



Interprovinciaal Overleg
van, voor en door provincies

Managementrapport

Evaluatie van de provinciale *Beleidsregels
intern en extern salderen*

Juli 2021

Inleiding

1. Na de onverbindendverklaring van het Programma Aanpak Stikstof door de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State op 29 mei 2019, stelden de colleges van Gedeputeerde Staten in december 2019 in alle provincies de *Beleidsregels intern en extern salderen* vast. Daarmee werd het weer mogelijk om vergunningen te verlenen voor activiteiten met stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden.
2. De beleidsregels zijn in de eerste helft van 2021 geëvalueerd door een ambtelijke werkgroep met een brede samenstelling van vergunningverleners, toezichthouders, juristen en beleidsmedewerkers van diverse provincies. Ook het Rijk was vertegenwoordigd. De evaluatie is gebaseerd op de kennis, expertise en ervaring van de werkgroepleden, gegevens van de Helpdesk Stikstof en Natura 2000 van BIJ12, documentstudie, bij de provincies opgevraagde kwantitatieve gegevens en gesprekken met vertegenwoordigers van branche-, koepel- en natuurorganisaties.
3. Doel van de evaluatie was inzicht verkrijgen in de effectiviteit van de beleidsregels en hoe de beleidsregels functioneren in de praktijk, om ervan te leren voor toekomstig beleid en de beleidsregels zo nodig te verbeteren.
4. In de evaluatie zijn de doelen en totstandkoming van de beleidsregels geanalyseerd, alsmede de bereikte resultaten en effecten, de uitvoerbaarheid en uitlegbaarheid, de controleerbaarheid en handhaafbaarheid, de juridische houdbaarheid en tot slot ook hoe de beleidsregels passen in de brede stikstofaanpak. Op basis van deze analyse doet de evaluatiewerkgroep 13 aanbevelingen.

Analyse van de evaluatiewerkgroep

Doelen en totstandkoming beleidsregels en bereikte resultaten en effecten

Doelen

5. Met de beleidsregels moest de toestemmingsverlening weer op gang komen, stijging van stikstofdepositie worden voorkomen en idealiter daling van stikstofdepositie worden gerealiseerd. Als ne-vendoelen golden: perspectief bieden aan ondernemers, juridische houdbare vergunningen en gezamenlijke afspraken tussen de provincies en het Rijk voor eenduidige regelgeving.

Totstandkoming

6. De beleidsregels zijn onder grote tijdsdruk ontwikkeld. Dit verklaart mede dat er bij de vaststelling van de beleidsregels interpretatieverschillen konden ontstaan tussen de provincies en het kabinet over het uitgangspunt voor extern salderen (feitelijk gerealiseerde capaciteit of feitelijk benutte capaciteit). En ook dat stakeholders zich onvoldoende gehoord voelden over de voorgenomen plannen. Over de beleidsregels die de provincies in december 2019 uiteindelijk vaststelden, was overeenstemming tussen de provincies en met het Rijk. Ook latere wijzigingen zijn steeds in gezamenlijkheid besproken, maar niet in iedere provincie (op hetzelfde moment) doorgevoerd.

Intern salderen

7. Het belangrijkste doel van de beleidsregels was het weer op gang brengen van de toestemmings-verlening. Dit doel is vooral gehaald bij intern salderen. Tussen december 2019 en 1 maart 2021 werden er 1.818 aanvragen met intern salderen ingediend, terwijl er in dezelfde periode 1.176 vergunningen met intern salderen zijn afgegeven. De aanvragen kwamen in hoofdzaak van agrari-sche bedrijven (68%), gevolgd door de industrie (17%) en woningbouw (7%). Deze volgorde geldt ook voor de afgegeven vergunningen met intern salderen: 62% van de afgegeven vergunningen betrof agrariërs, gevolgd door industrie (14%) en woningbouw (14%).
8. De eisen in de beleidsregels aan intern salderen (zoals 'feitelijk gerealiseerde capaciteit' als uit-gangspunt) hebben hoogstwaarschijnlijk bijgedragen aan het doel om depositiestijging in algemene zin te voorkomen. Dat dit niet vaststaat komt onder andere doordat niet specifiek is gemonitord in hoeverre er gebruik is gemaakt van de uitzonderingen in de beleidsregels om bij intern salderen de volledig vergunde capaciteit te gebruiken. Verder geldt dat in specifieke gevallen stijging niet is uit te sluiten. Vanwege de wijziging van de Wet natuurbescherming (Wnb) is intern salderen per 1 januari 2020 vergunningvrij, zo volgt uit de uitspraak Logtsebaan van de Raad van State. De eisen uit de beleidsregels voor intern salderen zijn om die reden vervallen.

Extern salderen

9. De toepassing van extern salderen bleef tot nu toe beperkt. Tussen december 2019 en 1 maart 2021 zijn er 265 vergunningaanvragen met extern salderen ingediend, terwijl er in dezelfde periode slechts 17 vergunningen met extern salderen zijn afgegeven. De aanvragen kwamen in hoofdzaak van agrarische bedrijven (75%), gevolgd door woningbouw (13%) en industrie (10%). De afgegeven vergunningen met extern salderen betroffen in 70% van de gevallen initiatiefnemers uit de agrarische sector; de rest was woningbouw en industrie. Stikstofruimte verleen is een vorm van extern salderen; tussen december 2019 en 1 maart 2021 zijn nog geen vergunningen afgegeven met behulp van verleen.
10. Dat extern salderen achterblijft, hangt in ieder geval samen met de late openstelling van extern salderen met veehouderijen: pas vanaf september 2020 zijn de provincies stap voor stap tot openstelling overgegaan, terwijl extern salderen met veehouderijen op de peildatum van de uitvraag van gegevens voor deze evaluatie – 1 maart 2021 – in vier provincies nog steeds niet mogelijk was.
11. Voorts zijn initiatiefnemers terughoudend vanwege onzekerheden en complexiteiten: (a) rechterlijke uitspraken kunnen leiden tot aanpassing van de beleidsregels; (b) AERIUS wordt regelmatig geactualiseerd waardoor rekenresultaten anders kunnen uitvallen en de in gang gezette externe saldering niet volstaat; (c) de match die moet worden gemaakt met één of meer saldogevers is niet eenvoudig, omdat de initiatiefnemer zich niet op exact dezelfde locatie als de saldogever bevindt ten opzichte van het stikstofgevoelige Natura 2000-gebied dat wordt beïnvloed; (d) de externe saldering is pas echt zeker op het moment dat de beschikking voor het intrekken van de vergunning van de saldogever definitief is, alsmede de beschikking op de aanvraag van de saldo-ontvanger.
12. Voor het voorkomen van depositiestijging en het idealiter realiseren van stikstofdaling is in de beleidsregels bij extern salderen gekozen voor een afroming van 30%. Met het uitgangspunt van de 'feitelijk gerealiseerde capaciteit' van de saldogever is het doel van depositiedaling echter niet gewaarborgd, omdat de gemiddelde latente ruimte in vergunningen wordt geschat op 30% (in situaties met substantieel meer latente ruimte is een toename van depositie bovendien niet uitgesloten). De provincies hebben toch gekozen voor dit uitgangspunt, mede omdat er op basis van jurisprudentie geen noodzaak bestaat om bij extern salderen (noch bij intern salderen) depositiedaling als voorwaarde te stellen en uitgegaan mag worden van de vergunde situatie.
13. De openstelling van extern salderen met veehouderijen is gekoppeld aan interbestuurlijke monitoringsafspraken om de ontwikkelingen dienaangaande te kunnen volgen. Deze monitoring vindt nog niet structureel plaats in alle provincies.

Uitvoerbaarheid en uitlegbaarheid

Voor vergunningverleners en toezichthouders

14. Vergunningverleners en toezichthouders hebben over het algemeen voldoende kennis om de beleidsregels toe te passen en vinden dat zij de daarin gemaakte beleidsmatige keuzes kunnen verdedigen. Per persoon zijn er wel verschillen qua kennis en ervaring, wat afstemming – meer dan ten tijde van het PAS – noodzakelijk maakt. Ook vanwege de enorme dynamiek die vergunningverleners en toezichthouders in hun werk ervaren door de zich ontwikkelende jurisprudentie en daarmee gepaard gaande veranderingen en onzekerheden.
15. Het verlenen van een natuurvergunning kost nu gemiddeld drie keer zoveel tijd als tijdens het PAS, voor zowel industriële als agrarische projecten. Dat komt vooral door het in kaart moeten brengen van de referentiesituatie, wat nu situatieafhankelijk en complex is in tegenstelling tot het PAS waarin 1 januari 2015 als eenduidige referentiedatum gold. Overigens vloeit deze noodzaak voort uit jurisprudentie en is dit niet te wijten aan de beleidsregels als zodanig. Een oorzaak van de hogere tijdbesteding die wel direct samenhangt met de beleidsregels, is de daarin voorgeschreven toetsing aan het Besluit emissiearme huisvesting (Beh) die in de praktijk vaak complex blijkt te zijn.
16. Vergunningverleners en toezichthouders vinden de beschikbare handreikingen en Q&A's duidelijk, maar het algemene karakter van handreikingen en Q&A's maakt dat ze regelmatig onvoldoende soelaas bieden in specifieke situaties. Dan moet men te rade bij de Helpdesk van BIJ12. Hier worden vergunningverleners naar eigen zeggen over het algemeen inhoudelijk correct en tijdig geholpen.

Voor adviseurs

17. Adviseurs ervaren hun kennis over het algemeen als toereikend om vergunningaanvragen op basis van de beleidsregels op te stellen en zijn over het algemeen tevreden over de handreikingen en Q&A's op de website van BIJ12 en ook over de Helpdesk van BIJ12.

18. Het opstellen van vergunningaanvragen kost adviseurs meer tijd dan tijdens het PAS. Omdat nu een vergunningplicht geldt vanaf 0,00 mol N ha/ja, in plaats van de drempelwaarde van 0,05 mol/ha/ja die gold tijdens het PAS, is de groep aanvragers bovendien groter. De extra benodigde tijd komt ook volgens de adviseurs vooral doordat het in veel gevallen complex is om de referentiesituatie te bepalen en vanwege de vereiste toetsing aan het Beh.
19. Adviseurs ervaren soms moeite om de beleidsmatige keuzes in de beleidsregels uit te leggen aan hun klanten: dat salderen wordt beperkt tot de feitelijk gerealiseerde capaciteit zien initiatiefnemers bijvoorbeeld als het afnemen van rechten. Daar komen onduidelijkheid en onzekerheid voor hun klanten na nieuwe jurisprudentie, zoals de uitspraak Logtsebaan, bovenop: kan men er bijvoorbeeld op vertrouwen dat een situatie daadwerkelijk vergunningvrij is en een AERIUS-berekening als bewijs volstaat? Adviseurs zien dat onduidelijkheid en onzekerheid investeringsbeslissingen bemoeilijken.

Andere stakeholders

20. Medewerkers van gemeenten ervaren een groot kennisverschil tussen gemeenten, terwijl de rol van gemeenten in het stikstofdossier belangrijk is en aan belang heeft gewonnen door het vervallen van de vergunningplicht bij intern salderen. De beoordeling voor het juist toepassen van intern salderen (als gevolg van een Wabo-aanvraag) is sindsdien voornamelijk bij gemeenten komen te liggen.
21. De natuurorganisaties maken zich zorgen over de emissies die worden gebruikt als referentiesituatie in nieuwe (bestemmings)plannen. In hun optiek wordt vaak de meest gunstige toestemming benut en zijn er provincies die meegaan in het gebruiken van de voor het bedrijf meest gunstige (maar voor de natuur meest nadelige) referentiesituatie.
22. Alle betrokkenen ervaren verschillen in hoe provincies met de beleidsregels omgaan, waarbij de openstelling van extern salderen met veehouderijen een duidelijk voorbeeld is. Alle verschillen tussen provincies zien de stakeholders, zowel branche- en koepelorganisaties als natuurorganisaties, als onwenselijk. In het stikstofdossier is volgens hen behoefte aan duidelijkheid en stabiliteit; volgens de natuurorganisaties gaat dat het beste met nationaal geldende (beleids)regels.

Controleerbaarheid en handhaafbaarheid

23. Om ondernemers uit te kunnen leggen wat de controles inhouden, wanneer er precies sprake is van naleving of overtreding en wat de gevolgen zijn van eventuele overtredingen, zijn duidelijke en stabiele kaders een randvoorwaarde voor effectief toezicht. In de afgelopen twee jaar was hiervan geen sprake. Dit begon bij de onverbindendverklaring van het PAS en de onzekere periode die daarop volgde. Na invoering van de beleidsregels in december 2019 zijn die beleidsregels voorts herhaaldelijk aangepast, mede naar aanleiding van rechterlijke uitspraken als Logtsebaan en ViA15. Bij gebrek aan duidelijke en stabiele kaders is er sinds de onverbindendverklaring van het PAS relatief weinig toezicht gehouden op de naleving van natuurvergunningen en de Wnb-vergunningplicht.
24. Nu intern salderen vergunningvrij is geworden, is toezicht het voornaamste middel van de provincies geworden om te toetsen of wijzigingen terecht intern gesaldeerd zijn c.q. kunnen worden en of de interne saldering op de juiste wijze is uitgevoerd. Dit vergt een keuze van de provincies om de situatie van de afgelopen twee jaar, waarin er relatief weinig toezicht is uitgevoerd, te doorbreken en het toezicht op een adequaat niveau te brengen (overigens ook voor extern salderen en verleasen). Dit vooral ook gelet op de huidige overbelasting van stikstofgevoelige Natura 2000 gebieden. Recente rechterlijke uitspraken wijzen ook in deze richting en de druk vanuit de rechtspraak op provincies om mede met behulp van toezicht in actie te komen zal eerder toe- dan afnemen.
25. Het uitvoeren van controles is na de uitspraak Logtsebaan moeilijker geworden en kost daarom meer tijd. Dit betekent meer werk en minder controles door dezelfde mensen bij een gelijkblijvende capaciteit of meer capaciteit inzetten om hetzelfde toezichtniveau te kunnen halen. Daarbij spelen de eerdergenoemde verschillen qua kennis en ervaring tussen vergunningverleners; niet alle toezichthouders hebben reeds voldoende kennis en ervaring om intern salderen juist te toetsen.

Juridische houdbaarheid & beleidsregels in de brede stikstofaanpak

26. Er is nog geen specifieke rechtspraak over de beleidsregels. Daarom is er geen directe aanleiding om de beleidsregels aan te passen. Wel valt uit uitspraken die indirect over de beleidsregels gaan, op te maken dat het bevoegd gezag (beleids)regels kan stellen waarin voorwaarden staan voor ver-

gunningverlening, met als doel om bijvoorbeeld feitelijke depositiestijgingen te voorkomen. Daarnaast raken enkele gerechtelijke uitspraken de instrumenten intern en extern salderen met mogelijke gevolgen voor vergunningen die via de beleidsregels worden afgegeven. Daarbij is vooral van belang dat saldogevende activiteiten bij extern salderen ook ingezet kunnen worden als instandhoudings- of passende maatregel. In de uitspraak over het Provinciaal Inpassingsplan voor Logistiek Park Moerdijk slaagde de betrokken provincie (Noord-Brabant) er nog in om met een vrij algemene verwijzing naar andere maatregelen te stellen dat de saldogevers niet nodig zijn voor het behalen van instandhoudingsdoelen, maar de vraag is of dit in toekomstige zaken ook zo zal zijn.

27. De Wet stikstofreductie en natuurverbetering regelt een partiële vrijstelling voor activiteiten van de bouwsector. De projecten die hiervoor in aanmerking komen, zijn grotendeels de projecten waarvoor het instrument verleen in de beleidsregels is opgenomen. Nu de vrijstelling op 1 juli 2021 in werking is getreden, kan voor deze projecten geen vergunning met verleen verleend worden. Het instrument verleen kan voortaan alleen nog gebruikt worden voor tijdelijke projecten die niet onder de bouwsector vallen (bijvoorbeeld evenementen). In de beleidsregels is dit nog onduidelijk.
28. In enkele provincies is extern salderen met bedrijven die beschikken over dier- of productierechten nog niet mogelijk, in afwachting van aanpassing van de Meststoffenwet. Het is al anderhalf jaar duidelijk dat deze wetswijziging er niet komt en dit voorbehoud houdt voorts geen verband met de bevoegdheid van die provincies waarvoor de beleidsregels zijn opgesteld (beslissingen nemen over aanvragen natuurvergunningen). De juridische houdbaarheid van het voorbehoud is daarom twijfelachtig en de kans dat dit bij aanvechting voor de rechter standhoudt onwaarschijnlijk. In de provincie Gelderland is extern salderen met de agrarische sector in het geheel niet mogelijk, om ongewenste ontwikkelingen zoals leegstand en verloedering te voorkomen. De juridische houdbaarheid van deze motivering is eveneens twijfelachtig, omdat de beleidsregels de bevoegdheid van Gedeputeerde Staten betreffen om natuurvergunningen te verlenen en daarbij geen afweging plaatsvindt over ruimtelijke en maatschappelijke belangen.
29. Met het verwezenlijken van de wettelijke doelstellingen uit de Wet stikstofreductie en natuurverbetering zal er meer ruimte ontstaan voor toestemmingverlening. Op de korte en middellange termijn zal er nog steeds behoefte zijn aan extern salderen en daarmee aan beleidsregels.
30. De oorspronkelijke inzet met de beleidsregels dat latente ruimte beperkt inzetbaar is voor bedrijfsontwikkeling is door de uitspraak Logtsebaan grotendeels tenietgedaan: bij intern salderen kunnen bedrijven door de uitspraak de volledig vergunde stikstofruimte benutten en bedrijven met latente ruimte kunnen stikstofruimte die voldoet aan de beleidsregels (feitelijk gerealiseerd en voldoende aan het Besluit emissiearme huisvesting) aanbieden voor extern salderen en daarna de ontstane ruimte (vergunningvrij) weer opvullen met de beschikbare latente ruimte. Dit staat op gespannen voet met de brede stikstofaanpak.

Aanbevelingen van de evaluatiewerkgroep

Met betrekking tot doelen en totstandkoming beleidsregels en bereikte resultaten en effecten

31. Extern salderen is één van de weinige instrumenten om een natuurvergunning voor activiteiten met stikstofdepositie te kunnen krijgen. Daarom acht de evaluatiewerkgroep een scherp beeld nodig van de factoren voor het achterblijven van extern salderen en wat daaraan kan worden gedaan.

Aanbeveling 1

De evaluatiewerkgroep adviseert een onderzoek naar de vraag waarom extern salderen achterblijft en wat daaraan kan worden gedaan. De werkgroep adviseert hierbij de koppeling te leggen met de nog uit te voeren evaluatie van de opstelling van extern salderen met veehouderijen.

32. Met de beleidsregels is feitelijke depositiestijging bij intern en extern salderen niet uitgesloten. Intern salderen is sinds 1 januari 2020 vergunningvrij en de volledig vergunde (inclusief latente) ruimte is voor intern salderen beschikbaar. Bij extern salderen is afroaming van 30% niet altijd genoeg om feitelijke depositiestijging te voorkomen. Daarom vindt de evaluatiewerkgroep dat onderzoek nodig is naar het (blijven) voorkomen van depositiestijging bij intern en extern salderen.

Aanbeveling 2

De evaluatiewerkgroep adviseert te onderzoeken hoe intern salderen weer kan worden gereguleerd op een zodanige manier dat depositiestijging wordt voorkomen. Dit onderzoek kan worden gekoppeld aan

de uitkomsten van de Werkgroep Logtsebaan (die de consequenties van de uitspraak Logtsebaan heeft onderzocht) en de interbestuurlijke besluitvorming naar aanleiding hiervan (wel/geen registratie c.q. vergunningplicht voor intern salderen?).

Aanbeveling 3

De evaluatiewerkgroep adviseert te onderzoeken hoe feitelijke depositiestijging bij extern salderen het beste gewaarborgd kan worden voorkomen, rekening houdend met de nieuwste inzichten met betrekking tot rekentools en jurisprudentie. De werkgroep adviseert daarbij in ieder geval het uitgangspunt van de feitelijk gerealiseerde capaciteit te heroverwegen en de optie te bezien van een hoger afromingspercentage.

33. Een algemene depositiedaling wordt niet bereikt via extern salderen, omdat: (a) de onbenutte ruimte binnen vergunningen gemiddeld 30% bedraagt, waardoor een afroming van 30% stijging kan voorkomen, maar niet leidt tot daling; (b) de zogenoemde vrijvallende ruimte bij extern salderen wordt vastgelegd in een stikstofbank voor nieuwe ontwikkelingen en (c) er nog relatief weinig extern gesaldeerd wordt waardoor er ook weinig afroming is. Dat extern salderen niet bijdraagt aan depositiedaling past op zich binnen de jurisprudentie die geen depositiedaling verlangt, maar past niet bij de beleidsregels die daling wel als doel kennen. Daarom vindt de evaluatiewerkgroep heroverweging van het doel van extern salderen noodzakelijk.

Aanbeveling 4

De evaluatiewerkgroep adviseert om het doel van depositiedaling bij extern salderen in de beleidsregels te heroverwegen. De werkgroep vindt een duidelijke keuze noodzakelijk tussen (a) depositiedaling loslaten als doel bij extern salderen of (b) depositiedaling vasthouden als doel bij extern salderen inclusief aanvullende (nationale) regelgeving om die daling dan ook te kunnen waarborgen.

34. Bij het vaststellen van de beleidsregels zijn geen afspraken gemaakt over het registreren van de resultaten van de uitvoering ervan (met uitzondering van extern salderen met veehouderijen, zie punt 13). De evaluatiewerkgroep vindt dit een leemte die zou moeten worden opgevuld.

Aanbeveling 5

De evaluatiewerkgroep adviseert de provincies en het Rijk om samen af te spreken en vast te leggen welke beleidsvragen beantwoord moeten kunnen worden, welke monitoring de provincies en het Rijk op grond daarvan uitvoeren en hoe naleving van de monitoringsafspraken is geborgd.

Aanbeveling 6

De evaluatiewerkgroep adviseert dat de uitvoering van de monitoring in principe uniform plaatsvindt via AERIUS Register, dat hierop zou moeten worden toegesneden. AERIUS Register is een centraal systeem, waardoor het dan ook mogelijk is om afgegeven vergunningen landelijk in beeld te hebben en beter zicht te hebben op cumulatie van effecten.

Met betrekking tot uitvoerbaarheid en uitlegbaarheid

35. De uitvoerbaarheid en de uitlegbaarheid van de beleidsregels verdienen in verschillende opzichten versterking voor vergunningverleners, toezichthouders, adviseurs en overige stakeholders. Uniforme beleidsregels en uniforme toepassing zijn daarbij aandachtspunten die bovendien een gelijk speelveld voor bedrijven helpen waarborgen. De beleidsregels lijken tot slot vooral toegeschreven op agrarische bedrijven, waardoor de werking of toepassing voor niet-agrarische bedrijven soms onduidelijk zijn. Daarom vindt de evaluatiewerkgroep dat moet worden onderzocht hoe de uniformiteit van de (toepassing van de) beleidsregels kan worden versterkt. De evaluatiewerkgroep vindt voorts dat de informatievoorziening over de beleidsregels moet worden verbeterd.

Aanbeveling 7

De evaluatiewerkgroep adviseert te onderzoeken hoe de uniformiteit van de provinciale beleidsregels kan worden vergroot en hoe een uniformere toepassing van de beleidsregels kan worden gestimuleerd.

Aanbeveling 8

De evaluatiewerkgroep adviseert om de informatievoorziening over de beleidsregels voor vergunningverleners en stakeholders te verbeteren. Speciale aandacht hierbij verdienen in ieder geval: specifieke situaties en juridische onzekerheden waar vergunningverleners mee kampen, toelichting op gemaakte

beleidskeuzes, het effectief bereiken van gemeenten en omgevingsdiensten, toelichting op en hulpmiddelen voor de referentiesituatie voor salderen en de werking en toepassing van de beleidsregels voor niet-agrarische bedrijven (bijvoorbeeld via voorbeeldcasussen uit verschillende sectoren).

Met betrekking tot controleerbaarheid en handhaafbaarheid

36. Bij gebrek aan stabiele kaders is er in de afgelopen paar jaar relatief weinig toezicht gehouden op de naleving van natuurvergunningen en de Wnb-vergunningplicht. Tegelijk maakt de uitspraak Logtsebaan dat toezicht thans het voornaamste middel van de provincies is geworden om te toetsen of wijzigingen terecht intern gesaldeerd zijn c.q. kunnen worden en of de interne saldering juist is uitgevoerd. Daarom vindt de evaluatiewerkgroep dat de provincies zouden moeten onderzoeken hoe toezicht en handhaving kwalitatief en kwantitatief op een adequaat niveau kunnen worden gebracht.

Aanbeveling 9

De evaluatiewerkgroep adviseert interprovinciaal te onderzoeken hoe toezicht en handhaving snel op een adequaat niveau kunnen worden gebracht, zowel kwalitatief (door intern en extern salderen en verleasen uniform te beoordelen, bijvoorbeeld via een landelijke werkinstructie) als kwantitatief (voldoende controlecapaciteit). De werkgroep merkt op dat goed toezicht ook gebaat is bij het wederom registreren/reguleren van intern salderen (aanbeveling 2).

Aanbeveling 10

De evaluatiewerkgroep adviseert om bij het opstellen van toekomstige (wijzigingen van de) beleidsregels toezichthouders te betrekken, en hun betrokkenheid niet enkel via de (later uit te voeren) uitvoerbaarheidstoets vorm te geven.

Met betrekking tot juridische houdbaarheid en de beleidsregels in de brede stikstofaanpak

37. Naar aanleiding van verschillende gerechtelijke uitspraken waarbij hoger beroep is of naar verwachting zal worden ingesteld, wordt er richtinggevende jurisprudentie van de Raad van State verwacht over intern en extern salderen. De evaluatiewerkgroep vindt hierop anticiperen verstandig.

Aanbeveling 11

De evaluatiewerkgroep adviseert om te anticiperen op toekomstige jurisprudentie van de Raad van State over de toepasbaarheid van de instrumenten intern en met name extern salderen, door scenario's uit te werken voor het geval deze uitspraken ertoe leiden dat de instrumenten anders dan nu gedacht moeten worden toegepast.

38. De vrijstelling voor de bouwsector uit de Wet stikstofreductie en natuurverbetering regelt een vrijstelling voor projecten waarvoor het instrument verleasen in de beleidsregels is opgenomen. De evaluatiewerkgroep vindt dat de toelichting op de beleidsregels hierop moet worden aangepast.

Aanbeveling 12

De evaluatiewerkgroep adviseert om de toelichting van het artikel verleasen in de beleidsregels dusdanig aan te passen dat duidelijk is dat verleasen alleen van toepassing is op tijdelijke projecten die niet onder de partiële vrijstelling voor de bouwsector vallen.

39. De evaluatiewerkgroep heeft op basis van de uitgevoerde analyse geconcludeerd dat de juridische houdbaarheid van het voorbehoud om extern te salderen met veehouderijen in de beleidsregels van sommige provincies twijfelachtig is; de kans dat dit bij aanvechting voor de rechter standhoudt is volgens de werkgroep onwaarschijnlijk.

Aanbeveling 13

De evaluatiewerkgroep adviseert om, daar waar dit nog bestaat, het voorbehoud uit de beleidsregels te schrappen. Dit voorbehoud houdt in dat geen vergunningen met extern salderen worden verleend waarbij bedrijven met dier- en fosfaatrechten dan wel agrarische bedrijven in zijn algemeenheid zijn betrokken. Schrappen van het voorbehoud bevordert ook de eerder geadviseerde uniforme beleidsregels ten behoeve van uitlegbaarheid en een gelijk speelveld. Zonder schrappen adviseert de werkgroep een dragende motivering in de beleidsregels voor dit voorbehoud.