

ECLI

ECLI:NL:RVS:2023:2587

Datum uitspraak

5 juli 2023

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 25 oktober 2019 heeft het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland aan Exploitatie Circuit Park Zandvoort B.V. een vergunning verleend op grond van artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming voor het in gebruik hebben van Circuit Park Zandvoort, alsmede het uitvoeren van werkzaamheden ten behoeve van een aantal wijzigingen op het circuitterrein. CPZ exploiteert Circuit Park Zandvoort en is gevestigd aan de Burgemeester van Alphenstraat 108 in Zandvoort. Het circuitterrein ligt naast het gebied "Kennemerland-Zuid", dat aangewezen is als Natura 2000-gebied. Op 26 september 2019 heeft CPZ een aanvraag ingediend voor een vergunning op grond van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb voor de exploitatie van het circuitterrein dat de bestaande situatie omvat inclusief een aantal fysieke aanpassingen, zoals beschreven in de natuurtoets van Econsultancy van 25 september 2019. De voorgenomen aanpassingen maken onder meer het evenement Formule 1 Dutch Grand Prix mogelijk en bestaan uit het plaatsen van tijdelijke tribunes, grondverzet, het slopen en plaatsen van bebouwing, aanleg van twee tunnels.

Volledige tekst

202202916/1/R2.

Datum uitspraak: 5 juli 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. Stichting Rust bij de Kust, gevestigd te Haarlem, en Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A. (hierna: MOB), gevestigd te Nijmegen,

2. Stichting Duinbehoud, gevestigd te Leiden, en Vereniging Natuur-en Milieufederatie Noord-Holland, gevestigd te Zaandam, gemeente Zaanstad,  
3. Exploitatie Circuit Park Zandvoort B.V., gevestigd te Zandvoort,  
4. Het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland,  
appellanten  
tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 26 april 2022 in zaken nrs. 20/2118, 20/2174 en 20/2184 in het geding tussen:

1. Stichting Natuurbelang Amsterdamse Waterleidingduinen,  
2. MOB,  
3. Stichting Duinbehoud, Vereniging Natuur- en Milieufederatie Noord-Holland en Stichting Rust bij de Kust

en

het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland (hierna: het college).

#### Procesverloop

Bij besluit van 25 oktober 2019 heeft het college aan Exploitatie Circuit Park Zandvoort B.V. (hierna: CPZ) een vergunning verleend op grond van artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) voor het in gebruik hebben van Circuit Park Zandvoort, alsmede het uitvoeren van werkzaamheden ten behoeve van een aantal wijzigingen op het circuitterrein.

Bij besluit van 27 februari 2020 heeft het college de door MOB, Stichting Natuurbelang Amsterdamse Waterleidingduinen, Stichting Duinbehoud, Stichting Rust bij de Kust en Natuur- en Milieufederatie Noord-Holland daartegen gemaakte bezwaren ongegrond verklaard en voorschift 5 bij het besluit van 25 oktober 2019 gewijzigd.

Bij uitspraak van 26 april 2022 heeft de rechtbank Noord-Holland (hierna: de rechtbank) de door Stichting Natuurbelang Amsterdamse Waterleidingduinen, MOB, Stichting Rust bij de Kust, Stichting Duinbehoud en Vereniging Natuur- en Milieufederatie Noord-Holland daartegen ingestelde beroepen ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben Stichting Rust bij de Kust en MOB en Stichting Duinbehoud en Vereniging Natuur- en Milieufederatie Noord-Holland hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven en incidenteel hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak van de rechtbank.

CPZ heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven en voorwaardelijk incidenteel hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak van de rechtbank.

Stichting Rust bij de Kust en MOB hebben een zienswijze gegeven op het incidenteel hoger beroep van het college.

Het college heeft een zienswijze gegeven op het voorwaardelijk incidenteel hoger beroep van CPZ.

Stichting Rust bij de Kust en MOB, Stichting Duinbehoud en Vereniging Natuur- en Milieufederatie Noord-Holland, het college en CPZ hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 14 februari 2023, waar de volgende partijen zijn verschenen:

- Stichting Rust bij de Kust en MOB, vertegenwoordigd door mr. V. Wösten, juridisch adviseur te Den Haag, en [gemachtigde A];
- Stichting Duinbehoud en Vereniging Natuur- en Milieufederatie Noord-Holland, vertegenwoordigd door [gemachtigde B] en [gemachtigde C];
- Het college, vertegenwoordigd door mr. S.J. van Winzum, advocaat te Den Haag, bijgestaan door ing. C.F.P. Vrolijk, L. Kuiper, W. Dudink en A. Chojnowska;
- CPZ, vertegenwoordigd door mrs. A. Collignon en J. Tingen, advocaten te Amsterdam, bijgestaan door [gemachtigde D] en ing. J. van Hees.

## Overwegingen

### Inleiding

1. CPZ exploiteert Circuit Park Zandvoort (hierna: het circuitterrein) en is gevestigd aan de Burgemeester van Alphenstraat 108 in Zandvoort. Het circuitterrein ligt naast het gebied "Kennemerland-Zuid", dat aangewezen is als Natura 2000-gebied.

2. Op 26 september 2019 heeft CPZ een aanvraag ingediend voor een vergunning op grond van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb voor de exploitatie van het circuitterrein dat de bestaande situatie omvat inclusief een aantal fysieke aanpassingen, zoals beschreven in de natuurtoets van Econsultancy van 25 september 2019. De voorgenomen aanpassingen maken onder meer het evenement Formule 1 Dutch Grand Prix (hierna: F1-race) mogelijk en bestaan uit het plaatsen van tijdelijke tribunes, grondverzet, het slopen en plaatsen van bebouwing, aanleg van twee tunnels, een ontsluitingsweg van het circuit voor gemotoriseerd verkeer gedurende 50 dagen per jaar, de herprofilering van het circuit (de racebaan) en het verstevigen van toegangspaden voor voetgangers.

Het college heeft aan het besluit van 25 oktober 2019 tot vergunningverlening en het besluit op bezwaar van 27 februari 2020 ten grondslag gelegd dat voor het gebruik van het circuitterrein niet eerder een integrale natuurvergunning is verleend. Het college acht voor de vergunningverlening van belang dat in de aangevraagde situatie sprake is van minder stikstofdepositie dan in de huidige toegestane situatie. Deze zogenoemde referentiesituatie bestaat volgens het college uit wat vergund is in de revisievergunning van 12 september 1997 samen met de uitbreidingen waarvoor op 27 september 2011 en 12 juni 2015 vergunningen op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 (tegenwoordig: Wnb) zijn verleend. De vergunde situatie zal daarom geen significante gevolgen hebben voor een Natura 2000-gebied.

3. Stichting Rust bij de Kust, MOB, Stichting Duinbehoud en Vereniging Natuur-en Milieufederatie Noord-Holland zijn het niet eens met de verleende natuurvergunning. Zij vrezen dat de natuurwaarden in het naastgelegen Natura 2000-gebied "Kennemerland-Zuid" worden aangetast, omdat de stikstofdeposities op dit natuurgebied zullen toenemen als gevolg van de (race-)evenementen die op het circuitterrein worden georganiseerd.

De milieuorganisaties worden hierna gezamenlijk aangeduid als Stichting Rust bij de Kust en anderen, tenzij in de overwegingen anders is aangegeven.

### Het oordeel van de rechtbank

4. De rechtbank is van oordeel dat het college de vergunning aan CPZ mocht verlenen. Voor zover hier van belang, liggen aan dit oordeel de volgende overwegingen ten grondslag.

De rechtbank heeft ambtshalve vastgesteld dat het college afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) ten onrechte niet heeft toegepast bij de

vergunningverlening. Omdat aannemelijk is dat er geen andere potentiële belanghebbenden in hun belangen zijn geschaad, is dit gebrek met toepassing van artikel 6:22 van de Awb gepasseerd.

Ook overweegt de rechtbank dat de referentiesituatie van het circuitterrein wordt ontleend aan de revisievergunning uit 1997 en de natuurvergunningen uit 2011 en 2015. Doordat de natuurvergunningen uit 2011 en 2015 onherroepelijk zijn, kan in de beroepsprocedure niet worden beoordeeld of het college destijds kon volstaan met het verlenen van uitbreidings- en wijzigingsvergunningen of dat voor het gehele circuitterrein een integrale natuurvergunning verleend had moeten worden. In de vergunning(verlening) die hier aan de orde is, moet echter de gehele inrichting van het circuitterrein - inclusief de voorgenoemde wijzigingen - worden betrokken, ook als na de referentiesituatie een natuurvergunning is verleend die niet ziet op de gehele exploitatie van het circuitterrein.

De rechtbank stelt vast dat het circuitterrein in de referentiesituatie mocht worden gebruikt voor verschillende auto- en motorsportactiviteiten, andere (grootschalige) publieksevenementen en 12 zogenoemde dagen waarop sprake is van uitzonderlijke bedrijfsomstandigheden (hierna: UBO-dagen), waaronder de F1-race. Ook zijn er geen beperkingen gesteld aan de exploitatie van het circuitterrein. Dat de baan gelet op de veiligheidseisen van de FIA moet worden aangepast om daadwerkelijk een F1-race te kunnen organiseren, en dat sinds de vergunningverlening in 1997 geen F1-race op het circuit is verreden, betekent niet dat een F1-race niet tot de referentiesituatie moet worden gerekend.

Doordat de referentiesituatie uitsluitend voor races met bijzonder veel geluidproductie - grote evenementen met de zwaarste klassen raceauto's - beperkingen oplegt, maar het gebruik met de meeste soorten (race)auto's niet wordt beperkt, kunnen er naar het oordeel van de rechtbank geen concrete emissies aan de toegestane activiteiten in de referentiesituatie worden verbonden. In de vergunning is het baangebruik vanaf 2021 echter beperkt met 28 dagen per jaar en is in vergunningvoorschrift 5 een maximale jaarvracht van 6.134 kg NO<sub>x</sub> uitstoot opgenomen. De vergunning(verlening) kan daarom niet leiden tot meer stikstofdepositie dan in de referentiesituatie ten hoogste mogelijk is, waarmee is uitgesloten dat de wijziging van het project significante gevolgen heeft.

Naar het oordeel van de rechtbank is de vraag in hoeverre Peutz een realistische inschatting heeft gemaakt van de stikstofemissies in de referentiesituatie minder van belang. Hoewel de uitgangspunten in de referentiesituatie zodanig kunnen worden aangepast dat in de referentiesituatie en in de beoogde situatie met gelijke uitgangspunten wordt gerekend en zo de toe- of afname van de stikstofemissie als gevolg van de wijziging van het project kan worden berekend, heeft deze berekening in dit geval geen toegevoegde waarde. Aan de in de referentiesituatie toegestane activiteiten kunnen immers geen concrete emissies worden verbonden.

Daarnaast heeft het college naar het oordeel van de rechtbank voldoende gemotiveerd dat vergunningvoorschrift 5, waarin het emissieplafond is opgenomen, handhaafbaar is.

De rechtbank overweegt verder dat artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn niet meebrengt dat vergunningverlening met toepassing van intern salderen niet kan, omdat eventuele vrijkomende emissieruimte zou moeten worden gebruikt ten behoeve van passende maatregelen voor de betrokken habitats. Het bevoegd gezag kan daartoe beleid voeren, maar het college was op grond van de beleidsregel intern en extern salderen van de provincie Noord-Holland niet verplicht om aan de vergunning voor het circuitterrein voorschriften te verbinden die zijn gericht op verdere reductie van de stikstofdepositie. Er is

ook niet gebleken dat de vergunningverlening anderszins in strijd is met deze provinciale beleidsregel.

De hoger beroepen

5. De kern van het geschil tussen partijen wordt gevormd door twee onderwerpen over de vraag of het college de natuurvergunning aan CPZ mocht verlenen.

In de eerste plaats zijn partijen verdeeld over de vraag of het college de referentiesituatie - dat is de situatie ten opzichte waarvan beoordeeld moet worden of de vergunde situatie tot een toename van stikstofdepositie leidt - aan de revisievergunning van 12 september 1997 kon ontlelen. Stichting Rust bij de Kust en anderen betogen dat de natuurvergunningen uit 2011 en 2015 bepalend zijn voor de referentiesituatie. Deze natuurvergunningen brengen volgens hen bovendien een ruimschoots lagere stikstofdepositie met zich dan die waarvan het college bij de vergunningverlening is uitgegaan.

In de tweede plaats zijn partijen verdeeld over de vraag of de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat het college de stikstofemissies van het vergunde project niet exact hoefde vast te stellen omdat er door een beperkt gebruik van het circuitterrein in de vergunde situatie altijd een stikstofafname zal zijn ten opzichte van de referentiesituatie waarin een onbeperkt gebruik is toegestaan. Stichting Rust bij de Kust en anderen betogen dat de stikstofberekeningen die zijn gemaakt voor de referentiesituatie - ook als die ontleend mogen worden aan de revisievergunning van 12 september 1997 - en de vergunde situatie ondeugdelijk zijn. Het college had deze berekeningen daarom niet aan de besluitvorming ten grondslag mogen leggen.

De Afdeling zal in het hiernavolgende ingaan op deze twee onderwerpen.

De referentiesituatie

6. Stichting Rust bij de Kust en anderen betogen dat de rechtbank ten onrechte is uitgegaan van een referentiesituatie die bestaat uit de revisievergunning van 12 september 1997 en de natuurvergunningen van 27 september 2011 en 12 juni 2015. De revisievergunning uit 1997 had volgens hen niet tot de referentiesituatie mogen worden gerekend, omdat de referentiesituatie pas uit een milieutoestemming kan bestaan als er geen natuurtoestemmingen zijn verleend. Omdat in 2011 en 2015 natuurvergunningen zijn verleend is daarvan in dit geval geen sprake. De rechtbank is bovendien eraan voorbij gegaan dat CPZ in 2011 en 2015 een integrale natuurvergunning had moeten aanvragen voor de exploitatie en het gebruik van het gehele circuitterrein, omdat het oorspronkelijk vergunde project destijds werd gewijzigd. Zij verwijzen in dit verband naar de uitspraken van de Afdeling van 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71, overweging 17.2, en 31 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL9656.

Omdat de referentiesituatie volgens hen slechts bestaat uit de geldende natuurvergunningen die na de referentiedatum aan het circuit zijn verleend, beschikt het circuit in de referentiesituatie niet over een toestemming die een onbeperkte jaarronde exploitatie toestaat. Zij voeren aan dat de vergunning uit 2011 uitsluitend ziet op een uitbreiding van het gebruik van het circuitterrein van 5 naar maximaal 12 UBO-dagen per jaar, en op welke UBO-dagen de maximale geluidsniveaus niet gelden en dat de vergunning uit 2015 voorziet in een uitbreiding van het aantal UBO-dagen in het broedseizoen van 6 naar 9. De baan is de afgelopen jaren bovendien slechts op maximaal 280 dagen per jaar gebruikt, terwijl er nu een vergunning wordt verleend voor 337 dagen per jaar. Anders dan de rechtbank heeft geoordeeld, is op grond van deze natuurvergunningen volgens hen een gebruik tijdens de 7

(extra) UBO-dagen, waarvan 9 in het broedseizoen, toegestaan en voorziet de referentiesituatie dus niet in een onbeperkt gebruik van het circuitterrein. Een dergelijk beperkt gebruik in de referentiesituatie is ruimschoots minder dan het gebruik van het circuitterrein voor maximaal 337 dagen per jaar vanaf 2021, waaronder maximaal 12 UBO-dagen, waarop de op 25 oktober 2019 verleende natuurvergunning ziet.

Daarnaast betogen Stichting Rust bij de Kust en anderen dat de F1-race geen onderdeel uitmaakt van de referentiesituatie, omdat sinds de revisievergunning uit 1997 geen gebruik is gemaakt van de mogelijkheid om deze race te verrijden en de forse verbouwingen aan de baan en de inrichting van het circuitterrein noodzakelijk zijn om de F1-race te kunnen organiseren. Hierdoor kan een F1-race niet als vergund project worden aangemerkt.

Als de Afdeling zou oordelen dat de revisievergunning uit 1997 tot de referentiesituatie behoort, betogen Stichting Rust bij de Kust en MOB dat de referentiesituatie niet zonder meer aan deze vigerende toestemming kan worden ontleend. Uit het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 10 november 2022, C-278/21, ECLI:EU:C:2022:864 (AquaPri), volgt volgens hen dat bij een nieuwe (passende) beoordeling voor een project moet worden vastgesteld of de vaststellingen, inschattingen en conclusies van een eerder verrichte (passende) beoordeling volledig, nauwkeurig en definitief zijn. De vaststelling dat aan een onherroepelijk verleende vergunning een ondeugdelijke (passende) beoordeling ten grondslag ligt, tast volgens hen dan ook de legitimiteit van de betreffende vergunning aan en betekent dat die vergunning niet zonder meer tot de referentiesituatie kan worden gerekend. In dit verband voeren zij aan dat Bureau Waardenburg in 2010 een passende beoordeling heeft opgesteld. Deze passende beoordeling ligt ten grondslag aan de natuurvergunning die op 27 september 2011 aan CPZ is verleend voor de uitbreiding van het gebruik van het circuitterrein naar 7 UBO-dagen, maar de gevolgen van de stikstofdeposities daarvan zijn volgens hen niet zelfstandig en zorgvuldig beoordeeld. Doordat deze passende beoordeling ondeugdelijk is, mag de natuurvergunning van 2011 niet zonder meer tot de referentiesituatie worden gerekend. De voortoets die ten grondslag ligt aan de natuurvergunning van 25 oktober 2019 is bovendien gebaseerd op de passende beoordeling van 2010, waardoor deze vergunning hetzelfde gebrek bevat.

6.1. Het college vindt dat de referentiesituatie bestaat uit de combinatie van de revisievergunning van 12 september 1997 en de natuurvergunningen van 27 september 2011 en 12 juni 2015. Het circuitterrein mag op grond van deze toestemmingen jaarrond worden gebruikt, omdat het aantal racedagen, auto- en motorsportactiviteiten en andere (grootschalige) publieksevenementen niet is beperkt. Daarnaast voorziet de referentiesituatie in maximaal 12 UBO-dagen, waarvan 9 in het broedseizoen. Anders dan Stichting Rust bij de Kust en anderen betogen, zijn volgens het college met de verlening van de natuurvergunningen uit 2011 en 2015 de bestaande rechten van de revisievergunning niet ingetrokken en is CPZ met deze vergunningen niet de mogelijkheid geboden om het circuitterrein slechts op 7 UBO-dagen te gebruiken maar om de gebruiksmogelijkheden van het circuitterrein juist uit te breiden. Doordat de toestemmingen in jaarrond gebruik voorzien, valt het gebruik van het circuitterrein voor een F1-race ook onder de referentiesituatie. Dat de F1-race sinds 1997 feitelijk niet op het circuitterrein heeft plaatsgevonden en dat de baan en de inrichting van het circuitterrein moesten worden gewijzigd om de race te kunnen organiseren is volgens het college niet van belang. Bij het vaststellen van de referentiesituatie moet immers worden uitgegaan van het vergunde gebruik en niet het feitelijke gebruik.

Voor zover Stichting Rust bij de Kust en MOB zich op het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 10 november 2022, C-278/21, ECLI:EU:C:2022:864 (AquaPri)

beroepen, stelt het college dat in dit arrest slechts wordt bevestigd dat een referentiesituatie in beginsel niet kan worden ontleend aan een tijdelijke toestemming - bijvoorbeeld een vervallen of geëxpireerde toestemming - en dat een vergunning(verlening) uitsluitend mag worden gebaseerd op een eerdere (passende) beoordeling als die op dat moment accuraat is en geen gebreken bevat. Doordat de toestemmingen voor het circuitterrein voor onbepaalde tijd zijn verleend en niet is vastgesteld dat de eerdere beoordelingen die daaraan ten grondslag liggen gebrekkig zijn, kon de referentiesituatie in dit geval aan de revisievergunning en de natuurvergunningen worden ontleend, aldus het college.

6.2. Bij besluit van 25 oktober 2019 heeft het college een vergunning op grond van de Wnb aan CPZ verleend waarin het gebruik van het circuitterrein voor niet-elektrische en motorsportactiviteiten vanaf 2021 is beperkt tot maximaal 337 dagen per jaar. Daarnaast is in voorschrift 5 van de vergunning een emissieplafond vastgelegd, waardoor de jaarvracht maximaal 6.134 kg NOx/jr mag bedragen. Dit emissieplafond is bij het besluit op bezwaar van 27 februari 2020 gehandhaafd. De natuurvergunning van 25 oktober 2019 zou door deze beperkingen zien op een project met een minder ruime omvang dan het project in de referentiesituatie.

De Afdeling zal in de hiernavolgende overwegingen vaststellen uit welke toestemmingen de referentiesituatie bestaat en welke activiteiten op grond van deze referentiesituatie zijn toegestaan op het circuitterrein.

- Aan welke toestemmingen kan de referentiesituatie worden ontleend?

6.3. De Afdeling overweegt dat in haar uitspraak van 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71, onder 17.2, is overwogen dat de referentiesituatie wordt ontleend aan de geldende natuurvergunning of, bij het ontbreken daarvan, aan de milieutoestemming die gold op de referentiedatum (dat is het moment waarop artikel 6 van de Habitatrichtlijn van toepassing werd voor het betrokken Natura 2000-gebied), tenzij nadien een milieutoestemming is verleend voor een activiteit met minder gevolgen. Dan geldt namelijk die toestemming als referentiesituatie.

6.4. In de revisievergunning van 12 september 1997 heeft het college de exploitatie van het gehele circuitterrein vergund en onder meer een jaarrond gebruik toegestaan voor diverse auto- en motorsportactiviteiten en andere (grootschalige) publieksevenementen. Ook zijn 5 UBO-dagen vergund.

Na de referentiedatum zijn er twee natuurvergunningen aan CPZ verleend. In de natuurvergunning van 27 september 2011 is een uitbreiding van het aantal UBO-dagen van 5 naar 12 dagen per jaar toegestaan en in de natuurvergunning van 12 juni 2015 is het aantal UBO-dagen in het broedseizoen uitgebreid van 6 naar 9. Voor deze vergunningen is een passende beoordeling gemaakt.

6.5. De Afdeling deelt het oordeel van de rechtbank dat de referentiesituatie in dit geval bestaat uit de revisievergunning van 12 september 1997 en de natuurvergunningen van 27 september 2011 en 12 juni 2015.

De Afdeling overweegt dat er op de referentiedatum geen natuurvergunning voor het jaarronde gebruik van het circuitterrein aan CPZ kon zijn verleend, omdat artikel 6 van de Habitatrichtlijn pas vanaf die datum geldt. Dit betekent dat het college de referentiesituatie in beginsel aan de revisievergunning van 12 september 1997 kan ontleen. Er zijn na de referentiedatum weliswaar twee natuurvergunningen aan CPZ verleend, maar deze toestemmingen zien uitsluitend op een uitbreiding van het gebruik van het circuitterrein,

zoals dat was toegestaan op grond van de revisievergunning uit 1997. Anders dan Stichting Rust bij de Kust en anderen betogen, moeten de natuurvergunningen van 27 september 2011 en 12 juni 2015 dus niet worden beschouwd als toestemmingen voor het gebruik van het circuitterrein als zodanig maar slechts voor een specifiek deel, namelijk de uitbreiding van het gebruik van het circuitterrein naar maximaal 12 UBO-dagen.

De natuurvergunningen uit 2011 en 2015 zijn onherroepelijk. Dit betekent, zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, dat in deze procedure wordt uitgegaan van de rechtmatigheid van die vergunningen. De Afdeling kan in deze procedure dus niet beoordelen of het college in 2011 en 2015 kon volstaan met het verlenen van een natuurvergunning voor een uitbreiding van het maximum aantal UBO-dagen of dat er toen een natuurvergunning had moeten worden verleend voor het gebruik van het gehele circuitterrein, zoals Stichting Rust bij de Kust en anderen betogen.

- Wat was toegestaan in de referentiesituatie?

6.6. De Afdeling stelt voorop dat de toestemmingen zijn verleend voor een bestaand circuit waar doorlopend (grootschalige) auto- en motorsportactiviteiten hebben plaatsgevonden. In de toestemmingen in de referentiesituatie is een jaarrond gebruik van het circuitterrein toegestaan voor diverse auto- en motorsportactiviteiten en andere (grootschalige) publieksevenementen, waarbij de maximale geluidsniveaus niet gelden op de 12 zogenoemde UBO-dagen. Dit betekent dat de vraag hoeveel dagen het circuitterrein in de referentiesituatie feitelijk gebruikt werd voor auto- en motorsportactiviteiten en andere (grootschalige) evenementen niet van belang is voor het vaststellen van de referentiesituatie.

In de toestemmingen is niet vastgelegd welke specifieke races op de 12 UBO-dagen moeten plaatsvinden. Weliswaar stellen Stichting Rust bij de Kust terecht dat er sinds de vergunningverlening in 1997 feitelijk geen F1-race is verreden op het circuitterrein, maar dat is op grond van de toestemmingen in de referentiesituatie in beginsel wel mogelijk. Het college en CPZ hebben op de zitting overigens toegelicht dat in periode tussen 1997 en 2019 jaarlijks grootschalige publieksevenementen plaatsvonden op het circuitterrein. Tijdens een aantal van deze evenementen, zoals de Historic Grand Prix en de Jumbo Race Dagen zijn op het circuitterrein ook races verreden waaraan F1-auto's of vergelijkbare auto's hebben deelgenomen.

- Het arrest AquaPri

6.7. Voor zover Stichting Rust bij de Kust en MOB zich beroepen op het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 10 november 2022, C-278/21, ECLI:EU:C:2022:864 (AquaPri) en betogen dat de referentiesituatie in dit geval niet zonder meer aan de vigerende toestemmingen kon worden ontleend, overweegt de Afdeling als volgt.

De Afdeling volgt dit betoog niet. De Afdeling constateert dat de vergunning, zoals op 25 oktober 2019 aan CPZ is verleend, voorziet in een voortzetting van het project maar ook dat de activiteiten op het circuitterrein die in de referentiesituatie zijn toegestaan, zijn verminderd. Zoals onder 8.3-8.7 verder wordt toegelicht, is namelijk sprake van een forse beperking van de toegestane stikstofdepositie ten opzichte van de referentiesituatie. Deze beperking omvat ongeveer 40% van de toegestane depositie in de referentiesituatie.

Ook constateert de Afdeling dat er bij het circuitterrein weliswaar geen passende beoordeling is gemaakt van de volledige referentiesituatie - in 2011 en 2015 is immers alleen een wijziging van de referentiesituatie passend beoordeeld -, maar er was wel al toestemming verleend voor het circuitterrein voordat de Habitatrichtlijn voor het Natura 2000-gebied



"Kennemerland-Zuid" in werking trad. Het circuitterrein is sindsdien jaarrond in gebruik geweest. Voor de eerdere toestemmingen voor het circuitterrein uit 1997, 2011 en 2015 is ook niet gebleken dat de beoordelingsverplichting van artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn niet is nagekomen.

Onder deze omstandigheden is het college in dit geval terecht tot de conclusie gekomen dat de aangevraagde situatie niet kan leiden tot significante gevolgen voor het Natura 2000-gebied "Kennemerland-Zuid". Reeds daarom is het in dit geval niet van belang of het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 10 november 2022, C-278/21, ECLI:EU:C:2022:864 (AquaPri) moet leiden tot een bijstelling van de wijze waarop de referentiesituatie wordt beoordeeld. De Afdeling zal hierna onder 8.3-8.7 toelichten waarom die vermindering van de stikstofdepositie zodanig groot is dat op voorhand duidelijk is dat er geen significante gevolgen zijn. De depositie in de referentiesituatie is weliswaar niet exact vastgesteld, maar dat hoefde, gelet op de vaststelling dat de vergunde situatie leidt tot een lagere stikstofdepositie dan die in de referentiesituatie is toegestaan, ook niet om deze conclusie te kunnen ondersteunen.

6.8. Naar het oordeel van de Afdeling is het college er terecht van uitgegaan dat de referentiesituatie een jaarrond gebruik van het circuitterrein voor diverse auto- en motorsportactiviteiten, andere (grootschalige) publieksactiviteiten en 12 UBO-dagen omvat. De rechtbank is in de overwegingen 9.1-9.6 van de uitspraak van 26 april 2022 tot hetzelfde oordeel gekomen.

De betogen slagen niet.

7. De Afdeling zal hierna bij de beoordeling of de stikstofdepositie in de vergunde situatie afneemt ten opzichte van de referentiesituatie uitgaan van een referentiesituatie die bestaat uit de combinatie van de revisievergunning uit 1997 en de natuurvergunningen uit 2011 en 2015.

Leidt de vergunde situatie al dan niet tot een toename van de stikstofdepositie ten opzichte van de referentiesituatie (interne saldering)?

8. Stichting Rust bij de Kust en anderen betogen dat niet vaststaat dat de stikstofemissie en -depositie in de vergunde situatie niet toenemen ten opzichte van de referentiesituatie.

Volgens hen heeft de rechtbank miskend dat het college de stikstofemissies van het circuitterrein in de referentiesituatie en vergunde situatie nauwkeurig(er) had moeten vaststellen om de vergunning te mogen verlenen, ook omdat de stikstofemissies in de vergunde situatie aanmerkelijk wijzigen ten opzichte van de referentiesituatie. Het is namelijk niet zeker dat in de vergunde situatie sprake is van minder stikstofemissies dan in de referentiesituatie. De rechtbank is bovendien ten onrechte uitgegaan van onbeperkte stikstofemissies in de referentiesituatie. Uit de aanvraag van CPZ en het besluit van 25 oktober 2019 blijkt dat daarvan geen sprake is, omdat CPZ en het college daarin zijn uitgegaan van emissies van ruim 10.750 kg NO<sub>x</sub>/jr in de referentiesituatie. De rechtbank heeft ook niet onderkend dat een verlaging van het aantal baandagen niet hoeft te leiden tot een afname van de stikstofemissies. Volgens Stichting Duinbehoud en Natuur- en Milieufederatie Noord-Holland had het college de stikstofemissies van het circuitterrein nauwkeurig kunnen vaststellen, omdat door de bedrijfsmatige exploitatie van het circuitterrein en eerdere vergunningverleningen een goede reconstructie kan worden gemaakt van het feitelijk baangebruik in de referentiesituatie en de stikstofemissie- en depositie die dit baangebruik veroorzaken.

De emissiefactoren en invoergegevens in het rapport van Peutz van 23 oktober 2019 dat ten grondslag ligt aan de vergunningverlening zijn volgens Stichting Rust bij de Kust en anderen bovendien niet juist, onder meer omdat zij niet representatief zijn voor het daadwerkelijke gebruik. Zij onderbouwen dit standpunt met het rapport van Apollon Milieu van 13 november 2020 en de nadere notities van 18 juni 2021 en 16 september 2021 en de rapporten van Hadron Consult van 29 juni 2020 en 25 mei 2021 die zij hebben overgelegd. Uit het rapport van Peutz van 23 oktober 2019 blijkt namelijk niet hoeveel ronden door welke categorie raceauto op de baan worden gereden. Ook is de gehanteerde emissiefactor van 3,2 g/km niet representatief voor de zwaarste categorieën racemotorvoertuigen zonder katalysator die tijdens UBO-dagen op de baan rijden. Het onderscheid tussen de verschillende categorieën emissiefactoren en de rijtijden per emissiefactor is echter essentieel om over de vergunning te kunnen beslissen. In het deskundigenverslag heeft de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (hierna: STAB) weliswaar geconcludeerd dat de emissies van het circuitterrein niet (exact) kunnen worden vastgesteld, maar dit hangt volgens Stichting Rust bij de Kust en anderen ermee samen dat er geen zorgvuldig onderscheid kan worden gemaakt tussen de emissies van race-auto's met en zonder katalysator en hierover geen zorgvuldige onderzoeken zijn overgelegd. Of een raceauto een katalysator heeft, is namelijk een zeer bepalende factor bij het optreden van stikstofemissies. De emissies van F1-auto's zijn echter geheel niet in de berekeningen van de stikstofemissies van het circuitterrein betrokken, terwijl daarover informatie beschikbaar is en die emissies veel hoger zijn dan door het college is verondersteld. In dit verband wijzen Stichting Duinbehoud en Natuur- en Milieuvereniging Noord-Holland erop dat er jarenlang minder auto- en motorsportactiviteiten en races met (race)auto's zonder katalysator op het circuitterrein hebben plaatsgevonden. De vergunningverlening voor een F1-race - waaraan raceauto's zonder katalysator deelnemen - leidt echter ertoe dat de stikstofemissies en -deposities toenemen. Ook wijzen Stichting Rust bij de Kust en MOB erop dat de emissies van het bezoekersverkeer een factor 3 hoger had moeten worden vastgesteld, zodat de stikstofdepositie 1,2 mol is. Zij betogen verder dat Peutz in het rapport van 19 november 2021 ten onrechte geen worst case beoordeling van de stikstofemissies heeft gemaakt en dat dit rapport geen onderdeel is van de oorspronkelijke vergunningaanvraag. Bovendien is met de rapporten van Apollon Milieu en Hadron Consult aangetoond dat zowel de voortoets die ten grondslag ligt aan de vergunningverlening als de passende beoordeling die in 2010 is opgesteld ondeugdelijk zijn, omdat de beide beoordelingen op dezelfde gebrekkige berekeningen zijn gebaseerd.

Doordat het college de stikstofemissies niet nauwkeurig heeft vastgesteld, is volgens hen ook niet duidelijk welke gevolgen de vergunningverlening heeft voor het Natura 2000-gebied, in het bijzonder het habitatype "grijze duinen", ten opzichte van de referentiesituatie.

Stichting Rust bij de Kust en anderen betogen dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het project niet vergunningplichtig is als er sprake is van interne saldering. Als er voor het project een vergunning nodig is, zoals het college in dit geval heeft aangenomen, vinden zij dat er voor het project een passende beoordeling had moeten worden gemaakt en dat dit ten onrechte niet is gebeurd.

8.1. Het college vindt dat de stikstofemissie en -depositie in de vergunde situatie niet toeneemt ten opzichte van de referentiesituatie. Nu in de referentiesituatie onbeperkt jaarrond gebruik van het circuitterrein is toegestaan en dit gebruik in de vergunde situatie is beperkt, en waarbij CPZ aan voorschriften over het baangebruik en het emissieplafond is gebonden, is evident dat de stikstofemissie en -depositie in de vergunde situatie altijd minder zijn dan de emissies en deposities in de referentiesituatie. Een (exacte) berekening van de stikstofemissie en -depositie heeft in zoverre geen toegevoegde waarde. Ook is niet van

belang of de berekeningen van Peutz geheel accuraat zijn. Voor het bepalen van de referentiesituatie is volgens het college bovendien niet de feitelijke situatie, maar de vergunde situatie van belang. In de referentiesituatie is niet uitgegaan van een onbeperkte hoeveelheid emissie, maar van de emissies die op grond van de eerder verleende vergunningen voor het gebruik van het circuit maximaal op het circuitterrein kunnen plaatsvinden. Een reconstructie van het feitelijk baangebruik van de afgelopen jaren is daarom niet van belang voor de vraag of er door de vergunningverlening significante gevolgen kunnen optreden.

Voor zover Stichting Rust bij de Kust en anderen betogen dat de emissiekentallen en de invoergegevens in het rapport van Peutz van 23 oktober 2019 niet kloppen, wijst het college erop dat CPZ naar aanleiding van het deskundigenverslag van de STAB een nadere berekening heeft overgelegd waarin de referentiesituatie is aangepast. Uit deze berekening blijkt dat de referentiesituatie altijd leidt tot meer stikstofdepositie dan de vergunde situatie, zelfs als de emissies op de uitgangspunten die de STAB heeft gebruikt zouden worden gebaseerd. De emissie in de referentiesituatie wordt weliswaar kleiner dan verondersteld als dezelfde uitgangspunten worden toegepast, maar de omvang daarvan is nog steeds toereikend om te kunnen concluderen dat in de vergunde situatie geen sprake is van grotere effecten op een Natura 2000-gebied dan in de referentiesituatie. Daarnaast verwijst het college naar het rapport van Peutz van 19 november 2021 waarin een feitelijke vergelijking is gemaakt tussen de stikstofemissies van het F1-evenement en de Jumbo Racedagen. Omdat in die berekening een differentiatie is aangebracht tussen de raceklassen, kan volgens het college worden geconcludeerd dat er geen aanwijzingen zijn dat de gemiddelde kentallen die Peutz eerder heeft gehanteerd inaccuraat of onjuist zijn.

8.2. De Afdeling stelt vast dat tussen partijen niet in geschil is dat de emissies in de referentiesituatie van ruim 10.750 kg NO<sub>x</sub>/jr een inschatting zijn van de gevolgen van de vergunde mogelijkheden, maar zij zijn verdeeld over de juistheid van de emissiefactoren en invoergegevens die aan de berekeningen voor de aangevraagde situatie en de referentiesituatie ten grondslag liggen. Als de emissiefactoren en invoergegevens niet kloppen, staat volgens Stichting Rust bij de Kust en anderen namelijk niet met zekerheid vast dat de emissies in de vergunde situatie daadwerkelijk lager zijn dan de referentiesituatie.

8.3. De Afdeling is van oordeel dat de rechtbank terecht heeft overwogen dat de emissies in dit geval niet exact hoeven te worden vastgesteld om te kunnen vaststellen of in de vergunde situatie sprake is van een toe- of afname van de emissies ten opzichte van de referentiesituatie. Er zijn in de natuurvergunning namelijk twee beperkingen opgenomen die ertoe leiden dat de emissies die op grond van deze vergunning zijn toegestaan niet de emissies in de referentiesituatie kunnen overschrijden en de vaststelling rechtvaardigen dat de emissies in de vergunde situatie lager zijn dan in de referentiesituatie.

In de eerste plaats is in de vergunning een emissieplafond van 6.124 kg NO<sub>x</sub>/jr vastgelegd waaraan CPZ zal moeten voldoen, terwijl in de referentiesituatie geen plafond was opgenomen. In de referentiesituatie geldt weliswaar geen emissieplafond, maar de stikstofemissies voor het jaarronde gebruik zijn geschat op ruim 10.750 kg NO<sub>x</sub>/jr. Het verschil van ruim 4.000 kg tussen de geschatte emissies in de referentiesituatie van 10.750 kg NO<sub>x</sub>/jr en het emissieplafond in de vergunde situatie, dat is vastgesteld op 6.124 kg NO<sub>x</sub>/jr, is zodanig groot dat op voorhand aannemelijk is dat ook zonder een exacte berekening van de emissies van het circuitterrein kan worden vastgesteld dat in de vergunde situatie sprake is van een afname ten opzichte van de referentiesituatie.

Weliswaar veronderstellen Stichting Rust bij de Kust en anderen dat er in de

referentiesituatie beperkingen zijn aan het gebruik van het circuit voor raceauto's, omdat F1-races niet kunnen worden verreden, waardoor de overschatting in de referentiesituatie zo groot kan zijn dat een exacte berekening een andere conclusie kan ondersteunen, maar die veronderstelling is onjuist. In de referentiesituatie zijn alleen beperkingen gesteld aan de maximale geluidbelasting. De maximale geluidbelasting mag op 12 UBO-dagen worden overschreden en die dagen zijn in de vergunde situatie ook de enige dagen waarop F1-races kunnen worden verreden.

Het voorgaande betekent overigens niet dat in de referentiesituatie is uitgegaan van een onbeperkte hoeveelheid emissies. Om de emissies in de referentiesituatie te kunnen vaststellen, is namelijk het destijds vergunde gebruik vergeleken met de races die volgens de racekalender van het circuit daadwerkelijk op het circuitterrein hebben plaatsgevonden en is er een bepaalde emissie aan deze activiteiten verbonden. De totale emissie van 10.750 kg NO<sub>x</sub>/jr is op de totale emissies van deze activiteiten gebaseerd.

In de tweede plaats is in vergunningvoorschrift 4 vastgelegd dat het gebruik van het circuitterrein vanaf 2021 voor niet-elektrische auto- en motorsportactiviteiten gedurende maximaal 337 dagen is toegestaan. Dat is 28 dagen minder dan het jaarronde gebruik dat in de referentiesituatie is toegestaan. Stichting Rust bij de Kust en anderen stellen weliswaar over de beperking van het aantal racedagen dat de referentiesituatie vanwege de noodzaak van het op- en afbouwen van de evenementen op het circuitterrein in feite ook een dergelijke beperking omvatte, maar omdat deze beperking in de referentiesituatie niet was vastgelegd kan niet worden uitgesloten dat een snellere op- en afbouwtijd tot meer racedagen kon leiden, met alsnog een hogere uitstoot dan met de natuurvergunning is toegestaan. Zoals op de zitting door CPZ is toegelicht, is aannemelijk dat andere evenementen dan een F1-race een snellere op- en afbouwtijd kunnen hebben.

Bij een (dreigende) overschrijding van het maximum aantal dagen dat het circuitterrein mag worden gebruikt of van het emissieplafond door de F1-race zal dus een keuze moeten worden gemaakt welke (andere) races en evenementen al dan niet op het circuitterrein kunnen plaatsvinden en/of emissies van andere races of evenementen verminderd kunnen worden. Die keuze is echter aan CPZ.

8.4. Voor beantwoording van de vraag of op basis van deze twee beperkingen van het gebruik van het circuitterrein daadwerkelijk vaststaat dat de emissies van het circuit niet kan toenemen, moeten de beperkingen in onderlinge samenhang worden bekeken. Zelfs als het baangebruik jaarlijks met 28 racedagen wordt beperkt, zou het immers mogelijk kunnen zijn dat er in de vergunde situatie meer stikstofemissie optreedt dan in de referentiesituatie. Dit zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn als er in de resterende 337 dagen, waaronder 12 UBO-dagen, een groot aantal (grootschalige) auto- en motorsportactiviteiten of evenementen op het circuitterrein kunnen worden georganiseerd die in totaal voor hogere emissies zorgen dan in de referentiesituatie was toegestaan.

8.5. Een nauwkeurige beoordeling van de juistheid van de geschatte emissie in de referentiesituatie is in het geval van het circuitterrein daarom pas relevant als een precieze berekening van deze emissies kan aantonen dat in de referentiesituatie sprake is van minder stikstofemissies dan in de vergunde situatie. Omdat in de vergunde situatie uitsluitend de omstandigheid speelt dat een aanpassing van het circuit nodig was voor het feitelijk mogelijk maken van een F1-race, binnen de grenzen van het maximum van 12 UBO-dagen, vindt de Afdeling in dit geval van belang om vast te stellen of het laten plaatsvinden van een F1-race ertoe zou kunnen leiden dat de stikstofemissies van het circuitterrein zoveel hoger worden in vergelijking met een andere race op een UBO-dag dan de emissies van de F1-race

vergelijkbaar zijn met de totale emissies van het circuitterrein op 28 racedagen. Als hiervan namelijk geen sprake kan zijn, dan kan een gewijzigde exacte bepaling van de emissies in de referentiesituatie, waar Stichting Rust bij de Kust en anderen voor pleiten, er niet toe leiden dat de vergunde situatie een toename van de stikstofdepositie veroorzaakt ten opzichte van die referentiesituatie.

8.6. Gelet op de stukken die zijn overgelegd en wat op de zitting is besproken, komt de Afdeling tot de conclusie dat een F1-race niet meer stikstofemissie veroorzaakt dan een race die in de referentiesituatie al mocht worden gehouden op de 12 toegestane UBO-dagen. De redenen hiervoor zijn als volgt.

In de eerste plaats zal er, zoals CPZ op de zitting heeft toegelicht, een ander grootschalig (race)evenement op het circuitterrein worden georganiseerd als de F1-race niet kan doorgaan, zoals de Jumbo Racedagen of een met de Zandvoort Race Classics (voorheen: Historic Grand Prix) vergelijkbare race. Dit is volgens CPZ ook toegestaan in de referentiesituatie.

In de tweede plaats heeft Peutz naar aanleiding van het deskundigenverslag van de STAB het rapport van 19 november 2021 opgesteld waarin een nadere, meer gedifferentieerde, berekening is gemaakt van de stikstofemissies van het baangebruik in de vergunde situatie en van de F1-race. Bij deze berekeningen zijn de volgende twee gegevens in het bijzonder van belang.

De toestemmingen in de referentiesituatie voorzien in 12 UBO-dagen waarop grootschalige race-evenementen gehouden kunnen worden. Uit het rapport volgt dat de evenementen die in de afgelopen jaren op deze dagen op het circuitterrein zijn georganiseerd op zichzelf een vergelijkbare uitstoot als of zelfs een hogere uitstoot hebben dan een F1-race. Zo zijn de emissies van het baangebruik en de totale emissievracht van de F1-race op het circuitterrein lager dan bij de Zandvoort Race Classics. De totale emissievracht en de emissie van het baangebruik van de F1-race zijn volgens het rapport in een worst case scenario namelijk 546 kg NOx en 324 kg NOx, terwijl de totale emissievracht van de Zandvoort Race Classics ongeveer 848 kg is.

Daarnaast wordt zowel tijdens de F1-race als de Zandvoort Race Classics een programma verreden met F1-auto's. Tijdens de Zandvoort Race Classics worden echter ook races verreden met historische F1-auto's zonder katalysator, waardoor ook los van de exacte juistheid van de berekeningen dit race-evenement op de huidige kalender van het circuitterrein tot de hoogste emissies leidt. Het is immers aannemelijk dat de historische F1-auto's een hogere uitstoot veroorzaken dan de huidige F1-auto's die aan een F1-race deelnemen, zodat ook aannemelijk is dat een F1-race niet een hogere uitstoot kan veroorzaken dan de Zandvoort Race Classics.

8.7. Naar het oordeel van de Afdeling is het college er daarom terecht van uitgegaan dat het gebruik van het circuitterrein in de vergunde situatie niet leidt tot een toename van stikstofdepositie ten opzichte van de referentiesituatie, zodat er geen significante gevolgen zijn voor het Natura 2000-gebied "Kennemerland-Zuid". Het college had de emissies niet nauwkeurig hoeven vast te stellen. De rechtbank is in de overwegingen 12.1-12.7 van de uitspraak van 26 april 2022 tot hetzelfde oordeel gekomen.

De betogen slagen niet.

Was het college bevoegd om de vergunning te verlenen?

9. Stichting Rust bij de Kust en anderen betogen dat de rechtbank, nadat was vastgesteld dat

de stikstofdepositie in de aangevraagde situatie afneemt ten opzichte van de referentiesituatie, niet heeft onderkend dat het college ten tijde van het besluit op bezwaar van 27 februari 2020 niet bevoegd was om de vergunning op grond van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb aan CPZ te verlenen. Er gold toen niet langer een vergunningplicht voor een project als dit, dat geen significante gevolgen heeft. Zij verwijzen hiervoor naar de uitspraak van de Afdeling van 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71.

CPZ heeft op dit punt voorwaardelijk incidenteel hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak van de rechtbank. Als het betoog van Stichting Rust bij de Kust en anderen slaagt, is het voorwaardelijk incidenteel hoger beroep van CPZ ook gegrond.

9.1. CPZ heeft op 26 september 2019 een vergunning aangevraagd voor het in gebruik hebben van het circuitterrein en het uitvoeren van werkzaamheden voor een aantal wijzigingen op het circuitterrein. Het college heeft deze vergunning destijds op grond van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb verleend, omdat door de beperkingen aan het baangebruik en de stikstofemissies in de aangevraagde situatie sprake is van minder stikstofdepositie dan in de referentiesituatie en dat de aangevraagde situatie daarom geen significante gevolgen heeft voor een Natura 2000-gebied. Toen het college het besluit op 25 oktober 2019 nam, gold voor projecten waarbij sprake is van interne saldering ten opzichte van de referentiesituatie een vergunningplicht. Deze vergunning kon op basis van een belangenafweging worden verleend - de zogenoemde verslechteringsvergunning - en een passende beoordeling was niet nodig.

Met de inwerkingtreding van de Spoedwet aanpak Stikstof op 1 januari 2020 is onder meer artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb gewijzigd. Projecten die geen significante gevolgen kunnen hebben, zoals in dit geval omdat zij niet leiden tot een toename van stikstofdepositie ten opzichte van de referentiesituatie, zijn hierdoor niet langer vergunningplichtig. De Afdeling verwijst hiervoor ook naar haar uitspraak van 21 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71, overwegingen 17.2 en 17.3.

9.2. Het college heeft op 27 februari 2020 het besluit op bezwaar genomen. Zoals onder 9.1 staat, is de vergunningplicht voor een wijziging of uitbreiding van een bestaande activiteit die ten opzichte van de referentiesituatie niet leidt tot een toename van stikstofdepositie sinds 1 januari 2020 vervallen. De Afdeling heeft onder 8.3-8.7 vastgesteld dat het college terecht het standpunt heeft ingenomen dat de aangevraagde situatie door de beperkingen aan het baangebruik en de stikstofemissies van het circuitterrein, niet leidt tot een toename van de stikstofdepositie ten opzichte van de referentiesituatie. Het college was dus op het moment dat het besliste op het bezwaar niet meer bevoegd om voor de aangevraagde situatie een vergunning te verlenen.

Dit betekent dat de rechtbank had moeten concluderen dat het college de aanvraag voor de vergunning bij het besluit op bezwaar alsnog vanwege het vervallen van de vergunningplicht had moeten afwijzen. De aangevallen uitspraak moet worden vernietigd. Doende wat de rechtbank had behoren te doen, zal de Afdeling de beroepen van Stichting Natuurbelang Amsterdamse Waterleidingduinen, MOB, Stichting Duinbehoud, Vereniging Natuur- en Milieufederatie Noord-Holland en Stichting Rust bij de Kust alsnog gegrond verklaren en het besluit op bezwaar van 27 februari 2020 vernietigen. De Afdeling zal het besluit van 25 oktober 2019 - waarin het emissieplafond en de beperking van het aantal racedagen ook is opgenomen - overigens niet herroepen, maar laat dit, in aanmerking genomen hetgeen onder 10 tot en met 10.2 wordt overwogen, aan het college.

De Afdeling komt door deze vernietiging van de aangevallen uitspraak en het besluit van 27

februari 2020 niet toe aan de inhoudelijke beoordeling van de overige hoger beroepsgronden van Stichting Rust bij de Kust en anderen - die onder meer zijn gericht tegen toepassing van artikel 6:22 van de Awb door de rechtbank en tegen het oordeel van de rechtbank over de handhaafbaarheid van vergunningvoorschrift 5 - en het incidenteel hoger beroep van het college.

10. Partijen hebben op de zitting aangegeven dat onder meer vanuit een oogpunt van rechtszekerheid, het belang van de natuur en het algemeen belang wenselijk is om de vergunning voor het circuitterrein in stand te houden. De vergunning voorziet door voorschriften 4 en 5 bij de vergunning immers in een beperking van het gebruik van het circuitterrein. Een goede rechtswerking van deze voorschriften waarborgt enerzijds dat het emissieplafond niet wordt overschreden, dat de stikstofdepositie niet toeneemt ten opzichte van de referentiesituatie en dat handhavend kan worden opgetreden als CPZ deze voorschriften niet naleeft, terwijl CPZ anderzijds de exploitatie van het circuitterrein in de gewenste omvang kan voortzetten.

10.1. De Afdeling is zich ervan bewust dat het vervallen van de vergunningplicht gevolgen heeft voor partijen en de natuurwaarden en tot meer rechtsonzekerheid kan leiden. Het college heeft met de vergunningverlening immers beoogd om beperkingen aan het gebruik en de emissies van het circuitterrein te stellen. De aanvraag van CPZ van 26 september 2019 bevat deze beperkingen ook en zijn voor het college onder meer aanleiding geweest om medewerking te verlenen aan het project. Op grond van de nu geldende wetgeving in de Wnb is het echter niet mogelijk om de natuurvergunning voor het circuitterrein in stand te laten. De wetgever heeft het voornemen geuit om projecten waarbij sprake is van interne saldering per 1 januari 2024 weliswaar weer vergunningplichtig te maken, maar de keuze om dit te doen en de wijze waarop is aan de wetgever.

10.2. De Afdeling merkt echter op dat het college op de zitting heeft aangegeven dat een eventuele vernietiging van het besluit op bezwaar van 27 februari 2020 aanleiding kan geven om, in afwachting van deze wetswijziging, op een andere wijze de natuurwaarden van het Natura 2000-gebied te beschermen terwijl de exploitatie van het circuitterrein wordt voortgezet. Het college overweegt om CPZ op grond van artikel 2.4 van de Wnb onder meer te verplichten om preventieve of herstelmaatregelen te treffen of om de activiteiten op het circuitterrein overeenkomstig de daarbij gegeven voorschriften uit te voeren om de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied te waarborgen. De milieuorganisaties hebben bovendien een verzoek om actualisatie van de vergunning ingediend, zo bleek op de zitting.

Die nadere besluitvorming leidt eventueel tot nieuwe primaire besluiten. Om het college de gelegenheid te geven om de besluitvorming hierover af te stemmen met het nieuw te nemen besluit op bezwaar in deze procedure zal de Afdeling het primaire besluit niet herroepen.

#### Conclusie

11. De hoger beroepsgronden van Stichting Rust bij de Kust en anderen over de referentiesituatie en de stikstofdepositie van het circuitterrein slagen niet. Dit betekent dat zij op deze punten geen gelijk krijgen.

De Afdeling heeft onder 8.3-8.7 echter vastgesteld dat het verschil tussen de stikstofdepositie in de referentiesituatie en de aangevraagde situatie zodanig groot is dat de aangevraagde situatie niet tot significante effecten voor het Natura 2000-gebied "Kennemerland-Zuid" kan leiden. Stichting Rust bij de Kust en anderen en CPZ hebben

daarom gelijk dat er ten tijde van het besluit op bezwaar van 27 februari 2020 geen vergunning meer nodig was voor het gebruik van het circuitterrein op de wijze zoals CPZ heeft aangevraagd. Zoals de Afdeling onder 9-9.2 heeft vastgesteld, was er ten tijde van het besluit op bezwaar van 27 februari 2020 namelijk geen wettelijke grondslag op grond waarvan het college de natuurvergunning aan CPZ kon verlenen. Vanwege het vervallen van de vergunningplicht had het college in de bezwaarfase de aanvraag van CPZ alsnog moeten afwijzen.

De hoger beroepen van Stichting Rust bij de Kust, MOB, Stichting Duinbehoud en Vereniging Natuur- en Milieufederatie Noord-Holland zijn hierdoor gegrond. Ook het voorwaardelijk incidenteel hoger beroep van CPZ is gegrond. De uitspraak van de rechtbank van 26 april 2022 en het besluit van 27 februari 2020 moeten worden vernietigd. De Afdeling zal niet ingaan op de overige beroepsgronden en het incidenteel hoger beroep dat het college tegen de uitspraak van de rechtbank heeft ingesteld.

De Afdeling herroept het primaire besluit van 25 oktober 2019 niet, maar laat dit aan het college, dat een nieuw besluit op de bezwaren zal moeten nemen met inachtneming van deze uitspraak. CPZ kan de exploitatie van het circuitterrein voortzetten.

#### Proceskosten

12. Het college moet de proceskosten van Stichting Rust bij de Kust en MOB in hoger beroep en CPZ in incidenteel hoger beroep vergoeden. De door Stichting Rust bij de Kust en MOB opgegeven deskundigenkosten komen niet voor vergoeding in aanmerking, omdat hun hoger beroepsgronden die met de betreffende deskundigenrapporten zijn onderbouwd niet slagen.

Het college hoeft geen proceskosten van Stichting Duinbehoud en Natuur- en Milieufederatie Noord-Holland te vergoeden, omdat daar in hoger beroep niet om is verzocht.

12.1. Omdat de Afdeling de uitspraak van de rechtbank vernietigt, moet het college ook de proceskosten van Stichting Natuurbelang Amsterdamse Waterleidingduinen, MOB en CPZ in beroep vergoeden.

Het college hoeft niet de proceskosten van Stichting Duinbehoud, Vereniging Natuur- en Milieufederatie Noord-Holland en Stichting Rust bij de Kust te vergoeden, omdat de door hen opgegeven deskundigenkosten niet voor vergoeding in aanmerking komen.

#### Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de hoger beroepen van Stichting Rust bij de Kust, Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A., Stichting Duinbehoud en Vereniging Natuur- en Milieufederatie Noord-Holland en Exploitatie Circuit Park Zandvoort B.V. gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 26 april 2022 in zaken nrs. 20/2118, 20/2174 en 20/2184;

III. verklaart de bij de rechtbank door Stichting Natuurbelang Amsterdamse Waterleidingduinen, Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A., Stichting Duinbehoud en Vereniging Natuur- en Milieufederatie Noord-Holland ingestelde beroepen gegrond;

IV. vernietigt het besluit van 27 februari 2020 van het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland met kenmerk 1307163/1359999;



V. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland tot vergoeding van bij:

- Stichting Rust bij de Kust en Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A. in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.537,51, waarvan € 2.511,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, en met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen het bestuursorgaan aan zijn verplichting heeft voldaan;
- Exploitatie Circuit Park Zandvoort B.V. in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.092,50, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A. in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.092,50, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- Stichting Natuurbelang Amsterdamse Waterleidingduinen in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.092,50, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- Exploitatie Circuit Park Zandvoort B.V. in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.674,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VI. gelast dat het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland aan:

- Stichting Rust bij de Kust en Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A. het door hun betaalde griffierecht ten bedrage van € 548,00 voor de behandeling van het hoger beroep vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen het bestuursorgaan aan zijn verplichting heeft voldaan;
- Stichting Duinbehoud en Vereniging Natuur- en Milieufederatie Noord-Holland het door hun betaalde griffierecht ten bedrage van € 548,00 voor de behandeling van het hoger beroep vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen het bestuursorgaan aan zijn verplichting heeft voldaan;
- Stichting Natuurbelang Amsterdamse Waterleidingduinen het door haar betaalde griffierecht ten bedrage van € 354,00 voor de behandeling van het beroep vergoedt;
- Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A. het door haar betaalde griffierecht ten bedrage van € 354,00 voor de behandeling van het beroep vergoedt;
- Stichting Duinbehoud,

Vereniging Natuur- en Milieufederatie Noord-Holland, Stichting Rust bij de Kust het door haar betaalde griffierecht ten bedrage van € 354,00 voor de behandeling van het beroep vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen het bestuursorgaan aan zijn verplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. J.E.M. Polak, voorzitter, en mr. G.T.J.M. Jurgens en mr. P.H.A. Knol, leden, in tegenwoordigheid van mr. B.J.A. Pellegrom, griffier.

w.g. Polak  
voorzitter

w.g. Pellegrom

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 5 juli 2023

723-975

## **BIJLAGE**

Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (Habitatrichtlijn)

Artikel 6, derde lid, luidt:

"Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden."

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 6:22 luidt:

"Een besluit waartegen bezwaar is gemaakt of beroep is ingesteld, kan, ondanks schending van een geschreven of ongeschreven rechtsregel of algemeen rechtsbeginsel, door het orgaan dat op het bezwaar of beroep beslist in stand worden gelaten indien aannemelijk is dat de belanghebbenden daardoor niet zijn benadeeld."

Wet natuurbescherming (Wnb)

Hoofdstuk 2. Natura 2000-gebieden

§ 2.2 Instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen

Artikel 2.4 luidt:

"1. Gedeputeerde staten leggen, indien dat nodig is voor een Natura 2000-gebied, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen, aan degene die in hun provincie een handeling verricht of het voornemen daartoe heeft een verplichting op om:

- a. informatie over de handeling te verstrekken;
- b. de nodige preventieve of herstelmaatregelen te treffen;
- c. de handeling overeenkomstig daarbij gegeven voorschriften uit te voeren, of
- d. de handeling niet uit te voeren of te staken.

2. Ingeval in het belang van de bescherming van een Natura 2000-gebied een onverwijld tenuitvoerlegging van een besluit als bedoeld in het eerste lid noodzakelijk is, kunnen gedeputeerde staten het besluit bekendmaken door mondelinge mededeling aan degene die de handeling verricht of het voornemen daartoe heeft. Gedeputeerde staten stellen het besluit zo spoedig mogelijk alsnog op schrift en zenden dit toe of reiken dit uit aan de

belanghebbenden.

3. Provinciale staten stellen, indien dat nodig is voor een Natura 2000-gebied, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen, ten aanzien van categorieën van handelingen bij verordening regels, houdende verplichtingen als bedoeld in het eerste lid. Ten aanzien van deze handelingen geven gedeputeerde staten geen toepassing aan het eerste lid.

4. Het is verboden te handelen in strijd met een verplichting als bedoeld in het eerste of derde lid."

#### § 2.3 Beoordeling van plannen en projecten

Artikel 2.7, tweede lid, luidt:

"Het is verboden zonder vergunning van gedeputeerde staten een project te realiseren dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied."

Artikel 2.7, tweede lid, zoals dat tot 1 januari 2020 luidde:

"Het is verboden zonder vergunning van gedeputeerde staten projecten te realiseren of andere handelingen te verrichten die gelet op de instandhoudingsdoelstellingen voor een Natura 2000-gebied de kwaliteit van de natuurlijke habitats of de habitats van soorten in dat gebied kunnen verslechteren of een significant verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor dat gebied is aangewezen."

#### Hoofdstuk 5. Vrijstellingen, beschikkingen en verplichtingen

Artikel 5.4, eerste en tweede lid, luidt:

"1. Een bij of krachtens deze wet verleende vergunning of ontheffing kan worden ingetrokken of gewijzigd indien:

a. de houder van een vergunning, onderscheidenlijk ontheffing in strijd handelt met de hem verleende vergunning, onderscheidenlijk ontheffing of de daaraan verbonden voorschriften of beperkingen;

b. de gegevens op grond waarvan de vergunning, onderscheidenlijk ontheffing is verleend zodanig onjuist of onvolledig blijken te zijn dat, waren de juiste gegevens bekend geweest, een andere beslissing zou zijn genomen;

c. de vergunning, onderscheidenlijk ontheffing in strijd met wettelijke voorschriften is verleend, of

d. de omstandigheden sedert het tijdstip waarop de vergunning, onderscheidenlijk ontheffing is verleend zodanig zijn gewijzigd, dat deze niet, niet zonder beperkingen of voorwaarden, of onder andere beperkingen of voorwaarden zou zijn verleend, indien deze omstandigheden op het tijdstip waarop de vergunning, onderscheidenlijk ontheffing is verleend zouden hebben bestaan.

2. Een vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, wordt in elk geval ingetrokken of gewijzigd indien dat nodig is ter uitvoering van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn."

Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (Habitatrichtlijn)

Artikel 6, tweede en derde lid, luidt:

"2. De lidstaten treffen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van de soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben;

3. Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden."

Voorschriften bij besluit van 25 oktober 2019

"4. In 2019 is het gebruik van het circuit (de racebaan) voor niet-elektrische auto- en motorsportactiviteiten gedurende maximaal 242 dagen toegestaan.

In 2020 is gebruik van het circuit (de racebaan) voor niet-elektrische auto- en motorsportactiviteiten gedurende maximaal 280 dagen toegestaan.

Vanaf 2021 is gebruik van het circuit (de racebaan) voor niet-elektrische auto- en motorsportactiviteiten gedurende maximaal 337 dagen toegestaan.

5. Conform stikstofberekening is de maximale jaarvracht beperkt tot 6.134 kg NOx/jr. Ter zake wordt jaarlijks vóór 1 februari een rapportage van het voorgaande jaar aan de Omgevingsdienst Noord-Holland Noord aangeboden onder vermelding van ons kenmerk OD.292848."

Voorschrift 5, zoals gewijzigd bij besluit van 27 september 2020

"5. Conform stikstofberekening is de maximale jaarvracht beperkt tot 6.134 kg NOx/jr.

Met ingang van 2021 dient vergunninghouder jaarlijks vóór 1 februari een rapportage van de emissie en bijbehorende depositie van alle gebruikte mobiele bronnen over het voorgaande jaar aan de Omgevingsdienst Noord-Holland Noord aan te bieden onder vermelding van ons kenmerknummer OD.292848.

Er dient binnen de inrichting een logboek te worden bijgehouden van een:

a. registratie van het aantal (niet-elektrische) auto's dat het circuit gebruikt, waarin onderscheid is gemaakt tussen auto's met en auto's zonder katalysator;

b. registratie van de maximaal 50 dagen openstelling van de nog aan te leggen ontsluitingsweg voor niet-elektrisch gemotoriseerd verkeer;

c. registratie van de daadwerkelijke aantallen vliegtuigbewegingen van helikopters, ten behoeve van het Circuit Zandvoort;

waarbij de registratie op verzoek van de toezichthouder moet kunnen worden overgelegd."

