

Aanpassing Beleidsregel van Gedeputeerde Staten van de provincie Gelderland houdende regels omtrent stikstof (Beleidsregels salderen in Gelderland)

Gedeputeerde Staten van Gelderland

in hun vergadering van 1 juli 2025 inzake zaaknummer 2025-002555,

Gelet op de artikelen 4:81, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, 2.18, eerste lid, onder g, 2.46 en 5.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Omgevingswet en 3.59, aanhef en onder a en b, van het Besluit kwaliteit leefomgeving;

Overwegende dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op 18 december 2024 uitspraken heeft gedaan die gevolgen hebben voor de uitvoeringspraktijk, waardoor behoefte is ontstaan voor beleidsregels over intern salderen;

Overwegende dat behoefte is ontstaan om de bedrijven die een substantiële reductie te kunnen bewerkstelligen, van een natuurvergunning te kunnen voorzien;

Besluiten

Artikel I

De Beleidsregels salderen in Gelderland als volgt te wijzigen:

A

Artikel 1 (Begripsbepalingen) wordt als volgt gewijzigd:

1. De onderdelen e tot en met v worden geletterd f tot en met w.
2. Er wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:
" e. intern salderen: salderen binnen de begrenzing van één project of locatie ten behoeve van de verlening van een natuurvergunning;"
3. onderdeel I komt te luiden:
" I. 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;"

B

Artikelen 5 en 6 komen te luiden:

"Artikel 5 Voorwaarden intern salderen

1. De referentiesituatie mag alleen worden ingezet ten behoeve van intern salderen als de ruimte in de referentiesituatie niet structureel buiten gebruik is.
2. Bij de beoordeling van hetgeen structureel buiten gebruik is, zoals bedoeld in het eerste lid, gaan Gedeputeerde Staten uit van het moment van het indienen van de aanvraag, tenzij er sprake is van een eerder objectief bepaalbaar moment.
3. Indien er beperkingen op de aangevraagde activiteit volgen uit algemene regels nemen Gedeputeerde Staten deze mee in de beoordeling op de aanvraag.
4. In de natuurvergunning wordt in elk geval het voorschrift opgenomen dat op het moment van uitvoeren van het nieuwe project, de activiteit waarmee intern gesaldeerd wordt moet zijn beëindigd.
5. Gedeputeerde Staten betrekken bij de beoordeling van de aanvraag voor intern salderen uitsluitend de stikstofemissie van de activiteit waarmee intern gesaldeerd wordt 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.
6. In afwijking van het eerste lid kunnen Gedeputeerde Staten de referentiesituatie als uitgangspunt hanteren indien:
 - a. drie jaar na het verkrijgen van de laatst geldende natuurvergunning nog niet volledig is gerealiseerd, maar wel aantoonbaar stappen zijn gezet met het oog op volledige realisatie; of

- b. drie jaar na het verkrijgen van de laatst geldende natuurvergunning weliswaar nog niet is aangevangen met de realisatie van het project, maar daarvoor wel al aantoonbaar onomkeerbare significante investeringsverplichtingen zijn aangegaan.
7. Gedeputeerde Staten gaan bij de beoordeling van een aanvraag voor een bedrijf dat deelneemt aan de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen eenmalig uit van maximaal de stikstofdepositie behorende bij 15% van de totale emissie van de voormalige stikstof emitterende activiteit.
8. Indien de stikstofdepositie plaatsvindt op habitattypen die in de natuurdoelanalyse van het betreffende gebied een nee, tenzij-oordeel hebben gekregen, wordt de referentiesituatie betrokken zoals in het eerste lid bepaald, indien:
- a. maximaal 65% van de referentiesituatie zonder de ruimte die structureel buiten gebruik is, wordt ingezet voor het nieuwe project; of
 - b. een reductie plaatsvindt van 4.000 kg van de stikstofemissie ten opzichte van de referentiesituatie zonder de ruimte die structureel buiten gebruik is; of
 - c. het een project betreft met een tijdelijke emissie waarbij de activiteit waarmee intern gesaldeerd wordt permanent wordt gestaakt ten behoeve van het nieuwe project; of
 - d. een nieuwe natuurvergunning noodzakelijk is voor de continuering van de huidige uitvoering van de activiteit;
 - e. een activiteit noodzakelijk is voor het behalen van de doelstellingen van een Natura 2000-gebied.

Artikel 6 Voorwaarden extern salderen

1. Er bestaat een directe samenhang tussen de intrekking van de toestemming voor de activiteit van de saldogever en de verlening van de natuurvergunning voor de activiteit van de saldo-ontvanger.
2. Een activiteit mag alleen worden ingezet ten behoeve van extern salderen voor zover er:
 - a. een toestemming was voor de stikstofemissie veroorzakende activiteit in de referentiesituatie en;
 - b. als de ruimte in de referentiesituatie structureel in gebruik is.
3. Gedeputeerde Staten verlenen een natuurvergunning eerst nadat de ruimte van de saldogever die structureel buiten gebruik is, op diens verzoek is ingetrokken.
4. Bij de beoordeling van hetgeen structureel buiten gebruik is, zoals bedoeld in het tweede lid, gaan Gedeputeerde Staten uit van het moment van het indienen van de aanvraag, tenzij er sprake is een eerder objectief bepaalbaar moment.
5. 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.
6. Indien er beperkingen op de aangevraagde activiteit volgen uit vigerende algemeen verbindende voorschriften nemen Gedeputeerde Staten deze mee in de beoordeling op de aanvraag.
7. Gedeputeerde Staten betrekken bij de beoordeling van de aanvraag voor extern salderen uitsluitend de stikstofemissie van de activiteit van de saldogever 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.
8. Gedeputeerde Staten laten bij de beoordeling van een aanvraag buiten beschouwing de stikstofdepositie van een bedrijf van een saldogever dat voor dat deel van een activiteit dat ofwel deelneemt aan de stoppersregeling Actieplan Ammoniak Veehouderij ofwel aan de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen.
9. In aanvulling op lid 8 laat Gedeputeerde Staten ook locaties van saldogevers buiten beschouwing die deelnemen aan de:
 - a. Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties voor stikstofreductie (Lbv);
 - b. Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties met piekbelasting (Lbv-plus);
 - c. Landelijke verplaatsingsregeling veehouderijen met piekbelasting (Lvvp);
 - d. Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties kleinere sectoren; of
 - e. Andere beëindigings- of verplaatsingsregelingen waarin expliciet in de regeling wordt genoemd dat met ruimte niet mag worden extern gesaldeerd.
10. Gedeputeerde Staten nemen uitsluitend aanvragen in behandeling met een door de saldogever en de saldonomer ondertekende overeenkomst. Gedeputeerde Staten verstrekken een model voor deze overeenkomst. Ter verzekering van de nakoming van de overeenkomst is de Provincie Gelderland partij bij deze overeenkomst.
11. Bij de verlening van een natuurvergunning wordt 30% van de stikstofdepositie van de ruimte die niet structureel buiten gebruik is, niet bij de verlening van de natuurvergunning betrokken.
12. Indien de stikstofdepositie plaatsvindt op habitattypen die in de natuurdoelanalyse van het betreffende gebied een nee, tenzij-oordeel hebben gekregen, wordt, in aanvulling 35% extra ten opzichte

van hetgeen is bepaald in lid 11, van de ruimte die niet structureel buiten gebruik, niet bij de verlening van de natuurvergunning betrokken.

13. Het twaalfde lid is niet van toepassing indien:
- het een project betreft met een tijdelijke emissie indien de activiteit van de saldogever permanent wordt gestaakt ten behoeve van de activiteit van de saldo-ontvanger; of
 - het project noodzakelijk is ten behoeve van de realisatie van de doelen van een Natura 2000-gebied.”

C

Artikel 14a komt als volgt te luiden:

“Artikel 14a Overgangsrecht

- Als voor 1 juli 2025 een aanvraag om een besluit is ingediend, zijn de beleidsregels die golden tussen 1 juli 2024 en 1 juli 2025 van toepassing, tot het besluit onherroepelijk is.
- Als voor 1 juli 2025 ontwerp ter inzage is gelegd van een besluit op de voorbereiding waarvan afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is, blijven de beleidsregels die golden op het moment van de terinzagelegging van toepassing tot het besluit onherroepelijk is.
- Als voor 1 juli 2025 voor een ambtshalve te nemen besluit toepassing is gegeven aan artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht of het besluit is bekendgemaakt, blijven de beleidsregels die golden op dat moment van toepassing tot het besluit onherroepelijk is.
- Als voor 1 juli 2025 een overtreding plaatsvond of is aangevangen of het gevaar klaarblijkelijk dreigde voor een overtreding van het bepaalde bij of krachtens de Wet natuurbescherming, en voor die overtreding een bestuurlijke sanctie is opgelegd of een schriftelijk voornemen daartoe is verzonden aan een belanghebbende, zijn de beleidsregels die golden op het moment van de constatering van toepassing tot het tijdstip waarop:
 - de beschikking onherroepelijk is geworden en ten uitvoer is gelegd,
 - de beschikking is ingetrokken, of
 - als de beschikking de oplegging van een last onder dwangsom betreft:
 - de dwangsom is ingevorderd, of
 - de bij de beschikking opgelegde last onder dwangsom is opgeheven.”

D

De algemene toelichting komt als volgt te luiden:

“Algemeen

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

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

Op 26 september 2019 heeft het adviescollege onder voorzitterschap van de heer Remkes advies uitgebracht, en aangegeven dat toestemmingverlening op korte termijn weer op gang kan komen door intern en extern salderen. Het adviescollege wees er wel op dat afoming van depositieruimte zal moeten plaatsvinden om depositiestijging te voorkomen en depositiedaling te bespoedigen.¹

Deze beleidsregels stellen voorwaarden aan het instrument intern en extern salderen, om te voorkomen dat toestemmingverlening voor nieuwe of gewijzigde initiatieven leidt tot een toename van de stikstofdepositie, en om te borgen dat een daling van stikstofdepositie wordt gerealiseerd. De beleidsregels worden derhalve ingevoerd als passende maatregel in de zin van 3.59 Bkl.

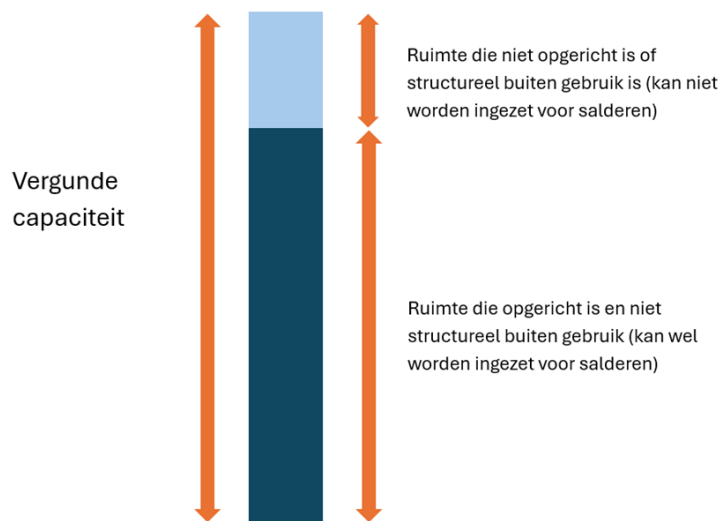
1) <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/09/25/eerste-advies-adviescollege-stikstofproblematiek>

Deze beleidsregels worden toegepast bij de beoordeling van aanvragen voor natuurvergunningen waarbij, onder andere, gebruik wordt gemaakt van 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 ruimte die niet structureel buiten gebruik is, tenzij er redenen zijn om hiervan gemotiveerd af te wijken. Zo wordt voorkomen dat het alsnog benutten van deze capaciteit leidt tot een feitelijke stijging van depositie.

Figuur 1: Schematische weergave structureel buiten gebruik zijnde ruimte



Stikstofdaling via salderen

Op nationaal niveau is er sprake van een forse overbelasting met stikstof. Reductie van de stikstofdepositie is noodzakelijk om de instandhoudingsdoelen voor Natura 2000-gebieden te kunnen realiseren. Idealiter worden er geen maatregelen voor depositieverlaging gerealiseerd via vergunningverlening, maar gewenst is in dit geval om goede ontwikkelingen door te kunnen zetten en te kunnen stimuleren. Daarnaast maakt de verplichting het mogelijk om in heel Gelderland reductie te kunnen realiseren.

Daarom is in deze beleidsregels bepaald dat bij salderen een feitelijke reductie op stikstofdepositie plaatsvindt. Zowel voor intern- als voor extern salderen zijn hiervoor regels opgenomen. De wijziging van de beleidsregels van juli 2025 beoogt na de uitspraken van de Afdeling van 18 december 2024 om wijzigingen van projecten die een significant positief effect hebben voor de natuur te stimuleren. Projecten die een minimale reductie van 35% kunnen realiseren en daarmee de depositie op Natura 2000-gebieden met een nee-tenzij verbieden verlagen, kunnen met deze regels een nieuwe vergunning krijgen. Dit is noodzakelijk, als deze projecten namelijk géén vergunning krijgen, blijft onnodig hogere stikstofdepositie plaatsvinden.

In alle gevallen wordt bij een nieuwe vergunning in elk geval eerst de ruimte die structureel buiten gebruik is uit de vergunning gehaald. Dit betekent dat ook bij het berekenen van de reductie, de ruimte die structureel buiten gebruik is niet mee mag tellen.

Daarom is in deze beleidsregels bepaald dat de saldo-ontvanger bij extern salderen met depositie op een Natura 2000-gebied met een nee-tenzij oordeel, maximaal 35% van de verkregen stikstofdepositie kan benutten. Van de overige 65% komt 35% reductie ten behoeve van de natuur en de andere 30% voorkomt (zoals landelijk afgesproken) een feitelijke depositiestijging door gebruik van latente ruimte en ondervangt meetonzekerheden.

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

Depositiedaling wordt met name bereikt door generieke bronmaatregelen², landelijke beëindigingsregelingen de uitwerking van de Gelderse Versnellingsaanpak Stikstof.

Jurisprudentie 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 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 (ABRvS 18 april 2012, zaaknummer 201003985/1/A4).
- Mitigatie in de vorm van externe saldering is slechts mogelijk als er directe samenhang bestaat tussen de intrekking van de milieuvergunning en de verlening van de natuurvergunning. Die directe samenhang wordt aangenomen als de vergunning voor het bedrijf van de saldogever daadwerkelijk is of zal worden ingetrokken ten behoeve van de uitbreiding van het bedrijf van de saldo-ontvanger. Dit kan blijken uit het intrekkingbesluit of uit een overeenkomst tussen het bedrijf van de saldogever en het bedrijf van de saldo-ontvanger over de overname van het stikstofdepositiesaldo van de in te trekken toestemming.

Verder dient vast te staan dat de bedrijfsvoering van het bedrijf van de saldogever daadwerkelijk is of wordt beëindigd (ABRvS van 13 november 2013, zaaknummers 201303243/1/R2, 201303324/1/R2, 201303514/1/R2 en 201303816/1/R2).

Wanneer een natuurvergunning wordt verleend met een uitgestelde inwerkingtreding tot het moment waarop de intrekking van het toestemmingsbesluit van de activiteit van de saldogever onherroepelijk is, kan eveneens de samenhang worden geborgd (vgl. ABRvS 29 juni 2016 ECLI:NL:RVS:2016:1818 en ECLI:NL:RVS:2016:1819).

- Externe saldering kan alleen met stikstofdeposities die waren vergund op de Europese referentiedatum en die ook nog aanwezig waren of konden zijn tot het moment van intrekking van de toestemming of het sluiten van de overeenkomst. Dat is het geval als de hervatting van het bedrijf mogelijk is zonder dat daarvoor een natuurvergunning voor de realisering van een project is vereist (ABRvS van 13 november 2013, zaaknummers 201303243/1/R2, 201303324/1/R2, 201303514/1/R2 en 201303816/1/R2).
- Het voorkomen dat dezelfde emissierechten tegelijkertijd op twee bedrijven worden gebruikt, maar ook dat enige tijd in het geheel geen gebruik kan worden gemaakt van een saldo, kan volgens de 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 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 (ABRvS van 29 juni 2016, zaaknummer 201502440/1/R2).
- De Afdeling is van oordeel dat dubbele inzet van stikstofdepositie is uitgesloten als extern gesaldeerd wordt met een bedrijf dat (i) op 1 juli 2015 geen stikstofdepositie meer veroorzaakte of (ii) op 1 juli 2018 nog stikstofdepositie veroorzaakte, of (iii) binnen één kilometer afstand van een Natura 2000-gebied staat. Dubbele inzet van deposities is niet uitgesloten als extern gesaldeerd wordt met een bedrijf dat feitelijk is beëindigd in de periode 1 juli 2015 - 1 juli 2018 (ABRvS van 29 mei 2019, zaaknummer 201506170/2).
- De Afdeling is van oordeel dat voor intern salderen met een natuurtoestemming een nieuwe natuurvergunning nodig is. Daarnaast mogen bedrijven niet langer stikstofruimte inzetten die eerder was vergund, maar nooit feitelijk is gebruikt. Verder moet intern salderen als mitigerende maatregel worden beschouwd, waardoor het gehele project moet worden getoetst aan de additionaliteitseis. (ABRvS van 18 december 2024, zaaknummer 202201311/1 (Rendac) en met zaaknummer 202200383/1 (Amercentrale))."

2) (zie onder meer de Kamerbrief van 24 april 2020, kenmerk BPZ 20120075)

E

De artikelsgewijze toelichting op artikel 1 (Begripsbepalingen) wordt als volgt gewijzigd:

1. De onderdelen e tot en met v worden geletterd f tot en met w.
2. Er wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:
"Sub e (intern salderen)
Om intern te kunnen salderen moet er sprake zijn van één project of één locatie. Intern salderen kan worden toegepast op nieuwe of gewijzigde projecten op de locatie van een bestaand project. Hiervan is bijvoorbeeld sprake wanneer een woonwijk wordt aangelegd op een voormalig bedrijventerrein, windmolens worden gebouwd op een voormalige akker of een weg wordt aangelegd op de locatie van een agrarisch bedrijf. Daarnaast kan ook sprake zijn van een wijziging intern in een project, zoals de wijziging van een stalsysteem of het plaatsen van een ander soort ketel. Beheer en onderhoud valt in elk geval niet onder intern salderen."

D

De artikelsgewijze toelichting op artikel 5 en 6 komen als volgt te luiden:

"Artikel 5

Lid 1:

Er mag alleen stikstofemissie worden ingezet voor intern salderen voor zover er geen sprake is van structureel leegstaand gebruik. Hiermee is de lijn van de Afdeling ook doorgetrokken naar natuurvergunningen. Dit is gedaan om latente ruimte uit de vergunningen te krijgen en om te zorgen dat er een feitelijke reductie optreedt. Dit betekent ook dat voor situaties met een milieutoestemming die structureel buiten gebruik zijn, niet alsnog een referentiesituatie gebruikt mag worden als de vergunde activiteit zonder natuurtoestemming kan worden hervat. Of gebouwen, infrastructuur, installaties of overige voorzieningen die nodig zijn voor het uitvoeren van een activiteit daadwerkelijk zijn gerealiseerd en gebruikt, kan worden aangetoond met bijvoorbeeld luchtfoto's, foto's, of betaalde rekeningen. Aanwijzing voor structureel leegstaand gebruik zou kunnen zijn het nodig hebben van een nieuwe omgevingsvergunning, niet zijnde een natuurvergunning. Onder 'overige voorzieningen' worden bijvoorbeeld terreinen die zijn ingericht voor op- en overslag gerekend.

Lid 2:

Initiatiefnemer moet bij het indienen van de aanvraag voor een omgevingsvergunning voor Natura 2000 activiteit aantonen dat er voldaan wordt aan deze beleidsregels. Voor het peilmoment voor het bepalen of er sprake is van structureel leegstaand gebruik wordt daarom in de regel uit gegaan van de aanvraag. Uitzondering hierop is als er aantoonbaar een ander objectief peilmoment is geweest. Hierbij kan gedacht worden aan het sluiten van een salderingsovereenkomst of een beleidsdocument.

Lid 3:

Bij intern salderen mogen alleen stikstof emitterende activiteiten betrokken die legaal zijn uitgevoerd en dus voldoen onder andere alle algemeen geldende regels die betrekking hebben op die activiteiten. Denk hierbij aan bijvoorbeeld paragraaf 4.82 van het Besluit activiteiten leefomgeving of algemeen geldende regels voor het houden van landbouwhuisdieren. Hiermee wordt voorkomen dat er gesaldeerd wordt met illegale activiteiten, bijvoorbeeld het houden van dieren in een huisvestingssysteem dat niet is toegestaan op basis van paragraaf 4.82 van het Bal.

Lid 4:

In sommige gevallen is er geen natuurtoestemming in de referentiesituatie, omdat deze niet benodigd was 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 het nieuwe of gewijzigde project in werking treedt. Om dit te borgen wordt een vergunningvoorschrift opgenomen waarin wordt bepaald dat een nieuwe activiteit niet mag worden uitgevoerd tenzij de oude activiteit permanent is gestaakt.

Lid 5:

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 structureel leegstaande ruimte 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. Inrichtingen die in het kader van bronmaatregelen voor het terugdringen van stikstofdepositie worden uitgekocht, vallen hier ook onder.

Lid 6:

Het vereiste uit het eerste lid, dat alleen intern gesaldeerd mag worden met depositieruimte van een activiteit waarvoor de gebouwen nog aanwezig zijn, kan in een aantal situaties een ongewenst en onbedoeld verzwarend effect hebben. Om te voorkomen dat in situaties, waarin ten behoeve van het voornemen voor een nieuwe activiteit eerder al beëindiging van de oude saldo-gevende activiteit (inclusief sloop van de bebouwing) is bewerkstelligd, onbedoeld rechten voor interne saldering worden beperkt, is in lid x een uitzondering opgenomen, waardoor GS in die gevallen alsnog, en eventueel onder voorwaarden, interne saldering kunnen toestaan. In lid 6 is er een uitzondering gemaakt voor de situaties waarvoor wel een natuurvergunning is verleend, maar door omstandigheden het vergunde project nog niet (helemaal of gedeeltelijk) is gerealiseerd.

Met deze regeling wordt beoogd ruimte te bieden voor inzet van het instrument van intern salderen wanneer ten tijde van de beëindiging van de saldo-gevende activiteit (en sloop van de bebouwing) een aantoonbaar voornemen bestond voor realisering van de nieuwe ontwikkeling. Daarbij is niet nodig dat er al een ontwerp-vergunningaanvraag voorlag. Een initiatiefnemer moet echter wel aantonen dat de beëindiging (en sloop) hebben plaatsgevonden met de intentie de nieuwe activiteit in de toekomst te realiseren, of dat er aantoonbare stappen zijn gezet om het vergunde project (al dan niet gewijzigd, waarvoor een nieuwe vergunning nodig zou zijn) uit te voeren.

Door voor te schrijven dat sprake dient te zijn van een rechtstreeks verband tussen de beëindiging en de voorgenomen ontwikkeling wordt geborgd dat oude rechten voor stikstofemissie op locaties die langere tijd niet meer werden gebruikt voor de functie waarvoor toestemming is verleend, maar waarvoor de nieuwe of voortzettende activiteit destijds nog niet was voorzien, niet kunnen worden ingezet voor intern salderen.

Lid 7:

Deze bedrijven zijn uitgezonderd omdat deze bedrijven worden uitgekocht met overheidsgeld en het niet wenselijk is dat deze bedrijven de rechten behouden om intern te salderen.

Tussen 25 november 2019 en 15 januari 2020 hebben varkenshouderijen die aan bepaalde voorwaarden voldoen zich in kunnen schrijven voor de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen. De bedrijven die zich hebben ingeschreven, hebben in mei 2020 te horen gekregen of hun aanvraag kan worden toegewezen of deze wordt afgewezen. Voor varkenshouders die een subsidie-overeenkomst krijgen en die een doorstart willen maken op hun locatie met een andere bedrijfsvorm, niet zijnde een intensieve veehouderij, en waarbij stikstof vrijkomt wordt middels dit artikel de mogelijkheid geboden om deze wijziging op te nemen in een (gewijzigde) Wnb-vergunning. Voor deze categorie is de mogelijkheid gecreëerd om eenmalig een beperkt deel van de stikstofdepositie behorende bij de ammoniakemissie uit de betrokken dierenverblijven in te zetten om de omschakeling naar een andere bedrijfsvorm – binnen de kaders van de subsidieregeling – mogelijk te maken.

Lid 8:

Dit artikel is toegevoegd om initiatiefnemers die een reductie willen realiseren niet in de weg te staan. Voor de Natura 2000-gebieden is het noodzakelijk dat innovatie en reductie gestimuleerd worden. Indien dat niet mogelijk is, blijven onnodig vervuilendere technieken bestaan, met een hogere stikstofdepositie tot gevolg. Om te zorgen dat in Gelderland de deposities in het totaal omlaag gaan, is gekozen om initiatiefnemers die een substantiële reductie realiseren, een vergunning te verlenen. Om te bewerkstelligen dat er daadwerkelijk een substantiële reductie plaatsvindt, mag bij deze reductie de niet structureel in gebruik zijnde ruimte niet worden meegenomen.

Uit de natuurdoelanalyses van de Natura2000-gebieden blijkt dat als gevolg van stikstofdepositie voor veel habitattypen verslechtering dreigt ('nee, tenzij'-oordeel). Voor nieuwe of gewijzigde projecten met een effect op deze habitattypen geldt bij de beoordeling of, volgens het vijfde lid, de stikstof emitterende activiteit die ten grondslag ligt aan het nieuwe of gewijzigde project noodzakelijk is in verband met toepassing van artikel 6, tweede lid van de Habitatrichtlijn. Het achtste lid stimuleert deze initiatiefnemers om de vergunde stikstof emitterende activiteiten met ten minste 35% of 4000kg te reduceren, zodat ook tot er een breed pakket aan maatregelen is vastgesteld en geborgd, de achtergronddepositie reduceert.

Als er voor tijdelijke emissies gesaldeerd wordt met een permanente beëindiging van de stikstof emitterende activiteiten, bijvoorbeeld bij omvorming van een perceel wat bemest, wordt de gehele referentiesituatie ingetrokken (of als intrekking niet mogelijk is, permanent beperkt door bijvoorbeeld een wijziging in algemeen geldende regels). Omdat het beoogde project een tijdelijke emissie als gevolg heeft en voor intern salderen in te zetten stikstof emitterende activiteiten permanent worden ingezet, draagt de interne saldering bij aan de noodzakelijke reductie van stikstof. Op basis daarvan wordt er daarom al voldaan aan artikel 6, tweede lid van de Habitatrichtlijn, zoals we dat volgens het zevende lid moeten beoordelen. Met tijdelijk wordt voor deze beleidsregels maximaal 2 jaar gehanteerd.

Daarnaast is het niet de bedoeling dat bedrijven voor wie een nieuwe vergunning noodzakelijk is vanwege de continuering van het bedrijf, verplicht worden tot reductie van 35%. Hierbij moet worden gedacht

aan situaties zoals een stal die op instorten staat; waarbij de reparatie van de stal leidt tot het nodig zijn van een nieuwe natuurtoestemming.

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 activiteit van de saldo-ontvanger.

Lid 2:

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

Lid 3:

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

Lid 4:

Initiatiefnemer moet bij het indienen van de aanvraag voor een omgevingsvergunning voor Natura 2000 activiteit aantonen dat er voldaan wordt aan deze beleidsregels. Voor het peilmoment voor het bepalen of er sprake is van structureel leegstaand gebruik wordt daarom in de regel uit gegaan van de aanvraag. Uitzondering hierop is als er aantoonbaar een ander objectief peilmoment is geweest. Hierbij kan gedacht worden aan het sluiten van een salderingsovereenkomst of een beleidsdocument.

Lid 5:

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 activiteit van de saldo-ontvanger 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 6

Bij extern salderen mogen alleen stikstof emitterende activiteiten betrokken die legaal zijn uitgevoerd en dus voldoen onder andere alle algemeen geldende regels die betrekking hebben op die activiteiten. Denk hierbij aan bijvoorbeeld paragraaf 4.82 van het Besluit activiteiten leefomgeving, algemeen geldende regels voor het houden van landbouwhuisdieren. Hiermee wordt voorkomen dat er gesaldeerd wordt met illegale activiteiten, zoals het houden van dieren in een huisvestingssysteem dat niet is toegestaan op basis van paragraaf 4.82 van het Bal.

Lid 7:

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.

Lid 8:

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

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

Lid 9:

Anders dan in lid 8 (waarbij soms niet het gehele bedrijf heeft deelgenomen aan een regeling, maar slechts een gedeelte) gaat het bij lid 9 om de stikstofruimte die een bedrijf heeft mogen houden na beëindiging van zijn veehouderij-activiteiten voor het verrichten van bepaalde andere activiteiten. Die stikstofruimte is gekoppeld aan de andere activiteiten en daarbij mag de stikstofemissie van die andere activiteiten maximaal 15% bedragen van de oorspronkelijke stikstofemissie (zie art. 5 lid 1 sub f Lbv en Lbv-plus en art. 3.4 lid 2 sub e Lvvp).

Lid 9 voorziet erin dat de (resterende) stikstofruimte van deelnemers aan deze regelingen niet voor externe saldering in aanmerking komt, een voorwaarde van de Europese Commissie in het kader van de staatssteunbeoordeling en de doelstelling om met de beëindiging van veehouderijlocaties een zo groot mogelijke stikstofreductie te bewerkstelligen.

Lid 9 heeft betrekking op de stikstofruimte die na sluiting van een veehouderijlocatie met gebruikmaking van een van de genoemde subsidieregelingen beschikbaar blijft voor de nieuwe activiteiten op de locatie, ook als nadien binnen die stikstofruimte andere activiteiten verricht gaan worden of als een ander die stikstofruimte gaat gebruiken. Zo zal ook een rechtsopvolger van de stoppende veehouder, een nieuw bedrijf dat door de deelnemer op de locatie wordt opgericht of een derde die de resterende stikstofruimte gebruikt gebonden zijn aan het verbod van externe saldering.

Lid 10:

Openstellen van extern salderen kan niet zonder waarborgen in te bouwen voor het verantwoord gebruik van depositieruimte. Om die reden wensen Gedeputeerde Staten een vinger aan de pols te kunnen houden door een overeenkomst voor te schrijven als indieningsvereiste bij de aanvraag.

Medeondertekening van deze overeenkomst borgt dat Gedeputeerde Staten zicht en grip kunnen houden op de naleving van de onderliggende afspreken voor het verschuiven van depositieruimte tussen saldogever en saldoner. De modelovereenkomst is van toepassing bij bedrijfsbeëindiging en volledige overdracht van depositiesaldo. Bij een gedeeltelijk overdracht en voortzetting van het bedrijf dient de vergunning van de saldogever aangepast te worden aan de nieuwe situatie (ambtshalve of op aanvraag).

Lid 11:

Om een stijging van de depositie te voorkomen, wordt de niet-gerealiseerde capaciteit uitgesloten van extern salderen en wordt daarnaast 30% afgeroomd om benutting van latente ruimte (gemiddeld 30% in vergunningen) te voorkomen en om meetonzekerheden te kunnen opvangen. Hiermee wordt een feitelijke depositiestijging voorkomen. De resterende 70% van de depositie van de activiteit van de saldogever mag worden ingezet voor salderen.

Lid 12:

Uit de natuurdoelanalyses van de Natura 2000-gebieden blijkt dat als gevolg van stikstofdepositie voor veel habitattypen verslechtering dreigt ('nee, tenzij' oordeel).

Voor de verlening van een vergunning voor activiteiten met stikstofdepositie op deze gebieden wordt bij de toepassing van extern salderen nog 35% extra bovenop de 30% uit lid 11 van de depositieruimte van de saldogever gevraagd. Deze 35% komt ten goede aan de natuur en wordt niet meer ingezet om zo bij te dragen aan de noodzakelijke daling. Dit betekent dat er maximaal 35% van de depositieruimte van de saldogever mag worden ingezet als mitigerende maatregel voor de saldo-ontvanger.

Lid 13:

Dit lid voorziet lid in gevallen waarin de gebruiksfase 100% kan worden afgeroomd. Daarnaast maakt dit lid het ook makkelijker om initiatieven die robuustere natuur mogelijk maken, makkelijker uit te kunnen voeren."

Artikel II Inwerkingtreding

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