

Gevolgen PAS-uitspraak voor de bouwsector

In de ramingsperiode zijn de gevolgen van de PAS-uitspraak voor de bouwsector en de Nederlandse economie beperkt. De raming gaat uit van een verwaarloosbaar effect in 2019 en een negatief effect van 0,1%-punt in 2020 op de economische groei. Het beperkte effect is te verklaren doordat tot nu toe vooral de vergunningverlening is geraakt en niet de daadwerkelijke bouwactiviteiten. Daarnaast heeft de bouw een omvang van 5% in de totale economie, wat het effect van ontwikkelingen in de bouwsector op de totale economie dempt.

De PAS-uitspraak raakt op korte termijn vooral de vergunningverlening, terwijl bij de bouwactiviteiten nog weinig gevolgen zichtbaar zijn. Na de PAS-uitspraak van de Raad van State van 29 mei is de behandeling van nieuwe omgevingsvergunningen grotendeels stil komen te liggen. Vanaf juni zijn er 27% minder vergunningen verleend dan in dezelfde periode vorig jaar, wat deels te verklaren is door de uitspraak (a). Maar projecten met een onherroepelijke omgevingsvergunning kunnen ondanks de PAS-uitspraak doorgaan. Dat geldt bijvoorbeeld voor bijna alle woningbouwprojecten die dit jaar worden uitgevoerd en voor 80% van de projecten volgend jaar (a). Recente CBS-cijfers laten nog geen krimp in de bouwsector zien. De toegevoegde waarde in de bouwnijverheid steeg het derde kwartaal nog met 0,7% ten opzichte van een kwartaal eerder en steeg met 5,3% ten opzichte van hetzelfde kwartaal een jaar eerder.

De PAS-uitspraak heeft nog niet geleid tot een trendbreuk in economische activiteit in de bouwsector en het effect wordt beperkt doordat vrijkomende bouwcapaciteit kan worden ingezet bij andere projecten. In de meest recente conjunctuurmeting van het EIB gaf 20% van de bouwbedrijven aan dat de productie in de voorgaande drie maanden was gestegen en 15% dat de productie was gedaald (b). Dit sluit aan bij de gestegen toegevoegde waarde in de bouwnijverheid. Bouwers geven nog steeds aan dat personeelstekorten een belangrijke belemmering zijn. Hierdoor blijft de gemiddelde werkvoorraad met 9,4 maanden in oktober relatief hoog in historisch perspectief (b). Door de krappe bouwmarkt kan de capaciteit die bij vertraagde projecten vrijkomt bij andere projecten worden ingezet. Tegelijkertijd laat de vacature-indicator voor de bouw een dalende trend zien. Dit is een trend die zich al voor de PAS-uitspraak inzette. Ook de werkvoorraad is in oktober gedaald (b).

Door de beleidsreactie komt de vergunningverlening weer op gang. Sinds september is stapsgewijs weer een toetsingskader beschikbaar gekomen. Vooral bij projecten op grotere afstand van Natura 2000-gebieden kwam hiermee de vergunningverlening weer op gang. (a,c) Met het maatregelenpakket van 13 november kunnen ook voor woningbouw en belangrijke infrastructurele projecten op kortere afstand van Natura 2000-gebieden weer vergunningen worden verleend (d). Het aanvragen van een vergunning vereist wel extra ecologisch onderzoek. Knelpunten bij organisaties die dergelijke ecologische toetsen moeten uitvoeren en bij overheden die vergunningsaanvragen moeten beoordelen, kunnen leiden tot uitstel van sommige projecten (a).

Gevolgen PAS-uitspraak voor de bouwsector (vervolg)

Naast de gevolgen van de PAS-uitspraak heeft de bouwsector ook te maken met de PFAS-problematiek. Vanaf 1 juli 2019 gelden strengere eisen voor de verwerking van grond die PFAS – een verzameling van giftige stoffen – bevat. Zo'n 80% van de grond bevat PFAS. (a) Hierdoor moest een deel van deze grond na 1 juli in afwachting van een oplossing worden opgeslagen. Dat zorgde in aanvulling op de PAS-uitspraak voor vertragingen. Vanaf 29 november is de norm voor PFAS binnen het tijdelijke handelingskader PFAS verruimd, waardoor veel van de door de PFAS-problematiek geraakte grondwerkzaamheden weer doorgang kunnen vinden (e).

De macro-economische gevolgen van de PAS-uitspraak zijn beperkt. Een door NEO Observatory uitgevoerde analyse gaat uit van een 15%-punt lagere groei van de woningproductie in 2020, zonder aanvullende maatregelen (f). Het feitelijke aantal verleende vergunningen ligt echter hoger dan wat deze studie aanneemt en bovendien herstelt de vergunningverlening in september al weer. Het EIB heeft een studie op projectniveau uitgevoerd en vindt een daling van de groei van de woningproductie van 1,3%-punt in 2020 (2,4% in de totale bouw) ten opzichte van de groei zonder PAS-uitspraak (a). In 2019 verwachten beide instituten nog weinig gevolgen van de PAS-uitspraak. De studies van NEO Observatory en het EIB houden geen rekening met het feit dat een deel van de vrijkomende capaciteit bij andere projecten kan worden ingezet. Ook het recent aangekondigde beleid dat een deel van de productiedaling omkeert, is in deze studies niet meegenomen. Waarschijnlijk zullen de uiteindelijke gevolgen van de PAS-uitspraak lager uitvallen dan uit deze studies volgt. Het beperkte aandeel – van 5% – van de bouwsector in de totale economie zorgt er voor dat, ook rekening houdend met doorwerking, het effect op de economische groei beperkt is. Dit jaar is het effect op de economische groei verwaarloosbaar, volgend jaar is sprake van een negatief effect van 0,1%.

De gevolgen van de PAS-uitspraak en PFAS-problematiek zijn vooral van tijdelijke aard. De grootste effecten van de PAS-uitspraak zijn in 2020 en 2021 te verwachten, doordat er dan meer projecten zijn met een vergunning die op het moment van de PAS-uitspraak nog niet onherroepelijk was (a). Daarna nemen de gevolgen weer af, doordat projecten die daarna plaatsvinden, gebruik maken van vergunningen die zijn aangevraagd na het herstel van de vergunningverlening. Door het verhogen van de PFAS-norm is ook de PFAS-problematiek naar verwachting van tijdelijke aard.

(a) EIB, 2019, *Stikstofproblematiek*, Economisch Instituut voor de Bouw, Amsterdam ([link](#)).

(b) EIB, 2019, *Orderportefeuilles bouw sterk afgenomen*. Economisch Instituut voor de Bouw, Amsterdam ([link](#)).

(c) Kamerbrief Stand van zakenbrief met inventarisatie projecten die mogelijk gevolgen ondervinden van de PAS-uitspraak, Kamerstukken II, DGNV LG-NP/19219179 ([link](#)).

(d) Kamerbrief Maatregelenpakket voor de stikstofproblematiek in de woningbouw- en infrastructuursector en voor de PFAS-problematiek, Kamerstukken II, 2019Z21888 ([link](#)).

(e) Kamerbrief Aanpassing tijdelijk handelingskader PFAS, Kamerstukken II, IenW/BSK-2019/251123 ([link](#)).

(f) W.J.J. Manshanden en O. Koops, 2019, *Prognoses woningbouw 2019–2024*, NEO Observatory ([link](#)).