

# **Oproep**

## **Aanpassing stikstofnormen ten behoeve van de Woningbouw**

**Aan:** Kabinet en Leden Tweede Kamer

**Van:** Bouwend Nederland  
NEPROM  
NVB-Bouw  
Aedes  
IVBN  
Woonbond

**Datum:** 16 oktober 2019

Bijgaand ontvangt u het rapport "Stikstofdepositie en Woningbouwontwikkeling". Het is een verkennend onderzoek, uitgevoerd door onafhankelijk adviesbureau Sweco, naar de bijdrage van woningbouwontwikkeling aan de stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden. We hebben dit onderzoek uit laten voeren om meer gevoel bij de problematiek te krijgen en oplossingen aan te dragen voor de nabije toekomst. Dit onderzoek vormt de basis van onze oproep aan kabinet en leden van de Tweede Kamer

### **Samenvatting**

De (woning)bouwsector wordt als gevolg van de stikstofproblematiek op dit moment geconfronteerd met een sterk toegenomen onderzoekslast en met het feit dat aan veel (woning)bouwprojecten uiteindelijk als gevolg van de (zeer beperkte) stikstofdepositie geen medewerking wordt verleend door het bevoegd gezag. De woningbouw stagneert daardoor in ernstige mate met alle negatieve gevolgen van dien.

- Bij elk bestemmingsplan en bij elke concrete ontwikkeling van een (woning)bouwproject (hoe beperkt in omvang ook) dient sinds de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 29 mei 2019 eerst een uitgebreide Aerius-berekening te worden uitgevoerd.
- Bij elk (woning)bouwproject waarbij uit de Aerius-berekening volgt dat het betreffende project meer dan 0,00 mol/ha/jr stikstofdepositie (inclusief intern salderen) in een of meer Natura 2000-gebieden tot gevolg heeft, dient een ecologische voortoets plaats te vinden.
- Als na de ecologische voortoets niet kan worden uitgesloten dat er significante effecten zijn, dient een passende beoordeling uitgevoerd te worden.

De ecologische voortoets en de passende beoordeling vergen steeds een beoordeling in het licht van de specifieke milieukeurmerken en omstandigheden van de betreffende gebieden. Daarnaast leidt een passende beoordeling in veel gevallen ook tot de plicht om een milieueffectrapportage op te stellen. Deze verplichtingen leiden tot heel veel extra werk met hoge kosten en aanzienlijke vertraging, terwijl dat in veruit de meeste gevallen niet leidt tot aanvullende acties en/of meer natuurkwaliteit.

Daar komt bij dat aan de meeste (woning)bouwprojecten die net boven die grens van 0,00 mol/ha/jr uitkomen ook na de voortoets en/of een passende beoordeling uiteindelijk geen vergunning verleend wordt. Dit, terwijl de effecten voor de Natura 2000-gebieden niet aantoonbaar zijn, omdat de uitstoot praktisch te verwaarlozen is (minder dan één ganzenpoepje per jaar per hectare ofwel een zakje Pokon van 4 gram).

Gezien deze grote problemen doen we in deze notitie een drietal aanbevelingen, die de knelpunten voor de woningbouw voor de komende periode oplossen, totdat er een definitieve oplossing (met drempelwaarde en bijbehorend programma) door het Kabinet is geformuleerd:

- 1) Bepaal in een ministeriële regeling dat bij (woning)bouwprojecten de stikstofdepositie in de aanlegfase buiten beschouwing gelaten mag worden, mits die gedurende een periode van maximaal 3 jaar (aaneengesloten) maximaal 1 mol/ha/jr bedraagt.
- 2) Bepaal in een ministeriële regeling dat bij (woning)bouwprojecten waarbij de stikstofdepositie in de gebruiksfase maximaal 0,05 mol/ha/jr bedraagt, er voor wat betreft de gebruiksfase geen vergunningplicht op grond van de Wet natuurbescherming geldt.
- 3) Leg in de beide ministeriële regelingen vast dat bij het bepalen of een (woning)bouwproject aan de genoemde randvoorwaarden voldoet gebruik gemaakt mag worden van eenvoudige vuistregels. In het vervolg van deze notitie worden deze vuistregels verder uitgewerkt, maar de basis is dat voor een project van maximaal 100 woningen op een afstand van minimaal 750 meter van het dichtstbijzijnde Natura 2000-gebied geen vergunningplicht op grond van de Wet natuurbescherming geldt en een Aerius-berekening derhalve achterwege kan blijven.

Wij verwachten dat door het opvolgen van deze drie aanbevelingen nagenoeg alle woningbouwprojecten op korte termijn weer opgestart kunnen worden, waarbij significante (negatieve) gevolgen voor Natura 2000-gebieden uitgesloten zijn. We dringen er op aan deze aanbevelingen zo spoedig mogelijk (binnen enkele weken) te implementeren.

### **De ecologische voortoets en de passende beoordeling**

Zoals gezegd dient bij elk bestemmingsplan en elke concrete ontwikkeling van een (woning)bouwproject die meer dan 0,00 mol/ha/jr stikstofdepositie in een of meer Natura 2000-gebieden tot gevolg heeft (na eventueel intern salderen), een ecologische voortoets plaats te vinden.

De voortoets heeft tot doel te bepalen of op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat het project afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen heeft en dus of een

vergunning op grond van de Wet natuurbescherming vereist is of niet. Of een vergunning vereist is hangt af van de beschikbaarheid van objectieve gegevens op basis waarvan een ecooloog (op voorhand) met zekerheid kan oordelen dat geen significante effecten zullen optreden. Hierbij geldt dat in geval van (enige) twijfel over de vraag of nadelige effecten zullen uitblijven, een vergunning vereist is.

De huidige praktijk leert dat bij praktisch alle projecten met een depositie van meer dan 0,00 mol/ha/jr (na eventueel intern salderen) een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming vereist is en dat provincie en gemeente de omgevingsvergunningprocedure voor de bouw van de woningen om die reden niet opstarten.

Kortom, aan praktisch alle (woning)bouwprojecten met een stikstofdepositie (na eventueel intern salderen) boven 0,00 mol/ha/jr wordt uiteindelijk géén vergunning verleend. Daardoor stagneren die projecten, met alle nadelige gevolgen van dien.

### **Stikstofdepositie in de aanlegfase en in de gebruiksfase**

De grootste stikstofdeposities treden op in de aanlegfase, maar deze deposities zijn tijdelijk. In de gebruiksfase zijn de effecten beperkt tot de stikstofuitstoot van het autoverkeer van en naar de woningen. Nieuwbouwwoningen worden niet meer voorzien van een aardgas aansluiting, waardoor de nieuwe woningen zelf een verwaarloosbare stikstofdepositie tot gevolg hebben.

#### *Aanlegfase*

Uit de berekeningen van Sweco blijkt dat bij de aanleg van 100 woningen met een gemiddelde inzet van mobiel materieel (bij 1.000 kg/Nox/jaar) pas op een afstand van **meer dan 10 km de depositie minder dan 0,00 mol/ha/jr** bedraagt.

De depositie van een (woning)bouwproject kan verminderd worden door materieel te kiezen dat minder stikstof uitstoot, door routes voor verkeer met het materieel optimaal te kiezen en waar mogelijk ook het zware werk dat veel inzet van machines vergt (bijvoorbeeld bij grondverzet) zoveel mogelijk te voorkomen. Het gebruik van elektrisch materieel zou ideaal zijn, maar dat is nog nauwelijks voorhanden.

Op basis van praktijkervaringen van onze leden concluderen wij dat bij een aanzienlijk aantal woningbouwprojecten (doch minder dan 50% van alle projecten) in de aanlegfase de depositie meer dan 0,00 mol/ha/jr bedraagt. Overigens is in de meeste gevallen die overschrijding beperkt en alleen in uitzonderlijke gevallen meer dan 1 mol/ha/jr.

#### *Gebruiksfase*

Bij een gemiddeld project van 100 woningen met een gemiddeld aantal verkeersbewegingen in de gebruiksfase (bij 500 mvt/etmaal) bedraagt de stikstofdepositie op een **afstand van meer dan 3 km minder dan 0,00 mol/ha/jr**.

Op basis van praktijkervaringen van onze leden concluderen wij dat aanzienlijk meer dan 50% van de woningbouwprojecten in de gebruiksfase een stikstofuitstoot hebben van 0,00 mol/ha/jr of minder. De overige projecten zitten door hun omvang en/of afstand tot een Natura 2000-gebied daarboven. Omdat het in veel gevallen om grotere projecten gaat, kan het wel om aanzienlijke aantallen woningen gaan. Naar verwachting gaat het daarbij om zeer beperkte overschrijdingen op in de meeste gevallen slechts enkele meetpunten in een Natura 2000-gebied.

### **Ecologische voortoets of passende beoordeling: baseren op aanleg of gebruiksfase?**

De vraag is nu wanneer besloten dient te worden tot het uitvoeren van een ecologische voortoets of passende beoordeling. Als de gebruiksfase boven de 0,00 mol/ha/jr uitkomt of als de aanlegfase daarboven komt? Of in beide gevallen?

De minister schrijft in haar brief van 4 oktober 2019:

“Voor een aantal projecten geldt dat slechts sprake is van een tijdelijke emissie in de aanlegfase die een depositie veroorzaakt. Voor deze projecten is het, afhankelijk van de gebiedsspecifieke omstandigheden, mogelijk een ecologische onderbouwing te leveren en kan in dat geval toestemming worden verleend. Daarbij geldt dat het aannemelijk is dat kleinschalige bouwprojecten op een redelijke afstand van Natura 2000-gebieden waarschijnlijk via deze weg doorgang kunnen vinden. Ook duurzaam bouwen vergroot de kans op een

succesvol traject om toestemming te krijgen. Verder kan voor infrastructurele projecten van tijdelijke aard zoals dijkversterkingen, zandsuppleties en renovatie en vervanging via deze weg sneller toestemmingverlening plaatsvinden.”

Volledige zekerheid verschaft deze omschrijving niet, maar wij zijn van mening (op basis van het Sweco-rapport) dat bij woningbouwprojecten waarbij de depositie in de aanlegfase gedurende een periode van maximaal drie jaar onder de 1 mol/ha/jr blijft, deze eenmalige deposities buiten beschouwing mogen blijven omdat die zeer beperkt en tijdelijk zijn en er geen aanwijzingen zijn dat dergelijke eenmalige deposities met zo'n beperkte omvang significant versturende gevolgen hebben (zie rapport Sweco).

Wij vragen de minister om met onmiddellijke ingang in een ministeriële regeling te bepalen dat bij (woning)bouwprojecten de stikstofdepositie in de aanlegfase buiten beschouwing gelaten mag worden, mits die gedurende een periode van maximaal 3 jaar maximaal 1 mol/ha/jr bedraagt. Als randvoorwaarde geldt daarbij dat voor (woning)bouwprojecten waarbij in de aanlegfase de depositie meer dan 0.00 mol/ha/jr bedraagt, er gekozen wordt voor het best beschikbare materieel met de laagste stikstofuitstoot en dat waar mogelijk ook andere maatregelen getroffen worden om de stikstofuitstoot te beperken.

In het verlengde hiervan dient dus bij de ecologische voortoets en bij de passende beoordeling op de gebruiksfase getoetst te worden. Zoals eerder gemeld leidt de thans gehanteerde grens van 0,00 mol/ha/jr er toe dat heel veel projecten vergunningplichtig zijn en derhalve op dit moment geen doorgang kunnen vinden. Wij pleiten daarom voor het versneld invoeren van een tijdelijke drempelwaarde, specifiek voor (woning)bouwprojecten.

#### **Naar een nieuwe systematiek met drempelwaarde**

Door te werken met een drempelwaarde die boven de 0,00 mol/ha/jr in de gebruiksfase ligt, zouden veel meer (woning)bouwprojecten geen vergunning nodig hebben en gerealiseerd kunnen worden. De minister werkt aan een generieke drempel als onderdeel van een lange termijnoplossing. Zij schrijft in haar brief van 4 oktober 2019:

“We werken daarbij toe naar een nieuwe systematiek waar een drempelwaarde weer onderdeel van kan zijn. Het is volstrekt duidelijk dat die drempelwaarde alleen kan bestaan als het natuurherstel daadwerkelijk sneller gaat dan tot nu toe het geval was. Om beter inzicht te krijgen in de wijze waarop en de voorwaarden waaronder dit gerealiseerd kan worden, zal het kabinet hierover voorlichting aan de Afdeling Advisering van de Raad van State vragen. Voor het einde van dit jaar wil het kabinet over deze route, inclusief de te nemen (bron)maatregelen, duidelijkheid verschaffen.”

De Habitatrictlijn en de jurisprudentie van het Hof van Justitie sluiten een drempelwaarde niet uit. Het is aan de lidstaat “om aan te tonen dat op basis van de door hem vastgestelde bepalingen, op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat plannen of projecten waarvoor dat toestemmingsregime geldt, afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen hebben voor een Natura 2000-gebied” (r.o. 109 PASarrest HvJEU 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882). De Minister van LNV kan de drempelwaarde bij ministeriële regeling vaststellen.

Bij het vaststellen van een definitieve systematiek met daarin een generieke drempelwaarde moet bepaald worden hoeveel stikstofruimte door alle projecten onder de drempelwaarde gezamenlijk “opgebruikt” wordt. Die stikstofruimte moet ten minste gecompenseerd worden door de treffen maatregelen. Hoe hoger de generieke drempelwaarde (wij verwachten een generieke drempel van 1 mol/ha/jr in de definitieve regeling), hoe meer projecten daar onder vallen en hoe meer gecompenseerd moet worden en hoe zekerder de maatregelen moeten zijn. Daarbij gaat het niet alleen om (woning)bouw, maar om alle activiteiten die onder de drempelwaarde blijven. Dat compliceert een nieuwe definitieve regeling met generieke drempel.

Het zal dus nog geruime tijd duren voordat een nieuwe systematiek met een generieke drempelwaarde vastgesteld kan worden, gezien de adviesaanvraag bij de RvS en de noodzaak dat er zekerheid moet bestaan dat de te treffen maatregelen er voor zorgen dat het natuurherstel daadwerkelijk sneller gaat dan tot nu toe het geval was. Dit betekent dat op z'n vroegst begin 2020 zo'n generieke drempelwaarde beschikbaar zal zijn. Het kan nog (veel) langer duren, omdat het een politiek gevoelige zaak betreft. Dat betekent dat gedurende die periode veel (woning)bouwprojecten stil blijven liggen, met grote schade tot gevolg.

Omdat de woningbouw het sterkst getroffen worden door de huidige stikstofproblematiek en de economische en maatschappelijke schade daarvan zeer groot is en omdat woningbouw maar een zeer geringe stikstofdepositie tot gevolg heeft, bepleiten wij om met onmiddellijke ingang, door middel van een (tijdelijke) ministeriële regeling een zeer veilige drempelwaarde van 0,05 mol/ha/jr voor (woning)bouwprojecten in de gebruiksfase in te voeren. Dat dient plaats te vinden vooruitlopend op de generieke drempel die op z'n vroegst begin 2020 ingevoerd zal worden en die naar wij verwachten op 1 mol/ha/jr zal liggen.

In het hierna volgende onderbouwen we op basis van de berekeningen in het Sweco-rapport dat invoering van deze tijdelijke drempel veilig kan, zonder gevolgen voor Natura 2000-gebieden en zonder dat daarbij gecompenseerd hoeft te worden door het treffen van maatregelen.

#### **Ecologische beoordeling van kleine deposities als gevolg van woningbouw**

Een drempelwaarde van 0,05 mol/ha/jr in de gebruiksfase zou het mogelijk maken om een woningproject van 100 woningen in een gemiddeld situatie op een afstand van minimaal 750 m van een Natura 2000-gebied zonder vergunning te bouwen. De onderbouwing hiervan is in het Sweco-rapport te vinden.

In het Sweco-rapport is op basis van literatuuronderzoek aannemelijk gemaakt dat een jaarlijkse depositie van 0,05 mol/ha/jr (vergelijkbaar met de stikstofinhoud van een ganzenpoepje) in een stikstofgevoelig Natura 2000-gebied geen ecologische gevolgen heeft. Voor individuele woningbouwprojecten is invoering van een drempelwaarde van 0,05 mol/ha/jr in de gebruiksfase derhalve gerechtvaardigd.

Van belang is om ook in beeld te krijgen wat de stikstofdepositie van alle in Nederland gebouwde woningen in een jaar is, in het geval dat de drempelwaarde van 0,05 mol/ha/jr gehanteerd wordt. Als de gecumuleerde stikstofdepositie van alle woningen onder die drempelwaarde zeer hoog zou zijn en wel tot significante effecten leidt, dan zouden compenserende maatregelen getroffen moeten worden.

In het Sweco-rapport is onderzocht wat de totale stikstofdepositie van de bouw van 75.000 woningen (de totale gewenste Nederlandse jaarproductie) is. Uit de berekeningen blijkt dat de totale depositie van de aanleg van 75.000 woningen in het meest gunstige geval beperkt blijft tot 0,12 tot 3,77 mol N/ha/jaar. Daarbij wordt aangetekend dat in het merendeel van de Natura 2000-gebieden de depositie ruim onder de 3,77 mol/ha/jr blijft.

Op basis van bovenstaande concluderen wij dat ook als gevolg van de totale Nederlandse productie van woningbouwprojecten, geen significante nadelige effecten in Natura 2000-gebieden zullen optreden. Derhalve zijn bij het hanteren van een drempel van 0,05 mol/ha/jr in de gebruiksfase geen compenserende maatregelen nodig.

#### **Voer op zeer korte termijn een tijdelijke drempelwaarde in**

Op basis van bovenstaande concluderen wij dat het veilig is om tijdelijk een drempelwaarde van maximaal 0,05 mol/ha/jr in de gebruiksfase in te voeren, omdat dat geen significante effecten heeft op Natura 2000-gebieden.

Op basis hiervan vragen wij de minister om met onmiddellijke ingang in een tijdelijke ministeriële regeling te bepalen dat bij (woning)bouwprojecten waarbij de stikstofdepositie in de gebruiksfase maximaal 0,05 mol/ha/jr bedraagt, er voor wat betreft de gebruiksfase geen vergunningplicht geldt. Deze tijdelijke regeling dient te gelden totdat er een definitieve regeling met drempelwaarde en bijbehorend programma is vastgesteld.

### Vuistregels voor het beoordelen van woningbouwprojecten op stikstofdepositie

Om te bepalen of een concreet woningproject onder de twee hierboven genoemde regels valt, dienen op basis van berekeningen en praktijkervaring vuistregels opgesteld worden. Deze vuistregels kunnen als volgt in een tabel worden weergegeven.

Aantal woningen	Gebruiksfase*		Aanlegfase**		
	< 0,00 mol/ha/jr	< 0,05 mol/ha/jr	< 0,00 mol/ha/jr	< 0,05 mol/ha/jr	< 1,00 mol/ha/jr
50	2.000	500	9.500	2.500	500
100	3.000	750	17.000	3.500	600
250	> 3.000	1.200	25.000	5.800	1.000
500	> 3.000	> 3.000	45.000	9.500	1.700

Tabel 1: Gemiddelde kritische afstand in meters ten opzichte van dichtstbijzijnde Natura 2000-gebied

\* uitgegaan is van 5 vervoersbewegingen per etmaal per woning

\*\* uitgegaan is van 10 kg NOx/jaar/woning

Deze tabel moet als volgt worden gelezen:

- Bij woningbouwprojecten van maximaal 100 woningen blijft in de aanlegfase de stikstofuitstoot onder 1 mol/ha/jr bij een afstand van 600 meter of meer. Bij die projecten mag de depositie in de aanlegfase buiten beschouwing gelaten worden.
- Bij woningbouwprojecten van maximaal 100 woningen blijft in de gebruiksfase de stikstofuitstoot onder de 0,05 mol/ha/jr (de tijdelijke drempelwaarde) bij een afstand van 750 meter of meer. Voor die projecten geldt derhalve géén vergunningplicht.

Als bij een concreet (woning)bouwproject niet aan deze vuistregels wordt voldaan, dan dient alsnog een nauwkeurige berekening plaats te vinden van de stikstofdepositie met behulp van de Aeries-calculator.