

Regeling van Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Brabant van 24 januari 2023 tot wijziging van de Beleidsregel natuurbescherming Noord-Brabant in verband met het wijzigen van de beleidsregels salderen (Zeventiende wijziging Beleidsregel natuurbescherming Noord-Brabant)

Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant;

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

Overwegende dat het wenselijk is de Beleidsregel natuurbescherming Noord-Brabant te wijzigen in verband met het wijzigen van de beleidsregels salderen;

Besluiten vast te stellen de volgende regeling:

Artikel I Wijziging Beleidsregel natuurbescherming Noord-Brabant

Enig artikel

Paragraaf 2 van de Beleidsregel natuurbescherming Noord-Brabant komt te luiden:

§ 2 Salderen

Artikel 2.1 Begripsbepalingen

In deze paragraaf wordt verstaan onder:

- *depositieruimte*: in de stikstofbank opgenomen ruimte voor N-depositie op een relevant hexagoon in een Natura 2000-gebied;
- *doelgebonden depositiebank*: voorziening gericht op het aan projecten of plannen kunnen toedelen van in deze bank aanwezige depositieruimte voor een bepaald doel;
- *extern salderen*: salderen met één of meer activiteiten buiten de begrenzing van één project of locatie ten behoeve van de verlening van een natuurvergunning;
- *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);
- *IOV*: Interim omgevingsverordening Noord-Brabant;
- *microdepositiebank*: voorziening gericht op het bij het verlenen van natuurvergunningen kunnen toedelen van in deze bank aanwezige depositieruimte aan microdeposities;
- *microdeposities*: door een project veroorzaakte N-depositie van ten hoogste 0,05 mol stikstof per hectare per jaar;
- *natuurvergunning*: vergunning op grond van artikel 2.7, tweede lid, van de Wet of een verklaring van geen bedenkingen voor het verlenen van 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;
- *N-depositie*: neerslaan van stikstofverbindingen uit de lucht op een oppervlakte, uitgedrukt in mol stikstof per hectare per jaar;
- *N-emissie*: stikstofverbindingen die direct of indirect vanuit een bron in de lucht worden gebracht;
- *referentiesituatie*: toestemming als bedoeld in het begrip "toestemming", onder a, c of d, of bij gebrek daaraan een op de Europese referentiedatum aanwezige toestemming als bedoeld in het begrip "toestemming", onder b of e waarbij de laagst toegestane depositie vanaf de referentiedatum geldt;
- *relevant hexagoon*: hexagoon waarbinnen een voor stikstof gevoelig natuurlijk habitat of habitat voor soorten voorkomt, en waarbij tevens sprake is van een overbelasting of een naderende overbelasting van N-depositie vanaf 70 mol per hectare, per jaar onder de kritische depositiewaarde;
- *salderen*: inzetten van een activiteit met N-emissie op grond van een toestemming in de referentiesituatie ten behoeve van de verlening van een natuurvergunning voor een nieuw of gewijzigd project, waarbij deze toestemming geheel of gedeeltelijk wordt ingetrokken of gewijzigd zodat de N-depositie op alle relevante hexagonen niet toeneemt ten opzichte van de referentiesituatie;
- *saldogevende activiteit*: een toestemming die, in geval van extern salderen, wordt ingetrokken en, in geval van verleasen, tijdelijk buiten gebruik wordt gesteld ten gunste van de saldo-ontvangende activiteit;
- *saldo-ontvangende activiteit*: aangevraagde activiteit waarbij gebruik wordt gemaakt van extern salderen;
- *SSRS*: stikstofregistratiesysteem als bedoeld in paragraaf 2.1.2 van de Regeling natuurbescherming;

- *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;
- *toestemming*:
 - 1°. onherroepelijke vigerende natuurvergunning;
 - 2°. onherroepelijke vigerende vergunning dan wel geldende melding op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht onderdeel milieu, de Wet milieubeheer of de Hinderwet;
 - 3°. activiteit waarvoor geen natuurvergunningsplicht was opgenomen, maar die wel voldoet aan artikel 2.8 van de Wet;
 - 4°. activiteit die onder artikel 9.4, achtste lid, van de Wet natuurbescherming valt; of
 - 5°. activiteit die op de Europese referentiedatum was toegestaan en die sindsdien onafgebroken aanwezig is geweest;
- *veehouderij*: agrarisch bedrijf gericht op het fokken, mesten en houden van runderen, varkens, schapen, geiten, pluimvee en tamme konijnen;
- *verleasen*: extern salderen waarbij de feitelijk gerealiseerde capaciteit van de saldogevende activiteit tijdelijk geheel of gedeeltelijk aantoonbaar buiten gebruik wordt gesteld, ten behoeve van de verlening van een natuurvergunning voor een tijdelijke depositie gedurende een beperkte vooraf afgebakende periode;
- *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);
- *vrijgemaakte depositieruimte*: ruimte voor N-depositie die voldoet aan de eisen voor extern salderen, bedoeld in artikel 2.7, eerste tot en met vijfde lid en zevende tot en met elfde lid, van deze Beleidsregel, en die afkomstig is uit mitigerende maatregelen die specifiek zijn getroffen voor het mogelijk maken van ontwikkelingen;
- *vrijgevallen depositieruimte*: ruimte voor N-depositie die resteert als een bevoegd gezag via extern salderen een natuurvergunning verleent;
- *Wet*: Wet van 16 december 2015, houdende regels ter bescherming van de natuur Wet natuurbescherming.

Artikel 2.2 Toepassingsbereik

Gedeputeerde Staten hanteren deze beleidsregels bij het beoordelen van een aanvraag om een natuurvergunning waarbij gebruik is gemaakt van salderen voor projecten die een effect kunnen hebben op N-depositie op relevante hexagonen in Natura 2000-gebieden en het daarvoor in te stellen instrumentarium.

Artikel 2.3 Natuurvergunning

Gedeputeerde Staten verlenen een natuurvergunning in gevallen waarin bij de aanvraag gebruik is gemaakt van extern salderen uitsluitend indien wordt voldaan aan de in deze beleidsregels opgenomen voorwaarden.

Artikel 2.4 Referentiedata

Gedeputeerde Staten hanteren bij de beoordeling van aanvragen als bedoeld in artikel 2.2, de in artikel 1.2 opgenomen referentiedata.

Artikel 2.5 Rekenmodel

1. Gedeputeerde Staten gaan 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. Voor zover de aanvraag betrekking heeft op onderdelen die buiten het toepassingsbereik van de AERIUS Calculator vallen, kunnen Gedeputeerde Staten op deze onderdelen om aanvullende berekeningen verzoeken.

Artikel 2.6 Voorwaarden intern salderen

[vervallen]

Artikel 2.7 Voorwaarden extern salderen

1. 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.
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 intrekking 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 realisatie van een project is vereist.

3. Gedeputeerde Staten betrekken een toestemming die niet kan worden ingetrokken uitsluitend bij de beoordeling van de aanvraag, indien de feitelijke uitvoering van de activiteit wordt beëindigd voordat deze activiteit wordt ingezet voor salderen.
4. Gedeputeerde Staten betrekken bij de beoordeling van de aanvraag voor extern salderen uitsluitend de N-emissie van de saldogevende 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 saldogevend bedrijf voor dat deel van een bedrijf dat ofwel deelnam aan de stoppersregeling Actieplan Ammoniak Veehouderij ofwel aan de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen.
6. Gedeputeerde Staten ontvangen van het voornemen tot extern salderen van de saldo-ontvanger voorafgaand aan de aanvraag een melding met de gegevens van de saldo-ontvangende activiteit en saldogevende activiteit.
7. Bij het beoordelen van een aanvraag hanteren Gedeputeerde Staten als uitgangspunt dat alleen gebruik wordt gemaakt van de in de toestemming opgenomen N-emissie in de referentiesituatie, voor zover de capaciteit aantoonbaar feitelijk is gerealiseerd.
8. Bij de beoordeling van de feitelijk gerealiseerde capaciteit, bedoeld in het zevende lid, gaan Gedeputeerde Staten uit van de op het moment van intrekking of wijziging van de toestemming of het sluiten van een overeenkomst op grond van een toestemming volledig opgerichte installaties en gebouwen, of gerealiseerde infrastructuur en overige voorzieningen die noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van de activiteit.
9. Gedeputeerde Staten verlenen een natuurvergunning eerst nadat de niet-gerealiseerde capaciteit van de saldogever op diens verzoek is ingetrokken.
10. Gedeputeerde Staten gaan bij het berekenen van de N-emissie van het saldogevende bedrijf in de referentiesituatie op basis van feitelijke gerealiseerde capaciteit uit van:
 - a. ten hoogste de emissie die is toegestaan op grond van bijlage 2 van de IOV per huisvestingsstelsel van een veehouderij dan wel gemiddeld op bedrijfsniveau.
 - b. Tot 1 januari 2024 ten hoogste de emissie die is toegestaan op grond van het actuele Besluit emissiearme huisvesting indien een bedrijf in één keer volledig stopt, blijkend uit een besluit dat vóór deze datum is genomen op een compleet verzoek om de toestemming voor de gehele veehouderij in te trekken, waarbij eenmalig maximaal 15% van de totale ammoniakemissies uit de betrokken dierenverblijven kan worden behouden op dezelfde bedrijfslocatie.
11. Bij het beoordelen van een aanvraag om een natuurvergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wet waarvoor geldt dat de stalemissie-eisen uit de IOV van toepassing zijn op de realisatie van dat project, gaan Gedeputeerde Staten voor dat project uit van ten hoogste de emissie die is toegestaan op grond van de IOV.
12. Bij de verlening van een natuurvergunning wordt 60% van de N-depositie van de feitelijk gerealiseerde capaciteit, zoals bedoeld in lid 7 en 8, van de saldogevende activiteit betrokken. Indien de N-emissie in de referentiesituatie van de betreffende saldogever, zoals bedoeld in lid 2 en 11, lager is dan de N-emissie van de feitelijk gerealiseerde capaciteit, wordt van deze lagere N-emissie 60% betrokken bij verlening van een natuurvergunning.
13. In afwijking van het twaalfde lid kan tot 100% van de N-emissie van de saldogevende activiteit bij de verlening van een natuurvergunning betrokken worden, indien het project noodzakelijk is ten behoeve van de realisatie van de doelen in een Natura 2000-gebied.

Artikel 2.7a Voorwaarden verlezen

1. Artikel 2.7 is van overeenkomstige toepassing op verlezen, met uitzondering van het eerste, derde en negende lid.
2. Voor tijdelijke deposities van ten hoogste twee jaar kunnen Gedeputeerde Staten een natuurvergunning verlenen met gebruikmaking van verlezen.
3. Gedeputeerde Staten kunnen de termijn, bedoeld in het tweede lid, verlengen indien zij dat voor het project noodzakelijk achten.
4. Er bestaat een directe samenhang tussen de tijdelijke buitengebruikstelling van de toestemming voor de saldogevende activiteit en de verlening van de natuurvergunning voor de tijdelijke saldo-ontvangende activiteit.
5. Een aanvraag waarbij gebruik wordt gemaakt van verlezen, gaat vergezeld van een afschrift van een getekende overeenkomst tussen saldogever en saldo-ontvanger waarin:
 - a. de tijdelijke buitengebruikstelling van de saldogevende activiteit wordt gewaarborgd gedurende de looptijd van de natuurvergunning voor de tijdelijke saldo-ontvangende activiteit; en
 - b. saldogever verklaart in te stemmen met een tijdelijke beperking van zijn toestemming

6. Gedeputeerde Staten nemen het voorschrift op dat de saldo-ontvangende activiteit slechts mag plaatsvinden binnen de looptijd van de natuurvergunning en dat de start- en gereedmelding van deze periode door de saldo-ontvanger moet worden gemeld aan het bevoegd gezag.
7. Gedeputeerde Staten nemen het voorschrift op dat de natuurvergunning niet eerder in gebruik mag worden genomen dan nadat de saldo-ontvanger bij het bevoegd gezag heeft gemeld dat de saldogevende activiteit is gestaakt.

Artikel 2.8 Plannen

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

Artikel 2.9 Realisatietermijn

Gedeputeerde Staten nemen in een natuurvergunning het voorschrift op dat de activiteit waarvoor de natuurvergunning is verleend binnen drie jaar na het onherroepelijk worden van de natuurvergunning moet worden gerealiseerd.

Artikel 2.10 SSRS

1. Gedeputeerde Staten reserveren in het SSRS 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 SSRS.
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 SSRS.

Artikel 2.11 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 2.12 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 vermeerdt 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 2.13 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. de termijn waarbinnen de in de doelgebonden depositiebank geregistreerde ruimte uitgegeven wordt;
 - c. de regels voor vulling en toedeling van depositieruimte;
 - d. voor zover dit niet reeds in deze beleidsregel is bepaald, de termijn waarbinnen de in de doelgebonden depositiebank geregistreerde ruimte uitgegeven wordt, en
 - e. 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 2.14 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 te reduceren.

Artikel II Overgangsrecht

Op aanvragen om een natuurvergunning, als bedoeld in artikel 2.1, die zijn ingediend voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze regeling en waarop nog niet onherroepelijk is beslist, blijft artikel 2.7, twaalfde lid, van de beleidsregel natuurbescherming, zoals dat luidde de dag voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van deze regeling, van toepassing.

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.

's-Hertogenbosch, 7 februari 2023

Gedeputeerde Staten voornoemd,

*de voorzitter,
mr. I.R. Adema*

*de secretaris,
drs. P.J. Buijtels*

Toelichting behorende bij de Zeventiende wijziging Beleidsregel natuurbescherming Noord-Brabant

I. Algemeen

Op 29 mei 2019 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (verder: de Afdeling) uitspraak gedaan over het Programma Aanpak Stikstof¹. 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. Naar aanleiding van de uitspraak over het PAS zijn deze beleidsregels opgesteld. Het doel van de beleidsregels is het kunnen verlenen van natuurtoestemmingen waarbij stijging van depositie wordt voorkomen, terwijl daling realiseren primair een zaak is van de gebiedsgerichte aanpak en de te treffen bronmaatregelen.

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 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. Inmiddels is duidelijk dat projecten die met intern salderen niet tot een

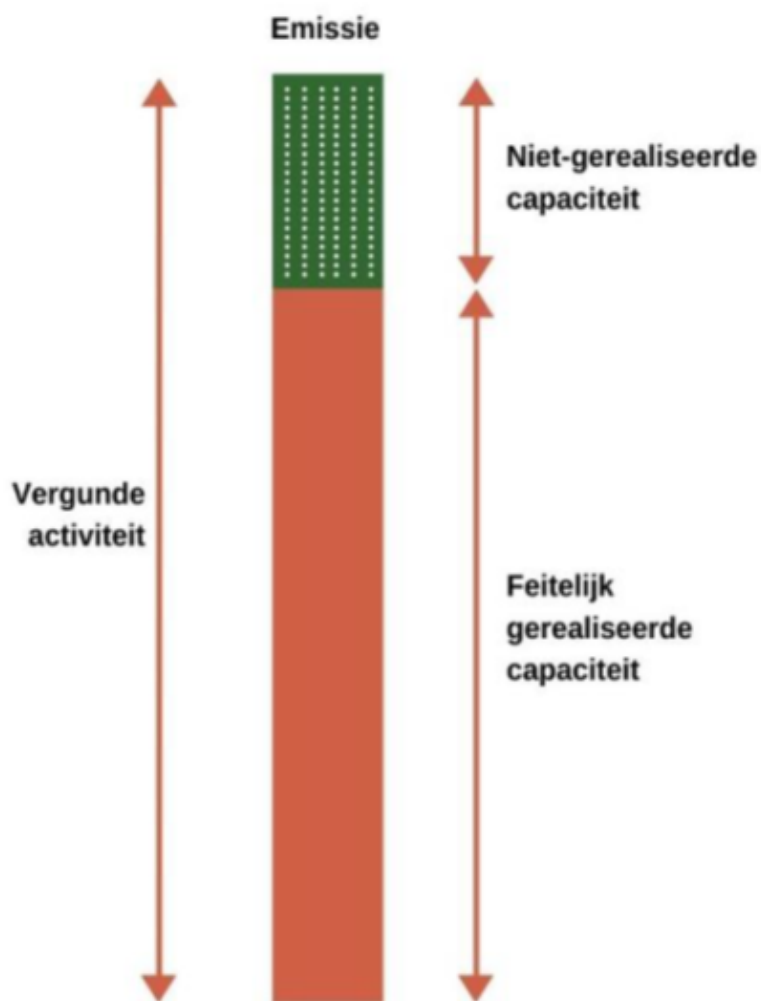
1) ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603.

toename van stikstofdepositie leiden niet langer vergunningplichtig zijn. Dit volgt uit de Logtsebaan uitspraak van de Raad van State² en het vervallen van de verslechteringsvergunning op 1 januari 2020.

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.

Salderen met feitelijk gerealiseerde capaciteit

Uitgangspunt is dat uitsluitend gesaldeerd mag worden met feitelijk gerealiseerde capaciteit. Door uit te gaan van de feitelijk gerealiseerde capaciteit kan de niet-gerealiseerde capaciteit niet betrokken worden bij aanvragen met salderen. Zo wordt voorkomen dat het alsnog benutten van deze capaciteit leidt tot een feitelijke stijging van depositie.



Figuur 1: Schematische weergave feitelijk gerealiseerde capaciteit

Afoming bij extern salderen

Afoming is noodzakelijk om feitelijke depositiestijgingen te voorkomen. Daarom is in deze beleidsregels bepaald dat de saldo-ontvanger bij extern salderen 70% van de verkregen stikstofdepositie kan benutten.

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 stikstofbanken kan worden ingezet om in de nabije toekomst

2) ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:69, ECLI:NL:RVS:2021:70, ECLI:NL:RVS:2021:71.

nieuwe ontwikkelingen mogelijk te maken door vergunningverlening. Depositiedaling wordt met name bereikt door de gebiedsgerichte aanpak en de generieke bronmaatregelen.³

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.⁴
- 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.⁵ 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.⁶

- 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 realisatie van een project is vereist.⁷
- 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.⁸
- 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 2018.⁹

II. Artikelsgewijs

Enig artikel

Artikel 2.1 Begripsbepalingen

- *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) Zie onder meer de Kamerbrief van 24 april 2020, kenmerk BPZ 20120075.

4) ABRvS 18 april 2021, ECLI:NL:RVS:2012:BW3056.

5) ABRvS 13 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:193.

6) ABRvS 29 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2015:1818 en ECLI:NL:RVS:2016:1819.

7) ABRvS 13 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1931.

8) ABRvS 29 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1818.

9) ABRvS29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604.

- *extern salderen*

Bij extern salderen vinden de saldogevende activiteit en de saldo-ontvangende activiteit op verschillende locaties plaats. Het gaat hierbij om verschillende projecten of plannen.

Externe saldering wordt aangemerkt als een mitigerende of beschermende maatregel in de zin van artikel 6, lid 3 Habitatrichtlijn en moet dus plaatsvinden in het kader van een passende beoordeling.

- *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.

N-emissie

Bij de term 'stikstofverbinding' gaat het om zogenoemd reactief stikstof. Hieronder vallen onder andere stikstofoxiden (NOx), ammoniak (NH3) en ureum. Stikstofgas (N2), waaruit het grootste deel van onze lucht bestaat is inert en valt hier niet onder.

- *referentiesituatie*

De referentiesituatie wordt bepaald in samenhang met het begrip 'toestemming' en de Europese referentiedatum.

Bij gebrek aan een natuurvergunning is een toestemming op de Europese referentiedatum het uitgangspunt voor het bepalen van de referentiesituatie. In de jurisprudentie is echter bepaald dat als de depositie na de Europese referentiedatum publiekrechtelijk is beperkt, die lagere depositie de uitgangssituatie is. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer een op de referentiedatum geldende toestemming nadien is vervangen door een milieuvergunning.

De Europese referentiedata volgen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn en vaste jurisprudentie en zijn als volgt:

1. voor gebieden ter uitvoering van de Habitatrichtlijn:
 - 7 december 2004; of
 - 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;
2. voor gebieden ter uitvoering van de Vogelrichtlijn:
 - 10 juni 1994; of
 - de datum waarop het desbetreffende gebied is aangewezen, voor zover die aanwijzing heeft plaatsgevonden na 10 juni 1994.

Een complete lijst van de te hanteren referentiedata per Natura 2000-gebied is te vinden op de website van BIJ12.

Een toestemming is verleend voor een bepaalde activiteit (die een bepaalde N-emissie en N-depositie tot gevolg heeft) en niet voor een bepaalde hoeveelheid N-emissie of N-depositie. Bij het berekenen van de depositie in de referentiesituatie moet altijd worden uitgegaan van actuele kengetallen.

- *relevant hexagoon*

De marge van 70 mol/ha/jaar ten opzichte van de kritische depositiewaarde komt ongeveer overeen met 1 kg N/ha/jaar. Deze hexagonalen waarbij de Kritische Depositie Waarde wordt benaderd maar niet is overschreden worden meegenomen bij de berekeningen. Dit om een overschrijding in de toekomst te voorkomen en om aan te sluiten bij het voorzorgsprincipe uit de Habitatrichtlijn.

- *stikstofbank*

De stikstofbank is een stikstofregistratiesysteem dat salderen met vulling mogelijk maakt. 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.

- *toestemming*

3°: Onder activiteiten die voldoen aan artikel 2.8 van de Wet vallen onder andere tracébesluiten en kavelbesluiten in de zin van de Wet windenergie op zee. Hiervoor geldt een vrijstelling van de vergunningplicht op grond van de Wet, maar is wel een passende beoordeling gemaakt.

4°: Voor het project is weliswaar geen natuurvergunning verleend maar er is wel een richtlijnconforme beoordeling uitgevoerd.

5°: Een toestemming kan ook zijn een toestemming naar nationaal recht die is verleend voordat de Habitatrichtlijn in werking trad voor het betrokken gebied. Uit recente jurisprudentie¹⁰ blijkt dat ook toestemming op grond van algemene regelgeving de betrokken toestemming kan zijn. Logischerwijs mogen dergelijke activiteiten betrokken worden bij salderen. Om als referentiesituatie te kunnen dienen, is uiteraard wel van belang dat het project ongewijzigd is voortgezet en de toegestane depositie niet is beperkt.

- *verleasen*

Verleasen is alleen mogelijk bij een tijdelijke stikstofdepositie. Daarin onderscheidt verleasen zich van regulier extern salderen.

- *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 gesalderd 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 gesalderd 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 afroaming met 30%.

- *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 gesalderd wordt dan nodig is. Het eindresultaat, de aan de saldo-ontvanger verleende natuurvergunning, is bepalend voor de hoeveelheid overblijvende ruimte. Die (na de afroaming 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.

Artikel 2.3 Natuurvergunningen

Bij een aanvraag om een natuurvergunning kunnen verschillende maatregelen worden ingezet. In geval van extern salderen, zal in veel gevallen ook sprake zijn van intern salderen. Ook is het mogelijk dat salderen gecombineerd wordt met een ecologische beoordeling of een ADC-toets. In alle gevallen waarbij salderen onderdeel uitmaakt van de aanvraag, zijn deze beleidsregels van toepassing. In aanvragen waarbij meerdere instrumenten in combinatie met elkaar worden toegepast, kan het voorkomen dat na toepassen van salderen (intern, extern of beiden) nog op een aantal hexagonen een toename van de depositie optreedt. Er kan dan aanvullend een ecologische passende beoordeling of ADC-toets uitgevoerd worden.

Artikel 2.5 Rekenmodel

Eerste lid

¹⁰ JABRS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604, r.o. 22.4

De in de Regeling natuurbescherming opgenomen vigerende versie van AERIUS Calculator dient gebruikt te worden als rekenmodel. Indien binnen het project sprake is van meerdere berekeningen, dient hiervoor deze versie te worden gehanteerd. Deze versie wordt tevens gebruikt tijdens de beoordeling van de aanvraag.

Artikel 2.7 Voorwaarden extern salderen

Eerste lid

De directe samenhang kan blijken uit een overeenkomst tussen partijen waarin is opgenomen dat de toestemming (deels) wordt ingetrokken ten gunste van de saldo-ontvangende activiteit.

Tweede lid

Om ingezet te kunnen worden voor externe saldering moeten de salderingsactiviteiten legaal zijn. De voorwaarde dat hervatting van de activiteit mogelijk moet zijn zonder dat daarvoor een (nieuwe) natuurvergunning voor de realisatie van een project is vereist volgt uit jurisprudentie over extern salderen (zie overzicht jurisprudentie aan einde van toelichting, vierde punt). Hiermee wordt voorkomen dat (delen van) een toestemming worden ingezet voor salderen terwijl die rechten al vervallen zijn, omdat ze bijvoorbeeld al eerder zijn ingezet voor saldering. De beleidsregels halen deze jurisprudentie aan en voegen toe dat hervatting mogelijk moet zijn zonder een omgevingsvergunning, onderdeel bouwen. Dit voorkomt salderen met activiteiten in gebouwen die al langere tijd een andere functie hebben dan waarvoor een toestemming is verleend en alleen met vergunningplichtige verbouwing weer in gebruik genomen zouden kunnen worden.

Derde lid

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.

Vierde lid

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. Dit kunnen maatregelen zijn die in het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering zijn opgenomen ter uitvoering van de gelijknamige Wet. Uit de regeling behorende bij de maatregel blijkt in welk kader deze maatregel is getroffen en of met de vrijgemaakte ruimte mag worden gesaldeerd.

Vijfde lid

De stoppersregeling Actieplan Ammoniak was landelijk gedoogbeleid op grond van het Besluit emissiearme 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). Er mag nog wel gesaldeerd worden met het deel van het bedrijf dat niet gestopt is en voldoet aan het Besluit emissiearme huisvesting.

Een bedrijf dat meedeed 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-emissie te behouden ten behoeve van extern salderen.

Deze 2 regelingen worden hier specifiek genoemd omdat in deze regelingen nog niet was opgenomen of met de vrijgemaakte ruimte gesaldeerd mag worden. In nieuwe regelingen gebeurt dit wel zoals beschreven in de toelichting van artikel 6 lid 4.

Zesde lid

Om zicht te houden op de aanvragen die ingediend gaan worden met gebruikmaking van extern salderen willen Gedeputeerde Staten vooraf een melding ontvangen van de voorgenomen saldering. Deze melding dient de gegevens te bevatten van zowel de saldogever, de saldo-ontvanger en de N-emissies en N-deposities die bij de voorgenomen externe saldering zijn betrokken.

Zevende en achtste lid

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.

De in lid 8 bedoelde overeenkomst volgt uit jurisprudentie en ziet niet alleen toe op de overeenkomst tussen de saldogever en saldonemer. Het kan bijvoorbeeld ook een anterieure overeenkomst zijn tussen de gemeente en de saldonemer. Het doel hiervan is om aan te tonen dat op het moment dat de saldering plaatsvindt, de activiteit van de saldogever nog in werking is of kan zijn zoals beschreven in artikel 6 lid 2.

Negende lid

Deze intrekking op verzoek van de saldogever is noodzakelijk om te voorkomen dat de saldogevende partij alsnog het niet-gerealiseerde deel van zijn toestemming kan benutten, en daardoor een stijging van de depositie kan optreden. De intrekking van het toestemmingsbesluit van de saldogevende activiteit wordt in een afzonderlijke beschikking in samenhang met de saldo-ontvangende activiteit opgesteld.

Tiende lid

Onder a:

Het uitgangspunt voor het berekenen van de N-emissie is dat het saldo waarmee extern gesaldeerd wordt, gecorrigeerd wordt op grond van de stalemissie-eisen van de Interim omgevingsverordening (IOV). Dit omdat de maatregelen in het kader van de IOV passende maatregelen zijn in het kader van de instandhoudingsdoelstellingen. Conform artikel 2.66 eerste lid van de IOV geldt hierbij dat gecorrigeerd wordt naar het gemiddelde op bedrijfslocatieniveau ofwel het totaal, waarbij elk huisvestingssysteem dat in werking is, voldoet.

Onder b:

Voor bedrijven die aangeven vóór 1 januari 2024 in één keer te willen stoppen wordt de emissie zoals toegestaan in het Besluit emissiearme huisvesting (Beh) als uitgangspunt voor het berekenen van de referentiesituatie gehanteerd.

In de beleidsregel is een koppeling gelegd met het 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 milieubeheer 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. Centraal hierbij staat de vraag: 'Kon de verleende natuurvergunning gerealiseerd worden op basis van de toen geldende normen van het Beh?'

Indien een toestemming als bedoeld in artikel 2.1, bepaling toestemming onder b (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.

Na 1 januari 2024 geldt bijlage 2 van de IOV als uitgangspunt. In één keer stoppen betekent dat de ondernemer een verzoek tot intrekking indient van de toestemming die de referentiesituatie bepaalt. Hierbij wordt aangegeven naar wie het totale saldo gaat, aangevuld met overeenkomst(en) en verdeling tussen saldogever en saldonemer(s).

Voor ondernemers die aangeven dat zij vóór 1 januari 2024 willen stoppen met de activiteit van het houden van vee (en hiertoe een verzoek tot intrekking van de vergunning met bijbehorende en overeenkomst(en) aanleveren) geldt dat zij, wanneer zij een doorstart willen maken door op de locatie middels een andere bedrijfsvorm dan wel hobbymatig activiteiten te gaan ontplooiën waarbij stikstof

vrijkomt, hiervoor de mogelijkheid krijgen middels een gedeeltelijke intrekking. Hiervoor is de mogelijkheid om eenmalig een beperkt deel van de N-depositie (maximaal 15%) behorende bij de totale ammoniakemissie uit de betrokken dierenverblijven in te zetten voor de omschakeling naar deze andere (bedrijfs-)vorm. Hierbij is aangesloten bij de uitgangspunten van de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen. Van belang is dat initiatiefnemer tijdig een verzoek om volledige intrekking van zijn bedrijf indient, zodat het besluit voor 1 januari 2024 genomen is.

Bij de correctie aan de stalemissie-eisen wordt de volgende volgorde gehanteerd. Eerst wordt getoetst aan artikel 2.7, achtste lid (feitelijk gerealiseerde capaciteit). Vervolgens wordt aan artikel 2.7, tiende lid getoetst voor wat betreft de correctie op basis van de IOV dan wel het Beh. Als laatste wordt 40% afgeroomd op basis van artikel 2.7, twaalfde lid.

Elfde lid

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

Twaalfde lid

Om een stijging van de depositie te voorkomen, wordt de niet-gerealiseerde capaciteit uitgesloten van extern salderen. Om een daling te realiseren is bepaald dat 60% van de emissie van de saldogevende activiteit mag worden ingezet voor salderen, na aftrek van de niet-gerealiseerde capaciteit.

Dertiende lid

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.

Artikel 2.7a Voorwaarden verleasen

Eerste lid

Het eerste, derde en negende lid gaan uit van het definitief onmogelijk maken van de saldogevende activiteit door middel van het intrekken van de daarvoor verleende vergunning. Aangezien verleasen ziet op een tijdelijke depositie en het tijdelijk buiten gebruik stellen van een saldogevende activiteit is intrekking van de vergunning niet aan de orde.

Tweede en derde lid

Van verleasen kan alleen gebruik gemaakt worden voor projecten die een tijdelijke depositie hebben van maximaal 2 jaar. Hier valt bijvoorbeeld een project onder met een aanlegfase van maximaal 2 jaar. Denk aan de aanleg van een windmolenpark, reconstructie van een weg of het bouwrijp maken van een bedrijventerrein. Op basis van het derde lid hebben Gedeputeerde Staten de bevoegdheid om deze termijn (eventueel onder voorwaarden) te verlengen. Deze bevoegdheid kan worden gebruikt indien de initiatiefnemer naar het oordeel van Gedeputeerde Staten genoegzaam aantoont dat verlenging noodzakelijk is. Bijvoorbeeld een duurzaamheidsproject waarbij de aanlegfase langer duurt dan 2 jaar.

Vierde en vijfde lid

Aangezien verleasen een tijdelijke constructie is, wordt niet overgegaan tot intrekking van de toestemming voor de saldogevende activiteit. Artikel 6, eerste lid, is daarom niet van overeenkomstige toepassing op verleasen. Met het vierde lid is beoogd te benadrukken dat er toch een rechtstreekse relatie moet bestaan tussen het project met een tijdelijke depositie en het tijdelijk geheel of gedeeltelijk buiten gebruik stellen van de saldogevende activiteit. Het is aan de initiatiefnemer om dit in de aanvraag genoegzaam aan te tonen.

De tijdelijke buitengebruikstelling van de toestemming voor de saldogevende activiteit wordt geregeld met een tijdelijke beperking van de gehele toestemming of een gedeelte van die toestemming. In de overeenkomst tussen saldogever en saldonemer stemt de saldogever hiermee in. Deze tijdelijk in te perken toestemming kan een natuurvergunning betreffen, maar het kan ook gaan om bijvoorbeeld een omgevingsvergunning, onderdeel milieu of natuur of melding Activiteitenbesluit.

In het geval de saldogever alleen beschikt over een melding Activiteitenbesluit en geen andere in de beleidsregel genoemde toestemmingen, is een tijdelijke beperking van deze toestemming alleen mogelijk met een nieuwe (ingeperkte) melding. De voordelen die gepaard gaan met de constructie van verleasen (het tijdelijk ter beschikking stellen van ruimte aan een ander, om deze vervolgens weer volledig zelf te gebruiken) kunnen hiermee vervallen. Namelijk wanneer op een later moment een

nieuwe melding zou worden ingediend om weer van de volledige ruimte gebruik te kunnen maken, waarbij de ingeperkte melding als referentiesituatie zal gelden. Deze vorm van verleen met N- emissie van een saldogeever met alleen een melding Activiteitenbesluit is om die reden niet in iedere situatie aan te raden, omdat het kan leiden tot een beperking van bestaande rechten.

Zesde en zevende lid

Het bevoegd gezag als bedoeld in deze bepalingen kan de gemeente of de provincie zijn. In de vergunning wordt opgenomen bij welk bevoegd gezag de saldo-ontvanger de meldingen moet doen.

Artikel 2.8 Plannen

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 gesaldeerd moet worden voor eenzelfde activiteit. Dit artikel ziet zowel op reeds vastgestelde als nog vast te stellen plannen. Het buiten toepassing laten van de artikel 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.

Artikel 2.9 Realisatietermijn

Het is onwenselijk dat afgegeven vergunningen voor langere tijd niet- gerealiseerde capaciteit blijven bevatten. 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 een dergelijke realisatietermijn te stellen. Wanneer er geen mogelijkheid is om na drie jaar een natuurvergunning (deels) in te trekken, kunnen er op langere termijn onverwachte en ongewenste stijgingen van de stikstofdepositie optreden wanneer de vergunning alsnog (geheel) wordt benut óf kunnen andere activiteiten beperkt worden doordat steeds rekening wordt gehouden met deposities die niet daadwerkelijk optreden.

Dit voorschrift is alleen van toepassing op de nieuwe (of gewijzigde) activiteiten.

Door het opnemen van een voorschrift in vergunningen, ontstaat een basis voor het intrekken van de vergunning (op grond van artikel 5.4, eerste lid van de Wet) door het niet naleven van de voorschriften.

Artikel 2.10 SSRS

Eerste lid

Een uitgangspunt van het SSRS 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.

Tweede lid

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 SSRS (zoals de snelheidsverlaging op de Rijkssnelwegen).

Derde lid

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

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

Artikel 2.11 Stikstofbank

Eerste en tweede lid

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 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 ditzelfde voor ruimte die na deze datum is vrijgevallen. Gedeputeerde Staten hebben dit besluit tot instelling van de depositiebank genomen op 24 november 2020.

Artikel 2.12 Microdepositiebank

Eerste tot en met vierde lid

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 hexagonen 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 hexagonen van een project buiten de microdepositiebank worden opgelost, bijvoorbeeld door salderen, een ecologische onderbouwning, 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.

Negende lid

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 2.13 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 ook regels over inhoudelijke criteria voor toedeling van de depositieruimte opnemen

Artikel 2.14 Hardheidsclausule

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

Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant,

de voorzitter,
mr. I.R. Adema

de secretaris,
drs. P.J. Buijtels