

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit

Uitsluitend verzonden via internetconsultatie.nl

9 juni 2020

-

Wet stikstofreductie en natuurverbetering

Geachte heer, mevrouw,

Achtergrond.

1.

Hierbij reageert de NEPROM op het concept van de Wet stikstofreductie en natuurverbetering. De NEPROM is de brancheorganisatie voor professionele opdrachtgevers in de bouw, met als leden onder andere projectontwikkelaars, vastgoedbeleggers, woningcorporaties en ontwikkelende bouwers.

Vooraf spreken we hierbij onze waardering uit over de verlenging van de oorspronkelijke reactietermijn. Dat geeft ons tijd om een reactie in te dienen. De opgerekte periode blijft echter te kort om het onderwerp goed met onze leden te bespreken. We verzoeken u daarom dit schrijven als een voorlopige reactie te beschouwen. Later in het wetgevingstraject vullen we onze reactie mogelijk aan en blijven wij bereid en beschikbaar u desgewenst van de benodigde achtergrondinformatie te voorzien.

2.

In deze brief schetsen wij eerst de actuele stand van zaken in het stikstofdossier met betrekking tot de vastgoedpraktijk van onze leden, alvorens wij concreet ingaan op de concepttekst van het voorstel zelf. We besteden daarbij aandacht aan jurisprudentie en de door de Rijksoverheid voorgestelde structurele aanpak.

Uitgangspunt daarbij is dat (de bouw van) nieuwbouwwoningen niet of nauwelijks bijdraagt aan de stikstofproblematiek, omdat die niet meer op aardgas aangesloten mogen worden. Toch wordt de bouwsector onnodig hard geraakt. En blijft het woningtekort onverminderd groot.

3.

Vanzelfsprekend kan de huidige situatie niet los gezien worden van de nadelige gevolgen van het Coronavirus, die de economie hard treffen. Planvorming, investeringen en vertrouwen vertonen een dalende trend. Ondanks dat men positief is over de versoepeling van de getroffen maatregelen om het virus het hoofd te bieden, is het gelet op de lange trajecten die met nieuwbouw gemoeid zijn, realistisch om te zeggen dat niemand weet hoe de ontwikkelingen op middellange en lange termijn zullen zijn. Wat het vertragende effect en de impact op het vertrouwen is, moeten we nog afwachten. Dat er tweede effecten en gevolgen zullen zijn, is zeker. Dit alles in een periode dat de woningnood onverminderd hoog is en de ambitie van de overheid ten aanzien van het aantal te realiseren nieuwe woningen hoog blijft. Hoe wordt en blijft de woningbouw aangejaagd?

Actuele stand van zaken stikstofdossier

4.

Het is inmiddels een jaar geleden dat de Raad van State de onderliggende gerechtelijke uitspraken in het stikstofdossier heeft gedaan. Grote vertragingen in de bouw en veel onzekerheid zijn het gevolg. Demonstraties op het Malieveld,

veel politieke onrust en een stikstofregistratiesysteem volgden. Maar een jaar verder en er is eigenlijk in de praktijk nog weinig veranderd. Concreet uitzicht op een oplossing is er nog niet. Beleid laat lang op zich wachten en voor zover het er is, is het onvoldoende om de woningbouw en bijbehorende infrastructuur aan de gang te houden en van de benodigde versterking te voorzien.

Belangrijkste aandachtspunten daarbij zijn:

- de benodigde belangenafweging tussen woningbouw, infrastructuur/verkeer en landbouw wordt op politiek niveau niet of nauwelijks gemaakt;
- Het aantal vergunningaanvragen op basis van het ingestelde stikstofregistratiesysteem blijft sterk achter. Reden is dat het onpraktisch, onduidelijk en onwerkbaar is;
- Marktpartijen zoeken ondertussen zelf naar alternatieven, in hun eigen bedrijfsprocessen (materieel, vervoersbewegingen, ecologische beoordelingen etc.). Daar ligt ook een tot op heden nog oningevulde rol voor de (Rijks)overheid;
- Op provinciaal niveau is er veel onduidelijkheid over en zijn er grote verschillen tussen de invulling op regionaal niveau. Kennis en benodigde daadkracht ontbreken vaak;
- Bij ons weten is er tot op heden geen enkele vergunning verstrekt op basis van het stikstofregistratiesysteem, vanwege juridische perikelen en grote onduidelijkheid;
- De vaak gevraagde en genoemde drempelwaarde laat te lang op zich wachten. Reëel vooruitzicht daarop is in dit stadium hard nodig.

Spoedwet

5.

De spoedwet heeft geleid tot provinciale stikstofbanken, die gevuld zijn of worden door o.a. de snelheidsverlaging en de voedermaatregelen. Woningbouw en de 7 MIRT-projecten zou daardoor via vergunningverlening via de provincies weer op weer op gang kunnen komen. Het is echter volstrekt onduidelijk hoe ver provincies daarmee zijn. Vergunningverlening op basis van de nieuwe systematiek is in elk geval nog niet op gang te zijn gekomen, blijkt uit ons periodieke overleg met BZK, vanwege juridische en praktische onduidelijkheden. Voor betrokkenen is het op dit moment onduidelijk of hun project stikstofruimte krijgt en wat de criteria daarbij zijn. Overigens lijkt er slechts een beperkt aantal projecten vanwege stikstof bij de provincies te liggen met de vraag om ruimte uit de stikstofbanken. Het gaat om hooguit enige tientallen. Kennelijk heeft men in de meeste projecten een weg daaromheen gevonden: individuele ecologische beoordelingen, schoon bouwverkeer, etc.

Er zijn in het stikstofdossier nog steeds veel vragen bij behandelend ambtenaren van gemeenten, omgevingsdiensten en provincies over hoe en wat, zodat er veel interpretatieverschillen blijven bestaan, en dat betekent voorlopig – ook als de vergunningverlening weer op gang komt - dus te veel voorzichtigheid bij besluitvorming. Bovendien verschuiven veel gemeenten de aanvraag vaak door naar provincies/omgevingsdiensten, ook als er geen vergunning nodig is of dat voor de afhandeling niet opportuun is. Als gevolg hiervan zijn er forse achterstanden bij vergunningverlening. Naast meer duidelijkheid moet er daarom meer capaciteit komen voor het behandelen van aanvragen. Maar dan moet er dus eerst een helder toetsingskader beschikbaar komen, om die interpretatieverschillen te stoppen.

Daar komt nog bij dat de spoedwet voor heel veel locaties geen soelaas biedt, omdat daar geen stikstofruimte ontstaat. Dat geldt voor nogal wat plekken in de Randstad waaronder Den Haag.

Bovendien, op het niveau van bestemmingsplannen die veel grootschaliger zijn dan woningbouwplannen van tientallen tot hooguit enige honderden woningen en in een periode van vele jaren worden uitgevoerd biedt het stikstofregistratiesysteem in het geheel geen uitkomst. Er is daarvoor gewoon te weinig stikstofruimte en het heeft op een beperkte periode betrekking. Dan laten we alle andere bouwactiviteiten, waaronder voorzieningen en infrastructuur buiten beschouwing. Want die vallen bij de spoedwet (afgezien van de 7 MIRT-projecten) geheel buiten boord.

Jurisprudentie

6.

Recent zijn positieve uitspraken van de RvS gekomen, waar betoogd is dat een geringe stikstofgeen significant ecologisch effect heeft op Natura2000-gebied. Van een bestendige lijn en de bijbehorende zekerheid is nog geen sprake. Met vastlegging in een wet (zowel in de gebruiks- als bouwfase) zouden het grootste deel van de woningbouwplannen gewoon door kunnen gaan. Als die grens algemene geldigheid gaat krijgen, zou de jurisprudentie nog eerder uitkomst voor woningbouwprojecten kunnen bieden dan de spoedwet en ook de structurele aanpak van het Rijk. Overigens, op het niveau van bestemmingsplannen en zeker voor infrastructuur biedt deze recente jurisprudentie weinig mogelijkheden, omdat daar de deposities aanzienlijk hoger liggen.

Structurele aanpak

7.

NEPROM

24 april jl. heeft minister Schouten (Landbouw) een brief met de voortgang verstuurd over de structurele aanpak. De komende tien jaar wordt ruim 5 miljard extra uitgetrokken voor de stikstofbenadering. Het is vooral bestemd voor natuurverbetering en bronmaatregelen, o.a. in de agrarische sector. Dat klinkt als een omvangrijk en substantieel pakket. De komende drie jaar wordt daarnaast ook 25 miljoen beschikbaar gesteld voor innovaties op het gebied van uitstootvrij materieel in de bouw.

Bij nadere bestudering wordt echter naar mening van de NEPROM te veel op de lange baan en naar provincies geschoven. Bovendien wordt het grootste deel van de vrijkomende stikstofruimte (totale ruimte ca 120 mol/ha/jr.) benut voor de natuur. Van het restant gaat ongeveer 11 mol naar intensieve veeteelt en de resterende 9 mol is voor alle andere economische activiteiten beschikbaar, waaronder de bouw. Er gaat bovendien 2 miljard euro naar de landbouw, waar echter maar weer een beperkt deel wordt benut voor het beperken van de veestapel.

Wanneer die 9 mol echt beschikbaar komt en hoe die dan ingezet wordt is nog volstrekt onvoldoende en kan zo maar 1,5 tot 2 jaar duren. Daarmee is ook realistische drempelwaarde voor de bouw (rond de 0,5 mol) nog lang niet in beeld, terwijl die zo dringend noodzakelijk is.

Voorlopige conclusie van de NEPROM is dat de structurele aanpak volstrekt onvoldoende is om de bouw daadwerkelijk mee vooruit te helpen. Nodig zijn o.a. meer maatregelen op het gebied van uitstootreductie en een landelijke, realistische drempelwaarde voor de bouw.

Wetsvoorstel

8.

NEPROM

Het belangrijkste onderdeel van het concept is, dat het wetsvoorstel een streefwaarde introduceert. Daar is de NEPROM zeker niet op tegen, mits er serieus en op een haalbare en betaalbare manier op de uitwerking ingezet wordt. Het voorstel roept tegen die achtergrond de volgende vragen op:

- 1) zijn de juridische implicaties van een streefwaarde goed overwogen? Uit jurisprudentie blijkt namelijk dat die niet geheel vrijblijvend is en wij horen graag hoe u hierop anticipeert. Welke concrete visie heeft u op monitoring, bijsturing en een eventueel plan B? De toelichting van het voorstel is op dit punt rudimentair en te algemeen;
- 2) waarom is er niet gekozen voor het wettelijk per sector vastleggen van stikstofreductie (aansluitend op het advies van de commissie Remkes), zodat alle partijen weten waar ze aan toe zijn?;
- 3) hoe gaat het eindadvies van de commissie Remkes opgepakt worden? Gaat de voorgenomen reductie zodanig hoog en robuust zijn, dat er ruimte ontstaat voor het op voorhand verruimen van de mogelijkheden van de bouw?;
- 4) gaat de bouw een erkende uitzonderingspositie krijgen als geadviseerd omdat de bouw projectgewijs werkt en voor iedere activiteit waar nodig een vergunning aan moet vragen? Dit rechtvaardigt overigens de instelling van een drempelwaarde voor de aanlegfase in de bouw, waardoor projecten zonder natuurvergunning doorgang kunnen vinden;
- 5) wij zien dat het wetsvoorstel goed aansluit op de instrumenten en structuur van de omgevingswet, maar de concrete invulling laat nog sterk te wensen over. Dat is overigens intrinsiek en een groot nadeel aan de Omgevingswet. Zekerheid ontbreekt hiermee en lokale verschillen worden naar verwachting groot. Kunt u daarom aangeven wat marktpartijen te wachten staat? Waar kunnen zij op rekenen? Kunt u een doorkijkje geven naar de onderliggende uitvoeringsprogramma's? Anders schuift alles door naar de uitwerking;

- 6) kunt u een financiële raming geven van de kosten die aan de programma's verbonden zijn en hoe die verdeeld en betaald gaan worden?;
- 7) wij kunnen de zwaarte en effecten van de genoemde streefwaarde en termijn (2030) niet controleren of bevestigen. Daarvoor beschikken wij niet over voldoende ecologische kennis en onderliggende rekenkundige modellen. Kunt u daarom nader toelichten wat die streefwaarde en datum betekent?;
- 8) wat is uw inschatting, helpt het wetsvoorstel om de woningbouw en bijbehorende infrastructuur op gang te brengen en houden? Wat zijn de concrete effecten voor de vastgoedsector? Wij constateren namelijk dat er op geen enkele manier geprobeerd is in dit wetsvoorstel om een begin te maken met het inzichtelijk maken hoe de bouw hiermee weer op gang komt. Wij zijn van mening dat dat expliciet meegenomen en verduidelijkt moet worden waarbij de bouw gezien het bijzondere karakter bij voorrang dat inzicht verdient;
- 9) Leidt dit voorstel tot een drempelwaarde, zo ja per wanneer en hoe gaat die eruit zien? Gaat die aansluiten op de 0,5 mol die nodig is?

Conclusie

9.

De NEPROM is zeker geen tegenstander van een streefwaarde in het stikstofdossier. Wel vinden wij dat de Rijksoverheid meer duidelijkheid en zekerheid zou moeten scheppen in het dossier en ten aanzien van de in het wetsvoorstel genoemde streefwaarde. Dat kan door op Rijksoverheidsniveau meer regie te pakken, minder zaken door te schuiven (naar Provincies of uitvoeringsprogramma's) en daadkrachtigere maatregelen te nemen. Het instellen van een drempelwaarde past daar goed in. Anders raakt en blijft de woningbouw in een merkwaardige en onwenselijke catch-22-situatie; dat

projecten ondanks de huidige grote tekorten niet van de grond komen. Juist met alle huidige economische onzekerheden van nu, zouden we dat niet moeten laten gebeuren. Dan creëert de politiek een neerwaartse spiraal.

Gelet op het grote belang van het onderwerp, sturen wij een kopie van deze brief aan de Tweede Kamer.

Met vriendelijke groet,



Jan Fokkema
directeur NEPROM