

20-04-20

Rijk en provincies: durf meer in het bouw- en stikstofbeleid

Friso de Zeeuw (lid Expertteam Woningbouw) en Jelle Beemsterboer (wethouder van de gemeente Schagen)

Door de stikstofcrisis stagneren veel woningbouwplannen. Dit geldt met name voor de Randstad en Gelderland. Het streven van het Rijk, de provincies en gemeenten is erop gericht die plannen vlot te trekken en de vergunningverlening voor nieuwbouwprojecten op volle sterkte te brengen. Wij waarderen deze inzet, maar wij zien dat het tempo omhoog moet om het tekort aan woningen in Nederland te lenigen. Om de bouw te versnellen is het nodig dat het Rijk en de provincies meer lef tonen in het stikstofdossier. Dat moet vanzelfsprekend gepaard gaan met een hersteloperatie van Natura 2000-gebieden. Hoe dat kan, presenteren we in zeven adviezen aan het Rijk en de provincies.

De regering gaat 5 miljard euro (in een periode van 10 jaar) investeren in natuurherstel en reductie van stikstof-uitstoot. Daarmee vervallen mogelijke inhoudelijke en juridische reserves jegens onze voorstellen. Niets meer belet meer invoering op korte termijn!

1. Neem enig juridisch risico bij vergunningverlening

Sinds de rechterlijke uitspraak over de Programma Aanpak Stikstof (PAS) op 29 mei 2019 is veel twijfel ontstaan over de vergunbaarheid van woningbouwplannen en andere projecten waarbij stikstof in het geding is.

‘Bij twijfel niet inhalen’ lijkt de richtlijn te zijn die veel Omgevingsdiensten hanteren bij de beoordeling van vergunningaanvragen. En ook wij denken dat er weinig vergunningen zijn die met 100 procent zekerheid een eventuele rechterlijke toets doorstaan. Maar omdat er nog nauwelijks nieuwe jurisprudentie is na de PAS-uitspraak, is ook onduidelijk welke marges er wel zijn en overheerst twijfel over de vergunbaarheid van aanvragen.

Anderzijds ontstaat geen nieuwe jurisprudentie (en daarmee helderheid) als provincies zelfs bij lichte twijfel geen vergunningen meer verlenen. Het verdient daarom aanbeveling dat provincies en Omgevingsdiensten een overzichtelijk risico accepteren bij het verlenen van vergunningen. Het geeft politiek ‘comfort’ als alle betrokkenen goed worden geïnformeerd over dat risico en zich dus bewust zijn dat de Raad van State tot het oordeel kan komen dat de vergunning niet verleend had mogen worden.

2. Handel vergunningaanvragen vlot af

De Omgevingsdiensten kampen met een forse werkdruk en daar bestaat begrip voor. Niettemin moet het - met gevoel voor urgentie en een vlotte, ongecompliceerde communicatie met de vergunningaanvragers - mogelijk zijn om de aanvragen binnen de wettelijke termijn van 13 weken af te handelen. Dat duurt nu vaak (veel) langer. Sturen op 100% zekerheid en compleetheid vormt een van de hoofdoorzaken van de vertraging, terwijl 80% ook kan

volstaan. Wij denken dat Gedeputeerde Staten meer kunnen sturen op doorlooptijden en procesafhandeling.

3. Gebruik de ecologische motivering

Gebruik de ecologische motivering en breng de staat van de beschermde habitat in Natura 2000-gebieden jaarlijks in beeld. De uitspraak van de Raad van State van 11 maart jongstleden over het Pallasproject (de Pallas-reactor moet een oude reactor in Petten, dat in de gemeente Schagen ligt, vervangen) toont aan dat een toename van stikstofdepositie in goed functionerende natuurgebieden toelaatbaar is indien ecologisch onderzoek aantoont dat geen significant negatief effect voor de instandhouding van beschermde soorten te verwachten is. Kortom: goed beheerde Natura 2000-gebieden met relatief weinig uitstoot vanuit de omgeving vormen dus geen blokkade meer voor (woning)bouwprojecten. Om de ecologische motivering te versnellen, bepleiten wij dat de provincie in de Natura 2000-gebieden de ontwikkeling van de beschermde habitat jaarlijks laat onderzoeken. Hiermee ontstaat een basis voor motivering van bouwprojecten op ecologische grondslag.

4. Geef meer mogelijkheden voor intern salderen

Een stikstofbron (een gebouw of bijvoorbeeld de eerder genoemde reactor in Petten) die wordt gesloopt in het kader van transformatie telt in de planvorming mee bij de berekening van de stikstofdepositie. Sinds de Spoedwet is voor intern salderen (hier: het verrekenen van uitstoot) geen vergunning meer vereist als uit de voortoets blijkt dat geen significant negatieve gevolgen voor de natuur zullen optreden. De provincies eisen echter toch een vergunning. Wij pleiten ervoor die eis te schrappen.

Er zijn meer restricties die nieuwe plannen onnodig in de weg zitten. Zo telt bijvoorbeeld de uitstoot van een gebouw dat inmiddels om veiligheidsredenen is gesloopt niet meer mee. Dat gebeurt op basis van de provinciale beleidsregel die eigenlijk voor interen salderen in de agrarische sector is bedoeld. Daardoor krijgen nu projecten en plannen waar al gesloopt is geen groen licht, omdat alleen naar de uitstoot van de nieuwbouw wordt gekeken. Dit is opvallend aangezien herstel van de oude situatie (die het bestemmingsplan toestaat) veelal tot méér stikstofuitstoot zou leiden. Wij denken dat provincies vaak meer kunnen doen om intern salderen, met een ruime interpretatie van de beleidsregel, mogelijk te maken. Met steun van de rijksoverheid kan deze beleidsregel in IPO-verband (het interprovinciaal overleg) op korte termijn aangepast worden.

5. Introduceer gebiedsgerichte drempelwaarden

Wat enorm zou schelen in de doorlooptijd van bouwplannen, (onderzoeks-)kosten en belasting van ambtenaren en vergunningaanvragers is de instelling van drempelwaarden per gebied. Voor de bouwfase zou dat 0.5 mol/ha en voor de gebruiksfase 0.1 mol/ha kunnen zijn. In Nederland is de depositie nu gemiddeld 1.600 mol/ha. De voorgestelde drempels hebben derhalve een te verwaarlozen invloed op de totale depositie. De vermeden uitstoot door de kabinetsmaatregelen (zoals de verlaging van de maximumsnelheid) en aanvullende maatregelen van de provincies bieden voor elk Natura 2000-gebied voldoende 'stikstofruimte' om deze lage drempelwaarden ruimschoots te kunnen compenseren via een salderingsbank.

6. Gebruik de salderingsbank van het stikstofregistratiesysteem actief

Extern salderen met het wegnemen van stikstofbronnen is in beginsel toegestaan, als eerst 30 procent voor de natuur wordt afgeroomd. Omdat de bouwprojecten waarvoor stikstofruimte nodig is en de bouwprojecten die juist stikstofruimte opleveren nooit met elkaar in balans zijn, is een salderingsbank nodig. In die salderingsbank kan door het ene project stikstofruimte ingebracht en voor het andere project uitgegeven worden.

Het nieuwe stikstofregistratiesysteem is zo'n salderingsbank. Het systeem is ingericht per Natura 2000-gebied. Op korte termijn zou het mogelijk moeten worden dat ook provincies kunnen bijdragen aan 'vulling' van deze salderingsbank. Denk hierbij aan gesaneerde (agrarische) bedrijven, beperkingen van het wegverkeer nabij Natura 2000-gebieden of een schoner wagenpark. Projecten die stikstof uitstoten kunnen van de beschikbare stikstofruimte gebruik maken. Hoe eerder salderingsbanken gevuld worden, des te sneller we de weggenomen stikstofbronnen kunnen inzetten voor de hoogst noodzakelijke woningbouw.

7. Geef duidelijkheid over bestemmingsplannen in relatie tot stikstof

Het is juridisch onduidelijk hoe met de dubbele toets van zowel bestemmingsplan als omgevingsvergunning binnen het plangebied moet worden omgegaan. Hier is nog geen ervaring mee. Die vraag wordt acuut nu de plancapaciteit voor woningbouw in vigerende bestemmingsplannen langzamerhand op raakt. Bijkomend voordeel van het bestemmingsplan is dat de jurisprudentie over intern salderen ruimer is dan voor individuele projecten.

Het zou enorm helpen als op bestemmingsplanniveau een natuurvergunning kan worden verleend die ook bruikbaar is bij andere vergunningen die op basis van dat plan worden verleend. Een dubbele vergunningverlening (bij zowel plan als project) zal vertragend en kostenverhogend werken.

Navolging van deze adviezen zou het overgrote deel van grote en kleine bouwplannen op korte termijn vlot kunnen trekken. De natuur lijdt er niet onder, integendeel. Het vergt iets meer durf, creativiteit en snelheid van het Rijk en de provincies. Het bijkomende voordeel is dat de werklust, de kosten en de doorlooptijd afnemen voor zowel de overheid als bedrijven. En dat kunnen we zeker in het coronatijdperk wel gebruiken.