

## Beleidsregels salderen Gelderland 2026

### Gedeputeerde Staten van Gelderland

in hun vergadering van 27 januari 2026 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, 3.59, aanhef en onder a en b, van het Besluit kwaliteit leefomgeving en 4.6, eerste lid, aanhef en onder e, van het Omgevingsbesluit;

Overwegende dat het stikstofdossier continue in beweging is en de vastgestelde beleidsregels op 1 juli 2025 een update behoeven.

### Besluiten

#### Artikel I

Vast te stellen de volgende beleidsregels:

#### Artikel 1 Begripsbepalingen

In deze regeling wordt verstaan onder:

- a. beëindigingsregeling: een regeling op grond waarvan subsidie kan worden verleend voor beëindiging van bedrijfsactiviteiten ter vermindering van stikstofemissie of stikstofdepositie;
- b. doelgebonden depositiebank: subcompartment in AERIUS Register, gericht op het aan projecten kunnen toedelen van in deze bank aanwezige stikstofdepositieruimte voor een bepaald doel;
- c. extern salderen: salderen met één of meer activiteiten buiten de begrenzing van één project of locatie ten behoeve van de verlening van een natuurvergunning;
- d. Habitatrichtlijn: Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992, inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG L 206);
- e. intern salderen: salderen binnen de begrenzing van één project of locatie ten behoeve van de verlening van een natuurvergunning;
- f. microdepositiebank: compartiment in AERIUS Register, gericht op het toedelen van aanwezige stikstofdepositieruimte van ten hoogste 0,05 mol/ha/jr in de zin van artikelen 3.65 en 3.59, vierde lid van de Regeling;
- g. microdeposities: door een project veroorzaakte stikstofdepositie van ten hoogste 0,05 mol stikstof per hectare per jaar die overeenkomstig artikel 3.59, vierde lid Or kan worden opgenomen in AERIUS Register en kan worden bestemd voor de doelen als genoemd in artikel 3.65 (en artikel 3.57) van de Regeling;
- h. natuurvergunning: omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit op grond van artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder e van de Wet al dan niet op basis van advies en instemming met het verlenen van een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 4.25, eerste lid, aanhef en onder e jo art. derde lid, jo. 4.25 derde lid Omgevingsbesluit;
- i. provinciale stikstofbank: compartiment in AERIUS Register in de zin van artikel 10.25, vierde lid Bkl jo. 3.57, eerste lid sub h van de Regeling;
- j. referentiesituatie: toestemming als bedoeld in onderdeel v, onder 1°, 3° en 4°, of bij gebrek daaraan een op de Europese referentiedatum aanwezige toestemming als bedoeld in onderdeel v, onder 2°, waarbij de laagst toegestane depositie vanaf de referentiedatum geldt;
- k. 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).
- l. 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 stikstofdepositie vanaf 70 mol per hectare per jaar onder de kritische depositiewaarde;
- m. salderen: inzetten van een activiteit met stikstofemissie 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 stikstofdepositie op alle relevante hexagonen niet toeneemt ten opzichte van de referentiesituatie;

- n. saldo-gevende activiteit: een 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;
- o. saldo-gever: de natuurlijke persoon of rechtspersoon die bij een toestemming voor de saldogevende activiteit houder is van de toestemming;
- p. saldo-ontvangende activiteit: aangevraagde activiteit waarbij gebruik wordt gemaakt van extern salderen;
- q. saldo-ontvanger: de natuurlijke persoon of rechtspersoon die blijkens de aanvraag waarmee wordt verzocht om een natuurvergunning, houder wordt van de vergunning;
- r. SSRS-bank: stikstofregistratiesysteem, het compartiment binnen AERIUS Register dat beschikbaar is voor projecten als bedoeld in artikel 3.61, eerste lid van de Regeling;
- s. stikstofdepositie: neerslaan van stikstofverbindingen uit de lucht op een oppervlakte, uitgedrukt in mol stikstof per hectare per jaar;
- t. stikstofdepositieruimte: vrijgemaakte of vrijgevallen stikstofdaling ten behoeve van saldering, waaronder de ruimte die is opgenomen in AERIUS Register, zoals bedoeld in artikel 10.25, lid 3 Bkl en artikel 3.73 van de Regeling;
- u. stikstofemissie: stikstofverbindingen die direct of indirect vanuit een bron in de lucht worden gebracht;
- v. toestemming:
  - 1°. Onherroepelijke en vigerende natuurvergunning;
  - 2°. Onherroepelijke en vigerende omgevingsvergunning of geldende melding voor een milieubelastende activiteit;
  - 3°. Activiteit waarvoor vóór 1 januari 2024 geen natuurvergunning nodig was, maar wel voldeed aan artikel 2.8 van de Wet natuurbescherming; of
  - 4°. Activiteit die op de Europese referentiedatum was toegestaan en sindsdien onafgebroken aanwezig is geweest;
- w. verleasen: extern salderen waarbij de feitelijk gerealiseerde capaciteit van de saldogevende activiteit geheel of gedeeltelijk voor bepaalde tijd buiten gebruik wordt gesteld, ten behoeve van de verlening van een natuurvergunning met tijdelijke stikstofdepositie;
- x. Vogelrichtlijn: Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 30 november 2009, inzake het behoud van de vogelstand (PbEG L 207);
- y. volledig gerealiseerd: een staat waarin een (onderdeel van een) vergunde activiteit fysiek aanwezig is en waarbij de onderdelen in opzet, aard en qua emissiekenmerken overeenkomen met de vergunning;
- z. vrijgemaakte stikstofdepositieruimte: ruimte voor stikstofdepositie die voldoet aan de voorwaarden voor extern salderen als bedoeld in artikel 6, eerste tot en met vijfde en zevende tot en met elfde lid die afkomstig is uit mitigerende maatregelen die specifiek zijn getroffen voor het mogelijk maken van ontwikkelingen;
- aa. vrijgevallen stikstofdepositieruimte: ruimte voor stikstofdepositie die resteert nadat een bevoegd gezag een natuurvergunning heeft verleend;
- ab. 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 beleidsregel bij het beoordelen van een aanvraag voor een natuurvergunning, waarbij gebruik is gemaakt van salderen voor projecten die een effect kunnen hebben op stikstofdepositie op relevante hexagonen in Natura 2000-gebieden en bij het daarvoor in te stellen instrumentarium.

## Artikel 3 Natuurvergunning

Wanneer bij een aanvraag gebruik is gemaakt van salderen, zullen Gedeputeerde Staten alleen een natuurvergunning verlenen als wordt voldaan aan de voorwaarden zoals omschreven in deze beleidsregel.

## Artikel 4 Rekenmodel

Gedeputeerde Staten gaan bij de beoordeling van de stikstofdepositie uit van de op het moment van beslissing op de aanvraag voor de natuurvergunning meest recente versie van de AERIUS Calculator, zoals opgenomen in artikel 4.15 en 6.15 van de Regeling.

## Artikel 5 Voorwaarden intern salderen

1. De referentiesituatie wordt niet ingezet ten behoeve van intern salderen voor zover de referentiesituatie structureel buiten gebruik is of meer dan drie jaar na het verkrijgen van de laatst geldende natuurtoestemming nog niet volledig is gerealiseerd.

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. Als er sprake is van een eerder objectief bepaalbaar moment, kan dat moment ook tot uitgangspunt worden genomen.
3. Als er publiekrechtelijke beperkingen op de aangevraagde activiteit of de referentiesituatie volgen uit algemene regels, nemen Gedeputeerde Staten deze mee in de beoordeling op de aanvraag.
4. Indien intrekking van de toestemming niet mogelijk is omdat deze volgt uit algemene regels:
  - a. betrekken Gedeputeerde Staten die toestemming alleen bij de beoordeling van de aanvraag, wanneer daarbij een ondertekende verklaring van saldogeiver wordt gevoegd waarin staat dat de feitelijke uitvoering van de activiteit van saldogeiver zal worden beëindigd voordat de nieuwe activiteit wordt gestart;
  - b. wordt in de natuurvergunning het voorschrift opgenomen dat bij de start 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, eerste en tweede lid, van de Habitatrictlijn.
6. Gedeputeerde Staten betrekken bij de beoordeling van een aanvraag voor een bedrijf dat deelneemt aan een beëindigingsregeling hooguit de maximale stikstofemissie of stikstofdepositie die volgens de beëindigingsregeling ingezet kan worden voor activiteiten zoals genoemd is in de betrokken beëindigingsregeling.
7. In afwijking van het eerste lid kunnen Gedeputeerde Staten de referentiesituatie als uitgangspunt hanteren indien:
  - a. drie jaar na het verlenen van de laatst geldende toestemming de vergunde activiteiten nog niet volledig zijn gerealiseerd, maar wel aantoonbaar stappen zijn gezet met het oog op volledige realisatie; of
  - b. drie jaar na het verlenen van de laatst geldende toestemming weliswaar nog niet is aangevangen met de realisatie van het project, maar daarvoor wel al aantoonbaar onomkeerbare significante investeringsverplichtingen zijn aangegaan.
8. Voor zover de saldo-ontvangende activiteit stikstofdepositie veroorzaakt op (naderend) overbelaste hexagonen van stikstofgevoelige habitattypen in de Natura 2000-gebieden zoals genoemd in Bijlage I, wordt alleen in de beoordeling van de aanvraag betrokken indien:
  - a. maximaal 65% van de referentiesituatie zonder de ruimte die structureel buiten gebruik is, wordt ingezet voor het nieuwe project; of
  - b. 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
  - c. een nieuwe natuurvergunning noodzakelijk is voor de continuering van de huidige uitvoering van de activiteit.
9. Wanneer een project in de afgelopen 5 jaar heeft voldaan aan zoals in het achtste lid, onder a, gesteld, wordt de volledige referentiesituatie betrokken. Indien Gedeputeerde Staten bij verlening van een natuurvergunning voor een activiteit het achtste lid, aanhef en onder a, hebben toegepast en zij binnen een periode van vijf jaar na die verlening een aanvraag ontvangen waarbij dezelfde activiteit ten behoeve van intern salderen wordt voorgelegd als saldogevende activiteit, geven Gedeputeerde Staten bij inwilliging van een dergelijke aanvraag geen toepassing aan het achtste lid, aanhef en onder a.

#### **Artikel 6 Voorwaarden extern salderen**

1. Er bestaat een directe samenhang tussen de intrekking van de toestemming voor de activiteit van de saldogeiver 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:
  - a. er een toestemming was voor de stikstofemissie veroorzakende activiteit in de referentiesituatie;
  - b. de ruimte in de referentiesituatie structureel in gebruik is; en
  - c. bij de aanvraag een salderingsovereenkomst is gevoegd die in ieder geval ondertekend is door saldogeiver en saldonomer.
3. Gedeputeerde Staten nemen in de vergunning een voorschrift op dat de vergunning pas in gebruik mag worden genomen als:
  - a. de onderdelen van de saldogeiver die structureel buiten gebruik zijn op diens verzoek zijn ingetrokken; en
  - b. de ruimte die benodigd is ten behoeve van de externe saldering 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 nemen een toestemming die niet kan worden ingetrokken uitsluitend mee 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 publiekrechtelijke beperkingen op de aangevraagde activiteit volgen uit vigerende algemeen verbindende voorschriften nemen Gedeputeerde Staten deze in acht in de beoordeling op de aanvraag.
7. Gedeputeerde Staten nemen bij de beoordeling van de aanvraag voor extern salderen uitsluitend de stikstofemissie mee 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, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn.
8. Gedeputeerde Staten houden, bij de beoordeling van een aanvraag voor een bedrijf dat deelneemt aan een beëindigingsregeling, rekening met de maximale stikstofemissie of stikstofdepositie, die volgens de beëindigingsregeling ingezet kan worden voor activiteiten zoals genoemd is in de betrokken regeling.
9. In aanvulling op lid 8 laat Gedeputeerde Staten in ieder geval 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 gesaldeerde.
10. 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.
11. Voor zover de saldo-ontvangende activiteit stikstofdepositie veroorzaakt op (naderend) overbelaste hexagonen van stikstofgevoelige habitattypen in de Natura 2000-gebieden zoals genoemd in Bijlage I, wordt, in aanvulling 35% extra ten opzichte van hetgeen is bepaald in het tiende lid, van de ruimte die niet structureel buiten gebruik, niet bij de verlening van de natuurvergunning betrokken.
12. Het elfde lid is niet van toepassing als 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.

### **Artikel 7 Plannen**

Indien reeds is gesaldeerde voor een plan als bedoeld in artikel 16.53c van de Wet, dan wel als gevolg van het plan activiteiten met stikstofemissie(s) worden beëindigd, kan deze saldering dan wel dit planeffect tevens worden ingezet voor een aanvraag voor een natuurvergunning ter invulling van dat plan.

### **Artikel 8 Realisatietermijn**

- a. Gedeputeerde Staten nemen in een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit het voorschrift op dat de activiteit waarvoor de omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit is verleend, binnen drie jaar na het onherroepelijk worden van de toestemming moet zijn gerealiseerd.
- b. Als Gedeputeerde Staten in het kader van een omgevingsvergunningaanvraag worden verzocht om advies en instemming voor de Natura 2000-activiteit (als bedoeld in art. 4.25, eerste lid onder e Omgevingsbesluit) verlangen zij van het bevoegd gezag dat het volgende voorschrift wordt opgenomen: "De activiteit waarvoor de omgevingsvergunning is verleend, moet binnen drie jaar na het onherroepelijk worden van de omgevingsvergunning zijn gerealiseerd."

### **Artikel 9 SSRS-bank**

1. Gedeputeerde Staten reserveren in het SSRS-bank pas stikstofdepositieruimte als bedoeld in artikel 3.61, lid 1 sub b van de Regeling als de in dat lid genoemde aanvraag volledig is.
2. Met uitzondering van het eerste lid, is deze beleidsregel niet van toepassing op aanvragen voor zover bij dat deel van die aanvraag een beroep wordt gedaan op stikstofdepositieruimte uit het 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 vermeerdt 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 legalisatie van projecten waarvoor een meldingsplicht gold op grond van artikel 8 van de Regeling programmatische aanpak stikstof zoals dat luidde tot 1 januari 2017 of artikel 2.7 van de Regeling natuurbescherming zoals dat luidde op 28 mei 2019 en waarvoor een melding is gedaan.

#### **Artikel 11 Doelgebonden depositiebank**

1. Binnen de landelijke stikstofbank kunnen Gedeputeerde Staten, al dan niet in samenwerking met andere bevoegde gezagen, doelgebonden depositiebanken aanmaken binnen hun compartiment.
2. Indien Gedeputeerde Staten toepassing geven aan het eerste lid, stellen zij een beleidsregel op, die ten minste het volgende omvat:
  - a. het doel van de doelgebonden depositiebank;
  - b. de termijn waarbinnen de in de doelgebonden depositiebank geregistreerde ruimte uitgegeven wordt, en
  - c. de nadere regels voor vulling en toedeling van stikstofdepositieruimte.
3. De vulling van een doelgebonden depositiebank bestaat uit vrijgemaakte ruimte.
4. Stikstofdepositieruimte uit een doelgebonden depositiebank is uitsluitend beschikbaar voor projecten gerelateerd aan het doel als bedoeld in het tweede lid, onder a. en voor zover dit aan de overige voorwaarden van artikel 12 en de daarop gebaseerde regels voldoet.

#### **Artikel 12 Gelderse stikstofbank**

1. In de Gelderse stikstofbank, ingesteld bij besluit van 9 februari 2021, wordt conform artikel 6 vrijgemaakte depositieruimte opgenomen die ontstaat door de met behulp van AERIUS Calculator berekende vermindering van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden ten gevolge van de intrekking of aanpassing van één of meer toestemmingen ten behoeve van de Gelderse stikstofbank. Van de depositieruimte die ontstaat door intrekking of aanpassing van toestemming wordt maximaal 70% in de Gelderse stikstofbank opgenomen. Gedeputeerde Staten kunnen dit percentage verlagen.
2. Indien op een relevant hexagoon gedurende zes jaar geen gebruik is gemaakt van de geregistreerde depositieruimte, kunnen Gedeputeerde Staten de ruimte uit de stikstofbank verwijderen.
3. Gedeputeerde Staten dragen zorg voor het inboeken, voor het uitgeven door toedeling, of voor het verwijderen van depositieruimte.
4. Gedeputeerde Staten kunnen depositieruimte toedelen als op de relevante hexagonalen van voor stikstof gevoelige habitats en leefgebieden binnen een N2000 gebied voldoende depositieruimte beschikbaar is.
5. Aanvragen om met gebruikmaking van de depositieruimte uit de Gelderse stikstofbank extern te salderen worden in behandeling genomen na voorafgaande melding.
6. Bij de beoordeling van een aanvraag om een natuurvergunning (omgevingsvergunning) om met gebruikmaking van depositieruimte uit de Gelderse stikstofbank extern te salderen houden Gedeputeerde Staten rekening met:
  - a. de mate van zelfstandig gerealiseerde besparingen van N-emissies;
  - b. de bijdrage aan duurzaamheid en innovatie;
  - c. de bijdrage van het concrete project aan doelstellingen van algemeen belang, passend in de Gelderse omgevingsvisie;
  - d. de uitvoeringszekerheid (binnen een termijn van drie jaar);
  - e. de toe te kennen ruimte, deze bedraagt nooit meer dan 2 mol/ha/jr.
7. Indien ruimte in de Gelderse Bank wordt ingezet voor aanvragen voor legalisatie van PAS-melders, dan is lid 6 niet van toepassing.

#### **Artikel 13 Citeertitel**

Deze beleidsregels worden aangehaald als: Beleidsregels salderen Gelderland 2026.

## Artikel II

In te trekken de Beleidsregels salderen in Gelderland.

## Artikel III

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

# Toelichting

## Toelichting Beleidsregels salderen

### 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.

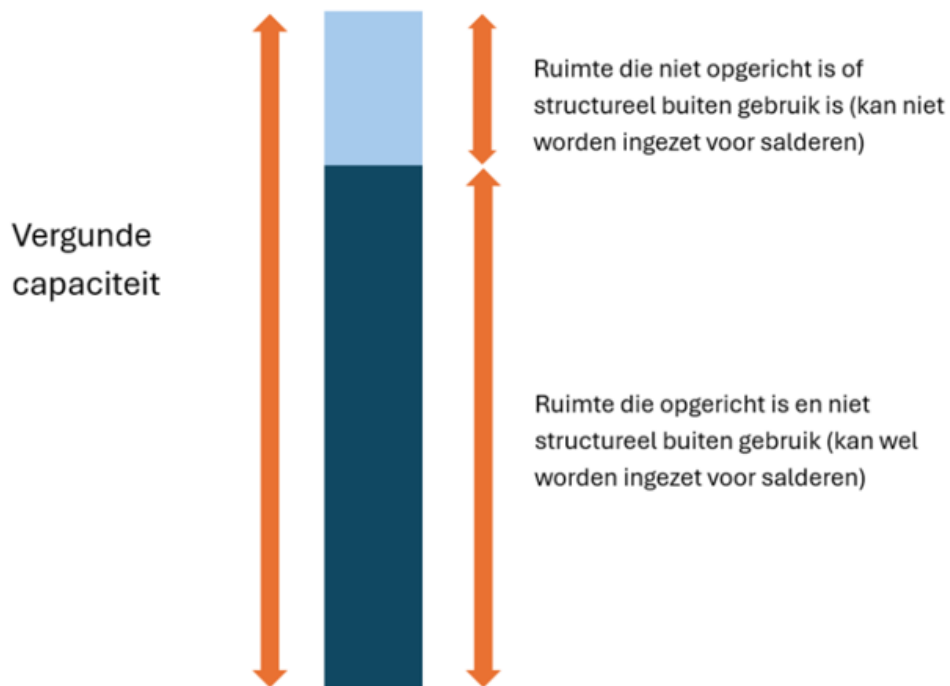
Nu het PAS niet meer gebruikt kan worden en vergunningverlening voor stikstofdeposities lastiger is geworden door de aanvullende eisen die de Afdeling heeft gesteld aan een passende beoordeling, moet in de meeste gevallen worden teruggevallen op het voorkomen van toename van depositie via intern of extern 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 afroming van depositieruimte zal moeten plaatsvinden om depositiestijging te voorkomen en depositiedaling te bespoedigen.<sup>1</sup>

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.

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.

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



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 bronmaatregelen<sup>2</sup>, 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)).

## Artikelsgewijze toelichting

### Artikel 1 Begripsbepalingen

Sub a (depositieruimte)

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

Het in de stikstofbank opnemen van depositieruimte vereist een berekening met AERIUS Calculator. Gedeputeerde Staten gaan daarbij uit van de op dat moment meest recente versie van de AERIUS Calculator, zoals beschikbaar op [www.aerius.nl](http://www.aerius.nl).

Sub c (extern salderen)

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

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

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.

Sub f (microdepositiebank)

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

Als Gedeputeerde Staten een aanvraag om een natuurvergunning ontvangen waarin de aanvrager verzoekt om toedelen van depositieruimte uit deze bank, beoordelen zij of de microdepositiebank daarvoor de ruimte biedt. Deze beoordeling staat los van de vraag welk bevoegd gezag de betrokken natuurvergunning heeft verleend waarbij depositieruimte is vrijgevallen, of welk bevoegd gezag vrijgemaakte ruimte heeft ingebracht. Er is in zoverre sprake van een collectieve voorziening.

Sub j (N-emissie)

Bij de term 'stikstofverbinding' gaat het om zogenoemd reactief stikstof. Hieronder vallen onder andere stikstofoxiden (NO<sub>x</sub>), ammoniak (NH<sub>3</sub>) en ureum. Stikstofgas (N<sub>2</sub>), waaruit het grootste deel van onze lucht bestaat is inert en valt hier niet onder.

Sub l (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.<sup>3</sup>

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

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

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

Een toestemming is verleend voor een bepaalde activiteit (die een bepaalde emissie en depositie tot gevolg heeft) en niet voor een bepaalde hoeveelheid emissie of 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/ha/jaar ten opzichte van de kritische depositiewaarde komt ongeveer overeen met 1 kg N/ha/jaar. Deze hexagonalen waarbij de Kritische Depositie Waarde wordt benaderd maar niet

3 ) ABRS 13 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1891, r.o. 4.

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 (stikstofbank)

De stikstofbank is een stikstofregistratiesysteem met als functie het mogelijk maken van salderen met stikstofruimte. In het systeem kunnen Gedeputeerde Staten depositieruimte opnemen (vulling) die zowel uit vrijgemaakte als uit vrijgevallen ruimte kan bestaan. Of depositieruimte in de microdepositiebank of in de doelgebonden depositiebank wordt opgenomen, is afhankelijk van de instellingsbesluiten die Gedeputeerde Staten hierover nemen.

Sub s (toestemming)

- 3°: Onder activiteiten die voldoen aan artikel 2.8 van de Wet vallen onder andere tracébesluiten en kavelbesluiten in de zin van de Wet windenergie op zee. Hiervoor geldt dat een vrijstelling van de vergunningplicht op grond van de Wet, maar is wel een passende beoordeling gemaakt.
- 4°: Voor het project is weliswaar geen natuurvergunning verleend maar er is wel een richtlijnconforme beoordeling uitgevoerd.
- 5°: Een toestemming kan ook zijn een toestemming naar nationaal recht die is verleend voordat de Habitatrichtlijn in werking trad voor het betrokken gebied. Uit recente jurisprudentie blijkt dat ook toestemming op grond van algemene regelgeving de betrokken toestemming kan zijn.<sup>4</sup> Logischerwijs mogen dergelijke activiteiten betrokken worden bij salderen. Om als referentiesituatie te kunnen dienen, is uiteraard wel van belang dat het project ongewijzigd is voortgezet en de toegestane depositie niet is beperkt.

Sub s (toestemming)

Onder activiteiten die voldeden 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 Omgevingswet, maar is wel een passende beoordeling gemaakt.

Sub v (vrijgevallen depositieruimte)

Vrijgevallen depositieruimte is ruimte die 'vrijvalt' bij extern salderen. Aangezien saldogever en saldo-ontvanger zich niet op exact dezelfde locatie bevinden ten opzichte van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, kan extern salderen ertoe leiden dat op bepaalde hexagonen meer gesaldeer wordt dan nodig is. Het eindresultaat, de aan de saldo-ontvanger verleende natuurvergunning, is bepalend voor de hoeveelheid overblijvende ruimte. Die (na de afroaming met 30% bij externe saldering) overblijvende ruimte valt toe aan de microdepositiebank. Dit is bijvoorbeeld het geval als Gedeputeerde Staten met behulp van artikel 6 van deze Beleidsregels een Wnb-vergunning hebben verleend. Gedeputeerde Staten bepalen de vrijgevallen ruimte aan de hand van de verleende natuurvergunning en de AERIUS-verschilberekeningen die daarvan onderdeel uitmaken.

Sub w (vrijgemaakte depositieruimte)

Vrijgemaakte depositieruimte kan worden gebruikt voor het mogelijk maken van maatschappelijke en economische ontwikkelingen. Met saldering via de stikstofbank (te weten via de daarin opgenomen microdepositiebank dan wel via daarin opgenomen doelgebonden depositiebanken) wordt hetzelfde beoogd als met extern salderen: een toename van stikstofdepositie van een project wordt gesaldeer met een afname van stikstofdepositie, bijvoorbeeld door een ingetrokken toestemming. Extern salderen en salderen via de stikstofbank zijn binnen de Wnb-vergunningverlening beide te duiden als een maatregel ter mitigatie van de effecten van het project. De wijze waarop het benodigde saldo wordt verkregen verschilt wel. In de stikstofbank wordt bijvoorbeeld niet gesaldeer met het intrekken van toestemmingen, maar met de door die intrekking vrijgemaakte depositieruimte. De relevante eisen uit artikel 6 (extern salderen) worden toegepast op de depositieruimte die in de stikstofbank wordt opgenomen. Hieronder vallen bijvoorbeeld de eis dat deze maatregelen niet noodzakelijk zijn in het kader van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn en de afroaming met 30%.

### Artikel 3 Natuurvergunningen

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

### Artikel 4 Rekenmodel

Lid 1:

4) ABRS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604, r.o. 22.4

Sinds de wijziging van de Regeling natuurbescherming op 31 augustus 2019 is het rekenmodel AERIUS niet langer voorgeschreven als het te gebruiken model. Er is echter bestuurlijk afgesproken dat AERIUS het best beschikbare model is en dat dit opnieuw voorgeschreven zal worden. Om dit te benadrukken wordt hier expliciet opgenomen dat Gedeputeerde Staten AERIUS gebruiken bij de beoordeling van aanvragen met betrekking tot stikstofdepositie.

#### **Artikel 5 Voorwaarden intern salderen**

Lid 1:

Er mag alleen stikstofemissie worden ingezet voor intern salderen voor zover er geen sprake is van structureel buiten 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.

De volgende situaties worden in elk geval gezien als structureel buiten gebruik:

- Gebouwen en/of bedrijfsonderdelen die niet (meer) feitelijk aanwezig zijn
- Indien er sprake is van onbenutte capaciteit:
  - o de capaciteit gedurende drie jaar of langer onbenut is, en;
  - o het objectief bepaalbaar is dat de capaciteit onbenut is.

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. Onder 'overige voorzieningen' worden bijvoorbeeld terreinen die zijn ingericht voor op- en overslag gerekend. Aanwijzing voor structureel buiten gebruik zou kunnen zijn het nodig hebben van een nieuwe omgevingsvergunning, niet zijnde een natuurvergunning. Het is aan de initiatiefnemer om aan te tonen dat het structureel buiten gebruik zijn van gebouwen en/of bedrijfsonderdelen niet aan de orde is.

Om te bepalen of er sprake is van onbenutte capaciteit wordt bekeken of het effect van de feitelijke situatie groter of kleiner is dan de referentievergunning. Indien de feitelijke situatie structureel kleiner is dan de referentie situatie, is er sprake van structureel buiten gebruik.

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 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 vervuileendere 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 stikstofdepositie van de vergunde activiteit met ten minste 35% te reduceren, zodat ook tot er een breed pakket aan maatregelen is vastgesteld en geborgd, de achtergronddepositie reduceert.

In sommige gevallen zal het onevenredig zijn om de 35% reductie te verwachten op de stikstofdepositie die voortkomt uit de verkeersaantrekkende werking. Voor wat betreft die stikstofdepositie wordt met maatwerk een passende oplossing gezocht.

Daarnaast kan het in sommige gevallen denkbaar zijn dat de 35% reductie op de referentiesituatie onevenredig voor de initiatiefnemer uitvalt. Gevallen die hieronder kunnen vallen zijn de PAS-melders en initiatiefnemers die tussen 1 januari 2020 en 1 januari 2025 gebruik hebben gemaakt van intern salderen. Voor deze gevallen wordt met maatwerk een passende oplossing gezocht.

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%. Leidend is hierbij dat de

omstandigheid buiten de macht van de initiatiefnemer ligt. Een uitbreiding van de activiteit kan hiermee in elk geval niet worden vergund. Hierbij moet worden gedacht aan situaties zoals een stal die op instorten staat door onvoorziene omstandigheden, zoals brand of stormschade; waarbij de reparatie van de stal leidt tot het nodig zijn van een nieuwe natuurtoestemming. Achterstallig onderhoud is daarin geen onvoorziene omstandigheid.

#### **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 emissiearme huisvesting. Vanwege de al langer lopende afspraken en de noodzaak van stikstofdaling mag er niet gesaldeerd worden met het deel van het bedrijf dat stopt op basis van de Stoppersregeling Actieplan Ammoniak (op 1 januari 2020).

Een bedrijf dat meedoet aan de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen kan alleen extern salderen met het deel van het bedrijf dat niet meedoet aan de subsidieregeling. De subsidieregeling biedt geen mogelijkheid om een deel van de 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 saldogeiver en saldomeer. 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 saldogeiver 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 saldogeiver 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 saldogeiver gevraagd. Dus in totaal mag 35% van de stikstofdepositie van de saldogevende activiteit worden betrokken bij verlening van de natuurtoestemming. 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 saldogeiver 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 7 Plannen**

Salderen kan ook worden ingezet in het kader van de plantoets. Dit artikel is opgenomen om te borgen dat wanneer een natuurvergunning wordt aangevraagd voor projecten die op basis van het plan mogelijk zijn, gebruik gemaakt kan worden van dezelfde saldering die als onderbouwing van het plan is gebruikt. In veel gevallen is het namelijk zo dat de saldogevende activiteit niet meer feitelijk aanwezig is op het moment dat natuurvergunningen worden aangevraagd voor individuele projecten. Dit artikel voorkomt dat tweemaal gesaldeerd moet worden voor eenzelfde activiteit. Dit artikel ziet zowel op reeds vastgestelde als nog vast te stellen plannen. Het buiten toepassing laten van artikel 6, tweede lid, gaat over de eis van het onafgebroken aanwezig zijn. Het is niet bedoeld om een uitzondering te maken op de eis van het bestaan van een toestemming in de referentiesituatie.

In de basis wordt het planeffect bij omgevingsplannen niet als intern salderen opgevat. Aan dit artikel is de term planeffect ter verduidelijking toegevoegd, omdat ook het planeffect bij plannen hier als intern salderen dient te worden beschouwd. Het planeffect betreft het effect van het plan. Bijvoorbeeld vanwege het plan voor woningbouw verdwijnen agrarische gronden. De depositie vanwege het agrarische gebruik verdwijnt dan ook en dat kan worden weggestreept tegen een toename vanwege de realisatie van de woningen. Dit planeffect kan conform dit artikel vervolgens voor vergunningverlening wederom worden ingezet voor projecten die op basis van dit plan mogelijk zijn.

### **Artikel 8 Realisatietermijn**

Het is onwenselijk dat afgegeven vergunningen voor langere tijd niet-gerealiseerde capaciteit blijven bevatten. Voor omgevingsvergunningen geldt al langere tijd wettelijk het principe dat binnen een bepaalde termijn van die vergunningen gebruik moet worden gemaakt. In het verlengde hiervan is het ook voor natuurvergunningen gerechtvaardigd een dergelijke realisatietermijn te stellen. Wanneer er geen mogelijkheid is om na drie jaar een natuurvergunning (deels) in te trekken, kunnen er op langere

termijn onverwachte en ongewenste stijgingen van de stikstofdepositie optreden wanneer de vergunning alsnog (geheel) wordt benut óf kunnen andere activiteiten beperkt worden doordat steeds rekening wordt gehouden met deposities die niet daadwerkelijk optreden.  
Dit voorschrift is alleen van toepassing op de nieuwe (of gewijzigde) activiteiten.

#### **Artikel 9 SSRS**

Lid 1:

Een uitgangspunt van het stikstofregistratiesysteem is dat voor aanvragen, die een beroep op dit systeem doen, depositieruimte wordt gereserveerd in de volgorde van ontvangst van deze aanvragen. Dat kan betekenen dat een aanvraag die niet volledig is, bij reservering van depositieruimte voorrang heeft op een aanvraag die wel volledig is. Dit vinden Gedeputeerde Staten een onwenselijke situatie. Voor reservering van depositieruimte is het van belang dat de aanvraag volledig is. Dat houdt in dat de juiste gegevens zijn overgelegd en dat ook de inhoud van de aanvraag op orde is. Het is dus in het belang van de initiatiefnemer dat de ingediende aanvraag zowel formeel als inhoudelijk op orde is. Is dat niet het geval dan wordt de initiatiefnemer in de gelegenheid gesteld zijn aanvraag aan te vullen binnen een bepaalde periode. Pas als de benodigde gegevens op tijd zijn ingediend, wordt de status van de aanvraag omgezet in een volledige aanvraag en is de datum van volledigheid bepalend voor de volgorde van toekenning van depositieruimte.

Lid 2:

Deze bepaling maakt duidelijk dat bij aanvragen, waarbij sprake is van individuele externe saldering, niet kunnen worden betrokken de bronmaatregelen die zijn opgenomen in het stikstofregistratiesysteem (zoals de snelheidsverlaging op de Rijkssnelwegen).

Lid 3:

In de Omgevingsregeling is het toetsingskader opgesteld voor de beoordeling van aanvragen die een beroep doen op het stikstofregistratiesysteem. Deze aanvragen worden (met uitzondering van het eerste lid) niet getoetst aan deze beleidsregel. Dit geldt overigens alleen voor zover de aanvraag een beroep doet op het stikstofregistratiesysteem. Als een aanvraag bijvoorbeeld eerst gebruik maakt van interne en/of externe saldering, dan is de beleidsregel op dat gedeelte van de aanvraag wél van toepassing. Als diezelfde aanvraag voor een eventueel restant nog een beroep doet op het stikstofregistratiesysteem, dan is de beleidsregel (met uitzondering van het eerste lid van dit artikel) niet van toepassing op dat gedeelte van de aanvraag. Als een aanvraag enkel en alleen een beroep doet op het stikstofregistratiesysteem (dus zonder intern en/of extern salderen) dan is deze beleidsregel (met uitzondering van het eerste lid van dit artikel) niet van toepassing op die gehele aanvraag.

#### **Artikel 10 stikstofbank**

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

Zowel bij vrijgemaakte als bij vrijgevallen depositieruimte nemen Gedeputeerde Staten alleen depositieruimte op in de stikstofbank indien de maatregelen waardoor deze ontstaan voldoen aan de eisen van de Habitatrictlijn. Voor het intrekken van toestemmingen geldt bijvoorbeeld dat deze waren vergund op de referentiedatum en die ook nog aanwezig waren of konden zijn tot het moment van intrekking van de relevante vergunning of het sluiten van de overeenkomst over de inzet van de stikstofdepositie ten behoeve van het saldo-ontvangende bedrijf. In algemene zin geldt dat Gedeputeerde Staten ervoor zorgdragen dat de stikstofbank voldoet aan de voorwaarden die onder meer in de jurisprudentie aan stikstofdepositiebanken zijn gesteld. Hiermee waarborgen zij het mitigerende karakter van saldering via de stikstofbank.

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

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

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

#### **Artikel 11 (Microdepositiebank)**

Lid 1-4: Depositieruimte is beschikbaar voor een project met depositie-effecten. De beschikbare depositieruimte is de in de microdepositiebank opgenomen depositieruimte voor een relevant hexagoon. De ruimte is beschikbaar op alle relevante hexagonalen die door een project worden geraakt, voor ten hoogste 0,05 mol stikstof/ha/jr. De eventueel benodigde depositie boven de 0,05 mol stikstof/ha/jr. moet voor alle hexagonalen van een project buiten de microdepositiebank worden opgelost, bijvoorbeeld door salderen, een ecologische onderbouw, of andere vormen van mitigatie.

Gedeputeerde Staten reserveren beschikbare ruimte op basis van het principe 'wie het eerst komt, wie het eerst maalt'. Daarbij geldt allereerst dat het om volledige aanvragen gaat, te weten aanvragen waarop artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht niet (meer) hoeft te worden toegepast. Gedeputeerde Staten beoordelen vervolgens of er voor een project dat op grond van het eerste lid in aanmerking komt voor toedeling ook daadwerkelijk depositieruimte beschikbaar is. Depositieruimte die niet is gereserveerd of toegedeeld, is beschikbaar. Als een aanvraag, inclusief de daarvoor uit de microdepositiebank benodigde depositieruimte, wat betreft de benodigde depositieruimte vergunbaar is, kan daarvoor de reservering uit het derde lid plaatsvinden. De beoordeling vindt zijn weerslag in de te verlenen natuurvergunning waarin de ruimte vervolgens wordt toegedeeld.

Lid 9: Onder het PAS bestonden meldingsplichtige activiteiten. De meldingsplicht betrof bepaalde activiteiten met een uitstoot tussen de 0,05 mol stikstof/ha/jr en 1 mol stikstof/ha/jr. Deze activiteiten worden op een andere wijze gelegaliseerd.

#### **Artikel 12 (Doelgebonden depositiebank)**

Het is aan Gedeputeerde Staten om de doelen te definiëren. Bevoegde gezagen kunnen ook gezamenlijk een doelgebonden depositiebank oprichten. In dat geval definiëren Gedeputeerde Staten de doelen in afstemming met de betreffende andere bevoegde gezagen. Bij de doelgebonden depositiebank geldt dat koppeling aan een doelstelling een vereiste is. Dat doel kan algemeen zijn (bijvoorbeeld stimulering van de gebiedsgerichte aanpak) of smal (zoals voor één specifiek project).

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

#### **Artikel 13 Gelderse stikstofbank**

Gelderse Bank - Gelderse inspanning voor Gelderse initiatieven.

Diverse economische- en maatschappelijke initiatieven in Gelderland hebben stikstofruimte nodig om doorgang te kunnen vinden. De beleidsregels bieden de mogelijkheid voor stikstofsaldering en -verleasing. Daarnaast is er de mogelijkheid om stikstofruimte die vrijkomt met Gelders beleid als onderdeel van GMS, na een percentage afroming ten behoeve van de natuur, via de Gelderse stikstofbank weer in te zetten om initiatieven rondom bijvoorbeeld woningbouw, duurzame landbouw en industriële activiteiten mogelijk te maken. Dit registratiesysteem (stikstofbank) faciliteert vergunningverlening door middel van salderen van stikstofdepositie via de bank. De Gelderse stikstofbank is een doelgebonden bank als bedoeld in artikel 12, waarvan de ruimte bestemd is voor Gelderse economische en maatschappelijke initiatieven.

Voor het inboeken en uitgeven van deze Gelderse stikstofruimte is een registratiesysteem nodig, op provinciaal niveau. Dit systeem dient zo veel mogelijk aan te sluiten op de landelijk afgesproken Aerius systematiek zodat deze ruimte ook met rechtszekerheid kan worden ingeboekt en uitgegeven. De Gelderse stikstofbank is zo'n registratiesysteem. Het inrichtingsbesluit om te komen tot een dergelijke bank is door Gedeputeerde Staten vastgesteld op 9 februari 2021.

De werking van de Gelderse Bank wordt als volgt vormgegeven:

- Er komt een unieke registratie van alle GMS maatregelen, zoals het beëindigen van bedrijven met vleeskalveren. Voor elke stopper wordt een stikstof berekening gemaakt conform de principes zoals neergelegd in artikel 6 van deze beleidsregels (onder andere: gerealiseerde capaciteit). Dit gebeurt via een landelijk voorgeschreven rekenmethodiek (AERIUS Calculator). De beschikbare ruimte van bedrijven die op basis van een GMS maatregel stoppen komen in een voor Gelderland afgeschermd Register te staan, de Gelderse Bank.
- De in de bank ingebrachte stikstofruimte dient zeker te zijn door bijvoorbeeld van beëindigde bedrijven de ingetrokken vergunningen in te boeken en bij toepassing van innovatieve technieken de opbrengst vast te leggen in een overeenkomst.
- Inzake de uitgifte kan via deze bank de beschikbare stikstofruimte, na afroming van ten minste 30% , weer worden benut voor Gelderse projecten. De hoogte van deze afroming ten behoeve van de natuur kan per gebied variëren. Voor de uitgifte van depositieruimte zijn criteria in deze beleidsregels opgesteld voor onder meer maximaal op te nemen ruimte (2 mol/ha/j) per aanvraag en de houdbaarheid (wanneer de ruimte teruggegeven kan worden aan de natuur omdat deze lang niet is gebruikt).

- De bevoegdheid voor het uitgeven van stikstofruimte ligt bij GS en is via de Wet natuurbescherming geborgd. Voor het uitgeven van ruimte uit de stikstofbank is een afwegingskader opgesteld dat leidt tot een ranking op basis van criteria als duurzaamheid en stimulering van bepaalde activiteiten in bepaalde gebieden. Activiteiten die zo goed mogelijk voldoen aan deze criteria kunnen in aanmerking komen voor toedeling van stikstofruimte uit de Gelderse Bank en kunnen daarmee vergund worden.

Lid 1:

Dit lid bevat de eisen die gesteld worden aan de opname van depositieruimte in het registratiesysteem / de bank. De depositieruimte die met een maatregel uit het pakket van GMS (of een andere bronmaatregel) wordt opgehaald (aangekocht, gewonnen als gevolg van innovatie, et cetera) moet aan strenge eisen voldoen, omdat 100% zeker moet zijn dat die depositieruimte ook daadwerkelijk beschikbaar is om via het registratiesysteem / de bank aan andere activiteiten uit te geven. Voorkomen moet worden dat depositieruimte dubbel wordt 'geboekt': zowel op de oude als op een nieuwe locatie in gebruik is – dat levert immers een stijging van depositie op.

Inname en uitgifte van depositieruimte via een registratiesysteem is een vorm van toepassing van een mitigerende maatregel (door middel van salderen van bestaande depositieruimte). De legitimiteit van dit instrument is afhankelijk van de wijze waarop van overheidswege invulling wordt gegeven aan de andere, voor de N2000 gebieden noodzakelijke maatregelen in de vorm van instandhoudings- en passende maatregelen. Indien instandhoudings- en passende maatregelen onvoldoende resultaat laten zien in de komende periode/jaren, bestaat het risico dat ruimte in een registratiesysteem niet meer als mitigerende maatregel ingezet kan worden, maar als passende maatregel moet worden ingezet (lees: aan de natuur moet worden terug gegeven).

Voor de berekening van de depositieruimte van een maatregel wordt gebruik gemaakt van AERIUS Calculator. De berekening wordt uitgevoerd met inachtneming van artikel 6, dit betreft onder andere dat er wordt uitgegaan van de gerealiseerde capaciteit.

Depositieruimte kan pas in het registratiesysteem worden opgenomen, als deze ook daadwerkelijk beschikbaar is. Dat betekent dat de toestemmingen die aan een activiteit die wordt beëindigd zijn verbonden, ingetrokken moeten worden (of, bij gebreke van een eerdere toestemming, de overblijvende ruimte in een nieuw besluit moet worden vastgelegd). Rekening houdend met een proceduretijd voor intrekking van een aantal maanden, kan de ruimte dus niet terstond na beëindiging van de activiteit al worden benut, maar dienen de publiekrechtelijke toestemmingen (milieuvergunning, natuurvergunning, et cetera) eerst onherroepelijk ingetrokken te zijn. Een nauwkeurige controle op de verworven hoeveelheid ruimte is onderdeel van deze intrekking, om te verzekeren dat de activiteit, waarvan de depositieruimte in de bank opgenomen kan worden, ook daadwerkelijk gestopt is. Gedurende deze intrekkingperiode wordt er tevens feitelijk ter plaatse van de locatie waar activiteiten worden beëindigd (of gewijzigd – in geval van bijvoorbeeld innovatie), die depositieruimte opleveren, gecontroleerd of de beëindiging (of wijziging) daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Van deze controle wordt (bij voorbeeld) een procesverbaal opgesteld, die bij het intrekkingbesluit wordt gevoegd. In geval van beëindiging van een bedrijf door verkoop aan de provincie worden de gebouwen, indien die niet gesloopt worden, bij voorbeeld verzegeld tot het moment dat de bestemming van de locatie is gewijzigd, of wordt op een andere wijze verzekerd dat gebruik niet meer leidt tot N-emissies.

Van de depositieruimte die wordt verkregen (door bedrijfsbeëindiging, innovatie etc.) wordt niet alles in het registratiesysteem opgenomen. Van deze ruimte wordt maximaal 70% in het registratiesysteem verwerkt. Gedeputeerde Staten hebben de mogelijkheid om te besluiten dit percentage te verlagen, zodat voor een Natura 2000 gebied, als de situatie daarom vraagt, ook minder depositieruimte in het systeem wordt geregistreerd en er meer ruimte aan de natuur wordt teruggegeven.

Uitgifte van ruimte uit het registratiesysteem is een vorm van extern salderen en de toepassing van een mitigerende maatregel. Er wordt gebruik gemaakt van ruimte die ooit al een keer legaal is uitgegeven en uitgangspunt van het registratiesysteem is dat dit opnieuw mogelijk is. Op de achtergrond is daarvoor wel van belang, dat, indien noodzakelijk, van overheidswege voldoende instandhoudings- en passende maatregelen worden genomen die garanderen dat (op termijn) de instandhoudingsdoelen van een N2000 gebied niet in gevaar komen en op landelijk niveau de gunstige staat van instandhouding gegarandeerd wordt/blijft. Vooral nog is met de uitvoering van instandhoudingsmaatregelen in de Natura 2000-gebieden en de garantie van stikstofreductie op grond van de Wet natuurbescherming, zoals aangepast door de Wet stikstofreductie en natuurverbetering, en op grond van het beleid in het kader van de Gelderse Maatregelen Stikstof voldoende verzekerd dat uitgifte van ruimte uit het registratiesysteem als mitigerende maatregel kan worden ingezet.

Lid 2

Ingeboekte ruimte in het registratiesysteem kan ook aan de natuur teruggegeven worden als depositieruimte op een hexagoon langer dan zes jaar niet is benut. De adempauze die door niet benutten ontstaat, moet op een gegeven moment worden omgezet in een definitieve situatie om verslechtering/achteruitgang door feitelijke stijging van depositie te voorkomen.

Lid 3

Een nauwkeurige boekhouding van de inkomende en uitgaande ruimte is een vereiste voor de houdbaarheid van vergunningen die worden verleend met gebruikmaking van ruimte uit de stikstofbank.

Lid 4

Voor alle hexagonen waar een aanvraag effect op heeft moet voldoende ruimte beschikbaar zijn. Indien er op 1 of meer relevante hexagonen geen ruimte in het registratiesysteem zit wordt de vergunning geweigerd.

Lid 5

Voordat een initiatiefnemer die gebruik wil maken van de stikstofbank een aanvraag indient (en de bijbehorende termijn gaat lopen) meldt de initiatiefnemer dat en waarom gebruik van de stikstofbank nodig is. Zo kan op voorhand een inschatting worden gemaakt of de aanvraag kans van slagen maakt. Dit betreft zowel de beschikbaarheid van ruimte in het systeem als een eerste globale controle of het initiatief kan voldoen aan de criteria in lid 6 om voor toekenning van ruimte in aanmerking te komen. De initiatiefnemer ontvangt een terugmelding waarin wordt aangegeven of er voldoende ruimte beschikbaar is, waar stikstofruimte ontbreekt en of de onderbouwing van het initiatief voldoende aansluit bij de criteria, of niet. Op basis van de terugmelding hierop kan de initiatiefnemer, eventueel na aanpassing van zijn plannen, besluiten om een aanvraag in te dienen.

Lid 6

In dit artikel staan de criteria waarmee aanvragen om gebruik te maken van de depositieruimte in het registratiesysteem worden beoordeeld.

Gedeputeerde Staten beoordelen op basis van:

- a. hoeveel inspanningen heeft een aanvrager gedaan om tot zo min mogelijke depositie te komen: De Gelderse Bank is een laatste redmiddel, daar waar andere, bestaande instrumenten niet voldoende zijn. Dit vraagt van initiatiefnemers om bij het indienen van een aanvraag voor ruimte uit de Gelderse Bank aan te tonen dat alle andere instrumenten onvoldoende toereikend zijn om te kunnen komen aan voldoende stikstofruimte. De initiatiefnemer moet onder andere aantonen dat in- en extern salderen onvoldoende opleveren en dat maximale inspanningen zijn gedaan om stikstofeffecten te voorkomen.
- b. hoe duurzaam en innovatief is een initiatief: Initiatieven dragen aantoonbaar bij aan het verduurzamen van de landbouw, mobiliteit, bouw en industrie. Hierbij kan gedacht worden aan klimaatadaptatie en -mitigatie, gebruik van grondstoffen, gezonde bodem, lucht en water. Initiatieven kunnen nieuwe activiteiten zijn of innovaties van bestaande activiteiten. Dit vergt een extra financiële inspanning van en door de initiatiefnemer en vormt hiermee een financiële drempel ter voorkoming van het gemakkelijk 'gratis' verkrijgen van stikstofruimte uit de Gelderse Bank.
- c. de bijdrage van het initiatief aan doelstellingen van algemeen belang, die passen bij de Gelderse omgevingsvisie: De pijlers onder een gezond, veilig, schoon en welvarend Gelderland zijn energietransitie, klimaatadaptatie, circulaire economie, biodiversiteit, bereikbaarheid, economisch vestigingsklimaat en woon- en leefklimaat; hoe draagt het initiatief hier aan bij?
- d. uitvoeringszekerheid van het initiatief: De stikstofruimte moet binnen een bepaalde termijn ingezet worden en kan niet oneindig worden gereserveerd. In tijden van schaarste past het niet om te wachten op projecten waarvoor nog geen voldoende zekerheid voor uitvoering bestaat. Het kan daarbij gaan om bijvoorbeeld financiële uitvoerbaarheid, maar ook om projecten waarvoor draagvlak ontbreekt of waarvoor nog geen (bijvoorbeeld planologische) toestemming van medeoverheden is. Toetsen op uitvoeringsgereedheid kan op gespannen voet staan met bijdragen aan meer lange termijn ontwikkelingen. Zo kennen bestemmingsplannen vaak een lange realisatietermijn. Daarmee ontstaat het risico van langdurig beslag op stikstofruimte. Deze is daardoor niet inzetbaar voor andere projecten. Bijkomend risico van langjarige reservering van stikstofruimte is dat na verloop van tijd feitelijke depositiestijging ontstaat op hexagonen waar de geregistreerde en gereserveerde ruimte lange tijd niet is benut. De maximale termijn voor een reservering voor bestemmingsplannen is drie jaar.
- e. de toe te kennen ruimte bedraagt nooit meer dan 2 mol/ha/jr: Voorkomen moet worden dat de ruimte in de bank opgaat aan slechts enkele aanvragers - depositieruimte is schaars en daarop dient niet lichtzinnig en al te gemakkelijk een beroep te worden gedaan. Het is de verantwoordelijkheid van initiatiefnemers om in de eerste plaats zo veel mogelijk stikstofruimte zelf te regelen, door middel van het toepassing van slimme en innovatieve technieken, door zelfstandig extern te salderen met andere partijen. Pas dan kan, voor depositieruimte die niet gedekt kan worden, een beroep op de stikstofbank worden gedaan voor een gemaximeerde hoeveelheid. De beoordeling van deze criteria vindt plaats door middel van de toekenning van punten, voorzien van een onderbouwing. Gedeputeerde Staten besluiten op basis van de rangorde die daaruit volgt voor welke activiteiten de beschikbare stikstofruimte kan worden toegedeeld in vergunningen. Gedeputeerde Staten kunnen gemotiveerd van de rangorde afwijken, indien op basis van een belangenafweging de toedeling van stikstofruimte anders uitvalt.

Lid 7

De ruimte die in de Gelderse stikstofbank is geregistreerd kan ingezet worden voor PAS-melders. Gelet op de situatie waar PAS-melders in verkeren is toepassing van het zesde lid bij de beoordeling van een vergunningaanvraag door een PAS-melder niet aan de orde.

**Artikel 16 Hardheidsclausule**

Gedeputeerde Staten wijken, in overeenstemming met artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht, in individuele gevallen van deze beleidsregels af, wanneer onverkorte toepassing ervan voor een of meer belanghebbenden gevolgen heeft die onevenredig zijn in verhouding tot de met deze beleidsregels te dienen doelen en de afwijking zo min mogelijk afbreuk doet aan het doel om N-depositie of te reduceren.

Artikel III

Besluiten in te trekken de Beleidsregel intern en extern salderen van 10 oktober 2019 (PB2019, 6751).

Gedeputeerde Staten van Gelderland

Daniël Wigboldus  
Commissaris van de Koning

Johan Osinga  
Secretaris

**Bijlage I**

<b>Natura 2000-gebied</b>	<b>Habitatype / leefgebiedtype</b>	<b>HT_LG-code</b>	<b>Soorten</b>
Rijntakken	H9120 Beuken-eikenbossen met hulst	H9120	
Veluwe	H2310 Stuiyzandheiden met struikhei	H2310	
Veluwe	H2330 Zandverstuivingen	H2330	
Veluwe	H3130 Zwakgebufferde vennen	H3130	
Veluwe	H3160 Zure vennen	H3160	
Veluwe	H4030 Droge heiden	H4030	
Veluwe	H6230dka Heischrale graslanden, droog kalkarm	H6230dka	
Veluwe	H6230vka Heischrale graslanden, vochtig kalkarm	H6230vka	
Veluwe	H6410 Blauwgraslanden	H6410	
Veluwe	H7110B Heideveentjes	H7110B	
Veluwe	H9120 Beuken-Eikenbossen met hulst	H9120	
Veluwe	H9190 Oude eikenbossen	H9190	
Veluwe	H91D0 Hoogveenbossen	H91D0	
Veluwe	H91E0C Beekbegeleidende bossen	H91E0C	
Veluwe	L4030 Droge heiden	L4030	Wespen- dief, Draai- hals
Veluwe	Lg13 Bos van arme zandgronden	Lg13	Draai- hals, Zwarte specht
Veluwe	Lg14 Eiken- en beukenbos van lemige zandgronden	Lg14	Draai- hals, Zwarte specht
Veluwe	Lg09 Droog struisgrasland	Lg09	Tapuit
Lingegebied & Diefdijk-Zuid	H7230 Kalkmoerassen	H7230	
Lingegebied & Diefdijk-Zuid	H6510A Glanshaverhooilanden	H6510A	
Lingegebied & Diefdijk-Zuid	H6510B Vossenstaarthooilanden	H6510B	
Bekendelle	H9120 Beuken-eikenbossen met hulst	H9120	
Bekendelle	H9160A Eiken-haagbeukenbossen	H9160A	
Willinks Weust	H4030 Droge heiden	H4030	
Willinks Weust	H5130 Jeneverbesstruwelen	H5130	
Willinks Weust	H6230dkr Heischrale graslanden, droog kalkrijk	H6230dkr	
Willinks Weust	H6230vka Heischrale graslanden, vochtig kalkarm	H6230vka	
Willinks Weust	H6410 Blauwgraslanden	H6410	
Willinks Weust	H9120 Beuken-eikenbossen met hulst	H9120	
Willinks Weust	H9160A Eiken-haagbeukenbossen	H9160A	
Stelkampsveld	H3130 Zwakgebufferde vennen	H3130	
Stelkampsveld	H4010A Vochtige heiden	H4010A	
Stelkampsveld	H4030 Droge heiden	H4030	
Stelkampsveld	H6230dka Heischrale graslanden, droog kalkarm	H6230dka	
Stelkampsveld	H6230vka Heischrale graslanden, vochtig kalkarm	H6230vka	

Stelkampsveld	H6410 Blauwgraslanden	H6410	
Stelkampsveld	H7150 Pioniervegetaties met snavelbiezen	H7150	
Stelkampsveld	H7230 Kalkmoerassen	H7230	
Stelkampsveld	H9120 Beuken-eikenbossen met hulst	H9120	
Landgoederen Brummen	H3130 Zwakgebufferde vennen	H3130	
Landgoederen Brummen	H6230 Heischrale graslanden	H6230	
Landgoederen Brummen	H6410 Blauwgraslanden	H6410	
Landgoederen Brummen	H9120 Beuken-eikenbossen met hulst	H9120	
Landgoederen Brummen	H4010A Vochtige heiden	H4010A	
De Bruuk	H6230vka Heischrale graslanden, vochtig kalkarm	H6230vka	
De Bruuk	H6410 Blauwgraslanden	H6410	
De Bruuk	H7140A Overgangs- en trilvenen	H7140A	
Korenburgerveen	H3130 Zwakgebufferde vennen	H3130	
Korenburgerveen	H6230vka Heischrale graslanden, vochtig kalkarm	H6230vka	
Korenburgerveen	H6410 Blauwgraslanden	H6410	
Korenburgerveen	H7110A Actieve hoogvenen	H7110A	
Korenburgerveen	H7120 Herstellende hoogvenen	H7120	
Korenburgerveen	H7140A Overgangs- en trilvenen	H7140A	
Korenburgerveen	H7210 Galigaanmoerassen	H7210	
Wooldse Veen	H6230 Heischrale graslanden	H6230	
Wooldse Veen	H7110A Actieve hoogvenen	H7110A	
Wooldse Veen	H7120 Herstellende hoogvenen	H7120	