

Geconsolideerde toelichting § 2 “Stikstofbank” van de Beleidsregel natuurbescherming Noord-Brabant

(bijgewerkt t/m de Veertiende 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 (verder: PAS).¹ Als gevolg van de uitspraak is de passende beoordeling die ten grondslag lag aan het PAS onbruikbaar geworden als basis voor toestemmingverlening. Toestemmingverlening voor activiteiten waarbij stikstof vrijkomt is daardoor volledig stil komen te liggen. Het is duidelijk dat een substantiële reductie van stikstofdepositie nodig is om de natuurdoelen te halen. Vergunningverlening voor economische ontwikkelingen wordt dan ook weer mogelijk.

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

Op 26 september 2019 heeft het adviescollege onder voorzitterschap van de heer Remkes advies uitgebracht, en aangegeven dat toestemmingverlening op korte termijn weer op gang kan komen door intern en extern salderen. Het adviescollege wees er wel op dat afroaming van depositieruimte zal moeten plaatsvinden om depositiestijging te voorkomen en depositiedaling te bespoedigen.²

Inmiddels is duidelijk dat projecten die met intern salderen niet tot een toename van stikstofdepositie leiden, niet langer vergunningplichtig zijn. Dit komt door een wijziging van de Wet natuurbescherming per 1 januari 2020 en dit volgt uit de uitspraak die de Afdeling heeft gedaan op 20 januari 2021 in de zaak van een veehouderij aan de Logtsebaan te Oirschot.³ Dit heeft tot gevolg dat geen mogelijkheid bestaat om voorwaarden te verbinden aan intern salderen in de Beleidsregel natuurbescherming Noord-Brabant (hierna: Beleidsregel).

De Beleidsregel stelt voorwaarden aan het instrument 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.

¹ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603.

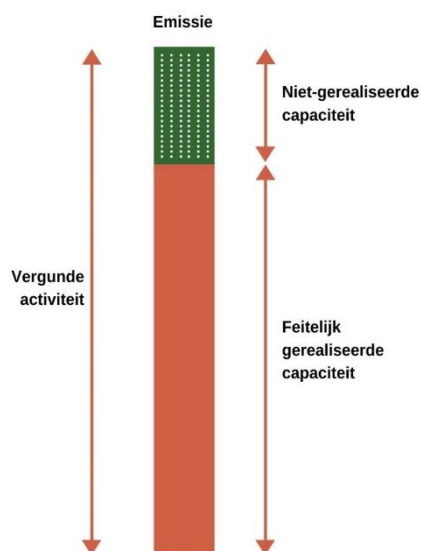
² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/09/25/eerste-advies-adviescollege-stikstofproblematiek>.

³ ABRvS 21 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71.

De Beleidsregel wordt toegepast bij de beoordeling van aanvragen voor natuurvergunningen waarbij gebruik wordt gemaakt van extern salderen. Daarnaast gelden bij die beoordeling uiteraard ook andere regels en voorwaarden die uit de wet en jurisprudentie voortvloeien. Aan het eind van de toelichting is de belangrijkste jurisprudentie over extern salderen opgenomen.

Salderen met feitelijk gerealiseerde capaciteit

Uitgangspunt is dat uitsluitend gesaldeerd mag worden met feitelijk gerealiseerde capaciteit, tenzij er redenen zijn om hier gemotiveerd van 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.



Figuur 1: Schematische weergave feitelijk gerealiseerde capaciteit

Stikstofdaling via extern salderen

Op nationaal niveau is sprake van een forse overbelasting van stikstof. Reductie van de stikstofdepositie is noodzakelijk om de instandhoudingsdoelen voor Natura 2000-gebieden te kunnen realiseren. Daarom is in deze beleidsregel bepaald dat de saldo-ontvanger bij extern salderen 70% van de verkregen stikstofemissie kan benutten; de overige 30% draagt bij aan depositiedaling.

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

vergunningverlening. Depositiedaling wordt met name bereikt door generieke bronmaatregelen.⁴

Gedeputeerde Staten leggen in de Beleidsregel natuurbescherming Noord-Brabant tevens de basis voor de stikstofbank. Stikstofbank is de nieuwe naam voor het eerder door Gedeputeerde Staten ingestelde Regionaal Stikstofregistratiesysteem (RSRS) op 24 november 2020.⁵ Het instellen van de stikstofbank is namelijk nodig om te borgen dat stikstofdepositieruimte kan worden vastgelegd om later weer uit te geven in natuurvergunningen. Om die reden wordt alleen stikstofdepositieruimte in de stikstofbank vastgelegd die is vrijgemaakt of vrijgevallen ná instelling van de stikstofbank.

⁴ zie onder meer de Kamerbrief van 24 april 2020, kenmerk BPZ 20120075.

⁵ Pb 2020, 8856, GS hebben op 24 november 2020 ingestemd met het RSRS op 1 december 2020 is dit besluit inwerking getreden.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 2.1 Begripsbepalingen

- *depositieruimte*

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

- *extern salderen*

Bij extern salderen vinden de saldo-gevende 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. Bij intern salderen is daarentegen sprake 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.

- *microdepositiebank*

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

- *N-emissie*

Bij de term 'stikstofverbinding' gaat het om zogenoemd reactief stikstof. Hieronder vallen onder andere stikstofoxiden (NOx), ammoniak (NH3) en

ureum. Stikstofgas (N₂), waaruit het grootste deel van onze lucht bestaat is inert en valt hier niet onder.

- *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.⁶

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.

- *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.

⁶ ABRvS 13 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1891, r.o. 4.

- *stikstofbank*

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

- *SSRS*

In artikel 2.10 wordt de verhouding van de Beleidsregel tot het stikstofregistratiesysteem (SSRS) geregeld.

- *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.⁷ 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.

- *verleasen*

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

- *vrijgevallen depositieruimte*

Vrijgevallen depositieruimte is ruimte die 'vrijvalt' bij extern salderen. Aangezien saldogever en saldo-ontvanger zich niet op exact dezelfde locatie bevinden ten opzichte van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, kan extern salderen ertoe leiden dat op bepaalde hexagonalen meer gesaldeer wordt dan nodig is. Het eindresultaat, de aan de saldo-ontvanger verleende natuurvergunning, is bepalend voor de hoeveelheid overblijvende ruimte. Die (na de afroaming met 30% bij

⁷ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604, r.o. 22.4.

saldering) overblijvende ruimte valt toe aan de microdepositiebank. Dit is bijvoorbeeld het geval als Gedeputeerde Staten met behulp van artikel 2.7 (extern salderen) van deze Beleidsregel een Wnb-vergunning hebben verleend. Gedeputeerde Staten bepalen de vrijgevallen ruimte aan de hand van de verleende natuurvergunning en de AERIUS-verschilberekeningen die daarvan onderdeel uitmaken.

- *vrijgemaakte depositieruimte*

Deze ruimte kan worden gebruikt voor het mogelijk maken van maatschappelijke en economische ontwikkelingen. Met saldering via de stikstofbank 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 Wnb-vergunningverlening beide te duiden als een maatregel ter mitigatie van de effecten van het project. De wijze waarop het benodigde saldo wordt verkregen verschilt wel. In de stikstofbank wordt bijvoorbeeld niet gesaldeerd met het intrekken van toestemmingen, maar met de door die intrekking vrijgemaakte depositieruimte. De relevante eisen uit artikel 2.7 (extern salderen) worden toegepast op de depositieruimte die in de stikstofbank wordt opgenomen. Hieronder vallen bijvoorbeeld de eis dat deze maatregelen niet noodzakelijk zijn in het kader van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn (artikel 2.7 vierde lid) en de afroming met 30% (artikel 2.7 twaalfde lid).

Artikel 2.3 Natuurvergunningen

Bij een aanvraag van een natuurvergunning kunnen verschillende maatregelen worden ingezet. 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 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

Bestuurlijk is afgesproken dat AERIUS het best beschikbare model is. Om dit te benadrukken is hier expliciet opgenomen dat Gedeputeerde Staten AERIUS Calculator gebruiken bij de beoordeling van aanvragen met betrekking tot stikstofdepositie.

Artikel 2.6 Voorwaarden intern salderen

Vervallen

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 lid

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 deze toelichting, vierde punt). De beleidsregel haalt deze jurisprudentie aan en voegt 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.

Derde 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 het beëindigen van de activiteit niet geborgd kan worden, kan deze niet betrokken worden bij saldering.

Vierde lid

Maatregelen die nodig zijn om de gunstige staat van instandhouding van natuurwaarden te behouden (artikel 6, tweede lid, Habitatrichtlijn) mogen niet tevens worden ingezet om nieuwe ontwikkelingen mogelijk te maken. Dit betekent dat deze niet-gerealiseerde capaciteit niet mag worden gebruikt voor salderen. Ook de winst die het gevolg is van andere noodzakelijke maatregelen op grond van artikel 6, tweede lid, Habitatrichtlijn, zoals in bepaalde gevallen de (gedeeltelijke) intrekking van een vergunning, mag niet worden gebruikt voor salderen. Daarnaast komt in dit kader de in te zetten stikstofruimte voor extern salderen niet vrij vanuit de bronmaatregelen die de overheid heeft ingesteld ten behoeve van de daling van de achtergrond of als inzet voor mitigatie en/of compensatie van andere activiteiten.

Vijfde lid

De stoppersregeling Actieplan Ammoniak is landelijk gedoogbeleid op grond van het Besluit emissiearme huisvesting. Vanwege de al langer lopende afspraken en de noodzaak van stikstofdaling mag er niet

gesaldeerd worden met het deel van het bedrijf dat stopt op basis van de Stoppersregeling Actieplan Ammoniak.

Een bedrijf ten aanzien waarvan subsidie kan worden verstrekt op grond van de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen kan alleen extern salderen met het deel van het bedrijf ten aanzien waarvan géén subsidie kan worden verstrekt op grond van de subsidieregeling. De subsidieregeling biedt geen mogelijkheid om een deel van de N-depositie te behouden ten behoeve van extern salderen.

Zesde lid

Om zicht te houden op de aanvragen die ingediend gaan worden met gebruikmaking van extern salderen willen Gedeputeerde Staten vooraf een melding ontvangen van de voorgenomen saldering. Deze melding dient de gegevens te bevatten van zowel de saldogever, de saldo-ontvanger en de N-emissies en N-deposities die bij de voorgenomen externe saldering zijn betrokken.

Zevende en achtste lid

Er mag alleen stikstofemissie worden ingezet voor 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.

Negende 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.

Tiende lid

Onder a:

Het uitgangspunt voor het berekenen van de N-emissie is dat het saldo wat extern gesaldeerd wordt, gecorrigeerd wordt op grond van de stalemissie-eisen van de Interim omgevingsverordening (IOV). Dit omdat de maatregelen in het kader van de IOV passende maatregelen zijn in het kader van de instandhoudingsdoelstellingen. Conform artikel 2.66 eerste lid van de IOV geldt hierbij dat gecorrigeerd wordt naar het

gemiddelde op bedrijfslocatieniveau ofwel het totaal waarbij elk huisvestingssysteem dat in werking is, voldoet.

Onder b:

Voor bedrijven die aangeven vóór 1 januari 2024 in één keer te willen stoppen wordt de emissie zoals toegestaan in het Besluit emissiearme huisvesting (Beh) als uitgangspunt voor het berekenen van de referentiesituatie gehanteerd.

In de beleidsregel is een koppeling gelegd met het 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 milieubeheer 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.

Indien een natuurvergunning de referentiesituatie is, dan wordt beoordeeld of deze natuurvergunning aan het Beh voldoet. Centraal hierbij staat de vraag: 'Kon de verleende natuurvergunning gerealiseerd worden op basis van de toen geldende normen van het Beh?'

Indien een toestemming als bedoeld in artikel 2.1, bepaling toestemming onder b (milieutoestemming), de referentiesituatie is, dan wordt beoordeeld of voor die locatie een geldende milieutoestemming aanwezig is die voldoet aan het Beh. Zo ja, dan is de toets aan het Beh op dit punt van de aanvraag niet nodig. Zo nee, dan geldt dat de laatst verleende milieutoestemming teruggerekend wordt naar de toen geldende normen van het Beh.

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.

Na 1 januari 2024 geldt bijlage 2 van de IOV als uitgangspunt. In één keer stoppen betekent dat de ondernemer een verzoek tot intrekking indient van de toestemming die de referentiesituatie bepaalt. Hierbij wordt aangegeven naar wie het totale saldo gaat, aangevuld met overeenkomst(en) en verdeling tussen saldogever en saldonemer(s).

Voor ondernemers die aangeven dat zij vóór 1 januari 2024 willen stoppen met de activiteit van het houden van vee (en hiertoe een verzoek tot intrekking van de vergunning met bijbehorende en overeenkomst(en) aanleveren) geldt dat zij, wanneer zij een doorstart willen maken door op de locatie middels een andere bedrijfsvorm dan wel hobbymatig activiteiten te gaan ontplooiën waarbij stikstof vrijkomt, hiervoor de mogelijkheid krijgen middels een gedeeltelijke intrekking. Hiervoor is de mogelijkheid om eenmalig een beperkt deel van de N-depositie (maximaal 15%) behorende bij de totale ammoniakemissie uit de betrokken dierenverblijven in te zetten voor de omschakeling naar deze andere (bedrijfs-)vorm. Hierbij is aangesloten bij de uitgangspunten van de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen.⁸ Van belang is dat initiatiefnemer tijdig een verzoek om volledige intrekking van zijn bedrijf indient, zodat het besluit voor 1 januari 2024 genomen is.

Bij de correctie aan de stalemissie-eisen wordt de volgende volgorde gehanteerd. Eerst wordt getoetst aan artikel 2.7, achtste lid (feitelijk gerealiseerde capaciteit). Vervolgens wordt aan artikel 2.7, tiende lid getoetst voor wat betreft de correctie op basis van de IOV dan wel het Beh. Als laatste wordt 30% afgeroomd op basis van artikel 2.7, twaalfde lid.

Elfde lid

In dit lid is geregeld dat, indien de stalemissie-eisen volgend uit de IOV van toepassing zijn op de realisering van het aangevraagde project, Gedeputeerde Staten beoordelen of de aangevraagde situatie voldoet aan de normen van de IOV. Dit doen Gedeputeerde Staten om te voorkomen dat zij vergunningen afgeven voor projecten die niet gerealiseerd kunnen worden vanwege de eisen van de IOV. Gedeputeerde Staten kunnen voor deze beoordeling advies inwinnen bij het Wabo-bevoegd gezag voor de locatie.

Twaalfde 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

⁸ Subsidieregeling sanering varkenshouderijen, (regeling van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 10 oktober 2019, nr. WJZ/ 19237719, *Stcrt.* 2019, 55830).

saldogevende activiteit mag worden ingezet voor salderen na aftrek van de niet-gerealiseerde capaciteit.

Dertiende lid

Dit lid 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, in dit specifieke geval in afwijking van de hoofdregel van 70% zoals opgenomen in het twaalfde lid, tot 100% van de feitelijk gerealiseerde capaciteit te mogen inzetten om extern te salderen.

Artikel 2.7a Verleasen

Eerste lid

Het eerste en negende lid gaan uit van het definitief onmogelijk maken van de saldogevende activiteit door middel 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.

Tweede en derde lid

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 aantoont dat verlenging noodzakelijk is. Bijvoorbeeld een duurzaamheidsproject waarbij de aanlegfase langer duurt dan 2 jaar.

Vierde en vijfde lid

Aangezien verleasen een tijdelijke constructie is, wordt niet overgegaan tot intrekking van de toestemming voor de saldogevende activiteit. Artikel 6, eerste lid, is daarom niet van overeenkomstige toepassing op verleasen. Met het vierde lid is beoogd te benadrukken dat er toch een rechtstreekse relatie moet bestaan tussen het project met een tijdelijke depositie en het tijdelijk 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 toestemming. In de overeenkomst tussen saldogever en saldonemer stemt de saldogever hiermee in. Deze tijdelijk in te perken toestemming kan een natuurvergunning betreffen, maar het kan ook gaan om bijvoorbeeld een omgevingsvergunning, onderdeel milieu of natuur of melding Activiteitenbesluit milieubeheer.

In het geval de saldogever alleen beschikt over een melding Activiteitenbesluit milieubeheer 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 moeten worden ingediend om weer van de volledige ruimte gebruik te kunnen maken, waarbij de ingeperkte melding als referentiesituatie zal gelden. Deze vorm van verleasen met N-emissie van een saldogever met alleen een melding Activiteitenbesluit milieubeheer is om die reden niet in iedere situatie aan te raden, omdat het kan leiden tot een beperking van bestaande rechten.

Zesde en zevende lid

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 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 artikel 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 (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 SSRS

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 Rijksnelwegen).

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 2.10a Stikstofbank

Eerste en tweede lid

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

Zowel bij vrijgemaakte als bij vrijgevallen depositieruimte nemen Gedeputeerde Staten alleen depositieruimte op in de stikstofbank, indien de maatregelen waardoor deze ontstaan, voldoen aan de eisen van de Habitatrichtlijn. Voor het intrekken van toestemmingen is bijvoorbeeld vereist dat deze waren vergund op de referentiedatum en die ook nog aanwezig waren of konden zijn tot het moment van intrekking van de relevante vergunning of het sluiten van de overeenkomst over de inzet van de stikstofdepositie ten behoeve van het saldo-ontvangende bedrijf. In algemene zin geldt dat Gedeputeerde Staten ervoor zorgdragen dat de stikstofbank voldoet aan de voorwaarden die onder meer in de jurisprudentie aan stikstofdepositiebanken zijn gesteld. Hiermee waarborgen zij het mitigerende karakter van saldering via de stikstofbank.⁹

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft geoordeeld dat tussen de intrekking van een vergunning en de beschikbaarstelling van depositieruimte ten behoeve van saldering een directe samenhang kan worden aangenomen bij vergunningen die zijn ingetrokken ten behoeve van de opname in de depositiebank. Deze samenhang is aanwezig bij vergunningen die zijn ingetrokken ná de datum van (het concrete voornemen tot) instelling van de depositiebank.¹⁰ Voor de toepassing van deze beleidsregel geldt ditzelfde voor ruimte die na deze datum is vrijgevallen. Gedeputeerde Staten hebben besluit tot instelling van RSRS genomen op 24 november 2020.¹¹

Artikel 2.10b Microdepositiebank

eerste tot en met vierde lid

Depositieruimte is beschikbaar voor een project met depositie-effecten. De beschikbare depositieruimte is de in de microdepositiebank opgenomen depositieruimte voor een relevant hexagoon. De ruimte is beschikbaar op alle 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 onderbouwing, 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

⁹ Zie bijvoorbeeld ABRvS 13 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1931, r.o. 3.7 en 3.8.

¹⁰ ABRvS 13 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1931, r.o. 3.11.

¹¹ Pb 2020, 8856, GS hebben op 24 november 2020 ingestemd met het RSRS op 1 december 2020 is dit besluit inwerking getreden.

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

negende lid

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

Artikel 2.10c doelgebonden depositiebank

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

In het instellingbesluit dat Gedeputeerde Staten nemen, kunnen zij ook regels over inhoudelijke criteria voor toedeling van de depositieruimte opnemen.

Artikel 2.11 Hardheidsclausule

De hardheidsclausule biedt de mogelijkheid om af te wijken van deze beleidsregel, voor zover dat past binnen wet- en regelgeving en jurisprudentie. Bij de toepassing van dit artikel moet het gaan om omstandigheden die niet waren voorzien bij de totstandkoming van dit beleid.

Jurisprudentie extern 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 deze 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 extern salderen zijn, samengevat:

- Een milieuvergunning die is verleend en is ingetrokken voordat artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn van toepassing werd op een Natura 2000-gebied waarop het bedrijf stikstofdepositie veroorzaakt (de Europese referentiedatum), kan niet voor externe saldering worden gebruikt (uitspraak Raad van State van 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 (Wnb of Nbw). Die directe samenhang wordt aangenomen als de vergunning voor het saldo-gevende bedrijf daadwerkelijk is of zal worden ingetrokken ten behoeve van de uitbreiding van het saldo-ontvangende bedrijf. Dit kan blijken uit het intrekkingbesluit of uit een overeenkomst tussen het saldo-gevende en saldo-ontvangende bedrijf over de overname van het stikstofdepositiesaldo van de in te trekken toestemming.

Verder dient vast te staan dat de bedrijfsvoering van het saldo-gevende bedrijf daadwerkelijk is of wordt beëindigd (uitspraak Raad van State 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 saldo-gevende activiteit 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

- (uitspraak Raad van State 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 Raad van State bij wijze van voorbeeld als volgt worden gerealiseerd. De vergunning voor de saldo-ontvanger wordt pas verleend nadat het daarvoor benodigde intrekingsbesluit onherroepelijk is geworden. Om te voorkomen dat er een periode ontstaat waarin noch de saldo-ontvanger, noch de saldogever gebruik kan maken van het saldo, kan in het intrekingsbesluit worden bepaald dat dat besluit pas werking verkrijgt zodra de vergunning van kracht is geworden (uitspraak Raad van State 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 (uitspraak Raad van State van 29 mei 2019, zaaknummer 201506170/2).

Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant,

de voorzitter,

de secretaris,

mr. I.R. Adema

drs. M.J.A. van Bijnen MBA