

Aan: Rechtbank Den Haag
sector Bestuursrecht
Postbus 20302
2500 EH DEN HAAG

Betreft: toelichting beroep vergunningbesluit Wet natuurbescherming GS Zuid
Holland renovatie Binnenhof te Den Haag
Mijn kenmerk: AE215/HhBin
Uw kenmerk: 24/1965

Den Haag, 10 april 2024

Edelachtbare heer, vrouwe,

Namens cliënte Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A. (MOB) te Nijmegen is beroep ingediend vanwege het vergunningbesluit van GS van Zuid Holland d.d. 24 januari 2024 krachtens de Wet Natuurbescherming voor de renovatiewerkzaamheden Eerste en Tweede Kamer, Raad van State en ministerie van Algemene Zaken, Binnenhof te Den Haag.

Hierbij worden de gronden voor het beroep ingediend.

U wordt genoemd dat reeds een beroep bij uw rechtbank aanhangig vanwege het betrokken project. Dit betreft een weigeringsbesluit handhaving door het betrokken provinciebestuur wegens het zonder de vereiste vergunning uitvoeren van een project. Die procedure is bij u bekend onder uw zaaknummer SGR 23/7427 Natuur.

Toelichting gronden beroep

De relevante feiten zijn betrekkelijk eenvoudig.

Het betreft de renovatie van overheidsgebouwen van het Binnenhof te Den Haag, en de mogelijke gevolgen daarvan voor wettelijk beschermde natuurwaarden.

Het geschil richt zich op de vraag of met het betrokken project de instandhoudingsdoelen van omliggende Natura 2000 gebieden in gevaar worden gebracht als gevolg van stikstofdeposities.

Het geschil beperkt zich daarmee tot de beoordeling van stikstofdeposities voor stikstofoverbelaste Natura 2000 waarden. Dit betreft met name (maar niet uitsluitend) Natura 2000 gebied Meijendel en Berkheide.

Het geschil beperkt zich hiermee tot gebiedsbescherming, en betreft niet ook soortenbescherming.

Geen verschil van mening bestaat over het gegeven dat met het de renovatie relevante stikstofemissies en deposities optreden, en die deposities meer omvatten dan op de referentiesituatie was toegestaan. Daaruit volgt dat geen sprake is van intern salderen. Er geldt onomstreden een vergunningplicht.

De depositietoename als gevolg van het aangevraagde project wordt niet ook gemitigeerd met extern salderen. Door de aanvrager en provincie wordt gesteld dat middels een passende beoordeling kan worden uitgesloten dat de betrokken instandhoudingsdoelen niet in gevaar worden gebracht.

De aanvraag noemt de volgende stikstofdeposities voor alle betrokken Natura 2000-gebieden. Voor Meijndel en Berkheide worden de hoogste deposities genoemd, wat het logische gevolg is van het feit dat dit het meest nabij gelegen Natura 2000 gebied betreft.

Tabel 1. Maximale stikstofdepositie op (naderend) overbelaste habitats in mol/ha/jaar op Natura 2000-gebieden.

Natura 2000-gebied	Projecteffect realisatiefase (mol/ha/jaar)
Meijndel & Berkheide	0,10
Westduinpark & Wapendal	0,07
Solleveld & kapittelduinen	0,04
Kennemerland-Zuid	0,01
Voornes Duin	0,01
Coepelduynen	0,01

In Meijndel & Berkheide zijn de volgende natuurtypen te onderscheiden, waarop het project volgens het provinciebestuur de volgende deposities zou veroorzaken.

Tabel 2. Overbelaste of naderend overbelaste habitattypen in het Natura 2000-gebied Meijndel & Berkheide.

Habitattype	Projecteffect realisatiefase (mol/ha/jaar)	Oppervlak waarop de KDW overschreden wordt (in %)
H2120, Witte duinen	0,04	0
H2130A, Grijze duinen (kalkrijk)	0,10	15
H2130B, Grijze duinen (kalkarm)	0,10	82
H2160, Duindoornstruwelen	0,06	0
H2180Abe, Duinbossen (droog), berken-eikenbos	0,08	78
H2180Ao, Duinbossen (droog), overig	0,10	77
H2180C, Duinbossen (binnenduintrand)	0,07	4
H2190B, Vochtige duinvalleien (kalkrijk)	0,08	0
H2190C, Vochtige duinvalleien (ontkalkt)	0,05	29
H3140, Kranswierwateren	0,02	100
Lg12 Zoom, mantel en droog struweel van de duinen	0,08	0

Voor de overige Natura 2000 gebieden zijn soortgelijke rekenuitkomsten opgesteld.

In alle gevallen stelt het provincie dat in geen geval de depositietoenames de instandhoudingsdoelen in gevaar brengen. Dit wordt gebaseerd op de stelling dat de betrokken natuurwaarden zich ondanks de overbelaste situatie in een voldoende staat van instandhouding bevinden en de bijdrage van het renovatieproject te klein is om relevante schade te veroorzaken.

De aanvraag

Blijkens het besluit zijn de volgende aanvraagdocumenten ingediend.

- Notitie 'Algemene toelichting', Rijksvastgoedbedrijf, 13 maart 2023 (ODH635257);
- Rapport 'Ecologische beoordeling stikstof renovatie Binnenhof, Den Haag', Waardenburg Ecology, 22-432, 13 februari 2023 (vervallen) (ODH635258);
- Notitie 'Stikstofdepositie renovatie Binnenhof', Royal HaskoningDHV, BF7965-MI-FN-230131-1604, 13 februari 2023 (vervallen) (ODH635259);
- AERIUS-projecteffectberekening van de realisatiefase van 1 februari 2023 met kenmerk RsRKqAhxVg4C (vervallen) (ODH639949).
- Samenvatting opgave aannemers Binnenhof, Royal HaskoningDHV (ODH662234);
- Emissies overzicht Binnenhof, Royal HaskoningDHV (ODH662236);
- Notitie 'Onderbouwing wegverkeer stikstofdepositieonderzoek Binnenhof', Royal HaskoningDHV, BF7965- IB-ME-230504-1151, 5 mei 2023 (ODH691199);
- AERIUS-projecteffectberekening van de realisatiefase van 12 juli 2023 met kenmerk RR34SnNkzMEK (ODH758003);
- Overzicht mobiele werktuigen en toelichting genomen maatregelen;
- Rapport 'Passende beoordeling stikstof renovatie Binnenhof, Den Haag', Waardenburg Ecology, 22-432, 13 juli 2023 (ODH758010);
- Notitie 'Stikstofdepositie renovatie Binnenhof', Royal HaskoningDHV, BF7965-MI-FN-230131-1604, 12 juli 2023 (ODH758018).
- AERIUS berekening realisatiefase van 20 november 2023 met kenmerk S6MytgtE45Eg (ODH908232) en Rapport 'Passende beoordeling stikstof renovatie Binnenhof, Den Haag', Waardenburg Ecology, 22-432, 12 januari 2024. Deze versie vervangt het gelijknamige rapport van 13 juli 2023 (ODH939021).

Het besluitdicium luidt:

- I. de aangevraagde vergunning te **verlenen**;
- II. de in het vervolg van dit besluit opgenomen voorschriften te verbinden aan deze vergunning;
- III. de aanvraag en de aanvullende gegevens van 7 april 2023, 26 april 2023, 4 juli 2023, 12 december 2023 en 12 januari 2024 onderdeel te laten zijn van deze vergunning
- IV. dat de vergunning en de hieraan verbonden voorschriften voor de renovatie van het Binnenhof geldig is tot en met 31 december 2028.

Kennisname van de aanvraag doet stellen dat de aanvraag uitsluitend betrekking heeft op de renovatie van het Binnenhof. De aanvraag heeft niet ook betrekking op het gebruik van het Binnenhof. De vergunning is geldig tot uiterlijk 31 december 2028. Dat moet kennelijk gelezen worden als de bevestiging dat de aanvraag en het besluit enkel betrekking heeft op de renovatie.

Onbetwist zal na de renovatie ook nog deposities optreden als gevolg van het betrokken project. De aanlegfase en gebruiksfase gelden als een gezamenlijk project. Het aanleg- of renovatiedeel wordt ondernomen om nadien de gebouwen weer als overheidsgebouwen in gebruik te nemen.

Nu kennelijk een vergunningplicht is vastgesteld en ook buiten het aanleg-deel ook relevante stikstofdeposities optreden met het gebruiksdeel, hadden de deposities als gevolg van het gebruiksdeel niet buiten beschouwing mogen blijven.

Niet kan met juistheid gesteld worden dat voor het gebruiksdeel geen vergunningplicht geldt omdat het gebruiksdeel maximaal een voortzetting zal zijn van het reeds eerder toegestane deel ten tijde van de betrokken aanwijzingsbesluiten. En daarom vergunningvrij.

Nu als gevolg van het renovatiedeel het project vergunningplichtig is geworden, is daarmee het gehele project vergunningplichtig geworden.

Nu de vergunning enkel betrekking heeft op de renovatie, en de vergunning geldend is tot uiterlijk 31 december 2028, is daarmee een onvolledige beoordeling gemaakt van het betrokken project.

Passende beoordeling

De conclusies van de passende beoordeling worden bestreden.

Meerdere stikstofgevoelige natuurwaarden verkeren in een slechte staat. De ecologische staat van meerdere natuurwaarden zijn onjuist - te gunstig - beschreven. Daarmee is een onjuiste omstandigheid genoemd om te stellen dat de bijdrage als gevolg van het project geen gevolgen heeft voor de instandhoudingsdoelen.

Dit betreft onder meer H2130B, Griuze duinen (kalkarm). Het bestuurscollege stelt:

De instandhoudingsdoelstellingen voor dit habitatype zijn verbetering van kwaliteit en vergroten van oppervlakte. De KDW van dit habitatype wordt op het volledige oppervlak van het habitatype overschreden. De vegetatiekundige kwaliteit van het habitatype is wisselend. De knelpunten zijn voornamelijk een te lage dynamiek en op verschillende plaatsen onvoldoende natuurlijke begrazing door konijnen. Het reguliere beheer bestaat uit begrazing en in mindere mate uit maaien en afvoeren. Aanvullend op het regulier beheer worden in Meijendel aanvullende maatregelen uitgevoerd om geaccumuleerde voedingsstoffen in de bodem (ontstaan door de hoge stikstofdepositie) af te voeren (bron: NDA). De tijdelijke projectbijdrage van maximaal 0,10 mol/ha/jaar doet geen afbreuk aan de effectiviteit van het beheer, de herstelmaatregelen en de huidige kwaliteit van het habitatype. De tijdelijke projectbijdrage heeft daarmee geen negatieve gevolgen voor de instandhoudingsdoelstelling van habitatype H2130B, Griuze duinen (kalkarm).

Wij onderschrijven de conclusie uit de passende beoordeling dat significant negatieve effecten door stikstofdepositie als gevolg van de projectbijdrage op habitatype H2130B, Griuze duinen (kalkarm) zijn uitgesloten.

Een soortgelijke overweging van het provinciebestuur over dit natuurtype in Westduinpark & Wapendal:

H2130B, Griuze duinen (kalkarm)

De instandhoudingsdoelstellingen voor dit habitatype zijn behoud van kwaliteit en oppervlak. De KDW van dit habitatype wordt op 86% van het totale oppervlak overschreden. De vegetatiekundige kwaliteit wordt overwegend als matig beoordeeld. Er worden verschillende maatregelen genomen om negatieve effecten op de vegetatie tegen te gaan, zoals het aanleggen van stuifplekken, terugzetten van bosranden, plaggen en aanpassingen in begrazing om negatieve effecten op de vegetatie tegen te gaan. Een tijdelijke projectbijdrage van maximaal 0,06 mol/ha/jaar doet niets af aan de effectiviteit van de maatregelen. Om deze reden is het uitgesloten dat de projectbijdrage negatieve gevolgen heeft voor de instandhoudingsdoelstellingen van het habitatype H2130B, Griuze duinen (kalkarm).

Wij onderschrijven de conclusie uit de passende beoordeling dat significant negatieve effecten door stikstofdepositie als gevolg van de projectbijdrage op habitatype H2130B, Griuze duinen (kalkarm) zijn uitgesloten.

Het gestelde is mede gebaseerd op de in opdracht van het provinciebestuur opgestelde natuurdoelanalyses voor deze gebieden.

Kennisname van de passende beoordeling - voor zover mogelijk, ernstig gehinderd door een ambtelijke afdeling die meent dat wetenschap in occulte sferen moet worden getrokken, zie hierna - doet vaststellen dat geen kennis is genomen van het advies van de ecologische autoriteit.

Ten tijde van het besluit was beschikbaar het EA-advies over Westduinpark & Wapendal. Over die Natuurdoelanalyse schrijft de EA:

Stikstof

De NDA gaat niet of slechts beperkt in op stikstof(depositie). Daaruit blijkt dat er voor sommige habitattypen een overschrijding is van de Kritische depositiewaarde (KDW). In de huidige situatie zijn er negatieve effecten te zien in de vegetatie die samen (kunnen) hangen met stikstofdepositie, zoals vermisting en verzuring. Dit kan veroorzaakt worden door accumulatie van stikstof in de bodemorganische stof gedurende de afgelopen decennia. Er is geen onderbouwing opgenomen die ingaat op de werkelijke stikstofdepositie op het gebied en de effecten hiervan, en ook de samenhang met overige drukfactoren. Ook de invloed die een voortdurende hoge stikstofdepositie heeft op de effectiviteit van maatregelen wordt niet beschreven en of hier rekening mee moet worden gehouden bij het uitwerken van aanvullende maatregelen. Het is bijvoorbeeld relevant om te weten wat de (belangrijke) bronnen van stikstof zijn. De Ecologische Autoriteit geeft hierbij nog mee dat er recent een aanpassing is gedaan van KRW, zie het kader voor meer informatie.

Gegeven de kritiek op de NDA's van het Zuid Hollandse provinciebestuur zijn de NDA's geen deugdelijke referentie voor de beoordeling van de ecologische kwaliteit van de betrokken natuurwaarden. Daaruit volgt dat geen deugdelijke basis wordt gegeven voor de stelling dat de depositietoenames geen relevante gevolgen kunnen hebben.

De conclusies in de passende beoordeling wordt niet gedragen door de beschikbare ecologische kennis. Ook hierom kan het besluit geen stand houden.

Voorschriften

Het vergunningbesluit bevat geen waarborgen dat niet meer dan de maximaal genoemde emissies en deposities optreden. Een methode ontbreekt om de werkelijke optredende emissies te kunnen vaststellen. Het provinciebestuur is niet in staat om op een realistische manier toe te zien op de werkelijk optredende emissies, inclusief de locatie van die emissies. Immers, de bronlocatie is van belang voor de optredende depositie.

Met de renovatiewerkzaamheden zijn onzekerheden gemoeid.

Rekening moet worden gehouden met onvoorziene werkzaamheden.

Bovendien leeft onzekerheid over de beschikbaarheid van elektrisch aangedreven werkmateriaal. Immers, de vraag naar elektrisch aangedreven werkmateriaal is veel groter dan de beschikbaarheid.

Nu het provinciebestuur geen voorschriften heeft gesteld zodat het kan toezien op de daadwerkelijk optredende emissies en deposities, ontbreekt daarmee de zekerheid dat de projectgerelateerde emissies beperkt zullen blijven tot de genoemde emissies en deposities.

Ook hierom kan het besluit geen stand houden.

Ter inzage legging stukken ontwerp- en definitief besluit

De wetenschappelijke referenties die ten grondslag liggen aan de passende beoordeling van Bureau Waardenburg zijn deels en geheel onleesbaar gemaakt.

Uit het ter inzage gelegde rapport Waardenburg bij het ontwerp-besluit:

Literatuur

[redacted] 2018. Herstel grijze duinen door reactiveren kleinschalige dynamiek. OBN223- DK. VBNE, Driebergen.

[redacted] 2020. Effectiveness of measures to mitigate high nitrogen deposition in dry habitats. Nieuwegein, BTO.

[redacted] 2014. Temporele variatie in stikstofdepositie: effecten op natuurwaarden. Notitie t.b.v. de Programmatische Aanpak Stikstof. Programmadirectie Natura 2000, Ministerie van Economische Zaken, Den Haag.

BIJ12, 2021. Handreiking Voortoets Stikstof. Versie dd. 23 februari 2021. BIJ12, Utrecht.

[redacted] (ed.). 2011. Review and revision of empirical critical loads and dose-response relationships, Coordination Centre for Effects, National Institute for Public Health and the Environment (RIVM), www.rivm.nl/cce.

[redacted] 2018. Verschil in effecten op natuur van gereduceerd versus geoxideert stikstof. *Lucht* (2018), 23-27.

[redacted] & [redacted] 2017. Beheerplan bijzondere natuurwaarden Meijendel & Berkheide 2016-2022. Arcadis.

[redacted] 2016. Assessing the effects of small increments of atmospheric nitrogen deposition (above the critical load) on semi- natural habitats of conservation importance. Natural England.

En uit het ter inzage gelegde rapport Waardenburg bij het definitieve besluit:

Literatuur

[redacted]

Ook in de tekst zijn referenties onleesbaar gemaakt.
Zie bijvoorbeeld bij Grijze Duinen, kalkarm :

Instandhoudingsmaatregelen (vraag 3 par 4.1)
Maatregelen om verstuiwing te initiëren en begrazing toe te passen hebben in Meijndel & Berkheide al tot een aantoonbare verbetering van Grijze duinen geleid (██████████ *et al.*, 2018; ██████████ *et al.*, 2019). In §3.4 is besproken hoe deze knelpunten met elkaar samenhangen en waarom het herstellen van de winddynamiek noodzakelijk is voor instandhouding van het habitatype. Het reguliere beheer bestaat uit begrazing en in mindere mate uit maaien en afvoeren. Aanvullend op het regulier beheer worden in Meijndel aanvullende maatregelen uitgevoerd om geaccumuleerde voedingstoffen in de bodem (ontstaan door de hoge stikstofdepositie) af te voeren. Met de genoemde maatregelen worden jaarlijks hoeveelheden stikstof van honderden mol of meer uit het duinsysteem verwijderd (██████████ *et al.*, 2014).

Bij het ontwerpbesluit zijn delen onleesbaar gemaakt.
Bij het definitieve besluit is zelfs de complete literatuurlijst onleesbaar gemaakt.
Kennelijk is het provinciebestuur van oordeel dat wetenschappelijke kennis geheim moet blijven, en in het domein van occulte wetenschappelijke gezelschappen dient te worden getrokken.

Indien deze handelswijze representatief is voor het werkniveau van de betrokken ambtelijke afdeling, dan moeten ernstige zorgen uitgesproken worden over de kwaliteit van ons openbaar bestuur.

Met het niet ter inzage leggen van de wetenschappelijke onderbouwing van de passende beoordeling hebben niet alle relevante stukken ter inzage gelegen. Nu het publiek niet in de gelegenheid is geweest om kennis te nemen van alle relevante stukken die ten grondslag liggen aan het ontwerpbesluit is het besluit in strijd met artikel 3:11 Awb.
Ook hierom kan het besluit geen stand houden.

Conclusie

Het besluit kan geen stand houden.
U wordt verzocht het besluit te vernietigen

Hoogachtend,



Mr. V. Wösten