

## Provincie Gelderland - Wijziging beleidsregels intern en extern salderen

Bekendmaking van het besluit van 11 mei 2021 - zaaknummer 2019-013422 tot wijziging van een regeling

### Gedeputeerde Staten van Gelderland

Gelet op

- artikel 4:81, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht
- artikel 2.2 en 2.7 Wet natuurbescherming

### Overwegende dat

Gedeputeerde Staten op 10 december 2019 de Beleidsregels intern en extern salderen hebben vastgesteld,

Door ontwikkelingen in de rechtspraak en de regelgeving aanpassing en aanvulling van de beleidsregels noodzakelijk is,

### Besluiten

Vast te stellen de volgende wijzigingen van de Beleidsregels intern en extern salderen:

#### Artikel I

##### A

- artikel 1 sub c vervalt (begripsbepaling intern salderen)
- artikel 1 sub d tot en met p wordt verletterd tot sub c tot en met o
- artikel 1 sub f (nieuw): 'sub m' wordt vervangen door 'sub l'

##### B

In artikel 2 wordt «waarbij gebruik is gemaakt van intern of extern salderen» vervangen door «waarbij gebruik is gemaakt van extern salderen».

##### C

In artikel 3 wordt «intern salderen, extern salderen of een combinatie daarvan» vervangen door «extern salderen».

##### D

Artikel 5 (Voorwaarden voor intern salderen) komt te luiden: [vervallen]

##### E

Artikel 6 wordt als volgt gewijzigd:

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 voor dat deel van een bedrijf dat ofwel deelneemt aan de stoppersregeling Actieplan Ammoniak Veehouderij ofwel aan de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen.

In het zevende lid wordt na «in de toestemming» ingevoegd «van de saldogever».

In het tiende lid wordt «de N-emissie van een bedrijf» vervangen door: de N-emissie van het saldogevende bedrijf.

Onder vernummering van het elfde tot en met dertiende lid tot twaalfde tot en met veertiende lid, wordt een lid ingevoegd, luidende:

11. Bij het beoordelen van een aanvraag om een vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid van de Wet waarvoor geldt dat het Besluit emissiearme huisvesting van toepassing is op de realisering

van dat project, gaan Gedeputeerde Staten voor dat project uit van ten hoogste de emissie die is toegestaan op grond van het Besluit emissiearme huisvesting.

Het veertiende lid komt te luiden:

14. Gedeputeerde Staten verlenen tot de vaststelling van regels ter voorkoming van ongewenste effecten van extern salderen geen natuurvergunning op basis van extern salderen met agrarische bedrijven.

## F

In artikel 6a wordt in het eerste lid «dertiende lid» vervangen door: veertiende lid

## G

In artikel 7 komt de tweede volzin als volgt te luiden:

Artikel 6, tweede lid, voor zover dat betrekking heeft op het onafgebroken aanwezig zijn van de bedoelde activiteit, zevende en achtste lid zijn daarop niet van toepassing.

## H

Artikel 12 komt te luiden:

Artikel 12 Citeerwijze:

Dit besluit wordt aangehaald als “Beleidsregels salderen in Gelderland”

## I

De “Toelichting Beleidsregels intern en extern salderen” wordt gewijzigd in: Beleidsregels salderen.

In de toelichting wordt de tekst vanaf de kop «Algemeen» tot aan de kop «Salderen met feitelijk gerealiseerde capaciteit» vervangen door de volgende tekst:

### **Algemeen**

*Op 29 mei 2019 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (verder: de Afdeling) uitspraak gedaan over het Programma Aanpak Stikstof (ECLI:NL:RVS:2019:1603). Als gevolg van de uitspraak is de passende beoordeling die ten grondslag lag aan het PAS onbruikbaar geworden als basis voor toestemmingverlening. Toestemmingverlening voor activiteiten waarbij stikstof vrijkomt is daardoor volledig stil komen te liggen. Het is duidelijk dat een substantiële reductie van stikstofdepositie nodig is om de natuurdoelen te halen. Vergunningverlening voor economische ontwikkelingen wordt dan ook weer mogelijk.*

*Nu het PAS niet meer gebruikt kan worden en vergunningverlening voor stikstofdeposities lastiger is geworden door de aanvullende eisen die de Afdeling heeft gesteld aan een passende beoordeling, moet in de meeste gevallen worden teruggevallen op het voorkomen van toename van depositie via intern of extern salderen. Waar het bij intern salderen gaat om salderen binnen de begrenzing van één project of locatie, is sprake van extern salderen wanneer wordt gesaldeerd met één of meer activiteiten buiten de begrenzing van één project of locatie*

*Op 26 september 2019 heeft het adviescollege onder voorzitterschap van de heer Remkes advies uitgebracht, en aangegeven dat toestemmingverlening op korte termijn weer op gang kan komen door intern en extern salderen. Het adviescollege wees er wel op dat afoming van depositieruimte zal moeten plaatsvinden om depositiestijging te voorkomen en depositiedaling te bespoedigen<sup>1</sup>. Inmiddels is duidelijk dat projecten die met intern salderen niet tot een toename van stikstofdepositie leiden niet langer vergunningplichtig zijn<sup>2</sup>.*

*Deze beleidsregels stellen voorwaarden aan het instrument extern salderen, om te voorkomen dat toestemmingverlening voor nieuwe of gewijzigde initiatieven leidt tot een toename van de stikstofdepositie, en om te borgen dat een daling van stikstofdepositie wordt gerealiseerd.*

1) <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/09/25/eerste-advies-adviescollege-stikstofproblematiek>.

2) ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71.

*Deze beleidsregels worden toegepast bij de beoordeling van aanvragen voor natuurvergunningen waarbij gebruik wordt gemaakt van extern salderen. Daarnaast gelden bij die beoordeling uiteraard ook andere regels en voorwaarden die uit de wet en jurisprudentie voortvloeien. Aan het eind van de toelichting is de belangrijkste jurisprudentie over extern salderen opgenomen.*

De toelichting op artikel 1 Begripsbepalingen wordt als volgt gewijzigd:

*Sub c (Intern salderen)*

*[vervallen]*

*Sub e wordt Sub d  
Sub g wordt Sub f  
Sub h wordt Sub g  
Sub l wordt Sub k  
Sub n wordt Sub m*

De toelichting op artikel 5 Voorwaarden intern salderen komt te luiden: [vervallen]

De toelichting op artikel 6 wordt als volgt gewijzigd:

«Lid 2 tot en met 4: Zie toelichting bij artikel 5, lid 1 tot en met 3.» wordt vervangen door:

*Lid 2:*

*De voorwaarde dat hervatting van de activiteit mogelijk moet zijn zonder dat daarvoor een (nieuwe) natuurvergunning voor de realisering van een project is vereist volgt uit jurisprudentie over extern salderen (zie overzicht jurisprudentie aan einde van toelichting, vierde punt). De beleidsregels halen deze jurisprudentie aan en voegen toe dat hervatting mogelijk moet zijn zonder een omgevingsvergunning, onderdeel bouwen. Dit voorkomt salderen met gebouwen die al langere tijd een andere functie hebben dan waarvoor een toestemming is verleend.*

*Lid 3:*

*In sommige gevallen is er geen toestemming benodigd om een activiteit uit te voeren (bijvoorbeeld omdat de activiteit op grond van algemene regels zonder besluit mag worden uitgevoerd). De feitelijke beëindiging van een dergelijke activiteit moet op een of andere manier geborgd zijn vóórdat de natuurvergunning voor de saldo-ontvangende activiteit in werking treedt, bijvoorbeeld door een bestemmingsplanwijziging, of door een (privaatrechtelijke) overeenkomst. Wanneer beëindigen van de activiteit niet geborgd kan worden, kan deze niet betrokken worden bij saldering.*

*Lid 4:*

*Maatregelen die nodig zijn om de gunstige staat van instandhouding van natuurwaarden te behouden (artikel 6, tweede lid Habitatrichtlijn) mogen niet tevens worden ingezet om nieuwe ontwikkelingen mogelijk te maken. Dit betekent dat deze niet-gerealiseerde capaciteit niet mag worden gebruikt voor salderen. Ook de winst die het gevolg is van andere noodzakelijke maatregelen op grond van artikel 6, tweede lid Habitatrichtlijn, zoals in bepaalde gevallen de (gedeeltelijke) intrekking van een vergunning, mag niet worden gebruikt voor salderen. Daarnaast komt in dit kader de in te zetten stikstofruimte voor extern salderen niet vrij vanuit de bronmaatregelen die de overheid heeft ingesteld ten behoeve van de daling van de achtergrond of als inzet voor mitigatie en/of compensatie van andere activiteiten.*

De toelichting op lid 5 komt als volgt te luiden:

*Lid 5:*

*De stoppersregeling Actieplan Ammoniak is landelijk gedoogbeleid op grond van het Besluit emissie-arme huisvesting. Vanwege de al langer lopende afspraken en de noodzaak van stikstofdaling mag er niet gesaldeerd worden met het deel van het bedrijf dat stopt op basis van de Stoppersregeling Actieplan Ammoniak (op 1 januari 2020).*

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

«Lid 7: Zie toelichting bij artikel 5, lid 6.» wordt vervangen door:

*Lid 7 en 8:*

*Er mag alleen stikstofemissie worden ingezet voor salderen voor zover de capaciteit feitelijk is gerealiseerd. Of gebouwen, infrastructuur, installaties of overige voorzieningen die nodig zijn voor het uitvoeren*

van een activiteit daadwerkelijk zijn gerealiseerd, kan worden aangetoond met bijvoorbeeld luchtfoto's, foto's, of betaalde rekeningen.  
Onder 'overige voorzieningen' worden bijvoorbeeld terreinen die zijn ingericht voor op- en overslag gerekend.

«Lid 8» wordt vervangen door: Lid 9

«Lid 9: Zie toelichting bij artikel 5 lid 7» wordt vervangen door:

Lid 10:

*In de beleidsregels is een koppeling gelegd met het Besluit emissiearme huisvesting (Beh) om te voorkomen dat emissieruimte van een illegale situatie (het houden van dieren op een huisvestingssysteem dat niet is toegestaan conform het Beh) in te zetten is bij salderen. De aanvraag voor een Wabo-vergunning is al getoetst aan het Beh. Deze toetsing ontbrak bij de natuurvergunning. Hierdoor was het mogelijk om in de natuurvergunning traditionele huisvestingssystemen vergund te krijgen, terwijl die in de Wabo-vergunning niet vergund konden worden of in geval van een melding Activiteitenbesluit het huisvestingssysteem niet toegepast konden worden. Het Beh stond dit immers niet toe. Om deze ongewenste situatie ongedaan te maken is een koppeling met het Beh gemaakt voor het bepalen van de emissie in de referentiesituatie.*

*Indien een natuurvergunning de referentiesituatie is, dan wordt beoordeeld of deze natuurvergunning aan het Beh voldoet (kon de verleende natuurvergunning gerealiseerd worden op basis van de toen geldende normen van het Beh?).*

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

*Het moment van oprichten van een dierenverblijf is bepalend voor de kolom die gehanteerd moet worden uit bijlage I van het vigerende Beh. De in die kolom opgenomen maximale emissiewaarde is van toepassing op het betreffende dierenverblijf. Op inrichtingsniveau moet voldaan worden aan het Beh. Dit betekent in de praktijk dat een traditionele stal (opgericht vóór 1 januari 2007) kan en mag bestaan naast een emissiearme stal.*

De toelichting op lid 11 (nieuw) luidt als volgt:

Lid 11:

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

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

«Lid 10» wordt vervangen door: Lid 12.

«Lid 11» wordt vervangen door: Lid 13 en in de toelichting vervalt de zinsnede «Zie toelichting bij artikel 5, lid 10, onderdeel c.».

«Lid 12» wordt vervangen door: Lid 14 en de toelichting komt te luiden als volgt:

Bij de eerste vaststelling van deze beleidsregels in december 2019 was bepaald dat extern salderen met bedrijven met dier- en/of fosfaatrechten nog niet was toegestaan, in afwachting van landelijke wetgeving over de inname van deze rechten. Deze landelijke wetgeving is er niet gekomen, maar extern salderen met bedrijven met dier- en fosfaatrechten is on hold gebleven. Reden daarvoor is dat extern salderen niet mag leiden tot ongewenste ruimtelijke en maatschappelijke effecten, zoals verloedering van het landschap en ondermijnende activiteiten als gevolg van leegstand.

Omdat deze reden ook opgaat voor extern salderen met agrarische bedrijven zonder de genoemde dierrechten, wordt extern salderen agrarisch breed on hold gezet totdat een set aan regels is vastgesteld waarmee de ongewenste effecten worden voorkomen.

Voor de toepassing van deze regel wordt onder agrarische bedrijven verstaan: bedrijven die agrarische activiteiten verrichten als bedoeld in het Activiteitenbesluit milieubeheer.

Van aanvragen die zijn ingediend of nog worden aangeediend wordt de behandelingstermijn opgeschort totdat de regels zijn vastgesteld die nodig zijn om de ongewenste ruimtelijke en maatschappelijke effecten te voorkomen.

In de toelichting op artikel 6a Verleasen wordt de zin «Om verleasen ... tot en met verklaard» vervangen door: Om verleasen mogelijk te maken voor agrarische bedrijven als bedoeld in artikel 6, veertiende lid, is dat artikellid hier buiten toepassing verklaard.

In de toelichting op artikel 10 wordt voor de huidige tekst de volgende zin ingevoegd:

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

## **Artikel II**

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

*Gedeputeerde Staten van Gelderland*

*John Berends  
Commissaris van de Koning*

*Stijn van Wely  
Plv. secretaris*

*Gepubliceerd te Arnhem*

*Gedeputeerde Staten van Gelderland*

*J.C.G.M. Berends - Commissaris van de Koning*

*S. van Wely - Plv. secretaris*

## **Toelichting bij het besluit tot wijziging van de regeling**

### **Algemeen**

Bij uitspraak van 20 januari 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:71) is de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) ingegaan op de gevolgen van de wijziging van de vergunningplicht per 1 januari 2020 voor projecten die gebruik maken van intern salderen. Kort samengevat komt het erop neer dat projecten die met intern salderen niet tot een toename van stikstofdepositie leiden niet langer vergunningplichtig zijn op grond van de Wet natuurbescherming (Wnb). Dit betekent dat de beleidsregels over de toepassing van intern salderen niet langer kunnen worden gekoppeld aan een vergunningplicht. Al eerder besloten Gedeputeerde Staten om bepalingen uit de Beleidsregels intern en extern salderen over intern salderen buiten toepassing te laten bij aanvragen om een Wnb-vergunning. Met deze wijzigingsregeling worden de beleidsregels aangepast naar de gewijzigde situatie. Tegelijkertijd zijn enkele al langer wenselijke verbeteringen van de beleidsregels verwerkt, zoals een duidelijkere uitleg van de toets aan het Besluit emissiearme huisvesting.

## Artikelsgewijs

### Artikel I

#### *A (artikel 1)*

Het begrip "intern salderen" wordt in deze beleidsregels niet langer gedefinieerd bij de begripsbepalingen. Wel is in de algemene toelichting het verschil tussen intern en extern salderen beschreven. Omdat door het vervallen van de begripsbepaling de opsomming verschuift, wordt ook de verwijzing in de definitie "referentiesituatie" aangepast.

#### *D (artikel 5)*

Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling kan alleen bij een toename van de stikstofbelasting sprake zijn van een mogelijk significant negatief effect. Aangezien bij intern salderen de wijziging of uitbreiding van een project niet leidt tot een toename van stikstofdepositie ten opzichte van de referentiesituatie, is op grond van objectieve gegevens uitgesloten dat die wijziging significante gevolgen heeft. Per 1 januari 2020 geldt alleen nog een vergunningplicht voor projecten met mogelijk significant negatieve gevolgen voor een Natura 2000-gebied. Daarmee vervalt de mogelijkheid voor Gedeputeerde Staten om via beleidsregels voorwaarden te stellen aan een vergunningaanvraag voor intern salderen.

#### *E (artikel 6, leden 5, 7, 10, 11 en 14)*

In lid 5 is een nuance aangebracht voor een saldogevende partij die deelneemt aan de stoppersregeling Actieplan Ammoniak Veehouderij. Het deel van een bedrijf dat niet deelneemt aan de stoppersregeling mag ingezet worden voor extern salderen.

Lid 7 is verhelderd dat deze voorwaarde niet gaat over de toestemming en het bedrijf van de saldoontvanger, maar van de saldogever die betrokken is in een externe saldering. Bij een aanvraag waarin zowel intern als extern wordt gesaldeerd, kon de oude formulering zo geïnterpreteerd worden dat het intern gesaldeerde deel ook getoetst zou moeten worden op feitelijk gerealiseerde capaciteit. Een vergelijkbare verduidelijking is gedaan in lid 10 over het Besluit emissiearme huisvesting.

Het nieuwe lid 11 borgt dat ook de aangevraagde situatie wordt getoetst aan het Beh, indien van toepassing.

Lid 14 zet extern salderen voor zowel bedrijven met dier- en/of fosfaatrechten als voor agrarische bedrijven zonder deze rechten voorlopig on hold, totdat regels zijn ontwikkeld die de ongewenste effecten van extern salderen in ruimtelijk en maatschappelijk opzicht zijn vastgesteld.

#### *I (algemene en artikelsgewijze toelichting)*

Een deel van de algemene toelichting is geactualiseerd naar aanleiding van de uitspraak over de Logtsebaan. Het begrip "intern salderen" is toegelicht, om duidelijk te maken wat de afbakening daarvan is in relatie tot extern salderen.

In de toelichting op artikel 6 zaten verwijzingen naar de toelichting op artikel 5. Met het vervallen van artikel 5 is de toelichting op artikel 6 op die punten aangevuld. In de toelichting op het vierde lid van artikel 6 is daarnaast een verduidelijking opgenomen ten aanzien van bronmaatregelen.

Verder is de toelichting op het tiende lid aangepast vanwege onduidelijkheid over de interpretatie van de toets aan het Besluit emissiearme huisvesting (Beh). Er werd gedacht dat situaties die al lang geleden in milieuvergunningen zijn vastgelegd, teruggerekend moeten worden naar de eisen van het Beh. Dat is echter niet in overeenstemming met de bedoeling van de bepaling. Het is met name de bedoeling om bij in het verleden afgegeven natuurvergunningen, die aanvragers inzetten bij het salderen, te toetsen of de deze natuurvergunningen ook gerealiseerd konden worden volgens het Beh. Dit om te voorkomen dat initiatiefnemers stalsystemen voor het salderen inzetten die zij in het milieuspoor niet vergund kunnen krijgen vanwege strijdigheid met het Beh.

In de toelichting zijn verder technische aanpassingen verwerkt als gevolg van het invoegen van nieuwe onderdelen.