

Wijziging beleidsregels salderen in Gelderland

Gedeputeerde Staten van Gelderland

Gelet op

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

Overwegende dat

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

Deze beleidsregels bij wijziging van 11 mei 2021 zijn vernoemd tot Beleidsregels salderen in Gelderland

Door ontwikkelingen aanpassing en aanvulling van de beleidsregels noodzakelijk is,

Besluiten

Vast te stellen de volgende wijziging van de Beleidsregels salderen in Gelderland:

Bekendmaking van het besluit van 6 juli 2021- zaaknummer 2019-013422 tot wijziging van een regeling

Artikel I

A.

Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder verlettering van de onderdelen a en b tot c en d, van de onderdelen c tot en met j tot g tot en met n, van de onderdelen k tot en met n tot p tot en met s en van onderdeel o tot v worden de nieuwe onderdelen a, b, e, f, o, t en u ingevoegd luidende:
 - a. depositieruimte: in de stikstofbank opgenomen ruimte voor N-depositie op een relevant hexagoon in een Natura 2000-gebied;
 - b. doelgebonden depositiebank: voorziening gericht op het aan projecten of plannen kunnen toedelen van in deze bank aanwezige depositieruimte voor een bepaald doel;
 - e. microdepositiebank: voorziening gericht op het bij het verlenen van natuurvergunningen kunnen toedelen van in deze bank aanwezige depositieruimte aan microdeposities;
 - f. microdeposities: door een project veroorzaakte N-depositie van ten hoogste 0,05 mol stikstof per hectare per jaar;
 - o. stikstofbank: voorziening bestaande uit een microdepositiebank en eventuele doelgebonden depositiebanken waarin Gedeputeerde Staten vrijgemaakte en vrijgevallen depositieruimte kunnen vastleggen die ten behoeve van saldering kan worden gebruikt.
 - t. vrijgevallen depositieruimte: ruimte voor N-depositie die resteert als een bevoegd gezag via extern salderen een natuurvergunning verleent;
 - u. vrijgemaakte depositieruimte: ruimte voor N-depositie die voldoet aan de eisen voor extern salderen als bedoeld in artikel 6, eerste tot en met vijfde en zevende tot en met twaalfde lid, die afkomstig is uit mitigerende maatregelen die specifiek zijn getroffen voor het mogelijk maken van ontwikkelingen.
2. In onderdeel i (nieuw) wordt "mol per hectare per jaar" vervangen door "mol stikstof per hectare per jaar".
3. Onderdeel j (nieuw) komt te luiden:
 - j. referentiesituatie: toestemming als bedoeld in onderdeel q, onder 1°, 3° en 4°, of bij gebrek daaraan een op de Europese referentiedatum aanwezige toestemming als bedoeld in onderdeel q, onder 2° en 5°, waarbij de laagst toegestane depositie vanaf de referentiedatum geldt.
4. Onderdeel p (nieuw) komt te luiden:
 - p. SSRS: stikstofregistratiesysteem als bedoeld in paragraaf 2.1.2 van de Regeling natuurbescherming;

B

Van artikel 9 komt het opschrift te luiden:

Artikel 9 SSRS.

C

Onder vernummering van de artikelen 10 tot en met 12 tot artikel 13 tot en met 15, worden artikelen ingevoegd, die luiden:

Artikel 10 Stikstofbank

1. Gedeputeerde Staten van de gezamenlijke provincies dragen zorg voor de inrichting van de stikstofbank.
2. Onderhoud aan en beheer van de stikstofbank vinden plaats onder verantwoordelijkheid van Gedeputeerde Staten van de gezamenlijke provincies.

Artikel 11 Microdepositiebank

1. Gedeputeerde Staten delen alleen depositieruimte uit de microdepositiebank toe in een natuurvergunning als de boven de microdeposities benodigde ruimte op een andere wijze wordt vergund.
2. Gedeputeerde Staten van de provincies vullen gezamenlijk de microdepositiebank aan het begin van ieder kwartaal met vrijgevallen depositieruimte en kunnen deze dan aanvullen met vrijgemaakte depositieruimte.
3. Gedeputeerde Staten reserveren depositieruimte in de microdepositiebank op volgorde van binnenkomst van een volledige aanvraag voor zover alle daarvoor benodigde depositieruimte in de microdepositiebank beschikbaar is.
4. De beschikbare depositieruimte vermindert door het reserveren en toedelen van depositie aan projecten. De depositieruimte vermeerdert door de vulling, bedoeld in het tweede lid.
5. Op verzoek van een aanvrager kunnen Gedeputeerde Staten een volledige aanvraag waarvoor geen depositieruimte beschikbaar is eenmalig voor ten hoogste drie maanden aanhouden om gebruik te maken van de microdepositiebank.
6. Gedeputeerde Staten delen depositieruimte toe bij de verlening van een natuurvergunning.
7. Gedeputeerde Staten delen alleen depositieruimte toe voor zover zij is gereserveerd overeenkomstig het derde lid.
8. Een reservering vervalt bij de afwijzing of intrekking van een aanvraag om een natuurvergunning, waarna de hierbij betrokken depositieruimte opnieuw beschikbaar komt als vulling als bedoeld in het tweede lid.
9. Gedeputeerde Staten delen geen depositieruimte 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 12 Doelgebonden depositiebank

1. Binnen de stikstofbank kunnen Gedeputeerde Staten, al dan niet in samenwerking met andere bevoegde gezagen, doelgebonden depositiebanken instellen.
2. Gedeputeerde Staten nemen per doelgebonden depositiebank een instellingsbesluit, dat in ieder geval het volgende bevat:
 - a. het doel van de doelgebonden depositiebank;
 - b. voor zover dit niet reeds in deze beleidsregel is bepaald, de termijn waarbinnen de in de doelgebonden depositiebank geregistreerde ruimte uitgegeven wordt, en
 - c. voor zover dit niet reeds in deze beleidsregel is bepaald, de regels voor vulling en toedeling van depositieruimte.
3. De vulling van een doelgebonden depositiebank bestaat uit vrijgemaakte ruimte.
4. Depositieruimte is uitsluitend beschikbaar voor plannen of projecten gerelateerd aan het doel als bedoeld in het tweede lid, onder a.

Artikel II

De toelichting wordt als volgt gewijzigd.

A

In de algemene toelichting wordt onder 'Stikstofdaling via extern salderen' "Overigens ... tot en met daling" vervangen door:

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 stikstofbank en kan worden ingezet om in de nabije toekomst nieuwe ontwikkelingen mogelijk te maken door vergunningverlening.

Depositiedaling wordt met name bereikt door generieke bronmaatregelen (zie onder meer de Kamerbrief van 24 april 2020, kenmerk BPZ 20120075).

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 (uitspraak Raad van State van 18 april 2012, zaaknummer 201003985/1/A4).
- 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 (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 (uitspraak Raad van State van 13 november 2013, zaaknummers 201303243/1/R2, 201303324/1/R2, 201303514/1/R2 en 201303816/1/R2).

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 Raad van State van 13 november 2013, zaaknummers 201303243/1/R2, 201303324/1/R2, 201303514/1/R2 en 201303816/1/R2).
- 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 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 intrekkingbesluit worden bepaald dat dat besluit pas werking verkrijgt zodra de vergunning van kracht is geworden (uitspraak Raad van State van 29 juni 2016, zaaknummer 201502440/1/R2).
- 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 Raad van State van 29 mei 2019, zaaknummer 201506170/2).

B

De artikelsgewijze toelichting op artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. De toelichting op de onderdelen a, d, f, g, k en m worden geletterd naar sub c, sub h, sub j, sub k, sub q en sub r.
2. Sub a (nieuw) komt te luiden:
Sub a (depositieruimte)
Het in de stikstofbank opnemen van depositieruimte 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.
3. Na de vervallen toelichting op sub c, wordt een toelichting ingevoegd, die luidt:
Sub e (microdepositiebank)

Binnen de stikstofbank betreft de microdepositiebank een voorziening van de provincies die erop is gericht om depositieruimte aan natuurvergunningen te kunnen toedelen. De depositieruimte in deze microdepositiebank is afkomstig van vrijgevallen ruimte. Daarnaast kunnen de verschillende bevoegde gezagen de microdepositiebank vullen met vrijgemaakte depositieruimte.

Als Gedeputeerde Staten een aanvraag om een natuurvergunning ontvangen waarin de aanvrager verzoekt om toedelen van depositieruimte 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 depositieruimte is vrijgevallen, of welk bevoegd gezag vrijgemaakte ruimte heeft ingebracht. Er is in zoverre sprake van een collectieve voorziening.

4. Sub o komt te luiden:
Sub o (stikstofbank)
De stikstofbank is een stikstofregistratiesysteem met als functie het mogelijk maken van salderen met stikstofruimte. In het systeem kunnen Gedeputeerde Staten depositieruimte opnemen (vulling) die zowel uit vrijgemaakte als uit vrijgevallen ruimte kan bestaan. Of depositieruimte in de microdepositiebank of in de doelgebonden depositiebank wordt opgenomen, is afhankelijk van de instellingsbesluiten die Gedeputeerde Staten hierover nemen.
5. Na de toelichting op sub r wordt een toelichting ingevoegd, die luidt:
Sub t (vrijgevallen depositieruimte)
Vrijgevallen depositieruimte 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 gesaldeerd wordt dan nodig is. Het eindresultaat, de aan de saldo-ontvanger verleende natuurvergunning, is bepalend voor de hoeveelheid overblijvende ruimte. Die (na de 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 Wnb-vergunning hebben verleend. Gedeputeerde Staten bepalen de vrijgevallen ruimte aan de hand van de verleende natuurvergunning en de AERIUS-verschilberekeningen die daarvan onderdeel uitmaken.

Sub u (vrijgemaakte depositieruimte)
Vrijgemaakte depositieruimte 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 gesaldeerd met een afname van stikstofdepositie, bijvoorbeeld door een ingetrokken toestemming. Extern salderen en salderen via de stikstofbank zijn binnen de Wnb-vergunningverlening beide te duiden als een maatregel ter mitigatie van de effecten van het project. De wijze waarop het benodigde saldo wordt verkregen verschilt wel. In de stikstofbank wordt bijvoorbeeld niet gesaldeerd met het intrekken van toestemmingen, maar met de door die intrekking vrijgemaakte depositieruimte. De relevante eisen uit artikel 6 (extern salderen) worden toegepast op de depositieruimte 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, van de Habitatrichtlijn en de afroming met 30%.

C
Artikel 9, aanhef, wordt gewijzigd in SSRS

D
De artikelsgewijze toelichting op artikel 10 komt te luiden:

Artikel 10 Stikstofbank

lid 1-2: Stikstofbank is de nieuwe naam voor het eerder ingestelde Regionaal Stikstofregistratiesysteem (RSRS). In deze Beleidsregels is vastgelegd dat Gedeputeerde Staten van de provincies de stikstofbank gezamenlijk inrichten, onderhouden en beheren (of dit onder hun verantwoordelijkheid laten doen). Dit betekent onder meer dat Gedeputeerde Staten de vrijgemaakte en vrijgevallen ruimte die bestemd is voor opname in de stikstofbank daarin vastleggen. Dit biedt Gedeputeerde Staten de mogelijkheid om deze ruimte later weer uit te geven. Dit doen zij via de microdepositiebank en/of de doelgebonden depositiebank. Vrijgevallen depositieruimte wordt opgenomen in de microdepositiebank. Of vrijgemaakte depositieruimte in de microdepositiebank of in de doelgebonden depositiebank is opgenomen, is afhankelijk van de instellingsbesluiten van Gedeputeerde Staten.

Zowel bij vrijgemaakte als bij vrijgevallen depositieruimte nemen Gedeputeerde Staten alleen depositieruimte op in de stikstofbank indien de maatregelen waardoor deze ontstaan voldoen aan de eisen

van de Habitatrichtlijn. Voor het intrekken van toestemmingen geldt bijvoorbeeld dat deze waren vergund op de referentiedatum en die ook nog aanwezig waren of konden zijn tot het moment van intrekking van de relevante vergunning of het sluiten van de overeenkomst over de inzet van de stikstofdepositie ten behoeve van het saldo-ontvangende bedrijf. In algemene zin geldt dat Gedeputeerde Staten ervoor zorgdragen dat de stikstofbank voldoet aan de voorwaarden die onder meer in de jurisprudentie aan stikstofdepositiebanken zijn gesteld. Hiermee waarborgen zij het mitigerende karakter van saldering via de stikstofbank.

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft geoordeeld dat tussen de intrekking van een vergunning en de beschikbaarstelling van depositieruimte ten behoeve van saldering een directe samenhang kan worden aangenomen bij vergunningen die zijn ingetrokken ten behoeve van de opname in de depositiebank. Deze samenhang is aanwezig bij vergunningen die zijn ingetrokken ná de datum van (het concrete voornemen tot) instelling van de depositiebank. Voor de toepassing van deze Beleidsregels geldt hetzelfde voor ruimte die na deze datum is vrijgevallen..

GS hebben bij besluit van 9 februari 2021 (gepubliceerd in het Provinciaal Blad 2021 nr 1119) een regionaal systeem ingesteld voor het inboeken en uitgeven van stikstofdepositieruimte. Met dit besluit is het mogelijk om stikstofdepositieruimte die na 9 februari 2021 wordt verkregen (door beëindiging van stikstof emitterende activiteiten, door innovatie of anderszins) in het registratiesysteem op te nemen. Voor dit systeem wordt gebruik gemaakt van de bestaande AERIUS faciliteiten voor berekening en registratie. Hierover zijn afspraken gemaakt met de beheerder van AERIUS, het RIVM.

NB: om de terminologie uit dit instellingsbesluit in lijn te brengen met deze regeling, wordt het instellingsbesluit tegelijkertijd met de vaststelling van deze regeling gewijzigd.

E

Na de artikelsgewijze toelichting op artikel 10 vervalt de huidige tekst en wordt een toelichting ingevoegd, die luidt:

Artikel 11 (Microdepositiebank)

Lid 1-4: Depositieruimte is beschikbaar voor een project met depositie-effecten. De beschikbare depositieruimte is de in de microdepositiebank opgenomen depositieruimte voor een relevant hexagoon. De ruimte is beschikbaar op alle relevante hexagonalen 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 hexagonalen van een project buiten de microdepositiebank worden opgelost, bijvoorbeeld door salderen, een ecologische onderbouw, 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 daadwerkelijk depositieruimte beschikbaar is. Depositieruimte die niet is gereserveerd of toegedeeld, is beschikbaar. Als een aanvraag, inclusief de daarvoor uit de microdepositiebank benodigde depositieruimte, wat betreft de benodigde depositieruimte 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 9: 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 op een andere wijze gelegaliseerd.

Artikel 12 (Doelgebonden depositiebank)

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).

In het instellingbesluit dat Gedeputeerde Staten nemen, kunnen zij regels over inhoudelijke criteria voor toedeling van de depositieruimte opnemen. Regels over toedeling en vulling kunnen ook in de beleidsregels worden opgenomen.

Artikel 13 Hardheidsclausule

Gedeputeerde Staten kijken, in overeenstemming met artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht, in individuele gevallen van deze beleidsregels af, wanneer onverkorte toepassing ervan voor een of meer belanghebbenden gevolgen heeft die onevenredig zijn in verhouding tot de met deze beleidsregels

te dienen doelen en de afwijking zo min mogelijk afbreuk doet aan het doel om N-depositie of te reduceren.

Artikel III Inwerkingtreding

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

Gepubliceerd te Arnhem

Gedeputeerde Staten van Gelderland

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

S. van Wely - plv. secretaris