

Besluit van Gedeputeerde Staten van Utrecht van 13 februari 2024, nr. UTSP-2103594948-20433, tot vaststelling van de Beleidsregels Salderen provincie Utrecht 2024

Gedeputeerde Staten van Utrecht;

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

Gelet op de bevoegdheid van Gedeputeerde Staten van Utrecht op grond van artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder e, Omgevingswet juncto artikel 4.6, eerste lid, aanhef en onder e, Omgevingsbesluit, om een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit te verlenen;

Gelet op de bevoegdheid van Gedeputeerde Staten van Utrecht op grond van artikel 4.25, eerste lid, aanhef en onder e, Omgevingsbesluit, om advies en instemming te geven voor een omgevingsvergunning die tevens een Natura 2000-activiteit omvat en waarvoor het college van B&W bevoegd gezag zijn;

Overwegende dat het in werking treden van de Omgevingswet per 1 januari 2024 aanleiding heeft gegeven om de bewoordingen van de beleidsregels op onderdelen aan te passen;

Overwegende dat de beschikbaarstelling van een eigen compartiment voor Gedeputeerde Staten van Utrecht in AERIUS Register de mogelijkheid heeft gegeven het instellingsbesluit voor de Utrechtse Depositiebank in te trekken en de beleidsregels in dit instellingsbesluit voor uitgesteld extern salderen te integreren in de Beleidsregels Salderen 2024.

Besluiten vast te stellen de volgende beleidsregels:

Afdeling 1. Algemene bepalingen

Artikel 1 Begripsbepalingen

In deze regeling wordt verstaan onder:

- a. extern salderen: salderen met één of meer activiteiten buiten de begrenzing van één project of locatie ten behoeve van de verlening van een natuurvergunning;
- b. 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 1992 L 206);
- c. intern salderen: gereserveerd;
- d. microdepositiebank: compartiment in AERIUS Register, gericht op het toedelen van aanwezige stikstofdepositieruimte van ten hoogste 0,05 mol stikstof per hectare per jaar in de zin van artikelen 17a.10 en 17a.5, vierde lid van de Regeling;
- e. microdepositie: door een project veroorzaakte N-depositie van ten hoogste 0,05 mol stikstof per hectare per jaar die overeenkomstig artikel 17a.5, vierde lid van de Regeling kan worden opgenomen in AERIUS Register en kan worden bestemd voor de doelen als genoemd in artikel 17a.10 van de Regeling;
- f. natuurvergunning: omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit op grond van artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder e van de Wet jo artikel 4.6, eerste lid, aanhef en onder e van het Omgevingsbesluit of op basis van advies en instemming met het verlenen van een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 4.25, eerste lid, aanhef en onder e van het Omgevingsbesluit;
- g. N-emissie: stikstofverbindingen die direct of indirect vanuit een bron in de lucht worden gebracht;
- h. N-depositie: neerslaan van stikstofverbindingen uit de lucht op een oppervlakte, uitgedrukt in mol stikstof per hectare per jaar;
- i. programma: door Gedeputeerde Staten vastgesteld pakket van beleidsvoornemens en maatregelen;
- j. project: project in de zin van het derde lid van artikel 6 van de Habitatrichtlijn;
- k. referentiesituatie: toestemming als bedoeld in onderdeel s, onder 1°, 3° en 4° of bij gebrek daaraan een op de Europese referentiedatum aanwezige toestemming als bedoeld in onderdeel s, onder 2° en 5°, waarbij de laagst toegestane depositie vanaf de referentiedatum geldt;
- l. Regeling: Regeling van de Minister voor Milieu en Wonen, de Staatssecretaris van Defensie, de Minister van Economische Zaken en Klimaat, de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 21 november 2019, houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingsregeling);

- m. 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 stikstof per hectare per jaar onder de kritische depositiewaarde;
- n. 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 hexagonalen niet toeneemt ten opzichte van de referentiesituatie;
- o. saldogevende activiteit: toestemming die, in geval van extern salderen, wordt ingetrokken of, in geval van verleasen, tijdelijk buiten gebruik wordt gesteld ten gunste van de saldo-ontvangende activiteit;
- p. saldo-ontvangende activiteit: aangevraagde activiteit, waarbij gebruik wordt gemaakt van extern salderen;
- q. stikstofdepositieruimte: vrijgemaakte of vrijgevallen stikstofdaling ten behoeve van saldering, waaronder de ruimte die is opgenomen in AERIUS Register, zoals bedoeld in artikel 17a.2, derde lid van de Regeling;
- r. SSRS-bank: stikstofregistratiesysteem, het compartiment in AERIUS Register dat beschikbaar is voor projecten als bedoeld in artikel 17a.6, eerste lid van de Regeling;
- s. Toestemming:
 - 1°. onherroepelijke vigerende natuurvergunning; of
 - 2°. onherroepelijke vigerende vergunning op grond van de Wet natuurbescherming of Natuurbeschermingswet 1998, dan wel onherroepelijke vigerende vergunning of geldende melding op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht artikel 2.1, eerste lid onder e of artikel 2.1, eerste lid onder i (omgevingsvergunning voor het onderdeel milieu), de Wet milieubeheer of de Hinderwet; of
 - 3°. een activiteit waarvoor geen natuurvergunningplicht was opgenomen, maar die wel voldeed aan artikel 2.8 van de Wet natuurbescherming; of
 - 4°. een activiteit als bedoeld in artikel 9.4, achtste lid van de Wet natuurbescherming; of
 - 5°. een activiteit die op de Europese referentiedatum was toegestaan en die niet is vervallen of geëxpireerd;
- t. Utrechtse Depositiebank: compartiment in AERIUS Register in de zin van artikel 17a.3, sub h van de Regeling bestemd voor projecten waarvoor Gedeputeerde Staten op grond van artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder e van de Wet juncto artikel 4.6, eerste lid, aanhef en onder e van het Omgevingsbesluit bevoegd zijn de omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit te verlenen of waarvoor de voorgenomen beslissing op de aanvraag om een dergelijke vergunning op grond van artikel 4.25, eerste lid, aanhef en onder e van het Omgevingsbesluit advies en instemming van Gedeputeerde Staten behoeft;
- u. 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;
- v. 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 (PbEU 2010, L 20);
- w. vrijgemaakte stikstofdepositieruimte: ruimte voor N-depositie die voldoet aan de eisen voor extern salderen als bedoeld in artikel 6, eerste tot en met elfde lid die afkomstig is uit mitigerende maatregelen die specifiek zijn getroffen voor het mogelijk maken van ontwikkelingen;
- x. vrijgevallen stikstofdepositieruimte: ruimte voor N-depositie die resteert nadat een bevoegd gezag een natuurvergunning heeft verleend;
- y. Wet: Wet van 23 maart 2016, houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet).

Artikel 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 hexagonalen in Natura 2000-gebieden en het daarvoor in te stellen instrumentarium.

Afdeling 2. Salderen

Artikel 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 4 Rekenmodel

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 AERIUS Calculator, zoals beschikbaar op www.aerius.nl.

Artikel 5 Voorwaarden intern salderen

[Gereserveerd]

Artikel 6 Voorwaarden extern salderen

1. Er bestaat een directe samenhang tussen de intrekking of wijziging van de toestemming voor de saldogevende activiteit en de verlening van de natuurvergunning voor de saldo-ontvangende activiteit.
2. De saldogevende activiteit voldoet tot het moment van intrekking of wijziging van de toestemming van de saldogeiver of tot het moment van het sluiten van een overeenkomst tussen de saldogeiver en de saldo-ontvanger met het oog op de saldo-ontvangende activiteit aan de volgende eisen:
 - a. de toestemming voor de activiteit is sinds de referentiesituatie onafgebroken aanwezig geweest;
 - b. de activiteit wordt nog steeds uitgevoerd, dan wel hervatting is mogelijk zonder nieuwe toestemming en zonder nieuwe omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit als bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, onder a van de Wet.
3. Gedeputeerde Staten betrekken een toestemming die niet kan worden ingetrokken of gewijzigd 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 of wijziging van de daaraan ten grondslag liggende toestemming niet noodzakelijk is in verband met toepassing van artikel 6, tweede lid van de Habitatrictlijn.
5. Gedeputeerde Staten laten bij de beoordeling van een aanvraag buiten beschouwing de N-emissie van een saldogevend bedrijf voor dat deel van een bedrijf dat ofwel deelneemt aan de:
 - a. in artikel 17a.4, eerste lid van de Regeling genoemde regelingen;
 - b. stoppersregeling Actieplan Ammoniak Veehouderij.
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 saldogeiver 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 feitelijk gerealiseerde capaciteit uit van ten hoogste de emissie die is toegestaan op grond van artikel 4.818, 4.819 en 4.820 van het Besluit activiteiten leefomgeving, tenzij sprake is van een uitzondering genoemd in artikel 4.806 of 4.807 van het Besluit activiteiten leefomgeving of indien het overgangsrecht zoals aangegeven in artikel 4.831, 4.832 en 4.833 van het Besluit activiteiten leefomgeving van toepassing is.
11. Bij de verlening van een natuurvergunning wordt maximaal 70% van de N-depositie van de feitelijk gerealiseerde capaciteit, zoals bedoeld in lid zeven en acht, van de saldogevende activiteit betrokken. Indien de N-emissie in de referentiesituatie van de saldogeiver, zoals bedoeld in lid twee en tien, lager is dan de N-emissie van de feitelijk gerealiseerde capaciteit, wordt van deze lagere N-emissie maximaal 70% betrokken bij verlening van een natuurvergunning.
12. In afwijking van het elfde lid kan tot 100% van de N-depositie 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 van een Natura 2000-gebied.

Artikel 6a Voorwaarden verleasen

1. Artikel 6 is van overeenkomstige toepassing op verleasen, met uitzondering van het eerste, derde en negende lid.

2. Gedeputeerde Staten kunnen voor tijdelijke N-deposities van ten hoogste twee jaar een natuurvergunning verlenen met gebruikmaking van verleasen.
3. Gedeputeerde Staten kunnen de termijn, bedoeld in het tweede lid, verlengen indien zij dat voor de activiteit 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 verleasen, gaat vergezeld van een afschrift van een getekende overeenkomst tussen saldogeiver 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. saldogeiver 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 bij hen een startmelding en gereedmelding moet worden gedaan door de saldo-ontvanger.
7. Gedeputeerde Staten nemen het voorschrift op dat de natuurvergunning van de saldo-ontvanger niet eerder in gebruik mag worden genomen dan nadat de saldo-ontvanger bij het bevoegd gezag heeft gemeld dat de saldogevende activiteit is gestaakt.
8. Gedeputeerde Staten kunnen besluiten artikel 6a niet van toepassing te verklaren op een nader vast te stellen gebied.

Artikel 7 Plannen

Indien reeds is gesaldeerd voor een plan als bedoeld in artikel 16.53c van de Wet, dan wel als gevolg van het plan activiteiten met N-emissie(s) worden beëindigd, kan deze saldering dan wel dit planeffect tevens worden ingezet voor een aanvraag voor een natuurvergunning ter invulling van dat plan. De voorwaarden van artikel 6, zevende en achtste lid, zijn niet van toepassing, voor zover deze betrekking hebben op het onafgebroken aanwezig zijn van de bedoelde activiteit zoals bedoeld in artikel 6, tweede lid.

Artikel 8 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 9 SSRS-bank

1. Gedeputeerde Staten reserveren in de SSRS-bank pas stikstofdepositieruimte als bedoeld in artikel 17a.6, eerste lid, sub b van de Regeling als de in dat lid genoemde aanvraag volledig is.
2. Met uitzondering van het eerste lid, zijn deze beleidsregels niet van toepassing op aanvragen voor zover bij dat deel van die aanvraag een beroep wordt gedaan op stikstofdepositieruimte uit de SSRS-bank.

Artikel 10 Microdepositiebank

1. Gedeputeerde Staten delen alleen stikstofdepositieruimte uit de microdepositiebank toe in een natuurvergunning als de eventuele boven de microdeposities benodigde ruimte op een andere wijze wordt vergund.
2. Gedeputeerde Staten vullen de microdepositiebank aan het begin van ieder kwartaal met vrijgevallen stikstofdepositieruimte en kunnen deze dan aanvullen met vrijgemaakte stikstofdepositieruimte.
3. Gedeputeerde Staten reserveren stikstofdepositieruimte in de microdepositiebank op volgorde van binnenkomst van een volledige aanvraag voor zover alle daarvoor benodigde stikstofdepositieruimte in de microdepositiebank beschikbaar is.
4. De beschikbare stikstofdepositieruimte vermindert door het reserveren en toedelen van stikstofdepositieruimte aan projecten. De stikstofdepositieruimte vermeerderd door de vulling, bedoeld in het tweede lid.
5. Op verzoek van een aanvrager kunnen Gedeputeerde Staten een volledige aanvraag waarvoor geen stikstofdepositieruimte beschikbaar is eenmalig voor ten hoogste drie maanden aanhouden om gebruik te maken van de microdepositiebank.
6. Gedeputeerde Staten delen geen stikstofdepositieruimte toe aan de 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.

Afdeling 3. Utrechtse Depositiebank

Artikel 11 Doelen

Het doel van de Utrechtse Depositiebank is om stikstofdepositieruimte te registreren, reserveren en toe te kennen ten behoeve van programma's, projecten, proefprojecten en tijdelijke projecten voor:

- a. gebiedsgerichte aanpak van het landelijk gebied;
- b. legalisatie ter compensatie van gewekt vertrouwen bij de verlening van toestemmingen in het verleden;
- c. woningbouw, landbouw, economie, onder- en bovengrondse infrastructuur met een maatschappelijke meerwaarde;
- d. waterkwantiteits- en -kwaliteitsbeheer;
- e. evenementen met maatschappelijke meerwaarde voor de provincie Utrecht;
- f. kunst, cultuur, sport, recreatie, zingeving, klimaatadaptatie, energietransitie en het tegengaan van klimaatverandering;
- g. kwaliteitsverbetering natuur.

Artikel 12 Vulling

Gedeputeerde Staten kunnen alleen vrijgemaakte stikstofdepositieruimte opnemen in de Utrechtse Depositiebank. Gedeputeerde Staten nemen die ruimte op gelijktijdig met of na de intrekking of wijziging van de toestemming.

Artikel 13 Uitgifte- en reserveringstermijnen

1. Gedeputeerde Staten kunnen geregistreerde stikstofdepositieruimte in de Utrechtse Depositiebank reserveren voor een termijn van maximaal vijf jaar na de inwerkingtreding van de intrekking of wijziging van de toestemming. Daarna kan de eventuele resterende stikstofdepositieruimte ten behoeve van een ander project of programma worden gereserveerd.
2. Gedeputeerde Staten kunnen de termijn als bedoeld in het eerste lid steeds met maximaal vijf jaar verlengen.
3. Tien jaar na de inwerkingtreding van de intrekking of wijziging van de toestemming bedoeld in het eerste lid, vervalt de resterende stikstofdepositieruimte.
4. Gedeputeerde Staten kunnen de termijn als bedoeld in het derde lid steeds met maximaal vijf jaar verlengen.

Artikel 14 Programma's

1. Gedeputeerde Staten kunnen de beschikbare stikstofdepositieruimte reserveren in een door hen vastgesteld programma voor één of meer van de in artikel 11 genoemde doelen.
2. Volgorde van toekenning van gereserveerde ruimte zoals bedoeld onder het eerste lid vindt primair plaats conform de afspraken die hierover worden vastgelegd in het programma.
3. Afwijken van de volgorde zoals genoemd in het tweede lid wordt door Gedeputeerde Staten onderbouwd in het besluit waarin de ruimte wordt toegekend.
4. Gedeputeerde Staten kunnen stikstofdepositieruimte reserveren in de Utrechtse Depositiebank ten behoeve van samen met Gedeputeerde Staten van andere provincies vastgestelde programma's.

Artikel 15 Projecten

1. Initiatiefnemers die stikstofdepositieruimte wensen gereserveerd te krijgen voor hun project in de Utrechtse Depositiebank dienen hiervoor een schriftelijk verzoek in bij Gedeputeerde Staten. In het verzoek maken zij duidelijk:
 - a. aan welk(e) van de in artikel 11 genoemd(e) doel(en) het project bijdraagt;
 - b. waarom direct extern salderen ontoereikend is voor de projectaanvraag;
 - c. met behulp van AERIUS-berekeningen hoe en waar zij stikstofdepositieruimte vrijmaken;
 - d. met behulp van AERIUS-berekeningen waar zij stikstofdepositieruimte verzoeken toe te delen aan hun project;
 - e. wat hiervoor de verwachte planning is.
2. Minimaal vier weken voor het indienen van een aanvraag voor een natuurvergunning met gebruikmaking van stikstofdepositieruimte uit de Utrechtse Depositiebank om extern te salderen, wordt het verzoek bedoeld in het eerste lid ingediend bij Gedeputeerde Staten.
3. Een verzoek tot reservering is niet nodig, voor zover voor het project al ruimte is gereserveerd in een programma, zoals bedoeld in artikel 14.
4. Gedeputeerde Staten kunnen stikstofdepositieruimte in de Utrechtse Depositiebank reserveren voor projecten buiten de provincie Utrecht.

Artikel 16 Toedelen

1. Gedeputeerde Staten delen gereserveerde stikstofdepositieruimte toe bij de verlening van een natuurvergunning voor zover die is gereserveerd.
2. Gedeputeerde Staten kunnen stikstofdepositieruimte toedelen aan projecten voor de verlening van vergunningen door andere bevoegde gezagen.
3. Wanneer een vergunning of een tijdelijke vergunning waarmee saldo is toegedeeld, vervalt of onherroepelijk wordt vernietigd of ingetrokken, vloeit de stikstofdepositieruimte terug naar de Utrechtse Depositiebank, waarna deze weer kan worden gereserveerd en toegedeeld.

Afdeling 4. Slotbepalingen

Artikel 17 Hardheidsclausule

Gedeputeerde Staten kunnen, in overeenstemming met artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht, in individuele gevallen van deze beleidsregels afwijken, 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 18 Inwerkingtreding

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

Artikel 19 Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Beleidsregels Salderen 2024.

Artikel 20 Intrekken

Met het in werking treden van deze Beleidsregels Salderen 2024 worden de "Beleidsregels Salderen provincie Utrecht 2023" van 21 februari 2023, nr. UTSP-2103594948-8314, en het "Instellingsbesluit depositiebank provincie Utrecht", van 4 juli 2023, nr. UTSP-367003060-1715, ingetrokken.

Aldus vastgesteld in de vergadering van gedeputeerde staten van Utrecht van 13-02-2024

Gedeputeerde Staten van Utrecht,

*Voorzitter,
mr. J.H. Oosters*

*Secretaris,
mr. drs. A.G. Knol-van Leeuwen*

Toelichting Beleidsregels Salderen 2024

Algemeen

Dit besluit voorziet in een nieuwe beleidsneutrale vaststelling van de bestaande beleidsregels voor salderen en bestaande beleidsregels voor uitgesteld extern salderen met de Utrechtse Depositiebank, op de nieuwe grondslagen in de Omgevingswetgeving. Gedeputeerde Staten hebben op 21 februari 2023 de beleidsregels voor salderen vastgesteld en op 4 juli 2023 het instellingsbesluit voor de Utrechtse Depositiebank met beleidsregels voor uitgesteld extern salderen. Op 1 januari 2024 is de Wet natuurbescherming opgegaan in de Omgevingswet, waarmee de grondslagen voor de bestaande beleidsregels voor salderen zijn vervallen. Deze beleidsregels zijn daarom opnieuw vastgesteld op de nieuwe grondslagen in de Omgevingswet. Omdat de stikstofdepositiebanken al grotendeels in de Omgevingswet zijn geregeld, zijn de bestaande beleidsregels voor uitgesteld extern salderen met de Utrechtse Depositiebank vereenvoudigd en geïntegreerd in de beleidsregels voor salderen. Ook is deze gelegenheid benut om nog enkele verduidelijkingen door te voeren.

Omgevingswet

De Wet natuurbescherming is beleidsneutraal overgezet in de Omgevingswetgeving, maar met ingang van 5 oktober 2023 is de regeling van het stikstofregistratiesysteem in de Regeling natuurbescherming nog ingrijpend uitgebreid. De Utrechtse depositiebank maakt deel uit van deze regeling en deze wijziging maakt een vereenvoudiging van de bestaande beleidsregels voor uitgesteld extern salderen mogelijk. In de nieuwe regeling, die inmiddels is opgenomen in de Omgevingsregeling, is bijvoorbeeld al voorzien in een depositiebank voor de provincie Utrecht, zodat de instellingsbepaling uit het bestaande instellingsbesluit voor de Utrechtse Depositiebank niet is overgenomen in dit besluit. Ook de registratie van

mutaties in de provinciale depositiebanken hoeven Gedeputeerde Staten niet meer zelf te regelen. Behalve deze vereenvoudigingen behoeven vanwege de intreding van de Omgevingswet alleen de grondslagen en een aantal artikelverwijzingen te worden aangepast naar artikelen, die vroeger in de Wet natuurbescherming stonden. Ook de terminologie is op onderdelen aangepast, omdat in de Omgevingswetgeving bijvoorbeeld niet meer van depositieruimte, maar consequent van stikstofdepositie wordt gesproken.

Opbouw van dit besluit

Dit besluit is samengesteld uit vier afdelingen:

1. Algemene bepalingen;
2. Salderen;
3. Utrechtse Depositiebank;
4. Slotbepalingen.

Voor de indeling van dit besluit in afdelingen is gekozen, omdat de artikelen afkomstig uit het oorspronkelijke instellingsbesluit voor de Utrechtse Depositiebank met de beleidsregels voor uitgesteld extern salderen in hun onderlinge samenhang moeten worden gelezen.

In de eerste afdeling zijn de begrippenlijsten uit de bestaande beleidsregels voor salderen en het bestaande instellingsbesluit voor de Utrechtse Depositiebank met beleidsregels voor uitgesteld extern salderen tot één begrippenkader samengevoegd. In de tweede afdeling zijn de beleidsregels voor extern salderen uit de bestaande beleidsregels voor salderen opgenomen en is een reservering opgenomen voor beleidsregels voor intern salderen, voor het geval het intern salderen weer vergunningplichtig wordt. In de derde afdeling zijn de artikelen over het uitgesteld extern salderen uit het bestaande instellingsbesluit voor de Utrechtse Depositiebank opgenomen. Ten slotte zijn in de vierde afdeling de slotbepalingen opgenomen.

Opbouw van deze toelichting

In deze toelichting wordt verder de indeling van de afdelingen gevolgd. In de toelichting op afdeling 2 Salderen is voor de volledigheid de algemene toelichting van de bestaande beleidsregels voor salderen overgenomen. Deze toelichting bleek in haar geheel nog relevant. In de toelichting op afdeling 3 Utrechtse Depositiebank is uiteengezet welke artikelen uit het bestaande instellingsbesluit voor de Utrechtse Depositiebank met beleidsregels voor uitgesteld extern salderen wel en niet zijn omgezet naar deze beleidsregels.

De artikelsgewijze toelichting van de bestaande beleidsregels voor salderen en het bestaande instellingsbesluit voor de Utrechtse Depositiebank met beleidsregels voor uitgesteld extern salderen is overgenomen. Enkele nog relevante onderdelen van de algemene toelichting van het bestaande instellingsbesluit voor de Utrechtse Depositiebank met beleidsregels voor uitgesteld extern salderen zijn ook opgenomen in de artikelsgewijze toelichting.

Afdeling 1. Algemene bepalingen

De begrippen uit de bestaande beleidsregels voor salderen en het bestaande instellingsbesluit voor de Utrechtse Depositiebank met beleidsregels voor uitgesteld extern salderen zijn in één begrippenlijst samengevoegd. Bij zes van de acht begrippen in het instellingsbesluit was de omschrijving woordelijk overgenomen uit de beleidsregels voor salderen, zodat maar twee begrippen aan de begrippenlijst van de beleidsregels voor salderen hoefden te worden toegevoegd. De begripsomschrijvingen in beide begrippenlijsten waren op alfabetische volgorde ingedeeld, en bij de samenvoeging zijn alle begrippen opnieuw op alfabetische volgorde gezet. Voor de wijzigingen in de begripsomschrijvingen zelf wordt hier verwezen naar de artikelsgewijze toelichting.

Afdeling 2. Salderen

Achtergrond

Op 29 mei 2019 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) uitspraak (ECLI:NL:RVS:2019:1603) gedaan over het Programma Aanpak Stikstof (hierna: PAS). Als gevolg van de uitspraak is de passende beoordeling die ten grondslag lag aan het PAS onbruikbaar geworden als basis voor toestemmingverlening. Mede gelet op de conclusies uit de natuurdoelanalyses waaruit blijkt dat de natuur er vaak niet goed aan toe is als gevolg van met name een te hoge stikstofdepositie, is het duidelijk dat een substantiële reductie van stikstofdepositie nodig is om de natuurdoelen te halen. Na het treffen van effectieve maatregelen voor een substantiële reductie wordt vergunningverlening voor economische ontwikkelingen weer vaker 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

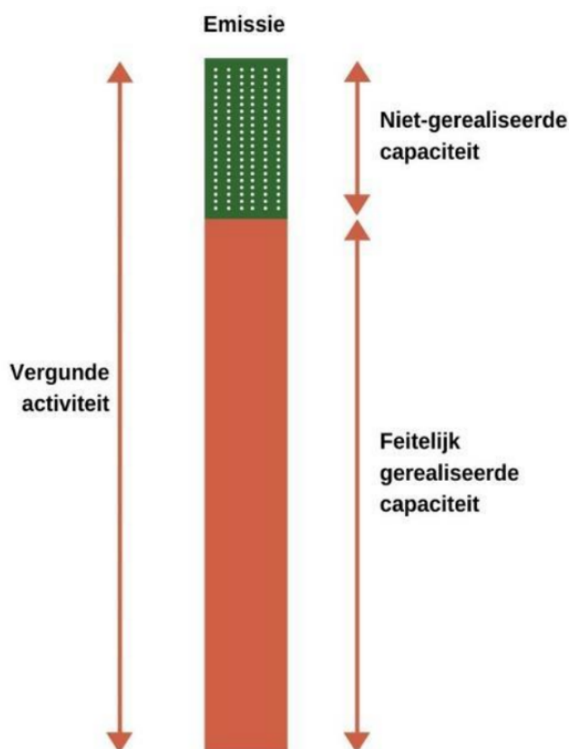
die de Afdeling heeft gesteld aan een passende beoordeling, moet in de meeste gevallen worden teruggevallen op het voorkomen van toename van depositie via salderen.

Saldering betekent dat toenames en afnames van stikstofdepositie met elkaar verrekend worden, waarbij de netto uitkomst de basis is voor de beoordeling van de stikstofeffecten op de natuur. 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 toename van stikstofdepositie leiden, niet langer vergunningplichtig zijn. Dit volgt uit de Logtsebaan jurisprudentie van de Afdeling van 20 januari 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:69, ECLI:NL:RVS:2021:70 en ECLI:NL:RVS:2021:71) en het vervallen van de verslechtingsvergunning op 1 januari 2020.

Deze beleidsregels worden toegepast bij de beoordeling van aanvragen voor natuurvergunningen waarbij gebruik wordt gemaakt van extern salderen. Dit betreft zowel 1-op-1 salderingen als ook transacties via AERIUS Register (stikstofbanken). Daarnaast gelden bij die beoordeling uiteraard ook andere regels en voorwaarden die uit de wet en jurisprudentie voortvloeien. Verderop in de toelichting is de belangrijkste jurisprudentie over extern salderen opgenomen.

Extern salderen met feitelijk gerealiseerde capaciteit

Uitgangspunt is dat uitsluitend extern 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 extern salderen. Zo wordt voorkomen dat het alsnog benutten van deze capaciteit leidt tot een feitelijke stijging van depositie.



Afbeelding 1: Schematische weergave feitelijk gerealiseerde capaciteit

Afoming bij extern salderen

Afoming is noodzakelijk om feitelijke depositiestijgingen te voorkomen, met het risico op verslechtering van de natuur. Daarom is in deze beleidsregels bepaald dat de saldo-ontvanger bij extern salderen maximaal 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 en kan worden ingezet om in de nabije toekomst nieuwe ontwikkelingen mogelijk te maken door vergunningverlening. Depositiedaling wordt met name bereikt door de gebiedsgerichte aanpak en de 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 de activiteit stikstofdepositie veroorzaakt (de Europese referentiedatum), kan niet voor externe saldering worden gebruikt. Zie daartoe de uitspraak van de Afdeling van 18 april 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW3056.
- 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 (Omgevingswet, Wet natuurbescherming of Natuurbeschermingswet 1998). Die directe samenhang wordt aangenomen als de vergunning voor de saldogevende activiteit daadwerkelijk is of zal worden ingetrokken ten behoeve van (de uitbreiding van) de saldo-ontvangende activiteit. Dit kan blijken uit het intrekkingbesluit of uit een overeenkomst tussen de saldogeever en saldo-ontvanger over de overname van het stikstofdepositiesaldo van de in te trekken toestemming. Verder dient vast te staan dat de feitelijke uitvoering van de saldogevende activiteit daadwerkelijk is of wordt beëindigd (zie de uitspraak van de Afdeling van 13 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1931). 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 (zie de uitspraken van de Afdeling van 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 hervatting van de activiteit mogelijk is zonder dat daarvoor een (nieuwe) natuurvergunning is vereist (zie de uitspraak van de Afdeling van 13 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1931).
- Het voorkomen dat hetzelfde saldo tegelijkertijd door twee saldo ontvangende-activiteiten wordt gebruikt, maar ook dat enige tijd in het geheel geen gebruik kan worden gemaakt van een saldo, kan volgens de Afdeling 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 saldogeever 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 (zie de uitspraak van de Afdeling van 29 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1818).
- De Afdeling is van oordeel dat dubbele inzet van stikstofdepositie is uitgesloten als extern gesaldeerd wordt met een activiteit die:
 - 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 activiteit die feitelijk is beëindigd in de periode 1 juli 2015 - 1 juli 2018 (zie de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604, zaaknummer 201506170/2).

Van deze uit de rechtspraak ontwikkelde voorwaarden wordt door Gedeputeerde Staten in beginsel niet afgeweken.

Afdeling 3. Utrechtse Depositiebank

Op 4 juli 2023 hebben Gedeputeerde Staten het instellingsbesluit voor de Utrechtse Depositiebank vastgesteld, om in onze provincie uitgesteld extern salderen te kunnen faciliteren voor zowel eigen activiteiten (projecten) als die van andere initiatiefnemers. Inmiddels voorziet hoofdstuk 17a van de Omgevingsregeling in een eigen compartiment voor elk college van Gedeputeerde Staten in het landelijke register stikstofdepositeruimte, AERIUS Register, waarmee de instellingsbepaling van het instellingsbesluit overbodig is geworden. In het instellingsbesluit waren echter beleidsregels voor uitgesteld extern salderen opgenomen, die een goed en transparant gebruik van de Utrechtse Depositiebank waarborgden. Met de doelbepaling was gewaarborgd dat de Utrechtse Depositiebank alleen wordt gebruikt voor activiteiten met een maatschappelijke meerwaarde. Met bepalingen voor vullen, reserveren, toedelen en de periodieke evaluatie van de reserveringen was de transparantie van de mutaties in de Utrechtse Depositiebank gewaarborgd. Deze bepalingen blijven onverminderd nodig en kunnen ook nagenoeg ongewijzigd overgezet worden naar deze beleidsregels, door in de begripsbepaling het compartiment in AERIUS Register van het college van Gedeputeerde Staten van Utrecht de naam Utrechtse Depositiebank te geven. Omdat de wijzigingen in de overgezette bepalingen het schrappen

van enkele door de Omgevingsregeling overbodig geworden leden betreft, zullen deze wijzingen verder in de artikelsgewijze toelichting worden besproken.

In het model van het IPO is een artikel opgenomen voor het geval een college van Gedeputeerde Staten binnen haar compartiment wil onderverdelen in subcompartimenten ofwel doelgebonden depositiebancen. Gedeputeerde Staten hebben uitdrukkelijke één Utrechtse Depositiebanc ingesteld. Binnen één depositiebanc kunnen initiatiefnemers hun stikstofdepositieruimte ruilen tegen stikstofdepositieruimte van andere initiatiefnemers, zodat zij kunnen beschikken over ruimte die dichterbij het Natura 2000-gebied ligt waar zij met hun initiatief de grootste depositie gaan veroorzaken. Met een doelgebonden depositiebanc kan stikstofdepositieruimte worden verzameld voor een bepaald doel. Voor welk doel of welke activiteit stikstofdepositieruimte is bedoeld, wordt echter al vastgelegd in de omschrijving van de reservering welke alle in de Utrechtse Depositiebanc binnenkomende stikstofdepositieruimte krijgt. Omdat een onderverdeling in doelgebonden depositiebancen voor onze provincie geen meerwaarde heeft, is van overname van dit artikel uit het model van het IPO en ook van de begripsomschrijving 'doelgebonden depositiebanc' afgezien.

Artikelsgewijze toelichting

Afdeling 1. Algemene bepalingen

Artikel 1 Begripsbepalingen

Sub a (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, derde lid van de Habitatrichtlijn en moet dus plaatsvinden in het kader van een passende beoordeling.

Sub e (microdepositiebanc)

Binnen de stikstofbanc betreft de microdepositiebanc een voorziening van de provincies die erop is gericht om stikstofdepositieruimte aan natuurvergunningen te kunnen toedelen. De stikstofdepositieruimte in deze microdepositiebanc is afkomstig van vrijgevallen ruimte. Daarnaast kunnen de verschillende bevoegde gezagen de microdepositiebanc vullen met vrijgemaakte stikstofdepositieruimte. Als Gedeputeerde Staten een aanvraag om een natuurvergunning ontvangen waarin de aanvrager verzoekt om toedelen van stikstofdepositieruimte uit deze banc, beoordelen zij of de microdepositiebanc daarvoor de ruimte biedt. Deze beoordeling staat los van de vraag welk bevoegd gezag de betrokken natuurvergunning heeft verleend waarbij stikstofdepositieruimte is vrijgevallen, of welk bevoegd gezag vrijgemaakte ruimte heeft ingebracht. Er is in zoverre sprake van een collectieve voorziening.

Sub g (N-emissie)

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

Sub i (programma)

Een begripsomschrijving van programma is niet in de Omgevingswet opgenomen, om het programma zo vormvrij mogelijk te laten. In de begripsomschrijving van programma zijn om dezelfde reden alleen de twee eisen aan de inhoud van het programma in artikel 3.5 van de Wet opgenomen. Op grond van artikel 3.5 van de Wet moet een programma altijd een beleidsvoornemen en een aantal maatregelen ter uitvoering van dat beleidsvoornemen bevatten.

Sub k (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 (zie de uitspraak van de Afdeling van 13 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1891, rechtsoverweging 4).

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 BLJ12 (www.bij12.nl).

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.

Sub m (relevant hexagoon)

De marge van 70 mol stikstof per hectare per jaar ten opzichte van de kritische depositiewaarde komt ongeveer overeen met 1 kg stikstof per hectare per jaar. De hexagonalen waarbij de kritische depositiewaarde 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.

Sub q (stikstofdepositieruimte)

Het in de stikstofbank opnemen van stikstofdepositieruimte 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.

Sub r (SSRS-bank)

De SSRS-bank is een landsdekkend stikstofregistratiesysteem dat het mogelijk maakt om depositietoenames door voorgenomen projecten te salderen. In het systeem kunnen Gedeputeerde Staten stikstofdepositieruimte opnemen (vulling) die zowel uit vrijgemaakte als uit vrijgevallen stikstofdepositieruimte kan bestaan.

Sub s (toestemming)

Waar in deze begripsbepaling verwezen wordt naar de voormalige Wet natuurbescherming, wordt verwezen naar de wet zoals die luidde voor het moment van het in werking treden van de Omgevingswet.

- 3°. Onder activiteiten die voldoen aan artikel 2.8 van de Wet natuurbescherming 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 de activiteit 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 jurisprudentie blijkt dat ook dat een toestemming op grond van algemene regelgeving de betrokken toestemming kan zijn (zie de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604, rechtsoverweging 22.4). Logischerwijs mogen dergelijke activiteiten betrokken worden bij salderen. Om als referentiesituatie te kunnen dienen, is uiteraard wel van belang dat de activiteit ongewijzigd is voortgezet en de toegestane depositie niet is beperkt.

Sub u (verleasen)

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

Sub w (vrijgemaakte stikstofdepositieruimte)

Vrijgemaakte stikstofdepositieruimte 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 de daarin opgenomen Utrechtse Depositiebank) wordt hetzelfde beoogd als met extern salderen: een toename van stikstofdepositie van een activiteit wordt gesaldeerd met een afname van stikstofdepositie, bijvoorbeeld door een ingetrokken toestemming. Extern salderen en salderen via de stikstofbank zijn binnen de Omgevingswet vergunningverlening beide te duiden als een maatregel ter mitigatie van de effecten van een activiteit. De wijze waarop het benodigde saldo

wordt verkregen verschilt echter. In de stikstofbank wordt bijvoorbeeld niet gesaldeerd met het intrekken van toestemmingen, maar met de door die intrekking vrijgemaakte stikstofdepositieruimte. De relevante eisen uit artikel 6 (extern salderen) worden toegepast op de stikstofdepositieruimte 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 Habitatrictlijn (het zogenaamde additionaliteitsvereiste) en het afromingsvereiste van (ten minste) 30%.

Sub x (vrijgevallen stikstofdepositieruimte)

Vrijgevallen stikstofdepositieruimte 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 afroming met ten minste 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 omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit hebben verleend. Gedeputeerde Staten bepalen de vrijgevallen ruimte aan de hand van de verleende natuurvergunning en de AERIUS verschilberekeningen die daarvan onderdeel uitmaken.

Afdeling 2. Salderen

Artikel 3 Natuurvergunning

Bij een aanvraag om een natuurvergunning kunnen verschillende maatregelen worden ingezet om significant negatieve effecten voor Natura 2000-gebieden uit te sluiten. In geval van extern salderen zal in veel gevallen ook sprake zijn van intern salderen, omdat een initiatiefnemer voor een uitbreiding van zijn activiteit eerst zal bezien of een depositietoename kan worden voorkomen door aanpassingen op dezelfde locatie. 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. Uitzondering hierop is intern salderen; door een wetswijziging is dat per 1 januari 2020 niet langer vergunningplichtig (zie de uitspraak van de Afdeling van 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71, rechtsoverweging 17.9). Zolang intern salderen vergunningvrij is, kunnen hierover ook geen beleidsregels worden opgesteld.

In aanvragen waarbij meerdere instrumenten in combinatie met elkaar worden toegepast, kan het voorkomen dat na het toepassen van salderen (extern of een combinatie van intern en extern) 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 4 Rekenmodel

Conform artikel 4.15, tweede lid van de Regeling, dient AERIUS Calculator gebruikt te worden als rekenmodel. Indien binnen het project sprake is van meerdere berekeningen, dient hiervoor dezelfde en meest recente AERIUS versie te worden gehanteerd. De meest recente versie wordt tevens gebruikt tijdens de beoordeling van de aanvraag.

Artikel 6 Voorwaarden extern salderen

Lid 1: 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.

Lid 2: 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 is vereist volgt uit jurisprudentie over extern salderen. 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 (een bouwvergunning van de gemeente). 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.

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 van de Habitatrictlijn) mogen niet tevens worden ingezet om nieuwe

ontwikkelingen mogelijk te maken. Ook de winst die het gevolg is van andere noodzakelijke maatregelen op grond van artikel 6, tweede lid van de 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, zoals de Lbv en de Lbv+ -regeling. Uit de regeling behorende bij de maatregel blijkt in welk kader deze maatregel is getroffen en of met de vrijgemaakte ruimte mag worden gesaldeer.

Lid 5: Om te voorkomen dat (bron)maatregelen dubbel worden ingezet, is in dit lid onder meer verduidelijkt dat maatregelen die reeds worden gebruikt ten behoeve van een doelgebonden depositiebank (artikel 17a.4, eerste lid van de Regeling), niet mogen worden ingezet in het kader van een 1-op-1 extern saldeertransactie. Eenzelfde beperking is opgenomen voor de stoppersregeling Actieplan Ammoniak Veehouderij. Dit was landelijk gedoogbeleid op grond van het Besluit emissiearme huisvesting. Vanwege de al langer lopende afspraken en de noodzaak van stikstofdaling mag er niet gesaldeer worden met het deel van het bedrijf dat stopt op basis van de stoppersregeling Actieplan Ammoniak Veehouderij (op 1 januari 2020). Een bedrijf dat meedoet aan de "Subsidieregeling sanering varkenshouderijen" (vastgesteld op 10 oktober 2019) 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 twee regelingen worden hier specifiek genoemd omdat in deze regelingen nog niet was opgenomen of met de vrijgemaakte ruimte gesaldeer mag worden. In nieuwe regelingen gebeurt dit wel, zoals beschreven in de toelichting van artikel 6, vierde lid.

Lid 6: 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.

Lid 7 en 8: Er mag alleen stikstofemissie worden ingezet voor extern 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 het achtste lid 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, tweede lid.

Lid 9: 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.

Lid 10: In de beleidsregels is een koppeling gelegd met artikel 4.818, 4.819 en 4.820 van het Besluit activiteiten leefomgeving om te voorkomen dat emissieruimte van een illegale situatie (het houden van dieren in een huisvestingssysteem dat niet is toegestaan volgens voornoemde artikelen uit het Besluit activiteiten leefomgeving) in te zetten is bij salderen. Het kan zo zijn dat de omgevingsvergunningaanvraag voor wat betreft de activiteiten die zien op milieubelastende aspecten al zijn getoetst aan het voormalige Besluit emissiearme huisvesting, thans artikel 4.818, 4.819 en 4.820 van het Besluit activiteiten leefomgeving, maar voor het aspect van de Natura 2000-activiteit (het natuurdeel) nog niet. Hierdoor was het mogelijk om in het natuurdeel de traditionele huisvestingssystemen vergund te krijgen, terwijl die in de omgevingsvergunning voor milieu niet vergund konden worden of in geval van een melding Activiteitenbesluit het huisvestingssysteem niet toegepast kon worden. Het Besluit emissiearme huisvesting stond dit niet toe en de artikelen 4.818, 4.819 en 4.820 van het Besluit activiteiten leefomgeving staan dit evenmin toe. Om deze ongewenste situatie ongedaan te maken is een koppeling met artikel 4.818, 4.819 en 4.820 van het Besluit activiteiten leefomgeving gemaakt voor het bepalen van de emissie in de referentiesituatie. Deze achteraf toetsing aan artikel 4.818, 4.819 en 4.820 van het Besluit activiteiten leefomgeving hoeft dus alleen uitgevoerd te worden wanneer je de referentiesituatie ontleent aan een natuurvergunning.

Indien een toestemming als bedoeld in artikel 1, sub s, onder 2 (milieutoestemming) de referentiesituatie is, dan wordt beoordeeld of voor de feitelijke situatie een geldende milieutoestemming aanwezig is die voldoet aan artikel 4.818, 4.819 en 4.820 van het Besluit activiteiten leefomgeving. Zo ja, dan is

de toets aan het Besluit activiteiten leefomgeving 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 de (nu vigerende) artikelen 4.818, 4.819 en 4.820 van het Besluit activiteiten leefomgeving.

Het moment van oprichten van een dierenverblijf is bepalend voor de maximale emissiewaarde die gehanteerd moet worden uit de tabel in artikel 4.818 (melk- en kalfkoeien), uit artikel 4.819 (vleeskalveren) en uit de tabel in artikel 4.820 (varkens, kippen en kalkoenen) van het Besluit activiteiten leefomgeving. Die opgenomen maximale emissiewaarde is van toepassing op het betreffende dierenverblijf, tenzij sprake is van een uitzondering zoals aangegeven in artikel 4.806 (dieraantallen) en artikel 4.807 (systemen) van het Besluit activiteiten leefomgeving. Ook kan overgangsrecht (artikel 4.831 tot en met 4.833 van het Besluit activiteiten leefomgeving) van toepassing zijn. Zo is in artikel 4.833 van het Besluit activiteiten leefomgeving bepaald dat op inrichtingsniveau voldaan moet worden aan artikel 4.818, 4.819 en 4.820 van het Besluit activiteiten leefomgeving. Dit betekent in de praktijk dat een traditionele stal (opgericht vóór 1 januari 2007) kan en mag bestaan naast een emissiearme stal.

Lid 11: 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 maximaal 70% van de emissie van de saldogevende activiteit mag worden ingezet voor salderen na aftrek van de niet-gerealiseerde capaciteit.

Lid 12: 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 6a Voorwaarden verleasen

Lid 1: Het eerste, derde en negende lid gaan uit van het definitief onmogelijk maken van de saldogevende activiteit door middel van het intrekken of wijzigen van de daarvoor verleende vergunning. Aangezien verleasen ziet op een tijdelijke depositie en het tijdelijk buiten gebruik stellen van een saldogevende activiteit is intrekking of wijziging van de vergunning niet aan de orde.

Lid 2 en 3: Van verleasen kan alleen gebruik gemaakt worden voor activiteiten die een tijdelijke depositie hebben van maximaal 2 jaar. Bijvoorbeeld een activiteit 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 aantoonbaar is dat verlenging noodzakelijk is. Bijvoorbeeld een duurzaamheidsproject waarbij de aanlegfase langer duurt dan 2 jaar.

Lid 4 en 5: Aangezien verleasen een tijdelijke constructie is, wordt niet overgegaan tot intrekking of wijziging 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 de activiteit 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. In het geval de saldogever alleen beschikt over een melding in het kader van het Besluit activiteiten leefomgeving en geen andere in deze 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 verleasen met N-emissie van een saldogever met alleen een melding in het kader van het Besluit activiteiten leefomgeving is om die reden niet in iedere situatie aan te raden, omdat het kan leiden tot een beperking van bestaande rechten.

Lid 7: Het bevoegd gezag als bedoeld in deze bepaling kan de gemeente of de provincie zijn. In de natuurvergunning wordt opgenomen bij welk bevoegd gezag de saldo-ontvanger de meldingen moet doen.

Artikel 7 Plannen

Salderen kan ook worden ingezet in het kader van de plantoets. De plantoets is niet gelijk aan de projectoets. Het planeffect betreft het effect van het plan, waarbij het feitelijk gebruik binnen de huidige toestemming wordt vergeleken met de beoogde toestemming. 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 indien artikel 16.53c van de Wet van toepassing is. 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 alsnog vast te stellen plannen. Het buiten toepassing laten van 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.

Artikel 8 Realisatietermijn

Artikel 5.40, tweede lid, onder b van de Wet geeft de bevoegdheid om een omgevingsvergunning in te trekken als gedurende een jaar of een in de vergunning bepaalde langere termijn geen activiteiten zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning. Van deze bevoegdheid kan echter geen gebruik worden gemaakt als wel activiteiten zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning, maar niet de volledige capaciteit wordt gerealiseerd.

Het is echter onwenselijk dat afgegeven vergunningen voor langere tijd niet-gerealiseerde capaciteit blijven bevatten. Wanneer er geen mogelijkheid is om na een vastgestelde periode 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. Een periode van drie jaar wordt beschouwd als een reële realisatietermijn voor het bouwen en ontplooiën van vergunningplichtige projecten. 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 18.10, eerste lid van de Wet door het niet naleven van de voorschriften.

Artikel 9 SSRS-bank

Met de inwerkingtreding per 1 januari 2024 van hoofdstuk 17a (AERIUS Register) van de Regeling, wordt niet langer gerefereerd aan het SSRS, maar aan de SSRS-bank. Zie onder andere artikel 17a.6 van de Regeling. De SSRS-bank is het gezamenlijke registratiesysteem waarin Rijk en provincies vrijgevallen en vrijgemaakte stikstofdepositieruimte kunnen opslaan voor latere toedeling in een besluit.

Lid 1: Een uitgangspunt van de SSRS-bank is dat voor aanvragen, die een beroep op dit systeem doen, stikstofdepositieruimte wordt gereserveerd in de volgorde van ontvangst van deze aanvragen. Dat kan betekenen dat een aanvraag die niet volledig is, bij reservering van stikstofdepositieruimte voorrang heeft op een aanvraag die wel volledig is. Dit vinden Gedeputeerde Staten een onwenselijke situatie. Voor reservering van stikstofdepositieruimte 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 stikstofdepositieruimte.

Lid 2: In de Regeling is het toetsingskader opgesteld voor de beoordeling van aanvragen die een beroep doen op de SSRS-bank. Deze aanvragen worden (met uitzondering van het eerste lid van dit artikel) niet getoetst aan deze beleidsregels. Dit geldt overigens alleen voor zover de aanvraag een beroep doet op de SSRS-bank. Als een aanvraag bijvoorbeeld eerst gebruik maakt van 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 de SSRS-bank, 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 de SSRS-bank (dus zonder extern salderen) dan zijn deze beleidsregels (met uitzondering van het eerste lid van dit artikel) niet van toepassing op die gehele aanvraag.

Artikel 10 Microdepositiebank

De microdepositiebank is een gezamenlijke stikstofdepositiebank van alle provincies en de Rijksoverheid voor het salderen van zeer kleine deposities. De provincies leggen gezamenlijke afspraken over de omgang met deze bank vast in de beleidsregels, het Rijk legt dit in eigen beleid vast.

Lid 1-4: Stikstofdepositieruimte is beschikbaar voor een activiteit met depositie-effecten. De beschikbare stikstofdepositieruimte is de in de microdepositiebank opgenomen stikstofdepositieruimte voor een

relevant hexagoon. De ruimte is beschikbaar op alle relevante hexagonalen die door een activiteit worden geraakt, voor ten hoogste 0,05 mol stikstof per hectare per jaar. De eventueel benodigde depositie boven de 0,05 mol stikstof per hectare per jaar moet voor alle hexagonalen van een activiteit 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 activiteit dat op grond van het eerste lid van dit artikel in aanmerking komt voor toedeling ook daadwerkelijk stikstofdepositieruimte beschikbaar is. Stikstofdepositieruimte die niet is gereserveerd of toegedeeld, is beschikbaar. Als een aanvraag, inclusief de daarvoor uit de microdepositiebank benodigde stikstofdepositieruimte, wat betreft de benodigde stikstofdepositieruimte vergunbaar is, kan daarvoor de reservering uit het derde lid van dit artikel plaatsvinden, de beoordeling vindt zijn weerslag in de te verlenen natuurvergunning waarin de ruimte vervolgens wordt toegedeeld.

Lid 6: Onder het PAS bestonden meldingsplichtige activiteiten. De meldingsplicht betrof bepaalde activiteiten met een uitstoot tussen de 0,05 mol stikstof per hectare per jaar en 1 mol stikstof per hectare per jaar. Deze activiteiten worden gelegaliseerd via het "legalisatieprogramma PAS-meldingen" (februari 2022).

Afdeling 3. Utrechtse Depositiebank

Artikel 11 Doelen

Dit artikel maakt het mogelijk voor Gedeputeerde Staten om met behulp van externe saldering met depositieruimte uit de Utrechtse Depositiebank natuurvergunningen te verlenen ter uitvoering van programma's, projecten, proefprojecten of tijdelijke projecten voor alle provinciale beleidsdoelen in de fysieke leefomgeving.

- a. Gedeputeerde Staten kunnen natuurvergunningen verlenen met vrijgemaakte stikstofdepositieruimte uit de Utrechtse Depositiebank voor projecten met uiteenlopende provinciale beleidsdoelen in een gebiedsgericht programma. In een gebiedsprogramma kunnen afspraken over verschillende beleidsdoelen worden vastgelegd met de verschillende belangengroepen na een brede maatschappelijke participatie, bijvoorbeeld wanneer afspraken over woningbouw en de legalisatie helpen voldoende draagvlak te scheppen voor maatregelen voor natuurherstel. Met programma's kan stikstofdepositieruimte worden vrijgemaakt met de Utrechtse Depositiebank voor één beleidsdoel, maar in een programma kan ook een verdeelsleutel worden afgesproken voor de verdeling van depositieruimte uit de Utrechtse Depositiebank over verschillende beleidsdoelen.
- b. Gedeputeerde Staten kunnen vrijgemaakte stikstofdepositieruimte uit de Utrechtse Depositiebank gebruiken voor het verlenen van natuurvergunningen aan wie een beroep kan doen op het vertrouwensbeginsel. Maar de verwoording is met opzet ruim gekozen om behalve ook interimmers ook anderen te kunnen helpen die buiten hun schuld door de overheid in de veronderstelling zijn gebracht hun activiteiten rechtsgeldig uit te voeren, maar nu geen of slechts een gedeeltelijke natuurvergunning kunnen krijgen.
- c. De verwoording van dit onderdeel is zo gekozen dat Gedeputeerde Staten met stikstofdepositieruimte uit de Utrechtse Depositiebank bij alle beleidsdoelen in de omgevingsvisie kunnen helpen.
- d. Behalve waterkwaliteitbeheer is ook waterkwantiteitsbeheer opgenomen als doel, omdat de steeds langere perioden van droogte afgewisseld met hevige regelval vragen om maatregelen. Onder de waterkwaliteit en -kwantiteit moet ook worden begrepen de drinkwaterkwaliteit en -kwantiteit.
- e. Dit onderdeel is toegevoegd, omdat bij evenementen zoals de start van de Vuelta in Utrecht steeds vaker naar de stikstofdepositie wordt gevraagd. Stikstofdepositieruimte uit de Utrechtse Depositiebank zullen Gedeputeerde Staten niet ter beschikking stellen voor evenementen met hoofdzakelijk een commercieel doel of die vooral ter vermaak dienen. Een maatschappelijke meerwaarde is vereist. De maatschappelijke meerwaarde kan zijn bijvoorbeeld een combinatie van de beleving van het landschap en cultuurhistorie, de promotie van onze provincie of van sport en beweging voor een groot publiek of het delen van de gemeenschappelijke waarden waar op onze samenleving is gebaseerd, zoals op bevrijdingsdag.
- f. Voor de aanleg van bijvoorbeeld nieuwe energie-infrastructuur voor de energietransitie of warmtenetten kan stikstof een struikelblok worden. De Utrechtse Depositiebank kan dan een oplossing bieden.
- g. Bijvoorbeeld de verplaatsing van een veehouderij kan op andere Natura 2000-gebieden een net iets hogere stikstofdepositie opleveren. In deze gevallen moet de Utrechtse Depositiebank uitkomst kunnen bieden.

Artikel 12. Vulling

In dit artikel wordt gesproken van vrijgemaakte stikstofdepositieruimte, om uit te drukken dat alleen werkelijk te gebruiken depositieruimte in de Utrechtse Depositiebank wordt opgenomen.

Om extern kunnen salderen heeft BIJ12 een handreiking opgesteld. In deze handleiding staat een reeks eisen uit de rechtspraak over extern salderen aan de intrekingsbeschikking. In de intrekingsbeschikking dient bijvoorbeeld te zijn verantwoord of geen sprake is van latente vergunningsruimte. Alleen wanneer aan al deze eisen is voldaan, zal de beschikbare stikstofdepositieruimte in de Utrechtse Depositiebank worden opgenomen. De gegevens uit de intrekingsbeschikking worden zo volledig mogelijk opgenomen in het AERIUS Register. Voor Provinciale Staten kan zo eenvoudig een overzicht van de ontwikkelingen worden gegeven. En op vragen uit het gebied kan worden beantwoord waar de stikstofdepositieruimte voor een activiteit vandaan komt of waar de depositieruimte door de beëindiging van bedrijfsactiviteiten is gebleven.

Zo snel mogelijk en liefst gelijktijdig met intrekken van de natuurvergunning, moet worden bekeken of de vrijgemaakte ruimte in de Utrechtse Depositiebank kan worden opgenomen, zodat het AERIUS Register zoveel mogelijk actueel is en voldaan is aan het connexiteitsvereiste bij het extern salderen. Het besluit tot het opnemen van de vrijgemaakte stikstofdepositieruimte kan ook uitstekend in de intrekingsbeschikking worden opgenomen, zodat onze provincie transparant beslist over de opname van vrijgemaakte stikstofdepositieruimte in de Utrechtse Depositiebank.

Alvorens stikstofdepositieruimte in te boeken moet gecontroleerd zijn welke voorwaarden het Rijk heeft gesteld bij het verstrekken van de middelen voor bijvoorbeeld de omschakeling van een veehouderij naar natuurbeheer. Soms stelt het Rijk de voorwaarde dat provinciale doelenbanken niet mogen worden gevuld met de vrijkomende stikstofdepositieruimte.

In het besluit van Gedeputeerde Staten tot het opnemen van stikstofdepositieruimte in de Utrechtse Depositiebank zal worden verantwoord, dat de eventuele overeengekomen vergoeding voor het vrijmaken van deze depositieruimte geen ongeoorloofde staatssteun is.

Artikel 13. Uitgifte- en reserveringstermijnen

Gedeputeerde Staten kunnen vrijgemaakte depositie voor maximaal vijf jaar reserveren voor een programma of project in de Utrechtse Depositiebank. Na het verstrijken van deze tijd kunnen Gedeputeerde Staten deze tijd verlengen maar steeds maximaal voor vijf jaar, zodat zij met enige regelmaat afwegen of andere programma's of projecten intussen niet een grotere maatschappelijke urgentie hebben gekregen. Omdat de realisatie van met name programma's een zaak van de lange adem kan zijn, is geen maximumaantal verlengingen opgenomen. Door de reservering van de stikstofdepositieruimte in het landelijke stikstofregistratiesysteem op te nemen wordt voorkomen dat deze depositieruimte wordt vergund aan andere programma's of projecten.

Ook voor het vasthouden van stikstofdepositieruimte in de Utrechtse Depositiebank stellen Gedeputeerde Staten een termijn, maar Gedeputeerde Staten kunnen besluiten deze termijn te verlengen met opnieuw steeds maximaal vijf jaar. Sommige stikstofdepositieruimte kan met zoveel overheidsgeld en zulke langdurige procedures zijn verkregen, dat Gedeputeerde Staten van geval tot geval de maximumbevaartermijn moeten bepalen.

Wanneer Gedeputeerde Staten moeten beslissen over de verlenging van een termijn, krijgt initiatiefnemer voor wiens project de stikstofdepositieruimte is gereserveerd of die een verzoek heeft ingediend van tevoren bericht, zodat hij of zij Gedeputeerde Staten van de voortgang van diens project op de hoogte kan brengen en desgewenst diens zienswijze kan geven. Wanneer een partij voor de vrijmaking van de stikstofdepositieruimte een financiële bijdrage heeft versterkt zal hij of zij in de gelegenheid worden gesteld diens zienswijze te geven op de intrekking of wijziging van de vergunning.

Artikel 14. Programma's

In een programma moeten de nodige middelen beschikbaar worden gesteld om de noodzakelijke stikstofdepositieruimte vrij te maken. Gedeputeerde Staten kunnen per project of een bepaalde hoeveelheid van de vrijgemaakte stikstofdepositieruimte reserveren, maar ook criteria vaststellen waarmee de gereserveerde ruimte voor een bepaalde activiteit wordt verdeeld wanneer de plannen meer zijn uitgekristalliseerd. Op grond van deze criteria kunnen bijvoorbeeld projecten eerder in aanmerking komen, die ook zelf al een belangrijk deel van de benodigde depositieruimte inbrengen of elders stikstofdepositieruimte bieden, mits daarmee voor andere projecten een vergunning kan worden verleend. In een programma kunnen de afspraken over de in een gebiedsproces aangedragen projecten en stikstofdepositieruimte worden vastgelegd. Op de in een programma gereserveerde depositieruimte voor een project, kan een beroep worden gedaan bij het aanvragen van een natuurvergunning.

Gedeputeerde Staten moeten de stikstofdepositieruimte verdelen op grond van objectieve, toetsbare en redelijke afwegingen van de verschillende belangen bij die depositieruimte. Ook de verlening van een natuurvergunning met stikstofdepositieruimte uit de Utrechtse Depositiebank kan worden aangevochten bij de rechter. Dit verdeelmodel kan worden opgenomen in een programma of in een afzonderlijk beleidskader. Welke opgave in de gebiedsgerichte aanpak uiteindelijk hoeveel van de beschikbare

stikstofdepositieruimte toegedeeld krijgt, is een keuze die bijvoorbeeld door het vergelijken van enkele varianten van mogelijke verdelingen over de projecten in een gebied tijdens de planMER voor een gebiedsprogramma gemaakt kan worden.

Het vierde lid van dit artikel voorziet in de mogelijkheid stikstofdepositieruimte te reserveren voor gezamenlijk met andere provincie opgestelde programma's, omdat veel maatschappelijke opgaven onze provinciegrenzen overstijgen.

Artikel 15. Projecten

Behalve de provincie Utrecht kunnen ook andere initiatiefnemers op verzoek de Utrechtse Depositiebank gebruiken voor uitgesteld extern salderen. In het verzoek legt de initiatiefnemer uit:

- a. het doel of doelen van het project;
- b. waarom de initiatiefnemer de bank wil gebruiken;
- c. welke stikstofdepositieruimte de initiatiefnemer aanlevert;
- d. welke stikstofdepositieruimte voor het project noodzakelijk is;
- e. de verwachte planning van het project.

Ad a. Met een uitleg van het doel of de doelen van het project kunnen Gedeputeerde Staten toetsen of dit bijdraagt aan één of meer van de in artikel 11 genoemde doel of doelen. Wanneer Gedeputeerde Staten met de Utrechtse Depositiebank een project faciliteren, moet het een maatschappelijke meerwaarde hebben.

Ad b. Het gebruik van de Utrechtse Depositiebank is nodig, wanneer de saldogever de activiteit voor aanvang van het project wil beëindigen om de locatie voor andere doelen te gaan gebruiken. Op grond van artikel 6 van deze beleidsregels moet herleidbaar zijn welke stikstofemissie is beëindigd voor het nieuwe project. Duidelijk moet zijn, dat eerder stikstofemissie plaats vond, en dat deze voor dit project is beëindigd. Door de mogelijkheid te bieden stikstofdepositie op te nemen in de Utrechtse Depositiebank willen bieden Gedeputeerde Staten voorkomen, dat activiteit worden voorgezet of de locatie niet voor nieuwe ontwikkelingen wordt gebruikt om te voorkomen dat de mogelijkheid verloren gaat de stikstofemissie te gebruiken voor extern salderen.

Ad c. Initiatiefnemers voorzien zelf in hun stikstofdepositieruimte, en slechts in uitzonderingsgevallen zullen Gedeputeerde Staten de nog ontbrekende depositieruimte aanvullen. De initiatiefnemer moet aantonen maximale inspanningen te hebben gedaan om stikstofemissies te voorkomen en zelf in stikstofdepositieruimte te voorzien.

Ad d. Ook het transparant en gecontroleerd ruilen van stikstofdepositieruimte tussen initiatiefnemers kan een reden zijn de Utrechtse Depositiebank te gebruiken, zodat projecten die depositieruimte krijgen waarmee zij de emissie op de in de nabijheid van hun project gelegen Natura 2000-gebieden kunnen opheffen.

Ad e. Uit de verwachte planning van het project leiden Gedeputeerde Staten af voor welke termijn zij de stikstofdepositieruimte moeten reserveren.

In de handreiking van Bij12 voor extern salderen (<https://www.bij12.nl/wp-content/uploads/2021/03/Handreiking-intern-extern-salderen-en-verleasen-BIJ12-4-maart-2021.pdf>) staan ook nog een aantal eisen uit de rechtspraak uitgelegd, bijvoorbeeld het additionaliteitsvereiste. Of aan deze eisen kan worden voldaan bij het verlenen van de natuurvergunning dient zoveel mogelijk te worden beoordeeld bij de reservering van de ruimte.

Vier weken voordat een initiatiefnemer die gebruik wil maken van de Utrechtse Depositiebank een aanvraag indient (en de bijbehorende termijn gaat lopen) moet de initiatiefnemer het verzoek indienen. Zo kan op voorhand een inschatting worden gemaakt of de aanvraag kans van slagen maakt.

De initiatiefnemer ontvangt een terugmelding waarin wordt aangegeven of voor zijn of haar project stikstofdepositieruimte gereserveerd wordt, en zo nee waarom. Op basis van de terugmelding hierop kan de initiatiefnemer, eventueel na aanpassing van zijn plannen, besluiten om een aanvraag in te dienen.

Artikel 16. Toedelen

In de handreiking voor extern salderen van Bij12 (<https://www.bij12.nl/wp-content/uploads/2021/03/Handreiking-intern-extern-salderen-en-verleasen-BIJ12-4-maart-2021.pdf>) is beschreven hoe de toedeling van stikstofdepositieruimte dient te worden vastgelegd in de natuurvergunning. Deze gegevens zullen Gedeputeerde Staten zoveel mogelijk registreren in het AERIUS Register, zodat duidelijk is welke depositieruimte al is uitgegeven en welke nog niet.

In het besluit van Gedeputeerde Staten tot het toedelen van stikstofdepositieruimte in de Utrechtse Depositiebank zal worden gewaarborgd, dat bij het toedelen van deze ruimte geen sprake is van ongeoorloofde staatssteun en voldaan is aan de Dienstenrichtlijn.

Voor het waarborgen van de transparantie en gelijke kansen voor ondernemers worden ook de aanbevelingen uit de Handreiking 'Implementatie van het arrest Didam' van het ministerie van Binnenlandse Zaken gebruikt. Een verleende natuurvergunning met stikstofdepositieruimte uit de Utrechtse Depositiebank kan een schaarse vergunning zijn in de zin van de Dienstenrichtlijn. Wanneer de ene ondernemer wel en de andere geen stikstofdepositieruimte toegedeeld krijgt, kan dit de vraag oproepen of de keuze op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria is gemaakt. Deze vraag wordt beantwoord in de motivering van het besluit van Gedeputeerde Staten tot toedeling van de stikstofdepositieruimte.