

## Besluit van Gedeputeerde Staten van Utrecht van 16 juni 2020, nr. 820ED33D, tot vaststelling van de wijziging Beleidsregels intern en extern salderen

### Gedeputeerde Staten van Utrecht;

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

Gelet op artikel 2.2 en 2.7 van de Wet natuurbescherming;

Overwegende dat Gedeputeerde Staten op 10 december 2019 de Beleidsregel intern en extern salderen hebben vastgesteld;

Overwegende dat ontwikkelingen in wetgeving en de praktijk aanleiding hebben gegeven om de beleidsregel op een aantal technische en juridische punten aan te passen;

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

Overwegende dat daarvoor gebruik kan worden gemaakt van het beschikbare instrumentarium van 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 omwille van deze juridische houdbaarheid en benodigde stikstofdaling het stellen van voorwaarden aan intern en extern salderen noodzakelijk is;

Overwegende dat er aanvullend op termijn door het Rijk generieke bronmaatregelen worden opgesteld en in uitvoering worden gebracht ter versterking van het voorgaande;

### Besluiten vast te stellen de volgende wijzigingen van de beleidsregels:

#### Artikel I

##### A.

Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder verlettering van de onderdelen I tot en met n tot m tot en met o wordt een nieuw onderdeel I ingevoegd luidende:
  - I. stikstofregistratiesysteem: systeem als bedoeld in paragraaf 2.1.2 van de Regeling natuurbescherming;
2. In onderdeel g wordt "sub l" vervangen door "sub m"

##### B.

Artikel 5 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het vierde lid komt te luiden:
  4. Gedeputeerde Staten gaan bij de beoordeling van een aanvraag voor een bedrijf dat deelneemt aan de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen eenmalig uit van maximaal de N-depositie behorende bij 15% van de NH<sub>3</sub>-emissies uit de betrokken dierenverblijven.
2. Onder vernummering van het achtste lid tot het tiende lid worden een nieuw achtste en negende lid ingevoegd, luidende:

8. Indien de toestemming als bedoeld in artikel 1 sub m onder 1° niet of slechts gedeeltelijk is gerealiseerd, kunnen Gedeputeerde Staten ten behoeve van intern salderen als referentiesituatie hanteren een op de Europese referentiedatum aanwezige toestemming als bedoeld in sub m, onder 2° en 5°, waarbij de laagst toegestane depositie vanaf de referentiedatum geldt, met inbegrip van een eventuele afname zoals vastgelegd in de niet of slechts gedeeltelijk gerealiseerde toestemming als bedoeld in sub m onder 1°.
  9. In afwijking van het eerste lid kunnen Gedeputeerde Staten interne saldering toestaan indien de beëindiging van de N-emissie veroorzakende activiteit uit de referentiesituatie rechtstreeks verband houdt met het voornemen voor de nieuwe activiteit ten behoeve waarvan intern gesaldeerd wordt.
3. In het tiende lid (nieuw) wordt “vergunde capaciteit” vervangen door “het project”.

#### C.

Artikel 6 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid komt te luiden:
  2. Een activiteit mag alleen worden ingezet ten behoeve van extern salderen voor zover er een toestemming was voor de N-emissie veroorzakende activiteit in de referentiesituatie en deze sindsdien onafgebroken aanwezig is geweest of nog kan zijn tot het moment van in-trekking of wijziging van de toestemming of het sluiten van een overeenkomst tussen de saldogever en de saldo-ontvanger, zodat hervatting van de activiteit mogelijk was zonder dat daarvoor een natuurvergunning of omgevingsvergunning, onderdeel bouwen, voor de realisering van een project is vereist.
2. Het vijfde lid komt te luiden:
  5. Gedeputeerde Staten laten bij de beoordeling van een aanvraag buiten beschouwing de N-emissie van een saldogevend bedrijf dat deelneemt aan de stoppersregeling Actieplan Ammoniak Veehouderij, alsmede de N-emissie voor dat deel van een bedrijf dat deelneemt aan de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen.

#### D.

Artikel 7 komt als volgt te luiden:

Indien reeds is gesaldeerd voor een plan als bedoeld in artikel 2.7, eerste lid van de Wet, dan wel als gevolg van het plan activiteiten met N-emissie worden beëindigd, kan deze saldering dan wel dit planeffect tevens worden ingezet voor een aanvraag voor een natuurvergunning ter invulling van dat plan. Artikel 5, eerste lid, voor zover dat betrekking heeft op het onafgebroken aanwezig zijn van de bedoelde activiteit, vijfde en zesde lid, en artikel 6, tweede lid, voor zover dat betrekking heeft op het onafgebroken aanwezig zijn van de bedoelde activiteit, zesde en zevende lid zijn daarop niet van toepassing.

#### E.

Onder vernummering van artikel 9 tot en met 11 tot artikel 10 tot en met twaalf wordt een nieuw artikel 9 ingevoegd, luidende:

##### **Artikel 9 Stikstofregistratiesysteem**

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

#### F.

1. Aan de toelichting op artikel 5, vierde lid, wordt een alinea toegevoegd, luidende:

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

2. De toelichting op artikel 5, achtste lid (nieuw), luidt als volgt:

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

3. De toelichting op artikel 5, negende lid (nieuw), luidt als volgt:

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

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

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

4. De toelichting op artikel 5, tiende lid (nieuw), komt als volgt te luiden:

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

5. Aan de toelichting op artikel 6, vijfde lid, wordt een alinea toegevoegd, luidende:

Aangezien de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen niet de mogelijkheid biedt om een deel van de N-depositie te behouden ten behoeve van extern salderen is er voor gekozen om bij extern salderen, anders dan bij intern salderen, niet de mogelijkheid te bieden om maximaal 15% van de N-depositie te behouden. In dit lid is wel verduidelijkt dat een bedrijf dat meedoet aan de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen alleen extern kan salderen met het deel van het bedrijf dat *niet* meedoet aan de subsidieregeling.

6. De toelichting op artikel 6, elfde lid, komt als volgt te luiden:

Lid 11:

Zie toelichting bij artikel 5, lid 10, onderdeel c.

Dit artikel is relevant bij bedrijfsverplaatsingen die nodig zijn om de Natura 2000-doelen te halen. In het algemeen zullen bedrijven verder van Natura 2000-gebieden af worden geplaatst, maar dit kan ertoe leiden dat de depositie op andere (verder weg gelegen) Natura 2000-gebieden lokaal toeneemt. Dit kan dan worden opgevangen door 100% van de feitelijk gerealiseerde capaciteit te mogen inzetten om extern te salderen.

7. De toelichting op artikel 7 komt als volgt te luiden:

Intern en extern salderen kan ook worden ingezet in het kader van de plantoets. Dit artikel is opgenomen om te borgen dat wanneer een natuurvergunning wordt aangevraagd voor projecten die op basis van het plan mogelijk zijn, gebruik gemaakt kan worden van dezelfde saldering die als onderbouwing van het plan is gebruikt. In veel gevallen is het namelijk zo dat de saldogevende activiteit niet meer feitelijk aanwezig is op het moment dat natuurvergunningen worden aangevraagd voor individuele projecten. Dit artikel voorkomt dat tweemaal gesalderd moet worden voor eenzelfde activiteit. Dit artikel ziet zowel op reeds vastgestelde als nog vast te stellen plannen. Het buiten toepassing laten van de artikelen 5, eerste lid, en 6, tweede lid, gaat over de eis van het onafgebroken aanwezig zijn. Het is niet bedoeld om een uitzondering te maken op de eis van het bestaan van een toestemming in de referentiesituatie.

In de basis wordt het planeffect bij bestemmingsplannen niet als intern salderen opgevat. Aan dit artikel is de term planeffect ter verduidelijking toegevoegd, omdat ook het planeffect bij plannen hier als intern salderen dient te worden beschouwd. Het planeffect betreft het effect van het plan. Bijvoorbeeld vanwege het plan voor woningbouw verdwijnen agrarische gronden. De depositie vanwege het agrarische gebruik verdwijnt dan ook en dat kan worden weggestreept tegen een toename vanwege de realisatie van de woningen. Dit planeffect kan conform dit artikel vervolgens voor vergunningverlening wederom worden ingezet voor projecten die op basis van dit plan mogelijk zijn.

8. De toelichting op artikel 9 luidt als volgt:

Lid 1:

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

Lid 2:

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

Lid 3:

In de Regeling natuurbescherming is het toetsingskader opgesteld voor de beoordeling van aanvragen die een beroep doen op het stikstofregistratiesysteem. Deze aanvragen worden (met uitzondering van het eerste lid) niet getoetst aan deze beleidsregel voor intern en extern salderen. Dit geldt overigens alleen voor zover de aanvraag een beroep doet op het stikstofregistratiesysteem. Als een aanvraag bijvoorbeeld eerst gebruik maakt van interne en/of externe saldering, dan is de

---

beleidsregel op dat gedeelte van de aanvraag wél van toepassing. Als diezelfde aanvraag voor een eventueel restant nog een beroep doet op het stikstofregistratiesysteem, dan is de beleidsregel (met uitzondering van het eerste lid van dit artikel) niet van toepassing op dat gedeelte van de aanvraag. Als een aanvraag enkel en alleen een beroep doet op het stikstofregistratiesysteem (dus zonder intern en/of extern salderen) dan is deze beleidsregel (met uitzondering van het eerste lid van dit artikel) niet van toepassing op die gehele aanvraag.

### **Artikel II Inwerkingtreding**

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

*Aldus vastgesteld in de vergadering van Gedeputeerde Staten van Utrecht van 16 juni 2020.*

*Gedeputeerde Staten van Utrecht,  
Voorzitter,*

*Secretaris,*

---

## **Toelichting behorende bij de wijziging van de Beleidsregel intern en extern salderen**

### **Algemeen**

Sinds de inwerkingtreding van deze beleidsregel is gebleken dat de beleidsregel op enkele punten verduidelijkt dan wel in technisch juridische zin verbeterd moet worden. Dit wijzigingsbesluit voorziet daarin. Daarnaast is via deze wijziging de relatie tussen deze beleidsregel en het stikstofregistratiesysteem in de beleidsregel vastgelegd. Tot slot is de beleidsregel op enkele punten aangepast, omdat uit de praktijk van vergunningverlening is gebleken dat de beleidsregel in sommige gevallen ongewenste effecten zou kunnen hebben.

### **Artikelsgewijze toelichting**

#### **Artikel I**

##### **A (artikel 1)**

Met de introductie van een nieuw artikel 9 dat de verhouding van de beleidsregel tot het stikstofregistratiesysteem regelt, was het nodig om een nieuwe definitie op te nemen.

##### **B tot en met E**

Voor een toelichting op deze onderdelen wordt verwezen naar onderdeel F van deze wijzigingsregeling. Die toelichtingen worden opgenomen in de geconsolideerde versie van de beleidsregel.