

Jurisprudentie – II. Milieurecht

TBR 2024/46

Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 18 oktober 2023, No. 202106610/1/R3, ECLI:NL:RVS:2023:3845 (Stikstof bestemmingsplan woning Goeree-Overflakkee)

(Mr. J.A.W. Scholten-Hinlopen, mr. H.J.M. Baldinger en mr. N.H. van den Biggelaar)

Wro: art. 3.1; Wnb: art. 2.7, art. 2.8

Bestemmingsplan. Woningbouw. Natura 2000. Stikstofdepositie. Stikstofbeoordeling. AERIUS. Gasloos bouwen. Humane emissies

Met gastnoot N.G.M. Valkering, Red.¹

Inleiding

1. Het plan maakt het mogelijk om op het perceel [locatie 1] in het buurtschap Oostdijk te Goedereede een nieuwe woning te realiseren. Ten behoeve van deze ontwikkeling worden de bestaande woning en enkele verouderde opstallen gesloopt.

2. De raad heeft bij besluit van 26 januari 2017 een eerder bestemmingsplan 'Oostdijkseweg Goedereede' vastgesteld, en opnieuw vastgesteld bij besluit van 8 maart 2018, waarin al in deze ontwikkeling was voorzien. Bij uitspraak van 20 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:514, heeft de Afdeling deze besluiten vernietigd. Met het voorliggende plan is beoogd om het door de Afdeling in de besluiten van 26 januari 2017 en 8 maart 2018 geconstateerde gebrek te herstellen.

3. Vereniging BON en anderen kunnen zich niet verenigen met de in het voorliggende plan voorziene woning vanwege de nadelige gevolgen die de bouw van deze woning volgens hen heeft op de natuurwaarden en de landschappelijke en cultuurhistorische waarden in de directe omgeving. Het beroep is ingediend door drie organisaties die opkomen voor natuur en landschap en door twee omwonenden.

Toetsingskader

4. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken

belangen afwegen. De Afdeling oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.

Gebiedsbescherming

5. Vereniging BON en anderen voeren aan dat op voorhand niet is uitgesloten dat als gevolg van het plan significante gevolgen kunnen optreden in het Natura 2000-gebied 'Duinen Goeree & Kwade Hoek' (hierna: het Natura 2000-gebied). In dit verband wijzen zij erop dat in het rapport 'Natuurtoets [locatie 1]' van 6 april 2020, opgesteld door Koolstra Advies, Ecologie en Natuurwetgeving (hierna: de Natuurtoets) wat de berekening van stikstofdepositie betreft, is uitgegaan van onjuiste uitgangspunten. In de eerste plaats voeren zij hierover aan dat ten onrechte geen rekening is gehouden met het verkeer dat van en naar de woning over de Oostdijkseweg richting Ouddorp rijdt. Wanneer die route in AERIUS wordt gemodelleerd voor de helft van het westelijk georiënteerde verkeer richting Ouddorp, ontstaat volgens hen een stikstoftoename op al door stikstof overbelaste habitat-typen binnen het Natura-2000 gebied. In de tweede plaats betogen Vereniging BON en anderen dat de Natuurtoets er ten onrechte vanuit gaat dat in de gebruiksfase, afgezien van de verkeersbewegingen, geen NOx en NH3 wordt uitgestoten, omdat de te realiseren woning zonder gasaansluiting wordt aangelegd. Uit de 'Methode inschatting depositie woningbouwprojecten' van het RIVM uit 2019 (hierna: de RIVM-methode) leiden Vereniging BON en anderen namelijk af dat (stikstof)emissie ook ontstaat bij het gebruik van gasloze woningen. Wanneer de in de RIVM-methode genoemde emissiefactoren voor sfeerverwarming en emissies van mens en huisdier worden toegevoegd aan de modellering in AERIUS, zou de voorziene woning volgens hen tot een relatief forse stikstofdepositie leiden op al overbelaste habitattypen binnen een omvangrijk deel van het Natura 2000-gebied. Het had volgens Vereniging BON en anderen daarom op de weg van de raad gelegen over deze emissiefactoren een gemotiveerd standpunt in te nemen. Zij verwijzen hiervoor naar de uitspraak van de Afdeling van 1 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1960, r.o. 19.1 (Heiloo). In de derde plaats

¹ Klaas Valkering is advocaat bij Houthoff. De auteur is dank verschuldigd aan Luurt Wildeboer, advocaat-counsel bij Houthoff, voor zijn bijdrage aan deze noot.

betogen Vereniging BON en anderen dat de aanlegwerkzaamheden voor de woning in hetzelfde jaar zullen plaatsvinden als het jaar waarin de woning in gebruik wordt genomen, zodat voor dat jaar beide bronnen (cumulatief) moeten worden meegenomen in de berekening. Omdat significante gevolgen voor het Natura 2000-gebied op voorhand niet kunnen worden uitgesloten had op grond van de Wet natuurbescherming (hierna: de Wnb) een passende beoordeling moeten worden opgesteld voor het plan en had een milieueffectrapportage moeten worden opgesteld.

5.1. Uit artikel 2.8 van de Wnb, in samenhang gelezen met artikel 2.7 van de Wnb, volgt dat een passende beoordeling moet worden gemaakt als een plan significante gevolgen kan hebben voor Natura 2000-gebieden. Dat is het geval als een plan voorziet in ruimtelijke ontwikkelingen die ten opzichte van de referentiesituatie significante gevolgen kunnen hebben. Onder referentiesituatie wordt de feitelijk bestaande, planologisch legale situatie voorafgaand aan de vaststelling van het plan verstaan.

Als een plan ten opzichte van de referentiesituatie leidt tot een toename van de stikstofdepositie op reeds overbelaste stikstofgevoelige natuurwaarden in een Natura 2000-gebied, dan dienen de gevolgen van die toename voor de vaststelling van het plan te worden onderzocht. Als uit dat onderzoek volgt dat significante gevolgen niet op voorhand op grond van objectieve gegevens kunnen worden uitgesloten (voortoets), dient een passende beoordeling te worden gemaakt. Het plan kan in dat geval worden vastgesteld als de raad uit de passende beoordeling de zekerheid heeft verkregen dat het plan de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zal aantasten.

5.2. In de Natuurtoets die aan het plan ten grondslag is gelegd is berekend dat de aanlegfase van het plan leidt tot een eenmalige maximale stikstofdepositie van 0,01 mol N/ha in het grootste deel van het gebied waarop depositie plaatsvindt en eenmalig maximaal 0,02 mol N/ha in een klein deel van het gebied. In de gebruiksfase is geen sprake van een depositie van meer dan 0,00 mol N/ha/jr op de stikstofgevoelige habitats in het Natura 2000-gebied. Gelet op de berekende eenmalige deposities die in het Natura 2000-gebied optreden en rekening houdend met de specifieke lokale omstandigheden, kunnen volgens de Natuurtoets significant negatieve gevolgen voor het Natura 2000-gebied worden uitgesloten. Dit betekent volgens de Natuurtoets dat het opstellen van een passende beoordeling niet noodzakelijk is.

- Verkeersbewegingen (gebruiksfase)

5.3. In paragraaf 3.2.2 van de Natuurtoets staat dat in de gebruiksfase alleen sprake is van stikstofemissie ten gevolge van verkeersbewegingen. Op basis van de kentallen van CROW is het aantal verkeersbewegingen gerelateerd aan de

woning bepaald op 8,6 mvt/etmaal. Dit is het maximale kengetal uit de range van 7,8-8,6 die wordt gegeven voor een vrijstaande koopwoning in niet stedelijk gebied, buitengebied. Deze verkeersgeneratie is vervolgens gelijk verdeeld over twee routes, te weten de route naar de uitvalsweg N57 en de route naar Ouddorp. Voor beide verkeerslijnen is de route aangehouden die door routeplanners, zoals Google Maps, als voorkeursoptie is aangegeven. Uit de berekening met AERIUS Calculator volgt dat, uitgaande van deze verkeerslijnen, geen sprake is van een depositie van meer dan 0,00 mol N/ha/jaar op stikstofgevoelige delen van Natura 2000-gebieden.

5.4. De raad heeft toegelicht dat bij de berekening van de stikstofdepositie is aangesloten bij de Instructie gegevensinvoer AERIUS Calculator 2021 van BJI12 (hierna: de Instructie gegevensinvoer). In paragraaf 2.5.2 van de Instructie gegevensinvoer staat dat een algemeen criterium voor verkeer van en naar inrichtingen is dat de gevolgen niet meer aan de inrichting worden toegerekend wanneer het verkeer is opgenomen in het heersende verkeersbeeld. Dit is het geval op het moment dat het aan- en afvoerende verkeer zich door zijn snelheid en rij- en stopgedrag niet meer onderscheidt van het overige verkeer dat zich op de betrokken weg bevindt. Hierbij weegt ook mee hoe de verhouding is tussen de hoeveelheid verkeer die door de voorgenomen ontwikkeling wordt aangehouden en het reeds op de weg aanwezige verkeer. De Afdeling heeft in haar uitspraak van 19 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1054, overweging 15.14, aanvaard dat in de stikstofberekeningen wat betreft het verkeer van en naar inrichtingen wordt aangesloten bij wat in de instructie over het heersende verkeersbeeld is vermeld.

5.5. De Afdeling stelt vast dat de bezwaren van Vereniging BON en anderen over de te verwachten stikstofemissies van het verkeer van en naar de woning betrekking hebben op de vraag of bij de gegevensinvoer in AERIUS-calculator voor de aan de woning toe te rekenen verkeersbewegingen een verkeersroute is gemodelleerd in AERIUS die reëel en aannemelijk is. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat is uitgegaan van de kortste en snelste route in de richting van Ouddorp als aannemelijke route. Dit is volgens de raad de route over de Hofdijkseweg en niet de route over de Oostdijkseweg. In dit verband wijst de raad erop dat de route over de Oostdijkseweg naar Ouddorp 100 m langer is dan de route over de Hofdijkseweg en de reistijd per motorvoertuig via deze route 7 minuten bedraagt, tegenover 6 minuten reistijd over de Hofdijkseweg. De door Vereniging BON en anderen aangedragen route is dus niet korter en sneller dan de route die in het stikstofonderzoek is aangehouden. Dat het verkeer in de praktijk vaker zal kiezen via de route via de Oostdijkseweg omdat de woning aan die weg is gelegen, wordt door de raad bestreden omdat deze route volgens de

raad minder geschikt is als route voor doorgaand verkeer. De raad wijst er in dit verband op dat de Oostdijkseweg smaller is en minder ruimtelijk oogt onder meer door de aanwezigheid van dichte begroeiing.

5.6. In hetgeen Vereniging BON en anderen daarover hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanknopingspunten voor de conclusie dat bij de totstandkoming van de Natuurtoets wat de gemodelleerde verkeersroute betreft niet is uitgegaan van een reëel en aannemelijk uitgangspunt. Het plangebied ligt weliswaar aan de Oostdijkseweg, maar dit maakt niet dat bij de modellering van de verkeersroute in de richting van Ouddorp via de Hofdijkseweg is uitgegaan van een onaannemelijke route. Hierbij betreft de Afdeling dat de route over de Hofdijkseweg korter is, dat de reistijd ook korter is en dat het voorts aannemelijk is dat de Hofdijkseweg beter geschikt is voor het gemotoriseerde verkeer. Gelet hierop bestaat geen aanleiding voor de conclusie dat de raad in zoverre de gevolgen van het plan voor het Natura 2000-gebied niet met de vereiste zorgvuldigheid heeft beoordeeld.

Het betoog slaagt niet.

- **Uitstoot gasloze woning (gebruiksfase)**

5.7. De raad stelt zich op het standpunt dat in de Natuurtoets bij het berekenen van de stikstofdepositie van de gebruiksfase terecht rekening is gehouden met een emissiefactor van 0 voor NOx en dat voor NH3 geen emissie hoeft te worden berekend. Dit volgt uit de Instructie gegevensinvoer, op grond waarvan de AERIUS-berekeningen die aan het plan ten grondslag zijn gelegd, zijn uitgevoerd. In deze instructie staat dat op deze manier kan worden omgegaan met de uitstoot van NOx en NH3 bij gasloze woningen. Naar aanleiding van de stelling van Vereniging BON en anderen dat een gemotiveerd standpunt van de raad ontbreekt waarom hij geen rekening heeft gehouden met de emissie-kentallen voor NOx en NH3 die het RIVM heeft gehanteerd bij de inschatting van de depositie van woningbouwprojecten in 2019 (hierna: de RIVM-methode), wijst de raad erop dat ook in de meest recente versie van de Instructie gegevensinvoer voor AERIUS Calculator (2022) nog altijd staat dat een emissiefactor van 0 wordt gehanteerd voor NOx en geen emissie hoeft te worden berekend voor NH3. De instructie is op dit punt dus niet gewijzigd, aldus de raad.

5.8. Ingevolge het voorliggende bestemmingsplan is de bestemming 'Wonen' toegekend aan het perceel [locatie 1]. Ter plaatse is ingevolge de regels van het plan één woning toegestaan, waarbij geldt dat in de woning niet meer dan één afzonderlijk huishouden gehuisvest mag zijn. Ingevolge artikel 3.3.2, onder b, van de planregels wordt een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht voor het bouwen van gebouwen, slechts

verleend indien de gebouwen niet worden aangesloten op het gasnetwerk.

5.9. In paragraaf 10.1 van de Instructie gegevensinvoer voor AERIUS Calculator 2021 van BIJ12, uitvoeringsorganisatie voor de gezamenlijke provincies, staat dat wanneer de emissie en overige bronkenmerken voor woningen bekend zijn deze in AERIUS Calculator kunnen worden ingevoerd, waarmee de default kentallen overschreven worden. Nieuwbouwwoningen worden standaard niet meer op het gasnet aangesloten en deze hebben dus in beginsel geen NOx-emissie meer. Voor de beschikbare emissiefactoren voor woningbouw, verwijst de Instructie gegevensinvoer naar het factsheet 'Ruimtelijke plannen emissiefactoren'. Cijfers voor NOx van verschillende typen woningen zijn daarin afgeleid uit het gasgebruik voor verwarming, warm water en koken. Bij gasloze woningen kan voor NOx meestal een emissiefactor van 0 gehanteerd worden. Uitzondering hierop zijn de woningen waar een aparte energiebron wordt gerealiseerd. Voor woningen binnen de sector wonen en werken behoeft volgens de Instructie gegevensinvoer voor NH3 geen emissie berekend te worden. Dit laatste staat los van het al dan niet gasloos bouwen.

5.10. De Afdeling ziet zich voor de vraag gesteld of de raad zich bij de berekening van de stikstofdepositie in de gebruiksfase van de in dit plan voorziene gasloze woning heeft mogen baseren op de Instructie gegevensinvoer. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, bijvoorbeeld in de uitspraak van 3 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1743, staat voorop dat de raad in een onderzoek naar de gevolgen van een bestemmingsplan moet uitgaan van reële en aannemelijke uitgangspunten, maar hoeven die uitgangspunten niet per se in het plan te worden geborgd.

Wat de toepassing van de Instructie gegevensinvoer in dit geval betreft, ziet de Afdeling in hetgeen Vereniging BON en anderen hebben aangevoerd geen grond voor de conclusie dat geen sprake is van reële en aannemelijke uitgangspunten. Hiertoe overweegt de Afdeling dat het bestemmingsplan voorziet in de mogelijkheid om één woning te realiseren, die ingevolge het bepaalde in artikel 3.3.2, aanhef en onder b, van de planregels niet mag worden aangesloten op het gasnetwerk. In dit geval mocht de raad uitgaan van het reële en aannemelijke uitgangspunt dat geen rekening hoefde te worden gehouden met een aparte energiebron waarbij stikstof wordt geëmitteerd. Zoals [partij A] ter zitting heeft toegelicht krijgt de woning geen schoorsteen en wordt deze voorzien van een warmtepomp en zonnepanelen. Anders dan aan de orde was in de uitspraak van de Afdeling van 1 september 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:1960), waar de Vereniging BON en anderen naar verwijzen, is in dit geval duidelijk dat geen sprake zal zijn van een aparte energiebron voor verwarmen en koken. Hieruit volgt dat er naar het oordeel van de

Afdeling voor NO_x vanwege het gebruik van de in het plan voorziene gasloze woning conform de Instructie gegevensinvoer een emissiefactor van 0 kan worden gehanteerd. Wat betreft de uitstoot in de gebruiksfase van de woning van NO_x anderszins (kaarsen en olielampen) en de uitstoot van NH₃ door mens en (huis)dier, is de Afdeling van oordeel dat deze uitstoot in lijn met de Instructie gegevensinvoer geen aan de bouw of het gebruik van een specifieke woning toe te rekenen emissies zijn.

5.11. Anders dan Vereniging BON en anderen veronderstellen, heeft de raad in de door hen genoemde RIVM-methode geen aanleiding hoeven zien om in dit geval van de Instructie gegevensinvoer af te wijken. De RIVM-methode is in 2019 opgesteld in het kader van de aanpak van de stikstofproblematiek, waarbij het RIVM verkennende berekeningen heeft gemaakt om de betrokken ministers inzicht te geven in het effect van de verschillende stikstofmaatregelen. Gekeken is hoeveel stikstofdepositieruimte de voorgenoemde stikstofmaatregelen opleveren en ook is berekend hoeveel depositieruimte nodig zou zijn om onder meer 75.000 woningen in 2020 in Nederland te kunnen realiseren. Uit de RIVM-methode blijkt dat bij deze verkennende berekeningen ook rekening is gehouden met 0,44 kg NO_x per woning ten gevolge van sfeerverwarming (houtkachels) en 0,5 kg NH₃ vanwege de stikstofuitstoot van mens en huisdier. Zoals ook Koolstra ter zitting terecht naar voren heeft gebracht, dient de RIVM-methode een ander doel dan de Instructie gegevensinvoer. Dit hebben de Vereniging BON en anderen ook niet bestreden. Uit de RIVM-methode blijkt, zoals bevestigd door Koolstra ter zitting, dat de berekeningen van het RIVM onder meer zijn bedoeld om een inschatting te maken van de totale landelijke achtergronddepositie van stikstof. Het betreft volgens de toelichting een indicatieve berekening van de verwachte stikstofdepositie en de mogelijke range hiervan, die generiek van aard is, waarbij niet de exacte stikstofemissies en deposities van precieze woningbouwlocaties in relatie tot Natura 2000-gebieden zijn bepaald. De RIVM-methode heeft slechts ten doel om een globale inschatting te maken van de totale stikstofdepositie die bij de productie van 75.000 woningen kan optreden, zodat duidelijk was welke benodigde depositieruimte voor dit aantal woningen door het nemen van bronmaatregelen, zoals de snelheidsbeperking op snelwegen, moest worden gecreëerd. De Instructie gegevensinvoer daarentegen is opgesteld als instructie voor het maken van specifieke berekeningen, die worden verricht bij plannen en projecten om te kunnen aantonen dat wordt voldaan aan het bepaalde in artikel 2.8 van de Wnb, gelezen in samenhang met artikel 2.7 van de Wnb. Bij de toepassing van de Instructie gegevensinvoer in AERIUS Calculator wordt berekend wat de gevolgen zijn van een specifiek project of plan voor de stikstofdepositie op de desbetreffende rekenpunten in de Natura 2000-gebieden. Gelet

op dit verschil in doel en benadering tussen de RIVM-methode en de Instructie gegevensinvoer, kan dan ook niet worden gesteld dat de raad in dit geval niet de Instructie gegevensinvoer heeft mogen toepassen. Zoals de raad ook terecht heeft aangevoerd, is in de nieuwe versie van de Instructie gegevensinvoer AERIUS Calculator 2022 (versie januari 2023) op dit punt ook geen wijziging aangebracht.

5.12. De raad heeft zich dan ook onder verwijzing naar de Natuurtoets op het standpunt kunnen stellen dat significante effecten vanwege het plan op voorhand zijn uit te sluiten.

Het betoog slaagt niet.

- Cumulatie (aanleg- en gebruiksfase)

5.13. Uit de Natuurtoets volgt dat alleen de emissies die tijdens de realisatiefase ontstaan leiden tot depositie op het Natura 2000-gebied. De depositie is maximaal 0,02 mol N/ha en in het grootste deel van het gebied waarop depositie plaatsvindt 0,01 mol N/ha. Deze depositie is tijdelijk en treedt alleen op in de bouwfase gedurende een periode van minder dan een jaar. In de Natuurtoets is daarom geconcludeerd dat deze depositie zelfstandig niet kan leiden tot significant negatieve effecten.

5.14. In hetgeen Vereniging BON en anderen hebben aangevoerd over de cumulatie van stikstofdepositie in de aanleg- en gebruiksfase ziet de Afdeling gelet op de conclusies uit de Natuurtoets geen grond voor het oordeel dat de raad zich niet op het standpunt mocht stellen dat significante gevolgen voor stikstofgevoelige habitats binnen het Natura 2000-gebied zijn uit te sluiten. Uit dat onderzoek volgt namelijk dat er in de gebruiksfase een stikstofdepositie van 0,00 mol N/ha/jr is berekend. Gelet hierop is geen sprake van cumulatieve effecten.

Het betoog slaagt niet.

- Conclusie

5.15. Omdat op voorhand is uitgesloten dat het plan significante gevolgen heeft voor het Natura 2000-gebied, heeft de raad zich onder verwijzing naar de Natuurtoets terecht op het standpunt gesteld dat een passende beoordeling niet was vereist en dat kon worden volstaan met een voortoets. Gelet hierop bestond gelet op artikel 7.2a van de Wet milieubeheer ook geen verplichting tot het opstellen van een milieueffectrapportage.

De Afdeling heeft bij de beoordeling van deze beroepsgronden het door [partij A] op 2 juni 2023 ingebrachte memo 'Reactie op beroepspunt meenemen stikstofemissie uit woningen' van Koolstra Advies van 2 juni 2023 buiten beschouwing gelaten.

(...)

Conclusie

10. Het beroep is ongegrond. (*Enz., enz., Red.*)

NOOT**Inleiding**

1. In de uitspraak van 18 oktober 2023 behandelt de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) het vraagstuk van 'humane emissies' - de stikstofverbindingen (zoals NO_x en NH₃) afkomstig van menselijke activiteiten en huishoudens. Na een eerdere uitspraak in 2021 werden humane emissies frequent meegenomen in stikstofanalyses. De hier geannoteerde uitspraak lijkt echter van deze praktijk af te wijken. Deze annotatie beschrijft de ontwikkeling van de benadering van de Afdeling ten aanzien van humane emissies.

2. Eerst wordt uiteengezet wat onder humane emissies wordt verstaan, gevolgd door een bespreking van de genoemde uitspraak uit 2021 en een analyse van de onderhavige uitspraak uit 2023. Tot slot wordt de juridische onderbouwing van deze laatste uitspraak kort besproken.

Humane emissies

3. Bij stikstofberekeningen refereren humane emissies primair aan de emissiewaarden volgens de 'Methode inschatting depositie woningbouwprojecten' uit 2019 van het RIVM (hierna: de RIVM-methode).² Deze methode hanteerde een uitstoot van 0,44 kg NO_x per woning per jaar voor sfeerverwarming (zoals houtkachels, kaarsen en olielampen) en 0,5 kg NH₃ per woning per jaar voor de uitstoot van mens en dier. Het onderzoek, gekoppeld aan de invoering van de snelheidsmaatregel van 130 naar 100 km/u, had als doel het inschatten van de stikstofdepositie van 75.000 woningen in 2020.

4. Deze RIVM-cijfers zijn gebaseerd op een niet-openbaar TAUW-rapport.³ De onderliggende studies voor dit rapport zijn echter wel beschikbaar. Daaruit is bekend dat menselijke emissie berekend wordt aan de hand van zweten en ademen, terwijl emissie van ontlasting buiten beschouwing wordt gelaten vanwege afvoer via het riool. Naar deze menselijke emissie is uitvoerig onderzoek gedaan.⁴ Het meest toonaangevende onderzoek op dit gebied is van

Sutton e.a. uit 2000. Daaruit volgt een emissiefactor van 0,0826 kg NH₃ per persoon per jaar.⁵

5. De emissie van dieren wordt berekend door de hoeveelheid stikstof in het voedsel dat zij consumeren om te rekenen naar een stikstofemissie, bijvoorbeeld in de vorm van mest en urine.⁶ De hiervoor genoemde studie van Sutton e.a. geeft bijvoorbeeld een emissiefactor van 0,610 kg NH₃ voor honden en 0,110 kg NH₃ voor katten aan. Deze cijfers lijken hoog in vergelijking met menselijke emissie, maar is te verklaren omdat de menselijke emissie uit ontlasting volledig wordt genegeerd vanuit de veronderstelling dat ontlasting via het riool wordt afgevoerd. De emissie van schoonmaakmiddelen wordt berekend op basis van de hoeveelheid ammonia die uit c.q. als gevolg van die schoonmaakmiddelen vervliegt. Het onderzoek van Sutton e.a. wordt ook in Nederland als leidend beschouwd en stelt een NH₃-emissie van 0,036 kg per huishouden vast.⁷

6. Voor de bepaling van emissie van sfeerverwarming wordt vooral gekeken naar houtkachels. Een TNO-model, geactualiseerd met gegevens uit het Woononderzoek Nederland uit 2018, duidt op een emissie van 0,23 kg NO_x per huishouden per jaar.⁸ Om kleinere bronnen zoals kaarsen en olielampen mee te nemen, wordt deze emissie vaak iets verhoogd.

7. De beschikbare onderzoeksdata over humane emissies bieden een duidelijk beeld van de stikstofemissies die per project of plan berekend kunnen worden. De juridische vraag is echter of deze emissies daadwerkelijk aan individuele plannen en projecten toegerekend moeten worden.

Terugblik naar 2021

8. De ontwikkeling van jurisprudentie over humane emissies nam een vlucht met de uitspraak van de Afdeling van 1 september 2021 over het bestemmingsplan 'Zandzoom 2019' van de gemeenteraad van Heiloo.⁹ Dit plan beoogde de transformatie van een agrarisch gebied naar een woonwijk met 1.285 woningen. De appellant, de stichting 'Heilloze Weg', betwistte de stikstofberekeningen van het plan, specifiek de aanname dat volledig gasloze woningen geen significante stikstofemissies genereren.

⁵ Dit onderzoek wordt ook bevestigd in Y.H. Chang, 'Non-agricultural ammonia emissions in urban China', *Atmos. Chem. Phys. Discuss.* 2014-6, p. 8495-8531; J.Y. Zheng e.a., 'Development and uncertainty analysis of a high-resolution NH₃ emissions inventory and its implications with precipitation over the Pearl River Delta region China', *Atmos. Chem. Phys.* 2012-12, p. 7041-7058; Z. Klimont & C. Brink, *Modelling of Emissions of Air Pollutants and Greenhouse Gases from Agricultural Sources in Europe*, Laxenburg: International Institute for Applied Systems Analysis 2004.

⁶ Zie bijv. H. Booij, *Gezelschapsdieren*, Bilthoven: RIVM 1995; Fu e.a. 2010; Bouwman e.a., *Global Biogeochem. Cycles* 1997-11; Sutton e.a., *Atmos. Environ.* 2000-6.

⁷ Zie ook Van der Hoek 1994.

⁸ A. Visschedijk & R. Droge, *Aanpassing TNO houtkachemodel aan de WoON 2018 houtverbranding enquête resultaten en prognoses van emissies van huishoudelijke houtkachels tot 2030*, Den Haag: TNO 2020.

⁹ ABRvS 1 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1960, TBR 2021/132, m.nt. R. Kegege.

² Te raadplegen via: <www.rivm.nl/documenten/toelichting-berekening-benodigde-ruimte-woningbouw>.

³ B.W. Hoekstra e.a., *Emissiekentallen NO_x en NH₃ voor PAS / AERI-US*, Deventer: TAUW 2018.

⁴ Voorbeelden daarvan zijn o.a. R. Battye e.a., *Development and selection of ammonia emission factors*, Durham: US EPA 1994; K.W. van der Hoek, *Berekeningsmethodiek ammoniakemissie in Nederland voor de jaren 1990, 1991 en 1992*, Bilthoven: RIVM 1994; A.F. Bouwman e.a., 'A global high-resolution emission inventory for ammonia', *Global Biogeochem. Cycles* 1997-11, p. 561-587; J. Fu e.a., *Quality Improvement for Ammonia Emission Inventory*, Knoxville: University of Tennessee 2010; M.A. Sutton e.a., 'Ammonia emissions from non-agricultural sources in the UK', *Atmos. Environ.* 2000-6, p. 855-869.

9. In de uitspraak van 1 september 2021 over dit bestemmingsplan ging de Afdeling dan ook in op de vraag of bij de ontwikkeling van gasloze woningbouwlocaties rekening moest worden gehouden met emissiefactoren voor NOx en NH3. Volgens de 'Instructie gegevensinvoer AERIUS Calculator' van BIJ12 (hierna: de Instructie)¹⁰, hebben gasloze woningen meestal geen NOx-emissie, tenzij er sprake is van een aparte energiebron. Echter, uit de RIVM-methode bleek een ander beeld. Wegens onduidelijkheid over deze discrepantie, oordeelde de Afdeling dat de gemeenteraad een gemotiveerd standpunt had moeten innemen over de toepassing van emissiefactoren bij gasloze woningen. Door het ontbreken van een dergelijke motivering werd het vaststellingsbesluit vernietigd.¹¹

10. Het gevolg van deze uitspraak was dat in 'stikstof land' het meenemen van humane emissies langzaam de regel werd.¹²

Uitspraak van oktober 2023

11. Deze geannoteerde uitspraak betreft een bestemmingsplan van de gemeenteraad van Goeree-Overflakkee voor de bouw van een enkele woning. In deze zaak werden, analoog aan de situatie in Heiloo, vragen gesteld over de stikstofberekeningen, met name de aanneming dat gasloze woningen geen stikstofuitstoot genereren. De appellanten, de lokale buurtvereniging BON en anderen, betoogden dat volgens de RIVM-methode ook gasloze woningen bijdragen aan stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden.

12. De gemeenteraad verdedigde zich door te stellen dat de Instructie, welke de basis vormde voor hun stikstofberekeningen, uitgaat van een emissiefactor van 0 voor NOx bij gasloze woningen en geen emissie voor NH3 vereist. Deze positie werd ondersteund door de meest recente versie van de Instructie (deze dateerde destijds van januari 2023). In die versie is namelijk, evenals in de versie die ten grondslag is gelegd aan het bestreden bestemmingsplan, het volgende te lezen: *'Cijfers voor NOx van verschillende typen woningen zijn afgeleid uit het gasgebruik voor verwarming, warm water en koken. Bij gasloze woningen kan meestal een emissiefactor van 0 gehanteerd worden. Uitzondering hierop zijn de woningen waar een aparte energiebron wordt gerealiseerd. Naast het gebruik van woningen dient ook rekening gehouden te worden met emissies bij de bouw van de woningen (de aanlegfase) en de verkeersaantrekkende werking. Deze bijdragen zijn niet in de emissiecijfers van de woningen meegenomen. Voor woningen binnen de sector wonen en werken hoeft voor NH3 geen emissie berekend te worden.'*¹³

¹⁰ Deze Instructie is de afgelopen jaren veelvuldig geüpdatet. De meest recente versie dateert van 14 december 2023 en is te raadplegen via: <www.aeriusproducten.nl/documenten/publicaties/2023/12/14/instructie-gegevensinvoer-aerius-calculator-2023.1-versie-3->.

¹¹ ABRvS 1 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1960, ro. 19.1.

¹² Zie bijv. ABRvS 27 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2145, waar de gemeenteraad van Bergen, de buurgemeente van Heiloo, de humane emissies wel liet meerekenen.

¹³ BIJ12, *Instructie Gegevensinvoer voor AERIUS Calculator 2023 (versie december 23)*, Den Haag: Ministerie van LNV 2023, p. 52.

13. De Afdeling is van oordeel dat de gemeenteraad in de berekening van stikstofdepositie tijdens de gebruiksfase van de woning terecht een emissiefactor van 0 voor NOx heeft aangehouden, in overeenstemming met de Instructie. Daartoe overweegt zij dat het bestemmingsplan de realisatie van een woning mogelijk maakt die niet op het gasnetwerk zal worden aangesloten. Dit leidde volgens de Afdeling tot de conclusie dat het reëel en aanneemelijk is dat geen rekening hoeft te worden gehouden met een aparte energiebron voor stikstofemissie. Dit staat volgens de Afdeling in contrast met de uitspraak uit 2021, waar de specifieke omstandigheden van de gasloze woningen minder duidelijk waren. Met andere woorden, daar was niet 'reëel en aanneemelijk' dat de woningen daadwerkelijk zonder gasaansluiting zouden worden uitgevoerd.

14. De Afdeling benadrukt ook het verschil in doel en benadering tussen de RIVM-methode en de Instructie. Terwijl de RIVM-methode gericht is op een globale inschatting van stikstofdepositie op nationaal niveau, is de Instructie specifiek opgesteld voor gedetailleerde berekeningen bij individuele plannen en projecten. Deze berekeningen zijn gericht op het vaststellen van de gevolgen van een specifiek project of plan voor de stikstofdepositie op specifieke rekenpunten in Natura 2000-gebieden. Dit verschil in doel en benadering tussen de RIVM-methode en de Instructie maakt volgens de Afdeling dat de gemeenteraad in dit specifieke geval niet verplicht was om af te wijken van de Instructie.

15. Samenvattend bevestigt de Afdeling dat de gemeenteraad terecht de Instructie heeft gevolgd voor de berekening van stikstofdepositie en dus terecht is uitgegaan van het ontbreken van verdere humane emissies bij gasloze woningen.

Juridische onderbouwing

16. De hier geannoteerde uitspraak van de Afdeling vormt een belangrijk keerpunt, vooral voor de praktijk waar het gaat om de berekening van humane emissies. Deze praktijk worstelde de afgelopen jaren geregeld met het meenemen van humane emissies in de stikstofberekeningen voor ruimtelijke ontwikkelingen. De Afdeling lijkt de praktijk in haar uitspraak tegemoet te komen. Deze meer praktisch ingestoken uitspraak mist helaas een duidelijke juridische onderbouwing die deze nieuwe lijn kan dragen. De Afdeling stelt dat de berekening van humane emissies niet expliciet wordt vereist in de Instructie en dat de RIVM-methode een ander doel dient. Echter, deze benadering mist de hiervoor beschreven uitgebreide onderzoeken naar humane emissies.

17. De Afdeling biedt, buiten de opmerking over de Instructie, weinig tot geen juridische onderbouwing voor de stelling dat humane emissies buiten beschouwing mogen blijven in een natuurtoets. Een meer gedegen juridische onderbouwing had waardevol kunnen zijn, vooral om te voorkomen dat, zoals eerder gebeurd is, verdere verduidelijking via prejudiciële vragen door ijverige rechtbanken wordt gezocht bij het Europese Hof van Justitie.

18. De Afdeling had voor een juridische onderbouwing bijvoorbeeld kunnen overwegen dat de toetsing van bestemmingsplannen voortvloeit uit hun rol in het toelaten van toekomstige activiteiten¹⁴, en dat humane emissies op zichzelf niet onderworpen zijn aan dergelijke toetsingen. Dit sluit aan bij de nota van toelichting bij het Aanvullingsbesluit natuur, waarin staat dat de plantoets uit artikel 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn zo moet worden begrepen dat die delen van plannen passend moeten worden beoordeeld die kaderstellend of voorwaardenschepend zijn voor concrete toekomstige activiteiten.¹⁵ Een andere overweging had kunnen zijn dat humane emissies reeds zijn inbegrepen in de achtergronddepositie die door AERIUS wordt berekend, waardoor deze emissies al deel uitmaken van de natuurtoets.

19. Deze argumenten, hoewel vatbaar voor kritiek, zouden in ieder geval een meer solide basis hebben geboden dan de momenteel grotendeels ontbrekende motivering. Een mogelijke stap voorwaarts uit de complexiteit van deze kleine emissies zou de verhoging van de rekenkundige ondergrens in de AERIUS-berekeningen kunnen zijn. In mijn eerdere annotatie bij de Via15 tussenuitspraak¹⁶ heb ik zowel feitelijke als juridische argumenten aangedragen die zo'n verhoging zouden kunnen ondersteunen. Een dergelijke verhoging zou in overeenstemming zijn met de beste wetenschappelijke kennis en geen inbreuk maken op de eisen van de Habitatrichtlijn of het voorzorgsbeginsel.

20. Deze aanpak zou niet alleen zorgen voor robuustere en betrouwbaardere berekeningen, maar ook voor een evenwichtiger afweging tussen milieubescherming en economische ontwikkeling. Meer specifiek zou zo'n verhoging een robuust antwoord geven op de in de hier geannoteerde uitspraak ontbrekende juridische onderbouwing voor het niet betrekken van humane emissies in de natuurtoets. Aangezien de Tweede Kamer de oproep tot het verhogen van de rekenkundige ondergrens per motie¹⁷ heeft overgenomen, zal (hopelijk) snel duidelijk zijn of deze vorm van onderbouwing daadwerkelijk het levenslicht gaat zien.

Conclusie

21. De Afdeling heeft met deze uitspraak naar mijn idee voor een pragmatische benadering gekozen rond het meenemen van humane emissies in stikstofberekeningen. Hoewel deze aanpak in de praktijk welkom is, blijft de juridische onderbouwing voor het buiten beschouwing laten van humane emissies in natuurtoetsen grotendeels onderbelicht. Dit kan toekomstige juridische vragen oproepen en mogelijk leiden tot prejudiciële verwijzingen naar het Europees Hof van Justitie. Het is de hoop dat de Afdeling zelf nog in een komende beroepsprocedure over het vraagstuk van humane emissies in deze motivatie zal voorzien of dat een toekomstige verhoging van de rekenkundige ondergrens in AERIUS-berekeningen een oplossing kan bieden.

N.G.M. Valkering

¹⁴ HvJ EU 20 oktober 2005, C6/04, ECLI:EU:C:2005:626.

¹⁵ Stb. 2021, 22, p. 373. Zie ook: Backes e.a., *Natuur in de Omgevingswet*, Boom: Den Haag 2024, p. 124.

¹⁶ ABRvS 5 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1299, TBR 2023/80, m.nt. N.G.M. Valkering.

¹⁷ Kamerstukken II 2023/24, 30 252, nr. 133.