

# Hoor- en adviescommissie

147373/1509030

## ADVIES

### AAN GEDEPUTEERDE STATEN

naar aanleiding van de behandeling van het bezwaarschrift ingevolge artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van de Samenwerkende Vogelwerkgroepen Noord-Holland SVN te Castricum (bezwaarde), tegen het besluit van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (verweerders) van 13 juli 2020, waarbij een verzoek tot preventieve handhaving van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) om risico's van verstoring van broedvogels zoveel mogelijk te voorkomen, is afgewezen.

---

#### ONTVANKELIJKHEID

Gelet op de datum waarop het bestreden besluit is verzonden, 13 juli 2020, en gelet op de datum waarop het per post verzonden bezwaarschrift is ontvangen, 4 augustus 2020, stelt de Commissie vast dat dit binnen de wettelijke termijn is ingediend. Voorts is het rechtsgeldig ondertekend en wordt voldaan aan alle overige vormvereisten, zodat een inhoudelijke behandeling van de bezwaren kan plaatsvinden.

#### GRONDSLAG

De grondslag van het bestreden besluit is gelegen in:

- Habitatrichtlijn
- Artikel 2.7, tweede lid van de Wnb
- Artikel 3.1 van de Wnb

#### INHOUD VAN HET BESTREDEN BESLUIT

Verweerders hebben besloten om niet handhavend op te treden en ook geen nader veldonderzoek uit te voeren.

Zoals bezwaarde zelf ook aangeeft gaat het om een preventief handhavingsbesluit. Verweerders zijn van oordeel dat in het verzoek geen concrete feiten en omstandigheden zijn opgenomen waaruit blijkt dat er met een zekerheid grenzende waarschijnlijkheid sprake zal zijn van een overtreding. Verweerders hebben daarom geen reden om handhavend op te treden.

Gezien een recent rapport van Econsultancy zijn verweerders van mening dat geen sprake zal zijn van een overtreding van artikel 3.1 Wnb, nu geen sprake is van een verstoring van vogels die van wezenlijke invloed is op de staat van de instandhouding van een vogelsoort.

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

Bezwaargrond 1:

-

#### Verweer:

*Verweerders merken op dat in het bezwaarschrift voorbij wordt gegaan aan de primaire grond waarom niet handhavend opgetreden kan worden. Op grond van vaste jurisprudentie<sup>1</sup> kan een*

---

<sup>1</sup> Bijvoorbeeld ABRvS 6 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:935

# Hoor- en adviescommissie

147373/1509030

*besluit tot het opleggen van een preventieve last onder dwangsom slechts worden genomen wanneer het gaat om een gevaar van een overtreding van een concreet of krachtens de wet gesteld voorschrift dat klaarblijkelijk dreigt. Dat wil zeggen dat de overtreding zich met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid zal voordoen. Het is aan verzoeker/bezwaarde om dit aannemelijk te maken.*

*Verweerders geven aan dat bezwaarde in haar verzoek algemene informatie geeft over vogelsoorten die voorkomen in de omgeving van het circuit. Er ontbreken echter concrete feiten en omstandigheden waaruit blijkt dat er met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid sprake zal zijn van een overtreding door de activiteiten van het circuit. Ook in het bezwaarschrift is slechts gewezen op de staat van instandhouding van kwetsbare soorten. Er zijn geen feiten of omstandigheden aangedragen waaruit blijkt dat vogels daadwerkelijk zodanig worden verstoord dat dit van wezenlijke invloed is op de staat van instandhouding van de betreffende soort.*

## Overweging commissie

Preventieve handhaving, zoals opgenomen in artikel 5:7 van de Awb, is een herstelsanctie die wordt opgelegd ter voorkoming van een overtreding die de potentiële overtreder nog niet eerder heeft begaan. Dit kan op grond van de wet alleen als het gevaar van overtreding klaarblijkelijk dreigt. Op grond van vaste jurisprudentie<sup>2</sup> wordt dit zo uitgelegd dat er met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid een overtreding zal plaatsvinden als er niet preventief wordt gehandhaafd. Dit wordt het klaarblijkelijkheids criterium genoemd, waar gelet op de bestaande jurisprudentie niet snel aan wordt voldaan. De bevoegdheid om preventief te handhaven is voor verweerders in het algemeen dan ook niet snel aanwezig.

De commissie is het met verweerders eens dat bezwaarde geen feiten of omstandigheden heeft aangedragen waaruit blijkt dat vogels daadwerkelijk zodanig worden verstoord dat dit van wezenlijke invloed is op de staat van instandhouding van de betreffende soort. Bezwaarde stelt juist dat de bestaande natuurtoetsen niet voldoen om vast te stellen of broedvogels dreigen te worden verstoord door raceactiviteiten overeenkomstig de eisen die door de Wnb daaraan worden gesteld. Bezwaarde heeft met het verzoek tot preventieve handhaving en het bezwaarschrift niet aangetoond dat sprake is van een met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid dat een overtreding zal plaatsvinden als er niet preventief wordt gehandhaafd. Bovendien is tijdens de zitting gebleken dat bezwaarde ook geen stillegging van de activiteiten op het circuit wenst. Zij wil juist dat de activiteiten doorgang vinden, zodat tijdens de raceactiviteiten veldonderzoek gedaan kan worden. De commissie is van oordeel dat er geen grond bestaat voor preventieve handhaving ten aanzien van de activiteiten op het circuit.

## Bezwaargrond 2:

De bezwaren zien op de volgens bezwaarde noodzaak van toetsing in het veld van de modellen. Bezwaarde heeft geen bezwaar tegen de activiteiten op het circuit. Wel heeft zij bezwaar tegen het gebrek aan een bij wet vereiste natuurtoets voor de bescherming van (broed)vogels.

Bij de natuurtoets van Ecoconsultancy (met verwijzing naar Peutz) en bij de passende beoordeling van Bureau Waardenburg is geen veldonderzoek gedaan. Er is slechts gebruik gemaakt van modelmatige berekeningen om de bedreigingen voor (broed)vogels vast te stellen.

Verweerders stellen volgens bezwaarde dat er geen sprake is van overtreding van artikel 3.1 van de Wnb, omdat er geen sprake is van een verstoring van vogels die van wezenlijke invloed is op

---

<sup>2</sup> O.a. ABRvS 24 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1322, ABRvS 10 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:11

# Hoor- en adviescommissie

147373/1509030

de instandhouding van een vogelsoort. De door bezwaarde samengestelde tabel<sup>3</sup> laat de kwetsbaarheid van broedvogels zien op basis van de meest recente (tot en met 2017) beschikbare wetenschappelijke informatie. Voor liefst 39 kwetsbare soorten in het gebied wordt de 'staat van instandhouding' gekwalificeerd als 'matig ongunstig' tot 'zeer ongunstig'. Risico's voor verstoring, bijvoorbeeld door race-activiteiten, zijn daarom zéér aannemelijk. Voor een genuanceerder inzicht is veldonderzoek vereist.

Het onderzoek van Alterra uit 2012 is niet bruikbaar voor de beoordeling van de risico's voor (broed)vogels in de omgeving van CPZ. Dit rapport gaat uit van motorraces, niet van raceauto's. Daarnaast is er voor dit onderzoek geen geluidsbelasting gemeten en voldoet het onderzoek niet aan de moderne inzichten voor wetenschappelijk onderzoek naar de risico's voor broedvogels door geluidsbelasting.

De natuurtoets (conclusie op p. 22) bestaat uit aannames en speculaties in plaats van feitelijke en onderbouwde beweringen. De conclusies op basis van de natuurtoets uit 2014 en 2019 zijn voorbarig, aangezien de geluidsbelasting niet gemeten is. De uitspraken rondom de noodzaak van veldonderzoek hebben geen waarde en zijn slechts gebaseerd op persoonlijke opvattingen, aangezien er nooit veldonderzoek gedaan is.

Verweerders stellen dat het gebruik van rekenmodellen nog steeds een gebruikelijke manier is om effecten van geluid op de omgeving te voorspellen. Bezwaarde bestrijdt dit. Voor de wet is slechts van belang te weten dat broedvogels niet worden verstoord of bedreigd worden te worden verstoord. Daarvoor is, gesteund door moderne wetenschappelijke inzichten, veldonderzoek vereist; een voorspelling is onvoldoende.

*Verweer:*

*Voor zover bezwaarde stelt dat in de uitgevoerde onderzoeken uitsluitend gebruik is gemaakt van modelmatige berekeningen merken verweerders het volgende op.*

*Het vergunde recht voor het in gebruik hebben van het Circuit Park Zandvoort is gestoeld op een drie jaar durende monitoring van de broedvogels met tevens een referentiegebied door Waardenburg BV. Uit deze nulmeting kwam conform de passende beoordeling naar voren dat het aan het circuit aangrenzende gebied nog steeds van belang is als broedgebied, maar dat er lagere dichtheden voorkomen ten opzichte van het referentiegebied. De gebruikelijke rekenmodellen geven de effectenrange in contouren weer. Conform deze passende beoordeling is geconcludeerd dat met zekerheid gesteld kan worden dat het aantal UBO-dagen, waar het F1-evenement onderdeel van uitmaakt, geen afbreuk doet aan de gunstige staat van instandhouding van populaties van typische soorten van habitattypen van het Natura 2000-gebied Kennemerland-Zuid. De effecten van de gewijzigde inrichting op het circuit met bijbehorende effectenrange is in het vigerende onderzoek opnieuw inzichtelijk gemaakt en getoetst.*

*Bezwaarde haalt, naar het inzien van verweerders, als onderbouwing deels de conclusie van het Sovon-onderzoek in Kennemerland-Zuid aan. Uit dit onderzoek komt tevens naar voren dat effecten op het broedgedrag complex zijn door de invloeden van uiteenlopende factoren en processen. Conform Sovon is de broedbevolking in Kennemerland-Zuid in de periode 1996-2017 sterk veranderd door uiteenlopende factoren en processen, zoals vergrassing, verruigging, verdroging, begrazing, de komst van nieuwe predatoren (Vos, Havik), natuurbouwprojecten e.d. Vogelsoorten van pioniervegetatie zijn sterk achteruitgegaan, de meeste soorten van struweel en de meeste bosvogels zijn toegenomen.*

*Naast wijziging in vegetatie en bijbehorende wijziging van het broedbiotoop speelt tevens het intensief recreatief (mede)gebruik van de aangrenzende terreinen een rol. Deze bestaan o.a. uit*

---

<sup>3</sup> In het Sovon rapport

# Hoor- en adviescommissie

147373/1509030

*een camping, sportvelden, recreatiepark en het Natura 2000-gebied welke sinds jaar en dag intensief recreatief in gebruik is. De beheerder PWN heeft sedert jaren het aangrenzende terrein bij het fietspad Duinpieperpad aangewezen als losloopgebied voor honden, tevens loopt er een MTB-route.*

*Samengevat komen verweerders tot de conclusie dat er op basis van de aangedragen informatie, de onderliggende onderzoeksrapporten bij de vigerende vergunning en huidige bronnen geen feiten of onderliggende onderzoeksrapporten zijn, die aanleiding geven om te stellen dat een mogelijk negatief broedsucces (ook dit is niet aangetoond) verband houdt met piekgeluiden van de F1.*

## Overweging commissie

Zowel in het besluit als in het verweer onderbouwen verweerders waarom geen noodzaak tot nader onderzoek bestaat. Naast modelmatige berekeningen is ook gebruik gemaakt van een drie jaar durende monitoring van de broedvogels bij de vergunningverlening aan Circuit Assen. Uit geen van de bestaande onderzoeken noch uit de door bezwaarde aangedragen informatie blijkt dat sprake zou zijn van een verstoring van broedvogels die van wezenlijke invloed is op de staat van instandhouding van een vogelsoort. In de meest recente natuurtoets van 25 september 2019 is ook specifiek aandacht besteed aan de broedvogels en de invloed van de UBO-dagen. Significant negatieve effecten op de broedvogels worden hierin met zekerheid uitgesloten. Zoals hierboven al aangegeven ziet de commissie dan ook geen aanleiding tot preventief handhaven. Ook ziet de commissie geen grond voor het (verplicht) laten uitvoeren van nader (veld)onderzoek. Bovenal is het verzoek om veldonderzoek uit te voeren geen verzoek om een besluit in de zin van artikel 1:3 eerste lid van de Awb waartegen bezwaar gemaakt kan worden.

In zijn algemeenheid constateert de commissie dat bezwaarde met het verzoek deels beoogt bezwaar te maken tegen de vergunning voor het circuit, althans stelt dat niet alle noodzakelijke onderzoeken met betrekking tot de werking van het circuit zijn verricht. Deze vergunning is echter onherroepelijk, zodat daartegen geen bezwaar meer kan worden gemaakt.

## ADVIES VAN DE COMMISSIE


De commissie komt op basis van de stukken en het besprokene tijdens de op 15 oktober 2020 gehouden openbare hoorzitting tot de conclusie dat het bestreden besluit niet herroepen moet worden.

Het vorenstaande geeft de commissie aanleiding Gedeputeerde Staten van Noord-Holland met betrekking tot het bezwaarschrift van de Samenwerkende Vogelwerkgroepen Noord-Holland SVN te Castricum d.d. 4 augustus 2020 te adviseren bezwaarde voor zover het bezwaar ziet op het doen van veldonderzoek niet ontvankelijk te verklaren en voor het overige in haar bezwaren te ontvangen en deze bezwaren ongegrond te verklaren.

Haarlem, donderdag 15 oktober 2020

de Hoor- en adviescommissie,

  
  
fungerend secretaris

  
mr. S.G.A de Boer,  
voorzitter