

Provinciale Beleidsregels intern en extern salderen

Let op: Uit de uitspraak van de Raad van State inzake Logtsebaan blijkt dat sinds 1 januari 2020 voor intern salderen geen natuurvergunning nodig is. De bepalingen en passages over intern salderen zijn hier nog niet op aangepast en gelden dus mogelijk niet meer. Deze bepalingen worden t.z.t. gewijzigd of verwijderd, in overeenstemming met de uitspraak van de Logtsebaan.

U kunt via de website [officiële bekendmakingen](#) nagaan of het bevoegd gezag (provincie) een besluit heeft genomen om de beleidsregels over intern salderen buiten toepassing te laten. Deze model beleidsregels zijn aangepast aan het buiten toepassing laten van intern salderen.

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. 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;
- d. N-emissie: stikstofverbindingen die direct of indirect vanuit een bron in de lucht worden gebracht;
- e. N-depositie: neerslaan van stikstofverbindingen uit de lucht op een oppervlakte, uitgedrukt in mol per hectare per jaar;
- f. 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;
- g. 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;
- h. 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;
- i. saldogevende activiteit: toestemming die wordt ingetrokken ten gunste van de saldo-ontvangende activiteit;
- j. saldo-ontvangende activiteit: aangevraagde activiteit waarbij gebruik wordt gemaakt van extern salderen;

Indien RSRS is toegevoegd wijzigt onderstaande verlettering

k. RSRS: regionaal stikstofregistratiesysteem waarin Gedeputeerde Staten depositieruimte kunnen vastleggen die vrijgemaakt is uit mitigerende maatregelen dan wel vrijvalt tijdens extern salderen en ten behoeve van saldering kan worden gebruikt bij het verlenen van natuurvergunningen;

l. SSRS: stikstofregistratiesysteem als bedoeld in paragraaf 2.1.2 van de Regeling natuurbescherming;

m. toestemming:

- n. 1°. onherroepelijke vigerende natuurvergunning; of
- o. 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
- p. 3°. een activiteit waarvoor geen natuurvergunning nodig was, maar die wel voldoet aan artikel 2.8 van de Wet natuurbescherming; of
- q. 4°. een activiteit die onder artikel 9.4, achtste lid van de Wet valt; of
- r. 5°. een activiteit die op de Europese referentiedatum was toegestaan en die sindsdien onafgebroken aanwezig is geweest;
- s. 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);
- t. Wet: Wet van 16 december 2015, houdende regels ter bescherming van de natuur (Wet natuurbescherming).

Indien verleasen is opengesteld wijzigt onderstaande verlettering

n. Verleasen: extern salderen waarbij de feitelijk gerealiseerde capaciteit van de saldogevende activiteit tijdelijk geheel of gedeeltelijk tijdelijk aantoonbaar buiten gebruik wordt gesteld, ten behoeve van de verlening van een natuurvergunning voor een tijdelijke depositie gedurende een beperkte vooraf afgebakende periode;

o. 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);

p. 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 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 extern salderen 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

Vervallen.

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 deze sindsdien onafgebroken aanwezig is geweest of nog kan zijn tot het moment van intrekking of wijziging van de toestemming of het sluiten van een overeenkomst tussen de saldogever en de saldo-ontvanger, 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 voor dat deel van een bedrijf dat ofwel deelneemt aan de stoppersregeling Actieplan Ammoniak Veehouderij ofwel aan de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen.

Lid 6 t/m 13 geldt voor provincies die extern salderen met veehouderijen met dier- en fosfaatrechten NIET open hebben gesteld

6. Gedeputeerde Staten ontvangen van het voornemen tot extern salderen van de saldo-ontvanger voorafgaand aan de aanvraag een melding met de gegevens van de saldo-ontvangende activiteit en saldogevende activiteit.
7. Bij het beoordelen van een aanvraag hanteren Gedeputeerde Staten als uitgangspunt dat alleen gebruik wordt gemaakt van de in de toestemming van de saldogever opgenomen N-emissie in de referentiesituatie, voor zover de capaciteit aantoonbaar feitelijk is gerealiseerd.
8. Bij de beoordeling van de feitelijk gerealiseerde capaciteit, bedoeld in het zevende 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.
9. Gedeputeerde Staten verlenen een natuurvergunning eerst nadat de niet-gerealiseerde capaciteit van de saldogever op diens verzoek is ingetrokken.
10. Gedeputeerde Staten gaan bij het berekenen van de N-emissie van het saldogevende bedrijf in de referentiesituatie uit van ten hoogste de emissie die is toegestaan op grond van het Besluit emissiearme huisvesting.
11. Bij het beoordelen van een aanvraag om een vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid van de Wet waarvoor geldt dat het Besluit emissiearme huisvesting van toepassing is op de realisering van dat project, gaan Gedeputeerde Staten voor dat project uit van ten hoogste de emissie die is toegestaan op grond van het Besluit emissiearme huisvesting.
12. Bij de verlening van een natuurvergunning wordt 70% van de N-emissie van de feitelijk gerealiseerde capaciteit van de saldogevende activiteit betrokken.
13. 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.
14. 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.

Lid 6 t/m 12 geldt voor provincies die extern salderen veehouderijen met dier- en fosfaatrechten WEL open hebben gesteld

6. Gedeputeerde Staten ontvangen van het voornemen tot extern salderen van de saldo-ontvanger voorafgaand aan de aanvraag een melding met de gegevens van de saldo-ontvangende activiteit en saldogevende activiteit.
7. 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.
8. Bij de beoordeling van de feitelijk gerealiseerde capaciteit, bedoeld in het zevende 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.
9. Gedeputeerde Staten verlenen een natuurvergunning eerst nadat de niet-gerealiseerde capaciteit van de saldogever op diens verzoek is ingetrokken.
10. Gedeputeerde Staten gaan bij het berekenen van de N-emissie van het saldogevende bedrijf in de referentiesituatie uit van ten hoogste de emissie die is toegestaan op grond van het Besluit emissiearme huisvesting.
11. Bij de verlening van een natuurvergunning wordt 70% van de N-emissie van de feitelijk gerealiseerde capaciteit van de saldogevende activiteit betrokken.
12. 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.

Artikel 6a Verleasen (alleen geldend in de provincies die verleasen hebben open gesteld)

1. Artikel 6 is van overeenkomstige toepassing op verleasen, met uitzondering van het eerste, negende en dertiende lid.
2. Voor tijdelijke deposities van ten hoogste twee jaar kunnen Gedeputeerde Staten een natuurvergunning verlenen met gebruikmaking van verleasen.
3. Gedeputeerde Staten kunnen de termijn, bedoeld in het tweede lid, verlengen indien zij dat voor het project noodzakelijk achten.
4. Er bestaat een directe samenhang tussen de tijdelijke buitengebruikstelling van de toestemming voor de saldogevende activiteit en de verlening van de natuurvergunning voor de tijdelijke saldo-ontvangende activiteit.
5. Een aanvraag waarbij gebruik wordt gemaakt van verleasen, gaat vergezeld van een afschrift van een getekende overeenkomst tussen saldogever en saldo-ontvanger waarin:
 - a. de tijdelijke buitengebruikstelling van de saldogevende activiteit wordt gewaarborgd gedurende de looptijd van de natuurvergunning voor de tijdelijke saldo-ontvangende activiteit; en
 - b. saldogever verklaart in te stemmen met een tijdelijke beperking van zijn toestemming.
6. Gedeputeerde Staten nemen het voorschrift op dat de saldo-ontvangende activiteit slechts mag plaatsvinden binnen de looptijd van de natuurvergunning en dat de start- en gereedmelding van deze periode door de saldo-ontvanger moet worden gemeld aan het bevoegd gezag.
7. Gedeputeerde Staten nemen het voorschrift op dat de natuurvergunning niet eerder in gebruik mag worden genomen dan nadat de saldo-ontvanger bij het bevoegd gezag heeft gemeld dat de saldogevende activiteit is gestaakt.

Artikel 6a Verleasen (Lid 1 t/m 7 geldt voor provincies die extern salderen met veehouderijen met dier- en fosfaatrechten NIET open hebben gesteld)

1. Een aanvraag waarbij gebruik wordt gemaakt van verleasen, gaat vergezeld van een afschrift van een getekende overeenkomst tussen saldogever en saldo-ontvanger waarin:
 - a. de tijdelijke buitengebruikstelling van de saldogevende activiteit wordt gewaarborgd gedurende de looptijd van de natuurvergunning voor de tijdelijke saldo-ontvangende activiteit; en
 - b. saldogever verklaart in te stemmen met een tijdelijke beperking van zijn toestemming.
2. Gedeputeerde Staten nemen het voorschrift op dat de saldo-ontvangende activiteit slechts mag plaatsvinden binnen de looptijd van de natuurvergunning en dat de start- en gereedmelding van deze periode door de saldo-ontvanger moet worden gemeld aan het bevoegd gezag.
3. Gedeputeerde Staten nemen het voorschrift op dat de natuurvergunning niet eerder in gebruik mag worden genomen dan nadat de saldo-ontvanger bij het bevoegd gezag heeft gemeld dat de saldogevende activiteit is gestaakt.

Lid 1 t/m 7 geldt voor provincies die extern salderen veehouderijen met dier- en fosfaatrechten WEL open hebben gesteld

1. Artikel 6 is van overeenkomstige toepassing op verleasen, met uitzondering van het eerste en negende lid.
2. Voor tijdelijke deposities van ten hoogste twee jaar kunnen Gedeputeerde Staten een natuurvergunning verlenen met gebruikmaking van verleasen.
3. Gedeputeerde Staten kunnen de termijn, bedoeld in het tweede lid, verlengen indien zij dat voor het project noodzakelijk achten.
4. Er bestaat een directe samenhang tussen de tijdelijke buitengebruikstelling van de toestemming voor de saldogevende activiteit en de verlening van de natuurvergunning voor de tijdelijke saldo-ontvangende activiteit.
5. Een aanvraag waarbij gebruik wordt gemaakt van verleasen, gaat vergezeld van een afschrift van een getekende overeenkomst tussen saldogever en saldo-ontvanger waarin:
 - a. de tijdelijke buitengebruikstelling van de saldogevende activiteit wordt gewaarborgd gedurende de looptijd van de natuurvergunning voor de tijdelijke saldo-ontvangende activiteit; en
 - b. saldogever verklaart in te stemmen met een tijdelijke beperking van zijn toestemming.
6. Gedeputeerde Staten nemen het voorschrift op dat de saldo-ontvangende activiteit slechts mag plaatsvinden binnen de looptijd van de natuurvergunning en dat de start- en gereedmelding van deze periode door de saldo-ontvanger moet worden gemeld aan het bevoegd gezag.
7. Gedeputeerde Staten nemen het voorschrift op dat de natuurvergunning niet eerder in gebruik mag worden genomen dan nadat de saldo-ontvanger bij het bevoegd gezag heeft gemeld dat de saldogevende activiteit is gestaakt.

Artikel 7 Plannen

Indien reeds is gesaldeerd voor een plan als bedoeld in artikel 2.7 , eerste lid van de Wet, dan wel als gevolg van het plan activiteiten met N-emissie worden beëindigd, kan deze saldering dan wel dit planeffect tevens worden ingezet voor een aanvraag voor een natuurvergunning ter invulling van dat plan. Artikel 6, tweede lid, voor zover dat betrekking heeft op het onafgebroken aanwezig zijn van de bedoelde activiteit, zevende en achtste 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.

De afkorting geldt in provincies die het RSRS hebben toegevoegd aan de beleidsregel. Oorspronkelijke tekst was stikstofregistratiesysteem.

Artikel 9 SSRS

1. Gedeputeerde Staten reserveren in het SSRS pas depositieruimte als bedoeld in artikel 2.8, eerste lid van de Regeling natuurbescherming als de in dat lid genoemde aanvraag volledig is.
2. Bij een aanvraag voor extern salderen kunnen niet worden betrokken de bronmaatregelen als bedoeld in artikel 2.4 van de Regeling natuurbescherming die zijn opgenomen in het SSRS.
3. Met uitzondering van het eerste lid, is deze beleidsregel niet van toepassing op aanvragen voor zover bij die aanvraag een beroep wordt gedaan op het SSRS.

Artikel 10 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 11 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 12 Citeertitel

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

Alleen geldend in de provincies die het RSRS hebben toegevoegd aan de beleidsregel

Artikel 10 RSRS

1. Gedeputeerde Staten dragen zorg voor de inrichting van het RSRS.
2. Het RSRS wordt onderhouden en beheerd onder verantwoordelijkheid van Gedeputeerde Staten.

Artikel 11 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 12 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 13 Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Beleidsregels salderen.

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. Waar het bij intern salderen gaat om salderen binnen de begrenzing van één project of locatie, is sprake van extern salderen wanneer wordt gesaldeerd één of meer activiteiten buiten de begrenzing van één project of locatie

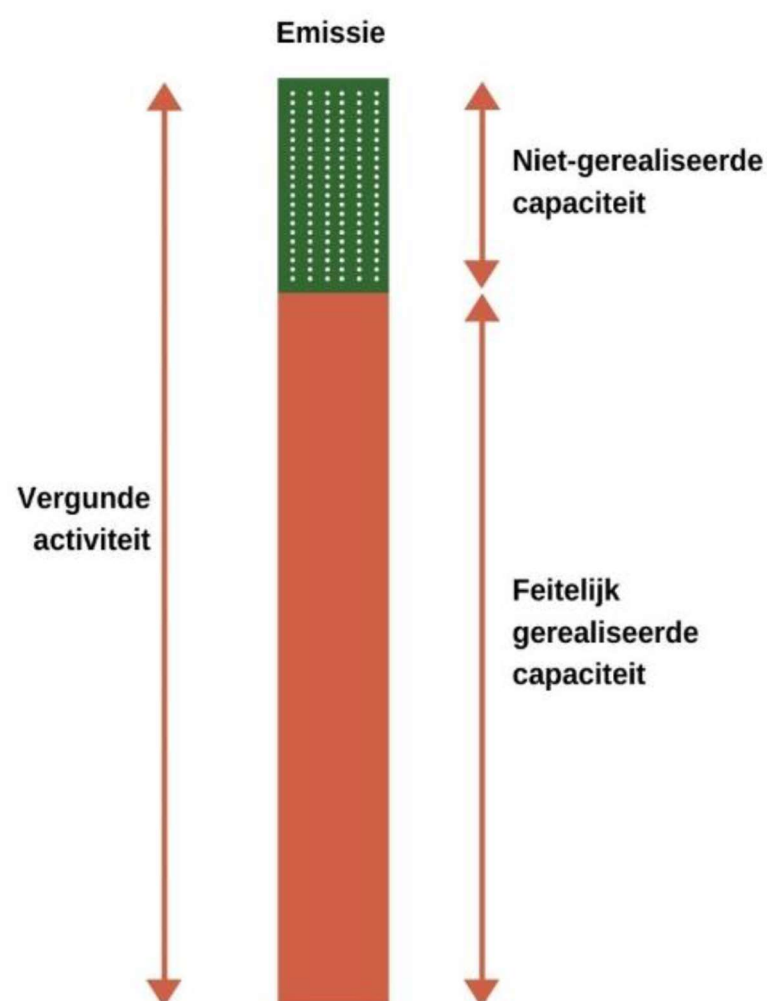
Op 26 september 2019 heeft het adviescollege onder voorzitterschap van de heer Remkes advies uitgebracht, en aangegeven dat toestemmingverlening op korte termijn weer op gang kan komen door intern en extern salderen. Het adviescollege wees er wel op dat afroaming van depositieruimte zal moeten plaatsvinden om depositiestijging te voorkomen en depositiedaling te bespoedigen. Inmiddels is duidelijk dat projecten die met intern salderen niet tot een toename van stikstofdepositie leiden niet langer vergunningplichtig zijn.

Deze beleidsregels stellen voorwaarden aan het instrument 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 extern salderen. 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 extern 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

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.

Alleen geldend in de provincies die het RSRS niet hebben toegevoegd aan de beleidsregel

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 hexagonalen bepalend. Dit betekent dat op andere hexagonalen sprake is van een extra daling.

Alleen geldend in de provincies die het RSRS hebben toegevoegd aan de beleidsregel

Daarnaast valt bij extern salderen altijd ruimte vrij, omdat saldogever en saldo-ontvanger zich niet op exact dezelfde locatie bevinden ten opzichte van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Deze vrijvallende ruimte wordt vastgelegd in het RSRS en kan worden ingezet om in de nabije toekomst nieuwe ontwikkelingen mogelijk te maken door vergunningverlening. Depositiedaling wordt met name bereikt door generieke bronmaatregelen (zie onder meer de Kamerbrief van 24 april 2020, kenmerk BPZ 20120075).

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 intrekkingbesluit 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).

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 (NO_x), 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 milieuvergunning¹.

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

1. voor gebieden ter uitvoering van de Habitatrichtlijn:

- 7 december 2004; of

- 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.

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.

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

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 Habitatrictlijn.

Artikel 1 sub (l) (alleen geldend in de provincies die het RSRS hebben toegevoegd aan de beleidsregel)

Sub l (RSRS)

Toelichting: Het RSRS is een depositiebank met als functie het salderen met stikstofruimte mogelijk te maken. In het regionaal stikstofregistratiesysteem kunnen Gedeputeerde Staten zowel vrijgemaakte als vrijgevallen ruimte opnemen.

Vrijgemaakte ruimte is de ruimte afkomstig uit mitigerende maatregelen, bijvoorbeeld een bedrijf dat in het kader van de gebiedsgerichte aanpak door de provincie wordt opgekocht of waarvan de emissie wordt gereduceerd (en waarvan duidelijk is dat dit bedrijf niet bij hoeft te dragen aan de reductiedoelstelling). Deze ruimte kan worden gebruikt voor het mogelijk maken van maatschappelijke en economische ontwikkelingen.

Vrijgevallen ruimte is de ruimte die ‘vrijvalt’ tijdens extern salderen: omdat saldogever en saldo-ontvanger zich niet op exact dezelfde locatie bevinden ten opzichte van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, leidt extern salderen ertoe dat op bepaalde hexagonalen meer gesaldeerd wordt dan nodig is. Dit meerdere komt ten goede aan het RSRS.

Sub m (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 Habitatrictlijn in werking trad voor het betrokken gebied. Uit recente jurisprudentie blijkt dat ook toestemming op grond van algemene regelgeving de betrokken toestemming kan zijn². 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 1 sub (n) (alleen geldend in de provincies die verleasen hebben open gesteld)

Sub n (verleasen)

Verleasen is alleen mogelijk bij een tijdelijke stikstofdepositie. Daarin onderscheidt verleasen zich van regulier extern salderen.

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

² ABRS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604, r.o. 22.4

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.

Tussen 25 november 2019 en 15 januari 2020 hebben varkenshouderijen die aan bepaalde voorwaarden voldoen zich in kunnen schrijven voor de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen. De bedrijven die zich hebben ingeschreven, hebben in mei 2020 te horen gekregen of hun aanvraag kan worden toegewezen of deze wordt afgewezen. Voor varkenshouders die een subsidie-overeenkomst krijgen en die een doorstart willen maken op hun locatie met een andere bedrijfsvorm, niet zijnde een intensieve veehouderij, en waarbij stikstof vrijkomt wordt middels dit artikel de mogelijkheid geboden om deze wijziging op te nemen in een (gewijzigde) Wnb-vergunning. Voor deze categorie is de mogelijkheid gecreëerd om een beperkt deel van de N-depositie behorende bij de ammoniakemissie uit de betrokken dierenverblijven in te zetten om de omschakeling naar een andere bedrijfsvorm – binnen de kaders van de subsidieregeling – mogelijk te maken.

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:

Na vaststelling van de beleidsregels is gebleken dat de regeling omtrent gerealiseerde capaciteit in sommige gevallen ongewenste effecten zou kunnen hebben. Dit betreft gevallen die een natuurvergunning hebben maar waarbij de werkelijke aanwezige situatie afwijkt van de vigerende natuurvergunning omdat de situatie zoals vergund in de natuurvergunning niet (of slechts gedeeltelijk) is gerealiseerd maar de eerder vergunde situatie er nog feitelijk (al dan niet deels) staat. Nu de beleidsregels uitgaan van de feitelijke gerealiseerde capaciteit binnen de vergunde situatie mag deze gerealiseerde capaciteit niet meegenomen worden. Dit kan leiden tot de onwenselijke situatie dat er wel stallen staan maar deze stallen geen rechten opleveren. Daarom hebben Gedeputeerde Staten de mogelijkheid om met behulp van het achtste lid – eventueel onder voorwaarden – een andere referentieperiode te hanteren om te voorkomen dat de regeling omtrent de gerealiseerde capaciteit onredelijk uitvalt. Hierdoor worden teruggevallen op een oude referentiesituatie voor het bepalen van de gerealiseerde capaciteit. Echter als de later verleende natuurvergunning een lager N-emissie plafond heeft geldt wel dat plafond als maximale referentiesituatie. Het kan ook voorkomen dat er situaties zijn waarbij gedeeltelijk de natuurvergunning en gedeeltelijk de voorheen geldende toestemming (als bedoeld in sub m onder 2° en 5°) is gerealiseerd. In zo'n geval kan voor het bepalen van het N-emissie plafond de gerealiseerde capaciteit van beide situaties bij elkaar opgeteld worden maar waarbij wederom geldt dat het maximale N-emissie plafond nooit meer kan zijn dan het plafond in de later verleende natuurvergunning.

Lid 9:

Het vereiste uit het eerste lid, dat alleen intern gesaldeerd mag worden met depositieruimte van een activiteit waarvoor de gebouwen nog aanwezig zijn, kan in een aantal situaties een ongewenst en onbedoeld verzwarend effect hebben. Om te voorkomen dat in situaties, waarin ten behoeve van het voornemen voor een nieuwe activiteit eerder al beëindiging van de oude saldo-gevende activiteit (inclusief sloop van de bebouwing) is bewerkstelligd, onbedoeld rechten voor interne saldering worden beperkt, is in lid 9 een uitzondering opgenomen, waardoor GS in die gevallen alsnog, en eventueel onder voorwaarden, interne saldering kunnen toestaan.

Met deze regeling wordt beoogd ruimte te bieden voor inzet van het instrument van intern salderen wanneer ten tijde van de beëindiging van de saldo-gevende activiteit (en sloop van de bebouwing) een aantoonbaar voornemen bestond voor realisering van de nieuwe ontwikkeling. Daarbij is niet nodig dat er al een ontwerp-vergunningaanvraag voorlag. Voldoende is dat een initiatiefnemer aantoont dat de beëindiging (en sloop) hebben plaatsgevonden met de intentie de nieuwe activiteit in de toekomst te realiseren.

Door voor te schrijven dat sprake dient te zijn van een rechtstreeks verband tussen de beëindiging en de voorgenomen ontwikkeling wordt geborgd dat oude rechten voor N-emissie op locaties die langere tijd niet meer werden gebruikt voor de functie waarvoor toestemming is verleend, maar waarvoor de nieuwe of voortzettende activiteit destijds nog niet was voorzien, niet kunnen worden ingezet voor intern salderen.

Lid 10:

Om te voorkomen dat initiatiefnemers onbedoeld in hun rechten worden beperkt, zijn een aantal uitzonderingen benoemd waarin GS uit kunnen 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 gebruik 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:

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 halen deze jurisprudentie aan en voegen toe dat hervatting mogelijk moet zijn zonder een omgevingsvergunning, onderdeel bouwen. Dit voorkomt salderen met gebouwen die al langere tijd een andere functie hebben dan waarvoor een toestemming is verleend.

Lid 3:

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 4:

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. Daarnaast komt in dit kader de in te zetten stikstofruimte voor extern salderen niet vrij vanuit de bronmaatregelen die de overheid heeft ingesteld ten behoeve van de daling van de achtergrond of als inzet voor mitigatie en/of compensatie van andere activiteiten.

Lid 5:

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 het deel van het bedrijf dat stopt op basis van de Stoppersregeling Actieplan Ammoniak (op 1 januari 2020).

Een bedrijf dat meedoet aan de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen kan alleen extern salderen met het deel van het bedrijf dat niet meedoet aan de subsidieregeling. De subsidieregeling biedt geen mogelijkheid om een deel van de N-depositie te behouden ten behoeve van extern salderen.

Lid 6:

Om zicht te houden op de aanvragen die ingediend gaan worden met gebruikmaking van extern salderen willen Gedeputeerde Staten vooraf een melding ontvangen van de voorgenomen saldering. Deze melding dient de gegevens te bevatten van zowel de saldogever, de saldo-ontvanger en de N-emissies en N-deposities die bij de voorgenomen externe saldering zijn betrokken.

Lid 7 en 8:

Er mag alleen stikstofemissie worden ingezet voor 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 9:

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 10:

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.

Indien een natuurvergunning de referentiesituatie is, dan wordt beoordeeld of deze natuurvergunning aan het Beh voldoet (kon de verleende natuurvergunning gerealiseerd worden op basis van de toen geldende normen van het Beh?). Indien een toestemming als bedoeld in artikel 1, onderdeel I onder 2 (milieutoestemming) de referentiesituatie is, dan wordt beoordeeld of voor die locatie een geldende milieutoestemming aanwezig is die voldoet aan het Beh. Zo ja, dan is de toets aan het Beh op dit punt van de aanvraag niet nodig. Zo nee, dan geldt dat de laatst verleende milieutoestemming teruggerekend wordt naar de toen geldende normen van het Beh.

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 11:

In dit lid is geregeld dat, indien het Beh van toepassing is op de realisering van het aangevraagde project, Gedeputeerde Staten beoordelen of de aangevraagde situatie voldoet aan de normen van het Beh. Dit doen Gedeputeerde Staten om te voorkomen dat zij vergunningen afgeven voor projecten die niet gerealiseerd kunnen worden vanwege de eisen van het Beh. Gedeputeerde Staten kunnen voor deze beoordeling advies inwinnen bij het Wabo-bevoegd gezag voor de locatie.

Deze situatie is alleen aan de orde als een ‘losse’ vergunning op grond van artikel 2.7 van de Wet natuurbescherming wordt aangevraagd. Indien sprake is van een situatie dat de natuurtoestemming aanhaakt in de vorm van een verklaring van geen bedenkingen bij een Wabo-aanvraag, dan toetsen Gedeputeerde Staten de aangevraagde situatie niet aan het Beh, omdat die toets plaatsvindt door het Wabo-bevoegd gezag.

Lid 12:

Dit artikel is relevant bij bedrijfsverplaatsingen die nodig zijn om de Natura 2000-doelen te halen. In 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 100% van de feitelijk gerealiseerde capaciteit te mogen inzetten om extern te salderen.

Toelichting artikel 6 lid 13 geldt voor provincies die extern salderen veehouderijen met dier- en fosfaatrechten NIET open hebben gesteld

Lid 13:

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 stond³. 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 6a Verleasen (geldt voor provincies die verleasen hebben opengesteld)

Lid 1: voor provincies die extern salderen veehouderijen met dier- en fosfaatrechten NIET open hebbengesteld

Het eerste en negende lid gaan uit van het definitief onmogelijk maken van de saldogevende activiteit door middel van het intrekken van de daarvoor verleende vergunning. Aangezien verleasen ziet op een tijdelijke depositie en het tijdelijk buiten gebruik stellen van een saldogevende activiteit is intrekking van de vergunning niet aan de orde.

Lid 1: voor provincies die extern salderen veehouderijen met dier- en fosfaatrechten WEL open hebbengesteld

Het eerste en negende lid gaan uit van het definitief onmogelijk maken van de saldogevende activiteit door middel van het intrekken van de daarvoor verleende vergunning. Aangezien verleasen ziet op een tijdelijke depositie en het tijdelijk buiten gebruik stellen van een saldogevende activiteit is intrekking van de vergunning niet aan de orde. Om verleasen mogelijk te maken voor houders van productierechten als bedoeld in artikel 6, dertiende lid, hebben we dat artikellid hier buiten toepassing verklaard.

Lid 2 en 3: Van verleasen kan alleen gebruik gemaakt worden voor projecten die een tijdelijke depositie hebben van maximaal 2 jaar. Hier valt bijvoorbeeld een project onder met een aanlegfase van maximaal 2 jaar. Denk aan de aanleg van een windmolenpark, reconstructie van een weg of het bouwrijp maken van een bedrijventerrein. Op basis van het derde lid hebben Gedeputeerde Staten de bevoegdheid om deze termijn (eventueel onder voorwaarden) te verlengen. Deze bevoegdheid kan worden gebruikt indien de initiatiefnemer naar het oordeel van Gedeputeerde Staten genoegzaam aantoonst dat verlenging noodzakelijk is. Bijvoorbeeld een duurzaamheidsproject waarbij de aanlegfase langer duurt dan 2 jaar.

³ Kamerbrief Aanpak stikstofproblematiek van 4 oktober 2019

Lid 4 en 5: Aangezien verleasen een tijdelijke constructie is, wordt niet overgegaan tot intrekking van de toestemming voor de saldogevende activiteit. Artikel 6, eerste lid, is daarom niet van overeenkomstige toepassing op verleasen. Met het vierde lid is beoogd te benadrukken dat er toch een rechtstreekse relatie moet bestaan tussen het project met een tijdelijke depositie en het tijdelijk buiten gebruik stellen van de saldogevende activiteit. Het is aan de initiatiefnemer om dit in de aanvraag genoegzaam aan te tonen. De tijdelijke buitengebruikstelling van de toestemming voor de saldogevende activiteit wordt geregeld met een tijdelijke beperking van de toestemming. In de overeenkomst tussen saldogever en saldonemer stemt de saldogever hiermee in. Deze tijdelijk in te perken toestemming kan een natuurvergunning betreffen, maar het kan ook gaan om bijvoorbeeld een omgevingsvergunning, onderdeel milieu of natuur of melding Activiteitenbesluit.

In het geval de saldogever alleen beschikt over een melding Activiteitenbesluit en geen andere in de beleidsregel genoemde toestemmingen, is een tijdelijke beperking van deze toestemming alleen mogelijk met een nieuwe (ingeperkte) melding. De voordelen die gepaard gaan met de constructie van verleasen (het tijdelijk ter beschikking stellen van ruimte aan een ander, om deze vervolgens weer volledig zelf te gebruiken) kunnen hiermee vervallen. Namelijk wanneer op een later moment een nieuwe melding zou ingediend om weer van de volledige ruimte gebruik te kunnen maken, waarbij de ingeperkte melding als referentiesituatie zal gelden. Deze vorm van verleasen met N- emissie van een saldogever met alleen een melding Activiteitenbesluit is om die reden niet in iedere situatie aan te raden, omdat het kan leiden tot een beperking van bestaande rechten.

Lid 6 en 7:

Het bevoegd gezag als bedoeld in deze bepalingen kan de gemeente of de provincie zijn. In de vergunning wordt opgenomen bij welk bevoegd gezag de saldo-ontvanger de meldingen moet doen.

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. Het buiten toepassing laten van de artikelen 5, eerste lid, en 6, tweede lid, gaat over de eis van het onafgebroken aanwezig zijn. Het is niet bedoeld om een uitzondering te maken op de eis van het bestaan van een toestemming in de referentiesituatie. In de basis wordt het planeffect bij bestemmingsplannen niet als intern salderen opgevat. Aan dit artikel is de term planeffect ter verduidelijking toegevoegd, omdat ook het planeffect bij plannen hier als intern salderen dient te worden beschouwd. Het planeffect betreft het effect van het plan. Bijvoorbeeld vanwege het plan voor woningbouw verdwijnen agrarische gronden. De depositie vanwege het agrarische gebruik verdwijnt dan ook en dat kan worden weggestreept tegen een toename vanwege de realisatie van de woningen. Dit planeffect kan conform dit artikel vervolgens voor vergunningverlening wederom worden ingezet voor projecten die op basis van dit plan mogelijk zijn.

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 SSRS

Lid 1: Een uitgangspunt van het SSRS is dat voor aanvragen, die een beroep op dit systeem doen, depositieruimte wordt gereserveerd in de volgorde van ontvangst van deze aanvragen. Dat kan betekenen dat een aanvraag die niet volledig is, bij reservering van depositieruimte voorrang heeft op een aanvraag die wel volledig is. Dit vinden Gedeputeerde Staten een onwenselijke situatie. Voor reservering van depositieruimte is het van belang dat de aanvraag volledig is. Dat houdt in dat de juiste gegevens zijn overgelegd en dat ook de inhoud van de aanvraag op orde is. Het is dus in het belang van de initiatiefnemer dat de ingediende aanvraag zowel formeel als inhoudelijk op orde is. Is dat niet het geval dan wordt de initiatiefnemer in de gelegenheid gesteld zijn aanvraag aan te vullen binnen een bepaalde periode. Pas als de benodigde gegevens op tijd zijn ingediend, wordt de status van de aanvraag omgezet in een volledige aanvraag en is de datum van volledigheid bepalend voor de volgorde van toekenning van depositieruimte.

Lid 2: Deze bepaling maakt duidelijk dat bij aanvragen, waarbij sprake is van individuele externe saldering, niet kunnen worden betrokken de bronmaatregelen die zijn opgenomen in het SSRS (zoals de snelheidsverlaging op de Rijkssnelwegen).

Lid 3: In de Regeling natuurbescherming is het toetsingskader opgesteld voor de beoordeling van aanvragen die een beroep doen op het SSRS. Deze aanvragen worden (met uitzondering van het eerste lid) niet getoetst aan deze beleidsregel voor intern en extern salderen. Dit geldt overigens alleen voor zover de aanvraag een beroep doet op het SSRS. Als een aanvraag bijvoorbeeld eerst gebruik maakt van interne en/of externe saldering, dan is de beleidsregel op dat gedeelte van de aanvraag wél van toepassing. Als diezelfde aanvraag voor een eventueel restant nog een beroep doet op het SSRS, dan is de beleidsregel (met uitzondering van het eerste lid van dit artikel) niet van toepassing op dat gedeelte van de aanvraag. Als een aanvraag enkel en alleen een beroep doet op het SSRS (dus zonder intern en/of extern salderen) dan is deze beleidsregel (met uitzondering van het eerste lid van dit artikel) niet van toepassing op die gehele aanvraag.

Artikel 10 Hardheidsclausule (geldt in provincies die het RSRS NIET hebben opgenomen in de beleidsregels)

De hardheidsclausule biedt de mogelijkheid om af te wijken van deze beleidsregels, voor zover dat past binnen wet- en regelgeving en jurisprudentie.

Artikel 10 RSRS (geldt in provincies die het RSRS WEL hebben opgenomen in de beleidsregels)

In dit artikel is vastgelegd dat Gedeputeerde Staten het RSRS inrichten, onderhouden en beheren of dit onder haar verantwoordelijkheid laten doen. Dit betekent onder meer dat Gedeputeerde Staten de vrijgemaakte en vrijgevallen ruimte die bestemd is voor opname in het RSRS, vastleggen in het RSRS. Dit biedt Gedeputeerde Staten de mogelijkheid om deze ruimte later weer uit te geven op basis van nog vast te stellen verdelingsregels.

