

Memo

Van: Martijn Verwoerd
t +31 (0)79 3 252 128 **e** m.verwoerd@bouwendnederland.nl

Aan:
C.c.:
Datum: 8 januari 2020

Betreft: Reactie Bouwend NL op Regeling spoedaanpak stikstof bouw en infrastructuur

Inleidend

Met veel belangstelling heeft Bouwend Nederland kennis genomen van het concept voor de Regeling spoedaanpak stikstof bouw en infrastructuur. De tekst van de regeling en de toelichting geven ons aanleiding tot een aantal opmerkingen en vragen, die wij hieronder zullen behandelen.

Als Bouwend Nederland willen we allereerst onze waardering uitspreken dat het Kabinet een regeling treft voor onze sector, en het belang van de bouw- en infrasector en hun rol bij het vervullen van maatschappelijke opgaven daarmee onderkent. Anderzijds dringt zich toch ook het beeld op dat het Kabinet kiest voor steun aan de eigen beleidsprioriteiten, te weten de bouw van 75.000 woningen en de realisatie van 7 grote infrastructurele werken, en geen of onvoldoende oog heeft voor bijvoorbeeld andere bouwopgaven zoals voor de zorg, het onderwijs en projecten van het Rijksvastgoedbedrijf. Dat beeld wordt verder versterkt door de prioriteit die er aan regio's met een woondeal wordt gegeven.

In algemene zin merken wij verder op dat de wijze waarop de regeling is vormgegeven in veel aspecten kan leiden tot een – onwerkbaar – veelheid aan lokale regels en vereisten, en vermenging van wettelijke vereisten met politieke wensen. Hieronder zullen wij daar nader op in gaan.

Inhoudelijke opmerkingen en vragen

Afroming t.b.v. natuur

Uit de regeling en toelichting blijkt dat maximaal 70% van de ruimte die ontstaat door stikstofreducerende maatregelen kan worden ingezet voor het stikstofregistratiesysteem, en ten minste voor 30% wordt ingezet voor de vermindering van de stikstofbelasting van Natura2000 gebieden. Uit de gekozen formulering blijkt dat het blijkbaar ook zo kan zijn dat minder dan 70% van de ruimte wordt gebruikt om nieuwe bouwactiviteiten mogelijk te maken. Dat roept vragen op: wie beslist dit, op basis van welke criteria, is een dergelijk besluit voor bezwaar en beroep vatbaar, etc. Dat maakt het systeem kwetsbaar.

De toelichting (punt 4) begrijpen wij niet. Er staat: 'Bij toepassing van deze bepaling zal ten aanzien van elke bronmaatregel steeds een afweging moeten worden gemaakt of het verantwoord is uit te gaan van het maximumpercentage van 70%. Zo kan het zijn, dat een deel van de

positieve effecten toe te schrijven is aan autonome ontwikkelingen en daarom in zoverre niet ten goede mogen komen aan de geregistreerde depositieruimte voor bouwprojecten.'

Ten eerste is onduidelijk wat bedoeld wordt met 'een deel van de positieve effecten'. Zijn dan afname van uitstoot, depositie, verbetering van natuur? Ten tweede zijn de bronmaatregelen additionele maatregelen en ons inziens daarom altijd aanvullend ten opzichte van het beleid waarmee autonome ontwikkelingen ontstaan.

Bouwend Nederland stelt daarom voor om 'Ten hoogste' uit artikel 2.4 lid 2 te schrappen.

Definitie woningbouwprojecten

Het stikstofregistratiesysteem is bedoeld om woningbouw en 7 grote infrastructurele projecten mogelijk te maken. Zeker bij verdichtingsprojecten in binnensteden komt het regelmatig voor dat diverse functies binnen een gebouw worden gecombineerd, bijvoorbeeld een groot deel appartementen met onder in de 'plint' ruimte voor sociale, maatschappelijke en/of commerciële voorzieningen. Kan in een dergelijk geval ook gebruik worden gemaakt van het stikstofregistratiesysteem?

Vertraging in de realisatie van projecten

Er wordt voor woningbouw depositieruimte toegekend voor een kalenderjaar. Er zijn echter allerlei redenen waardoor de uitvoering vertraging kan oplopen, waardoor het project in het volgende kalenderjaar wordt afgerond, en waardoor er ook depositie zal zijn in dat volgende kalenderjaar. Kan – indien tijdig gemeld – depositieruimte 'verlengd' worden of worden meegenomen naar het volgende kalenderjaar?

Besluitvormingstermijn

De toelichting gaat uit van een termijn van 13 weken voor een vergunning o.b.v. de Wet Natuurbescherming. In de praktijk hanteren provincies nu vrijwel standaard een termijn van 6 maanden door artikel 3.4. van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing te verklaren. Wat Bouwend Nederland betreft moet zo expliciet mogelijk zijn dat niet kan worden afgeweken van de termijn van 13 weken.

Verdeling schaarse ruimte voor woningbouw

Op een aantal plekken in Nederland zullen de bronmaatregelen onvoldoende depositieruimte opleveren om de woningbouwopgave te realiseren, zeker op korte termijn. Wij denken dan onder andere aan een aantal gemeenten langs de kust, Rotterdam en Den Haag. In dergelijke gevallen mogen gedeputeerde staten een voorkeursvolgorde vaststellen. Om GS enige handvatten te geven worden gronden en criteria gegeven.

Zo moet worden meegewogen in hoeverre het project aansluit bij de lokale of regionale woningbehoefte, of het project binnen een gemeente in een woondealregio wordt gerealiseerd, de verhouding tussen het aantal woningen in het project ten opzichte van de benodigde depositieruimte en tot slot de inhoud van het emissiereductieplan, waarover later meer.

In deze criteria ligt een spanningsveld besloten. Woningbouwopgaven kennen een kwantitatief en kwalitatief element: het gaat om aantallen woningen, soorten woningen en woonmilieus. Door de

verhouding tussen het aantal woningen en de benodigde depositieruimte naast de woonbehoefte expliciet te benoemen, lijkt de focus vooral op kwantiteit te liggen. Duurzame woningbouw betekent echter juist focus op types woningen en woonmilieus, zodat wat we de komende jaren bouwen ook op lange termijn aantrekkelijk blijft.

Bouwend Nederland vind dat kwantiteit niet ten koste mag gaan van kwaliteit.

Daarnaast geeft de toelichting onder 3.1 aan dat bij de verdeling van schaarse rechten rekening moet worden gehouden met het belang om zo stikstof emissiearm als redelijkerwijs mogelijk is te bouwen en te bewonen. De afgelopen jaren heeft de bouwsector hierin al stappen gemaakt, zie ook onderstaande tabel. De autonome ontwikkeling is derhalve positief, ondanks toenemende bouwproductie.



Wij zien dat zowel bouw- en infrabedrijven als gemeenten zoeken naar manieren om nog emissiearm te bouwen. Gemeenten stellen bijvoorbeeld regelmatig als eis dat alleen stage IV materieel wordt ingezet op de bouwplaats. Dit materieel komt inmiddels wel breder beschikbaar, maar nog niet in die mate dat alle bouwprojecten met dit materieel kunnen worden uitgevoerd.

Wij vragen overheden hier rekening mee te houden bij de afweging of redelijkerwijs zo stikstof emissiearm mogelijk wordt gebouwd.

Emissiereductieplan

Om aanspraak te kunnen maken op depositieruimte moet een emissiereductieplan worden opgesteld. Dit plan is vormvrij. Doel hiervan is om de indiener te stimuleren zo emissiearm mogelijk te bouwen en GS de mogelijkheid te bieden om op basis van emissiereductieplannen te prioriteren.

Het feit dat er is gekozen voor een vormvrij plan leidt tot de nodige vragen. Sowieso is de toelichting wat summier op dit punt. Het belang van het plan is echter groot: een goed plan leidt tot een verhoogde kans op vergunningverlening, zeker in gebieden met weinig depositieruimte. Kortom: een model, of ten minste een opsomming van aspecten die behandeld moeten worden in zo'n emissiereductieplan is nodig. Vanzelfsprekend denkt Bouwend Nederland graag mee over de uitwerking hiervan.

Wij hebben begrepen dat daarnaast moet worden vastgesteld of een emissiereductieplan heeft gewerkt. De ervaring leert dat dit tot hoge onderzoekslasten kan leiden, die regelmatig niet in verhouding staan tot de omvang van het project.

Bouwend Nederland gaat er vanuit dat als een emissiereductieplan is uitgevoerd, daarmee tevens voldoende aannemelijk is gemaakt dat het gewenste effect is opgetreden.

Aanvullende inspanningen reductie stikstofdepositie

In artikel 2.10, lid 1 sub c staat dat het project volgens het emissiereductieplan moet worden uitgevoerd, én tijdens de bouw alle overige maatregelen worden getroffen die redelijkerwijs van de vergunninghouder kunnen worden gevegd om stikstofdepositie te beperken.

In de definities van de regeling staat over het emissiereductieplan: 'document, waarin is toegelicht hoe de emissies van stikstof gedurende de realisatie van het project worden beperkt.' Kortom: een plan waarin juist beschreven wordt hoe tijdens de bouw maatregelen worden getroffen om de stikstofdepositie te beperken. Het emissiereductieplan zou daarmee voldoende moeten zijn.

Een emissiereductieplan is randvoorwaarde voor vergunningverlening met depositieruimte. Samen met de vergunning biedt dit de alle betrokken partijen houvast voor de uitvoering en zekerheid over de te plegen inspanningen. Dat betekent ook inzicht in de te verwachten kosten, en op welke zaken partijen elkaar kunnen aanspreken. Door de gekozen formulering lijkt het er op dat ook nadat de vergunning is verleend en is begonnen met realisatie, de gemeente aanvullende eisen kan stellen om de stikstofdepositie te beperken. Dat is onwenselijk, leidt tot willekeur en niet te dragen noch te verzekeren ondernemersrisico's.

Bouwend Nederland is van mening dat na vergunningverlening geen additionele eisen meer mogen worden gesteld.

Aanvullende depositieruimte

Er zijn situaties denkbaar waarbij intern salderen een project ruimschoots mogelijk maakt, en waarbij na afroaming van 30% nog steeds depositieruimte over blijft. Wij denken bijvoorbeeld aan een binnenstedelijke herontwikkeling, waarbij een oud kantoorgebouw met (benutte) parkeerruimte wordt herontwikkeld naar een duurzaam gebouw met woonfunctie, gericht op gebruik van OV en deelauto's. Of grootschalige verduurzaming (i.h.k.v. aardgasloze wijken) van woonwijken.

In gevallen waarin de activiteit die wordt weggenomen geen vergunde ruimte (in de zin van de Wet natuurbescherming) was, kan bijvoorbeeld het bevoegd gezag met Aerius berekenen wat de uitstoot van die activiteit was. Daarvan kan een deel worden ingezet voor de nieuwe activiteit, en het resterende deel kan (afgeroomd met 30%) in het stikstofregistratiesysteem worden opgenomen. Hierdoor ontstaat extra ruimte in het systeem voor nieuwe activiteiten. Zeker in grootstedelijk gebied, waar de generieke bronmaatregelen mogelijk weinig depositieruimte bieden, kan dit een zeer welkome aanvulling zijn.

Geen plannen in stikstofregistratiesysteem

Het stikstofregistratiesysteem biedt alleen ruimte voor verlening van bouwvergunningen. De artikelsgewijze toelichting geeft de motivatie daarvoor in paragraaf 2.1.1, artikel 2.2. Het gaat om het stimuleren van de woningbouw op korte termijn. Daarvoor is voldoende ruimte binnen de bestaande plancapaciteit. 'Er is daarom geen voorziening opgenomen voor de reservering van depositieruimte ten behoeve van de vaststelling van plannen.'

Uit een ledenenquête van Bouwend Nederland blijkt dat ook de wijziging en vaststelling van bestemmingsplannen al maanden stagneert. Het stikstofregistratiesysteem biedt hiervoor – althans in de gekozen vorm – geen oplossing. Als we ook de komende maanden of misschien wel jaren veel minder bestemmingsplannen voor bouwen kunnen vaststellen, dan komt er onvermijdelijk een nieuwe terugval in de bouwproductie en verdere schaarste. Immers: als er voor een gebied geen vastgesteld bestemmingsplan is, dan kunnen daar ook geen nieuwe ontwikkelingen gerealiseerd worden.

Bestemmingsplanwijzigingen die bouw mogelijk maken, moeten indien nodig ook kunnen putten uit het stikstofregistratiesysteem.

Aanvullende projecten in het registratiesysteem

Voortbordurend op het vorige punt: in de toelichting onder 5 'Toekomstige situaties' wordt op voorhand niet uitgesloten dat de regeling voor toekomstige situaties zal worden uitgebreid. Wij kunnen niet genoeg benadrukken – zoals wij ook al in de inleiding deden – dat belangrijke categorieën bouwprojecten nu buiten de boot vallen. Niemand zit te wachten op een nieuwe woonwijk, waarbij geen school kan worden gerealiseerd of indien nodig winkelvoorzieningen of een gezondheidscentrum. De nieuwe wijk kan ook extra verkeer genereren, met extra druk op buiten de wijk gelegen infrastructuur. Die kan dan echter niet worden aangepakt.

Kortom: de focus moet weg van Rijksbeleidsdoelstellingen op het gebied van woningbouw en infrastructuur, en op de realisatie van hoogwaardige woon-, werk- en leefomgevingen.

Voeg utiliteitsbouw en overige infrastructuur toe aan het registratiesysteem.

Aerius

Tot slot enkele opmerkingen over Aerius. Voor een groot deel van de leden van Bouwend Nederland is dit model te complex om zelf in te kunnen vullen. De wachttijd bij externe bureaus neemt ondertussen flink toe, zo blijkt uit diezelfde enquête. Bovendien is het soms ingewikkeld – of contractueel onmogelijk – om de kosten voor een extern bureau te alloceren, waardoor projecten verlieslijdend worden. Kan de Aerius helpdesk hier ondernemers bij ondersteunen?

Voor wat betreft de emissie tijdens aanleg wordt in de Aerius calculator gekeken naar de achtergrondwaarden van de afgelopen vier jaar. Waar het ons inziens fout gaat, is dat die achtergrondwaarden ook de (infra)bouw activiteiten omvatten die in de vier jaar hebben plaatsgevonden. De veronderstelling dat nieuwe activiteiten vanuit AANLEG per definitie een grotere druk per hexagoon zouden opleveren is ons inziens niet correct; immers, dit zit al in de achtergrondwaarden van de afgelopen jaren.