

**Datum**

26 mei 2025

Zaaknummer

2025-000255

Blad

Notitie

Aan

Ans Mol

Kopie aan**Van**

5.1.2e

Agrifood/VTH

Onderwerp

Scenario's beleidsregels salderen

In dit memo lees je ons advies over nieuwe beleidsregels voor intern en extern salderen. We beschrijven waarom het van belang is om met nieuwe beleidsregels te komen voor salderen en welk scenario we adviseren met voor- en nadelen. We zien dit als uitgelezen kans om helderheid te bieden over de koers en richting voor stikstofreductie en vergunningverlening, zolang er nog geen zicht is op een compleet uitgewerkt pakket aan maatregelen dat natuurherstel garandeert. In de toelichting lees je meer achtergrond en de alternatieven die in beeld zijn gebracht.

Graag bespreken we met je de volgende stappen richting vaststelling van nieuwe beleidsregels in GS, wie we daarin nog moeten betrekken en wat er in het voorstel nog nodig is.

Waarom nieuwe beleidsregels salderen?

De huidige beleidsregels salderen geven geen kader voor intern salderen. Sinds de Rendac-uitspraak van 18 december 2024 is er vanuit de praktijk grote behoefte aan duidelijkheid over intern salderen. Daarom zijn nieuwe beleidsregels nodig.

Wanneer het college nieuwe beleidsregels vaststelt dan is dat meteen een kans om duidelijkheid te bieden over de voorwaarden waaronder vergunningverlening op dit moment wel mogelijk is.

Niet dé oplossing, wel helderheid voor de korte termijn

Zolang er nog geen breed gedragen en ecologisch onderbouwd pakket aan natuurherstel- en bronmaatregelen beschikbaar is, is het nagenoeg onmogelijk om robuuste vergunningen te

verlenen. Om in de tussentijd toch stappen te zetten, is het noodzakelijk dat we de additionaliteit van nieuwe vergunningen kunnen onderbouwen. Daarom wordt voorgesteld om via de beleidsregels bij te dragen aan stikstofreductie. Het is weliswaar niet de meest wenselijke aanpak om via de vergunningverlening het stikstofprobleem op te lossen. Maar op dit moment is dit voorstel wel de beste mogelijkheid om op korte termijn weer vergunningen te kunnen verlenen. Het idee is om met de voorgestelde beleidsregels tijdelijk extra verplichtingen op te leggen, tot er wel een volledig pakket aan maatregelen is geborgd.

Het voorkeursscenario

Initiatiefnemers worden voor het verkrijgen van een nieuwe natuurvergunning verplicht om 35% reductie te realiseren van de feitelijk gerealiseerde capaciteit. Indien ze hier niet aan kunnen voldoen wordt de aanvraag geweigerd. Dit is een zware maatregel maar wel één waardoor we als Gelderland weer gedeeltelijk van het slot kunnen. Ook hebben we verschillende uitzonderingen opgenomen waardoor er meer mogelijk wordt dan alleen als een bedrijf 35% reductie toepast.

Overweging voor- en nadelen

De voorgestelde regels voor salderen zijn streng en pijnlijk. Wel vragen ondernemers in alle sectoren om duidelijkheid. Wij zien dit als enige optie voor vergunningverlening in de overbruggingsperiode tot er sprake is van een volledig geborgd pakket aan maatregelen dat voldoende herstel van de beschermde natuur garandeert. Het biedt nu een uitweg én het houdt druk op de totstandkoming van een compleet, geborgd maatregelenpakket.

Met het voorgestelde scenario worden de volgende zaken mogelijk gemaakt:

Duidelijk naar ondernemers wat er nu wel kan. Met deze beleidregels:

- komen we gedeeltelijk van het slot en zijn bijvoorbeeld agrarische bedrijven die zure wassers inzetten te vergunnen;
- kunnen we bedrijven weer verduurzamen en wordt totale opgave kleiner;
- kunnen we tientallen ondernemingsplannen ondersteunen met vergunningen;
- is het mogelijk om te gaan werken aan vergunningen met doelvoorschriften;
- zijn pilots in combinatie met doelsturing mogelijk;
- wordt het uniform beleid om vergunningen te verlenen bij tijdelijke activiteiten met een permanente externe saldering;
- kan ook beheer & onderhoud in de agrarische sector weer doorgang vinden;
- kunnen subsidieregelingen zoals de MGB weer ingezet worden;
- wordt vergunningverlening in de stroken wordt mogelijk.

Duidelijk over de gewenste richting

Datum
26 mei 2025

Zaaknummer

Blad
3 van 14

- We zijn duidelijk over het gebruik van latente ruimte en voorkomen dat gesloten activiteiten worden ingezet ten nadele van de bedrijven die nog actief zijn.
- Nieuwe vergunningaanvragen die niet voldoen aan het beleid zullen worden geweigerd (beleid geldt niet voor eerdere aanvragen).

Biedt extra argumentatie in lopende zaken

- Dit uitvoeringsbeleid voor salderen is een belangrijke bouwsteen in het verwerpen van handhavingsverzoeken bij pas-melder.
- Verschillende zaken die al voor de rechter liggen zullen zonder dit beleid zoals Engie en Sibelco door de rechter worden verworpen.
- Sluit aan bij huidige uitspraken van RvS om reductie alleen additief in te zetten als deze vanuit een plan of programma is vormgegeven.

Advies

We adviseren om het voorkeursscenario verder uit te werken en nog in juni ter besluitvorming in GS te brengen. Daarmee wordt op korte termijn duidelijkheid geboden richting aanvragers van een natuurvergunning onder welke voorwaarden zij nog stappen kunnen zetten. Die voorwaarden zijn streng, maar de juridische inschatting is dat alleen op die manier de additionaliteit onderbouwd kan worden zolang er nog geen volledig, geborgd pakket aan maatregelen is. Dit streng beleid voor de overbruggingsperiode levert per direct aanvullende argumentatie in lopende (recht)zaken.

Toelichting

De uiteindelijke oplossing voor de stikstofproblematiek is een breed gedragen en ecologisch onderbouwd pakket aan natuurherstel- en bronmaatregelen. Aan zo'n maatregelenpakket wordt zowel op landelijk, als provinciaal niveau gewerkt. Naast het startpakket van het Rijk wachten we nog steeds op aanvullende maatregelen die Nederland weer in beweging kunnen brengen. Daarnaast leveren we ook op Gelders niveau, met de Versnellingsaanpak Stikstof onze bijdrage aan een totaalpakket. Dit gaat over onder andere:

- generieke maatregelen,
- een combinatie van generieke en provinciale/lokale maatregelen,
- of door passende maatregelen die ondernemers zelf nemen.

Tot dit totale pakket gereed is en de natuur weer op orde is, is het zeer lastig om robuuste vergunningen te verlenen die stand houden bij de rechter of handhavings- en intrekingsverzoeken te weerleggen.

Om in de tussentijd toch stappen te zetten, is het noodzakelijk dat we de additionaliteit van nieuwe vergunningen kunnen onderbouwen. Dat wil zeggen: we moeten kunnen aantonen dat deze vergunningen niet noodzakelijk zijn om de instandhoudingsdoelstellingen van de gebieden te halen of ter voorkoming van verslechtering.

Ook is er behoefte aan meer duidelijkheid over het vergunnen van beheer & onderhoud in de agrarische sector en de opkoopregelingen LVB/LVB+, salderen bij tijdelijke effecten en omgaan met latente ruimte.

Hiervoor zijn 4 hoofdscenario's uitgewerkt.

1. Beleidsregels niet aanpassen (huidige situatie).
2. In beleidsregels opnemen dat een vergunning "moet voldoen aan het additionaliteitsbeginsel".
3. **Verplicht 35% reductie**
 - a. Van vergunde capaciteit
 - b. **Van feitelijk gerealiseerde capaciteit**
4. Intern- en extern salderen verbieden op nee tenzij gebieden. Geen intern- en extern salderen toestaan tot het maatregelen pakket compleet is.

Advies:

Ambtelijk wordt geadviseerd om **scenario 3b** te implementeren. Dit scenario is het meest haalbaar om vergunningen te kunnen verlenen en deze stand te laten houden bij de rechter.

Relatie tot het voorbereidingsbesluit en het strokenbeleid

Met de invoering van voorbereidingsbesluit scheppen we duidelijkheid over de gewenste ontwikkelingen en mogelijke beperkingen in specifieke stroken. Gedeputeerde Staten streeft in deze zones naar een stikstofreductie van ten minste 70% ten opzichte van [...].

Uitwerking scenario's

Hieronder volgt een korte weergave van de scenario's met daarbij de belangrijkste punten. Voor een compleet overzicht van alles wat is afgewogen bij de betrokken scenario's wordt verwezen naar de bijlage.

1. Beleidsregels niet aanpassen (huidige situatie)

In dit scenario worden de beleidsregels niet aangepast. Op dit moment zijn de beleidsregels ontoereikend om goede vergunningverlening te kunnen garanderen. De beleidsregels bevatten op dit moment geen kader voor intern salderen en tijdelijke emissies waardoor dit per geval moet worden bekeken. Ook voor deelname aan de stoppersregelingen LVB/LVB+ is niets geregeld. Op dit moment is het daardoor lastig om vergunningen te verlenen in verband met de additionaliteitstoets die bij vergunningen wordt gevraagd.

Grootste aandachtspunten

- Zeer onduidelijk naar de buitenwacht
- Juridisch zeer kwetsbaar
- Veel meer werkdruk op de afdeling VTH

2. Additionaliteitstoets per vergunning beoordelen

In dit scenario worden de beleidsregels wel gewijzigd, maar wordt geen handreiking gegeven hoe er moet worden voldaan aan het additionaliteitsvereiste. Wel kan worden opgenomen dat bij een reductie van xx % GS vindt dat wel aan het additionaliteitsvereiste wordt voldaan. In dit scenario wordt wel toepassing gegeven aan de punten Beheer & Onderhoud, de wens van LVVN over de stoppersregelingen en er kan aangesloten worden bij het voorbereidingsbesluit over de stroken. Nadeel aan dit scenario is dat de 35% geen verplichting is en dus niet als overkoepelende maatregel kan worden doorgerekend en ingezet bij motiveren van de additionaliteitstoets waardoor vergunningen op basis van deze beleidsregels een zeer grote kans hebben om door de rechter te worden vernietigd. Substantiële reducties zouden per individueel geval als uitvoering van een passende maatregel kunnen worden ingezet.

Grootste aandachtspunten

- Hoe te voldoen aan additionaliteitstoets blijft voor initiatiefnemer zeer onduidelijk
- Niet in te zetten als overkoepelende passende maatregel, waardoor kans van stand houden zeer nihil wordt geacht.
- Veel werkdruk op afdeling VTH
- Wel verwerking van een aantal andere punten:
 - o Beheer en onderhoud

- Aansluiting voorbereidingsbesluit stroken
- Verwerken verzoek LVVN ten behoeve stoppersregelingen

3. **Verplicht 35% reductie**

In dit scenario is het voor initiatiefnemers verplicht om 35% reductie te realiseren, indien ze hier niet aan kunnen voldoen wordt de aanvraag geweigerd (behoudens enkele uitzonderingen). Het voordeel van het verplicht stellen van de reductie Daarnaast geeft dit scenario uitvoering aan de eerder genoemde punten scenario twee, namelijk B&O, verzoek LVVN, aansluiting voorbereidingsbesluit. Dit scenario heeft twee varianten: (a) de reductie ziet op de vergunde capaciteit; (b) ziet op de reductie van de feitelijk gerealiseerde capaciteit. Indien een initiatiefnemer niet kan de verplichting kan voldoen, moet de aanvraag worden geweigerd. Voor beide scenario's gelden een aantal uitzonderingen op deze verplichte reductie. In dit scenario wordt wel toepassing gegeven aan de punten Beheer & Onderhoud, de wens van LVVN over de stoppersregelingen en er kan aangesloten worden bij het voorbereidingsbesluit over de stroken.

- Tijdelijke effecten die permanent salderen
- Projecten voor natuur
- Projecten die een vergunning nodig hebben ter continuering van hun huidige bedrijfsvoering (Bijvoorbeeld een stal die op instorten staat, of die op last van de brandweer zijn CV ketel moet verplaatsen)

a. 35% reductie ten opzichte van vergunde capaciteit

In dit scenario is iedereen die een vergunning krijgt voor een permanent effect en daarbij gebruik maakt van in- of extern salderen, verplicht om 35% reductie te realiseren ten opzichte van de vergunde capaciteit. Uit eerder onderzoek is gebleken dat voor bedrijven gemiddeld 30% van hun bedrijfsvoering latente ruimte betreft. Dit zou betekenen dat veel minder feitelijke stikstofreductie plaatsvindt. Met slechts 5% feitelijke stikstofreductie worden vergunningen die worden afgegeven op basis van dit beleid zeer wankel ingeschat.

Belangrijkste aandachtspunten

- Duidelijkheid naar buitenwacht
- Initiatiefnemers die niet aan de voorwaarden kunnen voldoen en niet onder de uitzondering vallen moeten worden geweigerd.
- Inzetbaarheid als maatregel twijfelachtig
 - Doordat onvoldoende zeker is hoe veel latente ruimte bedrijven hebben is het onduidelijk hoe veel reductie deze variant oplevert
 - Door die onduidelijkheid en doordat het waarschijnlijk weinig feitelijke reductie oplevert ook hoogstwaarschijnlijk niet voldoende om houdbare vergunningen af te geven.

b. 35% reductie ten opzichte van feitelijk gerealiseerde capaciteit

In dit scenario is iedereen die een vergunning krijgt voor een permanent effect en daarbij gebruik maakt van in- of extern salderen, verplicht om 35% reductie te realiseren ten opzichte van de feitelijk gerealiseerde capaciteit. Dit houdt in dat bij beoordeling of er sprake is van 35% reductie, latente ruimte niet mag worden meegenomen waardoor wordt geborgd dat er daadwerkelijk sprake is van 35% reductie op de N2000 gebieden.

Belangrijkste aandachtspunten

- Hoewel juridisch het meest kansrijke scenario om vergunningen te verlenen, reële kans op niet slagen bij de rechter.¹
- De reductie die wordt gerealiseerd met de passende maatregel, helpt bij de onderbouwing van additionaliteit in een breed aantal zaken.
 - o Onderbouwing handhavingsverzoeken PAS-melders
 - o Onderbouwing intrekkingverzoeken
- Initiatiefnemers die niet aan de voorwaarden kunnen voldoen en niet onder de uitzondering vallen moeten worden geweigerd.

4. Intern- en extern salderen verbieden op nee tenzij gebieden

Het laatste scenario is het verbieden van intern en extern salderen op nee tenzij gebieden. Dit zal dan gelden tot het maatregelen pakket geborgd en geëffectueerd is.

Belangrijkste aandachtspunten

- Meest duidelijke scenario
- Geen (dure) rechterlijke procedures
- Geen onzekerheid voor initiatiefnemers
- Vergunningverlening komt nagenoeg stil te liggen
- Geen mogelijkheden tot subsidies
- Geen reducties via innovatie

¹ Gecheckt bij Pels Rijcken

Bijlage

Bij de overweging van de scenario's zijn de volgende aspecten meegewogen:

- Verzoek LVVN t.b.v. stoppersregelingen
- Duidelijkheid naar initiatiefnemers
- Aansluiting GS besluiten over stroken en het bijbehorende voorbereidingsbesluit
- Juridische houdbaarheid vergunningen
- Onderbouwing additionaliteit
- Vergunbaarheid doelvoorschriften
- Werkdruk VTH
- Gevolg geven eerder verzoek GS om latente ruimte aan te pakken
- Duidelijkheid omtrent tijdelijke emissies
- Uniform beleid
- Maatschappelijke impact
- Onderbouwing handhavingsverzoeken
- Onderbouwing handhavingsverzoeken PAS-melders
- Subsidies
- Ondersteuning bij ondernemingsplannen
- Energietransitie
- Wonen

Welke gevolgen de verschillende scenario's voor deze aspecten hebben, is in onderstaand overzicht weergegeven. De scenario's kunnen 5 verschillende gevolgen hebben, van zeer negatief tot zeer positief: --, -, +/-, +, ++.

Datum
26 mei 2025

Zaaknummer

Blad
9 van 14

1. Beleidsregels niet aanpassen (huidige situatie)

	--	-	-/+	+	++
Verzoek LVVN	--				
Duidelijkheid naar initiatiefnemers	--				
Aansluiting stroken	--				
Juridische houdbaarheid vergunningen	--				
Onderbouwing additionaliteit	--				
Vergunbaarheid doelvoorschriften	--				
Werkdruk VTH	--				
Latente ruimte	--				
Tijdelijke emissies	--				
Uniform beleid	--				
Maatschappelijke impact			- / +		
Handhavingsverzoeken			- / +		
Handhavingsverzoeken PAS-melders	--				
Subsidies	--				
Ondernemingsplannen	--				
Energietransitie	--				
Wonen	--				

2. Additionaliteitstoets per vergunning beoordelen

	--	-	-/+	+	++
Verzoek LVVN					++
Duidelijkheid naar initiatiefnemers	--				
Aansluiting stroken				+	
Juridische houdbaarheid vergunningen	--				
Onderbouwing additionaliteit	--				
Vergunbaarheid doelvoorschriften	--				
Werkdruk VTH		-			
Latente ruimte					++

Tijdelijke emissies				+	
Uniform beleid	--				
Maatschappelijke impact		-			
Handhavingsverzoeken	--				
Handhavingsverzoeken PAS-melders	--				
Subsidies			-/+		
Ondernemingsplannen		-	-/+		
Energietransitie	--				
Wonen	--				

Datum
26 mei 2025

Zaaknummer

Blad
11 van 14

3a. Verplicht 35% reductie (vergunde capaciteit)

	--	-	-/+	+	++
Verzoek LVVN					++
Duidelijkheid naar initiatiefnemers					++
Aansluiting stroken					++
Juridische houdbaarheid vergunningen		-			
Onderbouwing additionaliteit		-			
Vergunbaarheid doelvoorschriften				+	
Werkdruk VTH			-/+		
Latente ruimte				+	
Tijdelijke emissies				+	
Uniform beleid					++
Maatschappelijke impact			-/+		
Handhavingsverzoeken		-			
Handhavingsverzoeken PAS-melders		-			
Subsidies				+	
Ondernemingsplannen				+	
Energietransitie				+	
Wonen				+	

3b. Verplicht 35% reductie (feitelijk gerealiseerde capaciteit)

	--	-	-/+	+	++
Verzoek LVVN					++
Duidelijkheid naar initiatiefnemers					++
Aansluiting stroken					++
Juridische houdbaarheid vergunningen			-/+		
Onderbouwing additionaliteit					++
Vergunbaarheid doelvoorschriften				+	
Werkdruk VTH			-/+		
Latente ruimte					++

Datum
26 mei 2025

Zaaknummer

Blad
12 van 14

Tijdelijke emissies					++
Uniform beleid					++
Maatschappelijke impact		-			
Handhavingsverzoeken		-			
Handhavingsverzoeken PAS-melders				+	
Subsidies					++
Ondernemingsplannen					++
Energietransitie					++
Wonen					++

Datum
26 mei 2025

Zaaknummer

Blad
13 van 14

4. Intern- en extern salderen verbieden op nee tenzij gebieden.

	--	-	-/+	+	++
Verzoek LVVN	--				
Duidelijkheid naar initiatiefnemers					++
Aansluiting stroken	--				
Juridische houdbaarheid vergunningen					++
Onderbouwing additionaliteit	--				
Vergunbaarheid doelvoorschriften	--				
Werkdruk VTH					++
Latente ruimte	--				
Tijdelijke emissies	--				
Uniform beleid					++
Maatschappelijke impact	--				
Handhavingsverzoeken	--				
Handhavingsverzoeken PAS-melders	--				
Subsidies	--				
Ondernemingsplannen	--				
Energietransitie	--				
Wonen	--				