvinden aanpassingen nodig zijn. Niet om meer toeschouwers te kunnen huisvesten, maar wel om de bezoekers veilig aan en af te voeren en verantwoord de

Hoor- en adviescommissie

wedstrijden te laten aanschouwen.

In de huidige situatie, met slechts één tribune, vinden de bezoekers vooral een plaats op de duinhellingen langs het circuit. Dat is niet veilig, en dat is niet goed voor het landschap en de flora en fauna. De tribunes zijn noodzakelijk voor 'crowd management', waarmee kan worden voorkomen dat bezoekers het open duingebied betreden en vertrappen (met juist meer risico op verstoring en het beschadigen of vernielen van voortplantingsplaatsen of rustplaatsen van soorten als de rugstreeppad en de zandhagedis).

Ondanks het feit dat het circuit er al tientallen jaren ligt, kent het circuit binnen de hekken bijzondere natuurwaarden. Die natuurwaarden verdienen bescherming. De tribunes worden zoveel mogelijk geplaatst op het binnenterrein van het circuit, en op locaties waar geen natuurlijke duingrond aanwezig is.

Het circuit is omringd door Natura 2000-gebied en intensief gebruikte andere functies zoals een camping en sportterreinen. De nieuwe toegangsweg en paden moeten logischerwijs aansluiten op infrastructuur buiten het circuit, en daarbij moet een aantasting van het Natura 2000-gebied worden voorkomen. Door de (inmiddels iets zuidelijker geplande) nieuwe ontsluitingsweg op locatie 1 te situeren kan een aantasting van het Natura 2000- gebied worden voorkomen, en kan de kortste verbinding naar de openbare weg worden bewerkstelligd. Elke andere route zou een groter ruimtebeslag en meer nadelen voor bestaande (natuur)functies kennen. Ook de toegangspaden sluiten aan op reeds bestaande paden en kennen dus een zo klein mogelijk ruimtebeslag.

Er is dus geen andere bevredigende oplossing.

Overweging commissie

Artikel 3.8, vijfde lid, aanhef en onder a, van de Wnb bepaalt dat een ontheffing uitsluitend wordt verleend indien er geen andere bevredigende oplossing bestaat. Gelet op de jurisprudentie van het Hof van Justitie over artikel 16, eerste lid, van de Habitatrichtlijn waarvan artikel 3.8, vijfde lid, van de Wnb de omzetting vormt, moeten verweerders nauwkeurig en passend motiveren dat er geen andere bevredigende oplossing is voor de verwezenlijking van de doelstellingen waarop zij zich ter ondersteuning van de betrokken afwijking beroepen. De doelstellingen die ter onderbouwing van een afwijking worden aangevoerd moeten duidelijk, precies en onderbouwd in de beslissing tot afwijking worden genoemd (Arrest van 10 oktober 2019, C-674/17, punten 49 en 41).

Dat betekent volgens de commissie dat de vraag naar het bestaan van andere bevredigende oplossingen moet worden gezien in het kader van de doelstellingen die met het besluit worden nagestreefd.

Met het bestreden besluit wordt verwezenlijking van onderstaande doelstellingen gediend:

- Het belang van de sport (A-status);
- Veiligheid op en rond het circuit (crowd management);
- Bereikbaarheid en verkeersveiligheid;
- Sociaaleconomische belangen;
- Bescherming van de wilde flora en fauna (concentratie van bezoekers).

Het besluit heeft betrekking op het realiseren van tribunes en van aan- en afvoerwegen. Uit de stukken en het verhandelde ter hoorzitting begrijpt de commissie dat met de tribunes de veiligheid op en rond het circuit en de bescherming van de wilde flora en fauna zijn gediend en met de aanleg van aan- en afvoerwegen de bereikbaarheid en de verkeersveiligheid.

Door deze aanpassingen kan het voorgenomen evenement doorgang vinden waarmee het belang van de sport en sociaaleconomische belangen zijn gediend.

Ter hoorzitting is van de zijde van de aanvrager naar voren gebracht dat het evenement alleen financieel haalbaar is als voldoende toeschouwers het kunnen bijwonen. Alternatieven met veel minder toeschouwers zijn financieel niet rendabel en zullen leiden tot het niet doorgaan van het evenement.

Hoor- en adviescommissie

Dat betekent dat alternatieven met veel minder toeschouwers geen andere bevredigende oplossing kunnen zijn in het licht van de doelstelling van het belang van de sport en sociaaleconomische belangen die met het evenement worden gediend. Aangenomen dat deze belangen gelden als dwingende redenen van groot openbaar belang – een vraag waarover de commissie later in dit advies komt te spreken – is thans de vraag of deugdelijk is gemotiveerd dat er geen bevredigende alternatieven zijn voor de activiteiten waarop het besluit betrekking heeft in het licht van de doelstellingen die ermee worden nagestreefd.

Op grond van jurisprudentie (ABRvS 4 april 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW0783) heeft het bevoegd gezag bij de beantwoording van de vraag of er een andere bevredigende oplossing bestaat beoordelingsvrijheid.

De commissie is van mening dat voor de aanleg van de nieuwe toegangsweg en de paden er geen alternatief is, zij dienen immers aan te sluiten op de bestaande infrastructuur buiten het circuit en tevens moet de aantasting van het Natura 2000-gebied worden voorkomen.

Hoewel de commissie op zich kan begrijpen dat de extra tribunes nodig zijn in verband met “crowd management”, aangezien daarmee kan worden voorkomen dat bezoekers het open duingebied betreden en vertrappen (met juist meer risico op verstoring en het beschadigen of vernielen van voortplantingsplaatsen of rustplaatsen van soorten als de rugstreeppad en de zandhagedis), constateert de commissie dat extra tribunes in het verleden blijkbaar niet nodig waren. Sinds de verlening van de A-status (in 1995, voor de autosport) hebben met regelmaat evenementen op het circuit plaatsgevonden met vele tienduizenden bezoekers. De Jumbo racedagen in 2018 en 2019 trokken ruim 100.000 bezoekers. Het is de commissie dus niet duidelijk waarom voor de Formule 1 extra tribunes wel noodzakelijk zijn in het kader van “crowd management”, terwijl dit bij eerdere grootschalige evenementen kennelijk niet het geval was.

De commissie kan niet uitsluiten dat naar aanleiding van - bijvoorbeeld - de Jumbo racedagen het CPZ tot de conclusie is gekomen dat toen sprake is geweest van een onwenselijke situatie en dat om die redenen naast aanpassingen van de toegangsweg en de paden ook extra tribunes noodzakelijk zijn in verband met “crowd management”. Dit is echter noch in de stukken noch tijdens de hoorzitting naar voren gebracht.

Gelet hierop is de commissie van oordeel dat verweerders voor zover de ontheffing ziet op het realiseren van tribunes niet deugdelijk hebben gemotiveerd dat er geen andere bevredigende oplossing is voor het accommoderen van het beoogde aantal toeschouwers waarmee de veiligheid op en rond het circuit en de bescherming van de wilde flora en fauna kan worden gewaarborgd.

Bezwaargrond 4: dwingende reden van groot openbaar belang

Er is geen zwaarwegende reden voor het verlenen van ontheffing van de verbodsbepalingen van de Wnb. De aangevoerde belangen zijn geen dwingende reden van groot openbaar belang.

Verweer:

Verweerders wijzen erop dat op grond van artikel 3.8, vijfde lid, onder b, 3° van de Wnb een ontheffing wordt verleend indien deze nodig is in het belang van de volksgezondheid, de openbare veiligheid of andere dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard en met inbegrip van voor het milieu wezenlijke gunstige effecten. Doordat gesproken wordt over 'andere dwingende redenen van groot openbaar belang' is duidelijk dat het hier niet gaat om een limitatieve oplossing. Verder staat vast dat het belang dient te worden afgewogen tegen het belang van de bescherming van aanwezige fauna. Met andere woorden, naarmate de aantasting van de aanwezige fauna groter is, moeten hogere eisen aan dwingende redenen worden gesteld, maar dat betekent dus ook dat als de aanwezige fauna in mindere mate worden geschaad, minder hoge eisen aan dwingende redenen hoeven te worden gesteld.

In het bestreden besluit is een combinatie van dwingende redenen genoemd. Kort gezegd gaat het om het belang van de sport (circuit Zandvoort heeft een A-status voor de autosport, en dient als topsportaccommodatie te voldoen aan de daarvoor geldende internationale normen), veiligheid (het circuit is rechtmatig aanwezig, kan en mag vele tienduizenden bezoekers per dag

Hoor- en adviescommissie

ontvangen, en om dat veilig te kunnen laten gebeuren is crowd management, de plaatsing van tribunes, en de aanwezigheid van voldoende vluchtwegen een vereiste. Ook draagt verspreiding van de toestroom aan bezoekers over meerdere toe- en uitgangen bij aan de voorkoming van filevorming, en dient dus de verkeersveiligheid, in en rond Zandvoort en Overveen), en sociaaleconomische belangen (de komst van de Formule 1 in Zandvoort geeft de mogelijkheid om te investeren in de bereikbaarheid van Zandvoort, hetgeen ook op zomerse dagen in deze badplaats van groot belang is).

Ten slotte kan ook nog worden vastgesteld dat de ontheffing mede in het belang is van de in artikel 3.8, vijfde lid, onder b, 1° genoemde belang, het belang van de bescherming van de wilde flora en fauna, kan worden beschouwd. Door de aanleg van paden en tribunes kan worden voorkomen dat de toeschouwers zich over het terrein verspreiden met alle negatieve gevolgen van dien voor de op het terrein aanwezige natuurwaarden.

Naar het oordeel van gedeputeerde staten is deze combinatie van dwingende redenen van groot openbaar belang zodanig zwaarwegend dat de zeer beperkte verstoring en beschadiging en vernieling van voortplantingsplaatsen of rustplaatsen van de rugstreeppad en zandhagedis daarmee wordt gerechtvaardigd. Het belang dat met de uitvoering van een project is gediend dient te worden afgewogen tegen de mate waarin de (voortplantings- en rustplaatsen van de) beschermde soorten worden aangetast. In dit geval is de verstoring van beschermde soorten en de aantasting van vaste rust- en verblijfplaatsen van die soorten beperkt en grotendeels tijdelijk.

Overweging commissie

In artikel 3.8, vijfde lid, aanhef en onder b, 3°, van de Wnb is bepaald dat ontheffing kan worden verleend in het belang van de volksgezondheid, de openbare veiligheid of andere dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard en met inbegrip van voor het milieu wezenlijke gunstige effecten.

Algemeen wordt aangenomen en niet in geschil is dat het begrip “dwingende reden van groot openbaar belang” zoals dit voorkomt in artikel 16, eerste lid, van de Habitatrichtlijn kan worden uitgelegd aan de hand van de jurisprudentie over datzelfde begrip in artikel 6, vierde lid. Volgens die jurisprudentie moet artikel 6, vierde lid, strikt worden uitgelegd. Het in dit artikel bedoelde belang moet zowel “openbaar” als “groot” zijn (Arrest van 16 februari 2012, C-182/10, Solvay, punten 73 en 75).

De ontheffing is verleend om een combinatie van dwingende redenen:

- Het belang van de sport (A-status);
- Veiligheid op en rond het circuit (crowd management);
- Bereikbaarheid en verkeersveiligheid;
- Sociaaleconomische belangen;
- Bescherming van de wilde flora en fauna (concentratie van bezoekers).

De commissie merkt op dat de gronden zoals genoemd in artikel 3.8, vijfde lid, onder b, 3°, Wnb geen limitatieve opsomming betreft. Dit blijkt ook uit de jurisprudentie (ABRvS 26-10-2016, ECLI:NL:RVS:2016:2788), waarbij is aangegeven dat het behoud van cultuur-historisch erfgoed ook een dwingende reden van groot openbaar belang kan zijn.

Op grond van de eerdergenoemde jurisprudentie van het Hof van Justitie (Solvay, punt 74) dienen de dwingende redenen van groot openbaar belang afgewogen te worden tegen het belang van het voorkomen van het opzettelijk verstoren van exemplaren van de betreffende beschermde soort en het beschadigen of vernielen van hun voortplantingsplaatsen of rustplaatsen. Indien de aantasting gering en veelal tijdelijk is, kunnen de dwingende redenen van groot openbaar belang in redelijkheid zwaarder wegen dan het belang van het voorkomen van het opzettelijk verstoren van de exemplaren van de beschermde soort en het beschadigen of vernielen van hun voortplantingsplaatsen of rustplaatsen. Dat betekent echter niet dat aan de dwingende redenen van groot openbaar belang geen betekenis meer toekomt als de aantasting gering en veelal tijdelijk is.

Uit de jurisprudentie (zie noot onder rechtbank Haarlem 03-03-2008, ECLI:NL:RBHAA:2008:BC6313, BR 2008/169 en ABRvS 26-10-2016, ECLI:NL:RVS:2016:2788) en de richtsnoeren van de Europese Commissie over de interpretatie van artikel 6 van de

Hoor- en adviescommissie

Habitatrichtlijn, maakt de commissie op dat het bij dwingende redenen van groot openbaar belang lijkt te gaan om een op lange termijn persistent openbaar belang. Voorbeelden van door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State aanvaarde andere dwingende redenen van groot openbaar belang zijn: (i) het regionaal werkgelegenheidsbelang, (ii) (regionale) woningbehoefte, (iii) doorstroming, verkeersveiligheid, ontsluiting en leefbaarheid, (iv) duurzame energie, en (v) het belang van de Nederlandse economie. (Zie het overzichtsartikel van Onrust en Drahmman, TBR 2014/112). Het Hof van Justitie heeft irrigatiebehoefte, elektriciteitsproductie en drinkwatervoorziening aanvaard als dwingende redenen van groot openbaar belang. (Arrest van 11 september 2012, C-43/10).

Volgens de jurisprudentie (RBNHO, 21-02-2019, ECLI:NL:RBNHO:2019:1303) kan het belang van de sport een dwingende reden van groot openbaar belang vormen. De commissie merkt op dat het in die casus ging om een verplaatsing van hockeyvelden waarop, het actief sporten wordt gestimuleerd. De aanpassingen aan het circuit waar de ontheffing betrekking op heeft, zijn evenwel gericht op het accommoderen van een grote hoeveelheid toeschouwers, in het bijzonder ten behoeve van één evenement, en niet op de actieve sportbeoefening zelf. Die sportactiviteit is daar al toegestaan. De commissie merkt op dat het bij de aangehaalde casus daarentegen gaat om een permanente verplaatsing van hockeyvelden, waarbij de belangen van de actieve sportbeoefening en volksgezondheid ook in de toekomst nog gelding hebben.

Wat de autosport in het bijzonder betreft, merkt de commissie op dat de A-status van het circuit niet in het geding is, en evenmin de verbetering van de racebaan zelf. Het circuit biedt al vele jaren ruimte aan grootschalige autosportevenementen en aan de passieve beleving daarvan door vele tienduizenden belangstellenden. Daar komen nu bij de 'statuur' van de Formule-1, en het feit dat, zoals tijdens de hoorzitting gesteld, meer dan een miljoen Nederlanders geïnteresseerd is in een toegangskaartje. De commissie erkent het maatschappelijk gewicht van deze belangstelling. Maar maatschappelijk gewicht komt ook toe aan de toenemende onderkenning van de negatieve kanten van automobiliteit die gebaseerd is op het gebruik van fossiele brandstoffen. Verweerders hadden naar het oordeel van de commissie ook deze kant van de medaille (de symboolwerking van een prestigieus evenement als de Grand Prix, niet alleen in 2020, maar ook in 2021 en 2022) moeten betrekken bij de vraag of hier sprake is van een dwingende reden van groot openbaar belang.

Het belang van de sport kan volgens de commissie onder omstandigheden weliswaar een dwingende reden van groot openbaar belang zijn, maar de commissie is van oordeel dat in dit geval niet aannemelijk is gemaakt dat met het doorgang vinden van de Dutch Grand Prix een dwingende reden van groot openbaar belang is gemoeid. Daarbij heeft de commissie gelet op de jurisprudentie mede in aanmerking genomen dat de Dutch Grand Prix een particulier initiatief is waarmee niet een op lange termijn persistent openbaar belang is gediend (Vgl. Solvay, punten 76 t/m 78). Verweerders wijzen er verder op dat het doen plaatsvinden van de Dutch Grand Prix een flinke werkgelegenheidsimpuls is voor de brede regio, alsmede een impuls voor verbetering van de bereikbaarheid van de kust van Zuid-Kennemerland. Daarover merkt de commissie op dat deze impulsen zeker aannemelijk zijn, maar toch vooral optreden als neveneffect van de Dutch Grand Prix. Anders gezegd: indien werkgelegenheid en bereikbaarheid in de regio Zandvoort verbetering behoeven, liggen rechtstreeks daarop gerichte structurele maatregelen meer voor de hand dan het enkele malen doen plaatsvinden van de Formule-1. Het neveneffect als zodanig levert geen zelfstandige dwingende reden op van groot openbaar belang. Bovendien is de vermeende impuls voor de werkgelegenheid en de bereikbaarheid van de regio onvoldoende met onderzoeksrapporten onderbouwd.

In de gedingstukken en ter zitting hebben verweerders geen jurisprudentie of omstandigheden kunnen noemen die het evenement meer op een lijn kunnen stellen met de in de jurisprudentie aanvaarde dwingende redenen. Op basis daarvan acht de commissie in dit geval geen sprake van de aanwezigheid van een dwingende reden van groot openbaar belang. Gelet op het bovenstaande is de commissie, anders dan de voorzieningenrechter (ECLI:NL:RBNHO:2019:8925), van oordeel dat verweerders niet deugdelijk hebben gemotiveerd dat met het doorgang vinden van de F1-race op het circuit van Zandvoort een dwingende reden van groot openbaar belang is gemoeid.

Hoor- en adviescommissie

Bezwaargrond 5: instandhouding

Duidelijke onderbouwingen en conclusies wat betreft de effecten van de werkzaamheden die met de ontheffing mogelijk wordt gemaakt op de instandhouding van de zandhagedis en de rugstreeppad ontbreken.

Verweer:

Verweerders wijzen erop dat in het besluit is aangegeven dat de landelijke staat van instandhouding van de rugstreeppad inderdaad als zeer ongunstig is beoordeeld, waarbij de populatie, het leefgebied en het toekomstperspectief als zeer ongunstig zijn beoordeeld en het verspreidingsgebied als gunstig. De rugstreeppad is in de 20e eeuw sterk achteruit gegaan maar na 1990 nam de soort niet verder af. Eén van de drie belangrijke verspreidingskernen zijn de duinen. In het westen van Nederland is de soort plaatselijk zeer algemeen, vooral in de duinen, zo ook rond het circuit. Omdat bij de werkzaamheden rekening wordt gehouden met het voortplantingsseizoen van de rugstreeppad en geschikte overwinteringslocaties van de rugstreeppad nabij de aan te leggen paden worden gespaard, winterhabitat wordt afgeschermd door middel van amfibieënschermen en een aantal reservaatgebieden binnen het circuit worden ingesteld, wordt voorkomen dat de werkzaamheden afbreuk doen aan het streven de populaties van de rugstreeppad in zijn natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan.

Omdat het afvangen in een actieve periode gebeurt, maar buiten de kwetsbare periode, is afvangen in september als geschikte periode voor het afvangen beoordeeld. De gevangen dieren worden buiten de schermen geplaatst, waarbij ze buiten de locatie gezet worden waar de werkzaamheden plaatsvinden.

In de ontheffing zijn geen voorschriften opgenomen over het herstel van leefgebied van de zandhagedis en de rugstreeppad. In de ontheffing is opgenomen dat op de locaties 4 en 6 leefgebied van de rugstreeppad (tijdelijk) verloren gaat. Het gaat op deze locaties om winterhabitat. Na de werkzaamheden zullen deze locaties geschikt blijven als winterhabitat omdat de aanwezigheid van geschikte zanderige, vergraafbare bodem, muizenholletjes weer zullen ontstaan en de afstand tot de bekende voortplantingspoelen blijft bestaan.

Met betrekking tot de stelling dat in het 10 tot 15 jaar kan duren voordat nieuw ingericht gebied geschikt is voor de zandhagedis, wijzen verweerders erop dat bij deze stelling in het Kennisdocument is opgenomen dat dit betrekking heeft op binnenlandse zandgronden, waarbij aandacht wordt besteed aan heidevegetaties. De huidige locatie heeft geen betrekking op deze binnenlandse gronden, maar op het duingebied. De zandhagedis stelt andere eisen aan een dynamisch gebied als de duinen. Tevens zijn de duinen beter in te richten dan de binnenlandse heide met zanderige plekken.

Verbetering van gebieden binnen het circuit zal tot gevolg hebben dat de soort een sterkere populatie kan vormen. Na afloop van de werkzaamheden zal maximaal twee hectare van de op grond van de ontheffing afgeschermd locaties zijn verhard en daarmee definitief zijn onttrokken aan het leefgebied van de beschermde soorten. Zodra de werkzaamheden binnen de afgeschermd locaties zijn afgerond, zullen de amfibieschermen die vanwege de zandhagedis zijn opgericht weer worden verwijderd en na afloop van de Dutch Grand Prix zullen de schermen die vanwege de rugstreeppad zijn geplaatst worden verwijderd. Daarmee valt al het overige gebied (ongeveer acht hectare) dat op grond van de ontheffing is afgeschermd binnen afzienbare termijn terug aan de rugstreeppad en/of de zandhagedis.

Gelet daarop is er geen reden om aan te nemen dat de (tijdelijke) afname van leefgebied door de werkzaamheden afbreuk doet aan het streven de populatie van de zandhagedis in zijn natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten.

De betreffende toegangspaden betreffen halfverhardingen met schelpen. Hierbij staat een vaste route of breedte niet vast. De gekozen halfverharding geeft de mogelijkheid om rond geschikte plekken heen te meanderen. Dit gebeurt op aanwijzing van een ecooloog. Door de flexibiliteit van de gekozen vorm van de realisatie van de paden zullen de mitigerende maatregelen uitvoerbaar zijn.

Hoor- en adviescommissie

Omdat het afvangen in een actieve periode gebeurt, maar buiten de kwetsbare periode, is afvangen in september als geschikte periode voor het afvangen beoordeeld.

Overweging commissie

In het bestreden besluit is ontheffing verleend van artikel 3.5, tweede lid, van de Wnb, voor zover het betreft het opzettelijk verstoren van exemplaren van de rugstreeppad en de zandhagedis en artikel 3.5, vierde lid, van de Wnb, voor zover het betreft het beschadigen of vernielen van voortplantingsplaatsen of rustplaatsen van exemplaren van de rugstreeppad en zandhagedis.

In de reeds afgeschermd gebieden worden de rugstreeppad en de zandhagedis weggevangen en elders weer uitgezet. Door het wegvangen en het elders uitzetten van de zandhagedis en de rugstreeppad blijft de omvang van de populatie gelijk. Wel wordt hun leefomgeving (tijdelijk) verkleind. De commissie is van mening dat door bezwaarde niet aannemelijk is gemaakt dat aan de uitgangspunten van het ecologisch onderzoek van Econsultancy getwijfeld moet worden.

De commissie is op zich van mening dat verweerders afdoende hebben onderbouwd dat de gunstige instandhouding van de soort niet in het geding is. De commissie merkt op dat de inventarisatie van het Bureau Waardenburg weliswaar uit 2009 dateert, maar dat betekent volgens vaste jurisprudentie (ABRvS, 11-07-2018, ECLI:NL:RVS:2315) niet dat dit onderzoek niet gebruikt kan worden. De commissie is van mening dat bezwaarden niet aannemelijk hebben gemaakt dat het onderzoek zodanig is verouderd, dan wel zich na de totstandkoming van het onderzoeksrapport zodanige ontwikkelingen in het plangebied hebben voorgedaan dat dit onderzoek niet bij het besluit betrokken kon worden.

Bezwaargrond 6: tegenrapport

Uit het tegenrapport blijkt dat de werkzaamheden afbreuk doen aan de gunstige staat van instandhouding van de rugstreeppad en de zandhagedis.

Verweer:

Verweerders zijn het niet eens met de inhoud van het tegenrapport, aangezien:

- Het er bij de beoordeling van een ontheffingsaanvraag niet om gaat of er geschikt habitat aanwezig is, maar of aanwezige zandhagedissen zullen worden verstoord, of dat voortplantingsplaatsen of rustplaatsen worden beschadigd.
- Op zichzelf kan ook bij locatie 16 worden gefoerageerd, maar er zijn meer optimale locaties beschikbaar als voortplantingsplaats dan locatie 16.
- Locatie 11 betreft een verharde grond waarop thans een restaurant is gevestigd. Dit zijn geen voortplantings- of rustplaatsen van de zandhagedis.
- In de onderhavige procedure de verleende ontheffing aan de orde is, niet de naleving daarvan. Verweerders hebben meerdere controles uitgevoerd en schermen die niet goed waren geplaatst, zijn daarna wel goed geplaatst.
- Onderzoek naar de effectiviteit van amfibieëntunnels tussen schermen heeft een afstand van 50 meter opgeleverd. De in dit geval gehanteerde afstand is dus flink korter.
- Vijf dagen afvangen is meer dan de gebruikelijke twee dagen, en er is geen aanleiding om te veronderstellen dat die periode te kort is geweest. Nadien zijn ook geen exemplaren meer aangetroffen.
- Het verplaatsen van de zandhagedis gebeurt over zeer korte afstand en in veel gevallen zelfs naar een locatie die onderdeel vormt van het bestaande habitat van de betreffende zandhagedis.
- Bij het verlenen van een ontheffing de aantallen aanwezige dieren niet van belang zijn.

Overweging commissie

Bij de aanvraag is het ecologisch onderzoek van Econsultancy d.d. 30 juli 2019 gevoegd. Bezwaarde heeft een tegenrapport van Ecologisch Adviesbureau Mulder d.d. 8 oktober 2019 ingebracht.

Hoor- en adviescommissie

Volgens de jurisprudentie (ABRvS, 7-11-2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY2464 en ABRvS, 12-11-2014, ECLI:NL:RVS:2014:4024) dient een tegenrapport aan te tonen dat aan het onderliggende ecologisch onderzoek naar de inhoud of totstandkoming daarvan ernstige gebreken kleven waardoor het betreffende ecologisch onderzoek niet aan het besluit ten grondslag mag worden gelegd.

De commissie is, gelet op de inhoud van het tegenrapport en de reactie van verweerders hierop, van mening dat verweerders mochten afgaan op de juistheid van de rapporten die aan de aanvraag ten grondslag zijn gelegd.

Openstaande punten n.a.v. de voorlopige voorziening

Volgens de voorzieningenrechter dienen de volgende punten expliciet bij de behandeling van het bezwaar te worden betrokken:

- De mate waarin de werkzaamheden de rust- of voortplantingsplaatsen van de rugstreeppad en zandhagedis tijdelijk dan wel blijvend beschadigen of vernielen. Dit blijkt niet eenduidig uit de tekst van de ontheffing;
- De vraag of na het verwijderen van de amfibieschermen herstelwerkzaamheden aan de bedoelde gronden nodig zijn. Dit dient eventueel in de voorschriften van de vergunning te worden opgenomen.

Overweging commissie

Naar aanleiding van de uitspraak in voorlopige voorziening heeft Ecoconsultancy op 15 november 2019 nader onderzoek gedaan naar de openstaande punten. Ecoconsultancy komt tot de conclusie dat de rugstreeppad het gebied, na afronding van de werkzaamheden, direct weer kan gebruiken en dat de zandhagedis na verloop van tijd dit gebied weer kan gebruiken. Herstelmaatregelen blijken niet nodig te zijn.

De commissie heeft gelet op de deskundigheid van Ecoconsultancy geen reden om aan deze onderbouwing te twijfelen.

ADVIES VAN DE COMMISSIE

De commissie komt op basis van de stukken en het besprokene tijdens de op 28 november 2019 gehouden openbare hoorzitting tot de conclusie dat niet is gebleken van een dringende reden van groot openbaar belang.

Het vorenstaande geeft de commissie aanleiding Gedeputeerde Staten van Noord-Holland met betrekking tot de bezwaarschriften namens Stichting Duinbehoud e.a. en Stichting Natuurbelang AWD te adviseren bezwaarden in hun bezwaren te ontvangen, het bestreden besluit te herroepen en de aanvraag af te wijzen.

Hoor- en adviescommissie

Haarlem, donderdag 28 november 2019

de Hoor- en adviescommissie,

Kamer IV



mr. P.S. van Laar,

fungerend secretaris



mr. S.G.A de Boer,

voorzitter