

**Onderwerp**

Nieuwe beleidsregels intern en extern salderen

Kern mededeling:

Gedeputeerde Staten van Flevoland hebben 10 december 2019 de aangepaste voorwaarden vastgesteld voor vergunningverlening. Vanaf vrijdag 13 december 2019 is het mogelijk om vergunningen op grond van de beleidsregels te verlenen. Het Rijk en de 12 provincies bereikten vorige week al overeenstemming over de inhoud van de beleidsregels.

De beleidsregels zijn aangepast nadat bij de vaststelling bleek dat er onvoldoende aandacht was geweest voor knelpunten en aandachtspunten die de sectoren, vooral de agrarische, hadden aangedragen. In de haast om de vergunningverlening weer op gang te brengen is in de aanloop naar het opstellen van de beleidsregels geen overleg geweest met de verschillende sectoren die met de vergunningen te maken hebben. Daarnaast bleek er verschil te zitten in de interpretatie van Rijk en provincies.

Mededeling:

Als gevolg van de uitspraak door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op 29 mei jl. over het Programma Aanpak Stikstof (PAS) is de toestemmingverlening voor activiteiten die leiden tot stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden (grotendeels) stil komen te liggen.

Op 1 oktober 2019 heeft het IPO Bestuur het voorstel tot een gezamenlijke beleidslijn van provincies namens de 12 colleges van Gedeputeerde Staten vastgesteld. In de week erna stelden de provincies hierop gebaseerde beleidsregels vast (GS-besluit d.d. 8 oktober 2019 met kenmerk 2487420). Op grond daarvan konden zij weer toestemmingen gaan verlenen.

Op 4 oktober 2019 stuurde de minister van LNV een brief aan de Kamer met een beleidskader om toestemmingsverlening weer mogelijk te maken. Na vaststelling van de beleidsregel bleken er verschillen te bestaan tussen de Kamerbrief en de beleidsregels. Ook was op verzoek van de minister de koppeling met dier- en fosfaatrechten in de beleidsregel opgenomen. Het een en ander leidde tot de nodige verwarring en onrust in de agrarische sector, omdat het beeld leefde dat bestaande rechten werden ingetrokken. Hierop besloten enkele provincies tot intrekking of (gedeeltelijke) opschorting van de beleidsregels. In Flevoland en de meerderheid van de provincies bleven zij echter van kracht.

De nu voorliggende beleidsregels zijn tot stand gekomen na constructief overleg tussen de provincies onderling en tussen de provincies en de minister. Dit kan als volgt worden samengevat:

- Er is juridisch advies ingewonnen bij de landsadvocaat. Gevraagd is naar mogelijkheden om de beleidsregels eenvoudiger en eenduidiger te formuleren, met oog op het natuurbelang en bestaande rechten van vergunninghouders.
- Landelijk en provinciaal zijn gesprekken gevoerd met sectorvertegenwoordigers om de belangrijkste vragen, pijnpunten en wensen te inventariseren.
- Er zijn botsproeven uitgevoerd. Daarbij zijn uiteenlopende praktijkcasussen van provincies aan de beleidsregels getoetst op uitvoerbaarheid en juridische houdbaarheid.

Registratienummer

2524952

Datum

10 december 2019

Afdeling/Bureau

SENB

Openbaarheid

Openbaar

Portefeuillehouder

Hofstra, H.J.

Lijst ingekomen stukken

Provinciale Staten

18 december 2019



Op 29 november 2019 bereikten het kabinet en het IPO overeenstemming op hoofdlijnen over een houdbare vergunningverlening en eenduidigheid in regelgeving¹. Hoofdpunten:

- Er is bevestigd dat zonder wijziging of vernieuwing van het bedrijf, waarvoor een nieuwe natuurvergunning nodig is, een bedrijf altijd de mogelijkheid behoudt om de volledig vergunde stikstofemissie te benutten.
- Uitgangspunt voor zowel intern als extern salderen is de feitelijk gerealiseerde capaciteit: de stikstofemissie van daadwerkelijk opgerichte stallen/hallen mag voor nieuwe ontwikkelingen worden gebruikt; of die stallen/hallen (volledig) in gebruik zijn heeft geen invloed. Niet-gerealiseerde capaciteit kan in beginsel niet voor salderen worden ingezet. De beleidsregels bevatten uitzonderingssituaties waarin dit wel kan, bijvoorbeeld als er aantoonbaar stappen zijn gezet of onomkeerbare significante investerings-verplichtingen zijn aangegaan om een vergunde stal te bouwen. En ook als een bedrijf een innovatieve verdergaande stikstofemissie reducerende techniek wil toepassen, ter vervanging van de techniek die in de verleende vergunning staat.
- De koppeling met varkens-, pluimvee-, fosfaat- en CO₂-rechten is uit de beleidsregels geschrapt. Het betreft hier een rijks bevoegdheid, die later door de minister wordt ingevuld.
- Bestaande stallen die ingezet worden voor salderen zullen niet getoetst worden aan de jongste strenge eisen van het Besluit emissiearme huisvesting, maar aan de eisen die golden ten tijde van de realisatieperiode van die stallen.
- Bij extern salderen komt 70% van de stikstofemissie van gestopte activiteiten beschikbaar voor nieuwe vergunningen; 30% komt de natuur ten goede. Uitgangspunt is de feitelijk gerealiseerde capaciteit. Provincies kunnen hiervan gemotiveerd afwijken met een hoger of lager percentage ten gunste van de natuur, mits dit voldoende wordt onderbouwd op basis van de gebiedsprocessen.
- Het kabinet besluit later over dier- en fosfaatrechten bij extern salderen. Om de minister de ruimte te bieden om dit beleid op korte termijn te ontwikkelen is een overgangsbepaling opgenomen dat bij extern salderen tot 1 februari 2020 niet gesaldeerd mag worden met veehouderijen; aanvragen kunnen al wel worden ingediend.
- Bronmaatregelen zijn nodig om de juridische houdbaarheid van de vergunningverlening verder te verstevigen.

De beleidsregels die zijn vastgesteld op 10 december 2019 zijn volledig in lijn met de overeenstemming die op 29 november werd bereikt. Voorafgaand aan vaststelling van deze beleidsregels zijn gesprekken gevoerd met diverse sectoren en zijn ook de woordvoerders van Provinciale Staten geïnformeerd. Tijdens deze communicatiemomenten is benadrukt dat vaststelling van de beleidsregels nog moet plaatsvinden in de week van 9 december 2019.

Vervolgproces

Deze wijziging van de beleidsregels zal niet de laatste zijn. Het Adviescollege Stikstofproblematiek komt binnenkort met een vervroegd advies over de luchtvaartsector. En met een tussenadvies over beweiden en bemesten. Het Kabinet wil daarop snel duidelijkheid geven over beweiden en bemesten, zodat agrariërs tijdig kunnen anticiperen op het volgende weide- en mestseizoen. Dit kan aanleiding zijn om de beleidsregels aan te passen of aanvullende beleidsregels op te stellen.

Ook is afgesproken dat er in mei 2020 een evaluatie van de nieuwe beleidsregels plaatsvindt.

Vaststelling, publicatie en inwerkingtreding

Na vaststelling vindt publicatie in het Provinciaal Blad plaats op 12 december 2019, waarna de beleidsregels op 13 december 2019 inwerkingtreden.

Vanaf de inwerkingtreding zal er actuele informatie beschikbaar zijn op het gezamenlijke informatiekanaal voor stikstof via de website van BIJ12. Initiatiefnemers kunnen ook bij de helpdesk van BIJ12 terecht.

¹ Zie ook: <https://nieuws.iponl.nl/rijk-en-provincies-eens-over-beleidsregels-stikstofaanpak/>



Bijgevoegd treft u ter informatie de nieuwe beleidsregels aan.

Bijlagen

Naam bijlage:	eDocs nummer:	Openbaar in de zin van de WOB (ja/nee aangeven)
IPO-presentatie beleidsregel	2526431	Ja
Provinciaal Blad 'Beleidsregels intern en extern salderen 2019'	2523896	Ja
Provinciaal Blad Intrekking Beleidsregel intern en extern salderen	2526213	Ja

Ter inzage in de leeskamer

Naam bijlage:	eDocs nummer:	Openbaar in de zin van de WOB (ja/nee aangeven)
....	...	Tot

Beleidsregels intern en extern salderen

**Samenvatting van de voorgenomen besluiten
(besluitvorming voorzien in de GS-en medio december 2019)**



Interprovinciaal Overleg
van, voor en door provincies

Inhoudsopgave

- 1) Wat is er gebeurd in aanloop naar nieuwe besluitvorming?**
- 2) Toelichting op overeenstemming 29 november 2019**
- 3) De voorstellen op een rij**

Terugblik

Medio oktober 2019



In de tussentijd is de vergunningverlening opgestart in provincies met van kracht zijnde beleidsregels.

Wat is er gebeurd in aanloop naar nieuwe besluitvorming: juridische houdbaarheid (1)

- **Onderbouwing van juridische houdbaarheid is nagegaan en waar nodig aangescherpt.**
- **Reactie: Door de uitspraak van de Raad van State is er een complexe afweging nodig tussen bestaande rechten en de noodzaak tot stikstofdaling. Dit vergt scherpe politieke keuzes.**
- **Rijk en provincies hebben dit juridisch nader onderzocht en hierbij ook gekeken naar casuïstiek.**

Wat is er gebeurd in aanloop naar nieuwe besluitvorming: gesprekken sectoren (2)

Gesprekken respectievelijk minister Schouten en provinciebestuurders met sectorvertegenwoordigers (landelijk en provinciaal)

Belangrijke vragen en punten die naar voren kwamen:

- **Kan vergunde stikstofruimte ook vervallen als ik mijn bedrijf op basis van de vergunning voortzet?** Het antwoord is 'nee'. Alleen als een nieuwe natuurvergunning nodig is – bij wijziging of uitbreiding – kan dit gebeuren. Zonder wijziging of uitbreiding kan de volledige vergunning worden benut.
- **Het beleid is niet eenduidig, want het uitgangspunt van de minister bij extern salderen verschilt van het uitgangspunt dat de provincies hanteren.** Dit punt wekte terecht verwarring en was een belangrijk punt van overleg in de afgelopen periode, om in de nieuwe beleidsregels op te lossen.

Wat is er gebeurd in aanloop naar nieuwe besluitvorming: gesprekken sectoren (3)

Gesprekken respectievelijk minister Schouten en provinciebestuurders met sectorvertegenwoordigers (landelijk en provinciaal)

Belangrijke vragen en punten die naar voren kwamen:

- **Waarom leggen de provincies een koppeling met dier- en fosfaatrechten, terwijl de minister hierover gaat?** Geconstateerd is dat de koppeling kan vervallen.
- **Worden bestaande stallen getoetst aan de jongste strengste eisen van het Besluit emissiearme huisvesting?** Het antwoord is 'nee'. Bestaande stallen moeten wel worden getoetst aan het Beh, maar volgens de eisen die voor de betreffende stal gelden, gekoppeld aan de realisatieperiode van de stal.

Wat is er gebeurd in aanloop naar nieuwe besluitvorming: gesprekken sectoren (4)

Gesprekken respectievelijk minister Schouten en provinciebestuurders met sectorvertegenwoordigers (landelijk en provinciaal)

Belangrijke vragen en punten die naar voren kwamen:

- **De beleidsregels belemmeren innovatie, want als ik een verdergaande stikstofemissie reducerende techniek wil toepassen dan in mijn vergunning staat, dan word ik gestraft doordat bij wijziging van de vergunning mijn niet-gerealiseerde capaciteit verloren gaat.** Dit punt is ook bij het toetsen van praktijkcasussen aan de beleidsregels naar voren gekomen. Onderkend is dat hier een oplossing voor moet komen in de nieuwe beleidsregels.

Wat is er gebeurd in aanloop naar nieuwe besluitvorming: casuïstiek bekijken (5)

Uitvoering van 'botsproeven': circa 30 praktijkcasussen getoetst aan de beleidsregels

Voornaamste conclusies intern salderen:

- **Loslaten dier- en fosfaatrechten trekt casussen vlot**, is juridisch sterker omdat bestaande rechten niet worden aangetast en vergemakkelijkt de uitvoering. Terwijl er geen toename van stikstofdepositie is vergeleken met de vergunde referentiesituatie.
- **Toelichting Besluit emissiearme huisvesting moet beter**: verduidelijken dat bestaande stallen niet worden getoetst aan de jongste strengste eisen van het Beh, maar aan de eisen die gelden voor de realisatieperiode van bestaande stallen.
- **Innovatie kan worden belemmerd**, omdat een bedrijfswijziging tot verlies van vergunde maar niet-gerealiseerde capaciteit leidt. Aanpassing van de beleidsregels om innovatie niet te belemmeren is nodig.

Wat is er gebeurd in aanloop naar nieuwe besluitvorming: casuïstiek bekijken (6)

Uitvoering van 'botsproeven': circa 30 praktijkcasussen getoetst aan de beleidsregels

Voornaamste conclusies extern salderen:

- **Extern salderen leidt in zijn algemeenheid tot stikstofdaling**, doordat 30% van de stikstofemissie van de saldogever niet beschikbaar is om mee te salderen. Plaatselijk is toename niet uitgesloten als extern wordt gesaldeerd met thans (vrijwel) lege stallen. Naar aanleiding van de gebiedsgerichte aanpak kan het percentage wijzigen.
- **Extern salderen biedt perspectief**. Extern salderen met bijvoorbeeld een melkveebedrijf met 100 koeien levert al een zinvolle emissieruimte op voor industriële, infrastructurele of agrarische projecten. Beoogde inwerkingtreding 1 februari 2020.

Algemene conclusie

- Voor zover op basis van deze casussen voorzienbaar, wordt hervatting van vergunningverlening en economische activiteit op een juridisch houdbare en uitvoerbare manier mogelijk, zonder toename c.q. met een algemene afname van depositie.

Overeenstemming 29 november 2019

Op 29 november bereikten het kabinet en het IPO overeenstemming op hoofdlijnen over een houdbare vergunningverlening en eenduidigheid in regelgeving (zie: [gezamenlijk uitgegeven verklaring](#))

Balans vinden:

Stikstofdaling / Juridisch
houdbare vergunningen



Perspectief voor bedrijven /
Economische ontwikkeling mogelijk maken

Overeenstemming 29 november 2019

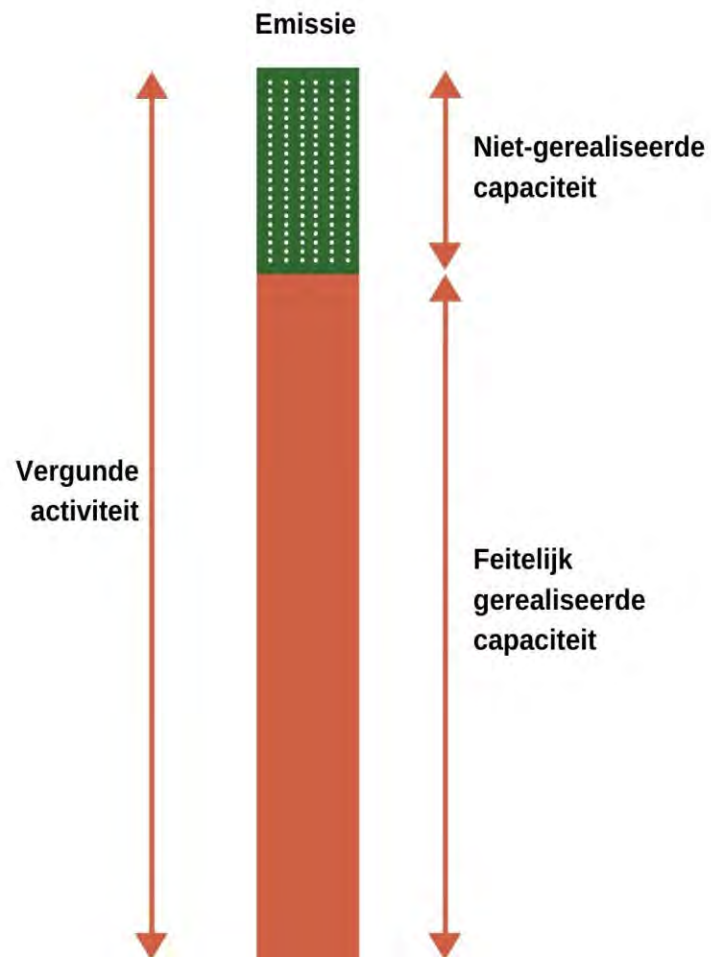
Hoofdpunten overeenstemming:

- **Indien de natuurvergunning niet gewijzigd of vernieuwd wordt, kan deze volledig worden benut**
- **Nieuwe vergunningen zijn mogelijk met behulp van intern en extern salderen**
 - o Intern salderen = stikstofemissie vrijmaken binnen het eigen project of de eigen locatie
 - o Extern salderen = stikstofemissie overnemen van bedrijven die geheel of gedeeltelijk stoppen
- **Uitgangspunt: de feitelijk gerealiseerde capaciteit (= de stal / productiehal), voor zowel intern als extern salderen**
- **Bronmaatregelen nodig om juridische houdbaarheid te verstevigen**

1) Geen wijziging of vernieuwing?

Indien de natuurvergunning niet gewijzigd of vernieuwd wordt, kan deze volledig worden benut.

2) Uitgangspunt intern en extern salderen



De feitelijk gerealiseerde capaciteit is beschikbaar voor intern en extern salderen.

De niet-gerealiseerde capaciteit kan niet worden gebruikt om mee te salderen.

Bij intern salderen zijn er echter verschillende situaties waarin de volledige vergunde activiteit beschikbaar is voor intern salderen (zie volgende dia).

3) Voorgenomen besluit intern salderen

- **Varkens-, pluimvee-, fosfaat- en CO₂-rechten zijn niet langer onderdeel van de beleidsregels**
- **Bestaande stallen toetsen aan het Besluit emissiearme huisvesting, volgens de eisen die van toepassing zijn op de realisatieperiode van die stallen.**
- **Situaties waarin de complete vergunde stikstofruimte beschikbaar is voor intern salderen (i.p.v. de feitelijk gerealiseerde capaciteit):**
 - o Nog niet feitelijk gerealiseerd, maar wel aantoonbaar stappen gezet
 - o Nog niet begonnen met realisatie, maar wel onomkeerbare significante investeringsverplichtingen aangegaan
 - o Toepassing van een innovatieve verdergaande stikstofemissie reducerende techniek
 - o Project noodzakelijk voor de realisatie van doelen in een Natura 2000-gebied
 - o Projecten van algemeen belang of voor de nationale veiligheid, zoals dijk aanleg

4) Voorgenomen besluit extern salderen

- Bij extern salderen draagt een bedrijf dat stopt (saldogever) de stikstofemissie van de gestaakte activiteiten over aan het ontvangend bedrijf (saldonemer). De saldoner mag 70 % benutten voor nieuwe activiteiten; 30 % komt ten goede aan de natuur.
- In gebiedsprocessen kunnen beargumenteerd afwijkende percentages worden gehanteerd om tot voldoende daling van stikstofdepositie te komen.
- Het kabinet zal later een besluit nemen over de productierechten bij extern salderen. Tot die tijd is extern salderen met veehouderijen niet mogelijk.

Vaststelling en inwerkingtreding

- Vaststelling: 9 en 10 december 2019 door de colleges van GS
- Publicatie: 12 december 2019
- Inwerkingtreding en informatie op website BIJ12: 13 december 2019



Interprovinciaal Overleg
van, voor en door provincies



2019-54

Nummer

2526213

Intrekkingsbesluit Beleidsregel intern en extern salderen



Gedeputeerde Staten van Flevoland maken overeenkomstig artikel 3:42, tweede lid van de Algemene wet bestuursrecht en artikel 136 van de Provinciewet bekend dat zij op 10 december 2019, onder nummer 2524383, hebben besloten het Intrekkingsbesluit Beleidsregel intern en extern salderen vast te stellen.

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Provinciaal Blad waarin zij wordt geplaatst en luidt als volgt.

Intrekkingsbesluit Beleidsregels intern en extern salderen

Gedeputeerde Staten van Flevoland,

gelezen het voorstel van Gedeputeerde Staten van 3 december 2019, nummer 2524383.

BESLUITEN:

1. De Beleidsregel intern en extern salderen in te trekken.
2. Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Provinciaal Blad waarin zij wordt geplaatst.

Aldus besloten in de vergadering van Gedeputeerde Staten van 10 december 2019.

Gedeputeerde Staten van Flevoland,
de secretaris, de voorzitter,



Toelichting

Gedeputeerde Staten hebben op 10 december 2019 de Beleidsregels intern en extern salderen 2019 vastgesteld (kenmerk 2524383). Deze beleidsregels dienen ter vervanging van de op 8 oktober 2019 vastgestelde Beleidsregel intern en extern salderen (Provinciaal Blad 2019-6756). Deze kan derhalve worden ingetrokken. Dit intrekingsbesluit voorziet daarin.



Beleidsregels intern en extern salderen 2019



Gedeputeerde Staten van Flevoland maken overeenkomstig artikel 3:42, tweede lid van de Algemene wet bestuursrecht en artikel 136 van de Provinciewet bekend dat zij op 10 december 2019, onder nummer 2524383, hebben besloten de Beleidsregels intern en extern salderen 2019 vast te stellen.

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Provinciaal Blad waarin zij wordt geplaatst en luidt als volgt.

BELEIDSREGELS INTERN EN EXTERN SALDEREN 2019

Gedeputeerde Staten van Flevoland;

Gelet op artikel 4:81, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht;

Gelet op artikel 1.10, 2.2 en 2.7 van de Wet natuurbescherming;

Overwegende dat Gedeputeerde Staten bevoegd zijn toestemmingen te verlenen op grond van de Wet natuurbescherming;

Overwegende dat vergunningverlening na de uitspraak van de Raad van State over het Programma Aanpak Stikstof is stilgevallen;

Overwegende dat het dringend nodig is vergunningverlening zo snel mogelijk weer op gang te brengen;

Overwegende dat daarvoor op dit moment gebruik moet worden gemaakt van het beschikbare instrumentarium van onder andere intern en extern salderen;

Overwegende dat vanuit onze rol en verantwoordelijkheid als bevoegd gezag de juridische houdbaarheid van nieuwe vergunningen van het grootste belang is;

Overwegende dat het realiseren van stikstofdaling noodzakelijk is voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden;

Overwegende dat daarom strikte voorwaarden nodig zijn voor het intern en extern salderen en dat er daarnaast op korte termijn bronmaatregelen worden opgesteld en in uitvoering worden gebracht;



Besluiten

Vast te stellen de volgende beleidsregels:

Artikel 1 Begripsbepalingen

In deze regeling wordt verstaan onder:

- a. extern salderen: salderen met één of meer activiteiten buiten de begrenzing van één project of locatie ten behoeve van de verlening van een natuurvergunning;
- b. Habitatrichtlijn: Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992, inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG L 206);
- c. intern salderen: salderen binnen de begrenzing van één project of locatie ten behoeve van de verlening van een natuurvergunning;
- d. natuurvergunning: vergunning op grond van artikel 2.7, tweede lid van de Wet natuurbescherming of een verklaring van geen bedenkingen voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder i, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht met inachtneming van artikel 2.2aa, onder a, van het Besluit omgevingsrecht;
- e. N-emissie: stikstofverbindingen die direct of indirect vanuit een bron in de lucht worden gebracht;
- f. N-depositie: neerslaan van stikstofverbindingen uit de lucht op een oppervlakte, uitgedrukt in mol per hectare per jaar;
- g. referentiesituatie: toestemming als bedoeld in sub l, onder 1°, 3° en 4°, of bij gebrek daaraan een op de Europese referentiedatum aanwezige toestemming als bedoeld in sub l, onder 2° en 5° waarbij de laagst toegestane depositie vanaf de referentiedatum geldt;
- h. relevant hexagoon: hexagoon waarbinnen een voor stikstof gevoelig natuurlijk habitat of habitat voor soorten voorkomt, en waarbij tevens sprake is van een overbelasting of een naderende overbelasting van N-depositie vanaf 70 mol per hectare, per jaar onder de kritische depositiewaarde;
- i. salderen: inzetten van een activiteit met N-emissie op grond van een toestemming in de referentiesituatie ten behoeve van de verlening van een natuurvergunning voor een nieuw of gewijzigd project, waarbij deze toestemming geheel of gedeeltelijk wordt ingetrokken of gewijzigd zodat de N-depositie op alle relevante hexagonen niet toeneemt ten opzichte van de referentiesituatie;
- j. saldogevende activiteit: toestemming die wordt ingetrokken ten gunste van de saldo-ontvangende activiteit;
- k. saldo-ontvangende activiteit: aangevraagde activiteit waarbij gebruik wordt gemaakt van extern salderen;
- l. toestemming:
 - 1°. onherroepelijke vigerende natuurvergunning; of
 - 2°. onherroepelijke vigerende vergunning dan wel geldende melding op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht onderdeel milieu, de Wet milieubeheer of de Hinderwet; of
 - 3°. een activiteit waarvoor geen natuurvergunning nodig was, maar die wel voldoet aan artikel 2.8 van de Wet natuurbescherming; of
 - 4°. een activiteit die onder artikel 9.4, achtste lid van de Wet valt; of
 - 5°. een activiteit die op de Europese referentiedatum was toegestaan en die sindsdien onafgebroken aanwezig is geweest;
- m. Vogelrichtlijn: Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 30 november 2009, inzake het behoud van de vogelstand (PbEG L 207);
- n. Wet: Wet van 16 december 2015, houdende regels ter bescherming van de natuur (Wet natuurbescherming).

Artikel 2 Toepassingsbereik

Gedeputeerde Staten hanteren deze beleidsregels bij het beoordelen van een aanvraag om een natuurvergunning waarbij gebruik is gemaakt van intern of extern salderen voor projecten die een effect kunnen hebben op N-depositie op relevante hexagonen in Natura 2000-gebieden.

Artikel 3 Natuurvergunning

Gedeputeerde Staten verlenen een natuurvergunning in gevallen waarin bij de aanvraag gebruik is gemaakt van intern salderen, extern salderen of een combinatie daarvan, uitsluitend indien wordt voldaan aan de in deze beleidsregels opgenomen voorwaarden.



Artikel 4 Rekenmodel

1. Gedeputeerde Staten gaan bij de beoordeling van de N-depositie uit van de op het moment van beslissing op de aanvraag voor de natuurvergunning meest recente versie van de AERIUS Calculator, zoals beschikbaar op www.aerius.nl.
2. Voor zover de aanvraag betrekking heeft op onderdelen die buiten het toepassingsbereik van de AERIUS Calculator vallen, kunnen Gedeputeerde Staten op deze onderdelen om aanvullende berekeningen verzoeken.

Artikel 5 Voorwaarden intern salderen

1. Een activiteit mag alleen worden ingezet ten behoeve van intern salderen voor zover er een toestemming was voor de N-emissie veroorzakende activiteit in de referentiesituatie en die sindsdien onafgebroken aanwezig is geweest of nog kan zijn tot het moment van intrekking of wijziging van de toestemming, zodat hervatting van de activiteit mogelijk was zonder dat daarvoor een natuurvergunning of omgevingsvergunning, onderdeel bouwen, is vereist.
2. Gedeputeerde Staten betrekken een toestemming die niet kan worden ingetrokken uitsluitend bij de beoordeling van de aanvraag, indien de feitelijke uitvoering van de activiteit wordt beëindigd voordat deze activiteit wordt ingezet voor salderen.
3. Gedeputeerde Staten betrekken bij de beoordeling van de aanvraag voor intern salderen uitsluitend de N-emissie van de activiteit voor zover intrekking van de daaraan ten grondslag liggende toestemming niet noodzakelijk is in verband met toepassing van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn.
4. Gedeputeerde Staten laten bij de beoordeling van een aanvraag buiten beschouwing de N-emissie van een bedrijf dat deelneemt aan de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen dan wel een daarmee vergelijkbare saneringsregeling.
5. Bij het beoordelen van een aanvraag voor een natuurvergunning hanteren Gedeputeerde Staten als uitgangspunt dat alleen gebruik wordt gemaakt van de in de toestemming opgenomen N-emissie in de referentiesituatie, voor zover de capaciteit aantoonbaar feitelijk is gerealiseerd.
6. Bij de beoordeling van de feitelijk gerealiseerde capaciteit, bedoeld in het vijfde lid, gaan Gedeputeerde Staten uit van de op het moment van indienen van de aanvraag op grond van een toestemming volledig opgerichte installaties en gebouwen, of gerealiseerde infrastructuur en overige voorzieningen die noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van de activiteit.
7. Gedeputeerde Staten gaan bij het berekenen van de N-emissie van een bedrijf in de referentiesituatie uit van ten hoogste de emissie die is toegestaan op grond van het Besluit emissiearme huisvesting.
8. In afwijking van het vijfde lid kunnen Gedeputeerde Staten de referentiesituatie als uitgangspunt hanteren indien:
 - a. Op het moment van inwerkingtreding van dit artikel het project nog niet volledig is gerealiseerd, maar wel aantoonbaar stappen zijn gezet met het oog op volledige realisatie.
 - b. Op het moment van inwerkingtreding van dit artikel weliswaar nog niet is aangevangen met de realisatie van vergunde capaciteit, maar daarvoor wel al aantoonbaar onomkeerbare significante investeringsverplichtingen zijn aangegaan.
 - c. Het project noodzakelijk is ten behoeve van de realisatie van de doelen in een Natura 2000-gebied.
 - d. De aanvraag ziet op het toepassen van een alternatieve verdergaande N-emissie reducerende techniek ter vervanging van de eerder verleende emissie reducerende techniek, die leidt tot een vermindering van de N-emissie, zonder uitbreiding van de capaciteit zoals opgenomen in de laatst verleende toestemming.
 - e. Het één of meer van de volgende projecten betreft: energieprojecten van nationaal belang, wegen, vaarwegen, spoorwegen, luchtvaart, woningbouw, duurzame energieopwekking, militaire activiteiten of projecten in het kader van de nationale veiligheid.

Artikel 6 Voorwaarden extern salderen

1. Er bestaat een directe samenhang tussen de intrekking van de toestemming voor de saldogevende activiteit en de verlening van de natuurvergunning voor de saldo-ontvangende activiteit.
2. Een activiteit mag alleen worden ingezet ten behoeve van extern salderen voor zover er een toestemming was voor de N-emissie veroorzakende activiteit in de referentiesituatie en sindsdien onafgebroken aanwezig is geweest of nog kan zijn tot het moment van intrekking of wijziging van de toestemming, zodat hervatting van de activiteit mogelijk was zonder dat



daarvoor een natuurvergunning of omgevingsvergunning, onderdeel bouwen, voor de realisering van een project is vereist.

3. Gedeputeerde Staten betrekken een toestemming die niet kan worden ingetrokken uitsluitend bij de beoordeling van de aanvraag, indien de feitelijke uitvoering van de activiteit wordt beëindigd voordat deze activiteit wordt ingezet voor salderen.
4. Gedeputeerde Staten betrekken bij de beoordeling van de aanvraag voor extern salderen uitsluitend de N-emissie van de saldogevende activiteit voor zover intrekking van de daaraan ten grondslag liggende toestemming niet noodzakelijk is in verband met toepassing van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn.
5. Gedeputeerde Staten laten bij de beoordeling van een aanvraag buiten beschouwing de N-emissie van een saldogevend bedrijf dat deelneemt aan de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen dan wel een daarmee vergelijkbare saneringsregeling, alsmede de stoppersregeling Actieplan Ammoniak Veehouderij.
6. Bij het beoordelen van een aanvraag hanteren Gedeputeerde Staten als uitgangspunt dat alleen gebruik wordt gemaakt van de in de toestemming opgenomen N-emissie in de referentiesituatie, voor zover de capaciteit aantoonbaar feitelijk is gerealiseerd.
7. Bij de beoordeling van de feitelijk gerealiseerde capaciteit, bedoeld in het zesde lid, gaan Gedeputeerde Staten uit van de op het moment van indienen van de aanvraag op grond van een toestemming volledig opgerichte installaties en gebouwen, of gerealiseerde infrastructuur en overige voorzieningen die noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van de activiteit.
8. Gedeputeerde Staten verlenen een natuurvergunning eerst nadat de niet-gerealiseerde capaciteit van de saldogever op diens verzoek is ingetrokken.
9. Gedeputeerde Staten gaan bij het berekenen van de N-emissie van een bedrijf in de referentiesituatie uit van ten hoogste de emissie die is toegestaan op grond van het Besluit emissiearme huisvesting.
10. Bij de verlening van een natuurvergunning wordt 70% van de N-emissie van de feitelijk gerealiseerde capaciteit van de saldogevende activiteit betrokken.
11. In afwijking van het tiende lid kan tot 100% van de N-emissie van de saldogevende activiteit bij de verlening van een natuurvergunning betrokken worden, indien het project noodzakelijk is ten behoeve van de realisatie van de doelen in een Natura 2000-gebied.
12. Gedeputeerde Staten verlenen tot vaststelling van de landelijke wetgeving betreffende het extern salderen met dier- en fosfaatrechten geen definitieve natuurvergunning op basis van extern salderen met een bedrijf dat op 4 oktober 2019 beschikte over dier- of fosfaatrechten.

Artikel 7 Plannen

Indien reeds is gesaldeerd voor een plan als bedoeld in artikel 2.7, eerste lid van de Wet, kan deze saldering tevens worden ingezet voor een aanvraag voor een natuurvergunning ter invulling van dat plan. Artikel 5, eerste en vijfde lid, en artikel 6, tweede, zesde en zevende lid zijn daarop niet van toepassing.

Artikel 8 Realisatietermijn

Gedeputeerde Staten nemen in een natuurvergunning het voorschrift op dat de activiteit waarvoor de natuurvergunning is verleend, binnen drie jaar na het onherroepelijk worden van de natuurvergunning moet worden gerealiseerd.

Artikel 9 Hardheidsclausule

Gedeputeerde Staten wijken, in overeenstemming met artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht, in individuele gevallen van deze beleidsregels af, wanneer onverkorte toepassing ervan voor een of meer belanghebbenden gevolgen heeft die onevenredig zijn in verhouding tot de met deze beleidsregels te dienen doelen en de afwijking zo min mogelijk afbreuk doet aan het doel om N-depositie of te reduceren.

Artikel 10 Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Provinciaal Blad waarin zij wordt geplaatst.



Artikel 11 Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Beleidsregels intern en extern salderen 2019.

Aldus besloten in de vergadering van Gedeputeerde Staten van 10 december 2019.

Gedeputeerde Staten van Flevoland,
de secretaris, de voorzitter,

Toelichting Beleidsregels intern en extern salderen

Algemeen

Op 29 mei 2019 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (verder: de Afdeling) uitspraak gedaan over het Programma Aanpak Stikstof (ECLI:NL:RVS:2019:1603). Als gevolg van de uitspraak is de passende beoordeling die ten grondslag lag aan het PAS onbruikbaar geworden als basis voor toestemmingverlening. Toestemmingverlening voor activiteiten waarbij stikstof vrijkomt is daardoor volledig stil komen te liggen. Het is duidelijk dat een substantiële reductie van stikstofdepositie nodig is om de natuurdoelen te halen. Vergunningverlening voor economische ontwikkelingen wordt dan ook weer mogelijk.

Nu het PAS niet meer gebruikt kan worden en vergunningverlening voor stikstofdeposities lastiger is geworden door de aanvullende eisen die de Afdeling heeft gesteld aan een passende beoordeling, moet in de meeste gevallen worden teruggevallen op het voorkomen van toename van depositie via intern of extern salderen.

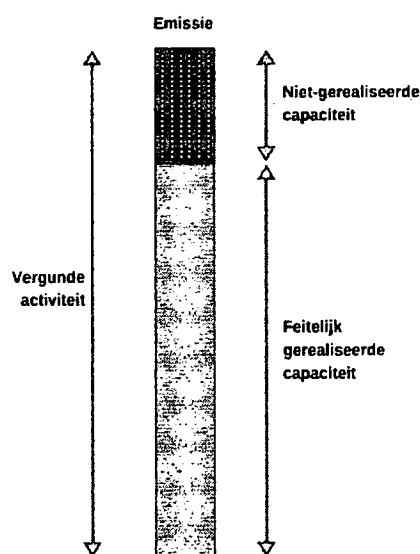
Op 26 september 2019 heeft het adviescollege onder voorzitterschap van de heer Remkes advies uitgebracht, en aangegeven dat toestemmingverlening op korte termijn weer op gang kan komen door intern en extern salderen. Het adviescollege wijst er wel op dat afroming van depositieruimte zal moeten plaatsvinden om depositiestijging te voorkomen en depositiedaling te bespoedigen.¹

Deze beleidsregels stellen voorwaarden aan de instrumenten intern en extern salderen, om te voorkomen dat toestemmingverlening voor nieuwe of gewijzigde initiatieven leidt tot een toename van de stikstofdepositie, en om te borgen dat een daling van stikstofdepositie wordt gerealiseerd.

Deze beleidsregels worden toegepast bij de beoordeling van aanvragen voor natuurvergunningen waarbij gebruik wordt gemaakt van intern of extern salderen, of een combinatie daarvan. Daarnaast gelden bij die beoordeling uiteraard ook andere regels en voorwaarden die uit de wet en jurisprudentie voortvloeien. Aan het eind van de toelichting is de belangrijkste jurisprudentie over salderen opgenomen.

Salderen met feitelijk gerealiseerde capaciteit

Uitgangspunt is dat uitsluitend gesaldeerd mag worden met feitelijk gerealiseerde capaciteit, tenzij er redenen zijn om hiervan gemotiveerd af te wijken. Door uit te gaan van de feitelijk gerealiseerde capaciteit kan de niet-gerealiseerde capaciteit niet betrokken worden bij aanvragen met salderen. Zo wordt voorkomen dat het alsnog benutten van deze capaciteit leidt tot een feitelijke stijging van depositie.



Figuur 1: Schematische weergave feitelijk gerealiseerde capaciteit

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/09/25/eerste-advies-adviescollege-stikstofproblematiek>



Stikstofdaling via extern salderen

Op nationaal niveau is er sprake van een forse overbelasting met stikstof. Reductie van de stikstofdepositie is noodzakelijk om de instandhoudingsdoelen voor Natura 2000-gebieden te kunnen realiseren. Daarom is in deze beleidsregels bepaald dat de saldo-ontvanger bij extern salderen 70% van de verkregen stikstofemissie kan benutten; de overige 30% draagt bij aan depositiedaling.

Overigens leidt extern salderen in de meeste gevallen tot een extra daling, omdat saldogever en saldo-ontvanger zich niet op exact dezelfde locatie bevinden ten opzichte van stikstofgevoelige gebieden.

Op geen enkel relevant hexagoon mag de depositie toenemen.

Daarvoor zijn één of enkele hexagonen bepalend. Dit betekent dat op andere hexagonen sprake is van een extra daling.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1 Begripsbepalingen

Sub a (extern salderen)

Bij extern salderen vinden de saldogevende activiteit en de saldo-ontvangende activiteit op verschillende locaties plaats. Het gaat hierbij om verschillende projecten of plannen.

Externe saldering wordt aangemerkt als een mitigerende of beschermende maatregel in de zin van artikel 6, lid 3 Habitatrichtlijn en moet dus plaatsvinden in het kader van een passende beoordeling.

Sub c (Intern salderen)

Om intern te kunnen salderen moet er sprake zijn van één project of één locatie. Intern salderen kan gaan om het treffen van maatregelen aan een bestaand project of kan worden toegepast op nieuwe projecten op de locatie van een bestaand project. Hiervan is bijvoorbeeld sprake wanneer een woonwijk wordt aangelegd op een voormalig bedrijventerrein, windmolens worden gebouwd op een voormalige akker of een weg wordt aangelegd op de locatie van een agrarisch bedrijf.

Sub e (N-emissie)

Bij de term 'stikstofverbinding' gaat het om zogenoemd reactief stikstof. Hieronder vallen onder andere stikstofoxiden (NOx), ammoniak (NH3) en ureum. Stikstofgas (N2), waaruit het grootste deel van onze lucht bestaat is inert en valt hier niet onder.

Sub g (referentiesituatie)

De referentiesituatie wordt bepaald in samenhang met het begrip 'toestemming' en de Europese referentiedatum.

Bij gebrek aan een natuurvergunning is een toestemming op de Europese referentiedatum het uitgangspunt voor het bepalen van de referentiesituatie. In de jurisprudentie is echter bepaald dat als de depositie na de Europese referentiedatum publiekrechtelijk is beperkt, die lagere depositie de uitgangssituatie is. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer een op de referentiedatum geldende toestemming nadien is vervangen door een milieuvergunning.²

De Europese referentiedata volgen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn en vaste jurisprudentie en zijn als volgt:

1. voor gebieden ter uitvoering van de Habitatrichtlijn:
 - 1°. 7 december 2004; of
 - 2°. de datum waarop het desbetreffende gebied door de Europese Commissie tot een gebied van communautair belang is verklaard, voor zover die verklaring heeft plaatsgevonden na 7 december 2004;
2. voor gebieden ter uitvoering van de Vogelrichtlijn:
 - 10 juni 1994; of
 - de datum waarop het desbetreffende gebied is aangewezen, voor zover die aanwijzing heeft plaatsgevonden na 10 juni 1994.

Een complete lijst van de te hanteren referentiedata per Natura 2000-gebied is te vinden op de website van BIJ12.

² ABRS 13 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1891, r.o. 4.



Een toestemming is verleend voor een bepaalde activiteit (die een bepaalde emissie en depositie tot gevolg heeft) en niet voor een bepaalde hoeveelheid emissie of depositie. Bij het berekenen van de depositie in de referentiesituatie moet altijd worden uitgegaan van actuele kengetallen.

Sub h (relevant hexagoon)

De marge van 70 mol/ha/jaar ten opzichte van de kritische depositiewaarde komt ongeveer overeen met 1 kg N/ha/jaar. Deze hexagonalen waarbij de Kritische Depositie Waarde wordt benaderd maar niet is overschreden worden meegenomen bij de berekeningen. Dit om een overschrijding in de toekomst te voorkomen en om aan te sluiten bij het voorzorgsprincipe uit de Habitatrichtlijn.

Sub l (toestemming)

3°: Onder activiteiten die voldoen aan artikel 2.8 van de Wet vallen onder andere tracébesluiten en kavelbesluiten in de zin van de Wet windenergie op zee. Hiervoor geldt dat een vrijstelling van de vergunningplicht op grond van de Wet, maar is wel een passende beoordeling gemaakt.

4°: Voor het project is weliswaar geen natuurvergunning verleend maar er is wel een richtlijnconforme beoordeling uitgevoerd.

5°: Een toestemming kan ook zijn een toestemming naar nationaal recht die is verleend voordat de Habitatrichtlijn in werking trad voor het betrokken gebied. Uit recente jurisprudentie blijkt dat ook toestemming op grond van algemene regelgeving de betrokken toestemming kan zijn.³ Logischerwijs mogen dergelijke activiteiten betrokken worden bij salderen. Om als referentiesituatie te kunnen dienen, is uiteraard wel van belang dat het project ongewijzigd is voortgezet en de toegestane depositie niet is beperkt.

Artikel 3 Natuurvergunningen

Bij een aanvraag om een natuurvergunning kunnen verschillende maatregelen worden ingezet. In geval van extern salderen, zal in veel gevallen ook sprake zijn van intern salderen. Ook is het mogelijk dat salderen gecombineerd wordt met een ecologische beoordeling of een ADC-toets. In alle gevallen waarbij salderen onderdeel uitmaakt van de aanvraag, zijn deze beleidsregels van toepassing. In aanvragen waarbij meerdere instrumenten in combinatie met elkaar worden toegepast, kan het voorkomen dat na toepassen van salderen (intern, extern of beiden) nog op een aantal hexagonalen een toename van de depositie optreedt. Er kan dan aanvullend een ecologische passende beoordeling of ADC-toets uitgevoerd worden.

Artikel 4 Rekenmodel

Lid 1:

Sinds de wijziging van de Regeling natuurbescherming op 31 augustus 2019 is het rekenmodel AERIUS niet langer voorgeschreven als het te gebruiken model. Er is echter bestuurlijk afgesproken dat AERIUS het best beschikbare model is en dat dit opnieuw voorgeschreven zal worden. Om dit te benadrukken wordt hier expliciet opgenomen dat Gedeputeerde Staten AERIUS gebruiken bij de beoordeling van aanvragen met betrekking tot stikstofdepositie.

Artikel 5 Voorwaarden intern salderen

Lid 1:

Intrekken van de bestaande toestemming is aan de orde bij salderen op locatieniveau, bijvoorbeeld het bouwen van een woonwijk op de locatie van een bedrijventerrein of agrarisch bedrijf. Wijzigen van de bestaande toestemming is aan de orde bij salderen binnen een bestaand project, bijvoorbeeld het plaatsen van een extra installatie en tegelijkertijd aanpassen van bestaande installaties zodat deze minder N-emissie veroorzaken.

De voorwaarde dat hervatting van de activiteit mogelijk moet zijn zonder dat daarvoor een (nieuwe) natuurvergunning voor de realisering van een project is vereist volgt uit jurisprudentie over extern salderen (zie overzicht jurisprudentie aan einde van toelichting, vierde punt). De beleidsregels bepalen dat deze voorwaarden ook van toepassing is voor intern salderen en voegen toe dat hervatting mogelijk moet zijn zonder een omgevingsvergunning, onderdeel bouwen. Dit

³ ABRS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604, r.o. 22.4



voorkomt salderen met gebouwen die al langere tijd een andere functie hebben dan waarvoor een toestemming is verleend.

Lid 2:

In sommige gevallen is er geen toestemming benodigd om een activiteit uit te voeren (bijvoorbeeld omdat de activiteit op grond van algemene regels zonder besluit mag worden uitgevoerd). De feitelijke beëindiging van een dergelijke activiteit moet op een of andere manier geborgd zijn vóórdat de natuurvergunning voor de saldo-ontvangende activiteit in werking treedt, bijvoorbeeld door een bestemmingsplanwijziging, of door een (privaatrechtelijke) overeenkomst. Wanneer beëindigen van de activiteit niet geborgd kan worden, kan deze niet betrokken worden bij saldering.

Lid 3:

Maatregelen die nodig zijn om de gunstige staat van instandhouding van natuurwaarden te behouden (artikel 6, tweede lid Habitatrichtlijn) mogen niet tevens worden ingezet om nieuwe ontwikkelingen mogelijk te maken. Dit betekent dat deze niet-gerealiseerde capaciteit niet mag worden gebruikt voor salderen. Ook de winst die het gevolg is van andere noodzakelijke maatregelen op grond van artikel 6, tweede lid Habitatrichtlijn, zoals in bepaalde gevallen de (gedeeltelijke) intrekking van een vergunning, mag niet worden gebruikt voor salderen. Inrichtingen die in het kader van bronmaatregelen voor het terugdringen van stikstofdepositie worden uitgekocht, vallen hier ook onder.

Lid 4:

Deze bedrijven zijn uitgezonderd omdat deze bedrijven worden uitgekocht met overheidsgeld en het niet wenselijk is dat deze bedrijven de rechten behouden om intern te salderen.

Lid 5 en 6:

Er mag alleen stikstofemissie worden ingezet voor intern salderen voor zover de capaciteit feitelijk is gerealiseerd. Of gebouwen, infrastructuur, installaties of overige voorzieningen die nodig zijn voor het uitvoeren van een activiteit daadwerkelijk zijn gerealiseerd, kan worden aangetoond met bijvoorbeeld luchtfoto's, foto's, of betaalde rekeningen.

Onder 'overige voorzieningen' worden bijvoorbeeld terreinen die zijn ingericht voor op- en overslag gerekend.

Lid 7:

In de beleidsregels is een koppeling gelegd met het Besluit emissiearme huisvesting (Beh) om te voorkomen dat emissieruimte van een illegale situatie (het houden van dieren op een huisvestingssysteem wat niet is toegestaan conform het Beh) in te zetten is bij salderen. De aanvraag voor een Wabo-vergunning is al getoetst aan het Beh. Deze toetsing ontbrak bij de natuurvergunning. Hierdoor was het mogelijk om in de natuurvergunning traditionele huisvestingssystemen vergund te krijgen, terwijl die in de Wabo-vergunning niet vergund konden worden of in geval van een melding Activiteitenbesluit het huisvestingssysteem niet toegepast konden worden. Het Beh stond dit immers niet toe. Om deze ongewenste situatie ongedaan te maken is een koppeling met het Beh gemaakt voor het bepalen van de emissie in de referentiesituatie.

Het moment van oprichten van een dierenverblijf is bepalend voor de kolom die gehanteerd moet worden uit bijlage I van het vigerende Beh. De in die kolom opgenomen maximale emissiewaarde is van toepassing op het betreffende dierenverblijf. Op inrichtingsniveau moet voldaan worden aan het Beh. Dit betekent in de praktijk dat een traditionele stal (opgericht vóór 1 januari 2007) kan en mag bestaan naast een emissiearme stal.

Lid 8:

Om te voorkomen dat initiatiefnemers onbedoeld in hun rechten worden beperkt, zijn een aantal uitzonderingen benoemd waarin GS uit zullen gaan van de volledige referentiesituatie (in figuur 1: vergunde situatie).

Sub a:

Er is een start gemaakt met de uitvoering van het project, bijvoorbeeld de fundering is gereed.



Sub b:

De realisatie is nog niet gestart maar er zijn dusdanige financiële verplichtingen aangegaan die niet ongedaan kunnen worden gemaakt, zonder dat de initiatiefnemer daar hoge kosten voor moet maken. Voorbeelden hiervan zijn aankoop van grond, een contract met de aannemer inclusief boetebeding of de aankoop van dier- of fosfaatrechten.

Hierbij dienen de kosten van het ongedaan maken van de investeringsverplichting gezien te worden in relatie tot de realisatiekosten van de activiteit en de daaraan gekoppelde opbrengsten.

'Significant' is in het artikel opgenomen, om te voorkomen dat bijvoorbeeld door het afsluiten van een lening voor een klein bedrag of het aangaan van andere beperkte financiële verplichtingen al van deze uitzondering gebruikt gemaakt kan worden.

Sub c:

Wanneer het voor de realisatie van de Natura 2000-doelen noodzakelijk is Natuurnetwerk Nederland te realiseren of bestaande bedrijven, wegen, woningen en dergelijke te verplaatsen kan uitgegaan worden van de referentiesituatie (vergunde situatie) zonder inperking op gerealiseerde capaciteit.

Sub d:

Om te voorkomen dat het toepassen van innovatieve technieken wordt beperkt, kunnen GS bij het verlenen van een vergunning voor de toepassing daarvan uitgaan van de volledige referentiesituatie (vergunde situatie). Hiermee wordt ondervangen dat, wanneer in de periode tussen het verlenen van toestemming en de aanvang van de werkzaamheden verdergaande stikstofemissie reducerende technieken beschikbaar komen of voorgeschreven worden, deze niet (kunnen) worden toegepast. Voorbeelden hiervan zijn wanneer tijdens een lopende aanvraag de BBT-eisen of het Beh worden aangescherpt, maar bijvoorbeeld ook wanneer een nieuwe innovatie beschikbaar komt die beter geschikt is voor een bepaalde situatie of kosteneffectiever is.

De wijziging van de vergunning mag alleen betrekking hebben op het aanpassen van verdergaande emissiebeperkende technieken en niet leiden tot een vergroting van de capaciteit (bijv. hogere productie, meer woningen) ten opzichte van de eerder verleende emissie reducerende techniek.

Sub e:

Het belang van de realisatie van de in deze bepaling genoemde projecten wordt door GS dusdanig groot geacht dat dat opweegt tegen het belang bij het voorkomen van depositiestijging door opvulling van niet-gerealiseerde capaciteit.

Bij wegen, vaarwegen, spoorwegen en luchtvaart kan een uitzondering worden gemaakt omdat het volledig realiseren van de capaciteit afhankelijk is van autonome omstandigheden die niet kunnen worden beïnvloed.

Duurzame energieprojecten (zoals windenergie, zonneparken) leiden doorgaans alleen in de aanlegfase tot stikstofdepositie. Op moment van ingebruikname kan dit zelfs leiden tot een daling wanneer hierdoor minder energie hoeft te worden opgewekt vanuit fossiele bronnen.

De bedrijfsvoering van Defensie wordt gekenmerkt door fluctuaties. Zowel door het aangaan of beëindigen van missies, waardoor personeel en materieel wordt uitgezonden naar het buitenland of weer terugkomt, alsmede door variaties in oefenprogramma's, kan tijdelijk een kleiner deel van de vergunning worden gebruikt dan is toegestaan of kan juist sprake zijn van volledig gebruik. Het is in het belang van de nationale veiligheid dat de (tijdelijk) niet-gerealiseerde capaciteit voor het volledig operationeel gebruik van deze activiteiten beschikbaar blijft.

Artikel 6 Voorwaarden extern salderen

Lid 1:

De directe samenhang kan blijken uit een overeenkomst tussen partijen waarin is opgenomen dat de toestemming (deels) wordt ingetrokken ten gunste van de saldo-ontvangende activiteit.

Lid 2 tot en met 4:

Zie toelichting bij artikel 5, lid 1 tot en met 3.



Lid 5:

Zie de toelichting bij artikel 5, lid 4. Ten opzichte van dat artikel is hier toegevoegd dat de saldogevende partij niet een bedrijf mag zijn dat deelneemt aan de stoppersregeling Actieplan Ammoniak Veehouderij. De stoppersregeling Actieplan Ammoniak is landelijk gedoogbeleid op grond van het Besluit emissiearme huisvesting. Vanwege de al langer lopende afspraken en de noodzaak van stikstofdaling mag er niet gesaldeerd worden met de bedrijven die stoppen op basis van de Stoppersregeling Actieplan Ammoniak (op 1 januari 2020).

Lid 6:

Zie toelichting bij artikel 5, lid 5.

Lid 7:

Zie toelichting bij artikel 5, lid 6.

Lid 8:

Deze intrekking op verzoek van de saldogever, is noodzakelijk om te voorkomen dat de saldogevende partij alsnog het niet-gerealiseerde deel van zijn toestemming kan benutten, en daardoor een stijging van de depositie kan optreden. De intrekking van het toestemmingsbesluit van de saldogevende activiteit wordt in een afzonderlijke beschikking in samenhang met de saldo-ontvangende activiteit opgesteld.

Lid 9:

Zie toelichting bij artikel 5, lid 7.

Lid 10:

Om een stijging van de depositie te voorkomen, wordt de niet-gerealiseerde capaciteit uitgesloten van extern salderen. Om een daling te realiseren is bepaald dat 70% van de emissie van de saldogevende activiteit mag worden ingezet voor salderen na aftrek van de niet-gerealiseerde capaciteit.

Lid 11:

Zie toelichting bij artikel 5, lid 8, onder c.

Dit artikel is relevant bij bedrijfsverplaatsingen die nodig zijn om de Natura 2000-doelen te halen. Over het algemeen zullen bedrijven verder van Natura 2000-gebieden af worden geplaatst, maar dit kan ertoe leiden dat de depositie op andere (verder weg gelegen) Natura 2000-gebieden lokaal toeneemt. Dit kan dan worden opgevangen door (een deel) van de niet-gerealiseerde capaciteit te mogen inzetten om extern te salderen.

Lid 12:

Er is landelijke wetgeving in de maak om het innemen van dier- en fosfaatrechten bij extern salderen tussen private partijen mogelijk te maken. Om te voorkomen dat ondernemers in de landbouwsector vooruitlopend op het extern salderen hun rechten verkopen, zal hierbij worden uitgegaan van het aantal dier- en/of fosfaatrechten dat op 4 oktober 2019 op naam van de saldogever stond.⁴

Naar verwachting treedt deze wetgeving begin 2020 (streefdatum 1 februari 2020) in werking. Tot die tijd nemen GS wel aanvragen met extern salderen in behandeling maar worden deze nog niet definitief verleend.

Artikel 7 Plannen

Intern en extern salderen kan ook worden ingezet in het kader van de plantoets. Dit artikel is opgenomen om te borgen dat wanneer een natuurvergunning wordt aangevraagd voor projecten die op basis van het plan mogelijk zijn, gebruik gemaakt kan worden van dezelfde saldering die als onderbouwing van het plan is gebruikt. In veel gevallen is het namelijk zo dat de saldogevende activiteit niet meer feitelijk aanwezig is op het moment dat natuurvergunningen worden aangevraagd voor individuele projecten. Dit artikel voorkomt dat tweemaal gesaldeerd moet worden voor eenzelfde activiteit.

Dit artikel ziet zowel op reeds vastgestelde als nog vast te stellen plannen.

⁴ Kamerbrief Aanpak stikstofproblematiek van 4 oktober 2019.



Artikel 8 Realisatietermijn

Het is onwenselijk dat afgegeven vergunningen voor langere tijd niet- gerealiseerde capaciteit blijven bevatten. Voor omgevingsvergunningen geldt al langere tijd wettelijk het principe dat binnen een bepaalde termijn van die vergunningen gebruik moet worden gemaakt. In het verlengde hiervan is het ook voor Wnb- vergunningen gerechtvaardigd een dergelijke realisatietermijn te stellen. Wanneer er geen mogelijkheid is om na drie jaar een natuurvergunning (deels) in te trekken, kunnen er op langere termijn onverwachte en ongewenste stijgingen van de stikstofdepositie optreden wanneer de vergunning alsnog (geheel) wordt benut óf kunnen andere activiteiten beperkt worden doordat steeds rekening wordt gehouden met deposities die niet daadwerkelijk optreden.

Dit voorschrift is alleen van toepassing op de nieuwe (of gewijzigde) activiteiten.

Door het opnemen van een voorschrift in vergunningen, ontstaat een basis voor het intrekken van de vergunning (op grond van artikel 5.4, eerste lid van de Wet) door het niet naleven van de voorschriften.

Artikel 9 Hardheidsclausule

Bij de toepassing van dit artikel moet het gaan om omstandigheden die niet waren voorzien bij de totstandkoming van dit beleid.

Jurisprudentie extern salderen

In jurisprudentie is gedetailleerd uitgewerkt welke voorwaarden gelden in geval van externe saldering. Initiatieven die een beroep doen op deze beleidsregels moeten, naast de voorwaarden die in deze beleidsregels zijn opgenomen, ook voldoen aan de voorwaarden uit de jurisprudentie voor externe saldering. Gedeputeerde Staten toetsen dus aan deze jurisprudentie en ook aan eventuele jurisprudentie die zich op dit vlak ontwikkelt na inwerkingtreding van deze beleidsregels.

De voornaamste voorwaarden die in de jurisprudentie zijn ontwikkeld met betrekking tot extern salderen zijn, samengevat:

- Een milieuvergunning die is verleend en is ingetrokken voordat artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn van toepassing werd op een Natura 2000-gebied waarop het bedrijf stikstofdepositie veroorzaakt (de Europese referentiedatum), kan niet voor externe saldering worden gebruikt (uitspraak Raad van State van 18 april 2012, zaaknummer 201003985/1/A4).
- Mitigatie in de vorm van externe saldering is slechts mogelijk als er directe samenhang bestaat tussen de intrekking van de milieuvergunning en de verlening van de natuurvergunning (Wnb of Nbw). Die directe samenhang wordt aangenomen als de vergunning voor het saldogevende bedrijf daadwerkelijk is of zal worden ingetrokken ten behoeve van de uitbreiding van het saldo-ontvangende bedrijf. Dit kan blijken uit het intrekkingbesluit of uit een overeenkomst tussen het saldogevende en saldo-ontvangende bedrijf over de overname van het stikstofdepositiesaldo van de in te trekken toestemming.
Verder dient vast te staan dat de bedrijfsvoering van het saldogevende bedrijf daadwerkelijk is of wordt beëindigd (uitspraak Raad van State van 13 november 2013, zaaknummers 201303243/1/R2, 201303324/1/R2, 201303514/1/R2 en 201303816/1/R2).
Wanneer een natuurvergunning wordt verleend met een uitgestelde inwerkingtreding tot het moment waarop de intrekking van het toestemmingsbesluit van de saldogevende activiteit onherroepelijk is, kan eveneens de samenhang worden geborgd (vgl. ABRvS 29 juni 2016 ECLI:NL:RVS:2016:1818 en ECLI:NL:RVS:2016:1819).
- Externe saldering kan alleen met stikstofdeposities die waren vergund op de Europese referentiedatum en die ook nog aanwezig waren of konden zijn tot het moment van intrekking van de toestemming of het sluiten van de overeenkomst. Dat is het geval als de hervatting van het bedrijf mogelijk is zonder dat daarvoor een natuurvergunning voor de realisering van een project is vereist (uitspraak Raad van State van 13 november 2013, zaaknummers 201303243/1/R2, 201303324/1/R2, 201303514/1/R2 en 201303816/1/R2).
- Het voorkomen dat dezelfde emissierechten tegelijkertijd op twee bedrijven worden gebruikt, maar ook dat enige tijd in het geheel geen gebruik kan worden gemaakt van een saldo, kan volgens de Raad van State bij wijze van voorbeeld als volgt worden gerealiseerd. De vergunning voor de saldo-ontvanger wordt pas verleend nadat het daarvoor benodigde intrekkingbesluit onherroepelijk is geworden. Om te voorkomen dat er een periode ontstaat waarin noch de saldo-ontvanger, noch de saldogever gebruik kan maken van het saldo, kan in het



intrekkingsbesluit worden bepaald dat dat besluit pas werking verkrijgt zodra de vergunning van kracht is geworden (uitspraak Raad van State van 29 juni 2016, zaaknummer 201502440/1/R2).

- De Afdeling is van oordeel dat dubbele inzet van stikstofdepositie is uitgesloten als extern gesaldeerd wordt met een bedrijf dat (i) op 1 juli 2015 geen stikstofdepositie meer veroorzaakte of (ii) op 1 juli 2018 nog stikstofdepositie veroorzaakte, of (iii) binnen één kilometer afstand van een Natura 2000-gebied staat. Dubbele inzet van deposities is niet uitgesloten als extern gesaldeerd wordt met een bedrijf dat feitelijk is beëindigd in de periode 1 juli 2015 - 1 juli 2018 (uitspraak Raad van State van 29 mei 2019, zaaknummer 201506170/2).