



Aan de commissie  
Bouwen, Wonen en Buitenruimte  
en de commissie Mobiliteit, Haven,  
Economie en Klimaat

Beste commissieleden,

Op 2 november 2022 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Raad van State) uitgesproken dat de zogenaamde bouwvrijstelling buiten toepassing moet worden gelaten.

Ik heb u in de vergadering van uw commissie diezelfde dag toegezegd uw raad zo snel mogelijk te informeren over de gevolgen van deze uitspraak voor Rotterdam. Met deze brief informeer ik uw raad over de huidige inzichten in de consequenties voor Rotterdam.

Op 25 november a.s. zal de regering ook per brief reageren op de gevolgen van het buiten toepassing moeten laten van de bouwvrijstelling.

### **Inleiding**

Op 29 mei 2019 oordeelde de Raad van State dat het Programma Aanpak Stikstof (PAS) niet meer gebruikt mocht worden. Het PAS en de daaraan ten grondslag liggende passende beoordeling werd gebruikt voor het verkrijgen van toestemming voor activiteiten of ruimtelijke ontwikkelingen die konden leiden tot mogelijke stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden met een stikstofgevoelige habitat. De Raad van State oordeelde dat het PAS in strijd is met de Europese richtlijnen omdat de inzet ter verbetering van de Natura 2000-gebieden onvoldoende was geborgd.

Op 26 november 2019 (kenmerk 19bb20979) heeft het college van burgemeester en wethouders de gemeenteraad uitgebreid geïnformeerd over de gevolgen van deze uitspraak voor de Rotterdamse bouwopgave en andere activiteiten zoals de aanleg van infrastructuur.

In deze brief concludeerde het college dat de gevolgen van deze uitspraak voor Rotterdam relatief beperkt waren. Rotterdam heeft in de daaropvolgende jaren ook gestaag door kunnen bouwen, infrastructurele projecten uitgevoerd en bestemmingsplannen vastgesteld.



## **Bouwvrijstelling**

Een van de maatregelen die de regering heeft genomen na de uitspraak van de Raad van State over de PAS is het opnemen van de zogenaamde bouwvrijstelling, per 1 juli 2021, in de Wet natuurbescherming (artikel 2.9.a).

Kort samengevat houdt deze bouwvrijstelling in dat tot op heden geen rekening hoefde worden gehouden met de uitstoot van stikstof voor activiteiten van de bouwsector (in de aanlegfase) bij de beoordeling van de effecten op Natura 2000-gebieden. Alleen de uitstoot van stikstof tijdens de gebruiksfase (dus als het gebouw er staat of de activiteit wordt uitgeoefend) was bepalend.

Nu de bouwvrijstelling buiten toepassing moet worden gelaten betekent dit dat de uitstoot van stikstof voor activiteiten van de bouwsector (aanlegfase) voortaan moet worden meegenomen in de beoordeling of een project op grond van de Wet natuurbescherming een vergunning nodig heeft en of een bestemmingsplan kan worden vastgesteld. Dit kan tot vertraging leiden.

Activiteiten in de aanlegfase zijn bijvoorbeeld de inzet van materieel op de bouwplaats als kranen, heistellingen en aggregaten en verkeersbewegingen.

## **Natura 2000**

In Nederland zijn ca. 160 Natura 2000-gebieden. In de omgeving van de gemeente Rotterdam is een aantal Natura 2000-gebieden aanwezig waar sprake is van een knelpunt door stikstofdepositie. De dichtstbijzijnde stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden (waar een effect dus het snelst is te verwachten) zijn Solleveld & Kapittelduinen (bij Hoek van Holland), Voornes Duin (bij de Maasvlakte) en de Biesbosch. De gevolgen van het buiten toepassing laten van de bouwvrijstelling zullen zich met name doen gelden in Hoek van Holland en de haven.

## **Luchtkwaliteit en energietransitie**

Ons college onderschrijft dat de stikstofuitstoot en -depositie omlaag moet. De maatregelen die het college neemt om de luchtkwaliteit te verbeteren en de CO<sub>2</sub> uitstoot te verminderen, dragen ook bij aan het terugdringen van stikstofuitstoot. Om in 2050 klimaatneutraal te zijn, werken we aan een CO<sub>2</sub> reductie van 55% in 2030 (haven en stad) en 25% in stedelijk gebied in 2025. Dit in navolging van de doelstellingen van het Rijk en Europa.

Om de luchtkwaliteit verder te verbeteren heeft de Europese Commissie begin oktober 2022 een voorstel gepresenteerd om de eisen aan de kwaliteit van de buitenlucht meer in lijn te brengen met de advieswaarden van de WHO die vorig jaar zijn gepubliceerd. Daartoe neemt het college maatregelen in de haven, de gebouwde omgeving en op het gebied van mobiliteit. Voorbeelden hiervan zijn het programma walstroom, een isolatieoffensief voor de gebouwde omgeving en een zero-emissie zone voor stadslogistiek.

Daarnaast werkt het college hard aan het verschonen van de energiemix (bijvoorbeeld met de opwekking van wind- en zonne-energie). Tegelijkertijd is er echter nog veel noodzaak voor innovatie en nieuwe bedrijvigheid naar een klimaatneutraal (emissie-loos) Rotterdam in 2050.



## **Gevolgen**

Om de gevolgen van de uitspraak van de Raad van State van 2 november jl. te kunnen duiden heeft een expertteam de gevolgen in beeld gebracht.

Hieronder wordt per procedure op hoofdlijnen uiteengezet wat de gevolgen zijn van de uitspraak om de bouwvrijstelling buiten toepassing te laten.

Voor de goede orde merk ik op dat voor de grote projecten in het havengebied voor de omgevingsvergunningprocedure het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland fungeert als bevoegd gezag. Voor het project Porthos is dit het Rijk (ministerie van Economische Zaken). Voor de Wet natuurbescherming is dit de Omgevingsdienst Haaglanden (gemandateerd door het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland).

### *Omgevingsvergunningen*

Voor (bouw)projecten met een (onherroepelijke) omgevingsvergunning zonder een vergunning Wet natuurbescherming of verklaring van geen bedenkingen Natura 2000 van de Omgevingsdienst Haaglanden, kan het voorkomen dat toch een vergunning Wet natuurbescherming nodig is. Hiervoor is een beoordeling van de aanlegfase nodig zodat alsnog kan worden vastgesteld of deze toestemming nodig is. Dit is een verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer/houder van de vergunning.

Voor aanvragen omgevingsvergunning die nog niet zijn verleend en voor nieuwe aanvragen is in principe vanaf heden een volledige beoordeling van de effecten op Natura 2000-gebieden nodig (aanlegfase en gebruiksfase). Dit is nodig om aan te kunnen tonen of een *verklaring van geen bedenkingen* nodig is van de Omgevingsdienst Haaglanden (gemandateerd door het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland) om de omgevingsvergunning te kunnen verlenen.

Van belang om in dit geval te vermelden is dat de gemeente Rotterdam al direct na de PAS-uitspraak in 2019 een aantal indicatieve beoordelingen voor woningbouw heeft uitgevoerd, zowel voor de gebruiksfase als voor de aanlegfase. Daaruit bleek dat naar verwachting een dergelijke verklaring voor het overgrote deel van woningbouwprojecten niet nodig was. De verwachting is dat de onderzoekslasten weliswaar toe zullen nemen maar dat een groot deel van de woningbouwprojecten door kan. In de gevallen dat wel een stikstofdepositietoename wordt berekend kan vertraging ontstaan.

### *(Project)bestemmingsplannen*

Voor onherroepelijke (project)bestemmingsplannen is geen nieuwe beoordeling van de aanlegfase noodzakelijk.

Voor (project)bestemmingsplannen die nog niet onherroepelijk zijn, maar waartegen geen beroep is aangetekend dat betrekking heeft op de stikstofdepositie in de aanlegfase kan een beoordeling vooralsnog achterwege blijven.

Voor (project)bestemmingsplannen die al in procedure zijn of nog moeten worden gebracht is een volledige beoordeling van de effecten van de aanleg- en de gebruiksfase op Natura 2000-gebieden noodzakelijk.



Gezien de uitkomst van de AERIUS berekening van de gebruiksfase van vergelijkbare (project)bestemmingsplannen in Rotterdam verwacht ik dat de uitkomst van de nu lopende berekeningen voor de aanlegfase van deze (project)bestemmingsplannen zal zijn dat er geen sprake is van een toename van stikstofdepositie op Natura 2000 gebieden. Hierbij is vanzelfsprekend extra aandacht vereist voor grotere ontwikkelingen en ontwikkelingen in de nabijheid van een Natura 2000-gebied. Ik verwacht echter dat het wegvallen van de bouwvrijstelling geen grote invloed op de planning voor de (project)bestemmingsplannen zal hebben.

#### *Uitgebreide procedures WABO*

Voor een uitgebreide omgevingsvergunningprocedure (afwijking bestemmingsplan) is een goede ruimtelijke onderbouwing vereist. In het geval deze procedure nog niet is afgerond zal de beoordeling van de effecten op Natura 2000-gebieden in de goede ruimtelijke onderbouwing moeten worden aangevuld met een beoordeling van de aanlegfase.

Gezien de uitkomst van de AERIUS berekening van de gebruiksfase van vergelijkbare uitgebreide procedures in Rotterdam verwacht ik dat de uitkomst van de nu lopende berekeningen voor de aanlegfase van deze uitgebreide procedures zal zijn dat er geen sprake is van een toename van stikstofdepositie op Natura 2000 gebieden. Hierbij is vanzelfsprekend extra aandacht vereist voor grotere ontwikkelingen en ontwikkelingen in de nabijheid van een Natura 2000-gebied. Ik verwacht echter dat het wegvallen van de bouwvrijstelling geen grote invloed op de planning voor de uitgebreide procedures zal hebben.

#### *Overige activiteiten als de aanleg infrastructuur en ingrepen in de openbare ruimte*

Voor deze activiteiten is mogelijk (ook) voor de aanlegfase een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming noodzakelijk. Een beoordeling van de aanlegfase zal dit moeten uitwijzen. Deze beoordeling kan dan worden meegenomen bij de aanvraag omgevingsvergunning die in de meeste gevallen vereist is voor deze categorie activiteiten.

Gezien de uitkomst van de AERIUS berekening van de gebruiksfase van vergelijkbare overige activiteiten in Rotterdam verwacht ik dat de uitkomst van de nu lopende berekeningen voor de aanlegfase van de overige activiteiten zal zijn dat er geen sprake is van een toename van stikstofdepositie op Natura 2000 gebieden. Hierbij is vanzelfsprekend extra aandacht vereist voor grotere ontwikkelingen en ontwikkelingen in de nabijheid van een Natura 2000-gebied. Ik verwacht echter dat het wegvallen van de bouwvrijstelling geen grote invloed op de planning voor deze overige activiteiten zal hebben.

#### *Haven (energietransitie)*

De haven kan meer gevolgen ondervinden van het vervallen van de bouwvrijstelling omdat bouwprojecten in de haven dicht bij Natura 2000 gebieden liggen. Het project Porthos is hier een voorbeeld van.

Het is nog onzeker of Porthos, nu de bouwvrijstelling door de uitspraak van de Raad buiten toepassing moet worden gelaten, doorgang kan vinden op basis van de in het dossier Porthos toegevoegde ecologische beoordeling. Als deze ecologische beoordeling geen stand houdt bij de Raad van State zal mogelijk op basis van andere maatregelen stikstofruimte gezocht moeten worden voor de bouw van dit project. Dit levert een extra vertraging op.



Ook voor andere initiatieven in de haven zonder stikstofuitstoot in de gebruiksfase, zoals investeringen in walstroom, electrolyzers (waterstof) en ondergrondse infrastructuur is de onzekerheid toegenomen. Voor elk individueel project dient de stikstofdepositie te worden onderzocht en te worden beoordeeld of hiervoor een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming noodzakelijk is. Hiermee neemt de complexiteit van projecten die onder de bouwvrijstelling vielen toe en daarmee ook de kans op verdere vertraging van de energietransitie.

### **Conclusie**

Met de uitspraak van de Raad van State is de onderzoekslast toegenomen. De kosten hiervan komen ten laste van de initiatiefnemer. Ik verwacht dat deze relatief beperkt zullen zijn. In het geval de gemeente Rotterdam de initiatiefnemer is zullen deze kosten worden opgevangen binnen de projectbudgetten.

Mogelijk is er weer een vergunning vereist op grond van de Wet natuurbescherming of een verklaring van geen bedenkingen Natura 2000) voor projecten waar (ook) stikstofgevolgen op Natura 2000-gebieden zijn in de aanlegfase.

Zoals hierboven reeds is opgemerkt heeft de gemeente Rotterdam na de PAS-uitspraak al in 2019 een aantal indicatieve beoordelingen uitgevoerd voor de woningbouw, zowel voor de gebruiksfase als voor de aanlegfase. Behoudens de plannen en projecten in de nabijheid van Natura 2000-gebieden, zoals in de omgeving van Hoek van Holland en in de haven, bleek toen dat naar verwachting een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming of een verklaring van geen bedenkingen Natura 2000 niet nodig was.

In enkele gevallen, bijvoorbeeld in de nabijheid van een Natura 2000-gebied of waar sprake is van veel stikstofemissie in de aanlegfase, zal het wegvallen van de bouwvrijstelling consequenties hebben. Er zal dan gezocht moeten worden naar oplossingen. Bijvoorbeeld in de vorm van inzet van schoon materieel en fasering. Vertraging is dan niet uit te sluiten.

De verwachting is dat de hoge werkdruk bij de Omgevingsdienst Haaglanden nog meer zal toenemen nu er meer vergunningen in het kader van de Wet natuurbescherming moeten worden aangevraagd. Ik hou deze situatie nauwlettend in de gaten en zal bij een eventuele stagnatie van de vergunningverlening contact opnemen met het bevoegd gezag, Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland.

Samenvattend verwacht ik dat de onderzoekslasten, voor een deel ook voor de gemeente Rotterdam als opsteller van (project)bestemmingsplannen zullen toenemen. Ik verwacht ook dat de consequenties voor de bouwopgave, inclusief de woningbouwopgave, van Rotterdam meevallen maar dat de impact bij grotere ontwikkelingen en nabij onze Natura 2000 gebieden groter kan zijn.

De energietransitie kan, met name in de haven, gevolgen ondervinden van het vervallen van de bouwvrijstelling omdat bouwprojecten in de haven dicht bij Natura 2000 gebieden liggen. Voor de energietransitie in de gebouwde omgeving ga ik er vooralsnog van uit dat de gevolgen zeer beperkt zullen zijn.



Wanneer daar aanleiding toe is zal ik uw raad verder informeren.

Met vriendelijke groet,

Drs. C.M. Zeegers MA  
Wethouder Klimaat, Bouwen, Wonen