



Onderwerp Gevolgen uitspraak stikstof bouwfase voor ruimtelijke ontwikkelingen in Haarlem		
Nummer	2022/1625641	Datum college 29 november 2022
Portefeuillehouder	Roduner, F.J.	
Programma/beleidsveld	4.1 Duurzame stedelijke ontwikkeling	
Afdeling	OMB	
Auteur	M.A.H.G. Plantaz	
Telefoonnummer	023-5113517	
Email	mahgplantaz@haarlem.nl	
Bestemd voor:	Het college stuurt deze raadsinformatiebrief ter kennisname naar de commissie Ontwikkeling.	
Bijlagen	<i>Bijlage Projecten waarvoor alleen de gebruiksfase is doorgerekend</i>	

Aanleiding

De uitspraak van de Raad van State op 2 november 2022 heeft tot gevolg dat bij de beoordeling van projecten op hun stikstofeffecten op de natuur ook de bouwfase weer moet worden meegenomen. Een sinds 1 juli 2021 geldende wettelijke vrijstelling voor deze bouwfase is daarmee van tafel. De uitspraak heeft ook in Haarlem geleid tot vragen van raad en media over de gevolgen voor de ontwikkelingen in Haarlem en de omgang daarmee. In deze raadsinformatiebrief vat het college de stand van zaken samen.

Deze brief geeft eerst een toelichting op de stikstoftoetsing van projecten en de plek van de bouwfase daarin. Vervolgens wordt ingegaan op plannen waarvoor de stikstoftoets al is doorlopen zonder toetsing van de bouwfase. Tenslotte worden de consequenties voor toekomstige plannen en ontwikkelingen, en de integratie van de bouwfase in het stikstofmaatwerk op hoofdlijnen besproken. Juist doordat stikstof maatwerk per individueel project vraagt (zie ook het persbericht van de Raad van State) is het niet mogelijk gevolgen en perspectief kwantitatief in kaart te brengen.

Uitspraak van de Raad van State leidt niet tot een algehele bouwstop

De uitspraak van de Raad van State betreft een zogenaamde “tussenuitspraak”. Inmiddels zijn er tijdens de procedure nieuwe stukken ingediend, waarin alsnog onderzoek is gedaan naar de bouwfase. De Raad van State zal deze in de verdere procedure betrekken en in een later stadium een einduitspraak doen, waarbij ook de later ingediende stukken meegenomen zullen worden. De Raad van State heeft naar aanleiding van deze tussenuitspraak een persbericht opgesteld. In dit [persbericht](#) staat onder meer het volgende:

“Hoewel de bouwvrijstelling daarmee van tafel is, betekent dat niet dat er nu een algehele bouwstop geldt. Net als in de situatie vóórdat de bouwvrijstelling werd ingevoerd, blijft het mogelijk om per project onderzoek te doen naar de mogelijke gevolgen van de uitstoot van stikstof. (...) Daarbij (bij de uitspraak van de Raad van

State, red.) speelt mee dat er geen rekening mee is gehouden dat de bouwvrijstelling onbeperkt kon worden ingezet, zonder beperking in de tijd of naar locatie. Bovendien gold deze niet alleen voor concrete woningbouwprojecten, maar ook voor grote, meerjarige infrastructurele projecten. Al met al staat niet vast dat de toekomstige verbetering van de natuur zo groot is, dat de stikstofneerslag van bouwactiviteiten daartegen wegvalt. In de tussenuitspraak wordt geconstateerd dat de bouwvrijstelling niet mag worden toegepast. Dat betekent niet dat er een algehele bouwstop geldt. Net als in de situatie van vóór de bouwvrijstelling, blijft het mogelijk om voor een plan of project een zogenoemde voortoets uit te voeren en, zo nodig, een passende beoordeling te maken. Daarnaast kan voor projecten van groot openbaar belang toestemming worden gegeven als daarvoor geen alternatieven zijn en de natuurschade gecompenseerd wordt. ”

De Raad van State geeft dan ook uitdrukkelijk aan dat een beoordeling van geval tot geval moet worden gemaakt en dat de tussenuitspraak zeker niet tot gevolg heeft dat bouwprojecten niet meer mogelijk zijn.

Rol van de bouwfase in de stikstofbeoordeling

Op grond van de Wet natuurbescherming (Wnb) is voor projecten en andere activiteiten een vergunning (ontheffing) op grond van deze wet nodig. Dit tenzij vaststaat dat zij geen nadelige effecten hebben op Natura2000 gebieden, onder meer door extra stikstofdepositie via de lucht. Deze gebieden geven bescherming aan bijzondere en bedreigde dier- en plantensoorten en ecosystemen. Met de bemesting en verzuring door extra ammoniak en stikstofoxiden via de lucht worden deze verdrongen door algemeen voorkomende soorten en verdwijnen. Activiteiten die deze stoffen kunnen uitstoten moeten daarom vooraf getoetst worden op de stikstofdepositie die zij veroorzaken op deze N2000 gebieden. Voor Haarlem gaat het primair om Zuid-Kennemerland, op ongeveer 600m van bebouwd gebied.

Activiteiten zoals woningbouw kunnen in twee fases stikstofuitstoot veroorzaken. Enerzijds na realisatie, in de gebruiksfase, met name door mobiliteit (autogebruik) van de bewoners. Maar daaraan voorafgaand draagt ook alles rond het realiseren van de woningen bij. Dat is de aanlegfase, vaak bouwfase genoemd, van sloop en bouwrijp maken van het terrein tot de oplevering. Uitstoot komt hier door transport van materialen en personeel en door de bouwapparatuur (doorgaans diesel). Daaruit volgt dan ook dat de initiatiefnemer mogelijkheden heeft om de uitstoot van stikstof tijdens deze bouwfase zoveel mogelijk te beperken. Bijvoorbeeld door meer gebruik te maken van elektrische apparatuur en door zoveel mogelijkheden werkzaamheden vooraf reeds in de fabriek uit te voeren, zodat er zo min mogelijk op de locatie zelf hoeft te worden gebouwd.

Beide fases hebben verschillende kenmerken en worden afzonderlijk getoetst (behalve bij een relevante overlap in tijd). De eerste stap is een voortoets met een berekeningen met het programma Aerius. Dit berekent de stikstofdepositie op elk van de kwetsbare hectares van N2000 gebieden. Als deze nihil is, is een vergunning (ontheffing) niet nodig en eindigt de beoordeling. Is er wel een toename van depositie, dan is een vergunning nodig. In een zogeheten passende beoordeling wordt dan in groot detail nagegaan hoe groot de te verwachten gevolgen zijn en met welke maatregelen die alsnog voorkomen of verminderd kunnen



worden. Blijkt dit niet haalbaar dan is nog een procedure (ADC toets) mogelijk waarin het ontbreken van alternatieven, de dringende maatschappelijke noodzaak, en de mogelijkheid van compensatie wordt onderzocht. Dit laatste traject is zeer moeilijk, aangezien nog onvoldoende is uitgekristalliseerd wanneer er volgens de bestuursrechter sprake is van een dringende noodzaak.

De vrijstelling van de bouwfase was belangrijk omdat hier (in elk geval bij een traditionele aanpak) een aanzienlijke stikstofuitstoot kan optreden, en toetsing en maatwerk een hoge werklust oplevert bij aanvragers en de toetsende overheid. De Raad van State heeft deze vrijstelling geschrapt, in hoofdzaak omdat beide onderbouwingsroutes (korte duur van de effecten en een uitgebreid maatregelenpakket voor emissiereductie) niet overtuigden.

Aanpak voor Haarlemse plannen zonder bouwfasetoetsing

Tot de ingang van de vrijstelling per 1 juli 2021 werd de bouwfase wel meegenomen in de toetsing. Daarna is de vrijstelling toegepast in een aantal bestemmingsplannen of Omgevingsvergunningen (zie bijlage), waaronder ook projecten met substantiële woningbouw.

De uitspraak van 2 november jl. leidt ertoe dat voor projecten waarin de bouwfase buiten beschouwing is gelaten, alsnog moet worden vastgesteld dat stikstof hier geen belemmeringen oplevert. Dit tenzij al een onherroepelijke bouwvergunning van kracht is. Bij de projecten in de bijlage is nog geen onherroepelijke bouwvergunning van kracht.

Uitgangspunt voor de gemeente is dat indien een bestemmingsplanprocedure nog loopt, in principe een aanvullende stikstofonderbouwing voor de bouwfase gevraagd zal worden. Indien een bestemmingsplan reeds is vastgesteld zal in het kader van de omgevingsvergunning bouwen alsnog moeten worden aangetoond dat de bouwfase geen stikstofproblemen oplevert. Een belangrijk voordeel daarvan is dat op dat moment doorgaans veel gedetailleerdere gegevens bekend zijn over het te bouwen object, waardoor maatwerk om de stikstofuitstoot te reduceren ook beter mogelijk is. Bij een keuze of een bestemmingsplan nog tijdens de procedure wordt aangevuld of later als onderdeel van de omgevingsvergunning wordt dit meegewogen, afhankelijk van de planning. De vertraging door een aanvullende bouwfase toets (aanlevering onderbouwde Aeries-berekening door aanvrager, toetsing en verwerking in bestemmingsplan of bouwvergunning) hangt af van de stand van de plan- of vergunningsprocedure. Gemiddeld is de doorlooptijd naar schatting ongeveer drie maanden. Wel kan de beschikbaarheid van voldoende capaciteit bij onderzoeksbureaus nog een rol gaan spelen.

Toekomstige projecten

Vanaf medio 2019 (verwerping van de PAS-aanpak door de Raad van State) eist de gemeente bij de procedure voor de bouwvergunning standaard alsnog een stikstofonderzoek indien het bestemmingsplan

daarop nog niet getoetst was. Tot de vrijstelling per 1 juli 2021 werd daarbij ook de bouwfase al beoordeeld; dit is voortaan ook weer noodzakelijk.

Voor zulke plannen en ook voor ontwikkelingen die nog in een priller stadium verkeren en waarvoor ook nog geen ruimtelijke kaders zijn vastgesteld, vormt de bouwfase zeker een complicerende factor in de huidige maatwerkpuzzel die stikstof toch al vergt. Zolang het Rijksbeleid niet leidt tot een aanzienlijke hoeveelheid “stikstofruimte” om grote woningbouwprojecten of zelfs de totale woningbouw in een gemeente of gebied te compenseren zal van project tot project, wanneer dit voldoende rijp is, moeten worden nagegaan wat er hoe gerealiseerd kan worden. Dit geldt voor Haarlem en veel andere gemeenten, zeker in de kustprovincies. Anders dan in veel andere delen van Nederland zijn in de kustprovincies weinig veehouderijen terwijl er uit andere, (nog) moeilijker aan te pakken bronnen wel een aanzienlijke achtergrondbelasting van de N2000 gebieden optreedt. De mogelijkheden voor compenseren (extern salderen) zijn daardoor zeer beperkt.

Dit maakt het noodzakelijk om van project tot project reductiemogelijkheden na te gaan, hetgeen pas goed mogelijk is als een project voldoende ingevuld is. Voor de gebruiksfase betreft dit vooral maatregelen in de sfeer van de mobiliteit, kort gezegd zo laag mogelijk autogebruik per woning en zo efficiënt mogelijke ontsluiting op het regionale verkeersnetwerk. Voor de bouwfase is onderzoek naar uitstootreductie nu ook weer noodzakelijk. Hier gaat het om maatwerk wat betreft efficiënt transport van materialen en personeel, waaraan ook inzet van bouw hubs kan bijdragen; zo schoon mogelijke voertuigen; zoveel mogelijk beperken van de constructiewerkzaamheden ter plekke (bijvoorbeeld prefab en modulair bouwen) en daarvoor gebruiken van zo schoon mogelijke apparatuur: elektrisch of de schoonste dieselvesies. Ook de planning van bouw werkzaamheden speelt een rol. Pas in de laatste instantie komt aanpassing van het programma in beeld, die zowel doorwerkt in de gebruiksfase als in de bouwfase.

Omdat onderzoek van stikstofuitstoot van gebruiksfase en bouwfase veelal gelijktijdig kan plaatsvinden is vertraging als gevolg van deze uitspraak in de meeste gevallen te vermijden of beperkt.

Ook wat betreft de bouwfase is een effectiever Rijksbeleid gewenst, behalve door het creëren van stikstofruimte ook door bronbeleid. Door het krachtiger ondersteunen van de ontwikkeling van schone bouwtechnieken en -apparatuur én hun brede toepassing en beschikbaarheid, onder meer via convenanten, voorschriften, voorlichting.

Het college van burgemeester en wethouders,

de secretaris,

de burgemeester,



Bijlage: Ruimtelijke projecten waarvoor alleen de gebruiksfase is doorgerekend

Project/plan	Programma	Bestemmingsplan (BP) of Bouwvergunning (BV)
Zwemmerslaan 2-4	Woningen	BP
Spaarndamseweg 13	Woningen	BP
Grijpensteinweg/Munsterlaan	Woningen / commercieel	BP
Spaarndamseweg 74-78	Woningen, detailhandel, parkeren, bergingen	BV
Schoterkwartier fase 2 Deli	Woningen	BP
Diakenhuisweg Blok 1F	Woningen	BP
Stephensonstraat 38-46	Woningen, commercieel	BP
Schonenvaert (Toekanweg 7)	Woningen, commercieel, parkeerplaatsen	BV
Schipholweg 1 / Hamelinckstraat	Woningen, commercieel, restaurant	BV
Pim Mulierstraat 3	Turnhal	BV
Leidsevaart 574	Tijdelijke showroom	BV
Emauslaan 2	Clubgebouw met stadion HFC	BV
Kuipersweg 1	Bedrijfsverzamelgebouw	BV