

Besluit van gedeputeerde staten van Zeeland houdende wijziging van de beleidsregels intern en extern salderen provincie Zeeland

Besluit van gedeputeerde staten van Zeeland van 29 juni 2021, kenmerk 58846, houdende wijziging van de beleidsregels 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 op 10 december 2019 de Beleidsregels intern en extern salderen hebben vastgesteld;
- Overwegende dat ontwikkelingen in de praktijk aanleiding geven om de beleidsregel aan te passen:

Besluiten de beleidsregels als volgt te wijzigen:

Artikel 1

A.

Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onderdeel c vervalt, onder verlettering van de onderdelen d tot en met p tot de onderdelen c tot en met o.
2. In onderdeel j (nieuw) wordt «sub q» steeds vervangen door «sub q».

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 komt te luiden: [vervallen]

De toelichting op artikel 5 komt te vervallen.

E.

Artikel 6 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het vijfde lid komt te luiden:
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.
2. In het zevende lid wordt na «in de toestemming» ingevoegd «van de saldogever».
3. In het tiende lid wordt «de N-emissie van een bedrijf» vervangen door: de N-emissie van het saldogevende bedrijf.
4. Onder vernummering van het elfde tot en met twaalfde lid tot twaalfde tot en met dertiende 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.

F.

De toelichting op artikel 6 wordt als volgt gewijzigd:

1. «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 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 (gedeelte) 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.

2. De toelichting op lid 5 komt als volgt te luiden:

Lid 5:

De stoppersregeling Actieplan Ammoniak is landelijk gedoogbeleid op grond van het Besluit emissiearme huisvesting. Vanwege de al langer lopende afspraken en de noodzaak van stikstofdalings 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.

3. «Lid 7:» tot en met «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.

4. De toelichting op lid 10 komt als volgt te luiden:

Lid 10:

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

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

Indien een toestemming als bedoeld in artikel 1, onderdeel I onder 2 (milieutoestemming) de referentiesituatie is, dan wordt beoordeeld of voor die locatie een geldende milieutoestemming aanwezig is die voldoet aan het Beh. Zo ja, dan is de toets aan het Beh op dit punt van de aanvraag

niet nodig. Zo nee, dan geldt dat de laatst verleende milieutoestemming teruggerekend wordt naar de toen geldende normen van het Beh.

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

5. 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.

6. In de toelichting op lid 13 (nieuw) vervalt de zinsnede «Zie toelichting bij artikel 5, lid 10, onderdeel c.».

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.

In de toelichting op artikel 11 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.

I.

In artikel 12 wordt «Beleidsregels intern en extern salderen» vervangen door «Beleidsregels salderen».

J.

In de toelichting onder Beleidsregels intern en extern salderen wordt de tekst 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 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.¹ Inmiddels is duidelijk dat projecten die met intern salderen niet tot een toename van stikstofdepositie leiden niet langer vergunningplichtig zijn.²

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

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

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.

Aldus vastgesteld in de vergadering van Gedeputeerde staten van Zeeland op 29 juni 2021.

Drs. J.M.M. Polman, voorzitter

A.W. Smit, secretaris

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

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