Provincie Zeeland

PROVINCIAAL BLAD

Officiële uitgave van de provincie Zeeland

Nr. 6740
10 oktober
2019

Beleidsregel intern en extern salderen Provincie Zeeland

Beleidsregel van gedeputeerde staten van de provincie Zeeland van 8 oktober 2019, kenmerk 19427298, houdende beleidsregel intern en extern salderen provincie Zeeland.

Gedeputeerde Staten van Zeeland;

- Gelet op artikel 4:81, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht;
- Gelet op artikel 2.2 en 2.7 van de Wet natuurbescherming;
- Overwegende dat Gedeputeerde Staten bevoegd zijn toestemmingen te verlenen op grond van de Wet natuurbescherming;
- Overwegende dat vergunningverlening na de uitspraak van de Raad van State over het Programma Aanpak Stikstof is stilgevallen;
- Overwegende dat het dringend nodig is vergunningverlening zo snel mogelijk weer op gang te brengen;
- Overwegende dat daarvoor op dit moment gebruik moet worden gemaakt van het beschikbare, instrumentarium van onder andere intern en extern salderen;
- Overwegende dat vanuit onze rol en verantwoordelijkheid als bevoegd gezag de juridische houdbaarheid van nieuwe vergunningen van het grootste belang is;
- Overwegende dat het realiseren van stikstofdaling noodzakelijk is voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden;
- Overwegende dat er daarom strikte voorwaarden nodig zijn voor intern en extern salderen en dat er daarnaast op korte termijn bronmaatregelen worden opgesteld en in uitvoering worden gebracht;
- Besluiten vast te stellen de volgende beleidsregel:

Artikel 1 Begripsbepalingen

In deze regeling wordt verstaan onder:

a. agrarisch bedrijf: bedrijf dat is gericht op het voortbrengen van producten door middel van het telen van gewassen of het houden van dieren;
b. CO2-rechten: rechten voor het uitstoten van CO2;
c. extern salderen: deels of geheel intrekken van een toestemming voor stikstofemissie van één of meer activiteiten op een andere locatie ten behoeve van de verlening van een natuurvergunning voor een ander nieuw of gewijzigd project;
d. fosfaatrecht: hoeveelheid dierlijke meststoffen, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, die op grond van de Meststoffenwet in een kalenderjaar ten hoogste met melkvee mag worden geproduceerd;
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. intern salderen: situatie waarbij het aangevraagde project per saldo zelf niet leidt tot een toename van N-depositie ten opzichte van de eerdere toestemming binnen de begrenzing van één project of locatie;
g. natuurvergunning: vergunning op grond van artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 of artikel 2.7, tweede lid van de Wet natuurbescherming of 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;
h. N-emissies: stikstofverbindingen die direct of indirect vanuit een bron in de lucht, het water of de bodem wordt gebracht;
i. N-depositie: neerslaan van stikstofverbindingen uit de lucht op een oppervlakte, uitgedrukt in mol per hectare per jaar;
j. pluimveerecht: gemiddeld aantal kippen en kalkoenen, uitgedrukt in pluimvee-eenheden, dat op grond van hoofdstuk V van de Meststoffenwet in een kalenderjaar ten hoogste mag worden gehouden;
k. referentiesituatie: verleende vigerende en onherroepelijke natuurvergunning, of bij gebrek aan een natuurvergunning een op de Europese referentiedatum aanwezige toestemming, met dien verstande dat de laagst vergunde situatie vanaf de referentiedatum geldt;
l. relevant hexagoon: hexagoon waarbinnen een voor stikstof gevoelig natuurlijke habitat of habitat van voor stikstof gevoelige soorten voorkomt, en waarbij tevens sprake is van een al dan niet naderende overbelasting van N-depositie vanaf 70 mol per hectare, per jaar onder de kritische depositiewaarde;
m. saldogevende activiteit: toestemming die wordt ingetrokken ten gunste van de saldo-ontvangende activiteit ;

n. saldo-ontvangende activiteit: aangevraagde activiteit waarbij gebruik wordt gemaakt van extern salderen;
o. toestemming: onherroepelijke vigerende natuurvergunning, of onherroepelijke vigerende vergunning dan wel geldende melding op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht onderdeel milieu, Wet milieubeheer of van de Hinderwet, of feitelijke uitvoering van een activiteit waarvoor op de referentiedatum geen vergunning nodig was en die sindsdien onafgebroken aanwezig is geweest of afzonderlijke activiteit waarvoor geen natuurvergunning nodig was, maar die wel voldoet aan artikel 2.8 van de Wet natuurbescherming;
p. varkensrecht: gemiddeld aantal varkens, uitgedrukt in varkenseenheden, dat op grond van hoofdstuk V van de Meststoffenwet in een kalenderjaar ten hoogste mag worden gehouden;
q. 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);
r. Wet: Wet van 16 december 2015, houdende regels ter bescherming van de natuur (Wet natuurbescherming).

Artikel 2 Toepassingsbereik
Gedeputeerde Staten hanteren deze beleidsregel bij het beoordelen van aanvragen om een natuurvergunning waarbij gebruik is gemaakt van intern of extern salderen voor projecten die een effect kunnen hebben op N-deposities op Natura 2000-gebieden.

Artikel 3 Natuurvergunning
Gedeputeerde Staten verlenen slechts een natuurvergunning in gevallen waarin gebruik is gemaakt van intern of extern salderen, indien vooraf zekerheid is verkregen dat minimaal de N-depositie op alle relevante hexagonen niet toeneemt ten opzichte van de N-depositie in de referentiesituatie en wordt voldaan aan de in deze beleidsregel opgenomen voorwaarden.

Artikel 4 Referentiedata
Gedeputeerde Staten hanteren bij de beoordeling van aanvragen, bedoeld in artikel 2, de volgende Europese referentiedata:
a. voor gebieden ter uitvoering van de Habitatrichtlijn:
   1° 7 december 2004; of
   2° de datum waarop het desbetreffende gebied door de Europese Commissie tot een gebied van communautair belang is verklaard, voor zover die verklaring heeft plaatsgevonden na 7 december 2004;

b. voor gebieden ter uitvoering van de Vogelrichtlijn:
   1° 10 juni 1994; of
   2° de datum waarop het desbetreffende gebied is aangewezen, voor zover die aanwijzing heeft plaatsgevonden na 10 juni 1994.

Artikel 5 Rekenmodel
1. Voor de vaststelling of een project of een andere handeling door het veroorzaken van N-depositie op een voor stikstof gevoelige habitat in een Natura 2000-gebied een verslechterend of significant verstorend effect kan hebben, gaan Gedeputeerde Staten 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. In aanvulling op het eerste lid geldt dat voor zover de aanvraag betrekking heeft op onderdelen die buiten het toepassingsbereik van de AERIUS Calculator vallen Gedeputeerde Staten op deze onderdelen verzoeken om aanvullende berekeningen.

Artikel 6 Voorwaarden extern salderen
1. Gedeputeerde Staten houden bij het beoordelen van de aanvraag waarin gebruik wordt gemaakt van extern salderen rekening met de volgende voorwaarden:
   a. 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; en
   b. bij de verlening van de natuurvergunning, bedoeld in artikel 3, wordt maximaal 70% van de N-emissie van de saldogevende activiteit betrokken.

2. Onverminderd het eerste lid houden Gedeputeerde Staten bij het beoordelen van de aanvraag alleen rekening met de inzet van een saldogevende activiteit ten behoeve van extern salderen voor zover wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:
   a. de N-emissie moet zijn toegestaan in de referentiesituatie en sindsdien onafgebroken aanwezig zijn geweest of nog aanwezig kunnen zijn tot het moment van intrekking van de toestemming, zodat hervatting van de activiteit mogelijk was zonder dat daarvoor een natuurvergunning voor de realisering van een project is vereist;
   b. het saldogevend agrarisch bedrijf :
      1° zich niet binnen één kilometer van een Natura 2000-gebied bevindt en niet is beëindigd tussen 1 juli 2015 en 1 juli 2018; of
      2° zich binnen één kilometer van een Natura 2000-gebied bevindt;

3. Bij het beoordelen van een aanvraag voor een natuurvergunning hanteren Gedeputeerde Staten de volgende aanvullende uitgangspunten:
   a. er wordt alleen gebruik gemaakt van de N-emissie van de saldogevende activiteit voor zover deze aantoonbaar is benut op 8 oktober 2019 binnen de verleende toestemming;
   b. het deel van de toestemming van de saldogevende activiteit dat niet wordt benut wordt ingetrokken;

4. In afwijking van het derde lid kunnen Gedeputeerde Staten desgevraagd ook uitgaan van een hogere aantoonbaar benutte capaciteit in één van de drie jaren voor de in het derde lid genoemde datum, onder de voorwaarde dat dit in de aanvraag voldoende is onderbouwd;
5. Gedeputeerde Staten verbinden aan een natuurvergunning met extern salderen het voorschrift dat de natuurvergunning in werking treedt zodra het besluit tot intrekking van de toestemming voor de saldogevende activiteit onherroepelijk is;
6. Gedeputeerde Staten gaan bij het berekenen van de N-emissie van een saldogevende veehouderij uit van ten hoogste de emissie per dierplaats op grond van het Besluit emissiearme huisvesting, zoals dat geldt op het moment van indiening van de aanvraag voor een natuurvergunning voor de saldo-ontvangende activiteit.
7. Gedeputeerde Staten betrekken bij de beoordeling van de aanvraag uitsluitend de N-emissie van een saldogevende activiteit voor zover intrekking van de daaraan ten grondslag liggende toestemming niet plaatsvindt in verband met toepassing van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn.
8. Gedeputeerde Staten laten bij de beoordeling van een aanvraag buiten beschouwing de N-emissie van een agrarisch bedrijf dat deelneemt aan de subsidieregeling sanering varkenshouderijen dan wel een daarmee vergelijkbare andere warme saneringsregeling, alsmede de stoppersregeling Actieplan Ammoniak Veehouderij voor zover deze wordt ingezet voor extern salderen.
9. Gedeputeerde Staten verlenen geen vergunning op basis van extern salderen met een bedrijf dat op 4 oktober 2019 beschikte over varkensrechten, pluimveerechten of fosfaatrechten. Dat is eerst mogelijk na inwerkingtreding van de Wet tot wijziging van de Meststoffenwet in verband met de implementatie van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn en ten behoeve van maatregelen in verband met de stikstofdepositie in de bodem van natuurgebieden.

Artikel 7 Voorwaarden intern salderen

1. Een activiteit mag alleen worden ingezet ten behoeve van intern salderen voor zover de N-emissie was toegestaan in de referentiesituatie en sindsdien onafgebroken aanwezig is geweest of nog kan zijn tot het moment van intrekking van de toestemming, zodat hervatting van de activiteit mogelijk was zonder dat daarvoor een natuurvergunning voor de realisering van een project is vereist;
2. Gedeputeerde Staten betrekken een toestemming die niet kan worden ingetrokken omdat daar geen besluit aan ten grondslag ligt uitsluitend bij de beoordeling van de aanvraag indien de feitelijke uitvoering van de activiteit wordt beëindigd voordat deze activiteit mag worden ingezet voor intern salderen.
3. Gedeputeerde Staten gaan bij het berekenen van de N-emissie van een agrarisch bedrijf uit van ten hoogste de emissie per dierplaats op grond van het Besluit emissiearme huisvesting, zoals dat geldt op het moment van indiening van de aanvraag voor een natuurvergunning.
4. Gedeputeerde Staten betrekken bij de beoordeling van de aanvraag voor intern salderen uitsluitend de N-emissie van de activiteit voor zover intrekking van de daaraan ten grondslag liggende toestemming niet noodzakelijk is in verband met toepassing van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn.
5. Gedeputeerde Staten laten bij de beoordeling van een aanvraag buiten beschouwing de N-emissie van een agrarisch bedrijf dat deelneemt aan de subsidieregeling sanering varkenshouderijen dan wel een daarmee vergelijkbare andere warme saneringsregeling.

6. Bij het beoordelen van een aanvraag voor een natuurvergunning hanteren Gedeputeerde Staten als uitgangspunt dat alleen gebruik wordt gemaakt van de in de toestemming opgenomen N-emissie voor zover de capaciteit aantoonbaar feitelijk is gerealiseerd.
7. Bij de beoordeling van de feitelijke gerealiseerde capaciteit, bedoeld in het zesde lid, gaan Gedeputeerde Staten uit van de op het moment van indienen van de aanvraag op grond van een toestemming volledig opgerichte installaties of gebouwen.
8. Onverminderd het zevende lid rekenen Gedeputeerde Staten het deel van de vergunde capaciteit waarvoor aanvrager niet beschikt over de benodigde fosfaatrechten, pluimveerechten, varkensrechten of CO2-rechten niet tot de feitelijk gerealiseerde capaciteit, zodat deze ruimte niet kan worden ingezet voor intern salderen;
9. In afwijking van het zesde lid hanteren Gedeputeerde Staten de referentiesituatie zonder inperking van de gerealiseerde capaciteit als uitgangspunt indien:
   a. Op het moment van aankondiging van dit aangescherpte beleid het project nog niet volledig is gerealiseerd, maar heeft de initiatiefnemer wel aantoonbaar stappen gezet met het oog op volledige realisatie.
   b. Op het moment van aankondiging weliswaar nog niet is aangevangen met de realisatie van een uitbreidingsproject, maar waren daarvoor wel al aantoonbaar onomkeerbare significante investeringsverplichtingen aangegaan.
   c. Het project noodzakelijk is voor de realisatie van de doelen in een Natura 2000-gebied.
   d. Het projecten en plannen ten aanzien van/ten behoeve van wegen, vaarwegen, spoorwegen en luchtvaart, woningbouw, duurzame energieopwekking en energieprojecten van nationaal belang betreft dan wel projecten noodzakelijk in het kader van militaire activiteiten.

10. In afwijking van het achtste lid hanteren Gedeputeerde Staten als uitgangspunt voor het bepalen van de feitelijk gerealiseerde capaciteit de fosfaatrechten plus het rundvee dat men door invoering van het fosfaatrechtenstelsel niet meer kon houden indien de melkveehouder:
    a. kan aantonen dat op 1 januari 2017 aantoonbaar meer rundvee werd gehouden dan aan fosfaatrechten is verkregen; én
    b. kan aantonen dat op 1 januari 2017 voldoende ruimte beschikbaar was in de stallen.

Artikel 8
Gedeputeerde Staten nemen in een natuurvergunning het voorschrift op dat die vergunning kan worden ingetrokken wanneer het project of de andere handeling waarvoor toestemming is verleend niet binnen drie jaar na het onherroepelijk worden van het toestemmingsbesluit is gerealiseerd onderscheidenlijk verricht.

Artikel 9 Hardheidsclausule
Gedeputeerde Staten kunnen in individuele gevallen van deze beleidsregel afwijken, wanneer onverkorte toepassing ervan voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die onevenredig zijn in verhouding tot de met deze beleidsregel te dienen doelen en de afwijking zo min mogelijk afbreuk doet aan het doel om N-depositie te reduceren.

Artikel 10 Inwerkingtreding
Deze beleidsregel treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Provinciaal Blad waarin zij wordt geplaatst.

Artikel 11 Citeertitel
Deze beleidsregel wordt aangehaald als: Beleidsregel intern en extern salderen.

Aldus vastgesteld in de vergadering van gedeputeerde staten van Zeeland van 8 oktober 2019.

Drs. J.M.M. Polman, voorzitter
A.W. Smit, secretaris

Uitgegeven 10 oktober 2019
De secretaris A.W. Smit

Toelichting behorende bij de beleidsregel intern en extern salderen

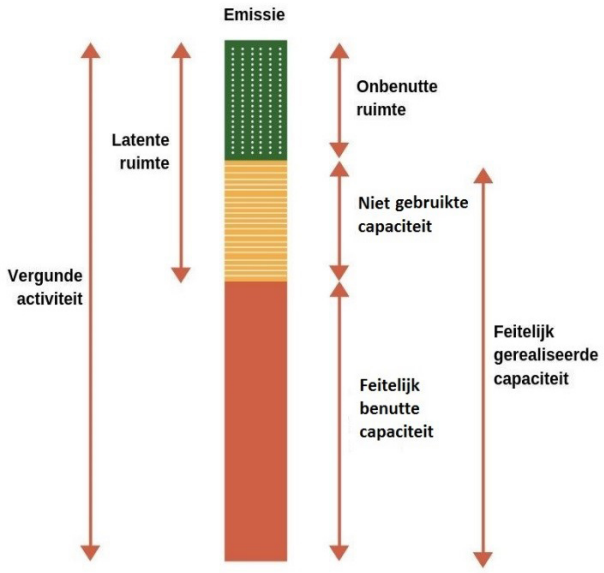
Algemeen
Op 29 mei 2019 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (verder: de Afdeling) uitspraak (ECLI:NL:RVS:2019:1764) gedaan over het Programma Aanpak Stikstof (PAS). Als gevolg van de uitspraak is de passende beoordeling die ten grondslag lag aan het PAS onbruikbaar geworden als 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 en daarmee economische ontwikkelingen mogelijk te maken. Op 26 september heeft een adviescollege onder leiding van de heer Remkes advies uitgebracht hoe de toestemmingverlening weer op gang kan komen en welke maatregelen op korte termijn getroffen kunnen worden.

Nu het PAS niet meer gebruikt kan worden en een ecologische beoordeling van stikstofdeposities lastiger is geworden door aanvullende eisen die de Afdeling heeft gesteld aan een passende beoordeling, moet in de meeste gevallen worden teruggevallen op de mogelijkheden die voor de korte termijn resteren, namelijk intern en extern salderen en de ADC-toets.

Deze beleidsregel stelt voorwaarden aan de instrumenten intern en extern salderen. Op basis van de uitspraak van de Afdeling en het advies van het college van Remkes is evident dat toestemmingverlening voor nieuwe of gewijzigde initiatieven niet mag leiden tot een toename van de stikstofdepositie. Om dit te bereiken moeten strikte voorwaarden worden gesteld aan salderen. Los daarvan zijn op zeer korte termijn maatregelen nodig om de stikstofdepositie terug te dringen.
In de beleidsregel is ook jurisprudentie aangehaald. Het is echter niet de bedoeling om deze jurisprudentie volledig te beschrijven of te codificeren in deze beleidsregel. Jurisprudentie over extern salderen (aangevuld in de uitspraak over het PAS) blijft onverkort gelden.

Feitelijk gerealiseerde capaciteit en feitelijk benutte ruimte
In de beleidsregel wordt onderscheid gemaakt tussen de uitgangssituatie voor intern en extern salderen. Voor intern salderen is dat de feitelijk gerealiseerde capaciteit, tenzij er redenen zijn om hiervan gemotiveerd af te wijken. Door uit te gaan van de feitelijk gerealiseerde capaciteit (tenzij...) wordt de onbenutte ruimte (ook wel: onnodige ruimte) uit vergunningen weggenomen.

Voor extern salderen is de uitgangssituatie de feitelijk benutte capaciteit. Door daar vanuit te gaan, wordt niet alleen de onbenutte (onnodige), maar ook niet gebruikte capaciteit weggehaald. Samen worden deze de latente ruimte genoemd. In onderstaand schema zijn de verschillende begrippen toegelicht.



Latente ruimte
In veel gevallen wordt een deel van een toestemmingsbesluit niet gebruikt. Dit noemen wij latente ruimte. Deze bestaat uit onbenutte ruimte en niet gebruikte capaciteit. Niet gebruikte capaciteit is ruimte die feitelijk op enig moment (tijdelijk) niet gebruikt wordt, of nog niet gebruikt wordt (maar waarvan aantoonbaar wel gebruik gemaakt zal worden). Onbenutte ruimte is ruimte die niet gebruikt zal of kan

gaan worden. Bij zowel intern als extern salderen mag geen gebruik gemaakt worden van onbenutte ruimte. Bij intern salderen mag, in tegenstelling tot extern salderen, wel gebruik gemaakt worden van niet gebruikte capaciteit.

Onbenutte ruimte mag niet gebruikt worden om mee te salderen, omdat dit kan leiden tot stijgingen van de stikstofdepositie. Daarnaast is het ongewenst om initiatiefnemers die te veel ruimte hebben geclaimd daarvoor te belonen en kan het salderen met onbenutte ruimte het effect van ander beleid (bijv. het instellen van fosfaatrechten in de landbouw) teniet doen.

De reden om bij intern salderen wel toe te staan de niet gebruikte capaciteit te gebruiken, is omdat daarmee wordt voorkomen dat initiatiefnemers onevenredig beperkt worden in het gebruik van hun vergunde rechten. Dit geldt bijvoorbeeld voor bedrijven waarbij realisatie alleen op langere termijn mogelijk is, of waar de klimatologische omstandigheden of schommelingen in de reguliere bedrijfsvoering de productie bepalen.

Afromen
Uit de uitspraak van de Afdeling en het advies van het college Remkes komt duidelijk naar voren dat een daling van de stikstofdepositie noodzakelijk is voor het halen van de natuurdoelen, en daarmee ook voor het kunnen toestaan van nieuwe economische ontwikkelingen.

GS hebben besloten om eerst de latente of onbenutte ruimte uit de vergunningen te halen (daarmee wordt tenminste een gelijkblijvende depositie geborgd) en daarna bij extern salderen nog met een extra percentage af te romen. Dit percentage is vastgesteld op 30%. Er is gekozen voor een veilige (en dus stevige) afroming om te waarborgen dat nieuwe of gewijzigde initiatieven tot een daling leiden ten opzichte van de feitelijke situatie.

Artikelsgewijze toelichting
Aandachtspunten voor de toelichting op de beleidsregel:

Artikel 1 Begripsbepalingen:
Sub c (definitie externe saldering): bij externe saldering dient er sprake te zijn van saldering van stikstofemissies die leiden tot een N-depositie op hetzelfde habitattype of habitatsoort op dezelfde locatie binnen het hexagoon binnen hetzelfde Natura 2000-gebied. Dit is niet toegevoegd aan de definitie, omdat dat reeds besloten is binnen de toevoeging ‘ten behoeve van de verlening van een nieuwe toestemming’. Bovendien zou het toevoegen aan de definitie ertoe kunnen leiden dat in een bepaald aantal beperkte gevallen de definitie te beperkend zou kunnen werken.

Externe saldering wordt aangemerkt als een mitigerende of beschermende maatregel in de zin van artikel 6 lid 3 Habitatrichtlijn.

Sub k referentiesituatie
De referentiesituatie is zoals volgt uit vaste jurisprudentie. Daaruit volgt dat voor de referentiesituatie achtereenvolgens moet worden uitgegaan van:
1. Een vigerende natuurvergunning;
2. De ten tijde van de referentiedatum vigerende milieutoestemming (Wet milieubeheer, Hinderwet), tenzij later een milieutoestemming is verleend die een lagere emissie toestaat.

Sub o (definitie toestemming): het begrip ‘natuurvergunning’ is gedefinieerd in sub g. Voor de toepassing van het begrip ‘toestemming’ vallen op grond van overgangsrecht ook vergunningen die zijn verleend op grond van artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998. Er is hier getracht zo volledig mogelijk te zijn. In sommige gevallen konden activiteiten legaal worden uitgevoerd zonder dat hiervoor expliciet toestemming in het kader van de Wet natuurbescherming nodig was.

Artikel 3 Natuurvergunningen
Uit jurisprudentie volgt dat de stikstofdepositie na salderen met zekerheid op geen enkele hectare mag toenemen. Een berekening met AERIUS op voorgeschreven wijze geeft deze zekerheid.

Artikel 4 Referentiedatum voor de Vogel- en Habitatrichtlijn
Een complete lijst van de te hanteren referentiedata is te vinden op de website van BIJ12.

Artikel 5 Rekenmodel
Sinds de wijziging van de Regeling natuurbescherming op 31 augustus 2019 is het rekenmodel AERIUS niet voorgeschreven als het te gebruiken model. Er is echter bestuurlijk afgesproken dat AERIUS het best beschikbare model is, en 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 6 Voorwaarden extern salderen
Lid 1, onder a: uit jurisprudentie (zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RVS:2011:BP7785, onder overweging 2.5) volgt dat er 'directe samenhang' moet bestaan tussen de intrekking van de saldo-gevende activiteit en het verlenen van toestemming voor de saldo-ontvangende activiteit. In praktijk kan dit blijken uit een overeenkomst tussen partijen waarin is opgenomen dat de toestemming (deels) wordt ingetrokken ten gunste van de saldo-ontvangende activiteit. Dit is nodig omdat extern salderen wordt beschouwd als een mitigerende maatregel die in de passende beoordeling betrokken mag worden.

Lid 1, onder b: Om een stijging van de depositie te voorkomen, moet ten minste de onbenutte ruimte in een vergunning worden uitgesloten van extern salderen (stand still). Om een daling te realiseren, is het daarnaast noodzakelijk om af te romen. In deze regeling wordt bepaald dat maximaal 70% van de emissie van de saldogevende activiteit mag worden gebruikt voor salderen na aftrek van de latente ruimte (onbenutte én niet gebruikt capaciteit – zie schema).

In het geval van saldering met een veehouderij die voldoet aan het Besluit emissiearme huisvesting (Beh) mag bovendien geen rekening worden gehouden met de extra emissie die wordt veroorzaakt door het niet voldoen aan het Beh. De emissie die dan resteert is het uitgangspunt (100%). Van deze resterende emissie mag dan op basis van lid 1, onder b, 70% van de daadwerkelijk aanwezige emissie worden ingezet voor salderen.

Omdat naast de afroming van emissie, ook voldaan moet worden aan artikel 3, wordt geborgd dat niet alleen de emissie, maar ook de depositie daalt. Omdat bij extern salderen de saldo-gever en saldo-ontvanger niet op exact dezelfde hexagonen een effect hebben, is het meest ongunstig gelegen hexagoon (of enkele hexagonen) maatgevend. Op dat hexagoon mag de depositie niet toenemen. De resultante hiervan is dat op de resterende hexagonen sprake zal zijn van een daling. Daar bovenop verdwijnt 30% van de feitelijk aanwezige emissie van de saldo-gever. Dit is niet in de depositieberekening opgenomen omdat deze aftrek vooraf plaatsvindt. Deze afroming zorgt wel voor een extra daling, ook op de maatgevende hexagonen.

Lid 2, onder b. In de PAS-uitspraak (ECLI:NL:RVS:2019:1764) zegt de Afdeling Bestuursrechtspraak hierover het volgende (r.o 39.7):
"De Afdeling is van oordeel dat dubbele inzet van stikstofdepositie (in verband met de zogenoemde stoppersruimte) 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."

Lid 3: N-emissie wordt als feitelijk gebruikt beschouwd wanneer uit bewijsstukken zoals gepubliceerd op de website van BIJ12 blijkt dat de emissie feitelijk optrad.

Lid 5: wanneer een natuurvergunning wordt verleend met een uitgestelde inwerkingtreding tot het moment waarop de intrekking van het toestemmingsbesluit onherroepelijk is, kan worden voldaan aan deze bepaling (vgl. ABRvS 29 juni 2016 ECLI:NL:RVS:2016:1818 en ECLI:NL:RVS:2016:1819). De intrekking van de saldogevende activiteit wordt in een afzonderlijke beschikking in samenhang opgesteld en heeft betrekking op:
a. de niet aantoonbaar benutte N-emissie die volgt uit lid 3 of 4;
b. de 30% N-emissie die op grond van lid 1 onder b niet betrokken mag worden in de berekening bij de verlening van de natuurvergunning, bedoeld in artikel 3 en
c. de N-emissie die ingezet wordt voor de externe saldering.

De intrekkingsgrond volgt uit de Wet en wordt in iedere intrekkingsbeschikking gemotiveerd. Dat behoeft geen plaats in deze regel om die hier op te nemen.

Lid 6 en 7: maatregelen die nodig zijn om de gunstige staat van instandhouding van natuurwaarden te behouden (art 6, tweede lid Hrl) mogen niet tevens worden ingezet om nieuwe ontwikkelingen mogelijk te maken. Dit betekent dat deze ruimte niet mag worden gebruikt voor salderen. Het Besluit emissiearme huisvesting is door de Afdeling aangemerkt als maatregelen op grond van artikel 6, tweede lid, Hrl (zie: ECLI:NL:RVS:2019:1764). Dit betekent dat de winst die wordt geboekt doordat huisvestingssystemen gaan voldoen aan het Beh niet mag worden ingezet voor salderen (op grond van het derde lid van artikel 6 Hrl). Ook de winst die het gevolg is van andere noodzakelijke maatregelen op grond van artikel 6, tweede lid Hrl, zoals in bepaalde gevallen de (gedeeltelijke) intrekking van een vergunning mag niet worden gebruikt voor salderen.

Lid 8: Om te voorkomen dat bedrijven die deelnemen aan een saneringsregeling (ten behoeve van stikstofdaling), ook nog hun rechten kunnen verkopen ten behoeve van extern salderen zijn deze bedrijven uitgesloten van extern salderen. Inrichtingen die in het kader van bronmaatregelen voor het terugdringen van stikstofdepositie worden uitgekocht, worden eveneens uitgesloten van de mogelijkheid tot extern salderen. Wanneer met deze bedrijven wordt gesaldeerd, bestaat het risico dat de vrijkomende ruimte dubbel wordt ingezet. 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 zal er geen saldering plaats mogen vinden met de bedrijven die stoppen op basis van de Stoppersregeling Actieplan Ammoniak (op 1 januari 2020).

Lid 9: Om ongewenste effecten in de landbouw te voorkomen, is extern salderen met een saldogever die op 4 oktober beschikte over varkensrechten, pluimveerechten of fosfaatrechten tot de inwerkingtreding van de wijziging van de Meststoffenwet niet mogelijk.

Artikel 7 Voorwaarden intern salderen
Lid 2: voor activiteiten die plaatsvinden zonder of te zijn vastgelegd in een toestemmingsbesluit (aparte natuurvergunning) is dit lid opgenomen om intern salderen mogelijk te maken. Dit kan infrastructurele activiteiten betreffen bijvoorbeeld ook woningbouw en akkerbouw.

Lid 3 en 4: maatregelen die nodig zijn om de gunstige staat van instandhouding van natuurwaarden te behouden (art 6, tweede lid Hrl) mogen niet tevens worden ingezet om nieuwe ontwikkelingen mogelijk te maken. Dit betekent dat deze ruimte niet mag worden gebruikt voor salderen. Het Besluit emissiearme huisvesting is door de Afdeling aangemerkt als maatregelen op grond van artikel 6, tweede lid, Hrl (zie: ECLI:NL:RVS:2019:1764). Dit betekent dat de winst die wordt geboekt doordat huisvestingssystemen gaan voldoen aan het Beh niet mag worden ingezet voor salderen (op grond van het derde lid van artikel 6 Hrl). Ook de winst die het gevolg is van andere noodzakelijke maatregelen op grond van artikel 6, tweede lid Hrl, zoals in bepaalde gevallen de (gedeeltelijke) intrekking van een vergunning mag niet worden gebruikt voor salderen.

Lid 5: Om te voorkomen dat bedrijven die deelnemen aan een saneringsregeling (ten behoeve van stikstofdaling), ook nog hun rechten kunnen verkopen ten behoeve van intern salderen zijn deze bedrijven uitgesloten van intern salderen. Inrichtingen die in het kader van bronmaatregelen voor het terugdringen van stikstofdepositie worden uitgekocht, worden eveneens uitgesloten van de mogelijkheid tot intern salderen. Wanneer met deze bedrijven wordt gesaldeerd, bestaat het risico dat de vrijkomende ruimte dubbel wordt ingezet.

Lid 6: Er mag alleen vergunningruimte worden ingezet voor salderen voor zover de capaciteit feitelijk is gerealiseerd. Voor intern salderen is uitgegaan van de gerealiseerde capaciteit om de onbenutte ruimte in vergunningen uit te sluiten en een initiatiefnemer niet onevenredig te beperken in de vergunde rechten. Zie verder de algemene toelichting op latente ruimte.

Lid 7: Of gebouwen of installaties daadwerkelijk zijn gerealiseerd, kan worden aangetoond met bijvoorbeeld luchtfoto's, foto's, of betaalde rekeningen. Bijbehorende verkeersbewegingen (trein, personenverkeer, vrachtverkeer, scheepvaart) kunnen bijvoorbeeld worden aangetoond met behulp van een verkeersmodel, verkeersonderzoek of luchtkwaliteitsonderzoek.

Lid 8: Om te voorkomen dat er gesaldeerd kan worden met ruimte die nooit benut kan worden, moet een initiatiefnemer over de voor die activiteit benodigde rechten beschikken. Omdat voor veel activiteiten geen dergelijke rechten bestaan, is expliciet opgenomen dat dit alleen geldt voor zover die rechten ook daadwerkelijk nodig zijn om de activiteit te mogen uitvoeren.

Lid 9: Om te voorkomen dat initiatiefnemers onbedoeld in hun rechten worden beperkt, zijn een aantal uitzonderingen benoemd waarin het rechtvaardig is uit te gaan van de referentiesituatie zonder inperking op gerealiseerde capaciteit.
Sub a: voorbeelden hiervan zijn wanneer alle benodigde vergunningen al zijn verkregen, wanneer onomkeerbare verplichtingen zijn aangegaan, grondopties zijn genomen, opdracht aan aannemer of architect is verleend en dergelijke.
Daarnaast is voor wegen, vaarwegen, spoorwegen en luchtvaart, of projecten die noodzakelijk zijn in het kader van de nationale veiligheid of militaire activiteiten een uitzondering gemaakt ten opzichte van de inperking op capaciteit omdat het voor deze activiteiten niet gewenst of mogelijk is om van de gerealiseerde capaciteit uit te gaan.
Wanneer het voor de realisatie van de natuurdoelen noodzakelijk is bestaande bedrijven, wegen, woningen en dergelijke te verplaatsen, mag uit worden gegaan van de referentiesituatie.
Daarnaast is voor militaire activiteiten van Defensie en voor wegen, vaarwegen, spoorwegen en luchtvaart, een uitzondering gemaakt op de inperking op capaciteit.

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 minder gebruik plaatsvinden dan binnen de vergunning is toegestaan of kan juist sprake zijn van volledig gebruik. Het is in het belang van de nationale veiligheid dat het (tijdelijk) onbenutte deel van het volledig operationeel gebruik van deze activiteiten niet wordt afgeroomd.
Bij wegen, vaarwegen, spoorwegen en luchtvaart is een uitzondering gemaakt op de inperking van de capaciteit, omdat de fluctuatie in de benutting van die capaciteit afhankelijk is van autonome omstandigheden die niet kunnen worden beïnvloed door de initiatiefnemer.
Sub b: Wanneer het voor de realisatie van de natuurdoelen noodzakelijk is bestaande bedrijven, wegen, woningen en dergelijke te verplaatsen, mag uit worden gegaan van de referentiesituatie zonder inperking op gerealiseerde capaciteit.

Artikel 8
Gelet op de stikstof overbelaste situatie dient zorgvuldig met de stikstofruimte in vergunningen om te worden gegaan. Het is onwenselijk dat afgegeven vergunningen voor langere tijd latente ruimte in zich hebben. 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 vergunningen alleen te verlenen wanneer realisatie reëel is. Als er geen mogelijkheid is om na drie jaar een natuurvergunning in te trekken, blijft er ongebruikte stikstofruimte boven de markt hangen waarvan niet bekend is of en wanneer die wordt gebruikt. Met deze voorschriften wordt niet beoogd om al bestaande rechten in te trekken. Als bijvoorbeeld de vergunning een bestaande weg, gebouw of installatie en daarnaast een deel nieuwbouw omvat, zijn de voorschriften alleen van toepassing op de realisatie van de nieuwbouw. Bij overtreding van genoemde voorschriften is in alle gevallen een apart besluit nodig tot (al dan niet gedeeltelijke) intrekking van de natuurvergunning. Dat intrekkingsbesluit is op zichzelf vatbaar voor bezwaar en beroep.

In geval van een omgevingsvergunning waarvoor GS een verklaring van geen bedenkingen heeft afgegeven kan GS niet zelf de vergunning (deels) intrekken. GS nemen dit voorschrift op in de Verklaring van geen bedenkingen waardoor B&W de bevoegdheid heeft de vergunning (deels) in te trekken. In die gevallen kunnen GS het bevoegde gezag ook verzoeken de vergunning in te trekken.