

Geconsolideerde toelichting §2 Beleidsregel natuurbescherming Noord-Brabant

(t/m 9^e wijziging)

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.

Op 25 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 wijst er wel op dat afroming van depositieruimte zal moeten plaatsvinden om depositiestijging te voorkomen en depositiedaling te bespoedigen.¹

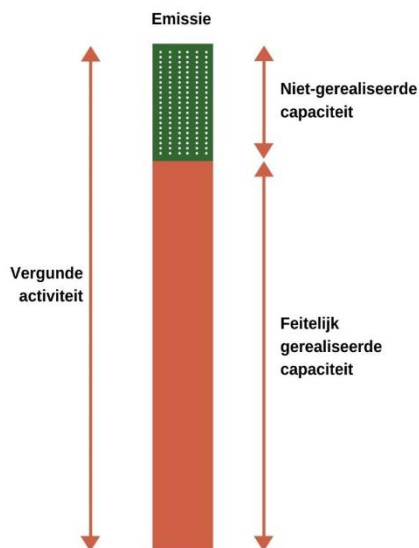
Deze beleidsregels stellen voorwaarden aan de instrumenten intern en extern salderen, om te voorkomen dat toestemmingverlening voor nieuwe of gewijzigde initiatieven leidt tot een toename van de stikstofdepositie, en om te borgen dat een daling van stikstofdepositie wordt gerealiseerd.

Deze beleidsregels worden toegepast bij de beoordeling van aanvragen voor natuurvergunningen waarbij gebruik wordt gemaakt van intern of extern salderen, of een combinatie daarvan. 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 salderen opgenomen.

Salderen met feitelijk gerealiseerde capaciteit

Uitgangspunt is dat uitsluitend gesaldeerd mag worden met feitelijk gerealiseerde capaciteit, tenzij er redenen zijn om hiervan gemotiveerd af te wijken. Door uit te gaan van de feitelijk gerealiseerde capaciteit kan de niet-gerealiseerde capaciteit niet betrokken worden bij aanvragen met salderen. Zo wordt voorkomen dat het alsnog benutten van deze capaciteit leidt tot een feitelijke stijging van depositie.

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



Figuur 1: Schematische weergave feitelijk gerealiseerde capaciteit

Stikstofdaling via extern 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. Daarom is in deze beleidsregels bepaald dat de saldo-ontvanger bij extern salderen 70% van de verkregen stikstofemissie kan benutten; de overige 30% draagt bij aan depositiedaling.

Overigens leidt extern salderen in de meeste gevallen tot een extra daling, omdat saldogever en saldo-ontvanger zich niet op exact dezelfde locatie bevinden ten opzichte van stikstofgevoelige gebieden.

Op geen enkel relevant hexagoon mag de depositie toenemen.

Daarvoor zijn één of enkele hexagonen bepalend. Dit betekent dat op andere hexagonen sprake is van een extra daling.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 2.1 Begripsbepalingen

Sub a (extern salderen)

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

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

Sub c (Intern salderen)

Om intern te kunnen salderen moet er sprake zijn van één project of één locatie. Intern salderen kan gaan om het treffen van maatregelen aan een bestaand project of kan worden toegepast op nieuwe 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.

Sub f (N-emissie)

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

Sub h (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.²

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;
- b. 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 i (relevant hexagoon)

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

Sub m (stikstofregistratiesysteem)

² ABRS 13 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1891, r.o. 4.

Met de introductie van een nieuw artikel 2.10 dat de verhouding van de beleidsregel tot het stikstofregistratiesysteem regelt, was het nodig om een nieuwe definitie op te nemen.

Sub n (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.³ 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.

Artikel 2.3 Natuurvergunningen

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

Artikel 2.5 Rekenmodel

Eerste lid

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 2.6 Voorwaarden intern salderen

Eerste lid

Intrekken van de bestaande toestemming is aan de orde bij salderen op locatieniveau, bijvoorbeeld het bouwen van een woonwijk op de locatie van een bedrijventerrein of agrarisch bedrijf. Wijzigen van de bestaande toestemming is aan de orde bij salderen binnen een bestaand project, bijvoorbeeld het plaatsen van een extra installatie en tegelijkertijd aanpassen van bestaande installaties zodat deze minder N-emissie veroorzaken.

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

³ ABR 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604, r.o. 22.4

jurisprudentie over extern salderen (zie overzicht jurisprudentie aan einde van toelichting, vierde punt). De beleidsregels bepalen dat deze voorwaarden ook van toepassing is voor intern salderen en voegen toe dat hervatting mogelijk moet zijn zonder een omgevingsvergunning, onderdeel bouwen. Dit voorkomt salderen met gebouwen die al langere tijd een andere functie hebben dan waarvoor een toestemming is verleend.

Tweede lid

In sommige gevallen is er geen toestemming benodigd om een activiteit uit te voeren (bijvoorbeeld omdat de activiteit op grond van algemene regels zonder besluit mag worden uitgevoerd). De feitelijke beëindiging van een dergelijke activiteit moet op een of andere manier geborgd zijn vóórdat de natuurvergunning voor de saldo-ontvangende activiteit in werking treedt, bijvoorbeeld door een bestemmingsplanwijziging, of door een (privaatrechtelijke) overeenkomst. Wanneer beëindigen van de activiteit niet geborgd kan worden, kan deze niet betrokken worden bij saldering.

Derde lid

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 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.

Vierde lid

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, tenzij de uitkoopregeling daar expliciet niet aan in de weg staat.

Tussen 25 november 2019 en 15 januari 2020 hebben varkenshouderijen die aan bepaalde voorwaarden voldoen zich in kunnen schrijven voor de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen (verder: Ssv). De bedrijven die zich hebben ingeschreven krijgen in mei 2020 te horen 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 N-depositie (maximaal 15%) 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.

Vijfde en zesde lid

Er mag alleen stikstofemissie worden ingezet voor intern salderen voor zover de capaciteit feitelijk is gerealiseerd. Of gebouwen, infrastructuur, installaties of overige voorzieningen die nodig zijn voor het uitvoeren van een activiteit daadwerkelijk zijn gerealiseerd, kan worden aangetoond met bijvoorbeeld luchtfoto's, foto's, of betaalde rekeningen.

Onder 'overige voorzieningen' worden bijvoorbeeld terreinen die zijn ingericht voor op- en overslag gerekend.

Zevende lid

In de beleidsregels is een koppeling gelegd met het Besluit emissiearme huisvesting (Beh) om te voorkomen dat emissieruimte van een illegale situatie (het houden van dieren op een huisvestingssysteem wat niet is toegestaan conform het Beh) in te zetten is bij salderen. De aanvraag voor een Wabo-vergunning is al getoetst aan het Beh. Deze toetsing ontbrak bij de natuurvergunning. Hierdoor was het mogelijk om in de natuurvergunning traditionele huisvestingssystemen vergund te krijgen, terwijl die in de Wabo-vergunning niet vergund konden worden of in geval van een melding Activiteitenbesluit het huisvestingssysteem niet toegepast konden worden. Het Beh stond dit immers niet toe. Om deze ongewenste situatie ongedaan te maken is een koppeling met het Beh gemaakt voor het bepalen van de emissie in de referentiesituatie.

Het moment van oprichten van een dierenverblijf is bepalend voor de kolom die gehanteerd moet worden uit bijlage I van het vigerende Beh. De in die kolom opgenomen maximale emissiewaarde is van toepassing op het betreffende dierenverblijf. Op inrichtingsniveau moet voldaan worden aan het Beh. Dit betekent in de praktijk dat een traditionele stal (opgericht vóór 1 januari 2007) kan en mag bestaan naast een emissiearme stal.

Achtste lid

Na vaststelling van de beleidsregels is gebleken dat de regeling omtrent gerealiseerde capaciteit in sommige gevallen ongewenste effecten zou kunnen hebben. Dit betreft gevallen die een natuurvergunning hebben maar waarbij de werkelijke aanwezige situatie afwijkt van de vigerende natuurvergunning omdat de situatie zoals vergund in de natuurvergunning niet (of slechts gedeeltelijk) is gerealiseerd maar de eerder vergunde situatie er nog feitelijk (al dan niet deels) staat. Nu de beleidsregels uitgaan van de feitelijke gerealiseerde capaciteit binnen de vergunde situatie mag deze gerealiseerde capaciteit niet meegenomen worden. Dit kan leiden tot de onwenselijke situatie dat er wel stallen staan maar deze stallen geen rechten opleveren. Daarom hebben Gedeputeerde Staten de mogelijkheid om met behulp van het achtste lid – eventueel onder voorwaarden – een andere referentieperiode te hanteren om te voorkomen dat de regeling omtrent de gerealiseerde capaciteit onredelijk uitvalt. Hierdoor worden teruggevallen op een oude referentiesituatie voor het bepalen van de gerealiseerde capaciteit. Echter als de later verleende natuurvergunning een lager N-emissie plafond heeft geldt wel dat plafond als maximale referentiesituatie. Het kan ook voorkomen dat er situaties zijn waarbij gedeeltelijk de natuurvergunning en gedeeltelijk de voorheen geldende toestemming (als bedoeld in sub n onder 2° en 5°) is gerealiseerd. In zo'n geval kan voor het bepalen van het N-emissie plafond de gerealiseerde capaciteit van beide situaties bij elkaar opgeteld worden maar waarbij wederom geldt dat het maximale N-emissie plafond nooit meer kan zijn dan het plafond in de later verleende natuurvergunning.

Negende lid

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 9 een uitzondering opgenomen, waardoor GS in die gevallen alsnog, en eventueel onder voorwaarden, interne saldering kunnen toestaan.

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. Voldoende is dat een initiatiefnemer aantoont dat de beëindiging (en sloop) hebben plaatsgevonden met de intentie de nieuwe activiteit in de toekomst te realiseren.

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 N-emissie 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.

Tiende lid

Om te voorkomen dat initiatiefnemers onbedoeld in hun rechten worden beperkt, zijn een aantal uitzonderingen benoemd waarin GS uit kunnen gaan van de volledige referentiesituatie (in figuur 1: vergunde situatie).

Sub a

Er is een start gemaakt met de uitvoering van het project, bijvoorbeeld de fundering is gereed.

Sub b

De realisatie is nog niet gestart maar er zijn dusdanige financiële verplichtingen aangegaan die niet ongedaan kunnen worden gemaakt, zonder dat de initiatiefnemer daar hoge kosten voor moet maken. Voorbeelden hiervan zijn aankoop van grond, een contract met de aannemer inclusief boetebeding of de aankoop van dier- of fosfaatrechten. Hierbij dienen de kosten van het ongedaan maken van de investeringsverplichting bezien te worden in relatie tot de realisatiekosten van de activiteit en de daaraan gekoppelde opbrengsten.

'Significant' is in het artikel opgenomen, om te voorkomen dat bijvoorbeeld door het afsluiten van een lening voor een klein bedrag of het aangaan van andere beperkte financiële verplichtingen al van deze uitzondering gebruikt gemaakt kan worden.

Sub c

Wanneer het voor de realisatie van de Natura 2000-doelen noodzakelijk is Natuurnetwerk Nederland te realiseren of bestaande bedrijven, wegen, woningen en dergelijke te verplaatsen kan uitgegaan worden van de referentiesituatie (vergunde situatie) zonder inperking op gerealiseerde capaciteit.

Sub d

Om te voorkomen dat het toepassen van innovatieve technieken wordt beperkt, kunnen GS bij het verlenen van een vergunning voor de toepassing daarvan uitgaan van de volledige referentiesituatie (vergunde situatie). Hiermee wordt ondervangen dat, wanneer in de

periode tussen het verlenen van toestemming en de aanvang van de werkzaamheden verdergaande stikstofemissie reducerende technieken beschikbaar komen of voorgeschreven worden, deze niet (kunnen) worden toegepast. Voorbeelden hiervan zijn wanneer tijdens een lopende aanvraag de BBT-eisen of het Beh worden aangescherpt, maar bijvoorbeeld ook wanneer een nieuwe innovatie beschikbaar komt die beter geschikt is voor een bepaalde situatie of kosteneffectiever is.

De wijziging van de vergunning mag alleen betrekking hebben op het aanpassen van verdergaande emissiebeperkende technieken en niet leiden tot een vergroting van de capaciteit (bijv. hogere productie, meer woningen) ten opzichte van de eerder verleende emissie reducerende techniek.

Sub e

Het belang van de realisatie van de in deze bepaling genoemde projecten wordt door GS dusdanig groot geacht dat dat opweegt tegen het belang bij het voorkomen van depositiestijging door opvulling van niet-gerealiseerde capaciteit.

Bij wegen, vaarwegen, spoorwegen en luchtvaart kan een uitzondering worden gemaakt omdat het volledig realiseren van de capaciteit afhankelijk is van autonome omstandigheden die niet kunnen worden beïnvloed.

Duurzame energieprojecten (zoals windenergie, zonneparken) leiden doorgaans alleen in de aanlegfase tot stikstofdepositie. Op moment van ingebruikname kan dit zelfs leiden tot een daling wanneer hierdoor minder energie hoeft te worden opgewekt vanuit fossiele bronnen.

De bedrijfsvoering van Defensie wordt gekenmerkt door fluctuaties. Zowel door het aangaan of beëindigen van missies, waardoor personeel en materieel wordt uitgezonden naar het buitenland of weer terugkomt, alsmede door variaties in oefenprogramma's, kan tijdelijk een kleiner deel van de vergunning worden gebruikt dan is toegestaan of kan juist sprake zijn van volledig gebruik. Het is in het belang van de nationale veiligheid dat de (tijdelijk) niet-gerealiseerde capaciteit voor het volledig operationeel gebruik van deze activiteiten beschikbaar blijft.

Artikel 2.7 Voorwaarden extern salderen

Eerste lid

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

Tweede tot en met vierde lid

Zie toelichting bij artikel 5, lid 1 tot en met 3.

Vijfde lid

Zie de toelichting bij artikel 5, lid 4. Ten opzichte van dat artikel is hier toegevoegd dat de saldogevende partij niet een bedrijf mag zijn dat deelneemt aan de stoppersregeling Actieplan Ammoniak Veehouderij. 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

de bedrijven die stoppen op basis van de Stoppersregeling Actieplan Ammoniak (op 1 januari 2020). Aangezien de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen niet de mogelijkheid biedt om een deel van de N-depositie te behouden ten behoeve van extern salderen is er voor gekozen om bij extern salderen niet de mogelijkheid te bieden om maximaal 20% van de N-depositie te behouden. In dit lid is wel verduidelijkt dat een bedrijf dat meedoet aan de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen alleen extern kan salderen met het deel van het bedrijf dat niet meedoet aan de subsidieregeling.

Zesde lid

Zie toelichting bij artikel 2.6, vijfde lid.

Zevende lid

Zie toelichting bij artikel 2.6, zesde lid.

Achtste lid

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

Negende lid

In de beleidsregels is een koppeling gelegd met het Besluit emissiearme huisvesting (Beh) om te voorkomen dat emissieruimte van een illegale situatie (het houden van dieren op een huisvestingssysteem wat niet is toegestaan conform het Beh) in te zetten is bij salderen. De aanvraag voor een Wabo-vergunning is al getoetst aan het Beh. Deze toetsing ontbrak bij de natuurvergunning. Hierdoor was het mogelijk om in de natuurvergunning traditionele huisvestingssystemen vergund te krijgen, terwijl die in de Wabo-vergunning niet vergund konden worden of in geval van een melding Activiteitenbesluit het huisvestingssysteem niet toegepast konden worden. Het Beh stond dit immers niet toe. Om deze ongewenste situatie ongedaan te maken is een koppeling met het Beh gemaakt voor het bepalen van de emissie in de referentiesituatie.

Het moment van oprichten van een dierenverblijf is bepalend voor de kolom die gehanteerd moet worden uit bijlage I van het vigerende Beh. De in die kolom opgenomen maximale emissiewaarde is van toepassing op het betreffende dierenverblijf. Op inrichtingsniveau moet voldaan worden aan het Beh. Dit betekent in de praktijk dat een traditionele stal (opgericht vóór 1 januari 2007) kan en mag bestaan naast een emissiearme stal.

Dit geldt tenzij in de referentiesituatie wordt uitgegaan van strengere eisen. In dat laatste geval wordt uitgegaan van de emissiewaarden die in de vergunning zijn opgenomen.

Tiende lid

Om een stijging van de depositie te voorkomen, wordt de niet-gerealiseerde capaciteit uitgesloten van extern salderen. Om een daling te realiseren is bepaald dat 70% van de emissie van de saldogevende activiteit mag worden ingezet voor salderen na aftrek van de niet-gerealiseerde capaciteit.

Elfde lid

Zie toelichting bij artikel 2.6, tiende lid, onderdeel c.

Dit artikel is relevant bij bedrijfsverplaatsingen die nodig zijn om de Natura 2000-doelen te halen. In het algemeen zullen bedrijven verder van Natura 2000-gebieden af worden geplaatst, maar dit kan ertoe leiden dat de depositie op andere (verder weg gelegen) Natura 2000-gebieden lokaal toeneemt. Dit kan dan worden opgevangen door 100% van de feitelijk gerealiseerde capaciteit te mogen inzetten om extern te salderen.

Twaalfde lid

Er is landelijke wetgeving in de maak om het innemen van dier- en fosfaatrechten bij extern salderen tussen private partijen mogelijk te maken. Om te voorkomen dat ondernemers in de landbouwsector vooruitlopend op het extern salderen hun rechten verkopen, zal hierbij worden uitgegaan van het aantal dier- en/of fosfaatrechten dat op 4 oktober 2019 op naam van de saldogever stond.⁴

Naar verwachting treedt deze wetgeving begin 2020 (streefdatum 1 februari 2020) in werking. Tot die tijd nemen GS wel aanvragen met extern salderen in behandeling maar worden deze nog niet definitief verleend.

Artikel 2.8 Plannen

Intern en extern salderen kan ook worden ingezet in het kader van de plantoets. Dit artikel is opgenomen om te borgen dat wanneer een natuurvergunning wordt aangevraagd voor projecten die op basis van het plan mogelijk zijn, gebruik gemaakt kan worden van dezelfde saldering die als onderbouwing van het plan is gebruikt. In veel gevallen is het namelijk zo dat de saldogevende activiteit niet meer feitelijk aanwezig is op het moment dat natuurvergunningen worden aangevraagd voor individuele projecten. Dit artikel voorkomt dat tweemaal gesaldeerd moet worden voor eenzelfde activiteit. Dit artikel ziet zowel op reeds vastgestelde als nog vast te stellen plannen. Het buiten toepassing laten van de artikelen 2.6, eerste lid, en 2.7, tweede lid, gaat over de eis van het onafgebroken aanwezig zijn. Het is niet bedoeld om een uitzondering te maken op de eis van het bestaan van een toestemming in de referentiesituatie.

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

Artikel 2.9 Realisatietermijn

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

⁴ Kamerbrief Aanpak stikstofproblematiek van 4 oktober 2019.

(geheel) wordt benut óf kunnen andere activiteiten beperkt worden doordat steeds rekening wordt gehouden met deposities die niet daadwerkelijk optreden.
Dit voorschrift is alleen van toepassing op de nieuwe (of gewijzigde) activiteiten.

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

Artikel 2.10 Stikstofregistratiesysteem

Eerste lid

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.

Tweede lid

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

Derde lid

In de Regeling natuurbescherming is het toetsingskader opgesteld voor de beoordeling van aanvragen die een beroep doen op het stikstofregistratiesysteem. Deze aanvragen worden (met uitzondering van het eerste lid) niet getoetst aan deze beleidsregel voor intern en extern salderen. 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 2.11 Hardheidsclausule

Bij de toepassing van dit artikel moet het gaan om omstandigheden die niet waren voorzien bij de totstandkoming van dit beleid.