

Wijziging Beleidsregel natuur Fryslân 2024

Gedeputeerde Staten van Fryslân;

Overwegende dat

- Gedeputeerde Staten op grond van artikel 5.1, eerste lid, onder e, Omgevingswet juncto artikel 4.6, eerste lid, onder e, Omgevingsbesluit, bevoegd zijn om een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit te verlenen;
- Gedeputeerde Staten op grond van artikel 4.25 Omgevingsbesluit, bevoegd zijn advies en instemming te geven voor een omgevingsvergunning die tevens een Natura 2000-activiteit omvat en waarvoor het college van B&W bevoegd gezag is;

Besluiten de Beleidsregel natuur Fryslân 2024 als volgt te wijzigen:

ARTIKEL I

A.

Hoofdstuk 4 van de Beleidsregel natuur Fryslân 2024 wordt vervangen door het volgende hoofdstuk:

Hoofdstuk 4 Beleidsregels salderen

§ 4.1 Begripsbepalingen

Artikel 4.1

In dit hoofdstuk van de beleidsregel 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: compartiment 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 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 saldo-gevende activiteit houder is van de toestemming;
- p. saldo-ontvangende activiteit: aangevraagde activiteit waarbij gebruik wordt gemaakt van 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 saldo-gevende 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 4.6, 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;
- bb. Wet: Wet van 23 maart 2016, houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet).

§ 4.2 Toepassingsbereik

Artikel 4.2

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.

§ 4.3 Natuurvergunning

Artikel 4.3

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

§ 4.4 Rekenmodel

Artikel 4.4

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.

§ 4.5 Voorwaarden intern salderen

Artikel 4.5

1.
 - a. De referentiesituatie die volgt uit een toestemming als bedoeld in art 4.1, onderdeel v, onder 2°, 3° en 4° wordt alleen ingezet ten behoeve van intern salderen voor zover de onderdelen in de referentiesituatie niet structureel buiten gebruik zijn. Deze beperking geldt niet indien deze zonder nieuwe natuurvergunning weer kan worden hervat.
 - b. De referentiesituatie die volgt uit een toestemming conform art 4.1, onderdeel v, onder 1° mag ook worden ingezet ten behoeve van intern salderen als de onderdelen in de referentiesituatie structureel buiten gebruik zijn.
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 saldogever wordt gevoegd waarin staat dat de feitelijke uitvoering van de activiteit van saldogever 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 gesaldeer 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 gesaldeer 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 Habitatrichtlijn.
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.

§ 4.6 Voorwaarden extern salderen

Artikel 4.6

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:
 - 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 saldogever en saldonemer.
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 saldogever die structureel buiten gebruik zijn op diens verzoek onherroepelijk zijn ingetrokken; en
 - b. de ruimte die benodigd is ten behoeve van de externe saldering op diens verzoek onherroepelijk is ingetrokken.
4. Bij de beoordeling van hetgeen structureel in gebruik is, zoals bedoeld in het tweede lid onder b, gaan Gedeputeerde Staten uit van het moment van het indienen van de aanvraag, tenzij er sprake is van 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 gesaldeer.
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.

§ 4.6a Voorwaarden verleasen

Artikel 4.6a

1. Artikel 4.6 is van overeenkomstige toepassing op verleasen, met uitzondering van het eerste, derde en vijfde lid.
2. Gedeputeerde staten kunnen voor tijdelijke stikstofdeposities van ten hoogste twee jaar een natuurvergunning verlenen met gebruikmaking van verleasen.
3. Gedeputeerde Staten kunnen de termijn, bedoeld in het tweede lid, verlengen wanneer zij dat voor het project noodzakelijk achten.
4. Er bestaat een directe samenhang tussen de tijdelijke buitengebruikstelling van de toestemming voor de saldogevende activiteit en de verlening van de natuurvergunning voor de tijdelijke saldo-ontvangende activiteit.
5. Een aanvraag waarbij gebruik wordt gemaakt van verleasen, gaat vergezeld van een afschrift van een ondertekende overeenkomst tussen saldogever en saldo-ontvanger waarin:
 - a. de tijdelijke buitengebruikstelling van de saldogevende activiteit wordt gewaarborgd gedurende de looptijd van de natuurvergunning voor de tijdelijke saldo-ontvangende activiteit; en
 - b. saldogever verklaart in te stemmen met een tijdelijke beperking van zijn toestemming.
6. Gedeputeerde Staten nemen het voorschrift op dat de saldo-ontvangende activiteit slechts mag plaatsvinden binnen de looptijd van de natuurvergunning en dat bij hen een startmelding en gereedmelding moet worden gedaan door de saldo-ontvanger.
7. Gedeputeerde Staten nemen het voorschrift op dat de natuurvergunning van de saldo-ontvanger niet eerder in gebruik mag worden genomen dan nadat de saldo-ontvanger bij het bevoegd gezag heeft gemeld dat de saldogevende activiteit is gestaakt.
8. Gedeputeerde Staten nemen het voorschrift op dat gedurende de loop van het project, de activiteit waarmee intern gesaldeer wordt, moet zijn beëindigd.

§ 4.7 Plannen

Artikel 4.7

Indien reeds is gesaldeer 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.

§ 4.8 Realisatietermijn

Artikel 4.8

1. 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.
2. 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."

§ 4.9 SSRS-bank

Artikel 4.9

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.

§ 4.10 Microdepositiebank

Artikel 4.10

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.

§ 4.11 Doelgebonden depositiebanken

Artikel 4.11

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 4.12 en de daarop gebaseerde regels voldoet.

Artikel 4.12

1. De doelgebonden depositiebank PAS-melders Fryslân wordt gecontinueerd zoals ingesteld bij besluit van 19 oktober 2022, provinciaal blad 12327 van het jaar 2022. Ten aanzien van deze doelgebonden depositiebank geldt het volgende:
 - a. Het doel van deze depositiebank is om stikstofruimte te sparen, reserveren en toe te kennen ten behoeve van projecten die in aanmerking komen voor legalisatie conform het programma zoals opgenomen in artikel 1.13a van de Wet stikstofreductie en natuurverbetering.
 - b. De vulling van de doelgebonden depositiebank bestaat uitsluitend uit vrijgemaakte depositieruimte die is vrijgemaakt voor de doelgebonden depositiebank ten behoeve van legalisatie PAS-melders gelegen in de provincie Fryslân.
 - c. Gedeputeerde Staten besluiten over het opnemen van depositieruimte als vulling van de doelgebonden depositiebank en zorgen bij een positief besluit voor de digitale registratie in AERIUS Register.

- d. De beschikbare stikstofruimte wordt uitsluitend toegekend aan aanvragen voor projecten die voldoen aan de criteria van het legalisatieprogramma zoals opgenomen in artikel 1.13a van de Wet stikstofreductie en natuurverbetering;
- e. Volgorde van toekenning van ruimte zoals bedoeld onder het eerste lid vindt primair plaats conform de afspraken die hierover worden gemaakt in het legalisatieprogramma;
- f. Afwijken van de volgorde zoals genoemd in onderdeel e wordt door Gedeputeerde Staten onderbouwd in het besluit waarin de ruimte wordt toegekend.
- g. Met het legaliseren van een project middels toekenning van stikstofruimte uit de doelgebonden depositiebank vervalt het recht voor het betreffende project om deze ruimte te claimen van het Rijk.
- h. Gedeputeerde Staten geven de geregistreerde ruimte in de doelgebonden depositiebank uit aan het doel binnen een termijn van maximaal 5 jaar nadat het programma als bedoeld in artikel 1.13a van de Wet stikstofreductie en natuurverbetering is afgelopen
- i. Onverminderd het bepaalde in het onderdeel h, vervalt de restruimte in de doelgebonden depositiebank 5 jaar nadat het programma als bedoeld in artikel 1.13a van de Wet stikstofreductie en natuurverbetering is afgelopen.
- j. Onverminderd onderdeel b en c, kunnen Gedeputeerde Staten besluiten om ruimte die door het Rijk aan Gedeputeerde Staten wordt toegekend voor de legalisatie van PAS-meldingen, op te nemen in deze doelgebonden depositiebank;
- k. Binnen 5 jaar nadat het programma zoals bedoeld in artikel 1.13a van de Wet stikstofreductie en natuurherstel is afgelopen, of indien Gedeputeerde Staten besluit tot opheffing van deze doelgebonden depositiebank, kunnen Gedeputeerde Staten besluiten de resterende beschikbare ruimte op te nemen in een andere stikstofdepositiebank.

§ 4.12 Hardheidsclausule

Artikel 4.13

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

B.

Toelichting op hoofdstuk 4 wordt vervangen door de volgende tekst:

Toelichting op hoofdstuk 4

Doel

Het doel van deze beleidsregel¹⁸ is het verduidelijken van de voorwaarden voor het verlenen van natuurvergunningen door Gedeputeerde Staten waarbij stijging van stikstofdepositie wordt voorkomen.

Grondslag beleidsregel

Een bestuursorgaan kan beleidsregels vaststellen met betrekking tot een hem toekomende of onder zijn verantwoordelijkheid uitgeoefende, dan wel door hem gedelegeerde bevoegdheid (artikel 4:81, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht). De natuurvergunningplicht uit artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb is onder de Omgevingswet geïntegreerd in de regeling voor de omgevingsvergunning. Op grond van artikel 5.1, eerste lid, onderdeel e, van de Ow is in beginsel het verboden om zonder een omgevingsvergunning een Natura 2000-activiteit te verrichten¹⁹.

Achtergrond

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. Bij het vervallen van het PAS is de vergunningverlening voor stikstofdeposities lastiger is geworden en moet in de passende beoordeling vaak worden teruggevallen

18)Onder beleidsregel wordt verstaan: een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan (artikel 1:3, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht).

19)Een Natura 2000-activiteit is een activiteit, inhoudende het realiseren van een project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied Vgl. Bijlage A van de Omgevingswet.

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.

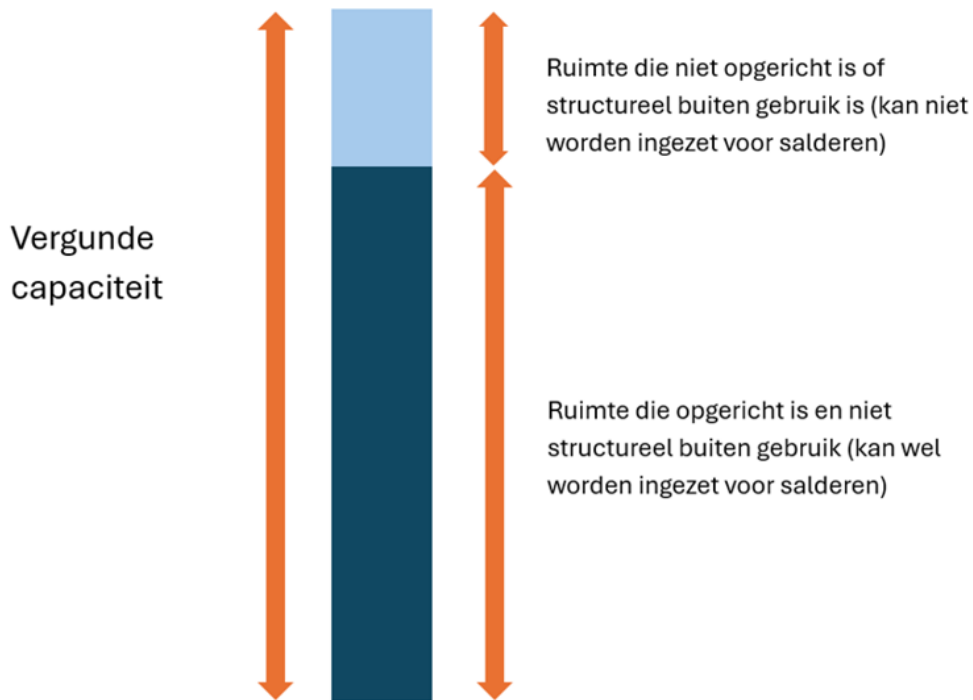
Met het vervallen van de verslechteringsvergunning in de Omgevingswet werd er van uit gegaan dat intern salderen niet langer vergunningplichtig was. Op 18 december 2024 heeft de Afdeling echter geoordeeld dat voor intern salderen ook natuurvergunning benodigd is omdat intern salderen een vorm van mitigatie is die moet plaats vinden in de passende beoordeling. Daarnaast mogen bedrijven niet langer stikstofruimte inzetten die structureel buiten gebruik is.

Deze beleidsregel wordt 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 structureel in gebruik zijnde ruimte

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



Afroming bij extern salderen

Afroming is noodzakelijk om feitelijke depositiestijgingen te voorkomen, met het risico op verslechtering van de natuur. Daarom is in deze beleidsregel bepaald dat de saldo-ontvanger bij extern salderen 70% van de verkregen stikstofdepositie kan benutten. Daarnaast valt bij extern salderen altijd ruimte vrij, omdat saldogever en saldo-ontvanger zich niet op exact dezelfde locatie bevinden ten opzichte van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Deze vrijvallende ruimte wordt vastgelegd in de stikstofbanken en kan worden ingezet om in de nabije toekomst nieuwe ontwikkelingen mogelijk te maken door vergunningverlening.

Jurisprudentie salderen

In jurisprudentie is gedetailleerd uitgewerkt welke voorwaarden gelden in geval van externe saldering. Initiatieven die een beroep doen op deze beleidsregel moeten, naast de voorwaarden die in deze beleidsregel zijn opgenomen, ook voldoen aan de voorwaarden uit de jurisprudentie voor externe saldering. Gedeputeerde Staten toetsen dus aan de jurisprudentie en ook aan eventuele jurisprudentie die zich op dit vlak ontwikkelt na inwerkingtreding van deze beleidsregel.

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 saldogeiver 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 saldogeiver 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 saldogeiver 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 saldogeiver 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 saldogeiver 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 orden beschouwd, waardoor het gehele project moet worden getoetst aan de additionaliteitsvereiste. (ABRvS van 18 december 2024, zaaknummer 202201311/1 (Rendac) en met zaaknummer 202200383/1 (Amercentrale)).

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 4.1

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 en voldoen aan het additionaliteitsvereiste.

Sub e (intern salderen)

Bij intern salderen vinden de saldogevende activiteit en de saldo-ontvangende activiteit op dezelfde locaties plaats. Daarbij wordt een bestaande activiteit volledig of deels vervangen door een nieuwe activiteit. Interne 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 en voldoen aan het additionaliteitsvereiste.

Sub f (microdepositiebank)

Binnen de stikstofbank betreft de microdepositiebank een voorziening van de provincies die erop is gericht om stikstofdepositieruimte aan natuurvergunningen te kunnen toedelen. De stikstofdepositieruimte in deze microdepositiebank is afkomstig van vrijgevallen ruimte. Daarnaast kunnen de verschillende bevoegde gezagen de microdepositiebank vullen met vrijgemaakte stikstofdepositieruimte. Als Gedeputeerde Staten een aanvraag om een natuurvergunning ontvangen waarin de aanvrager verzoekt om toedelen van stikstofdepositieruimte 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 stikstofdepositieruimte is vrijgevallen, of welk bevoegd gezag vrijgemaakte ruimte heeft ingebracht. Er is in zoverre sprake van een collectieve voorziening.

Sub j (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 milieuvergunning²⁰. De Europese referentiedata volgen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn en vaste jurisprudentie en zijn als volgt:

1. voor gebieden ter uitvoering van de Habitatrichtlijn:
 - 7 december 2004; of
 - de datum waarop het desbetreffende gebied door de Europese Commissie tot een gebied van communautair belang is verklaard, voor zover die verklaring heeft plaatsgevonden na 7 december 2004;
2. voor gebieden ter uitvoering van de Vogelrichtlijn:
 - 10 juni 1994; of
 - de datum waarop het desbetreffende gebied is aangewezen, voor zover die aanwijzing heeft plaatsgevonden na 10 juni 1994. Een complete lijst van de te hanteren referentiedata per Natura 2000-gebied is te vinden op de website van BIJ12. Een toestemming is verleend voor een bepaalde activiteit (die een bepaalde stikstofemissie en stikstofdepositie tot gevolg heeft) en niet voor een bepaalde hoeveelheid stikstofemissie of stikstofdepositie. Bij het berekenen van de depositie in de referentiesituatie moet altijd worden uitgegaan van actuele kengetallen.

Sub l (relevant hexagoon)

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

Sub r (SSRS-bank)

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

Sub t (stikstofdepositieruimte)

Het in de stikstofbank opnemen van stikstofdepositieruimte vereist een berekening met AERIUS Calculator. Gedeputeerde Staten gaan daarbij uit van de op dat moment meest recente versie van de AERIUS Calculator, zoals beschikbaar op www.aerius.nl.

Sub u (stikstofemissie)

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

Sub v (toestemming)

Waar in deze begripsbepaling verwezen wordt naar de voormalige Wet natuurbescherming, wordt verwezen naar de wet zoals die luidde voor het moment van het in werking treden van de Omgevingswet. 3°: Onder activiteiten die voldoen aan artikel 2.8 van de Wet natuurbescherming vallen onder andere tracébesluiten en kavelbesluiten in de zin van de Wet windenergie op zee. Hiervoor geldt een

20)ABRvS 13 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1891, r.o. 4.

vrijstelling van de vergunningplicht op grond van de Wet, maar is wel een passende beoordeling gemaakt.

- 4°: Een toestemming kan ook zijn een toestemming naar nationaal recht die is verleend voordat de Habitatrichtlijn in werking trad voor het betrokken gebied. Uit jurisprudentie blijkt dat ook dat een toestemming op grond van algemene regelgeving de betrokken toestemming kan zijn²¹. 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 w (verleasen)

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

Sub z (vrijgemaakte stikstofdepositieruimte)

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

Sub aa (vrijgevallen stikstofdepositieruimte)

Vrijgevallen stikstofdepositieruimte is ruimte die 'vrijvalt' bij extern salderen. Aangezien saldogever en saldo-ontvanger zich niet op exact dezelfde locatie bevinden ten opzichte van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, kan extern salderen ertoe leiden dat op bepaalde hexagonen meer gesaldeerd wordt dan nodig is. Het eindresultaat, de aan de saldo-ontvanger verleende natuurvergunning, is bepalend voor de hoeveelheid overblijvende ruimte. Die (na afroming met 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 Beleidsregel een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit hebben verleend. Gedeputeerde Staten bepalen de vrijgevallen ruimte aan de hand van de verleende natuurvergunning en de AERIUS-verschilberekeningen die daarvan onderdeel uitmaken.

Artikel 4.3

Bij een aanvraag om een natuurvergunning kunnen verschillende maatregelen worden ingezet waarmee zekerheid wordt verkregen dat de natuurlijke kenmerken van de betrokken gebieden niet worden aangetast. Om potentiële effecten te mitigeren kan gebruik worden gemaakt van 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, is deze beleidsregel van toepassing.

In aanvragen waarbij meerdere instrumenten in combinatie met elkaar worden toegepast, kan het voorkomen dat na toepassen van salderen (intern, extern of een combinatie van intern en extern) nog op een aantal hexagonen een toename van de depositie optreedt. Er kan dan aanvullend een ecologische passende beoordeling of ADC-toets uitgevoerd worden.

Artikel 4.4

Lid 1:

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

Artikel 4.5

Lid 1:

Er mag alleen stikstofemissie uit de laagste milieutoestemming sinds aanwijzingsdatum worden ingezet voor intern salderen voor zover er geen sprake is van onderdelen die structureel buiten gebruik zijn.

21) ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604, r.o. 22.4.

Deze beperking geldt niet indien de activiteiten uit deze toestemming zonder nieuwe natuurvergunning weer kunnen worden hervat. Deze beperking geldt ook niet voor activiteiten met een natuurvergunning.

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 buiten 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.

Afwegingskaders structureel buiten gebruik;

Toetsing of een onderdeel structureel buiten gebruik is vraagt om een casuïstische beoordeling. Zodra is vastgesteld dat een onderdeel feitelijk buiten gebruik is, zal worden beoordeeld of dit ook structureel buiten gebruik is op basis van onderstaande afwegingskaders.

Er is sprake van structureel buiten gebruik in de volgende gevallen:

1. Wanneer een onderdeel niet feitelijk aanwezig is kan deze ook niet in gebruik zijn en is daarmee structureel buiten gebruik gesteld. Vooral bij bouwwerken en onderdelen die installatie vereisen voor in gebruik is dit met name van toepassing. Bij onderdelen die te verplaatsen zijn zoals kalver iglo's is die conclusie mogelijk niet juist. Beoordeling per project zal steeds zorgvuldig plaats moeten vinden.
2. Wanneer alle noodzakelijke vergunningen niet (meer) aanwezig zijn om het onderdeel in gebruik te kunnen nemen, wordt deze als structureel buiten gebruik beschouwd. Een activiteit wordt bijvoorbeeld als structureel buiten gebruik beschouwd wanneer een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit nodig is om het onderdeel in gebruik te kunnen nemen zoals vergund.
3. Wanneer het onderdeel feitelijk niet in gebruik is zoals vergund en daarvoor zodanig is aangepast in functie en emissiekenmerken (ook als deze zijn verwijderd) dat het gebruik zoals vergund daarmee niet meer mogelijk is.

Let op: Bij activiteiten waarvoor een natuurvergunning vereist is, kan een uitzondering gelden.

Indien het feitelijk buiten gebruik stellen (0% benutting van de capaciteit) het gevolg is van overmacht, of wanneer binnen de genoemde periode aantoonbaar en actief is gewerkt aan het hervatten van de activiteit, kan dit leiden tot een andere beoordeling.

Enkele voorbeelden van overmacht (niet uitputtend):

- Langdurige ziekte van de ondernemer;
- Overbruggingsperiode voor bedrijfsopvolging (ingeval van ziekte of overlijden van de ondernemer);
- Ziekte onder het vee;
- Benodigde tijd in verband met omschakeling naar andere bedrijfsopzet of opstellen MER;
- In het verleden intern gesaldeerd toen dit nog vergunningvrij was (op dat moment rechtmatig).

De beoordeling wordt uitgevoerd op het project en de bijbehorende toestemming die wordt ingezet als salderingssituatie. Deze worden vergeleken met de situatie op het bedrijf/erf op een objectief peilbaar meetmoment. Hiervoor wordt in eerste instantie uitgegaan van het indienen van de vergunningaanvraag. Uitzondering hierop is als er aantoonbaar een ander objectief peilmoment heeft plaatsgevonden, zoals het sluiten van een salderingsovereenkomst of vastlegging in een beleidsdocument.

Let op; In het geval dat de natuurtoestemming wordt ontleend aan een milieutoestemming uit het verleden, wordt de beoordeling of er sprake is van structureel buiten gebruik gebaseerd op de vigerende milieuvergunning/-melding. Dit is niet altijd de referentie milieutoestemming.

Lid 2:

Initiatiefnemer moet bij het indienen van de aanvraag voor een omgevingsvergunning voor Natura 2000-activiteit aantonen dat er voldaan wordt aan deze beleidsregel. Voor het peilmoment voor het bepalen of er sprake is van onderdelen die **structureel** buiten **gebruik** zijn 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;
- het sluiten van een koopovereenkomst tussen saldogever en saldopnemer;
- het vaststellen van landelijk of provinciaal beleid waarin een nieuwe peildatum wordt vastgesteld;
- Indien de beëindiging van de stikstofemissie veroorzakende activiteit uit de referentiesituatie aantoonbaar rechtstreeks verband hield met het voornemen voor de nieuwe activiteit ten behoeve waarvan intern gesaldeerd wordt, bijvoorbeeld in het kader van een ruimtelijke procedure.

Lid 3:

Bij intern salderen mogen alleen stikstof emitterende activiteiten betrokken of toegestaan worden die legaal zijn uitgevoerd en dus voldoen aan alle algemeen geldende regels die betrekking hebben op die activiteiten. Hiermee wordt voorkomen dat er gesaldeerd wordt met illegale activiteiten, bijvoorbeeld het houden van dieren in een huisvestingsstelsel dat niet is toegestaan. Voorbeelden hiervan zijn:

- Paragraaf 4.82 van het Besluit activiteiten leefomgeving of algemeen geldende regels voor het houden van landbouwhuisdieren;
- Dierenwelzijnseisen;
- Milieu-eisen, waaronder emissie-eisen;
- Activiteiten die niet langer zijn toegestaan, zoals de nertsenfokkerij;
- Niet afgedekte mestopslagen;
- Activiteiten die worden uitgevoerd in strijd met het omgevingsplan / de omgevingsverordening.

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.

In het geval de saldogevende en saldonemende activiteit gelijktijdig plaats zouden kunnen vinden, kan het bevoegd gezag daarnaast een maatwerkvoorschrift opleggen ten behoeve van het inperken van de saldogevende activiteit.

Lid 5:

Maatregelen die nodig zijn om de gunstige staat van instandhouding van natuurwaarden te behouden of op termijn de natuurdoelen te halen (artikel 6, eerste en tweede lid Habitatrictlijn) mogen niet tevens worden ingezet om nieuwe ontwikkelingen mogelijk te maken. Ook de winst die het gevolg is van andere noodzakelijke maatregelen op grond van artikel 6, eerste en tweede lid Habitatrictlijn, 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:

Deze bedrijven zijn uitgezonderd omdat deze bedrijven worden uitgekocht met overheidsgeld en het niet wenselijk is dat deze bedrijven de volledige rechten behouden om intern te salderen, tenzij dit onderdeel uitmaakt van de regeling zelf. In de aanvraag mogen niet meer activiteiten betrokken worden voor interne saldering als dat toegestaan is in de betreffende opkoopregeling waarin de saldogever heeft deelgenomen. Dit geldt bijvoorbeeld voor deelnemers aan de Landelijke beëindigingsregeling veehouderij.

Artikel 4.6

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 beleidsregel haalt deze jurisprudentie aan en voegt 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:

Maatregelen die nodig zijn om de gunstige staat van instandhouding van natuurwaarden te behouden (artikel 6, tweede lid Habitatrictlijn) mogen niet tevens worden ingezet om nieuwe ontwikkelingen

mogelijk te maken. Dit betekent dat deze niet-gerealiseerde capaciteit niet mag worden gebruikt voor salderen. Ook de winst die het gevolg is van andere noodzakelijke maatregelen op grond van artikel 6, tweede lid Habitatrichtlijn, zoals in bepaalde gevallen de (gedeeltelijke) intrekking van een vergunning, mag niet worden gebruikt voor salderen. Daarnaast komt in dit kader de in te zetten stikstofruimte voor extern salderen niet vrij vanuit de bronmaatregelen die de overheid heeft ingesteld ten behoeve van de daling van de achtergrond of als inzet voor mitigatie en/of compensatie van andere activiteiten. Dit kunnen maatregelen zijn die in het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering zijn opgenomen ter uitvoering van de gelijknamige wet, zoals de Lbv en de Lbv+ -regeling. Uit de regeling behorende bij de maatregel blijkt in welk kader deze maatregel is getroffen en of met de vrijgemaakte ruimte mag worden gesaldeerd.

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 aan 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 of op termijn de natuurdoelen te halen (artikel 6, eerste en 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, eerste en 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:

Deze bedrijven zijn uitgezonderd omdat deze bedrijven worden uitgekocht met overheidsgeld en het niet wenselijk is dat deze bedrijven de volledige rechten behouden om intern te salderen, tenzij dit onderdeel uitmaakt van de regeling zelf. In de aanvraag mogen niet meer activiteiten betrokken worden voor interne saldering als dat toegestaan is in de betreffende opkoopregeling waarin de saldogever heeft deelgenomen.

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:

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.

Artikel 4.6a

Lid 1:

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

Lid 2 en 3:

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

Lid 4 en 5:

Aangezien verleasen een tijdelijke constructie is, wordt niet overgegaan tot intrekking van de toestemming voor de saldogevende activiteit. Artikel 4.6, eerste lid, is daarom niet van overeenkomstige toepassing op verleasen. Met het vierde lid is beoogd te benadrukken dat er toch een rechtstreekse relatie moet bestaan tussen het project met een tijdelijke depositie en het tijdelijk geheel of gedeeltelijk buiten gebruik stellen van de saldogevende activiteit. Het is aan de initiatiefnemer om dit in de aanvraag genoegzaam aan te tonen. De tijdelijke buitengebruikstelling van de toestemming voor de saldogevende activiteit wordt geregeld met een tijdelijke beperking van de gehele toestemming of een gedeelte van die toestemming. In de overeenkomst tussen saldogeiver en saldonemer stemt de saldogeiver hiermee in. Deze tijdelijk in te perken toestemming kan een natuurvergunning betreffen, maar het kan ook gaan om bijvoorbeeld een omgevingsvergunning, onderdeel milieu of natuur of melding. In het geval de saldogeiver alleen beschikt over een melding in het kader van het Bal en geen andere in de beleidsregel genoemde toestemmingen, is een tijdelijke beperking van deze toestemming alleen mogelijk met een nieuwe (ingeperkte) melding. De voordelen die gepaard gaan met de constructie van verleasen (het tijdelijk ter beschikking stellen van ruimte aan een ander, om deze vervolgens weer volledig zelf te gebruiken) kunnen hiermee vervallen. Namelijk wanneer op een later moment een nieuwe melding zou worden ingediend om weer van de volledige ruimte gebruik te kunnen maken, waarbij de ingeperkte melding als referentiesituatie zal gelden. Deze vorm van verleasen met stikstofemissie van een saldogeiver met alleen een melding in het kader van het Bal is om die reden niet in iedere situatie aan te raden, omdat het kan leiden tot een beperking van bestaande rechten

Lid 6 en 7:

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

Artikel 4.7

Salderen kan ook worden ingezet in het kader van de plantoets. De plantoets is niet gelijk aan de projecttoets. Het planeffect betreft het effect van het plan, waarbij het feitelijk gebruik binnen de huidige toestemming wordt vergeleken met de beoogde toestemming. Dit artikel is opgenomen om te borgen dat wanneer een natuurvergunning wordt aangevraagd voor projecten die op basis van het plan mogelijk zijn, gebruik gemaakt kan worden van dezelfde saldering die als onderbouwing van het plan is gebruikt indien artikel 16.53c van de Ow van toepassing is. In veel gevallen is het namelijk zo dat de saldogevende activiteit niet meer feitelijk aanwezig is op het moment dat natuurvergunningen worden aangevraagd voor individuele projecten. Dit artikel voorkomt dat tweemaal gesaldeerd moet worden voor eenzelfde activiteit. Dit artikel ziet zowel op reeds vastgestelde als nog vast te stellen plannen. Het buiten toepassing laten van artikel 4.6, tweede lid, gaat over de eis van het onafgebroken aanwezig zijn. Het is niet bedoeld om een uitzondering te maken op de eis van het bestaan van een toestemming in de referentiesituatie.

Artikel 4.8

Artikel 5.40 lid 2 onder b van de Wet geeft de bevoegdheid om een omgevingsvergunning in te trekken als gedurende een jaar of een in de vergunning bepaalde langere termijn geen activiteiten zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning. Van deze bevoegdheid kan echter geen gebruik worden gemaakt

als wel activiteiten zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning, maar niet de volledige capaciteit wordt gerealiseerd.

Het is echter onwenselijk dat afgegeven vergunningen voor langere tijd niet-gerealiseerde capaciteit blijven bevatten. Wanneer er geen mogelijkheid is om na een vastgestelde periode een natuurvergunning (deels) in te trekken, kunnen er op langere termijn onverwachte en ongewenste stijgingen van de stikstofdepositie optreden wanneer de vergunning alsnog (geheel) wordt benut óf kunnen andere activiteiten beperkt worden doordat steeds rekening wordt gehouden met deposities die niet daadwerkelijk optreden. Een periode van drie jaar wordt beschouwd als een reële realisatietermijn voor het bouwen en ontplooiën van vergunningplichtige projecten. Dit voorschrift is alleen van toepassing op de nieuwe (of gewijzigde) activiteiten. Door het opnemen van een voorschrift in vergunningen, ontstaat een basis voor het intrekken van de vergunning op grond van artikel 18.10 lid 1 van de Wet door het niet naleven van de voorschriften.

Artikel 4.9

De SSRS-bank²² is het gezamenlijke registratiesysteem waarin Rijk en provincies vrijgevallen en vrijgemaakte stikstofdepositieruimte kunnen opslaan voor latere toedeling in een besluit.

Lid 1:

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

Lid 2:

In het Besluit kwaliteit leefomgeving en de Omgevingsregeling is het toetsingskader opgesteld voor de beoordeling van aanvragen die een beroep doen op de SSRS-bank. Deze aanvragen worden (met uitzondering van het eerste lid) niet getoetst aan deze beleidsregel. Dit geldt overigens alleen voor zover de aanvraag een beroep doet op de SSRS-bank. 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 de SSRS-bank, 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 de SSRS-bank (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 4.10

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

Lid 1-4:

Stikstofdepositieruimte is beschikbaar voor een project met depositie-effecten. De beschikbare stikstofdepositieruimte is de in de microdepositiebank opgenomen stikstofdepositieruimte voor een relevant hexagoon. De ruimte is beschikbaar op alle relevante hexagonalen die door een 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 stikstofdepositieruimte beschikbaar is. Stikstofdepositieruimte die niet is gereserveerd of toegedeeld, is beschikbaar. Als een aanvraag, inclusief de daarvoor uit de microdepo-

²²Per datum inwerkingtreding van het tijdelijke hoofdstuk 17a (AERIUS Register) van de Omgevingsregeling, wordt niet langer gerefereerd aan het SSRS, maar aan de SSRS-bank (zie o.a. artikel 17a.6 van de Regeling). Heel hoofdstuk 17a is per 1 juli 2025 komen te vervallen, omdat het beruiste op een tijdelijke wettelijke grondslag (art. 23.6b Omgevingswet). De bepalingen uit hoofdstuk 17a zijn nu permanent vastgelegd in het Bkl en de Omgevingsregeling. Voor meer informatie, zie: Stc. 2025, 24801.

sitiebank benodigde stikstofdeponteruimte, wat betreft de benodigde stikstofdeponteruimte 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 6:

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 gelegaliseerd via het "legalisatieprogramma PAS-meldingen" (februari 2022). Een verlenging en uitbreiding naar een "maatwerkpaak PAS-projecten" doorloopt eind 2025 het wetgevingstraject. In het tweede kwartaal van 2026 moet er een conceptprogramma zijn opgesteld.

Artikel 4.11

In AERIUS Register is voor iedere provincie een compartiment aangemaakt. Deze zijn onder te verdelen in één of meerdere subcompartimenten. Artikel 10.25, vierde lid van het Bkl²³ bepaalt immers dat er binnen elke categorie projecten -dus ook voor de compartimenten voor Gedeputeerde Staten in de zin van artikel 3.57, eerste lid sub h van de Regeling- een nader onderscheid kan worden gemaakt in AERIUS Register. Ieder subcompartiment vormt een doelgebonden depositiebank waarin de provincie voor één of meerdere specifiek(e) doelen stikstofdeponteruimte kan sparen.

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). Gedeputeerde Staten kunnen aanvullende inhoudelijke criteria voor vulling en toedeling van de stikstofdeponteruimte opnemen in een beleidsregel, voor zover deze niet in strijd is met het Besluit kwaliteit leefomgeving en de Regeling.

Artikel 4.12

In dit artikel kunnen Gedeputeerde Staten nader, per doelgebonden depositiebank (subcompartiment), omschrijven wat (a) het doel van de doelgebonden depositiebank is, (b) binnen welke termijn de in die bank opgenomen ruimte kan worden uitgegeven en (c) wat de eventueel nadere regels voor vulling en toedeling van stikstofdeponteruimte zijn (voor zover deze niet in strijd zijn met en aanvullend zijn op hetgeen hierover is bepaald in het Besluit kwaliteit leefomgeving en de Regeling).

ARTIKEL II Inwerkingtreding

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

Leeuwarden, 26 mei 2026

Gedeputeerde Staten van Fryslân,

*de voorzitter,
drs. A.A.M. Brok*

*de secretaris,
Drs. Ing. J.J. Algra*

23)Zie in vergelijkbare zin: artikel 2.3, lid 4 van de Regeling natuurbescherming, zoals die luidde van 5 oktober 2023 tot datum inwerkingtreding van hoofdstuk 17a van de Regeling. Vindplaats van deze wijzigingsregeling is Stc. 2023, nr. 25571 (29 september 2023). Ter nadere toelichting, zie paragraaf 4.3 van de wijzigingsregeling (pagina 20-21) alsmede de artikelsgewijze toelichting bij artikel 17a.2 (pagina 37-38) van diezelfde wijzigingsregeling. Hoofdstuk 17a van de Regeling was een tijdelijk hoofdstuk. De bepalingen uit hoofdstuk 17a zijn nu permanent vastgelegd in het Bkl en de Omgevingsregeling. Voor meer informatie, zie: [Stc. 2025, 24801](#).