

Provinciale Beleidsregels salderen

Overwegende dat Gedeputeerde Staten op grond van artikel 5.1, eerste lid, onder e, Omgevingswet juncto artikel 4.6, eerste lid, onder e, Omgevingsbesluit, bevoegd zijn om een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit te verlenen;

Overwegende dat Gedeputeerde Staten op grond van artikel 4.25 Omgevingsbesluit, bevoegd zijn advies en instemming te geven voor een omgevingsvergunning die tevens een Natura 2000-activiteit omvat en waarvoor het college van B&W bevoegd gezag zijn;

Artikel 1 Begripsbepalingen

In deze regeling wordt verstaan onder:

- a. stikstofdepositieruimte: vrijgemaakte of vrijgevallen stikstofdaling ten behoeve van saldering, waaronder de ruimte die is opgenomen in AERIUS Register, zoals bedoeld in artikel 17a.2 lid 3 van de Regeling;
- b. provinciale stikstofbank: compartiment in AERIUS Register in de zin van artikel 17a.2 lid 5 jo. 17a.3 sub h van de Regeling;
- c. doelgebonden depositiebank: subcompartiment in AERIUS Register, gericht op het aan projecten kunnen toedelen van in deze bank aanwezige stikstofdepositieruimte voor een bepaald doel;
- d. extern salderen: salderen met één of meer activiteiten buiten de begrenzing van één project of locatie ten behoeve van de verlening van een natuurvergunning;
- e. 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);
- f. microdepositiebank: compartiment in AERIUS Register, gericht op het toedelen van aanwezige stikstofdepositieruimte van ten hoogste 0,05 mol/ha/jr in de zin van artikelen 17a.10 en 17a.5, vierde lid van de Regeling;
- g. microdeposities: door een project veroorzaakte N-depositie van ten hoogste 0,05 mol stikstof per hectare per jaar die overeenkomstig artikel 17a.5, vierde lid Or kan worden opgenomen in AERIUS Register en kan worden bestemd voor de doelen als genoemd in artikel 17a.10 van de Regeling;
- h. natuurvergunning: omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit op grond van artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder e van de Wet al dan niet op basis van advies en instemming met het verlenen van een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 4.25, eerste lid, aanhef en onder e jo art. derde lid, jo. 4.25 derde lid Omgevingsbesluit;
- i. N-emissie: stikstofverbindingen die direct of indirect vanuit een bron in de lucht worden gebracht;
- j. N-depositie: neerslaan van stikstofverbindingen uit de lucht op een oppervlakte, uitgedrukt in mol stikstof per hectare per jaar;
- k. referentiesituatie: toestemming als bedoeld in onderdeel r, onder 1°, 3° en 4°, of bij gebrek daaraan een op de Europese referentiedatum aanwezige toestemming als bedoeld in onderdeel r, onder 2° en 5°, waarbij de laagst toegestane depositie vanaf de referentiedatum geldt;

l. Regeling: Regeling van de Minister voor Milieu en Wonen, de Staatssecretaris van Defensie, de Minister van Economische Zaken en Klimaat, de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 21 november 2019, houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingsregeling).

m. 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;

n. 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;

o. saldogevende activiteit: een toestemming die, in geval van extern salderen, wordt ingetrokken of, in geval van verleasen, tijdelijk buiten gebruik wordt gesteld ten gunste van de saldo-ontvangende activiteit;

p. saldo-ontvangende activiteit: aangevraagde activiteit waarbij gebruik wordt gemaakt van extern salderen;

q. SSRS-bank: stikstofregistratiesysteem, het compartiment binnen AERIUS Register dat beschikbaar is voor projecten als bedoeld in artikel 17a.6 lid 1 van de Regeling;

r. toestemming:

1°. onherroepelijke vigerende natuurvergunning; of

2°. onherroepelijke vigerende vergunning op grond van de Wet natuurbescherming of Natuurbeschermingswet 1998, dan wel onherroepelijke vigerende vergunning of geldende melding op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht artikel 2.1 eerste lid onder e of artikel 2.1 eerste lid onder i (omgevingsvergunning voor het onderdeel milieu), de Wet milieubeheer of de Hinderwet; of

3°. een activiteit waarvoor geen natuurvergunningplicht was opgenomen, maar die wel voldeed aan artikel 2.8 van de Wet natuurbescherming; of

4°. een activiteit als bedoeld in artikel 9.4, achtste lid van de Wet natuurbescherming; of

5°. een activiteit die op de Europese referentiedatum was toegestaan en die niet is vervallen of geëxpireerd;

s. 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;

t. 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);

u. vrijgemaakte stikstofdepositieruimte: ruimte voor N-depositie die voldoet aan de voorwaarden voor extern salderen als bedoeld in artikel 6, eerste tot en met vijfde en zevende tot en met elfde lid

die afkomstig is uit mitigerende maatregelen die specifiek zijn getroffen voor het mogelijk maken van ontwikkelingen;

v. vrijgevallen stikstofdepositieruimte: ruimte voor N-depositie die resteert nadat een bevoegd gezag een natuurvergunning heeft verleend;

w. Wet: Wet van 23 maart 2016, houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet).

Artikel 2 Toepassingsbereik

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

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

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.

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. De saldogevende activiteit voldoet tot het moment van intrekking of wijziging van de toestemming van de saldogever of tot het moment van het sluiten van een overeenkomst tussen de saldogever en de saldo-ontvanger met het oog op de saldo-ontvangende activiteit aan de volgende eisen:
 - a. de toestemming voor de activiteit is sinds de referentiesituatie onafgebroken aanwezig geweest;
 - b. de activiteit wordt nog steeds uitgevoerd, dan wel hervatting is mogelijk zonder nieuwe toestemming en zonder nieuwe omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit als bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, onder a van de Wet.
3. Gedeputeerde Staten betrekken een toestemming die niet kan worden ingetrokken door Gedeputeerde Staten 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:

- a. In artikel 17a.4 lid 1 van de Regeling genoemde regelingen;
- b. stoppersregeling Actieplan Ammoniak Veehouderij.

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 intrekking of wijziging van de toestemming of het sluiten van een overeenkomst 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 op basis van feitelijk gerealiseerde capaciteit uit van ten hoogste de emissie die is toegestaan op grond van artikel 4.818, 4.819 en 4.820 Besluit activiteiten leefomgeving, tenzij sprake is van een uitzondering genoemd in artikel 4.806 of 4.807 Besluit activiteiten leefomgeving of indien het overgangsrecht zoals aangegeven in artikel 4.831, 4.832 en 4.833 Besluit activiteiten leefomgeving van toepassing is.

11. Bij de verlening van een natuurvergunning wordt 70% van de N-depositie van de feitelijk gerealiseerde capaciteit, zoals bedoeld in lid 7 en 8, van de saldogevende activiteit betrokken. Indien de N-emissie in de referentiesituatie van de betreffende saldogever, zoals bedoeld in lid 2 en 10, lager is dan de N-emissie van de feitelijk gerealiseerde capaciteit, wordt van deze lagere N-emissie 70% betrokken bij verlening van een natuurvergunning.

12. In afwijking van het elfde lid kan tot 100% van de N-depositie 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 van een Natura 2000-gebied.

Artikel 6a Voorwaarden verleasen

1. Artikel 6 is van overeenkomstige toepassing op verleasen, met uitzondering van het eerste, derde en negende lid.

2. Gedeputeerde staten kunnen voor tijdelijke N-deposities van ten hoogste twee jaar 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 saldogeiver 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. saldogeiver 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 bij hen een startmelding en gereedmelding moet worden gedaan door de saldo-ontvanger.

7. Gedeputeerde Staten nemen het voorschrift op dat de natuurvergunning van de saldo-ontvanger 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 16.53c van de Wet, dan wel als gevolg van het plan activiteiten met N-emissie(s) worden beëindigd, kan deze saldering dan wel dit planeffect tevens worden ingezet voor een aanvraag voor een natuurvergunning ter invulling van dat plan. De voorwaarden van artikel 6, het zevende en achtste lid zijn, voor zover dat betrekking heeft op het onafgebroken aanwezig zijn van de bedoelde activiteit zoals bedoeld in artikel 6, tweede lid, niet van toepassing.

Artikel 8 Realisatietermijn

Gedeputeerde Staten nemen in een omgevingsvergunning voor een natura 2000-activiteit het voorschrift op dat de activiteit waarvoor de omgevingsvergunning voor een natura 2000-activiteit is verleend, binnen drie jaar na het onherroepelijk worden van de natuurvergunning moet zijn gerealiseerd.

Artikel 9 SSRS-bank

1. Gedeputeerde Staten reserveren in het SSRS-bank pas stikstofdepositieruimte als bedoeld in artikel 17a.6, lid 1 sub b van de Regeling als de in dat lid genoemde aanvraag volledig is.
2. Met uitzondering van het eerste lid, zijn deze beleidsregels niet van toepassing op aanvragen voor zover bij dat deel van die aanvraag een beroep wordt gedaan op stikstofdepositieruimte uit het SSRS-bank.

Artikel 10 Microdepositiebank

1. Gedeputeerde Staten delen alleen stikstofdepositieruimte uit de microdepositiebank toe in een natuurvergunning als de eventuele boven de microdeposities benodigde ruimte op een andere wijze wordt vergund.
2. Gedeputeerde Staten vullen de microdepositiebank aan het begin van ieder kwartaal met vrijgevallen stikstofdepositieruimte en kunnen deze dan aanvullen met vrijgemaakte stikstofdepositieruimte.
3. Gedeputeerde Staten reserveren stikstofdepositieruimte in de microdepositiebank op volgorde van binnenkomst van een volledige aanvraag voor zover alle daarvoor benodigde stikstofdepositieruimte in de microdepositiebank beschikbaar is.

4. De beschikbare stikstofdepositieruimte vermindert door het reserveren en toedelen van stikstofdepositieruimte aan projecten. De stikstofdepositieruimte vermeerderd door de vulling, bedoeld in het tweede lid.

5. Op verzoek van een aanvrager kunnen Gedeputeerde Staten een volledige aanvraag waarvoor geen stikstofdepositieruimte beschikbaar is eenmalig voor ten hoogste drie maanden aanhouden om gebruik te maken van de microdepositiebank.

6. Gedeputeerde Staten delen geen stikstofdepositieruimte toe aan legalisatie van projecten waarvoor een meldingsplicht gold op grond van artikel 8 van de Regeling programmatische aanpak stikstof zoals dat luidde tot 1 januari 2017 of artikel 2.7 van de Regeling natuurbescherming zoals dat luidde op 28 mei 2019 en waarvoor een melding is gedaan.

Artikel 11 Doelgebonden depositiebank

1. Binnen de provinciale stikstofbank kunnen Gedeputeerde Staten, al dan niet in samenwerking met andere bevoegde gezagen, doelgebonden depositiebanken aanmaken binnen hun compartiment.

2 Indien Gedeputeerde Staten toepassing geven aan het eerste lid, stellen zij beleidsregels op, die ten minste het volgende omvatten:

- a. het doel van de doelgebonden depositiebank;
- b. de termijn waarbinnen de in de doelgebonden depositiebank geregistreerde ruimte uitgegeven wordt, en
- c. de nadere regels voor vulling en toedeling van stikstofdepositieruimte.

3. De vulling van een doelgebonden depositiebank bestaat uit vrijgemaakte ruimte.

4. Stikstofdepositieruimte uit een doelgebonden depositiebank is uitsluitend beschikbaar voor projecten gerelateerd aan het doel als bedoeld in het tweede lid, onder a. en voor zover dit aan de overige voorwaarden van artikel 12 en de daarop gebaseerde regels voldoet.

P.M. Artikel 12 Nadere regels voor doelgebonden depositiebanken

OPTIONEEL (afhankelijk of beleidsregels los worden vastgesteld of als onderdeel)

Artikel 13 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 14 Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Beleidsregels salderen.

Toelichting Beleidsregels salderen

Algemeen

Het doel van deze beleidsregels¹ is het verduidelijken van de voorwaarden voor het verlenen van natuurtoestemmingen door Gedeputeerde Staten waarbij stijging van stikstofdepositie wordt voorkomen.

De beleidsregels zijn aangepast naar aanleiding van de invoering van de Omgevingswetgeving (Ow) op 1 januari 2024, waaronder de Omgevingsregeling (Or). Daarin zijn onder meer regels over stikstofbanken uit de recente Regeling natuurbescherming (Rnb) van 5 oktober 2023 opgenomen. De Rnb vervalt op 1 januari 2024. Deze aanpassing van de beleidsregels aan de Omgevingswet is -in lijn met de overgang van de Wet Natuurbescherming (Wnb) naar de Omgevingswet- beleidsneutraal.²

Grondslag beleidsregel

Een bestuursorgaan kan beleidsregels vaststellen met betrekking tot een hem toekomende of onder zijn verantwoordelijkheid uitgeoefende, dan wel door hem gedelegeerde bevoegdheid (artikel 4:81, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht). De natuurvergunningplicht uit artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb is onder de Omgevingswet geïntegreerd in de regeling voor de omgevingsvergunning. Op grond van artikel 5.1, eerste lid, onderdeel e, van de Ow is in beginsel het verboden om zonder een omgevingsvergunning een Natura 2000-activiteit te verrichten.³

Achtergrond

Op 29 mei 2019 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) uitspraak gedaan over het Programma Aanpak Stikstof.⁴ Als gevolg van de uitspraak is de passende beoordeling die ten grondslag lag aan het PAS onbruikbaar geworden als basis voor toestemmingverlening. Mede gelet op de conclusies uit de natuurdoelanalyses waaruit blijkt dat de natuur er vaak niet goed aan toe is als gevolg van met name een te hoge stikstofdepositie, is het duidelijk dat een substantiële reductie van stikstofdepositie nodig is om de natuurdoelen te halen. Na het treffen van effectieve maatregelen voor een substantiële reductie wordt vergunningverlening voor economische ontwikkelingen weer vaker mogelijk. Naar aanleiding van de uitspraak over het PAS zijn deze beleidsregels opgesteld. Het doel van de beleidsregels is het kunnen verlenen van natuurtoestemmingen waarbij stijging van depositie wordt voorkomen, terwijl daling realiseren primair een zaak is van de gebiedsgerichte aanpak en de te treffen bronmaatregelen. 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 salderen.

Saldering betekent dat toenames en afnames van stikstofdepositie met elkaar verrekend worden, waarbij de netto uitkomst de basis is voor de beoordeling van de stikstofeffecten op de natuur. Waar

¹ Onder beleidsregel wordt verstaan: een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan (artikel 1:3, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht).

² Vgl. *Kamerstukken II 2017-18*, 34 985, nr. 3, p. 7. "Bij de parlementaire behandeling van het voorstel voor de Wet natuurbescherming is door het toenmalige kabinet meermalen bevestigd dat het normenkader en de instrumenten ongewijzigd zullen overgaan en dat geen afbreuk wordt gedaan aan het beschermingsniveau; de overgang van de regels over de bescherming van de natuur en de daarbij horende bevoegdheidsverdeling geschiedt dus beleidsneutraal."

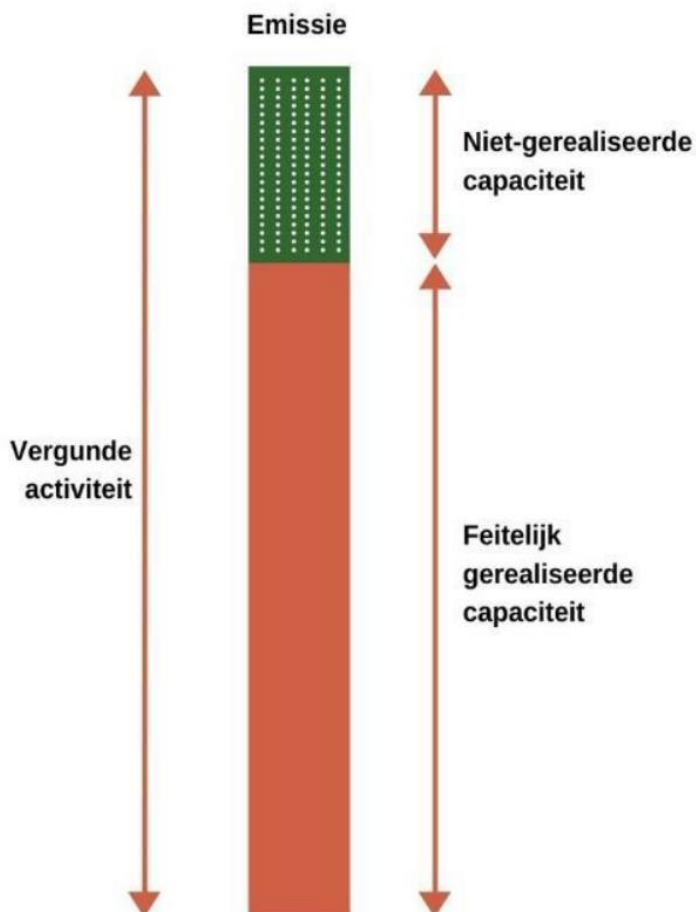
³ Een Natura 2000-activiteit is een activiteit, inhoudende het realiseren van een project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied Vgl. Bijlage A van de Omgevingswet.

⁴ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603

het bij intern salderen gaat om salderen binnen de begrenzing van één project of locatie, is sprake van extern salderen wanneer wordt gesaldeerd met één of meer activiteiten buiten de begrenzing van één project of locatie. Inmiddels is duidelijk dat projecten die met intern salderen niet tot een toename van stikstofdepositie leiden, niet langer vergunningplichtig zijn. Dit volgt uit de Logtsebaan jurisprudentie van de Raad van State⁵ en het vervallen van de verslechteringsvergunning op 1 januari 2020. Deze beleidsregels worden toegepast bij de beoordeling van aanvragen voor natuurvergunningen waarbij gebruik wordt gemaakt van extern salderen. Dit betreft zowel 1-op-1 salderingen als ook transacties via AERIUS Register (stikstofbanken). 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. 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

⁵ ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:69, ECLI:NL:RVS:2021:70, ECLI:NL:RVS:2021:71.

Afroming bij extern salderen

Afroming is noodzakelijk om feitelijke depositiestijgingen te voorkomen, met het risico op verslechtering van de natuur. Daarom is in deze beleidsregels bepaald dat de saldo-ontvanger bij extern salderen 70% van de verkregen stikstofdepositie kan benutten. 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 de stikstofbanken en kan worden ingezet om in de nabije toekomst nieuwe ontwikkelingen mogelijk te maken door vergunningverlening. Depositiedaling wordt met name bereikt door de gebiedsgerichte aanpak en de generieke bronmaatregelen.⁶

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. Zie daartoe ABRvS 18 april 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW3056.
- 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 (Ow, 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 (zie de uitspraak ABRvS 13 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1931). 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 ABRvS 13 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1931).
- 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

⁶ Zie onder meer de Kamerbrief van 24 april 2020, kenmerk BPZ 20120075.

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 intrekingsbesluit worden bepaald dat dat besluit pas werking verkrijgt zodra de vergunning van kracht is geworden (uitspraak ABRvS 29 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1818).

- 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 ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604 -zaaknummer 201506170/2).

Van deze uit de rechtspraak ontwikkelde voorwaarden wordt door GS in beginsel niet afgeweken.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1 Begripsbepalingen

Sub a (stikstofdepositieruimte)

Het in de stikstofbank opnemen van stikstofdepositieruimte vereist een berekening met AERIUS Calculator. Gedeputeerde Staten gaan daarbij uit van de op dat moment meest recente versie van de AERIUS Calculator, zoals beschikbaar op www.aerius.nl.

Sub d (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 Habitatrictlijn en moet dus plaatsvinden in het kader van een passende beoordeling.

Sub f (microdepositiebank)

Binnen de stikstofbank betreft de microdepositiebank een voorziening van de provincies die erop is gericht om stikstofdepositieruimte aan natuurvergunningen te kunnen toedelen. De stikstofdepositieruimte in deze microdepositiebank is afkomstig van vrijgevallen ruimte. Daarnaast kunnen de verschillende bevoegde gezagen de microdepositiebank vullen met vrijgemaakte stikstofdepositieruimte. Als Gedeputeerde Staten een aanvraag om een natuurvergunning ontvangen waarin de aanvrager verzoekt om toedelen van stikstofdepositieruimte uit deze bank, beoordelen zij of de microdepositiebank daarvoor de ruimte biedt. Deze beoordeling staat los van de vraag welk bevoegd gezag de betrokken natuurvergunning heeft verleend waarbij stikstofdepositieruimte is vrijgevallen, of welk bevoegd gezag vrijgemaakte ruimte heeft ingebracht. Er is in zoverre sprake van een collectieve voorziening.

Sub i (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 daarom niet onder.

Sub k (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 milieuvergunning⁷. De Europese referentiedata volgen uit de Vogel- en Habitatrictlijn en vaste jurisprudentie en zijn als volgt:

1. voor gebieden ter uitvoering van de Habitatrictlijn:

- 7 december 2004; of

⁷ ABRvS 13 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1891, r.o. 4.

- 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 N-emissie en N-depositie tot gevolg heeft) en niet voor een bepaalde hoeveelheid N-emissie of N-depositie. Bij het berekenen van de depositie in de referentiesituatie moet altijd worden uitgegaan van actuele kengetallen.

Sub m (relevant hexagoon)

De marge van 70 mol/ha/jaar ten opzichte van de kritische depositiewaarde komt ongeveer overeen met 1 kg N/ha/jaar. De 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 q (SSRS-bank)

De SSRS-bank is een landsdekkend stikstofregistratiesysteem dat het mogelijk maakt om depositietoenames door voorgenomen projecten te salderen. In het systeem kunnen Gedeputeerde Staten stikstofdepositieruimte opnemen (vulling) die zowel uit vrijgemaakte als uit vrijgevallen ruimte kan bestaan.

Sub r (toestemming)

Waar in deze begripsbepaling verwezen wordt naar de voormalige Wet natuurbescherming, wordt verwezen naar de wet zoals die luidde voor het moment van het in werking treden van de Omgevingswet.

3°: Onder activiteiten die voldoen aan artikel 2.8 van de Wet natuurbescherming vallen onder andere tracébesluiten en kavelbesluiten in de zin van de Wet windenergie op zee. Hiervoor geldt 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 jurisprudentie blijkt dat ook dat een toestemming op grond van algemene regelgeving de betrokken toestemming kan zijn.⁸ 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.

Sub s (verleasen)

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

⁸ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604, r.o. 22.4.

Sub u (vrijgemaakte stikstofdepositieruimte)

Vrijgemaakte stikstofdepositieruimte kan worden gebruikt voor het mogelijk maken van maatschappelijke en economische ontwikkelingen. Met saldering via de stikstofbank (te weten via de daarin opgenomen microdepositiebank dan wel via daarin opgenomen doelgebonden depositiebanken) wordt hetzelfde beoogd als met extern salderen: een toename van stikstofdepositie van een project wordt gesalderd met een afname van stikstofdepositie, bijvoorbeeld door een ingetrokken toestemming. Extern salderen en salderen via de stikstofbank zijn binnen de Ow-vergunningverlening beide te duiden als een maatregel ter mitigatie van de effecten van het project. De wijze waarop het benodigde saldo wordt verkregen verschilt echter. In de stikstofbank wordt bijvoorbeeld niet gesalderd met het intrekken van toestemmingen, maar met de door die intrekking vrijgemaakte stikstofdepositieruimte. De relevante eisen uit artikel 6 (extern salderen) worden toegepast op de stikstofdepositieruimte die in de stikstofbank wordt opgenomen. Hieronder vallen bijvoorbeeld de eis dat deze maatregelen niet noodzakelijk zijn in het kader van artikel 6, tweede lid, (het zogenaamde additionaliteitsvereiste) van de Habitatrichtlijn en het afromingsvereiste van (tenminste) 30%.

Sub v (vrijgevallen stikstofdepositieruimte)

Vrijgevallen stikstofdepositieruimte is ruimte die 'vrijvalt' bij extern salderen. Aangezien saldogever en saldo-ontvanger zich niet op exact dezelfde locatie bevinden ten opzichte van stikstofgevoelige Natura 2000- gebieden, kan extern salderen ertoe leiden dat op bepaalde hexagonen meer gesalderd wordt dan nodig is. Het eindresultaat, de aan de saldo-ontvanger verleende natuurvergunning, is bepalend voor de hoeveelheid overblijvende ruimte. Die (na afroming met 30% bij externe saldering) overblijvende ruimte valt toe aan de microdepositiebank. Dit is bijvoorbeeld het geval als Gedeputeerde Staten met behulp van artikel 6 van deze Beleidsregels een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit hebben verleend. Gedeputeerde Staten bepalen de vrijgevallen ruimte aan de hand van de verleende natuurvergunning en de AERIUS verschilberekeningen die daarvan onderdeel uitmaken.

Artikel 3 Natuurvergunningen

Bij een aanvraag om een natuurvergunning kunnen verschillende maatregelen worden ingezet om significant negatieve effecten voor Natura 2000-gebieden uit te sluiten. In geval van extern salderen zal in veel gevallen ook sprake zijn van intern salderen omdat een initiatiefnemer voor een uitbreiding van zijn activiteit eerst zal bezien of een depositietoename kan worden voorkomen door aanpassingen op dezelfde locatie. 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. Uitzondering hierop is intern salderen; door een wetwijziging is dat per 1 januari 2020 niet langer vergunningplichtig.⁹ Zolang intern salderen vergunningvrij is, kunnen hierover ook geen beleidsregels worden opgesteld.

In aanvragen waarbij meerdere instrumenten in combinatie met elkaar worden toegepast, kan het voorkomen dat na toepassen van salderen (extern of een combinatie van intern en extern) nog op een aantal hexagonen een toename van de depositie optreedt. Er kan dan aanvullend een ecologische passende beoordeling of ADC-toets uitgevoerd worden.

⁹ Zie ook: ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71, r.o. 17.9

Artikel 4 Rekenmodel

Lid 1: Conform artikel 4.15, tweede lid van de Regeling, dient AERIUS Calculator gebruikt te worden als rekenmodel. Indien binnen het project sprake is van meerdere berekeningen, dient hiervoor dezelfde en meest recente AERIUS versie te worden gehanteerd. De meest recente versie wordt tevens gebruikt tijdens de beoordeling van de aanvraag.

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: Om ingezet te kunnen worden voor externe saldering moeten de salderingsactiviteiten legaal zijn. 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). Hiermee wordt voorkomen dat (delen van) een toestemming worden ingezet voor salderen terwijl die rechten al vervallen zijn, omdat ze bijvoorbeeld al eerder zijn ingezet voor saldering. De beleidsregels halen deze jurisprudentie aan en voegen toe dat hervatting mogelijk moet zijn zonder een omgevingsvergunning, onderdeel bouwen (een bouwvergunning van de gemeente). Dit voorkomt salderen met activiteiten in gebouwen die al langere tijd een andere functie hebben dan waarvoor een toestemming is verleend en alleen met vergunningplichtige verbouwing weer in gebruik genomen zouden kunnen worden.

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 Habitatrictlijn) 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 Habitatrictlijn, 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. Dit kunnen maatregelen zijn die in het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering zijn opgenomen ter uitvoering van de gelijknamige wet, zoals de Lbv en de Lbv+ -regeling. Uit de regeling behorende bij de maatregel blijkt in welk kader deze maatregel is getroffen en of met de vrijgemaakte ruimte mag worden gesaldeerd.

Lid 5: Om te voorkomen dat (bron)maatregelen dubbel worden ingezet, is in dit lid onder meer verduidelijkt dat maatregelen die reeds worden gebruikt ten behoeve van een doelgebonden depositiebank (artikel 17a.4, eerste lid van de Regeling), niet mogen worden ingezet in het kader van een 1-op-1 extern saldeertransactie. Eenzelfde beperking is opgenomen voor de stoppersregeling Actieplan Ammoniak. Dit was 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” (vastgesteld op 10 oktober 2019) 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-emissie te behouden ten behoeve van extern salderen. Deze twee regelingen worden hier specifiek genoemd omdat in deze regelingen nog niet was opgenomen of met de vrijgemaakte ruimte gesaldeerd mag worden. In nieuwe regelingen gebeurt dit wel, zoals beschreven in de toelichting van artikel 6 lid 4.

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. De in lid 8 bedoelde overeenkomst volgt uit jurisprudentie en ziet niet alleen toe op de overeenkomst tussen de saldogever en saldonemer. Het kan bijvoorbeeld ook een anterieure overeenkomst zijn tussen de gemeente en de saldonemer. Het doel hiervan is om aan te tonen dat op het moment dat de saldering plaatsvindt, de activiteit van de saldogever nog in werking is of kan zijn zoals beschreven in artikel 6 lid 2.

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.

In de beleidsregels is een koppeling gelegd met artikelen 4.818, 4.819 en 4.820 van het Besluit activiteiten Leefomgeving (Bal) om te voorkomen dat emissieruimte van een illegale situatie (het houden van dieren in een huisvestingssysteem dat niet is toegestaan volgens voornoemde artikelen uit het Bal) in te zetten is bij salderen. Het kan zo zijn dat de omgevingsvergunningaanvraag voor wat betreft de activiteiten die zien op milieubelastende aspecten al zijn getoetst aan het voormalige Besluit emissiearme huisvesting (hierna: Beh), thans artikelen 4.818, 4.819 en 4.820 van het Bal, maar voor het aspect van de Natura 2000-activiteit (het natuurdeel) nog niet. Hierdoor was het mogelijk om in het natuurdeel de traditionele huisvestingssystemen vergund te krijgen, terwijl die in de omgevingsvergunning voor milieu niet vergund konden worden of in geval van een melding Activiteitenbesluit het huisvestingssysteem niet toegepast konden worden. Het Beh stond dit niet toe en artikel 4.818 tot en met 4.820 van het Bal staat dit evenmin toe. Om deze ongewenste situatie ongedaan te maken is een koppeling met artikelen 4.818, 4.819 en 4.820 van het Bal gemaakt voor het bepalen van de emissie in de referentiesituatie. Deze achteraf toetsing aan artikelen 4.818, 4.819 en 4.820 van het Bal hoeft dus alleen uitgevoerd te worden wanneer je de referentiesituatie ontleent aan een natuurvergunning.

Indien een toestemming als bedoeld in artikel 1, onderdeel cc onder 2 (milieutoestemming) de referentiesituatie is, dan wordt beoordeeld of voor de feitelijke situatie een geldende milieutoestemming aanwezig is die voldoet aan artikelen 4.818, 4.819 en 4.820 van het Bal. Zo ja,

dan is de toets aan het Bal 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 de (nu vigerende) artikelen 4.818, 4.819 en 4.820 van het Bal.

Het moment van oprichten van een dierenverblijf is bepalend voor de kolom die gehanteerd moet worden uit de tabellen 4.818 (melk- en kalfkoeien), 4.819 (vleeskalveren) en 4.820 (varkens, kippen en kalkoenen) van het Bal. De in die kolom opgenomen maximale emissiewaarde is van toepassing op het betreffende dierenverblijf, tenzij sprake is van een uitzondering zoals aangegeven in artikel 4.806 (dieraantallen) en artikel 4.807 (systemen) van het Bal. Ook kan overgangsrecht (artikelen 4.831 tot en met 4.833 van het Bal) van toepassing zijn. Zo is in artikel 4.833 van het Bal bepaald dat op inrichtingsniveau voldaan moet worden aan de artikelen 4.818 tot en met 4.820 van het Bal. Dit betekent in de praktijk dat een traditionele stal (opgericht vóór 1 januari 2007) kan en mag bestaan naast een emissiearme stal.

Lid 10: In dit lid is geregeld dat, indien artikelen 4.818, 4.819 en 4.820 van het Bal van toepassing zijn op de realisering van het aangevraagde project, Gedeputeerde Staten beoordelen of de aangevraagde situatie voldoet aan die normen van het Bal. Dit doen Gedeputeerde Staten om te voorkomen dat zij vergunningen afgeven voor projecten die niet gerealiseerd kunnen worden vanwege de genoemde eisen van het Bal. Gedeputeerde Staten kunnen voor deze beoordeling advies inwinnen bij het bevoegd gezag voor verlening van de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit van de locatie.

Deze situatie is alleen aan de orde als een enkelvoudige omgevingsvergunning voor de Natura 2000-activiteit op grond van artikel 5.1, eerste lid onder e van de Omgevingswet wordt aangevraagd. Indien sprake is van een situatie dat een meervoudige omgevingsvergunningaanvraag wordt ingediend en Gedeputeerde Staten op grond van artikel 4.25 van het Omgevingsbesluit bevoegd zijn advies en instemming te geven, dan toetsen Gedeputeerde Staten de aangevraagde situatie niet aan artikelen 4.818, 4.819 en 4.820 van het Bal, omdat die toets plaatsvindt door het college van burgemeester en wethouders.

Artikel 6a Voorwaarden verleasen

Lid 1: Het eerste, derde en negende lid gaan uit van het definitief onmogelijk maken van de saldogevende activiteit doormiddel 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 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 aantoont dat verlenging noodzakelijk is. Bijvoorbeeld een duurzaamheidsproject waarbij de aanlegfase langer duurt dan 2 jaar.

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 geheel of gedeeltelijk 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 gehele toestemming of een gedeelte van die 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. In het geval de saldogever alleen beschikt over een melding in het kader van het Bal 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 worden 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 in het kader van het Bal 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

Salderen kan ook worden ingezet in het kader van de plantoets. De plantoets is niet gelijk aan de projecttoets. Het planeffect betreft het effect van het plan, waarbij het feitelijk gebruik binnen de huidige toestemming wordt vergeleken met de beoogde toestemming. 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 indien artikel 16.53c van de Ow van toepassing is. 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 artikel 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.

Artikel 8 Realisatietermijn

Artikel 5.40 lid 2 onder b van de Wet geeft de bevoegdheid om een omgevingsvergunning in te trekken als gedurende een jaar of een in de vergunning bepaalde langere termijn geen activiteiten zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning. Van deze bevoegdheid kan echter geen gebruik worden gemaakt als wel activiteiten zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning, maar niet de volledige capaciteit wordt gerealiseerd.

Het is echter onwenselijk dat afgegeven vergunningen voor langere tijd niet-gerealiseerde capaciteit blijven bevatten. Wanneer er geen mogelijkheid is om na een vastgestelde periode 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. Een periode van drie jaar wordt beschouwd als een reële realisatietermijn voor het bouwen en ontplooiën van vergunningplichtige projecten. 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 18.10 lid 1 van de Wet door het niet naleven van de voorschriften.

Artikel 9 SSRS-bank

De SSRS-bank¹⁰ is het gezamenlijke registratiesysteem waarin Rijk en provincies vrijgevallen en vrijgemaakte stikstofdepositieruimte kunnen opslaan voor latere toedeling in een besluit.

Lid 1: Een uitgangspunt van de SSRS-bank is dat voor aanvragen, die een beroep op dit systeem doen, stikstofdepositieruimte wordt gereserveerd in de volgorde van ontvangst van deze aanvragen. Dat kan betekenen dat een aanvraag die niet volledig is, bij reservering van stikstofdepositieruimte voorrang heeft op een aanvraag die wel volledig is. Dit vinden Gedeputeerde Staten een onwenselijke situatie. Voor reservering van stikstofdepositieruimte 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 stikstofdepositieruimte.

Lid 2: In de Omgevingsregeling is het toetsingskader opgesteld voor de beoordeling van aanvragen die een beroep doen op de SSRS-bank. Deze aanvragen worden (met uitzondering van het eerste lid) niet getoetst aan deze beleidsregels. Dit geldt overigens alleen voor zover de aanvraag een beroep doet op de SSRS-bank. Als een aanvraag bijvoorbeeld eerst gebruik maakt van interne en/of externe saldering, dan zijn de beleidsregels op dat gedeelte van de aanvraag wél van toepassing. Als diezelfde aanvraag voor een eventueel restant nog een beroep doet op de SSRS-bank, dan zijn de beleidsregels (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 de SSRS-bank (dus zonder intern en/of extern salderen) dan zijn deze beleidsregels (met uitzondering van het eerste lid van dit artikel) niet van toepassing op die gehele aanvraag.

Artikel 10 Microdepositiebank

De microdepositiebank is een gezamenlijke stikstofdepositiebank van alle provincies en de Rijksoverheid voor het salderen van zeer kleine deposities. De provincies leggen gezamenlijke afspraken over de omgang met deze bank vast in de beleidsregels, het Rijk legt dit in eigen beleid vast.

Lid 1-4: Stikstofdepositieruimte is beschikbaar voor een project met depositie-effecten. De beschikbare stikstofdepositieruimte is de in de microdepositiebank opgenomen stikstofdepositieruimte voor een relevant hexagoon. De ruimte is beschikbaar op alle relevante hexagonen die door een project worden geraakt, voor ten hoogste 0,05 mol stikstof/ha/jr. De eventueel benodigde depositie boven de 0,05 mol stikstof/ha/jr. moet voor alle hexagonen van een project buiten de microdepositiebank worden opgelost, bijvoorbeeld door salderen, een ecologische onderbouwing, of andere vormen van mitigatie. Gedeputeerde Staten reserveren beschikbare ruimte op basis van het principe 'wie het eerst komt, wie het eerst maalt'. Daarbij geldt allereerst dat het om volledige aanvragen gaat, te weten aanvragen waarop artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht niet (meer) hoeft te worden toegepast. Gedeputeerde Staten beoordelen vervolgens of er voor een project dat op grond van het eerste lid in aanmerking komt voor toedeling ook

¹⁰ Per datum inwerkingtreding van hoofdstuk 17a (AERIUS Register) van de Omgevingsregeling, wordt niet langer gerefereerd aan het SSRS, maar aan de SSRS-bank (zie o.a. artikel 17a.6 van de Regeling).

daadwerkelijk stikstofdepositieruimte beschikbaar is. Stikstofdepositieruimte die niet is gereserveerd of toegedeeld, is beschikbaar. Als een aanvraag, inclusief de daarvoor uit de microdepositiebank benodigde stikstofdepositieruimte, wat betreft de benodigde stikstofdepositieruimte vergunbaar is, kan daarvoor de reservering uit het derde lid plaatsvinden, de beoordeling vindt zijn weerslag in de te verlenen natuurvergunning waarin de ruimte vervolgens wordt toegedeeld.

Lid 6: Onder het PAS bestonden meldingsplichtige activiteiten. De meldingsplicht betrof bepaalde activiteiten met een uitstoot tussen de 0,05 mol stikstof/ha/jr en 1 mol stikstof/ha/jr. Deze activiteiten worden gelegaliseerd via het “legalisatieprogramma PAS-meldingen” (februari 2022).

Artikel 11 Doelgebonden depositiebank

In AERIUS Register is voor iedere provincie een compartiment aangemaakt. Deze zijn onder te verdelen in één of meerdere subcompartimenten. Artikel 17a.2, vijfde lid van de Regeling¹¹ bepaalt immers dat er binnen elke categorie projecten -dus ook voor de compartimenten voor Gedeputeerde Staten in de zin van artikel 17a.3 onder h van de Regeling- een nader onderscheid kan worden gemaakt in AERIUS Register. Ieder subcompartiment vormt een doelgebonden depositiebank waarin de provincie voor één of meerdere specifiek(e) doelen stikstofdepositieruimte kan sparen.

Het is aan Gedeputeerde Staten om de doelen te definiëren. Bevoegde gezagen kunnen ook gezamenlijk een doelgebonden depositiebank oprichten. In dat geval definiëren Gedeputeerde Staten de doelen in afstemming met de betreffende andere bevoegde gezagen. Bij de doelgebonden depositiebank geldt dat koppeling aan een doelstelling een vereiste is. Dat doel kan algemeen zijn (bijvoorbeeld stimulering van de gebiedsgerichte aanpak) of smal (zoals voor één specifiek project). Gedeputeerde Staten kunnen aanvullende inhoudelijke criteria voor vulling en toedeling van de stikstofdepositieruimte opnemen in beleidsregels, voor zover deze niet in strijd zijn met de Regeling.

Artikel 12 Artikel ter nadere duiding doelgebonden depositiebank

In dit artikel kunnen Gedeputeerde Staten nader, per doelgebonden depositiebank (subcompartiment), omschrijven wat (a) het doel van de doelgebonden depositiebank is, (b) binnen welke termijn de in die bank opgenomen ruimte kan worden uitgegeven en (c) wat de eventueel nadere regels voor vulling en toedeling van stikstofdepositieruimte zijn (voor zover deze niet in strijd zijn met en aanvullend zijn op hetgeen hierover is bepaald in hoofdstuk 17a van de Regeling).

¹¹ Zie in vergelijkbare zin: artikel 2.3, lid 4 van de Regeling natuurbescherming, zoals die luidde van 5 oktober 2023 tot datum inwerkingtreding van de Regeling. Vindplaats van deze wijzigingsregeling is Stc. 2023, nr. 25571 (29 september 2023). Ter nadere toelichting, zie paragraaf 4.3 van de wijzigingsregeling (pagina 20-21) alsmede de artikelsgewijze toelichting bij artikel 17a.2 (pagina 37-38) van diezelfde wijzigingsregeling.