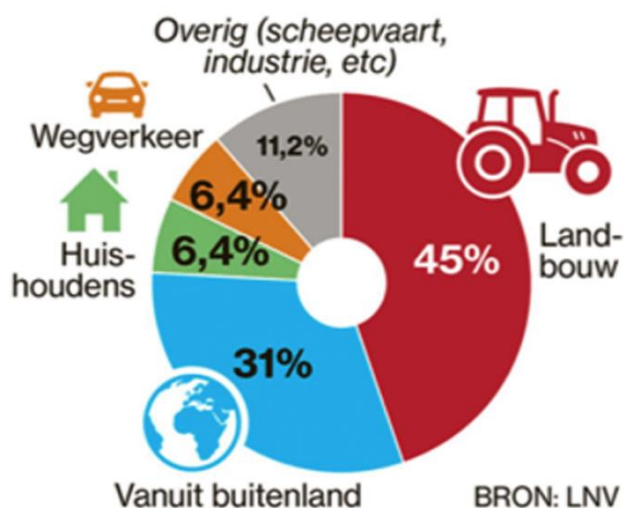


1 september 2022

## Stikstofcrisis en de woningbouw

### Herkomst stikstof



Terwijl boeren en natuurorganisaties polderen aan het front, strijden rekenwonders om woningbouwprojecten vergund te krijgen. Niet altijd met succes. Ondertussen worden de ‘geitenpaadjes’ die het kabinet voor de bouw creëerde, stuk voor stuk dichtgezet. In oktober wordt een uitspraak van de Raad van State verwacht die vermoedelijk een einde zal maken aan de bouwvrijstelling. Komt de woningbouw weer tot stilstand?

door Agnes Verweij

### *‘Dit stikstofbeleid is dweilen met de kraan open’*

In 2019 zette de Raad van State een streep door het toen geldende Nederlandse stikstofbeleid, het Programma Aanpak Stikstof (PAS). PAS maakte het sinds 2015 mogelijk te bouwen en veehouderijen uit te breiden in de buurt van Natura2000 gebieden, de 161 natuurgebieden waarvan de Nederlandse overheid vindt dat ze beschermd moeten worden. De stikstof die neersloeg in de natuur, mocht dankzij PAS gecompenseerd worden door maatregelen met effecten in de soms verre toekomst. Deze regeling bleek in strijd te zijn met Europese natuurbeschermingsregels.

De uitspraak van de Raad van State had als direct gevolg dat voor miljarden euro aan bouw- en infrastructuurprojecten geen bouwvergunning meer werd verleend. Bouwers en projectontwikkelaars, maar ook woningcorporaties, beleggers, vakbonden en de Woonbond spraken direct hun grote zorgen uit. Voor ieder bouwproject was voortaan een aparte natuurvergunning nodig als er ook maar iets van stikstof in het dichtstbijzijnde natuurgebied terecht zou komen. Gemeenten en provincies durfden bijna geen vergunningen meer te verlenen. De woonsector vreesde massaontslagen in de bouw en een verdere ontwrichting van de woningmarkt. En dat terwijl de bouw slechts 0,6% van de totale stikstofuitstoot in Nederland levert, tegenover ongeveer 45% door de landbouw, 11% door het verkeer en de scheepvaart en 2% door de industrie.

Eind oktober 2019 togen bouwers, net als woedende boeren tweemaal eerder die maand, met groot materieel naar het Malieveld. Zij demonstreerden voor versoepeling van de stikstofnormen om de bouw weer vlot te trekken.

## **Rotmaatregel**

In november 2019 kondigde het kabinet een pakket aan noodmaatregelen aan om de stikstofuitstoot terug te dringen, de Spoedwet aanpak stikstof. De verlaging van de maximumsnelheid op snelwegen overdag naar 100 kilometer per uur (een 'rotmaatregel' volgens Rutte) moest er toe leiden dat 'vrijwel de hele woningbouw' en diverse infrastructurele projecten door konden gaan. Een ander onderdeel van het noodpakket regelde dat bouwprojecten die bijdragen aan de kustbescherming of vergroting van de veiligheid op de weg en op het water door konden gaan. Er werd 250 miljoen euro gereserveerd om de stikstofuitstoot van deze projecten door te laten gaan.

De spoedwet leverde de bouw ook nog een belangrijk 'geitepaadje' waarmee bouwprojecten vlotgetrokken konden worden. Door het onderscheid tussen 'projecten' en 'andere handelingen' in de Wet natuurbescherming te laten vervallen, werd het eenvoudiger om 'intern te salderen'. Bij intern salderen mag de toename van stikstofdepositie door een bepaald (bouw)project worden verminderd met de afname die tegelijkertijd op dezelfde locatie wordt gerealiseerd. Wordt er voorheen intensief geboerd op je bouwplot of stond er een gasslurpend kantoorkolos? Dan zit je goed. Intern salderen werd juridisch gezien de meest robuuste oplossing voor het verkrijgen van bouwvergunningen. En zal afhankelijk van toekomstige juridische uitspraken mogelijk ook als enige manier overblijven.

Ondanks de nodige weerstand gingen de Tweede en de Eerste kamer in december 2019 met de Spoedwet akkoord. In de maanden die daarop volgden, werkte het kabinet aan een plan voor een nieuwe structurele stikstofaanpak. In maart 2020 trad de Regeling spoedaanpak stikstof in werking die het stikstofregistratiesysteem introduceerde; de zogenoemde 'stikstofbank' gevuld met de stikstofruimte die ontstond door de snelheidsverlaging. Deze stikstofruimte was primair bedoeld voor woningbouw en grote infrastructurele projecten in het land. Maar door juridische onzekerheden over deze vorm van 'extern salderen', kwam de vergunningverlening via de stikstofbank maar moeizaam op gang.

De commissie-Remkes adviseerde in juni 2020 om meer 'stikstofruimte' te creëren voor de bouw, die volgens hem het meeste te lijden had onder de stikstofimpassie, terwijl het vergeleken met andere sectoren weinig uitstoot. Introduceer een goed onderbouwde drempelwaarde voor tijdelijke

emissies, en leg juridisch vast dat de emissies van de bouwsector als geheel in 2030 zijn teruggebracht met 80 procent. Zo hoeven individuele bouwprojecten niet stuk te lopen op ingewikkelde stikstofberekeningen en vergunningtrajecten.

LNV-Minister Carola Schouten kondigde daarop aan zo'n drempelwaarde te gaan onderzoeken en uitwerken. Daartegenover zou de bouwsector versneld aan de slag moeten met het verminderen van zijn stikstofuitstoot. Bijvoorbeeld door het eerder vervangen van bouw materieel door schonere (elektrische) alternatieven. Remkes gaf in zijn advies aan dat de bal voor een deel bij overheden ligt: die moeten in aanbestedingsprocedures eisen stellen aan duurzaam bouwen en bijvoorbeeld het gebruik van elektrische machines. 'Maar momenteel speelt duurzaamheid bij het merendeel (62,8%) van de openbare aanbestedingen nog geen enkele rol in de gunning', vertelt Wensing, woordvoerder van Bouwend Nederland. 'Als duurzaamheid in aanbestedingen niet serieus meegenomen wordt, is Nederland in 2050 niet energieneutraal, circulair en klimaatbestendig.'

## **De bouwvrijstelling**

In oktober 2020 stuurt Schouten dan eindelijk het langverwachte voorstel voor de Wet stikstofreductie en natuurverbetering (WSN) naar de Tweede Kamer. Beide Kamers stemmen met de wet in die er in eerste instantie voor moet gaan zorgen dat 40 procent van de stikstofgevoelige natuur in 2025 weer gezond is en de stikstofuitstoot in Nederland voor 2035 gehalveerd is. De WSN werd per 1 juli 2021 van kracht. In het regeerakkoord bedong D66 dat de halvering van de stikstofuitstoot naar voren wordt getrokken, naar 2030. Een aanpassing die recent nog leidde tot de eerste kabinet-crisis van Rutte IV omdat vicepremier en CDA-leider Hoekstra in een *AD* interview liet weten dat het 'niet heilig' is om in 2030 overal de stikstofuitstoot met 50 procent omlaag te brengen.

Met de WSN trekt het kabinet, naast de vijf miljard euro voor natuurherstel en stikstofreductie in de agrarische sector, een miljard euro uit voor investeringen in het terugdringen van de uitstoot binnen de bouwsector zelf. De 'stikstofruimte' die daarbij ontstaat, kan worden gebruikt om de bouw vrij te stellen van natuurvergunningen. Voor de bouw regelt de wet namelijk een 'partiële vrijstelling' van de natuurvergunningplicht voor het aspect stikstof voor activiteiten tijdens 'de bouw, sloop en aanleg'. Deze zogenoemde 'bouwvrijstelling' geldt dus niet voor 'structurele stikstofemissies in de gebruiksfase of voor andere emissies dan stikstof'.

Als een bouwproject na voltooiing bijdraagt aan een permanente verhoging van de stikstofuitstoot, bijvoorbeeld via toegenomen wegverkeer, dan is daar alsnog een natuurvergunning voor nodig. Bouwend Nederland is blij met de vrijstelling, maar liet meteen weten dat dit voor infrastructuur geen oplossing biedt. Want wie wil een weg bouwen, die je vervolgens niet kan gebruiken? In mindere mate staat stikstofuitstoot tijdens de gebruiksfase toch ook woningbouw in de weg. Want hoewel nieuw gebouwde woningen vrijwel niets meer uitstoten (ze zijn immers van het gas af), leveren woningen wel extra verkeersbewegingen op. Soms is ook ontsluitende infrastructuur nodig.

## **Calculator**

Om een natuurvergunning te krijgen moet een bouwproject eerst door de AERIUS Calculator, een rekeninstrument van de RIVM waarmee de neerslag van stikstof op Natura2000 gebieden binnen Nederland wordt berekend, gemonitord en geregistreerd. Alleen als de uitkomst van de berekening

een stikstofdepositie van 0,00 mol stikstof per hectare per jaar is, is er geen natuurvergunning vereist. Adviesbureaus en rekenwonders zijn onmisbaar om deze stap in een bouwproject te zetten en om mee te denken over oplossingen als de Calculator 'nee' zegt.

Er zijn dan bijvoorbeeld volgens een online stappenplan van advocatenkantoor Dirkszwager nog zeven tactieken om toch een vergunning te krijgen. Zoals het bijstellen van de invoergegevens of een ecologisch onderzoek dat moet uitwijzen dat er geen negatieve effecten op een Natura2000 gebied zijn. 'Veel projecten dreigen te sneuvelen op een zeer geringe stikstofdepositie', vertelt Mink Oude Breuil, advocaat van Poelmann van den Broek advocaten. 'Een projectontwikkelaar moet dan creatief zijn om de plannen toch nog rond te krijgen. Denk aan de samenstelling van een project. Appartementen leveren minder verkeer op dan rijtjeshuizen. Of denk aan intern salderen, al kan ook dat nog lastig zijn. Er gaat een verhaal rond over een villa waarbij de vergunning afhing van of op die locatie voorheen wel of geen paard rondliep.'

Oude Breuil schreef voor *Omgevingsweb.nl* een informatief blog met de zorgwekkende titel 'Donkere (stikstof)wolken in aantocht; dreigt de bouw weer tot stilstand te komen?' (18 mei 2022). Het antwoord is na een paar alinea's klip en klaar: Ja, dat dreigt. Alle oplossingen die de overheid creëerde om de bouw weer op gang te brengen na de Raad van State uitspraak in 2019, staan onder druk. Voor het intern salderen gaat de Raad van State mogelijk strengere voorwaarden hanteren, in april dit jaar deed de Rechtbank Noord-Holland een uitspraak waardoor de stikstofbank voorlopig niet meer gebruikt kan worden omdat de ecologische onderbouwing ervan niet deugde. Ook de bouwvrijstelling en de recente afkapgrens liggen onder juridisch vuur.

## **Afkapgrens**

Het meest recente geitenpaadje dat het demissionaire kabinet vorig jaar voor ondernemers creëerde, was een ogenschijnlijk kleine maatregel: een update van de AERIUS Calculator met een 'afkapgrens' van 25 kilometer. Eventuele stikstofdepositie voorbij deze afkapgrens wordt niet meer in beeld gebracht en niet meegenomen bij de beoordeling voor een vergunning. *De Correspondent* schreef er in oktober vorig jaar een vernietigend artikel over:

'De 25-kilometergrens is gunstig voor de vergunning van grote projecten die veel en ver uitstoten. Een verbazingwekkend besluit, voor een land in stikstofcrisis.'

Oude Breuil adviseert in zijn blog op *Omgevingsweb* het kabinet om nu alvast een schaduwversie van de AERIUS Calculator te ontwikkelen zonder de afkapgrens van 25 kilometer. De Raad van State lijkt volgens hem 'niet op voorhand overtuigd van de rechtmatigheid van de afkapgrens.'

## **Niet alles ligt stil**

Kwalitatief is lastig in beeld te krijgen hoeveel woningbouwprojecten er nog altijd stranden vanwege stikstof. Maar dat het er veel zijn, staat buiten kijf, beamen juridische deskundigen, projectontwikkelaars en Bouwend Nederland. Rond de Zaanstreek, rond de Veluwe, in Brabant, Utrecht en de hele kuststreek speelt het probleem. Hoewel? 'Niet alles ligt stil', zegt Friso de Zeeuw, onder andere emeritus hoogleraar Gebiedsontwikkeling aan de TU Delft. 'Het hangt er vooral vanaf of een bouwproject in de buurt van een Natura2000 gebied ligt. Binnenstedelijke woningbouw kan vaak wel doorgaan, al kan dat in Den Haag soms lastig zijn.'

Hoe lopen bouwplannen in de praktijk dan spaak? ‘Gemeenten willen het netjes doen, halen een bouwplan door de AERIUS Calculator en constateren dat er een natuurvergunning nodig is. Maar die wordt verleend door de provincie. Omgevingsdiensten moeten onderzoek doen. Deze instanties hebben niet genoeg mensen in dienst om al dit werk te doen. Dat levert vertraging op. Niemand gaat bouwen als het onduidelijk is of er een natuurvergunning zal komen. Bij initiatiefnemers is er grote terughoudendheid om dan toch door te gaan. Als er wel een vergunning wordt verleend, volgen bezwaarprocedures. Omwonenden, belanghebbenden en natuurorganisaties staan op scherp.’

## **Vollenbroek**

Milieuactivist Johan Vollenbroek die met zijn Mobilisation for the environment (Mob) het PAS bij de Raad van State deed sneuvelen, is landelijk nog altijd actief aan het procederen. Doorgaans laat hij de bouw met rust. ‘Onze strijd focust zich vooral op de luchtvaartsector, de gewone industrie en de vee-industrie’, zei Vollenbroek in 2020 tegen *Cobouw*. Behalve dan bij de aanleg van ‘onzinnige grote wegen’, zoals de Ringweg Utrecht A27/A12. Nu, twee jaar later, heeft Mob dan toch ook beroep ingesteld tegen een groot bouwproject: Porthos.

Het Havenbedrijf Rotterdam, de Gasunie en staatsenergiebedrijf EBN willen een pijpleiding aanleggen van de Rotterdamse haven naar de Noordzee, om afgevangen CO<sub>2</sub> van de industrie te kunnen transporteren naar lege gasvelden, twintig kilometer uit de kust. Bij de bouw van een pompstation en een platform voor CO<sub>2</sub> opslag komt stikstof vrij, wat neer kan slaan op de beschermde Natura2000-gebieden Solleveld & Kapittelduinen, Voornes Duin en Westduinpark & Wapendal.

Porthos heeft een vergunning gekregen op basis van de bouwvrijstelling. Al toen het kabinet de bouwvrijstelling in 2020 aankondigde voorspelde Vollenbroek – en vele juristen, de Raad van State en het Planbureau van de Leefomgeving met hem – dat die in strijd is met de Europese natuurwetgeving. ‘De bouwvrijstelling is juridisch niet onderbouwd en kan dus bij het minste of geringste worden aangevochten’, zei Vollenbroek destijds tegen *Cobouw*. Inmiddels is dat gebeurd.

Een uitspraak van de Raad van State in het Porthos project wordt in oktober verwacht. Volgens minister Van der Wal is het ‘tot die tijd nog koffiedik kijken’. De bouwketen en juridisch Nederland anticiperen echter op een onverbindend verklaring van de bouwvrijstelling.

Bart de Haan van Dirkzwager adviseert zijn klanten bijvoorbeeld al geruime tijd om ook de depositie die het gevolg is van de bouwfase te becijferen. Dan kan worden bepaald of het gehele project ook zonder bouwvrijstelling kan worden gebouwd’. Het is geen toeval dat de bouwsector onverminderd is blijven investeren in verduurzaming van het bouwproces. Ook zij zagen de bui boven de bouwvrijstelling al hangen.

‘Waarom is er gekozen voor een generieke bouwvrijstelling en niet, bijvoorbeeld, voor een vrijstelling voor alleen woningbouw?’, vroeg Johan Vollenbroek eerder dit jaar in een brief aan VRO-minister De Jonge. ‘Een vernietiging van de bouwvrijstelling zal grote gevolgen hebben voor de woningbouw. Hoog tijd dus dat u zich hierop beraadt.’

## **Dweilen met de kraan open**

‘Het huidige stikstofbeleid is dweilen met de kraan open’, oordeelde de rechtbank eind vorig jaar in de uitspraak waarmee de natuurvergunning van de Amercentrale werd vernietigd. Tal van rechters kwamen de afgelopen drie jaar tot die conclusie.

‘Voor de bouw zijn we van de problemen af als er serieus zicht komt op het halen van de reductiedoelstellingen in de agrarische sector. Dan is de kleine bijdrage van stikstof door de bouw niet meer zo relevant’, zegt Friso de Zeeuw. Hij heeft veel vertrouwen in een gebiedsgerichte aanpak die nu ook door het kabinet wordt bepleit. ‘Alle partijen in een gebied moeten dan met elkaar om tafel om tot een herverdeling te komen tussen woningbouw, landbouw, natuur, economie. Ze moeten overeenstemming bereiken over hoe de stikstofuitstoot en – depositie in dat gebied omlaag gaat, en tegelijkertijd de vraagstukken klimaat, water, biodiversiteit en levensvatbare agrarische bedrijven adresseren. Zo’n proces kost tijd. Het gaat om geld, belangen, grond en emoties – want die spelen als het over grond gaat, hou daar rekening mee. Met zo’n gebiedsgericht proces kun je tien jaar bezig zijn. Maar als je een zak met geld hebt en genoeg deskundigheid, dan kun je het versnellen tot drie of vier jaar. Het is momenteel de beste oplossing die we hebben om uit deze crisis te komen.’

## **Stikstofgesprekken**

Bouwend Nederland zat half augustus nog aan tafel bij Johan Remkes. Vooral de infrasector heeft te lijden onder de stikstofcrisis. 14 Grote infrastructuurprojecten van de rijksoverheid liggen stil en ook een aantal grote woningbouwprojecten. Al werd Valkenhorst in Katwijk (5.600 nieuw te bouwen woningen op voormalig vliegveld Valkenburg) onlangs vlotgetrokken dankzij intern salderen met de stikstofrechten van drie opgekochte boerenbedrijven in het plangebied. Los van de infrasector heeft de bouw tijdens de coronacrisis goed gedraaid. Renoveren ging door en in de particuliere sector sloeg iedereen aan het verbouwen. ‘Maar het zijn hoogst onzekere tijden voor de bouw met al die rechtszaken boven de markt’, waarschuwt Wensing van Bouwend Nederland. ‘We hebben nog steeds last van de verloren arbeidscapaciteit door de economische crisis. En met een krappe arbeidsmarkt moet je je bouwcapaciteit wel op orde kunnen houden. Zeker als we een energietransitie en 100.000 woningen per jaar voor elkaar moeten gaan krijgen.’ De bouwers legden bij Remkes opnieuw ‘een duurzaam evenwicht’ op tafel. Het plan waarmee in mei vorig jaar de bouwsector, ondernemers, milieuclubs én boeren gezamenlijk kwamen om de stikstofuitstoot in heel Nederland versneld te verminderen. Van het brede draagvlak voor het versnellingsakkoord is niet veel meer over. Wensing: ‘Waar het nu om gaat is dat we dat draagvlak weer oppakken en een eind maken aan deze polarisatie.’