Evaluatie extern salderen

Auteurs:

Ir. Jasper Veldman
Femke van Wijk MSc
Sophia Stone MSc
Ing. Peter Romijn
Marenne Massop MSc
Dr. Frank Bongers

dialogic
innovatie • interactie

In opdracht van: Ministerie van LNV
Publicatienummer: 2023.062-2344
Datum: 6 maart 2024

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting **5**

Begrippenlijst **13**

1 Introductie **16**

1.1 Achtergrond en aanleiding 16
1.2 Doelstelling 17
1.3 Onderzoeksvragen 17
1.4 Onderzoeksaanpak 20

2 Beschrijving van extern salderen **24**

2.1 Inleiding 25
2.2 Extern Salderen 26
2.3 Juridische kaders voor stikstofbeleid en extern salderen 26
2.4 Totstandkoming stikstofbeleid: van PAS tot de Structurele Aanpak Stikstof 28
2.5 Beleidsregels en -afspraken met betrekking tot extern salderen 32

3 Aanvragen met extern salderen **41**

3.1 Inleiding 41
3.2 Reflectie op het dataverzamelingsproces 41
3.3 Aantal aanvragen met extern salderen 42
3.4 Type saldogever en saldo-ontvanger 43
3.5 Inzet van verleasen 44
3.6 Verwachte gebruik van extern salderen 44

4 Emissie gemoeid met extern salderen **46**

4.1 Inleiding 46
4.2 Emissie van extern salderen 47
4.3 Reden voor vrij komen emissie 47

5 Uitwisseling van NH3 en NOx **49**

5.1 Inleiding 49
5.2 Effecten van het uitwisselen van NH3- en NOx-emissies 49
5.3 Daadwerkelijke uitwisseling tussen NH3 en NOx 50
5.4 Aanleiding om uitwisseling NH3- en NOx-emissies te verbieden 51
5.5 Mogelijkheden om uitwisseling NH3- en NOx-emissies te verbieden 51
5.6 Effecten van een verbod op de uitwisseling van NH3- en NOx-emissies 52

6 Verwerven van stikstofruimte door overheden **53**

6.1 Inleiding 53
6.2 Overzicht overeenkomsten voor stikstofruimte 53
6.3 Afstemming over de overeenkomsten met het bevoegd gezag 55
6.4 Reflectie op de volledigheid van de data 55

7 Procesgang van extern salderen **57**

7.1 Inleiding 57

7.2 Doorlooptijd 58
7.3 Uitvoeringspraktijk 59
7.4 Ervaringen met extern salderen 60
7.5 Afstemming tussen overheden 60
8 Doeltreffendheid en neveneffecten 62
8.1 Inleiding 63
8.2 Doeltreffendheid 63
8.3 Neveneffecten 67
9 Conclusies en overwegingen voor verdere monitoring 68
9.1 Conclusie 68
9.2 Overwegingen voor verdere monitoring 69
Bijlage 1. Technische introductie van de relatie tussen stikstof en de natuur 71
Bijlage 2. Overzicht ontwikkelingen omtrent stikstofbeleid 73

Managementsamenvatting

Dialogic Innovatie & Interactie heeft in opdracht van het DG Landelijk Gebied & Stikstof (DGLG&S) van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en de Interprovinciale Programmaorganisatie Stikstof en Natuur (IPSN) van het Interprovinciaal Overleg (IPO) de evaluatie van extern salderen uitgevoerd.

Achtergrond

Als een initiatiefnemer een activiteit wil ontwikkelen die leidt tot een toename van stikstofdepositie op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden waarvoor significant negatieve effecten niet kunnen worden uitgesloten, dan moet hij deze mogelijke gevolgen mitigeren (artikel 6, derde lid EU-Habitatrichtlijn) om toestemming te kunnen krijgen. Extern salderen – het inzetten van stikstofruimte van een bedrijf dat geheel of gedeeltelijk stopt – is een voorbeeld van zo'n mitigerende maatregel. Voorafgaand aan de inwerkingtreding van het Programma Aanpak Stikstof (PAS) was extern salderen al volgens nationale en Europese wet- en regelgeving mogelijk.

In het najaar van 2019 hebben het kabinet en de provincies een gezamenlijke lijn afgesproken over de voorwaarden die gesteld worden aan extern salderen. De provincies en het ministerie van LNV hebben deze afspraken eind 2019 vastgelegd in beleidsregels om natuurvergunningverlening met behulp van extern salderen weer toe te staan, met uitzondering van extern salderen met bedrijven die beschikken over dier- of fosfaatrechten (veehouderijen). In 2020 zijn vervolgens de provinciale beleidsregels en de beleidsregels van het ministerie van LNV en EZK geactualiseerd om extern salderen met veehouderijen mogelijk te maken.

Doel onderzoek

Het doel van de evaluatie was meerledig. Er is getracht meer inzicht te krijgen in de *facts and figures* van extern salderen. Het gaat dan om de vraag hoeveel aanvragen/initiatieven die gebruik maken van extern salderen er zijn gedaan bij de bevoegd gezagen sinds de PAS-uitspraak, hoeveel afwijzingen er zijn geweest, hoeveel vergunningen/toestemmingsbesluiten (*denk aan het ambtshalve te nemen Tracébesluit*)/ruimtelijke plannen er zijn vastgesteld met behulp van extern salderen. Daarnaast was het doel om inzicht te krijgen in de effecten van extern salderen en in de ervaringen van zowel de bevoegde gezagen als de bij extern salderen betrokken saldogevers en saldo-ontvangers.

Onderzoeksopzet

Voor de uitvoering van het onderzoek zijn de volgende onderzoeksmethoden ingezet:

- Deskstudie: om inzicht te krijgen in onder meer beleidsregels over stikstof en toestemmingsverlening bij de verschillende bevoegd gezagen.
- Kwantitatieve dataverzameling onder bevoegd gezagen: om inzicht te krijgen in de mate waarin er aanvragen worden gedaan met extern salderen (inclusief achtergrond van de saldogever, saldo-ontvanger en de emissie die gemoeid was met het extern salderen).
- Interviewronde onder bevoegd gezagen: om inzicht te krijgen in de mogelijkheden voor extern salderen bij het betreffende bevoegd gezag en de ervaringen met het aanvraagproces.
- Uitvraag en inventarisatie bij overheden: om inzicht te krijgen in de mate waarin er stikstofruimte door overheden wordt verworven.

- Interviewronde onder betrokkenen: om ervaringen uit het veld op te halen rondom extern salderen.

Beschrijving van extern salderen

Voor initiatieven die leiden tot een toename van stikstofdepositie op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden en waarvoor significant negatieve effecten niet kunnen worden uitgesloten, moet toestemming op basis van de **Wet Natuurbescherming (Wnb)** worden aangevraagd. In de aanvraag legt een initiatiefnemer uit hoe de significant negatieve effecten gemitigeerd worden (artikel 6, derde lid EU-habitatrichtlijn), bijvoorbeeld middels extern salderen. Bij extern salderen zet een initiatiefnemer stikstofruimte in van een toestemming die (deels) wordt ingetrokken, bijvoorbeeld door het stopzetten van activiteiten. Hierbij mag de initiatiefnemer maximaal 70% van de stikstofruimte van de toegestane, gerealiseerde capaciteit inzetten (minimaal 30% wordt afgeroomd, evenals de niet gerealiseerde capaciteit). De initiatiefnemer wordt de saldo-ontvanger of -nemer, de partij die de activiteit stopzet de saldogever.

De Wnb is één van de manieren waarop de Nederlandse overheid invulling geeft aan de Europese Vogelrichtlijn, Nitraatrichtlijn en Habitatrichtlijn. Volgens de laatstgenoemde mag een bevoegd gezag alleen toestemming voor activiteiten geven als zij er zeker van is dat de activiteiten de natuurlijke kernmerken van het Natura 2000-gebied niet zullen aantasten. Extern salderen is een mogelijkheid die initiatiefnemers kunnen benutten met als **doel** om toestemmingverlening mogelijk te maken voor economische en maatschappelijke activiteiten, zonder toename van negatieve effecten op stikstofgevoelige soorten en habitats (onder de Vogel- en Habitatrichtlijn).

Extern salderen is zelf geen maatregel om de totale stikstofdepositie te verminderen. Om dit te bereiken, en daarmee een gunstige of – waar dat nog niet mogelijk is – een verbeterde landelijke staat van instandhouding (SVI) van stikstofgevoelige soorten en habitats te realiseren, is de **Structurele Aanpak Stikstof** in werking getreden. Deze aanpak is in 2020 opgesteld, en geeft vervolg aan beleid en discussies die al vanaf de jaren zeventig spelen. Doordat in de aanpak verschillende maatregelen worden gepresenteerd die gericht zijn op natuurbehoud en -herstel, beoogt de aanpak op termijn meer ruimte te laten ontstaan voor economische en maatschappelijke activiteiten. Conform de bovengenoemde Wet Natuurbescherming zijn hier nog steeds vergunningen nodig als de activiteiten nadelige gevolgen zouden kunnen hebben voor beschermingszones zoals de Natura 2000-gebieden.

De verschillende **bevoegd gezagen** (in dit geval provincies en ministeries) kunnen zelf – vaak in afstemming met elkaar – beleid(sregels) vastleggen voor extern salderen. Deze beleidsregels maken duidelijk hoe het bevoegd gezag zijn bevoegdheid uitoefent. Dit hangt onder meer af van de politieke situatie in bijvoorbeeld een provincie en de staat van de natuur. In grote lijnen komen de beleidsregels bij de meeste provincies op hetzelfde neer:

1. In vrijwel alle provincies zijn direct na de PAS-uitspraak in 2019 beleidsregels opgesteld voor intern en extern salderen (deze werden door de provincies vastgesteld tussen juni 2019 en december 2019). In de meeste gevallen waren saldogevers met dier- of fosfaatrechten nog uitgesloten van extern salderen, behalve bij de provincie Limburg.
2. In september 2020 ontstond overeenstemming tussen Rijk en provincies over het voorkomen en monitoren van mogelijk ongewenste neveneffecten van extern salderen met veehouderijen. Voor LNV en de meeste provincies was dit randvoorwaardelijk voor het toestaan van extern salderen met saldogevers met dier- en fosfaatrechten. Ook is er discussie geweest over de omgang met productierechten van veehouderijen, waarbij is besloten dat deze bij extern salderen niet zouden

worden doorgehaald. Zo wilde het kabinet ruimte houden voor jonge veehouders die wilden ontwikkelen en oneigenlijk gebruik van wetgeving voorkomen. De meeste provincies stelden in de periode hierna extern salderen met saldogevers met dier- en fosfaatrechten open, behalve de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Gelderland. Bij deze provincies is dit later alsnog gebeurd, als laatste in de provincie Utrecht in februari 2023.

3. In 2023 bleek uit natuurdoelanalyses dat in relatief veel Natura 2000-gebieden verslechtering van de natuur niet langer kon worden uitgesloten. Door een aantal provincies wordt extern salderen daarom tijdelijk officieel of in de praktijk niet of beperkt toegestaan vanwege het zogenoemde additionaliteitsvereiste: gezien de staat van de natuur en de beperkte mate waarin (andere) maatregelen getroffen of vastgesteld zijn voor het voorkomen van verslechtering van de natuurkwaliteit als gevolg van de overbelasting door stikstofdepositie, is het in veel gevallen niet mogelijk om aan te tonen dat de stikstofruimte van saldogevers die (gedeeltelijk) stoppen, niet nodig is voor de natuur (en dus weer ingezet kan worden voor de activiteit van de saldo-ontvanger). Extern salderen vindt nog wel 'gewoon' doorgang in de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland, Limburg en Flevoland, al moet daar uiteraard ook worden aangetoond dat is voldaan aan het additionaliteitsvereiste bij de inzet van extern salderen. In Zuid-Holland en Flevoland zijn wel enkele gebieden uitgesloten van extern salderen. Er loopt in hoger beroep nog wel een zaak waarin vanuit de overheid wordt aangevochten dat het additionaliteitsvereiste ook geldt voor extern salderen tussen private partijen.

Aanvullend op de Structurele Aanpak heeft het vorige kabinet in april 2022 het **Nationaal Programma Landelijk Gebied en Stikstof** (NPLG) aangekondigd. Hiermee wordt beoogd via een integrale aanpak de opgaven in het landelijk gebied de doelen voor natuur, stikstof, landbouw, water en bodem te halen. De meeste maatregelen binnen de sectoren industrie en mobiliteit die tot minder stikstofdepositie zullen leiden, worden getroffen via het klimaat-, milieu- en luchtkwaliteitsbeleid. Het ontwerp van de NPLG ligt in januari 2024 ter inzage, en is daarom nog niet van invloed op de uitvoering van beleid gedurende de evaluatieperiode.

Aanvragen met extern salderen

In de periode 2019 tot en met 30 juni 2023 zijn er minimaal 587 aanvragen met extern salderen gedaan bij de bevoegd gezagen. Van deze 587 aanvragen zijn er 240 toegekend, lopen er nog 288, zijn er 12 afgewezen en 47 ingetrokken. Echter, niet alle bevoegd gezagen hebben volledige informatie aangeleverd. Bij de toegekende aanvragen is de achtergrond van de saldogevers over het algemeen het Stikstofregistratiesysteem (111 keer) of de agrarische sector (109 keer). In die gevallen zijn de saldo-ontvangers met name projectontwikkelaars ten behoeve van de woningbouw (113 keer, waarvan 111 keer via het Stikstofregistratiesysteem) en de agrarische sector (78 keer). Verleasen is bij zes aanvragen ingezet. Het gaat daarbij om één ingetrokken aanvraag, drie lopende aanvragen en twee toegekende aanvragen. Wij achten het overigens wenselijk dat er onderling duidelijke afspraken worden gemaakt over de informatie die gemonitord dient te worden t.b.v. de aanvragen met extern salderen (inclusief het doel ervan) én dienen die afspraken ook voldoende geborgd te worden binnen de bevoegd gezagen. Tijdens dit onderzoek bleek daar niet direct sprake van te zijn. Tenslotte is niet goed vast te stellen in hoeverre het gebruik van extern salderen aansluit bij het verwachte gebruik.

Emissie gemoeid met extern salderen

Bij salderen gaat het om depositie: de depositiebijdrage van een project op een bepaald habitat wordt gemitigeerd met een depositiedaling op precies dezelfde plek dankzij wijziging

of beëindiging van een activiteit. De berekende depositiebijdrage van een project en de berekende depositiedaling dankzij een saldogever verschilt per hectare. In dit rapport wordt de 'omvang' van saldering daarom voor de leesbaarheid uitgedrukt in kg emissie NH3 of NOx van de activiteiten waarop de saldering ziet. Hierbij moet dus worden gerealiseerd dat de hoeveelheid emissie niet gelijk staat aan de omvang van de in te zetten hoeveelheid "stikstofruimte". De bruikbare hoeveelheid stikstofruimte die deze emissie oplevert, wordt bepaald door de hoeveelheid depositie per hectare per jaar in een Natura 2000-gebied. Dit is onder andere afhankelijk van de afstand van de saldogever tot het gebied, de soort stof en allerlei bronkenmerken.

Er waren 112 toegekende aanvragen (van de 240) waarbij informatie over de emissie bekend was. Bij 90 toegekende aanvragen ging het alleen om NH3. Bij 6 toegekende aanvragen ging het alleen om NOx. Bij 16 toegekende aanvragen ging het zowel om NH3 als NOx. Bij deze toegekende aanvragen is 188.631 kg NH3 ingezet en 813.835 kg NOx. Na afroming bleef daar 131.343 kg NH3 en 569.812 kg NOx van over. Het gaat daarbij om een afroming van ca. 30%. De belangrijkste en vrijwel enige reden voor het vrijkomen van de stikstofruimte is (gedeeltelijke) stopzetting van de bedrijfsactiviteiten.

Uitwisseling van NH3 en NOx

De uitwisseling van NH3 voor NOx leidt volgens reeds uitgevoerd onderzoek niet tot extra nadelige gevolgen voor de natuur. Het lijkt zelfs zo te zijn dat de uitwisseling van NH3 voor NOx eerder een positief effect heeft op de natuur. Uit ons onderzoek blijkt dat uitwisseling vanuit de agrarische sector (voornamelijk NH3-emissies) naar andere sectoren (voornamelijk NOx-emissies) bij 31 van de 240 toegekende aanvragen voorkomt. Het gaat om 71,3 ton NH3 en 0,12 ton NOx vanuit de saldogevers (na afroming) en 92,2 ton NH3 en 893,5 ton NOx vanuit de saldo-ontvangers. Voor de saldo-ontvangers geldt dat de emissies (veel) groter zijn dan de netto-emissie die wordt ingezet vanuit de saldogevers. Dit heeft er mee te maken dat het gaat om de depositie (als gevolg van de activiteiten van de saldo-ontvanger) op de Natura 2000-gebieden. Wij zien geen duidelijke aanleiding om de uitruil tussen NH3- en NOx-emissies te verbieden of te beperken. Het is ook niet duidelijk in hoeverre hier mogelijkheden voor zijn op basis van de Wnb. Een dergelijke beperking lijkt geen impact te hebben op de natuur, maar kan er wel toe leiden dat verschillende projecten (zoals woningbouw, bedrijven en infrastructuur[1]) en de legalisatie van PAS-meldingen in Nederland minder eenvoudig kunnen worden gerealiseerd.

Verwerven van stikstofruimte door overheden

Wij komen tot *minimaal* 83 overeenkomsten die zijn afgesloten door overheidsorganisaties voor het verwerven van stikstofruimte. Wij achten de kans zeer groot dat wij geen volledig overzicht hebben kunnen krijgen van het aantal door overheidsorganisaties afgesloten overeenkomsten. Op basis van onze informatie concluderen wij dat bij 28 van de 83 overeenkomsten sprake is van een toegekende aanvraag voor een natuurvergunning met extern salderen. Bij 18 overeenkomsten is dit (nog) niet het geval. Het kan wel zo zijn dat er bij die 18 overeenkomsten al een aanvraag voor een natuurvergunning met extern salderen is gedaan, maar dat deze aanvragen nog niet zijn toegekend of afgewezen. Voor de overige groep (37 overeenkomsten) geldt dat er bij ons niet bekend is of er wel of niet een aanvraag voor een natuurvergunning met extern salderen is ingediend. Van de 83 overeenkomsten was er bij 80 informatie bekend over de emissie. Het gaat om 205.325 kg NH3 en

[1] Vervanging en renovatieprojecten aan (vaar)wegen, bruggen, tunnels en sluizen, ontsluiting van nieuwe woonwijken, wegaanpassingen, energietransitieprojecten, dijkversterkingen, Kaderrichtlijn Waterprojecten etc.

44.669 kg NOx (zonder afromen) vanuit de saldogever. Wij hebben niet voor elk van de overeenkomsten kunnen achterhalen of er afstemming is geweest met het bevoegd gezag over het sluiten van de overeenkomst. Bij 34 van de 83 overeenkomsten hebben we kunnen achterhalen of er al dan niet afstemming is geweest met het bevoegd gezag. In al die gevallen was er sprake van afstemming met het bevoegd gezag. Dat wil dus zeggen dat er bij ons geen geval bekend is waarbij er geen afstemming is geweest met het bevoegd gezag.

Procesgang van extern salderen

Data over doorlooptijden bij vergunningsaanvragen met extern salderen zijn waarschijnlijk niet volledig en accuraat, maar de aangegeven gemiddelde doorlooptijden variëren van 27 tot 711 dagen voor de verschillende bevoegd gezagen. Uit de interviews blijkt dat de doorlooptijden niet alleen bepaald worden door de bevoegd gezagen, maar ook door factoren aan de kant van de aanvrager, zoals bijvoorbeeld de kwaliteit van de aanvraag. De bestuurlijke lasten worden ten opzichte van de PAS-vergunning als zeer arbeidsintensief ervaren. Dit komt door juridische procedures en eventuele afstemming met (andere) provincies. Saldogevers en -ontvangers worden vaak bijgestaan door partijen (zoals makelaars) bij het doen van een aanvraag. Deze partijen geven aan dat de administratieve lasten hoog zijn vanwege het in hun ogen regelmatig veranderende beleid en aanpassingen aan AERIUS. Het is daardoor moeilijk om lange termijnplannen te kunnen maken. Ook het zoeken van passende saldogevers kan veel tijd en inspanning vragen. Bevoegd gezagen houden toezicht op (ingetrokken) vergunningen en de activiteiten van vergunninghouders. Dit toezicht doen ze ofwel zelf, of via de gemeente of met de omgevingsdienst. Een voortraject voorafgaand aan een formele aanvraag voor extern salderen wordt door de bevoegd gezagen als waardevol beschouwd. Dit zorgt ervoor dat de aanvrager vooraf geadviseerd wordt over de vereisten voor de aanvraag en de afwegingen die hierbij kunnen spelen voor de aanvrager.

Doeltreffendheid en neveneffecten

Ondanks dat extern salderen geen beleidsinstrument met een vooropgesteld doel is, is voor deze evaluatie de volgende werkdoelstelling geformuleerd: '*het mogelijk maken van vergunningverlening voor economische en maatschappelijke activiteiten, zonder toename van negatieve effecten op stikstofgevoelige soorten en habitats (onder de Vogel- en Habitatrichtlijn)'*. Over de doeltreffendheid van extern salderen zijn de volgende bevindingen gedaan:

- Extern salderen – met de inkadering daarvan in de huidige beleidsregels – biedt initiatiefnemers in principe de mogelijkheid om negatieve effecten op Natura 2000-gebieden te mitigeren en zo te voldoen aan de vereisten voor een natuurvergunning.
- De mogelijkheid van extern salderen staat in de praktijk voor veel gebieden onder druk, omdat deze samenhangt met de staat van de Natura 2000-gebieden. Zolang niet kan worden aangetoond dat er voldoende andere maatregelen getroffen zijn om het behoud van de natuur te beschermen tegen overbelasting door stikstof, is extern salderen beperkt of niet mogelijk (het additionaliteitsvereiste). In hoger beroep loopt nog een rechtszaak bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State of dit ook geldt voor toestemmingverlening met extern salderen tussen particulieren.
- Vooral woningbouwprojecten (via het SSRS), agrarische initiatiefnemers en industriele initiatiefnemers maken gebruik van extern salderen om aan de vereisten van een natuurvergunning te kunnen voldoen. Er wordt weinig extern gesaldeerd voor infrastructurele projecten.
- Er kan geen kwantitatieve conclusie worden getrokken over de eventuele toename van depositie op Natura 2000-gebieden door de mogelijkheid van extern salderen. Op basis van de kwalitatieve resultaten wordt verwacht dat deze toename niet optreedt omdat de afroming van 30% volgens de meeste bevoegd gezagen volstaat om het beperkt aantal gevallen waarin latente ruimte in gebruik wordt genomen te

compenseren. Op basis van de aangeleverde data en argumentatie is het echter niet aan te tonen dat het gebruik van latente ruimte bij extern salderen inderdaad beperkt is. Deze verwachting kan dus niet met enige zekerheid gestaafd worden.
- Vergunningverlening vanuit het SSRS heeft bijgedragen aan het mogelijk maken van woningbouwprojecten.

Met betrekking tot de neveneffecten van extern salderen, zijn de volgende bevindingen gedaan:

- Witteveen en Bos onderzocht in de 'Tussenbalans extern salderen met veehouderijen' onder andere de neveneffecten van extern salderen met veehouderijen na het wegvallen van het Programma Aanpak Stikstof.[2] De hoofdvraag was of er ongewenste neveneffecten waren, zoals speculatie, leegstand en depositietoename. Uit het onderzoek bleek dat deze neveneffecten niet structureel voorkomen.
- Met betrekking tot bovengenoemde neveneffecten is onze bevinding dat de conclusies uit de Tussenbalans ook nu nog gelden: bovenstaande neveneffecten worden niet waargenomen. Het gaat hier om observaties van de interviewrespondenten. Deze effecten worden niet structureel gemonitord waardoor we geen conclusies kunnen trekken over de omvang van dit effect.

Uit het onderzoek blijkt daarnaast dat veel saldo-ontvangende partijen de perceptie hebben dat zij stikstofruimte kunnen 'overnemen' van saldogevende partijen en bereid zijn daar een vergoeding voor te betalen. In feite betaalt de saldo-ontvangende partij deze vergoeding aan de saldogevende partij voor het geheel of volledig stopzetten van de activiteiten van de saldogever. Doordat de saldo-ontvangende partij bereid is deze vergoeding te betalen, vertonen een aantal (potentiële) saldogevers strategisch gedrag met betrekking tot het (gedeeltelijk) stopzetten van hun activiteiten. Zij kunnen bijvoorbeeld langer doorgaan met hun activiteiten omdat zij verwachten dat zij op een later moment een hogere vergoeding hiervoor krijgen, of gaan – soms via makelaars – in de omgeving op zoek naar de saldogever die de hoogste vergoeding kan voorzien.

Conclusies

Betreffende de doeltreffendheid en doelmatigheid van extern salderen concluderen wij dat:

- Extern salderen *an sich* doeltreffend is, en in de evaluatieperiode vooral is gebruikt voor woningbouw (via het SSRS), agrarische initiatiefnemers en – in mindere mate – door industriële initiatiefnemers. Er wordt weinig extern gesaldeerd voor infrastructurele projecten.
- De mate waarin extern salderen kan worden ingezet sterk afhangt van de staat van de natuur. Doordat in de natuurdoelanalyses van 2023 op verschillende plekken is geconcludeerd dat verslechtering van de natuur in de Natura 2000-gebieden niet kan worden uitgesloten en nog onvoldoende maatregelen zijn vastgesteld voor behoud van de natuur is extern salderen op die plekken niet of beperkt mogelijk (ca. vanaf 2023). Dit komt omdat lastig kan worden onderbouwd dat de depositiedaling van saldogevers niet nodig is voor de natuur c.q. additioneel is. Er loopt in hoger beroep nog een rechtszaak bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State of dit additionaliteitsvereiste ook van toepassing is op extern salderen tussen particulieren.
- Het moeilijk is om goede conclusies te trekken over (neven)effecten van extern salderen omdat de kwantitatieve informatie beperkt beschikbaar is.

[2] Witteveen & Bos (2022): Tussenbalans extern salderen met veehouderijen. [open.overheid.nl]

- De doelmatigheid van de beleidsregels voor extern salderen moeilijk te bepalen is; dat wil zeggen: dat het moeilijk is om te bepalen of de 'kosten voor extern salderen' (tijd en middelen die ingezet worden om de beleidsregels vorm te geven, te implementeren en uit te voeren) in verhouding staan tot de opgeleverde resultaten met betrekking tot de opgestelde werkdoelstelling.

Overwegingen voor verdere monitoring

Wij hebben de volgende overwegingen voor verdere monitoring naar aanleiding van het onderzoek:

- Verbeter de informatieverzameling over de aanvragen met extern salderen door de bevoegd gezagen.
- Denk na over informatie-uitwisseling over overeenkomsten t.b.v. het verwerven van stikstofruimte door overheidsorganisaties. Spreek af welke informatie wenselijk is om bij te houden, en wie daar verantwoordelijk voor wordt.
- Verzamel structureel informatie over de neveneffecten.

Begrippenlijst

Tabel 1: Overzicht van relevante begrippen bij extern salderen, gebaseerd op het model Provinciale Beleidsregels salderen (oktober 2022), de Regeling natuurbescherming en SWECO (2022). Beschouwing op de omvang van latente ruimte in de Wnb-toestemmingen.[3]

Begrippenlijst	***Zie paragraaf 2.5.1 voor een praktijkvoorbeeld van extern salderen.***
Depositie	Neerslag.
Emissie	Uitstoot.
N-depositie	Het neerslaan van stikstofverbindingen[4] uit de lucht op een oppervlakte, uitgedrukt in mol stikstof per hectare per jaar.
N-emissie	Stikstofverbindingen die direct of indirect vanuit een bron in de lucht worden gebracht.
Stikstofbank	Voorziening bestaande uit een microdepositiebank en doelgebonden depositiebanken waarin Gedeputeerde Staten en departementen vrijgemaakte en vrijgevallen depositieruimte kunnen registreren die ten behoeve van saldering kan worden gebruikt. Dit is opgenomen als compartiment in het AERIUS Register.
Kritische depositiewaarde	De omvang van de depositie van stikstof (in mol per hectare per jaar) waarboven verslechtering van de kwaliteit van de habitats niet op voorhand is uit te sluiten.
Relevant hexagoon	Hexagoon (stukje natuurgebied in Nederland met de oppervlakte van een hectare, op basis van onderverdeling door het RIVM) waarbinnen een voor stikstof gevoelig natuurlijk habitat of habitat voor soorten voorkomt, en waarbij sprake is van een overbelasting of een naderende overbelasting van N-depositie vanaf 70 mol per hectare per jaar onder de kritische depositiewaarde.
Depositieruimte	In de stikstofbank opgenomen ruimte voor N-depositie op een relevant hexagoon in een Natura 2000-gebied.
Natuurvergunning	Vergunning op grond van artikel 2.7, tweede lid van de Wet Natuurbescherming of een verklaring van geen bedenkingen voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder i, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht met inachtneming van artikel 2.2aa, onder a, van het Besluit omgevingsrecht.

[3] Vanaf november 2023/januari 2024 is een nieuw model voor provinciale beleidsregels opgesteld. Hierin worden enkele begrippen anders genoemd of uitgelegd. Omdat de dataverzameling binnen de periode van het eerdere model viel, is deze als leidend model gebruikt. Waar mogelijk en noodzakelijk zijn definities passend gemaakt met beide modellen.

[4] Zie Bijlage 1 voor een technische introductie op de relatie tussen stikstofverbindingen en de natuur.

Referentiesituatie (ook wel 'toestemming' genoemd)	Toestemming vanuit: • een onherroepelijke vigerende natuurvergunning • een geldende melding op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (onderdeel milieu) • de Wet milieubeheer • de Hinderwet • een activiteit die voldoet aan de Wet Natuurbescherming • een activiteit die op de Europese referentiedatum was toegestaan en sinds dien onafgebroken aanwezig is geweest. De laagst toegestane depositie vanaf de referentiedatum geldt.
SSRS(-bank)	Stikstofregistratiesysteem als bedoeld in paragraaf 2.1.2 van de Regeling natuurbescherming. De stikstofruimte in SSRS kan toegepast worden bij woningbouwprojecten, woningbouwclusters, renovatie- en veiligheidsprojecten t.a.v. het hoofdwegennet en de legalisatie van gemelde PAS-projecten.
AERIUS Calculator	Rekeninstrument voor de vaststelling van de omvang van stikstofdepositie van een project of mitigerende maatregel op een voor stikstof gevoelige habitat in een Natura 2000-gebied, beschikbaar op www.aerius.nl.
AERIUS Monitor	Applicatie, beschikbaar op www.aerius.nl, voor het tonen van gegevens over de gevoeligheid voor stikstof van habitats, de omvang van de totale stikstofdepositie op die habitats in Natura 2000-gebieden en de relatie daartussen.
Voortoets	De Voortoets Stikstof beoordeelt of mogelijke significant negatieve effecten van stikstofdepositie op kwetsbare natuur op voorhand kunnen worden uitgesloten of niet. Als deze kunnen worden uitgesloten, hoeft een initiatiefnemer geen Passende Beoordeling te maken en is het plan of project niet vergunning plichtig.
Passende Beoordeling	Met een Passende Beoordeling wordt nagegaan of een project de natuurlijke kenmerken van een stikstofgevoelig gebied niet zal aantasten.
Vergunde activiteit	Toegestane activiteit zoals deze is opgenomen in de natuurvergunning, dan wel op andere wijze was toegestaan op grond van de Wet natuurbescherming.
Latente ruimte	Het verschil in stikstofdepositie ten gevolge van een activiteit zoals deze in een natuurvergunning is opgenomen, en de depositie die deze activiteit op een bepaald moment feitelijk uitstoot. De latente ruimte bestaat uit de niet gebruikte capaciteit en de onbenutte ruimte.
Feitelijk gerealiseerde capaciteit	Daadwerkelijk gerealiseerde capaciteit binnen de ruimte van de natuurvergunning.
Feitelijk benutte capaciteit	Deel van de gerealiseerde capaciteit dat daadwerkelijk in gebruik genomen is.

Niet gebruikte capaciteit	Deel van de gerealiseerde capaciteit dat niet in gebruik genomen is.
Onbenutte ruimte	Deel van de stikstofdepositie ten gevolge van een activiteit zoals toegestaan in de natuurvergunning die niet feitelijk plaatsvindt (door het niet realiseren van capaciteit).
Verleasen	Extern salderen waarbij de feitelijk gerealiseerde capaciteit van de saldogevende activiteit tijdelijk geheel of gedeeltelijk aantoonbaar buiten gebruik wordt gesteld, ten behoeve van de verlening van een natuurvergunning voor een tijdelijke depositie gedurende een beperkte vooraf afgebakende periode.
Salderen	Inzetten van een activiteit met N-emissie 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 N-depositie op alle relevante hexagonen niet toeneemt ten opzichte van de referentiesituatie.
Saldogevende activiteit	Een toestemming die, in geval van extern salderen, wordt ingetrokken of, in geval van verleasen, tijdelijk buiten gebruik wordt gesteld ten gunste van de saldo-ontvangende activiteit.
Saldo-ontvangende activiteit	Aangevraagde activiteit waarbij gebruik wordt gemaakt van extern salderen.
Besluit emissiearme huisvesting	Het Besluit emissiearme huisvesting (BEH) bepaalt dat dierenverblijven emissiearm moeten zijn, als er emissiearme huisvestingssystemen beschikbaar zijn. Het besluit bevat maximale emissiewaarden: alleen huisvestingssystemen met een emissiefactor die lager is dan of gelijk is aan de maximale emissiewaarde, zijn toegestaan.
Natuurdoelanalyse (NDA)	Natuurdoelanalyses (NDA's) laten zien wat de huidige toestand is van Natura 2000-gebieden, wat de verwachte effecten van vastgestelde maatregelen zijn en of er extra maatregelen nodig zijn om de natuur te behouden of verbeteren. Deze NDA's vormen een verplicht onderdeel van het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering[5] en dienden uiterlijk 1 april 2023 te zijn afgerond voor alle Natura 2000-gebieden.

[5] Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2022). Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering 2022-2035. Eerste editie 2022. Geraadpleegd via: [open.overheid.nl].

1 Introductie

1.1 Achtergrond en aanleiding

Als een initiatiefnemer een activiteit wil ontwikkelen die leidt tot een toename van stikstofdepositie op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden waarvoor significant negatieve effecten niet kunnen worden uitgesloten, dan moet hij deze mogelijke gevolgen mitigeren (artikel 6, derde lid EU-Habitatrichtlijn) om toestemming te kunnen krijgen. Extern salderen – het "inzetten van stikstofruimte"[6] van een bedrijf dat geheel of gedeeltelijk stopt – is een voorbeeld van zo'n mitigerende maatregel. Voorafgaand aan de inwerkingtreding van het Programma Aanpak Stikstof (PAS) was extern salderen al volgens nationale en Europese wet- en regelgeving mogelijk.

Na de PAS-uitspraak hebben bevoegd gezagen afgesproken extern salderen tijdelijk niet toe te staan in afwachting van een gezamenlijke beleidslijn. In het najaar van 2019 hebben het kabinet en de provincies een gezamenlijke lijn afgesproken over de voorwaarden die gesteld worden aan extern salderen. De provincies en het ministerie van LNV hebben deze afspraken eind 2019 vastgelegd in beleidsregels en afgesproken natuurvergunningverlening met behulp van extern salderen weer toe te staan, met uitzondering van extern salderen met veehouderijen met dier- of fosfaatrechten. In 2020 zijn vervolgens de provinciale beleidsregels en de beleidsregels van het ministerie van LNV aangepast en extern salderen met veehouderijen met dier- of fosfaatrechten ook weer toegestaan (zie ook paragraaf 2.5 voor een uitgebreidere beschrijving van de totstandkoming van de beleidsregels).

Bij de voorbereiding van de besluitvorming over extern salderen is veel aandacht besteed aan de mogelijke effecten van extern salderen met veehouderijen. Er bestonden zorgen over mogelijke negatieve effecten voor het platteland, zoals verrommeling als gevolg van leegstand van stallen en een onevenredige overheveling van stikstofruimte uit de landbouw naar andere sectoren. Daarom is afgesproken een tussenbalans op te maken om te bezien welke neveneffecten zich hebben voorgedaan en daarna een evaluatie naar de omvang en effecten van extern salderen met veehouderijen uit te voeren. In 2022 is de tussenbalans uitgevoerd, en is de Tweede Kamer middels een Kamerbrief[7] over deze tussenbalans geïnformeerd. In de tussenbalans zijn geen indicaties waargenomen voor het structureel optreden van ongewenste neveneffecten. Vanwege het feit dat monitoring van neveneffecten door de bevoegde instanties en informatie-uitwisseling tussen bevoegde instanties niet structureel heeft plaatsgevonden, onder meer vanwege het geringe aantal nieuwe vergunningen, moeten de conclusies over neveneffecten met voorzichtigheid worden geïnterpreteerd.

---

[6] Bij extern salderen wordt het geheel of gedeeltelijk beëindigen van een activiteit als mitigerende maatregel ingezet voor het voorkomen van negatieve gevolgen voor de natuur door de depositiebijdrage van een project. De saldonemer betaalt doorgaans een vergoeding aan de saldogever voor het (gedeeltelijk) stoppen van de activiteit om zo de vrijkomende stikstofruimte te kunnen inzetten. Daarbij is het van belang dat geborgd wordt dat de activiteit geheel of gedeeltelijk wordt beëindigd en de depositiedaling met zekerheid plaatsvindt. Dat kan bijvoorbeeld door het intrekken of wijzigen van de natuurvergunning voor een bedrijf of door wijziging van het bestemmingsplan, waardoor een bepaalde activiteit niet meer is toegestaan. Voor de leesbaarheid wordt in dit rapport in het kader van extern salderen gesproken over het 'inzetten van stikstofruimte'.

[7] Ministerie voor Natuur en Stikstof. 25 november 2022. Voortgang integrale aanpak landelijk gebied en opvolging uitspraak Raad van State over Porthos. Bijlage 1 – Resultaten van verschillende onderzoeken

In 2020 is er door het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit al een toezegging gedaan aan de Tweede Kamer om een grondige evaluatie van extern salderen uit te voeren.[8] Dit onderzoek geeft vorm aan deze evaluatie.

1.2 Doelstelling

Het doel van de evaluatie was meerledig. Er is getracht meer inzicht te krijgen in de *facts and figures* van extern salderen. Het gaat dan om de vraag hoeveel aanvragen/initiatieven die gebruik maken van extern salderen er zijn gedaan bij de bevoegd gezagen sinds de PAS-uitspraak, hoeveel afwijzingen er zijn geweest, hoeveel vergunningen/toestemmingsbesluiten (*denk aan het ambtshalve te nemen Tracébesluit*)/ruimtelijke plannen er zijn vastgesteld met behulp van extern salderen. Daarnaast was het doel om inzicht te krijgen in de effecten van extern salderen en in de ervaringen van zowel de bevoegde gezagen als de bij extern salderen betrokken saldogevers en saldo-ontvangers. Er is hiervoor een breed palet aan onderzoeksmethoden ingezet, zie daarvoor ook paragraaf 1.4.

Het onderzoek is uitgevoerd door Dialogic Innovatie & Interactie. De opdrachtgevers voor het onderzoek zijn de DG Landelijk Gebied & Stikstof (DGLG&S) van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en de Interprovinciale Programmaorganisatie Stikstof en Natuur (IPSN).

Voor het onderzoek hebben we gebruik gemaakt van de expertise van Bouke Biemond (Onderzoeker/Promovendus Geofysica) en Michiel Cappendijk (Senior adviseur Ruimte, Wonen en Economie bij TwynstraGudde). Wij zijn hun erkentelijk voor hun inspanningen.

1.3 Onderzoeksvragen

De **hoofdvraag** van het onderzoek luidt als volgt:

> ***Hoe doeltreffend en doelmatig is (het beleid voor) het instrument extern salderen in de periode 2019 tot juli 2023 geweest?***

Voor het onderzoek zijn de onderstaande **deelvragen** geformuleerd.

Context van extern salderen

1. Wat is extern salderen (inclusief verleasen)?
2. Wat is het doel van extern salderen (inclusief verleasen)?
3. Wat zijn de regels voor extern salderen (inclusief verleasen)?
    a. Op welke manier zijn deze regels vastgelegd?
    b. In welke mate verschillen de regels per bevoegd gezag? *In geval van verschil:*
        i. Wat is de reden van het verschil tussen de bevoegde gezagen?
        ii. Wat is het effect van de verschillen tussen de bevoegde gezagen?

De mogelijkheid van extern salderen

4. In welke periode was er bij de verschillende bevoegd gezagen de mogelijkheid voor extern salderen (inclusief verleasen) tussen de val van het PAS in 2019 en nu?
    a. In welke mate is er daarbij onderscheid gemaakt tussen verschillende sectoren zoals veehouderijen?
5. *In geval dat extern salderen niet (volledig) mogelijk was:* wat was de reden (of waren de redenen) daarvoor (inclusief verleasen)?

[8] Kamerstukken II, 2019/200, 35 334, nr. 82. [link]

a. In welke mate is hierbij nog onderscheid gemaakt tussen verschillende sectoren zoals veehouderijen?
b. Wat betekent het niet (volledig) mogelijk zijn van extern salderen voor het legaliseren van PAS-melders?

Aanvragen met extern salderen

6. Hoeveel aanvragen/initiatieven met extern salderen zijn er in de periode 2019 tot 1 juli 2023 ingediend? (*Uitgesplitst naar bevoegd gezag, de achtergrond (sector) van de saldogever en saldo-ontvanger en wel/niet verleasen*)
7. Hoeveel vergunningen/toestemmingsbesluiten waarbij gebruik gemaakt is van extern salderen zijn er in de periode 2019 tot 1 juli 2023 vastgesteld, zijn nog in procedure of zijn afgewezen? (*Uitgesplitst naar bevoegd gezag, de achtergrond (sector) van de saldogever en saldo-ontvanger* en *wel/niet verleasen)*
    a. Wat waren de belangrijke redenen voor afwijzing? (*Uitgesplitst naar bevoegd gezag en de achtergrond (sector) van de saldogever en saldo-ontvanger*)
8. Wat was het verwachte gebruik van extern salderen (inclusief verleasen)?
    a. In hoeverre sluit het verwachte gebruik aan bij de daadwerkelijke inzet van extern salderen (inclusief verleasen)?

Emissie gemoeid met extern salderen

9. In hoeverre kan er inzicht worden geboden in de emissie die gemoeid was met de externe saldering? (*Rekening houdend met de minimale 30%-afroming)*
10. Hoe komt de emissie aan de kant van de saldogever vrij voor extern salderen (inclusief verleasen)?
    a. In hoeverre is er sprake van (geheel respectievelijk gedeeltelijke) stopzetting van de bedrijfsvoering van de saldogever?
    b. In hoeverre is er sprake van verschoning/innovatie van de bedrijfsvoering van de saldogever?
    c. In hoeverre hebben de bevoegd gezagen/provincies zicht op andere mogelijkheden voor het vrijkomen van stikstofruimte?

Uitvoeringspraktijk

11. Wat waren de doorlooptijden voor het behandelen van vergunningaanvragen met extern salderen bij de verschillende bevoegd gezagen?
12. In hoeverre is er toezicht (geweest) van de provincie/het bevoegd gezag op de saldogever om te borgen dat de bij de externe saldering (inclusief verleasen) betrokken activiteiten (tijdelijk) zijn gestopt? *Indien nee:*
    a. Waarom is er geen toezicht geweest door/namens de provincie/het bevoegd gezag?
13. In hoeverre is bekend dat de vergunning daadwerkelijk is ingetrokken?
14. Is er toezicht geweest door de gemeente bij de beëindiging van de activiteiten in het kader van de milieuregelgeving? *Indien nee:*
    a. Waarom is er geen toezicht geweest door/namens de gemeente?
15. Wat betekent het houden van een voortraject tussen de initiatiefnemer en het bevoegd gezag voor het aantal ingediende aanvragen?
16. Wat betekent het houden van een voortraject tussen de initiatiefnemer en het bevoegd gezag voor de kwaliteit van de ingediende aanvragen?
17. In hoeverre zijn de administratieve lasten voor de initiatiefnemers bij externe salderen gewijzigd ten opzichte van de administratieve lasten ten tijde van PAS (waarbij een aanvraag voor ontwikkelruimte moest worden gedaan)?

a. Wat was de impact van de invoering van beleidsregels en beleidsafspraken van extern salderen?

18. In hoeverre zijn de bestuurlijke lasten bij externe salderen gewijzigd ten opzichte van de administratieve lasten ten tijde van PAS (waarbij een aanvraag voor ontwikkelruimte moest worden gedaan)?
    a. Wat was de impact van de invoering van beleidsregels en beleidsafspraken van extern salderen?

Ervaringen met extern salderen

19. Wat zijn de ervaringen met extern salderen en de bijbehorende beleidsregels en beleidsafspraken?
    a. Wat gaat goed bij de inzet van extern salderen (inclusief verleasen)? Waar baseert u dat op?
    b. Wat gaat niet goed bij de inzet van extern salderen (inclusief verleasen)? (*Ook wel:* wat zijn de knelpunten bij de inzet van extern salderen?) Waar baseert u dat op?

Neveneffecten

20. In hoeverre is er sprake van leegstand door de inzet van extern salderen (inclusief verleasen)?
21. In hoeverre is er sprake van toename van stikstofdepositie door de inzet van extern salderen (inclusief verleasen)?
22. In hoeverre is er sprake van speculatie met stikstofruimte door de inzet van extern salderen (inclusief verleasen)?
23. In hoeverre is er sprake van verandering van landgebruik door de inzet van extern salderen (inclusief verleasen)?
24. In hoeverre en in welke mate is er sprake van verplaatsing van stikstofruimte van de ene sector naar andere sectoren door de inzet van extern salderen (inclusief verleasen)?
25. In hoeverre is er nog sprake van andere neveneffecten door de inzet van extern salderen (inclusief verleasen)?

Uitwisseling NH3 en NOx

26. In hoeverre kan er inzicht worden geboden in de omvang van de NH3- en NOx-emissies en - depositie die gemoeid zijn bij extern salderen? (Zowel vanuit de saldogevende activiteit als saldo-ontvangende activiteit)
27. Wat zijn de effecten van het "inwisselen" van NH3-emissies/-deposities voor NOx-emissies/-deposities en vice versa?
28. In hoeverre is er aanleiding om de uitruil tussen NH3- en NOx-emissies/-deposities te beperken?
29. Welke mogelijkheden zijn er om de uitruil tussen NH3- en NOx-emissies/-deposities te beperken?
    a. Wat zijn de effecten van een dergelijke beperking?

Doeltreffendheid

Naast dat doeltreffendheid onderdeel is van de centrale vraag heeft de opdrachtgever ook een drietal deelvragen ten aanzien van de doeltreffendheid geformuleerd:

30. Wat heeft extern salderen verschillende groepen initiatiefnemers opgeleverd, zowel private partijen uit verschillende sectoren als overheden?
31. Welke of welk type ontwikkelingen heeft extern salderen met name mogelijk gemaakt en welke of welk type niet en waardoor komt dat?

32. In hoeverre is de inzet/het doel van extern salderen, namelijk het mogelijk maken van toestemmingverlening zonder toename van stikstofdepositie, gerealiseerd?

"Verworven" en gecreëerde stikstofruimte door overheden

33. In welke mate hebben ministeries, provincies, gemeentes, staatsdeelnemingen (bedrijven waarin overheden gezamenlijk een meerderheidsaandeel hebben, zoals Schiphol), agentschappen en andere overheidsorganisaties overeenkomsten gesloten met bedrijven met als doel het verkrijgen van stikstofruimte zonder dat er sprake is van extern salderen? (Inclusief datum)
34. In welke mate zijn ministeries, provincies, gemeentes, staatsdeelnemingen (bedrijven waarin overheden gezamenlijk een meerderheidsaandeel hebben, zoals Schiphol), agentschappen en andere overheidsorganisaties de saldo-ontvangende partij bij externe saldering? (Inclusief datum)
35. In welke mate is er informatie-uitwisseling geweest tussen overheden in het kader van het 'verwerven' van stikstofruimte?

1.4 Onderzoeksaanpak

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen hebben we een divers palet aan kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksmethoden ingezet. In deze paragraaf bespreken we elk van de onderzoeksmethoden.

1.4.1 Deskstudie

Wij hebben voor het onderzoek deskstudie ingezet om inzicht te krijgen in onder meer beleidsregels over stikstof en toestemmingsverlening bij de verschillende bevoegd gezagen. Tijdens de deskstudie zijn drie typen literatuur bestudeerd:

1. Beleidsdocumentatie over Europese, landelijke en regionale ontwikkelingen op het gebied van stikstof. Dit onderdeel is breed ingezet. Beleidsdocumentatie is vanaf 1970 bestudeerd om een goed overzicht te krijgen van de aanloop en vormgeving van het stikstofbeleid en -regelgeving.
2. Toegepaste onderzoeken waarin stikstofbeleid en – regelgeving worden geanalyseerd, zowel vanuit Nederland als Vlaanderen.
3. Beleidsregels over stikstof en toestemmingsverlening bij verschillende bevoegd gezagen.

Deze bronnen zijn systematisch geanalyseerd en geordend naar de diverse onderzoeksvragen.

1.4.2 Kwantitatieve dataverzameling onder bevoegd gezagen

Wij hebben een kwantitatieve dataverzameling onder bevoegd gezagen gedaan om inzicht te krijgen in de mate waarin er aanvragen worden gedaan voor extern salderen (inclusief achtergrond van de saldogever, saldo-ontvanger en de emissie die gemoeid was met het extern salderen).

Voor de kwantitatieve dataverzameling onder bevoegd gezagen geldt dat wij het volgende proces hebben gevolgd:

1. Wij hebben aan alle bevoegd gezagen gevraagd of zij alle documentatie over de aanvragen met extern salderen, geanonimiseerd, met ons konden delen. Het was het streven om de informatie op te halen voor zowel de toegekende, geweigerde, lopende als ingetrokken aanvragen.

2. Van de groep bevoegd gezagen die deze informatie heeft aangeleverd hebben wij vervolgens de data geanalyseerd en verwerkt in een eigen overzicht[9].
3. Niet alle bevoegd gezagen waren in staat om de documentatie over de aanvragen aan te leveren (op de manier zoals wij voor ogen hadden). Wij hebben daarom een aantal alternatieve manieren voor het verzamelen van de data ingezet:
    a. In een aantal gevallen kon een bevoegd gezag wel hun eigen overzicht met ons delen. Hetzij via een Excel-bestand, hetzij per mail. Wij hebben die informatie vervolgens verwerkt in ons eigen overzicht.
    b. In een enkel geval hebben wij ons eigen Excel-bestand opgestuurd zodat het bevoegd gezag dat zelf kon invullen. De data die op deze manier is aangeleverd hebben wij één op één overgenomen in ons eigen overzicht.
    c. In een aantal gevallen hebben wij zelf data verzameld, door gebruik te maken van een overzicht met zaaknummers en zelf de bijbehorende documentatie te zoeken op https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ of door te zoeken op "extern salderen' op het Publicatieplatform Uitvoeringscontent (https://puc.overheid.nl/)

Ons voornemen was om alle data te verzamelen voor de periode vanaf de start van extern salderen tot en met 30 juni 2023. Het is ons niet gelukt om tot een volledig overzicht te komen, een punt waar we in hoofdstuk 3 verder op ingaan.

1.4.3 Interviewronde onder bevoegd gezagen

Wij hebben een interviewronde gehouden onder de bevoegd gezagen. Het doel van deze interviews was om kwalitatieve informatie op te halen. Wij waren onder meer benieuwd naar de mogelijkheden voor extern salderen bij het betreffende bevoegd gezag en de ervaringen met het aanvraagproces. Voor het onderzoek hebben we onderstaande bevoegd gezagen gesproken.

Tabel 2 Geïnterviewde bevoegd gezagen t.b.v. extern salderen

Bevoegd gezag
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Provincie Flevoland
Provincie Friesland
Provincie Gelderland
Provincie Groningen
Provincie Limburg
Provincie Noord-Brabant
Provincie Noord-Holland
Provincie Overijssel
Provincie Zeeland
Provincie Zuid-Holland

[9] Het eigen overzicht was een Excel-bestand waarbij elke rij één aanvraag voor extern salderen representeert. Per aanvraag verzamelden wij informatie over onder andere het bevoegd gezag, de datum van aanvraag, de datum van beslissing, het type saldogever, het type saldo-ontvanger en de emissie die gemoeid was met het extern salderen etc.

1.4.4 Uitvraag en inventarisatie bij overheden

Om inzicht te krijgen in de mate waarin stikstofruimte door overheden wordt verworven hebben we een uitvraag gedaan onder de diverse partijen. Wij hebben op de volgende manieren data verzameld en geïnventariseerd:

1. Het gebruik van bestaande overzichten, te weten:
    a. Bijlage 3 Overeenkomsten Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (d.d. 27 juni 2023) [link]
    b. Bijlage 2: Overzicht aankopen provincies met als doel het verwerven van stikstofruimte [link]
2. Een uitvraag onder het Ambtelijk Netwerk Landelijk Gebied[10] van de Vereniging Nederlands Gemeenten (VNG). In deze uitvraag is gevraagd aan gemeenten om aan te geven of zij overeenkomsten voor het verwerven van stikstofruimte hebben afgesloten.
3. Een uitvraag via het centrale forum van de VNG, waarin een algemene oproep aan gemeenten is geplaatst om aan te geven of zij overeenkomsten voor het verwerven van stikstofruimte hebben afgesloten.
4. Een uitvraag onder alle waterschappen in Nederland. In deze uitvraag is – na overleg met de Unie van Waterschappen – gevraagd aan waterschappen om aan te geven of zij overeenkomsten voor het verwerven van stikstofruimte hebben afgesloten.
5. Een uitvraag onder diverse (overheids)organisaties zoals het ministerie van Economische Zaken, ministerie van Defensie, Rijksvastgoedbedrijf, ProRail en Netbeheer Nederland.
6. Een inventarisatie van de saldo-ontvangers in alle aanvragen (zie hoofdstuk 3) die niet onder de categorie agrarisch vallen. Hieronder kunnen zich namelijk overheidsorganisaties bevinden (bijvoorbeeld een provincie die een aanvraag voor extern salderen heeft gedaan ten behoeve van de aanleg van wegen).
7. Een korte online inventarisatie naar gemeenten en andere overheidsorganisaties die in het nieuws zijn gekomen vanwege het verwerven van stikstofruimte. Wij hebben deze informatie gevalideerd op basis van beschikbare raadsinformatie.
8. Bespreking met bevoegd gezagen en betrokkenen in interviews van hun ervaringen met verwerving van stikstofruimte door overheden.

Wij hebben bij het opstellen van het overzicht getracht om dubbeltellingen te voorkomen. In hoofdstuk 6 gaan we hier uitgebreider op in.

1.4.5 Interviewronde onder betrokkenen

Wij hebben naast een interviewronde onder de bevoegd gezagen ook een interviewronde onder betrokkenen gehouden. Met betrokkenen doelen we hier op bemiddelaars bij de aankoop en verkoop van stikstofruimte maar ook makelaars. De gedachte hierachter was dat zij ons konden vertellen over de ervaringen vanuit de kant van de aanvragers, met name omdat zij een overkoepelend beeld zouden moeten hebben omdat ze meerdere trajecten hebben begeleid. In onderstaande tabel is terug te vinden met welke organisaties en personen wij hebben gesproken.

[10] In dit netwerk zijn 60 gemeenten vertegenwoordigd.

Tabel 3 Geïnterviewde personen voor tweede interviewronde

Organisatie	Persoon
De Omgevingsadviseurs	Annewies de Haan
Reland	Giel Peters
Reland	Theo Driessen
Olden Makelaars	André Olden
Klaver Agrarisch Vastgoed	Dick Waiboer
AgriPlaza Makelaars	Harry Nijborg
Aelmans	Ton Crasborn
Aelmans	Gerben Hoogeveen
Achterhof Makelaardij	Hendrik Jan Achterhof
VSO Malestein makelaars & taxateurs	Eric Jan Malestein

2 Beschrijving van extern salderen

Samenvatting

Voor initiatieven die leiden tot een toename van stikstofdepositie op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden en waarvoor significant negatieve effecten niet kunnen worden uitgesloten, moet toestemming op basis van de **Wet Natuurbescherming (Wnb)** worden aangevraagd. In de aanvraag legt een initiatiefnemer uit hoe de significant negatieve effecten gemitigeerd worden (artikel 6, derde lid EU-habitatrichtlijn), bijvoorbeeld middels extern salderen. Bij extern salderen zet een initiatiefnemer stikstofruimte in van een toestemming die (deels) wordt ingetrokken, bijvoorbeeld door het stopzetten van activiteiten. Hierbij mag de initiatiefnemer maximaal 70% van de stikstofruimte van de toegestane, gerealiseerde capaciteit inzetten (minimaal 30% wordt afgeroomd, evenals de niet gerealiseerde capaciteit). De initiatiefnemer wordt de saldo-ontvanger of -nemer, de partij die de activiteit stopzet de saldogever.

De Wnb is één van de manieren waarop de Nederlandse overheid invulling geeft aan de Europese Vogelrichtlijn, Nitraatrichtlijn en Habitatrichtlijn. Volgens de laatstgenoemde mag een bevoegd gezag alleen toestemming voor activiteiten geven als zij er zeker van is dat de activiteiten de natuurlijke kernmerken van het Natura 2000-gebied niet zullen aantasten. Extern salderen is een mogelijkheid die initiatiefnemers kunnen benutten met als **doel** om toestemmingverlening mogelijk te maken voor economische en maatschappelijke activiteiten, zonder toename van negatieve effecten op stikstofgevoelige soorten en habitats (onder de Vogel- en Habitatrichtlijn).

Extern salderen is zelf geen maatregel om de totale stikstofdepositie te verminderen. Om dit te bereiken, en daarmee een gunstige of – waar dat nog niet mogelijk is – een verbeterde landelijke staat van instandhouding (SVI) van stikstofgevoelige soorten en habitats te realiseren, is de **Structurele Aanpak Stikstof** in werking getreden. Deze aanpak is in 2020 opgesteld, en geeft vervolg aan beleid en discussies die al vanaf de jaren zeventig spelen. Doordat in de aanpak verschillende maatregelen worden gepresenteerd die gericht zijn op natuurbehoud en -herstel, beoogt de aanpak op termijn meer ruimte te laten ontstaan voor economische en maatschappelijke activiteiten. Conform de bovengenoemde Wet Natuurbescherming zijn hier nog steeds vergunningen nodig als de activiteiten nadelige gevolgen zouden kunnen hebben voor beschermingszones zoals de Natura 2000-gebieden.

De verschillende **bevoegd gezagen** (in dit geval provincies en ministeries) kunnen zelf – vaak in afstemming met elkaar – beleid(sregels) vastleggen voor extern salderen. Deze beleidsregels maken duidelijk hoe het bevoegd gezag zijn bevoegdheid uitoefent. Dit hangt onder meer af van de politieke situatie in bijvoorbeeld een provincie en de staat van de natuur. In grote lijnen komen de beleidsregels bij de meeste provincies op hetzelfde neer:

1. In vrijwel alle provincies zijn direct na de PAS-uitspraak in 2019 beleidsregels opgesteld voor intern en extern salderen (deze werden door de provincies vastgesteld tussen juni 2019 en december 2019). In de meeste gevallen waren saldogevers met dier- of fosfaatrechten nog uitgesloten van extern salderen, behalve bij de provincie Limburg.
2. In september 2020 ontstond overeenstemming tussen Rijk en provincies over het voorkomen en monitoren van mogelijk ongewenste neveneffecten van extern salderen met veehouderijen. Voor LNV en de meeste provincies was dit randvoorwaardelijk voor het toestaan van extern salderen met saldogevers met dier- en fosfaatrechten. Ook is er discussie geweest over de omgang met

productierechten van veehouderijen, waarbij is besloten dat deze bij extern salderen niet zouden worden doorgehaald. Zo wilde het kabinet ruimte houden voor jonge veehouders die wilden ontwikkelen en oneigenlijk gebruik van wetgeving voorkomen. De meeste provincies stelden in de periode hierna extern salderen met saldogevers met dier- en fosfaatrechten open, behalve de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Gelderland. Bij deze provincies is dit later alsnog gebeurd, als laatste in de provincie Utrecht in februari 2023.

3. In 2023 bleek uit natuurdoelanalyses dat in relatief veel Natura 2000-gebieden verslechtering van de natuur niet langer kon worden uitgesloten. Door een aantal provincies wordt extern salderen daarom tijdelijk officieel of in de praktijk niet of beperkt toegestaan vanwege het zogenoemde additionaliteitsvereiste: gezien de staat van de natuur en de beperkte mate waarin (andere) maatregelen getroffen of vastgesteld zijn voor het voorkomen van verslechtering van de natuurkwaliteit als gevolg van de overbelasting door stikstofdepositie, is het in veel gevallen niet mogelijk om aan te tonen dat de stikstofruimte van saldogevers die (gedeeltelijk) stoppen, niet nodig is voor de natuur (en dus weer ingezet kan worden voor de activiteit van de saldo-ontvanger). Extern salderen vindt nog wel 'gewoon' doorgang in de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland, Limburg en Flevoland, al moet daar uiteraard ook worden aangetoond dat is voldaan aan het additionaliteitsvereiste bij de inzet van extern salderen. In Zuid-Holland en Flevoland zijn wel enkele gebieden uitgesloten van extern salderen. Er loopt in hoger beroep nog wel een zaak waarin vanuit de overheid wordt aangevochten dat het additionaliteitsvereiste ook geldt voor extern salderen tussen private partijen.

Aanvullend op de Structurele Aanpak heeft het vorige kabinet in april 2022 het **Nationaal Programma Landelijk Gebied en Stikstof** (NPLG) aangekondigd. Hiermee wordt beoogd via een integrale aanpak de opgaven in het landelijk gebied de doelen voor natuur, stikstof, landbouw, water en bodem te halen. De meeste maatregelen binnen de sectoren industrie en mobiliteit die tot minder stikstofdepositie zullen leiden, worden getroffen via het klimaat-, milieu- en luchtkwaliteitsbeleid. Het ontwerp van de NPLG ligt in januari 2024 ter inzage, en is daarom nog niet van invloed op de uitvoering van beleid gedurende de evaluatieperiode.

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we een beschrijving van extern salderen. We beantwoorden daarbij de volgende onderzoeksvragen:

Context van extern salderen

- Wat is extern salderen (inclusief verleasen)?
- Wat is het doel van extern salderen (inclusief verleasen)?
- Wat zijn de regels voor extern salderen (inclusief verleasen)?
    a. Op welke manier zijn deze regels vastgelegd?
    b. In welke mate verschillen de regels per bevoegd gezag? *In geval van verschil:*
        i. Wat is de reden van het verschil tussen de bevoegde gezagen?
        ii. Wat is het effect van de verschillen tussen de bevoegde gezagen?

De mogelijkheid van extern salderen

- In welke periode was er bij de verschillende bevoegd gezagen de mogelijkheid voor extern salderen (inclusief verleasen) tussen de val van het PAS in 2019 en nu?

    a. In welke mate is er daarbij onderscheid gemaakt tussen verschillende sectoren zoals veehouderijen?
- *In geval dat extern salderen niet (volledig) mogelijk was:* wat was de reden (of waren de redenen) daarvoor (inclusief verleasen)?
    a. In welke mate is hierbij nog onderscheid gemaakt tussen verschillende sectoren zoals veehouderijen?
    b. Wat betekent het niet (volledig) mogelijk zijn van extern salderen voor het legaliseren van PAS-melders?

We gebruiken hierbij informatie uit de deskstudie, en hebben deze waar dat relevant was zoveel mogelijk gevalideerd bij de bevoegd gezagen.

2.2 Extern Salderen

Bij extern salderen[11] neemt een initiatief de stikstofruimte over van een activiteit die (gedeeltelijk) stopt. In de regel mag maximaal 70% van deze stikstofruimte (van de toegestane, gerealiseerde capaciteit) opnieuw worden aangewend. Minimaal 30% (en depositie van niet-gerealiseerde capaciteit) wordt afgeroomd om feitelijke depositiestijging te voorkomen. Een formele definitie van **salderen** is het '*inzetten van een activiteit met N-emissie 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 N-depositie op alle relevante hexagonen niet toeneemt ten opzichte van de referentiesituatie*'.[12]

Een tijdelijke toepassing van extern salderen is **verleasen**, ofwel '*extern salderen waarbij de feitelijk gerealiseerde capaciteit van de saldogevende activiteit tijdelijk geheel of gedeeltelijk aantoonbaar buiten gebruik wordt gesteld, ten behoeve van de verlening van een natuurvergunning voor een tijdelijke depositie gedurende een beperkte vooraf afgebakende periode*'. De organisatie van de activiteit die stopt, wordt hierbij de **saldogever** genoemd. De initiatiefnemer van de activiteit die start of uitbreidt, is de **saldo-ontvanger**.

Extern salderen is een op basis van de Wet natuurbescherming en jurisprudentie gesanctioneerde optie om de gevolgen van stikstofdepositie van een initiatief te mitigeren conform artikel 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn. Extern salderen is dan ook geen beleidsinstrument met een op voorhand omschreven beleidsdoel, maar een manier om toestemmingverlening voor economische en maatschappelijke ontwikkelingen (die effect kunnen hebben op stikstofgevoelige natuur) verantwoord mogelijk te maken binnen de doelen en kaders van de Wet natuurbescherming. De beleidsregels die gekoppeld worden aan externe saldering, zijn onderdeel van het stikstofbeleid van bevoegd gezagen.

In de volgende paragrafen lichten we de juridische kaders en de beleidsmatige context van het extern salderen verder toe. Een meer gedetailleerde beschrijving van de (beleids)ontwikkelingen omtrent stikstof in de periode 2015-2023 is opgenomen in Bijlage 2.

2.3 Juridische kaders voor stikstofbeleid en extern salderen

De grondlegging van beleid omtrent stikstof gaat terug naar de invoering van de **Wet inzake de luchtverontreiniging** in 1970. Deze wet voorzag in een bestuurlijk-juridisch kader om

[11] Zie Bijlage 1 voor een meer technische omschrijving van stikstof en de impact van stikstof op de natuur.

[12] Zie de begrippenlijst in paragraaf op pagina 11 voor een meer technische definitie van salderen met stikstof.

luchtverontreiniging te bestrijden, en zorgde ervoor dat luchtverontreiniging een nationale beleidsprioriteit werd. Omstreeks dezelfde tijd kwam in Europa de discussie rondom verzuring in water en bodem, oftewel 'zure regen' op gang. Hierbij werd het langeafstandstransport van luchtverontreiniging en de daarbij behorende verzuring van de neerslag in grote delen van Europa vastgesteld. Dit resulteerde in Europese afspraken en richtlijnen met betrekking tot de uitstoot van zwavel- en stikstofverbindingen. In Nederland werden de effecten van zure regen en de rol van ammoniak (NH_3) op de natuur duidelijk in de jaren tachtig, o.a. aan de hand van onderzoek van Van Breemen et al. (1982) en Van Aalst (1984).

Vanuit de **Europese Unie** zijn in die tijd diverse richtlijnen opgesteld met betrekking tot de natuur.[13] Samengevat komen deze regelingen er gezamenlijk op neer dat de Lidstaten hun verantwoordelijkheid moeten nemen bij het beschermen van de biodiversiteit op land en in het water, door de leefgebieden van vogels en diverse andere soorten te beschermen, specifiek in de later aangewezen Natura 2000-gebieden. Eén van de manieren waarop de Nederlandse overheid deze gebieden kan beschermen, is door ervoor te zorgen dat de stikstofdepositie in deze gebieden niet hoger is dan de gebieden aankunnen. Onder andere **Artikel 6 van de Europese Habitatrichtlijn** voorziet hierin (zie Box 1). Zoals eerder aangegeven vormt artikel 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn de juridische basis voor vergunningverlening en extern salderen.

Box 1. Habitatrichtlijn Artikel 6

Artikel 6 van de Habitatrichtlijn verplicht Lidstaten om maatregelen te treffen om de instandhouding van speciale beschermingszones (ofwel Natura 2000-gebieden) te verzekeren. Artikel 6 bevat in totaal 4 leden die hieronder worden samengevat:

1. Lidstaten treffen instandhoudingsmaatregelen voor speciale beschermingszones. Deze maatregelen behelzen zo nodig beheersplannen en passende wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen.

2. Lidstaten treffen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden.

3. **Voor elk plan of project dat significante gevolgen kan hebben voor speciale beschermingszone wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen. Bevoegd gezagen geven slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten.**

4. Indien een plan of project geen alternatief kent maar wel van groot openbaar belang is, dan kan deze, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, toch plaatsvinden indien de Lidstaat alle nodige compenserende maatregelen treft om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft.

[13] Zie bijvoorbeeld de Vogelrichtlijn (1979), de Habitatrichtlijn (1982) en de Nitraatrichtlijn (1991).

Nederland heeft de Europese richtlijnen vertaald in actieprogramma's voor de Nitraatrichtlijn, de Natuurbeschermingswet (1998-2016) en de **Wet natuurbescherming** (Wnb) in de periode 2017-2023.[14] De Wet natuurbescherming is gericht op: a) het beschermen en ontwikkelen van de natuur; b) het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de natuur ter vervulling van maatschappelijke functies en c) het verzekeren van een samenhangend beleid gericht op het behoud en beheer van waardevolle landschappen, vanwege hun bijdrage aan de biologische diversiteit en hun cultuurhistorische betekenis, mede ter vervulling van maatschappelijke functies (artikel 1.10).

In de Wnb en de eerdere Natuurbeschermingswet staat dat het verplicht is om een vergunning aan te vragen bij het college van Gedeputeerde Staten of vaststelling van het plan door een ministerie[15] als er projecten worden gerealiseerd die een significant effect hebben op een Natura 2000-gebied, en geen verband houden met het beheer van een Natura 2000-gebied (artikel 1.3 en 2.7 van de Wnb). In artikel 2.8 wordt (conform Artikel 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn) gesteld dat uitsluitend een vergunning wordt verleend indien uit de beoordeling de zekerheid is verkregen dat het plan de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten. Hierbij worden ook de effecten van mitigerende maatregelen meegenomen. Als dit niet mogelijk is, kan (conform Artikel 6 lid 4 van de Habitatrichtlijn) alsnog een vergunning worden verleend als voldaan wordt aan de volgende drie voorwaarden:

a) Er zijn geen alternatieve oplossingen.
b) Het plan is nodig om een dwingende reden van groot openbaar belang.
c) De nodige compenserende maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft.

2.4 Totstandkoming stikstofbeleid: van PAS tot de Structurele Aanpak Stikstof

In Bijlage 2 wordt een uitgebreidere omschrijving gegeven van de totstandkoming van het stikstofbeleid zoals dat gedurende de evaluatieperiode van kracht is. In deze paragraaf geven we een overzicht van de zaken die relevant zijn voor de beleidsregels voor extern salderen. De Minister voor Natuur en Stikstof is volgens de Wnb (artikel 1.12b) verantwoordelijk voor het vaststellen van een programma met maatregelen om de gevolgen van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden van projecten te mitigeren of te compenseren.[16] Aan een programmatische aanpak van de stikstofproblematiek wordt al langer gewerkt: vanaf 2009 is als opvolging van een aanbeveling van de Adviesgroep Huys gewerkt om te komen tot een programmatische aanpak van het ammoniak-/stikstof-dossier. In februari 2010 is de hoofdlijn

[14] Vanaf 2024 is de Omgevingswet van kracht, waar regelgeving over natuurbescherming in terecht is gekomen. Deze periode valt verder buiten de scope van deze evaluatie. In verband met de leesbaarheid en het feit dat dit de vigerende wet was tijdens de evaluatieperiode, wordt in het rapport alleen over de Wet Natuurbescherming gesproken.

[15] De bevoegdheid voor vergunningverlening berust in principe bij de Gedeputeerde Staten van de provincie waar de desbetreffende stikstofdepositieveroorzakende activiteit wordt verricht. In een aantal gevallen is de Ministerie voor Natuur en Stikstof hiervoor aan zet. Deze gevallen worden weergegeven in Artikel 1.3., lid 1 van het Besluit natuurbescherming. Volgens de Tracéwet is de Minister van Infrastructuur en Waterstaat bevoegd gezag voor handelingen met betrekking tot een tracébesluit. Volgende Wet Windenergie op zee is de Minister van Economische Zaken en Klimaat voor handelingen met betrekking tot een kavelbesluit.

[16] Zie voor een uitgebreide omschrijving van de discussie en ontwikkelingen omtrent zure regen het rapport: Buijsman, E., Aben, J.M.M., Hettelingh, J.P., van Hinsberg, A., Koelemeijer, R.B.A., Maas, R.J.M. (2010). *Zure regen. Een analyse van dertig jaar verzuringproblematiek in Nederland*. Planbureau voor de Leefomgeving. [link]

van deze Programmatische Aanpak Stikstof gepresenteerd,[17] die uiteindelijk in juli 2015 – na een lange periode van afstemming met verschillende betrokken partijen en expertisegebieden – in werking is getreden als het **Programma Aanpak Stikstof (PAS)**.[18] Dit programma had tot doel de natuurkwaliteit te verbeteren en de stikstofbelasting van Natura 2000-gebieden te verminderen en daarmee economische ontwikkelingen in en rondom Natura 2000-gebieden mogelijk te maken,[19] waarbij de spanning tussen het beschermen van de natuur en het voorzien in ruimte voor economische en maatschappelijke ontwikkelingen naar voren kwam. Ook was het van belang om de administratieve lasten voor initiatiefnemers van nieuwe ontwikkelingen te verlagen. Gedurende deze periode is het rekenmodel AERIUS ontwikkeld, en heeft elke provincie haar eigen beleidsregels opgesteld. Omdat het stikstofbeleid gaat om (regionale) natuurgebieden, hebben de provincies als bevoegd gezag zelf zeggenschap over de vergunningverlening voor de natuurgebieden in hun eigen provincie. Zij bepalen daarom onder welke voorwaarden beleidsopties als extern salderen mogelijk zijn, en gaan over het al dan niet toewijzen van de vergunningen. In een aantal gevallen is een ministerie als bestuursorgaan bevoegd voor het vaststellen van een plan of toestemmingsbesluit behorend bij een initiatief.

Nadat het PAS in werking was getreden, werd gebruik gemaakt van de mogelijkheden om AERIUS-berekeningen uit te voeren, meldingen te doen en vergunningen in het kader van de Natuurbeschermingswet aan te vragen. Een PAS-melding was bedoeld voor activiteiten met weinig stikstofneerslag (tussen 0,05 en 1 mol), die zonder vergunning onder voorwaarden door konden gaan. Activiteiten die minder dan 0,05 mol stikstofneerslag veroorzaakten konden zonder melding of vergunning plaatsvinden. Activiteiten met meer dan 1 mol stikstofneerslag, moesten ook tijdens het PAS een vergunning aanvragen onder de Wnb.

Op 29 mei 2019 viel echter het doek voor de vergunningverlening middels het PAS in de toenmalige vorm. De Raad van State oordeelde dat het PAS niet aan de eisen voor onderbouwing van de maatregelen voldeed, omdat binnen het PAS vooruitlopend op toekomstige positieve gevolgen van maatregelen alvast vergunningen werden verleend, terwijl de positieve gevolgen van maatregelen nog niet vaststonden.[20] Daarnaast werd geoordeeld dat de vrijstelling van de vergunningplicht voor beweiden en bemesten niet in overeenstemming was met de Europese Habitatrichtlijn, omdat niet vooraf werd uitgesloten dat de betrokken depositie niet leidt tot aantasting van de natuur. Ook werd toestemming gegeven voor activiteiten op basis van maatregelen in natuurgebieden die nodig waren voor het voorkomen van achteruitgang in de gebieden. Dit is niet toegestaan. In beginsel is dus een vergunning nodig voor het beweiden en bemesten.[21] Naar aanleiding van de uitspraak van de Raad van State (hierna: PAS-uitspraak) werd het vergunningsproces verder opgeschort.

---

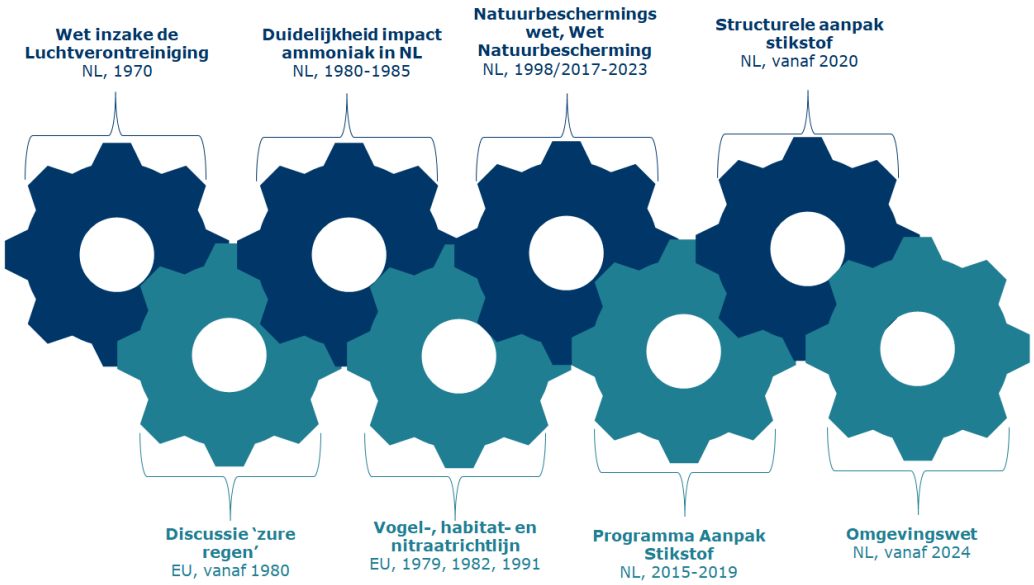
[17] Hoofdlijnennotitie Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). [link]

[18] Ministerie van Economische Zaken (2015). Regeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken en de Minister van Infrastructuur en Milieu van 3 juni 2015, nummer 15074288, houdende regels over de programmatische aanpak stikstof (Regeling programmatische aanpak stikstof). [link]

[19] Staatssecretaris van Economische Zaken (2015). Voortgang Natura 2000 [Kamerbrief]. 32 670, nr. 101.

[20] Raad van State (2019). PAS mag niet als toestemmingsbasis voor activiteiten worden gebruikt. [link]

[21] Raad van State (2019). PAS mag niet als toestemmingsbasis voor activiteiten worden gebruikt. [link]



Figuur 1: Globaal overzicht van relevante ontwikkelingen in de totstandkoming van het beleid omtrent stikstof.

Naar aanleiding van de PAS-uitspraak heeft de overheid eind 2019 beleidsregels vastgesteld om vergunningverlening op basis van extern salderen weer mogelijk te maken (m.u.v. saldogevers met dier- en fosfaatrechten).[22] Vanuit Europese en nationale richtlijnen bleef is Nederland er daarnaast aan gecommitteerd om maatregelen te nemen die de belasting van stikstof op Natura-2000-gebieden beperken. In april 2020 heeft het Kabinet daarom besloten tot een structurele aanpak voor de stikstofproblematiek, ofwel de **Structurele Aanpak Stikstof**.[23] Deze bestaat uit een aantal onderdelen, die we hieronder kort uitwerken. Het **centrale doel** van de aanpak is *'het realiseren van een gunstige of – waar dat nog niet mogelijk is – een verbeterde landelijke staat van instandhouding (SVI) van stikstofgevoelige soorten en habitats onder de Vogel- en Habitatrichtlijn'*. Doordat in de aanpak verschillende maatregelen worden gepresenteerd die gericht zijn op natuurbehoud en -herstel, ontstaat naar verwachting op termijn **ruimte voor economische en maatschappelijke activiteiten**, waarvoor conform de bovengenoemde Wet Natuurbescherming nog steeds vergunningen nodig zijn als significant negatieve effecten in Natura 2000-gebieden niet op voorhand kunnen worden uitgesloten. De aanpak voor de stikstofproblematiek kan worden onderverdeeld in een aantal onderdelen:

1. **Maatregelen ten behoeve van natuurbehoud en -herstel.** Door te investeren in het versterken en intensiveren van natuurbeleid, worden stappen gezet richting het behalen van de doelstellingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Met de geïnvesteerde middelen zullen versneld maatregelen worden genomen om de negatieve gevolgen van overmatige stikstofdepositie op de natuurkwaliteit te verminderen en de natuur en biodiversiteit te verbeteren.
2. **Natuurinclusieve ruimtelijke inrichting.** Met inzet op een natuurinclusieve ruimtelijke inrichting wordt daarnaast gezorgd voor het vermengen van natuur met bestaande functies (zoals natuurinclusieve woningbouwontwikkeling), zodat er

[22] Zie bijvoorbeeld de Spoedwet Aanpak Stikstof van 18 december 2019, en de ministeriële regeling spoedaanpak stikstof bouw en infrastructuur, waarin al een stikstofregistratiesysteem werd voorzien.

[23] Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2020). Voortgang stikstofproblematiek: structurele aanpak. [Kamerbrief, BPZ / 20120075]

leefgebieden voor soorten ontstaan. Deze gebieden zullen niet worden aangewezen als Natura 2000-gebieden.

3. **Omgevingswaarde stikstofreductie voor 2030.** Om de opgave voor stikstofreductie richting te geven, is gekozen voor een omgevingswaarde in de vorm van een wettelijk vastgelegde resultaatverplichting: in 2030 dient ten minste 50 procent van de hectares met stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden onder de kritische depositiewaarden (KDW) te zijn gebracht.[24]
4. **Bronmaatregelen gericht op stikstofreductie.** Naast eerder vastgesteld beleid, wordt een aantal aanvullende bronmaatregelen genomen om de streefwaarde te realiseren. Deze specifieke maatregelen zijn gericht op de landbouw, veehouderijen, pellet- en biomassaketels, industriële installaties, de binnenvaart, de luchtvaart, vrachtwagens, de zeescheepvaart en industriële piekbelasters. Het PBL en RIVM hebben doorgerekend hoe de verschillende bronmaatregelen effect hebben op emissiereductie en depositie.
5. **Monitoring en bijsturing.** De stikstofeffecten worden bijgehouden om te kunnen bepalen welke inspanningen op termijn nodig zijn. Dit behelst een jaarlijkse monitoring van de omvang van de stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden en indien nodig een tweejaarlijkse bijstelling op het niveau van bronmaatregelen. Ook zal elke zes jaar – indien mogelijk – op basis van de voortgang op de gebiedsgerichte instandhoudingsdoelen worden bepaald of bijsturing noodzakelijk is (bijv. ten aanzien van de streefwaarde of het pakket aan bronmaatregelen).
6. **Uitwerking gebiedsgerichte aanpak en regelgeving.** De structurele aanpak werkt door in provincies en wordt voor een deel gebiedsgericht ingevuld. Voor de vastlegging en uitvoering van de structurele aanpak worden afspraken met de provincies gemaakt en indien nodig in wet- en regelgeving uitgewerkt of aangepast.

Gesteld wordt dat middels de structurele aanpak op termijn ruimte wordt gecreëerd om toestemmingverlening aan economische en maatschappelijke ontwikkelingen mogelijk te maken. Op dit moment zijn er verschillende mogelijkheden voor doorgang van het project, bijvoorbeeld als een project niet leidt tot aantasting van de natuurkenmerken van een Natura 2000-gebied of als een woningbouwproject gebruik wenst te maken van depositieruimte in het stikstofregistratiesysteem. Ook kunnen initiatiefnemers intern salderen toepassen, waarbij binnen het eigen project stikstof reducerende maatregelen worden genomen die ervoor zorgen dat de stikstofdepositie in totaal niet toeneemt. Hiervoor is geen vergunning nodig, maar volstaat een voortoets.[25] Als bovenstaande opties niet (voldoende) kunnen worden ingezet voor een project, kunnen initiatiefnemers de mogelijke nadelige gevolgen van hun project op Natura 2000-gebieden mitigeren door gebruik te maken van extern salderen om zo alsnog toestemming voor het project te verkrijgen. In paragraaf 2.5 gaan we verder in op de beleidsregels voor extern salderen van verschillende bevoegd gezagen.

Daarnaast hebben initiatiefnemers volgens de Wnb de mogelijkheid om een ADC-toets in te zetten, als er a) geen alternatieven zijn (A uit de toets), b) er dwingende redenen zijn voor het project van groot openbaar belang (D) en c) er compenserende maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft (C).

---

[24] Deze streefwaarde komt overeen met de streefwaarde uit de Wnb, waar als doelstelling wordt benoemd om voor 2025 40% van het areaal van de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden onder de KDW te brengen, ten minste 50% voor 2030 en ten minste 74% voor 2035.

[25] Een Voortoets Stikstof wordt gebruikt om te beoordelen of negatieve effecten van stikstofdepositie op kwetsbare natuur van een plan of project met stikstofuitstoot op voorhand kunnen worden uitgesloten.

Tenslotte is er een ontwikkelreserve van 20 mol/ha/jr voor nationale belangen aangekondigd, die onder andere kan worden aangewend voor het legaliseren van PAS-meldingen. Deze ruimte wordt gezien als een soort vangnet voor (maatschappelijke) ontwikkelingen die van nationaal belang zijn, die de onderbouwing niet op andere wijze rond kunnen krijgen. Deze kan bijvoorbeeld ingezet worden voor projecten in infrastructuur, waterveiligheid, woningbouw, defensie of ten behoeve van de energietransitie. Daarnaast is in november 2022 de doorontwikkeling van stikstofbanken aangekondigd, onder andere door het instellen van zogenoemde 'rijkdoelenbanken',[26] waarin gecreëerde stikstofdepositieruimte voor activiteiten wordt opgenomen met het (reeds bestaande) landelijke Stikstofregistratiesysteem. Hierbij gelden dezelfde regels als bij extern salderen buiten de banken.

Box 2. Structurele Aanpak Stikstof & PAS-melders.

Structurele Aanpak Stikstof & PAS-melders

In de passende beoordeling toont een initiatiefnemer aan dat het project geen significant negatieve effecten heeft op een Natura 2000-gebied. Mitigerende maatregelen, zoals extern salderen, kunnen hiervoor ingezet worden.[27] Ook veel (naar niet alle[28]) van de eerder gedane PAS-meldingen moeten – zoals besloten door het Kabinet - worden gelegaliseerd. Hiervoor is op 28 februari 2022 het legalisatieprogramma voor PAS-meldingen vastgesteld.[29] PAS-melders dienden hun gegevens voor 1 december 2022 aangeleverd te hebben bij RVO. Als deze gegevens compleet waren, en de melding voldeed aan de gestelde voorwaarden, wordt met toestemming van de PAS-melder eerst gekeken of er intern gesaldeerd kan worden. In dat geval is er geen nieuwe vergunning nodig. Als er wel extra stikstofruimte nodig is voor de melding, onderzoekt het betreffende bevoegd gezag met behulp van het overkoepelde overzicht van LNV of er stikstofruimte vanuit de bronmaatregelen beschikbaar is. Zodra dit beschikbaar komt, wordt dit gemeld bij de PAS-melder en kan deze een vergunningsaanvraag indienen. Zodra PAS-melders beschikken over de benodigde vergunning, kunnen zij (net als andere vergunninghouders) de stikstofruimte horend bij de PAS-gemelde activiteiten beschikbaar stellen voor extern salderen. Dit geldt ook voor toegestane delen van de vergunning die geen onderdeel zijn van een PAS-melding. In interviews wordt door bevoegd gezagen aangegeven dat extern salderen nog niet of slechts beperkt mogelijk is voor het legaliseren van PAS-melders. PAS-melders hebben namelijk stikstofruimte nodig voor depositie op diverse hexagonen, en het is voor bevoegd gezagen moeilijk om op deze diversiteit aan hexagonen de benodigde stikstofruimte te vinden. Hiervoor leveren de (beoogde) bronmaatregelen te weinig ruimte op. Daarnaast is extern salderen momenteel – in verband met het additionaliteitsvereiste - stil gelegd of beperkt mogelijk waardoor dit niet ingezet kan worden.

2.5 Beleidsregels en -afspraken met betrekking tot extern salderen

Extern salderen is een op grond van de Wnb en jurisprudentie gesanctioneerde manier om initiatieven met stikstof mogelijk te maken. Extern salderen is geen beleidsinstrument met

[26] Vergaderjaar 2022–2023, Aanhangsel van de Handelingen, 1153

[27] Bij12. Provinciale Beleidsregels salderen. [link]

[28] Niet alle PAS-meldingen zijn vergunning plichtig, bijvoorbeeld omdat een activiteit al is beëindigd of omdat uit de zogeheten 'voortoets' blijkt dat een activiteit geen significante gevolgen heeft voor een Natura-2000 gebied.

[29] Zie ook PAS-meldingen op https://www.aanpakstikstof.nl/vergunningverlening/pas-meldingen

een op voorhand omschreven beleidsdoel. Wel hanteren de meeste bevoegd gezagen beleidsregels om de toepassing van extern salderen aan randvoorwaarden te binden. Het doel van deze randvoorwaarden voor extern salderen is *het mogelijk maken van vergunningverlening voor economische en maatschappelijke activiteiten, zonder toename van negatieve effecten op stikstofgevoelige soorten en habitats (onder de Vogel- en Habitatrichtlijn).*

In deze evaluatie gebruiken we deze werkdoelstelling voor het beoordelen van de doeltreffendheid van de beleidsregels die gelden voor extern salderen. Merk hierbij op dat het doel van deze beleidsregels dus **niet** is om de depositie of schadelijke effecten van stikstof aan de natuur te verminderen; het gaat om het **voorkomen van een toename van negatieve effecten** bij het mogelijk maken van vergunningverlening. Extern salderen is immers geen bronmaatregel.

Provincies en andere bevoegd gezagen (bijv. ministeries) zijn verantwoordelijk voor het maken en uitvoeren van beleid met betrekking tot extern salderen. De provincies hebben gezamenlijk een model voor beleidsregels opgesteld dat iedere provincie in principe volgt om eigen beleidsregels vast te stellen. In het algemeen geldt vanuit dit model de volgende voorwaarden:

- Er moet een directe samenhang bestaan tussen de intrekking van de toestemming en de verlening van de toestemming (m.a.w.: er moet een directe samenhang bestaan tussen het daadwerkelijk intrekken van de toestemming van de saldogever, en de uitbreiding van het saldo-ontvangende bedrijf). Dit kan blijken uit het intrekkingsbesluit of een overeenkomst tussen het saldo-gevende en saldo-ontvangende bedrijf over de overname van de stikstofdepositiesaldo van de in te trekken toestemming. N.b.: bij extern salderen met gebruik van een bank zoals SSRS, geldt dat er directe samenhang is tussen de intrekking van de toestemming en gebruik van de bank.
- Het moet vaststaan dat de activiteiten van het saldo-gevende bedrijf daadwerkelijk zijn of worden beëindigd.
- De laatste versie van de AERIUS-calculator wordt gebruikt voor het berekenen van de stikstofruimte.
- De vereiste van additionaliteit: maatregelen die nodig zijn om de gunstige staat van instandhouding van natuurwaarden te behouden of verslechtering te voorkomen, mogen niet tevens worden ingezet om nieuwe ontwikkelingen mogelijk te maken.[30] Dit geldt ook voor de winst die het gevolg is van andere noodzakelijke maatregelen op grond van de Habitatrichtlijn, zoals in bepaalde gevallen de (gedeeltelijke) intrekking van een vergunning. Deze ruimte mag niet gebruikt worden voor extern salderen als deze nodig is voor de natuur, zo wordt zichtbaar in verschillende uitspraken van de Raad van State.

Daarnaast stellen Gedeputeerde Staten in hun beleidsregels verschillende voorwaarden voor "extern salderen".[31] Deze komen op grote lijnen overeen, maar er zijn enkele verschillen te zien tussen de provincies:

- In de openstelling van extern salderen zijn grofweg drie perioden te onderscheiden (zie ook Figuur 2):

[30] Zie ook de Habitatrichtlijn, artikel 6, tweede lid.

[31] Bij12 (oktober 2022). Provinciale Beleidsregels salderen. https://www.bij12.nl/wp-content/uploads/2023/04/Provinciale-Beleidsregels-salderen-okt-2022.pdf

- Periode 1: Na de PAS-uitspraak zorgen bevoegd gezagen ervoor dat er snel een basispakket aan afspraken voor extern salderen ligt. In afwachting van verdere verkenning van de juridische en beleidsmatige mogelijkheden van extern salderen met het Rijk en de provincies, wordt in de meeste provincies extern salderen met initiatiefnemers met dier- en fosfaatrechten nog niet toegestaan. Hiermee volgde men het verzoek van de minister in verband met een aanstaande wijziging in de Meststoffenwet.[32] De provincie Limburg vormt hierop een uitzondering. De aangekondigde wijziging, namelijk dat de dier- en fosfaatrechten van een veehouderijbedrijf die vrijwillig stopt ten behoeve van extern salderen worden ingenomen, is niet ingesteld.[33] Er blijven echter zorgen over de mogelijke uitvoeringspraktijk en negatieve effecten bij het openstellen van extern salderen voor initiatiefnemers met dier- en fosfaatrechten, bijvoorbeeld over de mogelijk grootschalige opkoop van veehouderijen door kapitaalkrachtige bedrijven die alleen geïnteresseerd zouden zijn in stikstofruimte, maar niet in de achterblijvende grond en gebouwen. Bij enkele bevoegd gezagen speelden ook andere politieke of bestuurlijke discussies mee. Hiervoor zijn verschillende wijzingen opgenomen in het model van de provinciale beleidsregels, zoals het doen van een melding voor extern salderen en het maken van afspraken over maandelijkse monitoring van extern saldeertransacties met veehouderijen. De openstelling was vervolgens in principe voor de periode van een jaar, maar is daarna bij de provincies verlengd.[34] Ook is er discussie geweest over het al dan niet doorhalen van de productierechten van agrariërs bij iedere transactie voor extern salderen. Daar is niet voor gekozen, omdat de Kamer voldoende productierechten beschikbaar wilde houden voor – met name jonge- veehouders die zich wilden ontwikkelen, en omdat dit niet binnen het bedoelde gebruik van de Meststoffenwet en de Wet natuurbescherming paste (namelijk het voldoen aan de Europese meststoffenregeling en het beschermen van de natuur). Bij generieke regeling is doorhaling van productierechten vanwege staatssteunkaders wel noodzakelijk.[35]
- Periode 2: Vanaf september 2020 stellen de meeste provincies en het Rijk extern salderen ook open met bedrijven met dier- en fosfaatrechten. De provincies Gelderland, Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht vormen hierop een uitzondering, en doen dit later. In de provincie Zuid-Holland is dit toegestaan vanaf januari 2021, met uitzondering van de omgeving van een specifiek natuurgebied, in Noord-Holland vanaf juli 2021, in Gelderland vanaf februari 2022 en in Utrecht vanaf februari 2023. Dit hangt samen met provinciale (politieke) afwegingen en besluiten: in Gelderland was dit eerst bijvoorbeeld niet mogelijk vanwege zorg voor ongecontroleerde opkoop van agrarische bedrijven, leegstand in het landelijk gebied en risico op ondermijning.[36]
- Periode 3: In de eerste helft van 2023 worden de Natuurdoelanalyses geleidelijk gepresenteerd. Negatieve uitkomsten van Natuurdoelanalyses, waarin

[32] Kamerstukken II 2019/20, 32670, nr. 167.

[33] Kamerstukken II 2019/20, 35334, nr. 44.

[34] Interprovinciaal Overleg (2021). Eindrapport evaluatie van de provinciale Beleidsregels intern en extern salderen.

[35] Zie ook: Voortgang stikstofproblematiek: maatregelen landbouw en verdere impuls gebiedsgerichte aanpak (2020. [Kamerbrief]

[36] Gelderland. Stikstof in Gelderland.

wordt aangegeven dat verslechtering van de natuur niet langer kan worden uitgesloten, zorgen ervoor dat bevoegd gezagen extra maatregelen overwegen te nemen of vergunningverlening met extern salderen te beperken of stop te zetten vanwege het additionaliteitsvereiste (zie ook Box 3). De meeste bevoegd gezagen leggen vergunningverlening met extern salderen in gebieden met een negatieve uitkomst van de Natuurdoelanalyses stil of beperken deze sterk. Er is hoger beroep aangespannen over (onder andere) de vraag of het additionaliteitsvereiste ook van toepassing is op gevallen van extern salderen met private partijen.

- Alle provincies werken met een afroompercentage van minimaal 30%, alleen de provincie Noord-Brabant hanteert sinds 7 februari 2023 een afroompercentage van minimaal 40%.[37] Dit hogere afroompercentage is ingevoerd naar aanleiding van een daartoe aangenomen motie in Provinciale Staten.[38] Deze extra 10% komt ten goede aan stikstofreductie ten behoeve van het behalen van de Natura2000-instandhoudingsdoelstelling als de latente ruimte kleiner is dan 40% (wat meestal het geval lijkt te zijn).[39] Andere bevoegd gezagen geven aan dat ze per casus beoordelen of het mogelijk dan wel noodzakelijk is om meer af te romen dan de minimaal vereiste 30%.
- De provincies Flevoland en Zuid-Holland staan extern salderen gedurende de evaluatieperiode in principe toe, met uitzondering van enkele vastgestelde gebieden. In Flevoland is een gebied uitgesloten in verband met het additionaliteitsvereiste en de toepassing daarvan door de naastgelegen provincie, bij Zuid-Holland had dit in eerste instantie te maken met de behoefte aan meer kennis met betrekking tot extern salderen op basis van innovatie.[40] De provincie Zuid-Holland heeft extern salderen met dier- en fosfaatrechten in de rest van de provincie per januari 2021 mogelijk gemaakt.
- Alle provincies gaan uit van de emissie die is toegestaan op grond van het Besluit Emissiearme Huisvesting (BEH) als maximum voor de feitelijk gerealiseerde capaciteit. De provincie Noord-Brabant heeft toegevoegd dat dit geldt tot 1 januari 2024, en dat daarna wordt uitgegaan van de emissie die is toegestaan op grond van Bijlage 2 uit de Interim Omgevingsverordening per huisvestingssysteem van een veehouderij. Dit in verband met het eigen beleid voor stalverschoning in Noord-Brabant.

De ministeries van Economische Zaken en Klimaat en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit stellen in hun beleidsregels (oktober 2020) ook dat 30% wordt afgeroomd van de toegestane en feitelijk gerealiseerde capaciteit.[41] Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en Rijkswaterstaat houden hierbij – indien relevant – aanvullend rekening met de huisvestingseisen die gelden op grond van het Besluit houders van dieren en de eventuele beperkingen in toegestane dieraantallen die dat oplevert.[42] Ook houdt IenW met Rijkswaterstaat rekening met de structurele benutte capaciteit: als de niet benutte capaciteit groter is

[37] Zie Beleidsregel natuurbescherming Noord-Brabant, artikel 2.7, lid 12.

[38] Zie Motie M188a-2022 van de VVD, PvdA, GroenLinks en D66.

[39] Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant (7 februari 2023). Wijziging beleidsregel natuurbescherming i.v.m. verhoging afroompercentage bij extern salderen van 30% naar 40% [Statenmededeling]. Geraadpleegd via: [noordbrabant.bestuurlijkeinformatie.nl]

[40] Zie ook Zuid-Holland komt met aparte beleidsregels voor Nieuwkoop.

[41] Zie Besluit van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 9 oktober 2020, nr. WJZ/20244506, houdende vaststelling van de beleidsregel extern salderen.

[42] Zie Uitgangspunten depositieberekening extern salderen veehouderijen ten behoeve van project Ring Utrecht.

dan 30%, wordt meer ruimte afgeroomd. Het ministerie gaat tevens uit van een emissie die ten hoogste berekend kan worden volgens de geldende emissiefactor uit de Regeling Ammoniak Veehouderij. Als deze lager is dan de emissiefactor ten tijde van het verlenen van de toestemming, dan wordt de geldende (lagere) waarde gebruikt, en vice versa. IenW en Rijkswaterstaat hanteren tevens kritischere normen als het gaat om de bronkenmerken die worden gebruikt bij de berekening van de toestemming van een bedrijf, waar wordt gekeken naar de feitelijke situatie en de gemodelleerde situatie, en naar de BEH, waar per stal wordt gerekend in plaats van per totaal systeem.

Box 3 Toelichting op (de effecten van) het additionaliteitsvereiste

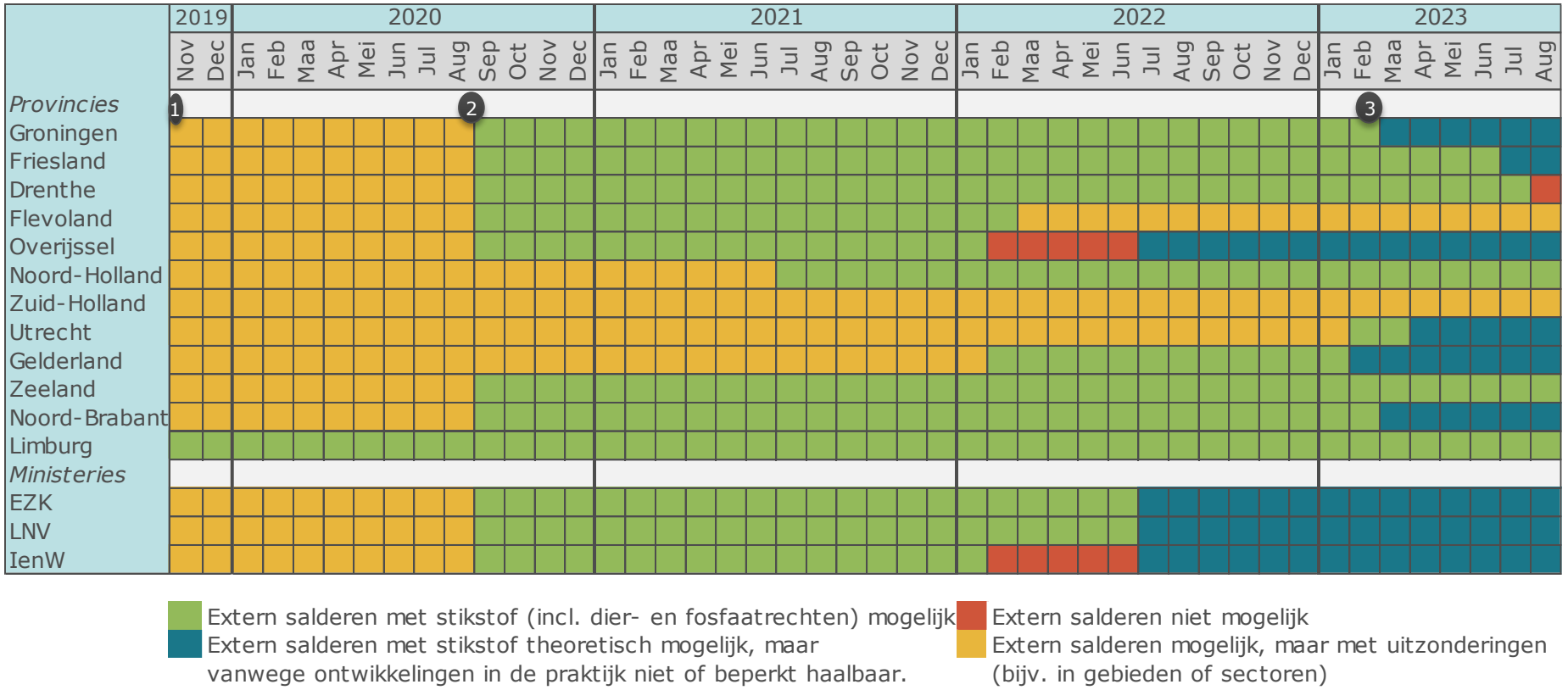
Het additionaliteitsvereiste

Bij toetsing op het additionaliteitsvereiste wordt erop gelet of de depositiedaling (voortkomend uit de stopgezette activiteiten van de saldogever) die wordt ingezet door de saldo-ontvanger niet noodzakelijk ten goede moet komen aan de natuur omdat de maatregel nodig is voor het borgen van natuurbehoud of er geen of onvoldoende andere maatregelen genomen zijn om de natuur te beschermen. Met andere woorden: extern salderen mag volgens het additionaliteitsvereiste alleen als **mitigerende** maatregel ingezet worden, als de depositiedaling niet noodzakelijk is voor **instandhouding** van natuurgebieden onder de Habitatrichtlijn**.** In juridische termen kan de stikstofruimte van de ingetrokken vergunning van de saldogever alleen gebruikt worden voor het *derde* lid van artikel 6 van de Habitatrichtlijn (mitigatie), als deze niet noodzakelijk is voor het *tweede* lid van dit artikel (instandhouding) (zie ook Box 1 op pagina 27).

Er is nog discussie in welke situaties de toetsing op het additionaliteitsvereiste precies noodzakelijk is. Indien er sprake is van betrokkenheid van een overheidsorganisatie is het sowieso noodzakelijk, maar het is nog niet duidelijk of het noodzakelijk is als sprake is van extern salderen tussen particulieren. De rechtbank Limburg heeft in januari 2023 bij een casus van extern salderen met twee particulieren geoordeeld dat inderdaad niet voldoende aangetoond was of aannemelijk was gemaakt dat de saldering als mitigerende maatregel ingezet kon worden omdat de ingetrokken toestemming (stikstofruimte) niet al nodig zou zijn geweest als maatregel voor het tweede lid van artikel 6 van de Habitatrichtlijn (ECLI:NL:RBLIM:2023:320). Er loopt echter nog wel een hoger beroep in deze rechtszaak. Tegelijkertijd is er in december 2023 een uitspraak gedaan (zie ECLI:NL:RVS:2023:4540) door de Afdeling Bestuursrechtsspraak van de Raad van Staat waarin werd gesteld dat er in een casus van extern salderen tussen particulieren wel getoetst diende te worden op het additionaliteitsvereiste.

Enkele bevoegd gezagen stellen in afwachting van dit hoger beroep dat het (nog) niet noodzakelijk is om additionaliteit tussen particulieren te toetsen, omdat zij dit een te strikte interpretatie van de wet- en regelgeving vinden. Een groot deel van de bevoegd gezagen is echter – mede door de PAS-uitspraak en bovengenoemde uitspraken – terughoudend in het verstrekken van toestemming aan particulieren op basis van extern salderen als additionaliteit niet overtuigend kan worden aangetoond, omdat zij de aanvragers niet 'op willen zadelen' met rechtszaken en de onzekerheid van wisselende toestemmingen als deze weer ingetrokken zouden worden na uitspraak van de rechter. Particulieren kunnen bij deze bevoegd gezagen daarom op dit moment geen of beperkt toestemming krijgen voor het uitvoeren van nieuwe initiatieven, die door depositie van stikstof effect kunnen hebben op de staat van stikstofgevoelige natuurgebieden.

.



Figuur 2: Overzicht van de openstellingen van extern salderen per bevoegd gezag. Het verschil tussen blauw en oranje is dat blauw aangeeft dat extern salderen volgens de beleidsregels zonder uitzondering van sectoren of gebieden mogelijk is, maar dat het in de praktijk moeilijk is. Oranje geeft aan dat extern salderen volgens de beleidsregels mogelijk is, maar dat hier (enkele) uitzonderingen op zijn voor specifieke gebieden of sectoren. Dit kunnen slechts hele kleine uitzonderingen zijn. Een verdere toelichting hierop wordt boven de afbeelding gegeven.

Als onderdeel van extern salderen wordt ook het concept van "verleasen" uitgewerkt in de beleidsregels. Het idee is dat saldo-ontvangers tijdelijk gebruik kunnen maken van stikstofruimte van saldogevers die deze ruimte tijdelijk niet benutten. In principe geldt hiervoor een periode van maximaal twee jaar (met mogelijkheid tot verlenging of het initieel verschaffen van een vergunning voor een langere termijn indien dit voor het project noodzakelijk is). Het verleasen van stikstofruimte is door vrijwel alle provincies en betrokken ministeries toegestaan, behalve door de provincie Noord-Holland. In het huidige coalitieakkoord van deze provincie is afgesproken om verleasen mogelijk te maken, maar dit moet nog in de beleidsregels opgenomen worden. Hier wordt binnen de provincie aan gewerkt.

Een van de belangrijkste verschillen met 'permanent' extern salderen is dat "verleasen" alleen van toepassing is op tijdelijke situaties, terwijl "extern salderen" geen tijdslimiet heeft. Het lijkt een passende optie te zijn voor tijdelijke projecten zoals festivals of voor projecten waar juist enkel stikstofemissie/-depositie plaatsvindt tijdens de aanlegfase. Om ervoor te zorgen dat "verleasen" goed wordt gereguleerd en gecontroleerd, zijn er strikte voorwaarden en voorschriften vastgesteld. De tijdelijke buitengebruikstelling van de toestemming voor de saldogevende activiteit moet nauw verbonden zijn met de verlening van de natuurvergunning voor de tijdelijke saldo-ontvangende activiteit. Dit betekent dat beide acties gelijktijdig moeten plaatsvinden om te borgen dat de tijdelijke depositiebijdrage van het project gepaard gaat met een gelijktijdige afname van de depositie dankzij het tijdelijk stopzetten van de saldogevende activiteit. Een essentiële vereiste is dat elke aanvraag voor "verleasen" een afschrift van een getekende overeenkomst tussen de saldogever en saldo-ontvanger moet bevatten. Deze overeenkomst garandeert dat de tijdelijke buitengebruikstelling van de saldo-gevende activiteit en de instemming van de saldogever met een tijdelijke beperking van zijn toestemming worden vastgelegd. Dit zorgt voor duidelijke afspraken tussen beide partijen en versterkt de integriteit van het proces. In het model voor de beleidsregels is tevens opgenomen dat de saldo-ontvangende activiteit alleen mag plaatsvinden binnen de looptijd van de natuurvergunning. De start- en gereedmelding van deze periode moeten worden gemeld aan het bevoegd gezag, wat de controle en monitoring vergemakkelijkt. Het doel van deze benadering is om een flexibelere en effectievere aanpak te bieden voor emissiereductie, terwijl tegelijkertijd de bescherming van de natuurlijke omgeving wordt gewaarborgd.

2.5.1 Praktische aspecten: rekenvoorbeeld & voorbeeldcasussen

Als een initiatiefnemer gebruik wil maken van extern salderen voor het mitigeren van de mogelijke nadelige gevolgen van een project op een Natura 2000-gebied, moet eerst bepaald worden hoeveel stikstofruimte het project van de initiatiefnemer (als saldo-ontvangende partij) nodig heeft. Vervolgens moet de initiatiefnemer hier een (of meer) saldo-gevende partij(en) bij zoeken. De bruikbare hoeveelheid stikstofruimte die de emissie van de saldo-gevende partij oplevert, wordt berekend met de AERIUS-calculator. Deze hangt onder andere af van de afstand tot het gebied en bijvoorbeeld het type stalsysteem dat gebruikt is. Als de saldo-gevende partij bereid is te stoppen met zijn activiteiten en kan voorzien in voldoende stikstofruimte voor de initiatiefnemer, kunnen zij een overeenkomst sluiten. Daarin komen zij overeen dat de saldogever zijn activiteiten geheel of gedeeltelijk stopt en zijn vergunning geheel of gedeeltelijk laat intrekken ten gunste van de saldo-ontvanger. Zij komen onderling indien van toepassing overeen hoeveel de saldo-ontvangende partij betaalt voor het (gedeeltelijk) beëindigen van de op basis van de natuurtoestemming toegestane activiteiten en het indienen van een verzoek tot laten intrekken van de vergunning door de saldogever ten behoeve van het project van de saldonemer, waardoor stikstofruimte ontstaat

die de saldonemer kan inzetten. Hierbij worden zij eventueel ondersteund door een makelaar.[43] Om dit duidelijker te maken, lichten we in deze paragraaf enkele casussen toe:

1. Fictieve casus van extern salderen
2. Verwijzing naar een aantal casussen in de publiciteit

Fictieve casus van extern salderen

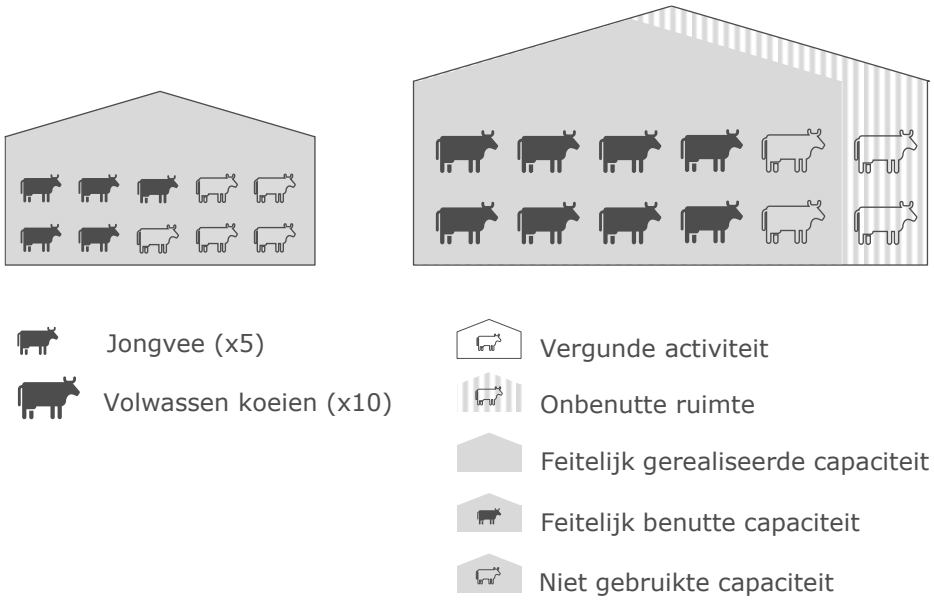
In deze fictieve casus heeft een agrariër die in de provincie Noord-Holland volgens de AERIUS Calculator een stikstofruimte van 300 kg NH3 en 140 kg NOx per jaar (depositie op een specifiek natuurgebied[44]) nodig voor zijn natuurvergunning om zijn bedrijfsactiviteiten uit te breiden. De agrariër, die in deze casus de saldo-ontvangende partij wordt, gaat op zoek naar stikstofruimte. Omdat het een project geen gebruik kan maken van een rijksdoelenbank of provinciale doelenbank, moet de agrariër op zoek naar een andere saldo-gever.

Een andere agrariër in dezelfde omgeving is voornemens te stoppen met zijn bedrijfsactiviteiten. Het is van belang dat deze agrariër depositie heeft op dezelfde hexagonen als de saldo-zoekende agrariër. Het bedrijf van deze agrariër heeft twee stallen: een geschikt voor 100 volwassen koeien, en een geschikt voor 50 stuks jongvee. In deze stallen staan feitelijk 80 volwassen koeien, en 25 stuks jongvee. De agrariër heeft een vergunning voor deze twee stallen: een voor 120 volwassen koeien, en een voor 50 stuks jongvee. Dit totaalpakket valt te verdelen in de volgende onderdelen:

1. De totale vergunde activiteit van de boer: twee stallen, een voor 120 volwassen koeien en een voor 50 stuks jongvee.
2. De feitelijk gerealiseerde capaciteit: een stal voor 100 volwassen koeien, en een voor 50 stuks jongvee.
3. De feitelijk benutte capaciteit: 80 volwassen koeien, en 25 stuks jongvee.
4. De latente ruimte, bestaand uit:
    a. De onbenutte ruimte, bestaand uit stal voor 20 volwassen koeien.
    b. De niet gebruikte (onbenutte) capaciteit, bestaande uit 20 volwassen koeien en 25 stuks jongvee.

[43] Zie ook DLV Advies & Resultaat voor voorbeelden van aangeboden stikstofruimte.

[44] In werkelijkheid gaat het niet om emissie maar om de depositie in mol/ha/j op afzonderlijke hectares met stikstofgevoelige natuur.



Figuur 3: Situatie saldogever in de fictieve casus

De agrariër vult de feitelijk gerealiseerde capaciteit (een stal voor 100 volwassen koeien, en een voor 50 stuks jongvee) in, in de AERIUS-calculator. Voor de stal met de volwassen koeien wordt 1.020 kg NH3 stikstofruimte per jaar gerekend. Voor de stal van het jongvee blijkt 400 kg/jaar te staan. In totaal heeft de agrariër dus 1.420 kg stikstofruimte beschikbaar. Hiervan moet in ieder geval 30% (426 kg) afgeroomd worden. De overige 994 kg mag de saldo-ontvanger inzetten voor extern salderen. De saldo-ontvangende agrariër kan dus extern salderen met de saldogevende agrariër. De emissie aan stikstofruimte die overblijft nadat de agrariër de 440kg benut die hij nodig heeft (554 kg/jaar), komt ten goede aan de natuur, of kan door de saldogever bij een volgende keer extern salderen aan een volgende saldo-ontvanger worden verkocht. Het is dus van belang dat saldogever en saldo-ontvanger vooraf goed in kaart brengen hoeveel stikstofruimte de saldo-ontvanger nodig heeft om de toestemming te kunnen verkrijgen en welk deel van de toestemming dus ten behoeve van deze saldo-ontvanger ingetrokken gaat worden. In feite stopt de saldogever uit het voorbeeld ten behoeve van deze saldo-ontvanger niet al zijn activiteiten in deze casus van extern salderen, maar krimpt hij in op zijn vergunde capaciteit. Dit wordt vastgelegd in een wijzigings- of intrekkingsbesluit op grond van de Wet natuurbescherming.

In de praktijk is er nog een aantal vragen waar de agrariërs rekening mee moeten houden:

- De afstand tot het Natura 2000-gebied.
- Het feit dat de emissie van NH3 en NOx niet eenduidig opgeteld kan worden, omdat 1 kg NH3 tot meer stikstofdepositie leidt dan 1 kg NOx.
- De emissiefactoren van de stal.
- De status van het Natura 2000-gebied en de vastgestelde en voorgenomen bron- en natuurmaatregelen, en daarmee samengaand de vraag of extern salderen daadwerkelijk mogelijk is of vanwege het additionaliteitsvereiste tijdelijk beperkt of stilgelegd is. Hiervoor is ook van belang of onderbouwd kan worden dat er andere maatregelen nodig zijn voor behoud van de natuur of andere maatregelen mogelijk zijn om op termijn de instandhoudingsdoelstellingen te bereiken: de omvang van de saldering, de mate van overbelasting, het aantal emissiebronnen in de omgeving etc. zijn dus ook van belang..
- Eventueel: de maximale uitstoot vanuit het BEH.

3 Aanvragen met extern salderen

Samenvatting

In de periode 2019 tot en met 30 juni 2023 zijn er minimaal 587 aanvragen met extern salderen gedaan bij de bevoegd gezagen. Van deze 587 aanvragen zijn er 240 toegekend, lopen er nog 288, zijn er 12 afgewezen en 47 ingetrokken. Echter, niet alle bevoegd gezagen hebben volledige informatie aangeleverd. Bij de toegekende aanvragen is de achtergrond van de saldogevers over het algemeen het Stikstofregistratiesysteem (111 keer) of de agrarische sector (109 keer). In die gevallen zijn de saldo-ontvangers met name projectontwikkelaars ten behoeve van de woningbouw (113 keer, waarvan 111 keer via het Stikstofregistratiesysteem) en de agrarische sector (78 keer). Verleasen is bij zes aanvragen ingezet. Het gaat daarbij om één ingetrokken aanvraag, drie lopende aanvragen en twee toegekende aanvragen. Wij achten het overigens wenselijk dat er onderling duidelijke afspraken worden gemaakt over de informatie die gemonitord dient te worden t.b.v. de aanvragen met extern salderen (inclusief het doel ervan) én dienen die afspraken ook voldoende geborgd te worden binnen de bevoegd gezagen. Tijdens dit onderzoek bleek daar niet direct sprake van te zijn. Tenslotte is niet goed vast te stellen in hoeverre het gebruik van extern salderen aansluit bij het verwachte gebruik.

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de aanvragen met extern salderen. Daartoe geven we antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

- Hoeveel aanvragen/initiatieven met extern salderen zijn er in de periode 2019 tot 1 juli 2023 ingediend? (*Uitgesplitst naar bevoegd gezag, de achtergrond (sector) van de saldogever en saldo-ontvanger en wel/niet verleasen*)
- Hoeveel vergunningen/toestemmingsbesluiten waarbij gebruik gemaakt is van extern salderen zijn er in de periode 2019 tot 1 juli 2023 vastgesteld, zijn nog in procedure of zijn afgewezen? (*Uitgesplitst naar bevoegd gezag, de achtergrond (sector) van de saldogever en saldo-ontvanger* en *wel/niet verleasen)*
    a. Wat waren de belangrijke redenen voor afwijzing? (*Uitgesplitst naar bevoegd gezag en de achtergrond (sector) van de saldogever en saldo-ontvanger*)
- Wat was het verwachte gebruik van extern salderen (inclusief verleasen)?
    a. In hoeverre sluit het verwachte gebruik aan bij de daadwerkelijke inzet van extern salderen (inclusief verleasen)?

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen maken we gebruik van de informatie die we hebben opgehaald bij de bevoegd gezagen in Nederland, aangevuld met inzichten uit de interviews. In paragraaf 1.4.2 zijn we hier uitgebreid op ingegaan.

3.2 Reflectie op het dataverzamelingsproces

Voordat wij nader ingaan op het gebruik en de impact van extern salderen willen wij reflecteren op het dataverzamelingsproces. Gedurende de dataverzameling merkten wij dat het niet voor elk bevoegd gezagen even makkelijk was om de gevraagde informatie aan te leveren. Hiervoor zijn verschillende redenen aan te wijzen. Het had er onder meer mee te maken dat bij niet elk bevoegd gezag werd bijgehouden welke aanvragen met extern salderen er zijn gedaan. Er zouden hier afspraken over gemaakt zijn bij de invoering van extern salderen, maar wij hebben daar niet de resultaten van teruggezien. Verder ervoeren wij dat

er bij de verschillende bevoegd gezagen sprake was van een (structureel) capaciteitsgebrek waardoor het ook te veel tijd zou kosten om de gevraagde informatie te verzamelen. Het proces van dataverzameling heeft daardoor langer geduurd dan oorspronkelijk de bedoeling was. Voor de toekomst is het in onze ogen wenselijk dat er onderlinge duidelijke afspraken worden gemaakt over de informatie die gemonitord dient te worden, inclusief het doel ervan, én dienen die afspraken ook voldoende geborgd te worden binnen de organisaties.

Overigens dient er ook rekening gehouden te worden met het feit dat er niet een aanvraag wordt gedaan voor extern salderen maar voor een natuurvergunning, waar extern salderen eventueel wordt toegepast. Dit is ook terug te zien in de doorlooptijden van de aanvragen in paragraaf 7.2. Er zijn daar aanvragen voor een natuurvergunning, waar extern salderen wordt toegepast, met een doorlooptijd van vijf jaar of meer. Op het moment dat die aanvragen zijn gedaan was het beeld dat het niet noodzakelijk was om extern salderen in te zetten om te voldoen aan de voorwaarden.

3.3 Aantal aanvragen met extern salderen

In Tabel 4 is het aantal aanvragen met extern salderen weergeven, uitgesplitst naar status en bevoegd gezag.

Tabel 4 Aantal aanvragen met extern salderen naar status en bevoegd gezag (tot en met peildatum 30 juni 2023)

Bevoegd gezag	Afgewezen	Ingetrokken	Lopend	Toegekend	Totaal
Ministerie van I&W				2	**2**
Ministerie van LNV			5	5	**10**
Provincie Drenthe		10	33	7	**50**
Provincie Flevoland			*	3	**3**
Provincie Fryslân	6	15	76	32	**129**
Provincie Gelderland	2	8	59	46	**115**
Provincie Groningen			48	4	**52**
Provincie Limburg			*	10	**10**
Provincie Noord-Brabant	2	9	1	24	**36**
Provincie Noord-Holland	1		*	28	**29**
Provincie Overijssel	1		55	13	**69**
Provincie Utrecht			9	5	**14**
Provincie Zeeland			2	18	**20**
Provincie Zuid-Holland		5	*	43	**48**
Eindtotaal	**12**	**47**	**288**	**240**	**587**

** Deze bevoegd gezagen hebben geen informatie aangeleverd over het aantal lopende aanvragen*

Op basis van onze inventarisatie komen we tot een totaal van 587 aanvragen met extern salderen. Het gaat daarbij om 240 toegekende aanvragen voor de periode 2019 tot en met juni 2023. Er zijn 288 lopende aanvragen, al geldt hierbij wel dat (1) niet alle bevoegd

gezagen data hebben aangeleerd over de lopende aanvragen en (2) dat na de peildatum van 1 juni 2023 er ook beslissingen zijn genomen over de lopende aanvragen.

In de afgelopen periode worden natuurvergunningen met extern salderen relatief vaak aangevochten. Verschillende bevoegd gezagen geven daarom aan aanvragers aan dat zij terughoudend zijn in het toekennen van vergunningen, omdat deze ondanks een nauwkeurig doorlopen proces toch aangevochten kunnen worden en zij die onzekerheid voor initiatiefnemers willen voorkomen. Ook wachten bevoegd gezagen soms lopende rechtszaken af voor zij nieuwe vergunningen uitgeven. De meeste aanvragers kiezen er toch voor om de aanvragen toch aan te houden en deze niet in te trekken. Dit verklaart het relatief kleine percentage ingetrokken aanvragen.

3.4 Type saldogever en saldo-ontvanger

In Tabel 5 is voor de toegekende aanvragen weergegeven wat het type saldogever en type saldo-ontvanger is.

Tabel 5 Toegekende aanvragen met extern salderen naar type saldogever en type saldo-ontvanger

		Saldo-ontvanger					
	Type	Agrarisch	Industrie en energie	Overig	Infrastructuur	Woningbouw	**Eindtotaal**
Saldogever	Agrarisch	78	18	9	4		**109**
	Agrarisch, Industrie		1				**1**
	Industrie en energie		14				**14**
	Overig		1	2		1	**4**
	SSRS					111	**111**
	Woningbouw					1	**1**
	Eindtotaal	**78**	**34**	**11**	**4**	**113**	**240**

De toegekende aanvragen waarbij de saldogever het SSRS is en de datum van het besluit bekend is, zijn bijna allemaal toegekend in de periode 2020/2021. Het SSRS is in die periode gevuld met stikstofruimte die beschikbaar kwam door de verlaging van de maximumsnelheid op de snelwegen.

In een aantal gevallen valt de saldogever of saldo-ontvanger onder de categorie 'Overig'. Het gaat dan bijvoorbeeld om de exploitatie van een crematorium, of het exploiteren van een taxibedrijf. Onder de categorie 'Industrie en energie' valt onder meer het realiseren van stadwarmte, de realisatie van een fabriek en de inzet van warmtekracht-/biomassacentrales.

In Tabel 6 is voor de lopende aanvragen weergegeven wat het type saldogever en het type saldo-ontvanger is.

Tabel 6 Lopende aanvragen met extern salderen naar type saldogever en type saldo-ontvanger

	Saldo-ontvanger					
Type	Agrarisch	Industrie en energie	Overig	Infastructuur	Woningbouw	**Eindtotaal**

Saldogever	Saldo-ontvanger					
Agrarisch	189	23	1			**213**
Industrie en energie		3				**3**
Onbekend	54	10	1			**65**
Overig			2			**2**
SSRS					5	**5**
Eindtotaal	**243**	**36**	**4**	**0**	**5**	**288**

In vergelijking met de toegekende aanvragen valt met name op dat er bij de lopende aanvragen veel meer agrarische saldogevers en saldo-ontvangers betrokken zijn. Verder is in een aantal gevallen de saldogever ook onbekend. In de meeste gevallen komt dit doordat er vanuit het bevoegd gezag geen informatie is aangeleverd. Verder kwam het ook voor dat er al een aanvraag was gedaan met extern salderen zonder dat er überhaupt een saldogever bekend was bij de aanvrager.

3.5 Inzet van verleasen

In Tabel 7 is de inzet van verleasen bij extern salderen weergegeven. Het gaat hier om de aanvragen waarvan bij ons bekend is dat er daadwerkelijk gebruik is gemaakt van verleasen.

Tabel 7 Inzet van verleasen bij extern salderen

Status	Aantal aanvragen met verleasen
Ingetrokken	1
Lopend	3
Toegekend	2

Wij zien dat er bij zes aanvragen verleasen is ingezet. Het gaat daarbij om één ingetrokken aanvraag, drie lopende aanvragen en twee toegekende aanvragen. Hierbij geldt dat er in twee gevallen zowel sprake was van zowel een regulier extern salderen als verleasen.

Bij de aanvragen met verleasen was er in vijf gevallen sprake van een agrarische saldogever, en in het andere geval sprake van een saldogever in de categorie 'Overig'. De saldo-ontvangers vielen in de categorie 'Agrarisch' (2x), 'Industrie en energie' (3x) en 'Overig' (1x).

3.6 Verwachte gebruik van extern salderen

Het is voor bevoegd gezagen moeilijk om aan te geven of het aantal vergunningsaanvragen met extern salderen in lijn is met het verwachte aantal. Enkele bevoegd gezagen geven aan dat er zorgen zijn geweest over het op grote schaal opkopen van stikstofruimte van agrarische bedrijven door industriële bedrijven of overheden, maar dat dit niet is gebeurd.

Bevoegd gezagen geven aan dat het voor bedrijven in de omgeving van een Natura 2000-gebied die willen uitbreiden of starten nu één van de weinige mogelijkheden is om significant negatieve effecten op het gebied te mitigeren, en dus een vergunning te krijgen voor de voorgenomen activiteit. Op basis daarvan verwachtten zij dat er wel noemenswaardig vraag zou zijn naar de mogelijkheid van extern salderen. In de praktijk is extern salderen echter, door bijvoorbeeld de verschillende rechtszaken (zie ook hoofdstuk 7) en het feit dat er vaak meer dan één saldogever nodig is om het hele onderzoeksgebied te 'dekken', zo ingewikkeld

dat potentiële initiatiefnemers hun aanvraag uitstellen. Dit blijkt ook uit mailwisselingen met verschillende Waterschappen, die wel baat zouden hebben bij extern salderen om hun projecten te kunnen realiseren, maar voor wie dit door de huidige situatie niet haalbaar is waardoor zij hun projecten noodzakelijkerwijs verder uitstellen. Dit heeft twee redenen. Ten eerste moeten Waterschappen vaak verschillende saldogevers zoeken waar zij een klein beetje ruimte van nodig hebben omdat de projecten meerdere gebieden beslaan (denk bijvoorbeeld aan de aanleg van een dijk). Ten tweede is extern salderen in een aantal provincies vanwege het additionaliteitsbeginsel niet mogelijk, waardoor de projecten ook niet mogelijk zijn (zie ook Box 3 op pagina 36). Het huidige gebruik van extern salderen geeft daardoor geen goed beeld van de potentiële vraag naar extern salderen.

4 Emissie gemoeid met extern salderen

Samenvatting

Bij salderen gaat het om depositie: de depositiebijdrage van een project op een bepaald habitat wordt gemitigeerd met een depositiedaling op precies dezelfde plek dankzij wijziging of beëindiging van een activiteit. De berekende depositiebijdrage van een project en de berekende depositiedaling dankzij een saldogever verschilt per hectare. In dit rapport wordt de 'omvang' van saldering daarom voor de leesbaarheid uitgedrukt in kg emissie NH3 of NOx van de activiteiten waarop de saldering ziet. Hierbij moet dus worden gerealiseerd dat de hoeveelheid emissie niet gelijk staat aan de omvang van de in te zetten hoeveelheid "stikstofruimte". De bruikbare hoeveelheid stikstofruimte die deze emissie oplevert, wordt bepaald door de hoeveelheid depositie per hectare per jaar in een Natura 2000-gebied. Dit is onder andere afhankelijk van de afstand van de saldogever tot het gebied, de soort stof en allerlei bronkenmerken.

Er waren 112 toegekende aanvragen (van de 240) waarbij informatie over de emissie bekend was. Bij 90 toegekende aanvragen ging het alleen om NH3. Bij 6 toegekende aanvragen ging het alleen om NOx. Bij 16 toegekende aanvragen ging het zowel om NH3 als NOx. Bij deze toegekende aanvragen is 188.631 kg NH3 ingezet en 813.835 kg NOx. Na afroming bleef daar 131.343 kg NH3 en 569.812 kg NOx van over. Het gaat daarbij om een afroming van ca. 30%. De belangrijkste en vrijwel enige reden voor het vrijkomen van de stikstofruimte is (gedeeltelijke) stopzetting van de bedrijfsactiviteiten.

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de emissie die gemoeid is met extern salderen. Daarvoor gaan we in op de volgende onderzoeksvragen:

- In hoeverre kan er inzicht worden geboden in de emissie die gemoeid was met de externe saldering? (*Rekening houdend met de minimale 30%-afroming)*
- Hoe komt de emissie aan de kant van de saldogever vrij voor extern salderen (inclusief verleasen)?
    a. In hoeverre is er sprake van (geheel respectievelijk gedeeltelijke) stopzetting van de bedrijfsvoering van de saldogever?
    b. In hoeverre is er sprake van verschoning/innovatie van de bedrijfsvoering van de saldogever?
    c. In hoeverre hebben de bevoegd gezagen/provincies zicht op andere mogelijkheden voor het vrijkomen van stikstofruimte?

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen maken we primair gebruik van de informatie die we hebben opgehaald bij de bevoegd gezagen in Nederland. Waar mogelijk hebben we het nog aangevuld met inzichten uit de interviews. In paragraaf 1.4.2 zijn we hier uitgebreid op ingegaan.

Bij salderen gaat het om depositie: de depositiebijdrage van een project op een bepaald habitat wordt gemitigeerd met een depositiedaling op precies dezelfde plek dankzij wijziging of beëindiging van een activiteit. De berekende depositiebijdrage van een project en de berekende depositiedaling dankzij een saldogever verschilt per hectare. In dit rapport wordt de 'omvang' van saldering daarom voor de leesbaarheid uitgedrukt in kg emissie NH3 of NOx

van de activiteiten waarop de saldering ziet. Hierbij moet dus worden gerealiseerd dat de hoeveelheid emissie niet gelijk staat aan de omvang van de in te zetten hoeveelheid "stikstofruimte". De bruikbare hoeveelheid stikstofruimte die deze emissie oplevert, wordt bepaald door de hoeveelheid depositie per hectare per jaar in een Natura 2000-gebied, die onder andere afhankelijk is van de afstand van de saldogever tot het gebied, de soort stof en allerlei bronkenmerken.

4.2 Emissie van extern salderen

In Tabel 8 is de emissie (in kilogrammen) die gemoeid is met het extern salderen weergegeven. **Het gaat hier om de emissie vanuit de saldogever.** Bij de emissie is het goed om de volgende uitgangspunten in het achterhoofd te houden:

- Het gaat om de aanvragen waarbij er sprake is van een toekenning.
- In een aantal gevallen is de emissie niet bekend, dit heeft verschillende oorzaken.
    - In een aantal gevallen is er vanuit het bevoegd gezag geen data aangeleverd over de emissie die gemoeid was met het extern salderen.
    - In een aantal gevallen is er sprake van inzet van stikstof vanuit het SSRS. In die gevallen is er geen informatie bekend over het aantal kilogrammen NH3 of NOx dat gemoeid is met het extern salderen.
- Er waren er in totaal **112** toegekende aanvragen (van de 24) waarbij informatie over de emissie bekend was:
    - Bij **90** toegekende aanvragen ging het alleen om een emissie voor NH3;
    - Bij **6** toegekende aanvragen ging het alleen om een emissie voor NOx.
    - Bij **16** toegekende aanvragen ging het zowel om een emissie voor NH3 als voor NOx.
- In totaal gaat het om **106** toegekende aanvragen waarbij er NH3 gemoeid was met het extern salderen en **22** toegekende aanvragen waarbij er NOx gemoeid was met het extern salderen.

Tabel 8 Emissie die gemoeid is met het extern salderen (vanuit de saldogever)

Type	Kg NH3	Kg NOx
Bruto-emissie	188.631	813.835
Afroming	57.285	244.205
Netto-emissie	131.343	569.812

In onze dataset komt naar voren dat er bij de toegekende aanvragen 188.631 kg NH3 is ingezet voor extern salderen en 813.835 kg NOx. Na afroming blijft daar 131.343 kg NH3 en 569.812 kg NOx van over. Het gaat daarbij om een afroming van ca. 30%. In incidentele gevallen wordt er net iets meer afgeroomd. Bij projectspecifiek extern salderen komt - aanvullend op de 30% afroming – doorgaans extra depositiedaling ten goede aan de natuur, omdat op de meeste hexagonen niet alle ruimte nodig is voor mitigatie van mogelijke effecten van het betreffende project.

4.3 Reden voor vrij komen emissie

In onze inventarisatie van de besluiten is bij 112 toegekende aanvragen de emissie bekend. Bij 80 van de 112 toegekende aanvragen hebben wij achterhaald wat de reden was voor het vrijkomen van de emissie voor extern salderen aan de kant van de saldogever. Het is

eigenlijk altijd het gevolg van een (gedeeltelijke) stopzetting van de bedrijfsvoering. In het geval van agrarische bedrijven als saldogever betekent dit het houden van minder dieren of het stopzetten van het bedrijf. In de gevallen dat de industrie/energiesector de saldogever is wordt er over het algemeen voor gekozen om de desbetreffende installatie (bijvoorbeeld een elektriciteitscentrale) in deellasten te laten draaien of zelfs stop te zetten. Wij zijn tijdens onze inventarisatie geen toegekende aanvragen tegengekomen waarbij er sprake was van verschoning/innovatie van de bedrijfsvoering van de saldogever. In de gesprekken met de bevoegd gezagen is deze optie ook niet genoemd. Zij hebben ook geen andere mogelijkheden genoemd voor het vrijkomen van de stikstofruimte.

Verder hebben wij nog een substantieel aantal toegekende aanvragen waarbij de saldogever het SSRS was. Het SSRS bestaat sinds maart 2020 en werd in eerste instantie gevuld met de ruimte uit de landelijke snelheidsverlaging (2020-2022). Vanaf juli 2022 bevat het SSRS ruimte uit de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen (Srv). Wij hebben dit niet opgenomen in het rapport omdat ons geen informatie is aangeleverd over de ingezette kilogrammen NH3 en NOx vanuit het SSRS. Er was alleen informatie bekend over de depositie (in mol) die werd ingezet vanuit het SSRS.

5 Uitwisseling van NH3 en NOx

Samenvatting

De uitwisseling van NH3 voor NOx leidt volgens reeds uitgevoerd onderzoek niet tot extra nadelige gevolgen voor de natuur. Het lijkt zelfs zo te zijn dat de uitwisseling van NH3 voor NOx eerder een positief effect heeft op de natuur. Uit ons onderzoek blijkt dat uitwisseling vanuit de agrarische sector (voornamelijk NH3-emissies) naar andere sectoren (voornamelijk NOx-emissies) bij 31 van de 240 toegekende aanvragen voorkomt. Het gaat om 71,3 ton NH3 en 0,12 ton NOx vanuit de saldogevers (na afroming) en 92,2 ton NH3 en 893,5 ton NOx vanuit de saldo-ontvangers. Voor de saldo-ontvangers geldt dat de emissies (veel) groter zijn dan de netto-emissie die wordt ingezet vanuit de saldogevers. Dit heeft er mee te maken dat het gaat om de depositie (als gevolg van de activiteiten van de saldo-ontvanger) op de Natura 2000-gebieden. Wij zien geen duidelijke aanleiding om de uitruil tussen NH3- en NOx-emissies te verbieden of te beperken. Het is ook niet duidelijk in hoeverre hier mogelijkheden voor zijn op basis van de Wnb. Een dergelijke beperking lijkt geen impact te hebben op de natuur, maar kan er wel toe leiden dat verschillende projecten (zoals woningbouw, bedrijven en infrastructuur[45]) en de legalisatie van PAS-meldingen in Nederland minder eenvoudig kunnen worden gerealiseerd.

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de uitwisseling van NH3 en NOx. Wij beantwoorden daarmee de volgende onderzoeksvragen:

- Wat zijn de effecten van het "inwisselen" van NH3-emissies/-deposities voor NOx-emissies/-deposities en vice versa?
- In hoeverre kan er inzicht worden geboden in de omvang van de NH3- en NOx-emissies en - depositie die gemoeid zijn bij extern salderen? (Zowel vanuit de saldogevende activiteit als saldo-ontvangende activiteit)
- In hoeverre is er aanleiding om de uitruil tussen NH3- en NOx-emissies/-deposities te beperken?
- Welke mogelijkheden zijn er om de uitruil tussen NH3- en NOx-emissies/-deposities te beperken?
    b. Wat zijn de effecten van een dergelijke beperking?

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen maken we gebruik van beschikbare literatuur, de data-uitvraag onder de bevoegd gezagen en de interviews met de betrokkenen.

5.2 Effecten van het uitwisselen van NH3- en NOx-emissies

Advies- en ingenieursbureau TAUW heeft voor het ministerie van I&W een memo opgesteld over de gevolgen van een verbod op uitruil tussen NOx en NH3 bij extern salderen.[46] In hun memo verwijzen zij naar een aantal andere studies. Op basis van één van de studies stellen

[45] Vervanging en renovatieprojecten aan (vaar)wegen, bruggen, tunnels en sluizen, ontsluiting van nieuwe woonwijken, wegaanpassingen, energietransitieprojecten, dijkversterkingen, Kaderrichtlijn Waterprojecten etc.

[46] TAUW (2023) *Onderzoek naar de gevolgen van een verbod op uitruil tussen NOx en NH3 bij extern salderen.*

zij dat geconcludeerd kan worden dat het salderen waarbij een toename van geoxideerd stikstof (NOx) en een afname van gereduceerd stikstof (NH3) plaatsvindt, bijvoorbeeld door het wegnemen van een landbouwbron, bij gelijkblijvende stikstofdepositie niet leidt tot extra nadelige gevolgen. Andersom kan dat in sommige situaties wel het geval zijn. In een ander onderzoek dat TAUW heeft geanalyseerd, wordt geconcludeerd dat NH3 al met al een groter effect op de natuur heeft dan NOx. TAUW geeft daarbij aan dat vanuit ecologisch oogpunt de totale depositie van NH3 en NOX verschillend zou moeten zijn. Om dat goed te onderbouwen zijn er volgens hen nog te weinig onderzoeksgegevens beschikbaar.

5.3 Daadwerkelijke uitwisseling tussen NH3 en NOx

Voor de daadwerkelijke uitwisseling tussen NH3 en NOx hebben we gekeken naar de situaties waarbij er sprake is van een uitwisseling tussen verschillende sectoren. Het gaat hier specifiek om de gevallen waarbij agrariërs saldogever waren en een ander type sector (zoals 'Industrie en energie', 'Infrastructuur' of 'Overig') de saldo-ontvanger was en vice versa. Voor de agrarische bedrijven geldt namelijk dat zij met name NH3-emissies hebben, terwijl de andere sectoren met name NOx-emissies hebben. Hierbij geldt wel dat de andere sectoren niet alleen maar NOx-emissies hebben, ze kunnen vaak ook NH3-emissies veroorzaken (weliswaar in veel mindere mate).[47] Dit wordt ook aangestipt in de memo van TAUW over de uitwisseling van NOx en NH3. Zij gaven daarbij het voorbeeld van wegverkeer, dat naast NOx ook NH3 emitteert. Bij een groot deel van de aanvragen speelt wegverkeer een rol, namelijk in de vorm van transport bij de aan- en afvoer van materiaal in de bouwfase van projecten (zoals woningbouw, bedrijven en infrastructuur) als de verkeersaantrekkende werking tijdens de gebruiksfase van diezelfde projecten.

Wij hebben in deze paragraaf de aanvragen waarbij het SSRS de saldogevende partij was buiten beschouwing gelaten. Over deze aanvragen hadden wij alleen informatie over de depositie en niet de emissies (en dus ook niet de mate waarin er NH3- en NOx-emissies bij gemoeid waren).

Uit onze eerdere data-analyse (zie Tabel 5 op pagina 43) komt naar voren dat er bij **31 van de 240 toegekende aanvragen** sprake is van een uitwisseling tussen verschillende sectoren. In al deze gevallen is er sprake van een saldogever uit de agrarische sector (en dus een saldo-ontvanger uit een andere sector). In Tabel 9 is te zien welke emissies gemoeid zijn bij deze toegekende aanvragen, zowel vanuit het perspectief van de saldogever als de saldo-ontvanger.

Tabel 9 Emissies gemoeid met uitwisseling NH3 en NOx

	Saldogever*	Saldo-ontvanger
NH3-emissies (kg)	71.355	92.203
NOx-emissies (kg)	123	893.536

* Netto-emissie na afroming

Voor de saldo-ontvangers geldt dat de emissies (veel) groter zijn dan het de netto-emissie die wordt ingezet vanuit de saldogevers. Dit heeft er mee te maken dat het gaat om de depositie (als gevolg van de activiteiten van de saldo-ontvanger) op de Natura 2000-gebieden. Het kan daardoor voorkomen dat een activiteit van een saldo-ontvanger relatief veel emissies heeft maar als het op een grote afstand van een Natura 2000-gebied zit, de

[47] Net als dat veehouderijen niet alleen maar NH3-emissies hebben maar ook NOx-emissies (door de verkeersaantrekkende beweging).

depositie beperkt blijft. In de AERIUS-calculator wordt ook rekening gehouden met de afstand tot een Natura 2000-gebied. De daadwerkelijke depositie hangt daarnaast nog af van andere factoren zoals de stof (NH3 of NOx) en bronkarakteristieken zoals de uitstoothoogte etc.

Zoals verwacht geldt voor de saldo-ontvangers dat zij niet alleen NOx emitteren maar ook NH3. Verhoudingsgewijs emitteren zij wel veel meer NOx dan NH3.

5.4 Aanleiding om uitwisseling NH3- en NOx-emissies te verbieden

Een mogelijke aanleiding om de uitwisseling tussen NH3- en NOx-emissies te verbieden, is als er sprake is van een opdrijvend effect op de prijs van stikstofruimte. Er kan zich dan de situatie voordoen dat agrariërs niet meer aan stikstofruimte kunnen komen omdat industriële bedrijven meer (kunnen) bieden. In die gevallen zou het ertoe kunnen leiden dat agrariërs moeite hebben om extra of nieuwe bedrijfsactiviteiten te ontplooien (in Nederland) via extern salderen. Wij hebben in ons onderzoek niet vast kunnen stellen dat dit het geval is (maar ook niet dat dit niet het geval is). Wij zien wel dat er in ieder geval vaker uitwisseling plaatsvindt van stikstof binnen de agrarische sector (78 toegekende aanvragen) dan tussen de agrarische sector en andere sectoren (31 toegekende aanvragen). Hierbij geldt wel dat het in bepaalde sectoren ook lastig is om ruimte te creëren. De industrie is voor 2% van de stikstofdepositie verantwoordelijk tegenover meer dan 40% voor de landbouw.[48] Het is daarom niet verrassend dat de industrie snel bij de landbouw uitkomt. In sommige gevallen, zoals bij de woningbouw, kan een sector ook minder goed optreden als saldogever. Er is namelijk sprake van een tekort aan woningen in Nederland, dus het is niet logisch om woningen te slopen om stikstofruimte te creëren.

Een factor die ook meespeelt is dat de depositie van stikstof locatie gebonden is. Industriële bedrijven kunnen dus ook niet zo maar met elke saldogever salderen en agrariërs kunnen ook niet zomaar salderen met iedere saldo-ontvanger. Een van de argumenten die in het onderzoek naar voren kwam om uitwisseling tussen NH3- en NOx-emissies wel toe te staan is dat het in bepaalde gevallen ook een uitkomst is voor agrariërs. Stel dat een agrariër geen opvolger voor zijn of haar bedrijf kan vinden én er is een industrieel bedrijf geïnteresseerd in het verwerven van de stikstofruimte (en geen agrariër) dan is er een manier om te stoppen met de bedrijfsvoering die waarschijnlijk financieel aantrekkelijk is. Bij een verbod op de uitwisseling van NH3 en NOx is dat niet meer toegestaan.

5.5 Mogelijkheden om uitwisseling NH3- en NOx-emissies te verbieden

Het is niet duidelijk in hoeverre er mogelijkheden zijn om de uitwisseling van NH3- en NOx-emissies te verbieden. TAUW heeft in hun memo geschreven dat juridisch onderzocht moet worden in hoeverre een uitruilverbod past binnen het kader van de Wet natuurbescherming (Wnb). Zij geven daarbij het volgende aan over het onderzoek:

"In dat onderzoek moet vastgesteld worden of de Wnb al dan niet gebruikt kan worden als basis om te sturen op economische en ruimtelijke ontwikkelingen in Nederland. De Wnb is namelijk bedoeld om de natuur te beschermen en verbeteren. Daarnaast dient een verbod bij vastlegging in wet- en regelgeving of in beleidsregels goed te worden gemotiveerd vanuit de eisen van proportionaliteit, noodzakelijkheid en geschiktheid."

[48] Zie: https://www.clo.nl/indicatoren/nl0507-herkomst-stikstofdepositie

TAUW kan op basis van de nu beschikbare informatie over extern salderen niet zeggen dat aan de eisen van de proportionaliteit, noodzakelijkheid en geschiktheid is voldaan, noch of de Wnb mag worden gebruikt om te sturen op economische en ruimtelijke ontwikkelingen.

5.6 Effecten van een verbod op de uitwisseling van NH3- en NOx-emissies

Binnen de effecten van een verbod op de uitwisseling van NH3- en NOx-emissies kan onderscheid worden gemaakt in de ecologische effecten en beleidsmatige effecten.

Ecologische effecten

Voor wat betreft de ecologische effecten *lijkt* het zo te zijn dat een verbod eerder een negatief dan een positief effect heeft op de natuur. Onderzoeksbureau TAUW heeft een memo opgesteld naar de gevolgen van een verbod op uitruil tussen NOx en NH3 bij extern salderen. Zij verwijzen daarbij naar twee studies waarin geconcludeerd wordt dat NH3 een groter effect heeft op de natuur dan NOx.

Beleidsmatige effecten

Vanuit beleidsmatig oogpunt geldt dat de uitvoering van het extern salderen (nog) ingewikkelder wordt wanneer de uitwisseling tussen NH3 en NOx verboden/beperkt wordt. Saldo-ontvangers moeten namelijk een saldogever (of meerdere) vinden die aansluit bij hun type emissies. Indien zij zowel NH3- als NOx-emissies hebben, kan het zo zijn dat zij zowel een NH3-saldogever als NOx-saldogever moeten vinden voor hun emissies. De verwachting is ook dat de uitvoering van alle projecten (woningbouw en infrastructurele/industriële projecten) wordt bemoeilijkt, evenals de legalisatie van PAS-melders. Verder geldt dat de uitvoering voor de overheden ook complexer wordt, terwijl die al kampen met de nodige capaciteitsproblemen.

6 Verwerven van stikstofruimte door overheden

Samenvatting

Wij komen tot *minimaal* 83 overeenkomsten die zijn afgesloten door overheidsorganisaties voor het verwerven van stikstofruimte. Wij achten de kans zeer groot dat wij geen volledig overzicht hebben kunnen krijgen van het aantal door overheidsorganisaties afgesloten overeenkomsten. Op basis van onze informatie concluderen wij dat bij 28 van de 83 overeenkomsten sprake is van een toegekende aanvraag voor een natuurvergunning met extern salderen. Bij 18 overeenkomsten is dit (nog) niet het geval. Het kan wel zo zijn dat er bij die 18 overeenkomsten al een aanvraag voor een natuurvergunning met extern salderen is gedaan, maar dat deze aanvragen nog niet zijn toegekend of afgewezen. Voor de overige groep (37 overeenkomsten) geldt dat er bij ons niet bekend is of er wel of niet een aanvraag voor een natuurvergunning met extern salderen is ingediend. Van de 83 overeenkomsten was er bij 80 informatie bekend over de emissie. Het gaat om 205.325 kg NH3 en 44.669 kg NOx (zonder afromen) vanuit de saldogever. Wij hebben niet voor elk van de overeenkomsten kunnen achterhalen of er afstemming is geweest met het bevoegd gezag over het sluiten van de overeenkomst. Bij 34 van de 83 overeenkomsten hebben we kunnen achterhalen of er al dan niet afstemming is geweest met het bevoegd gezag. In al die gevallen was er sprake van afstemming met het bevoegd gezag. Dat wil dus zeggen dat er bij ons geen geval bekend is waarbij er geen afstemming is geweest met het bevoegd gezag.

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we nader in op het verwerven van stikstofruimte door overheden. Daartoe beantwoorden wij de volgende onderzoeksvragen:

- In welke mate hebben ministeries, provincies, gemeentes, staatsdeelnemingen (bedrijven waarin overheden gezamenlijk een meerderheidsaandeel hebben, zoals Schiphol), agentschappen en andere overheidsorganisaties overeenkomsten gesloten met bedrijven met als doel het verkrijgen van stikstofruimte zonder dat er sprake is van extern salderen? (Inclusief datum)
- In welke mate zijn ministeries, provincies, gemeentes, staatsdeelnemingen (bedrijven waarin overheden gezamenlijk een meerderheidsaandeel hebben, zoals Schiphol), agentschappen en andere overheidsorganisaties de saldo-ontvangende partij bij externe saldering? (Inclusief datum)
- In welke mate is er informatie-uitwisseling geweest tussen overheden in het kader van het 'verwerven' van stikstofruimte?

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen maken we gebruik van de informatie die we hebben opgehaald bij de bevoegd gezagen, een bredere data-uitvraag onder overheidsorganisaties, deskstudie en de interviews met de bevoegd gezagen. In paragraaf 1.4.4 zijn we hier uitgebreid op ingegaan.

6.2 Overzicht overeenkomsten voor stikstofruimte

Wij achten de kans groot dat wij geen volledig overzicht hebben kunnen krijgen van de overeenkomsten die overheidsorganisaties hebben gesloten t.b.v. het verwerven van

stikstofruimte. Niet alle organisaties hebben bij ons informatie aangeleverd. Op basis van de bij ons bekende informatie denken wij met vrij grote zekerheid te kunnen stellen dat er *minimaal*[49] 83 overeenkomsten voor het verwerven van stikstofruimte zijn afgesloten door overheidsorganisaties (voor meer informatie over de dataverzameling zie paragraaf 1.4.4).

Wij hebben een overeenkomst alleen meegenomen als dit in officiële documenten (bijvoorbeeld raadsinformatiestukken, kamerstukken, aanvragen met extern salderen) is genoemd, of als een overheidsorganisatie het zelf aan ons mede heeft gedeeld. Wij hebben daarbij in detail gecontroleerd dat er ook geen informatie dubbel is geteld. Ons uitgangspunt daarbij was dat wij alleen de overeenkomsten hebben meegenomen waarvan wij hebben kunnen uitsluiten dat ze niet al eerder werden meegenomen.

Bij een overeenkomst gaat het om een afspraak tussen een individuele saldogever en saldo-ontvanger. Voor een aanvraag voor extern salderen kan een saldo-ontvanger gebruik maken van meerdere saldogevers. Het aantal van 83 overeenkomsten is daardoor niet één op één te relateren aan de aantallen aanvragen over extern salderen.

In interviews wordt aangegeven dat overheden vooral betrokken zijn bij het verwerven van stikstofruimte als het bijvoorbeeld gaat over het zorgen van ruimte voor (toekomstige) woonwijken, industrieterreinen of infrastructuur.

6.2.1 Onderscheid naar type organisatie

In Tabel 10 is het aantal overeenkomsten weergegeven naar type organisatie.

Tabel 10 Afgesloten overeenkomsten voor stikstofruimte naar type organisatie

Type organisatie	Aantal
Gemeente	16
Ministerie	15
Ministerie en gemeente	1
Overige organisatie	28
Provincie	22
Provincie en overige organisaties	1
Totaal	**83**

Alle typen overheidsorganisaties hebben overeenkomsten voor het verweren van stikstofruimte afgesloten, in een enkel geval gezamenlijk. Er is daarnaast een grote groep overige organisaties waar onder meer luchthavens en gewone havens onder vallen.

6.2.2 Inzet voor extern salderen

Op basis van onze informatie concluderen wij dat bij **28** van de 83 overeenkomsten sprake is van een toegekende aanvraag voor een natuurvergunning met extern salderen. Bij **18 overeenkomsten** is dit (nog) niet het geval. Het kan wel zo dat er bij die 18 overeenkomsten al een aanvraag voor een natuurvergunning met extern salderen is gedaan, maar dat die nog niet is toegekend of afgewezen. Voor de overige groep (**37 overeenkomsten**) geldt

[49] Een van de redenen waarom het er naar verwachting meer zijn is dat er in de media berichten naar voren zijn gekomen over gemeenten en andere organisaties die een overeenkomst voor stikstofruimte hebben waarvan wij geen officiële bevestiging voor hebben kunnen vinden.

dat er bij ons niet bekend is of er wel of niet een aanvraag voor een natuurvergunning met extern salderen is ingediend.

6.2.3 Gemoeide emissie

Van de 83 overeenkomsten was er bij 80 informatie bekend over de emissie:

- Bij 70 overeenkomsten ging het alleen om een emissie voor NH3;
- Bij 2 overeenkomsten ging het alleen om een emissie voor NOx.
- Bij 8 overeenkomsten ging het zowel om een emissie voor NH3 als voor NOx.

Als wij kijken naar de emissie die er mee gemoeid is dan zien wij dat het, zonder afromen, gaat om **205.325 kg NH3** en **44.669 kg NOx**.

6.2.4 Periode van afsluiten

Van **41** van de overeenkomsten is bekend wanneer de overeenkomst is afgesloten. In Tabel 11 zijn de resultaten hiervan weergegeven naar jaar.

Tabel 11 Afgesloten overeenkomsten voor het verwerven van stikstofruimte naar jaar

Jaar	Aantal
2020	8
2021	17
2022	10
2023	6

Van de overeenkomsten waarvan de datum van afsluiting bekend is geldt dat de meeste in 2021 zijn afgesloten. Het punt daarbij is wel dat we van 42 overeenkomsten niet exact weten in welk jaar de overeenkomst is afgesloten.

6.3 Afstemming over de overeenkomsten met het bevoegd gezag

Voor het onderzoek hebben wij ook gekeken in welke mate er informatie-uitwisseling (c.q. afstemming) is afgestemd tussen de overheid die stikstofruimte verwerft en het relevante bevoegd gezag. In de gevallen waar wij deze informatie hebben kunnen achterhalen bleek er ook altijd afstemming te zijn geweest met het bevoegd gezag. Het gaat daarbij om 34 van de 83 overeenkomsten. In de overige gevallen is de informatie niet bij ons bekend. Dat wil dus zeggen dat er bij ons geen geval bekend is waarbij er geen afstemming is geweest.

6.4 Reflectie op de volledigheid van de data

Wij achten de kans groot dat wij geen volledig overzicht hebben kunnen krijgen van de overeenkomsten die overheidsorganisaties hebben gesloten t.b.v. het verwerven van stikstofruimte. Op basis van onze eigen inventarisatie vonden wij nog 15 overeenkomsten waarbij er mogelijk sprake is geweest van een overeenkomst voor het verwerven van stikstofruimte. Het gaat dan bijvoorbeeld om gevallen waarover in de media berichten zijn verschenen, maar waarvan wij geen bevestiging konden vinden in officiële documenten. Het gaat dan zowel om de gevallen waarbij er überhaupt niet bekend is of er een overeenkomst is afgesloten als de gevallen waarbij er vanuit de saldo-ontvanger wel overeenkomsten zijn afgesloten met de saldogever maar waarbij wij geen bevestiging konden krijgen over de aantallen. Daarnaast zijn wij ook documenten tegengekomen waarbij is gesproken over

extern salderen maar waarbij niet duidelijk is of er daadwerkelijk een overeenkomst is afgesloten en/of er een overlap is met andere afgesloten overeenkomsten.

7 Procesgang van extern salderen

Samenvatting

Data over doorlooptijden bij vergunningsaanvragen met extern salderen zijn waarschijnlijk niet volledig en accuraat, maar de aangegeven gemiddelde doorlooptijden variëren van 27 tot 711 dagen voor de verschillende bevoegd gezagen. Uit de interviews blijkt dat de doorlooptijden niet alleen bepaald worden door de bevoegd gezagen, maar ook door factoren aan de kant van de aanvrager, zoals bijvoorbeeld de kwaliteit van de aanvraag. De bestuurlijke lasten worden ten opzichte van de PAS-vergunning als zeer arbeidsintensief ervaren. Dit komt door juridische procedures en eventuele afstemming met (andere) provincies. Saldogevers en -ontvangers worden vaak bijgestaan door partijen (zoals makelaars) bij het doen van een aanvraag. Deze partijen geven aan dat de administratieve lasten hoog zijn vanwege het in hun ogen regelmatig veranderende beleid en aanpassingen aan AERIUS. Het is daardoor moeilijk om lange termijnplannen te kunnen maken. Ook het zoeken van passende saldogevers kan veel tijd en inspanning vragen. Bevoegd gezagen houden toezicht op (ingetrokken) vergunningen en de activiteiten van vergunninghouders. Dit toezicht doen ze ofwel zelf, of via de gemeente of met de omgevingsdienst. Een voortraject voorafgaand aan een formele aanvraag voor extern salderen wordt door de bevoegd gezagen als waardevol beschouwd. Dit zorgt ervoor dat de aanvrager vooraf geadviseerd wordt over de vereisten voor de aanvraag en de afwegingen die hierbij kunnen spelen voor de aanvrager.

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we nader in op de procesgang bij extern salderen. Daarbij kijken we naar de uitvoeringspraktijk en de ervaringen met extern salderen. We zullen daarover de volgende onderzoeksvragen beantwoorden:

Uitvoeringspraktijk

- Wat waren de doorlooptijden voor het behandelen van vergunningaanvragen met extern salderen bij de verschillende bevoegd gezagen?
- In hoeverre is er toezicht (geweest) van de provincie/het bevoegd gezag op de saldogever om te borgen dat de bij de externe saldering (inclusief verleasen) betrokken activiteiten (tijdelijk) zijn gestopt? *Indien nee*:
    a. Waarom is er geen toezicht geweest door/namens de provincie/het bevoegd gezag?
- In hoeverre is bekend dat de vergunning daadwerkelijk is ingetrokken?
- Is er toezicht geweest door de gemeente bij de beëindiging van de activiteiten in het kader van de milieuregelgeving? *Indien nee*:
    a. Waarom is er geen toezicht geweest door/namens de gemeente?
- Wat betekent het houden van een voortraject tussen de initiatiefnemer en het bevoegd gezag voor het aantal ingediende aanvragen?
- Wat betekent het houden van een voortraject tussen de initiatiefnemer en het bevoegd gezag voor de kwaliteit van de ingediende aanvragen?
- In hoeverre zijn de administratieve lasten voor de initiatiefnemers bij externe salderen gewijzigd ten opzichte van de administratieve lasten ten tijde van PAS (waarbij een aanvraag voor ontwikkelruimte moest worden gedaan)?
    a. Wat was de impact van de invoering van beleidsregels en beleidsafspraken van extern salderen?

- In hoeverre zijn de bestuurlijke lasten bij externe salderen gewijzigd ten opzichte van de administratieve lasten ten tijde van PAS (waarbij een aanvraag voor ontwikkelruimte moest worden gedaan)?
    a. Wat was de impact van de invoering van beleidsregels en beleidsafspraken van extern salderen?

Ervaringen met extern salderen

- Wat zijn de ervaringen met extern salderen en de bijbehorende beleidsregels en beleidsafspraken?
    a. Wat gaat goed bij de inzet van extern salderen (inclusief verleasen)? Waar baseert u dat op?
    b. Wat gaat niet goed bij de inzet van extern salderen (inclusief verleasen)? (Ook wel: wat zijn de knelpunten bij de inzet van extern salderen?) Waar baseert u dat op?

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen maken we gebruik van de informatie die we hebben opgehaald bij de bevoegd gezagen, een bredere data-uitvraag onder overheidsorganisaties, deskstudie en de interviews met de bevoegd gezagen.

7.2 Doorlooptijd

In Tabel 12 is de gemiddelde doorlooptijd van toegekende/afgewezen aanvragen met extern salderen weergegeven. We hebben het uitgesplitst naar bevoegd gezag. Voor de volledigheid hebben we het aantal aanvragen waarop de gemiddelde doorlooptijd is gebaseerd er ook bijgezet. We hebben gekeken naar de aanvraagdatum die in het besluit wordt genoemd en de datum waarop het besluit is genomen.

Tabel 12 Gemiddelde doorlooptijd toegekende/afgewezen aanvragen extern salderen per bevoegd gezag

Bevoegd gezag	Aantal aanvragen	Gemiddelde doorlooptijd (dagen)
Ministerie van LNV	5	27
Provincie Drenthe	7	555
Provincie Flevoland	3	209
Provincie Groningen	4	271
Provincie Limburg	10	448
Provincie Noord-Brabant	24	711
Provincie Noord-Holland	27	254
Provincie Overijssel	13	427
Provincie Utrecht	5	278
Provincie Zeeland	18	130
Provincie Zuid-Holland	39	329
Eindtotaal	155	363

Het is wel de vraag in hoeverre de bovenstaande data een goede weergave is van de daadwerkelijke tijd die nodig is om een vergunningsaanvraag te behandelen. Dat komt door meerdere factoren. Ten eerste komt het bij bepaalde bevoegd gezagen enkele keren voor dat er aanvragen zijn geweest die pas na 5 tot 7 jaar zijn toegekend. Het gaat hier om aanvragen voor een natuurvergunning voordat extern salderen werd ingezet als mitigerende

maatregel. Uiteindelijk is de aanvraag voor de natuurvergunning pas toegekend na de inzet van extern salderen. Daarnaast is het de vraag wat bovenstaande data precies zegt. In een van de gesprekken kwam bijvoorbeeld naar voren dat als een aanvrager proactief is, een goede aanvraag doet en tijdig reageert op aanvullende vragen het vergunningsproces relatief makkelijk doorlopen kan worden. In het dataverzamelingsproces zagen wij regelmatig ook het omgekeerde voorbijkomen. Er werd een aanvraag gedaan voor een natuurvergunning (inclusief extern salderen) terwijl er nog geen saldogever bekend was. In die gevallen kan het heel lang duren voordat een aanvraag toegekend (of geweigerd) wordt.

7.3 Uitvoeringspraktijk

7.3.1 Bestuurlijke en administratieve lasten

Uit de gesprekken met bevoegd gezagen komt naar voren dat het proces van vergunningverlening bij extern salderen en verleasen per aanvraag als arbeidsintensief wordt ervaren. De uitdaging met betrekking tot bestuurlijke lasten lijkt voort te komen uit juridische procedures en de coördinatie van activiteiten over grensgebieden tussen verschillende provincies. In vergelijking met een PAS-vergunning, worden de bestuurlijke lasten bij extern salderen als zwaarder ervaren. Enkele bevoegd gezagen wijzen erop dat ze te kampen hebben met personeelstekorten, wat ervoor zorgt dat de doorlooptijden oplopen.

Uit de gevoerde interviews komt naar voren dat bevoegd gezagen verwachten dat de administratieve lasten voor zowel de saldogevers als -ontvangers aanzienlijk zijn. Er is echter tot op heden geen formele klacht hierover ingediend bij de provincies. In een gesprek met een agrarische makelaar werd het AERIUS-rekenmodel aangemerkt als een aanzienlijke bron van last. Dit kwam voort uit de herhaalde aanpassingen aan AERIUS tijdens lopende aanvragen, wat resulteerde in extra administratieve lasten omdat alle berekeningen opnieuw moesten worden uitgevoerd. Dit proces kan als frustrerend worden ervaren door de aanvragers, en in vergelijking met de administratieve lasten van de PAS-vergunning wordt bevestigd dat deze bij extern salderen zijn toegenomen.

7.3.2 Toezicht op activiteiten en vergunningen

Bevoegd gezagen geven ofwel aan werknemers te hebben binnen de provincie die toezicht houdt op de saldogever, of dat ze het toezicht houden elders belegd hebben, zoals bij de gemeente of omgevingsdienst. Het is vervolgens hun verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat de saldogever zich conformeert aan de nieuwe afspraken en daadwerkelijk de uitstoot van stikstof vermindert of geheel stopzet.

Een aantal provincies geeft aan regelmatig contact te onderhouden met gemeenten over het (gedeeltelijk) stopzetten van activiteiten door de saldogever. De manier waarop deze afspraken zijn vormgegeven, varieert per provincie. Sommige provincies geven aan dat de gemeente een adviserende rol op zich neemt, fungeert als vooraankondiging voor nieuwe aanvragen met extern salderen voor de provincie, of zelfs het volledige toezicht op zich neemt.

Bevoegd gezagen geven aan dat ze een duidelijk overzicht hebben van ingetrokken vergunningen, zowel door contact met de gemeente als vanwege het beperkte aantal gevallen, waardoor het bijhouden van ingetrokken vergunningen goed te overzien is.

7.3.3 Voortrajecten

Uit de interviews komt naar voren dat het voorafgaand aan de formele aanvraag door bevoegde gezagen als waardevol wordt beschouwd om een voortraject te doorlopen. Dit

voortraject omvat meestal een kort contactmoment vóór de indiening van de aanvraag door de saldonemer of -gever. Tijdens dit contact wordt al een voorlopige beoordeling gegeven over de haalbaarheid van de aanvraag, waarbij soms wordt geadviseerd om al dan niet door te gaan. Het laatste komt steeds vaker voor, omdat er momenteel vanwege aanvechtingen van natuurvergunningen terughoudend wordt omgegaan met het verlenen van deze vergunningen (bevoegd gezagen zijn verrast door de omgang met het additionaliteitsvereiste, en willen onzekerheid voor ondernemers voorkomen, zoals ook toegelicht in paragraaf 3.3). Deze organisaties vechten vergunningen aan met het argument dat niet uitgesloten kan worden dat het de projecten, waarbij stikstofruimte wordt ingezet middels extern salderen, de natuurkenmerken van omliggende natuur aantasten, Bijvoorbeeld omdat de stikstofberekeningen volgens de aanvechters niet in orde zouden zijn.[50]

Bevoegde gezagen benadrukken dat wanneer saldonemers en saldogevers een voortraject doorlopen, de uiteindelijke aanvraag sneller en met minder obstakels kan worden afgehandeld.

7.4 Ervaringen met extern salderen

Extern salderen wordt door initiatiefnemers als complex ervaren, vooral omdat de mogelijkheid tot vergunningverlening momenteel bij de meeste provincies (zo goed als) stil ligt en dit niet altijd duidelijk is, en omdat de beleidsregels omtrent extern salderen soms ingrijpend wijzigen (zoals met het invoeren van de maximale rekenafstand van 25km). Het is daardoor moeilijk om plannen voor de lange termijn te maken.

Om extern salderen te faciliteren, worden zowel nationaal als regionaal stikstofbanken gecreëerd. Stikstofruimte vanuit SSRS is beschikbaar voor woningbouwprojecten, PAS-meldingen en (tijdens de periode waarover de evaluatie gaat) enkele grote wegenprojecten. De ruimte die niet wordt gebruikt voor deze doelen is tot oktober 2023 bestemd voor het legaliseren van een beperkt aantal PAS-meldingen en voor clusters woningen.[51] De ruimte is sindsdien met prioriteit beschikbaar voor concrete woningbouwprojecten en later ook voor de legalisatie van PAS-melders. 17 weken na het toevoegen van ruimte aan het SSRS kan eventuele resterende ruimte ook benut worden door projecten voor renovatie en veiligheid van Rijkswegen. Sommige bevoegd gezagen gaven aan dat ze hun eigen depositiebanken maken, om meer flexibel in stikstofruimte te kunnen voorzien voor saldozoekende partijen. Deze blijken echter – net als het SSRS – lastig te vullen (bijvoorbeeld omdat het voor stoppende bedrijven niet aantrekkelijk is om hun ruimte aan de lokale stikstofbank te 'verkopen' of omdat er te weinig bronmaatregelen worden getroffen), waardoor ze in de praktijk nog vrijwel niet gevuld worden. Ook heeft de uitwerking en invulling ervan vanwege de huidige beperkte capaciteit van bevoegd gezagen in een aantal provincies geen prioriteit. Een enkel bevoegd gezag geeft aan dat juist de uitgifte een uitdaging is, bijvoorbeeld vanwege het additionaliteitsvereiste.

7.5 Afstemming tussen overheden

De mate waarin verschillende overheden onderling afstemmen, verschilt per regio. Provincies stemmen af in centrale provinciale gremia, bijvoorbeeld via IPO en BIJ12. Ook zijn er provincies waar Natura 2000-gebieden op of dichtbij de provinciegrens liggen. In dat geval heeft de mogelijkheid voor extern salderen in de provincie waar het Natura 2000-gebied ligt, ook invloed op de nabijgelegen provincies. In interviews wordt genoemd dat deze provincies

[50] Zie ook www.raadvanstate.nl/stikstof

[51] Stikstofregistratiesysteem (SSRS). Bij12. [www.bij12.nl]

vaker afstemmen. Daarnaast zijn er interbestuurlijke afspraken tussen het Rijk en provincies met betrekking tot onderling overleg als een overheidspartij voornemens is om extern salderen in te zetten.[52]

In een aantal interviews is ook afstemming met gemeenten genoemd. Dit betreft dan over het algemeen het inwinnen van informatie door gemeenten over de status en kansen van natuurvergunningsaanvragen. Dit wordt echter maar sporadisch genoemd. Ook tussen ministeries (zoals LNV en IenW) en provincies vindt afstemming plaats, voornamelijk met betrekking tot het opstellen en vormgeven van beleidsregels. Daarnaast stemt IenW met provincies af over het voornemen tot extern salderen en het vervolgens intrekken van de natuurvergunningen.

[52] Bij12. Interbestuurlijke afspraken extern salderen.

8 Doeltreffendheid en neveneffecten

Samenvatting

Ondanks dat extern salderen geen beleidsinstrument met een vooropgesteld doel is, is voor deze evaluatie de volgende werkdoelstelling geformuleerd: '*het mogelijk maken van vergunningverlening voor economische en maatschappelijke activiteiten, zonder toename van negatieve effecten op stikstofgevoelige soorten en habitats (onder de Vogel- en Habitatrichtlijn)'*. Over de doeltreffendheid van extern salderen zijn de volgende bevindingen gedaan:

- Extern salderen – met de inkadering daarvan in de huidige beleidsregels – biedt initiatiefnemers in principe de mogelijkheid om negatieve effecten op Natura 2000-gebieden te mitigeren en zo te voldoen aan de vereisten voor een natuurvergunning.
- De mogelijkheid van extern salderen staat in de praktijk voor veel gebieden onder druk, omdat deze samenhangt met de staat van de Natura 2000-gebieden. Zolang niet kan worden aangetoond dat er voldoende andere maatregelen getroffen zijn om het behoud van de natuur te beschermen tegen overbelasting door stikstof, is extern salderen beperkt of niet mogelijk (het additionaliteitsvereiste). In hoger beroep loopt nog een rechtszaak bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State of dit ook geldt voor toestemmingverlening met extern salderen tussen particulieren.
- Vooral woningbouwprojecten (via het SSRS), agrarische initiatiefnemers en industriële initiatiefnemers maken gebruik van extern salderen om aan de vereisten van een natuurvergunning te kunnen voldoen. Er wordt weinig extern gesaldeerd voor infrastructurele projecten.
- Er kan geen kwantitatieve conclusie worden getrokken over de eventuele toename van depositie op Natura 2000-gebieden door de mogelijkheid van extern salderen. Op basis van de kwalitatieve resultaten wordt verwacht dat deze toename niet optreedt omdat de afroming van 30% volgens de meeste bevoegd gezagen volstaat om het beperkt aantal gevallen waarin latente ruimte in gebruik wordt genomen te compenseren. Op basis van de aangeleverde data en argumentatie is het echter niet aan te tonen dat het gebruik van latente ruimte bij extern salderen inderdaad beperkt is. Deze verwachting kan dus niet met enige zekerheid gestaafd worden.
- Vergunningverlening vanuit het SSRS heeft bijgedragen aan het mogelijk maken van woningbouwprojecten.

Met betrekking tot de neveneffecten van extern salderen, zijn de volgende bevindingen gedaan:

- Witteveen en Bos onderzocht in de 'Tussenbalans extern salderen met veehouderijen' onder andere de neveneffecten van extern salderen met veehouderijen na het wegvallen van het Programma Aanpak Stikstof.[53] De hoofdvraag was of er ongewenste neveneffecten waren, zoals speculatie, leegstand en depositietoename. Uit het onderzoek bleek dat deze neveneffecten niet structureel voorkomen.
- Met betrekking tot bovengenoemde neveneffecten is onze bevinding dat de conclusies uit de Tussenbalans ook nu nog gelden: bovenstaande neveneffecten

[53] Witteveen & Bos (2022): Tussenbalans extern salderen met veehouderijen. [open.overheid.nl]

worden niet waargenomen. Het gaat hier om observaties van de interviewrespondenten. Deze effecten worden niet structureel gemonitord waardoor we geen conclusies kunnen trekken over de omvang van dit effect.

Uit het onderzoek blijkt daarnaast dat veel saldo-ontvangende partijen de perceptie hebben dat zij stikstofruimte kunnen 'overnemen' van saldogevende partijen en bereid zijn daar een vergoeding voor te betalen. In feite betaalt de saldo-ontvangende partij deze vergoeding aan de saldogevende partij voor het geheel of volledig stopzetten van de activiteiten van de saldogever. Doordat de saldo-ontvangende partij bereid is deze vergoeding te betalen, vertonen een aantal (potentiële) saldogevers strategisch gedrag met betrekking tot het (gedeeltelijk) stopzetten van hun activiteiten. Zij kunnen bijvoorbeeld langer doorgaan met hun activiteiten omdat zij verwachten dat zij op een later moment een hogere vergoeding hiervoor krijgen, of gaan – soms via makelaars – in de omgeving op zoek naar de saldogever die de hoogste vergoeding kan voorzien.

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de doeltreffendheid en neveneffecten van extern salderen. We beantwoorden daarbij de volgende vragen:

Doeltreffendheid

- Wat heeft extern salderen verschillende groepen initiatiefnemers opgeleverd, zowel private partijen uit verschillende sectoren als overheden?
- Welke of welk type ontwikkelingen heeft extern salderen met name mogelijk gemaakt en welke of welk type niet en waardoor komt dat?
- In hoeverre is de inzet/het doel van extern salderen, namelijk het mogelijk maken van toestemmingverlening zonder toename van stikstofdepositie, gerealiseerd?

Neveneffecten

- In hoeverre is er sprake van leegstand door de inzet van extern salderen (inclusief verleasen)?
- In hoeverre is er sprake van toename van stikstofdepositie door de inzet van extern salderen (inclusief verleasen)?
- In hoeverre is er sprake van speculatie met stikstofruimte door de inzet van extern salderen (inclusief verleasen)?
- In hoeverre is er sprake van verandering van landgebruik door de inzet van extern salderen (inclusief verleasen)?
- In hoeverre en in welke mate is er sprake van verplaatsing van stikstofruimte van de ene sector naar andere sectoren door de inzet van extern salderen (inclusief verleasen)?
- In hoeverre is er nog sprake van andere neveneffecten door de inzet van extern salderen (inclusief verleasen)?

We maken bij het beantwoorden van deze vragen gebruik van informatie uit de data van overheden en informatie uit de interviews.

8.2 Doeltreffendheid

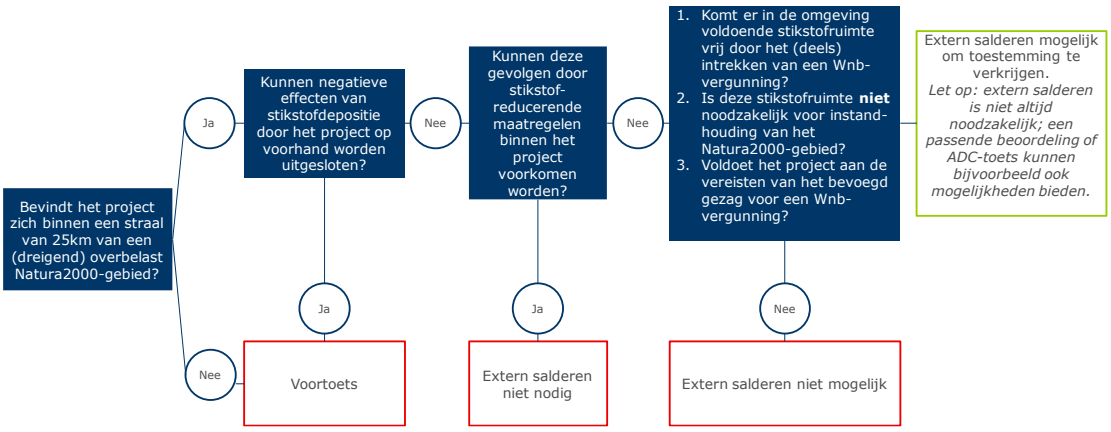
Zoals aangegeven in hoofdstuk 2, is extern salderen geen beleidsinstrument met een bijbehorend beleidsdoel. Extern salderen is dus niet mogelijk gemaakt specifieke economische doelstellingen of natuurdoelstellingen te behalen. Het is een mogelijkheid die de Vogel- en

habitatrichtlijn biedt voor initiatiefnemers om significant negatieve effecten van projecten op Natura 2000-gebieden te mitigeren, om zo te kunnen voldoen aan de vereisten voor een vergunning binnen de Wet natuurbescherming en daarmee hun projecten mogelijk te maken. In hoofdstuk 2 is de werkdoelstelling van extern salderen voor deze evaluatie dan ook als volgt geformuleerd: '*het mogelijk maken van vergunningverlening voor economische en maatschappelijke activiteiten, zonder toename van negatieve effecten op stikstofgevoelige soorten en habitats (onder de Vogel- en Habitatrichtlijn)*' (zie ook paragraaf 2.5).

In deze paragraaf beschrijven we eerst in welke mate extern salderen bijdraagt aan *het mogelijk maken van de vergunningverlening voor economische en maatschappelijke activiteiten* (deel 1 van de doelstelling), en kijken we vervolgens naar het al dan niet optreden van een *toename van negatieve effecten op stikstofgevoelige soorten en habitats* door extern salderen (deel 2 van de doelstelling). Aansluitend voegen we deze onderdelen samen en geven we een conclusie over de doelmatigheid van extern salderen.

8.2.1 Bijdrage van extern salderen aan het mogelijk maken van vergunningverlening voor economische en maatschappelijke activiteiten

Niet alle initiatieven zijn afhankelijk van extern salderen om hun doorgang te vinden (zie Figuur 4). Extern salderen hoeft op grote lijnen alleen ingezet te worden als een initiatief zich in een straal van 25 km om een of meerdere Natura 2000-gebieden bevindt, daar door depositie van stikstof een significant negatief effect op deze gebieden niet uitgesloten kan worden en dit negatieve effect niet op een andere manier (bijvoorbeeld met intern salderen) ongedaan gemaakt kan worden.



Figuur 4: De mogelijkheid en noodzakelijkheid van extern salderen. Let op: over de vraag of de noodzakelijkheid voor instandhouding ook getoetst moet worden bij extern salderen tussen particulieren, loopt nog een zaak in hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (zie ook Box 3 op pagina 36).

Als we inzoomen op de beleidsregels en -afspraken voor de mogelijkheid van extern salderen zoals deze nu bij de verschillende bevoegd gezagen zijn vormgegeven, zien we dat deze het mogelijk maken om met behulp van extern salderen te voldoen aan de vereisten voor een natuurvergunning, waardoor een project kan worden uitgevoerd. We zien hierbij vooral dat woningbouwprojecten gebruik maken van extern salderen met het SSRS als saldogever, en dat agrarische initiatiefnemers onderling stikstofruimte overdragen. Op grote afstand is de industrie de derde groep die stikstofruimte voor een natuurvergunning verkrijgt via extern

salderen (zie ook hoofdstuk 3). Er wordt weinig extern gesaldeerd voor infrastructurele projecten. Verleasen kan in de meeste provincies wel, maar komt weinig voor.

Bij de mogelijkheid voor extern salderen worden door verschillende gesprekspartners twee belemmeringen meerdere malen genoemd:

- De lange doorlooptijden van het vergunningstraject, waardoor voorwaarden tussentijds kunnen wijzigen en aanvragers een nieuwe vergunning moeten indienen. Vergunningverlening vanuit SSRS of andere regionaal opgezette 'doelenbanken' verloopt volgens betrokkenen soepeler, maar is beschikbaar voor een beperkte doelgroep (voornamelijk woningbouw) en er is een beperkte hoeveelheid depositieruimte beschikbaar in een beperkt deel van Nederland. Verschillende provincies zijn bezig met het zelf vullen van een stikstofbank, maar dit is of wordt (nog) niet overal gerealiseerd (zie ook paragraaf 7.4).
- De maximale rekenafstand van 25 kilometer bij het berekenen van de depositiebijdrage van een project en de depositiedaling dankzij de saldogever, waardoor de potentiële beschikbaarheid van saldogevers minder groot is en het moeilijker kan zijn voor saldo-ontvangers om passende stikstofruimte te vinden. Vooral voor projecten die leiden tot depositie op meerdere gebieden, zoals (energie-)infrastructuurprojecten, is dit een uitdaging.

De mogelijkheid van extern salderen hangt echter samen met de staat van de natuur in de Natura 2000-gebieden, de mate waarin stikstof hierbij een knelpunt is en de mate waarin voldoende passende maatregelen voor behoud van de natuur tegen overbelasting door stikstof zijn vastgesteld. Op verschillende plekken in Nederland worden natuurvergunningen (regelmatig succesvol) aangevochten, omdat de staat van de natuur als gevolg van overbelasting van stikstof het niet toe zou laten om ingetrokken stikstofruimte voor een nieuw project in te zetten. Over de vraag of dit additionaliteitsvereiste ook geldt voor extern salderen tussen particulieren, is een hoger beroep ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak bij de Raad van State (zie ook Box 3 op pagina 36). De Raad van State beoordeelt in de rechtszaken die uit aanvechtingen voortkomen of de beroepsgronden gerond zijn in het licht van Europese en Nederlandse regelgeving (zie ook raadvanstate.nl/stikstof). Diverse bevoegd gezagen roepen in de interviews ten behoeve van deze evaluatie daarom op tot een stevigere inzet op bronmaatregelen, zodat extern salderen niet wordt beperkt door het additionaliteitsvereiste. Dit wordt verder versterkt door de publicatie van Natuurdoelanalyses in 2023, die laten zien wat de toestand in de Natura 2000-gebieden is, en of er extra maatregelen nodig zijn.[54] Voor een groot aantal Natura 2000-gebieden geldt dat de staat van de natuur verslechtert of dreigt te verslechteren, waardoor de bevoegd gezagen op zo'n kort mogelijke termijn passende maatregelen moeten treffen. Doordat deze maatregelen (nog) niet getroffen zijn, is in veel van deze gebieden de conclusie dat extern salderen niet of mondjesmaat wordt toegestaan, maar er zijn ook een aantal gebieden waar extern salderen wel mogelijk blijft. Hieruit wordt duidelijk dat de mate waarin extern salderen mogelijk is, en daarmee bijdraagt aan vergunningverlening voor economische en maatschappelijke activiteiten, afhangt van de staat van de natuur, de mate waarin de stikstofbelasting hierbij een knelpunt is en de maatregelen die getroffen worden om de natuur te verbeteren. In veel gebieden blijkt het noodzakelijk om eerst (aanvullende) maatregelen vast te stellen die ervoor te zorgen dat de staat van de natuur verbetert, voordat (eenvoudiger) onderbouwd kan worden dat voldaan wordt aan het additionaliteitsvereiste en extern salderen (weer) breed ingezet kan worden voor het mogelijk maken van economische en maatschappelijke activiteiten. Er loopt in hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak bij de Raad van State

[54] Zie Bij12. Natuurdoelanalyses. [link]

echter nog een zaak waarin ter discussie staat of dit additionaliteitsvereiste ook van toepassing is op toestemmingen met extern salderen tussen particuliere partijen (zie ook Box 3 op pagina 36).

8.2.2 Invloed van extern salderen op negatieve effecten op stikstofgevoelige soorten en habitats

Volgens de beleidsregels en -afspraken voor extern salderen wordt tenminste 30% van de feitelijk gerealiseerde capaciteit van de saldogever afgeroomd voor de emissies gebruikt kunnen worden door de saldo-ontvanger. In de data is uitgevraagd welke emissies er gemoeid zijn bij het extern salderen, en hieruit blijkt dat er bij alle bevoegd gezagen tenminste 30% afgeroomd wordt. Het afroompercentage ligt bij enkele bevoegd gezagen hoger. Tevens maken projecten doorgaans niet van de volledige vrijgekomen ruimte gebruik, omdat zij qua locatie ten opzichte van het Natura 2000-gebied niet op exact dezelfde locatie liggen. Hieruit kan echter niet geconcludeerd worden dat de mogelijkheid van extern salderen niet zorgt voor een feitelijke depositiestijging in Natura 2000-gebieden, vanwege twee redenen:

- De data wordt niet door alle bevoegd gezagen accuraat bijgehouden, waardoor de informatie niet volledig is (zie ook paragraaf 6.4 en 3.2).
- De emissie wordt berekend aan de hand van gerealiseerde capaciteit, en niet aan de hand van de benutte capaciteit (zie ook het rekenvoorbeeld in paragraaf 2.5). Hierdoor is het in principe mogelijk dat er wordt gesaldeerd met stikstofruimte die al langere tijd onbenut is (ofwel latente ruimte). Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is hier een uitzondering op en houdt rekening met de benutte capaciteit. Ook roomt zij waar nodig meer af dan 30% om feitelijke depositiestijgingen te voorkomen.

Een vervolgvraag is daarmee in welke mate dit tweede punt voorkomt. De meeste bevoegd gezagen geven in de gesprekken aan dat zij dit binnen de saldogevers waar zij zicht op hebben weinig zien gebeuren. Zij verwachten dat de enkele keer dat dit wel voorkomt, de toename van depositie op het Natura 2000-gebied wordt gecompenseerd door de afroming in alle andere projecten. Kortom, hoewel op basis van de data geen conclusie kan worden getrokken over de mate waarin extern salderen zorgt voor een eventuele toename van negatieve effecten op stikstofgevoelige soorten en habitats, verwacht men dat deze toename in de praktijk niet optreedt. Dit is vooral gebaseerd op de mate waarin de bevoegd gezagen de betrokkenen kennen, en niet op basis van data. Deze verwachting kent dus een sterke mate van onzekerheid.

8.2.3 Totaalbeeld van de doeltreffendheid van extern salderen

Op basis van bovenstaande onderdelen kan worden gesteld dat:

- De beleidsregels voor extern salderen initiatiefnemers in principe de mogelijkheid bieden om negatieve effecten op Natura 2000-gebieden te mitigeren en zo te voldoen aan de vereisten voor een natuurvergunning;
- Vooral woningbouwprojecten (via het SSRS), agrarische initiatiefnemers en industriele initiatiefnemers maken gebruik van extern salderen om aan de vereisten van een natuurvergunning te kunnen voldoen;
- Er geen kwantitatieve conclusie kan worden getrokken over de eventuele feitelijke depositietoename van significant negatieve effecten op Natura 2000-gebieden door de mogelijkheid van extern salderen;
- De **omstandigheden** (staat van de natuur, mate waarin stikstof hierbij een knelpunt is, achterwege blijven van (de uitvoering van) voldoende passende maatregelen om (dreigende) verslechtering van de natuur te voorkomen, politieke zorgen,

rechtszaken) zorgen er echter voor dat extern salderen in veel gebieden op dit moment niet of beperkt mogelijk is. Dit geldt niet voor de hele evaluatieperiode: vanaf eind 2020 tot eind 2022 is extern salderen, ook met veehouderijen, in de meeste gebieden mogelijk geweest;
- Vergunningverlening vanuit SSRS heeft bijgedragen aan het mogelijk maken van woningbouwprojecten.

8.3 Neveneffecten

Witteveen en Bos onderzocht in de 'Tussenbalans extern salderen met veehouderijen' onder andere de neveneffecten van extern salderen met veehouderijen na het wegvallen van het Programma Aanpak Stikstof.[55] De hoofdvraag was of er ongewenste neveneffecten waren, zoals speculatie, leegstand en depositietoename. Uit het onderzoek blijkt dat deze neveneffecten niet structureel voorkomen. Er is geen aanzienlijke verschuiving van stikstofruimte naar andere sectoren en leegstand blijkt niet aan de orde. Hoewel er bemiddeling plaatsvindt met stikstofruimte van veehouderijen, is er geen sprake van daadwerkelijke speculatie. Wel was er bezorgdheid over stikstofdepositietoename, omdat de afromingsfactor van 30% mogelijk onvoldoende is om de latente ruimte in natuurvergunningen te corrigeren. Het onderzoek kon niet definitief bevestigen of de afroomfactor dit risico volledig afdekt.

Gedurende dit onderzoek is opnieuw aan gesprekspartners gevraagd in welke mate zij neveneffecten zien terugkomen, en welke (positieve of negatieve) effecten zij zien van deze neveneffecten. Onder neveneffecten verstaan we o.a. leegstand, speculatie met stikstofruime, verandering van landgebruik of verplaatsing van stikstofruimte tussen sectoren. Het overgrote deel van de respondenten ervaart nog steeds (vrijwel) geen van de bovengenoemde neveneffecten door extern salderen en kan deze ook niet aantonen. Een zeer beperkt aantal respondenten noemt enkele voorbeelden van leegstand van bedrijven die wachten op een saldo-ontvangende partij voor zij hun vergunning met stikstofruimte laten intrekken. Deze effecten worden echter niet gemonitord, waardoor geen conclusies kunnen worden getrokken over de omvang van dit effect.

Uit een groot deel van de gesprekken blijkt tenslotte dat veel saldo-ontvangende partijen de perceptie hebben dat zij stikstofruimte kunnen 'overnemen' van saldogevende partijen en bereid zijn daar een vergoeding voor te betalen. In feite betaalt de saldo-ontvangende partij deze vergoeding aan de saldogevende partij voor het geheel of volledig stopzetten van de activiteiten van de saldogever. Doordat de saldo-ontvangende partij bereid is deze vergoeding te betalen, vertonen een aantal (potentiële) saldogevers strategisch gedrag met betrekking tot het (gedeeltelijk) stopzetten van hun activiteiten. Zij kunnen bijvoorbeeld langer doorgaan met hun activiteiten omdat zij verwachten dat zij op een later moment een hogere vergoeding hiervoor denken te krijgen, of gaan – soms via makelaars – in de omgeving op zoek naar de saldogever die de hoogste vergoeding kan voorzien.

[55] Witteveen & Bos (2022): Tussenbalans extern salderen met veehouderijen. [open.overheid.nl]

9 Conclusies en overwegingen voor verdere monitoring

Samenvatting

Betreffende de doeltreffendheid en doelmatigheid van extern salderen concluderen wij dat:

- Extern salderen *an sich* doeltreffend is, en in de evaluatieperiode vooral is gebruikt voor woningbouw (via het SSRS), agrarische initiatiefnemers en – in mindere mate – door industriële initiatiefnemers. Er wordt weinig extern gesaldeerd voor infrastructurele projecten.
- De mate waarin extern salderen kan worden ingezet sterk afhangt van de staat van de natuur. Doordat in de natuurdoelanalyses van 2023 op verschillende plekken is geconcludeerd dat verslechtering van de natuur in de Natura 2000-gebieden niet kan worden uitgesloten en nog onvoldoende maatregelen zijn vastgesteld voor behoud van de natuur is extern salderen op die plekken niet of beperkt mogelijk (ca. vanaf 2023). Dit komt omdat lastig kan worden onderbouwd dat de depositiedaling van saldogevers niet nodig is voor de natuur c.q. additioneel is. Er loopt in hoger beroep nog een rechtszaak bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State of dit additionaliteitsvereiste ook van toepassing is op extern salderen tussen particulieren.
- Het moeilijk is om goede conclusies te trekken over (neven)effecten van extern salderen omdat de kwantitatieve informatie beperkt beschikbaar is.
- De doelmatigheid van de beleidsregels voor extern salderen moeilijk te bepalen is; dat wil zeggen: dat het moeilijk is om te bepalen of de 'kosten voor extern salderen' (tijd en middelen die ingezet worden om de beleidsregels vorm te geven, te implementeren en uit te voeren) in verhouding staan tot de opgeleverde resultaten met betrekking tot de opgestelde werkdoelstelling.

Wij hebben de volgende overwegingen voor verdere monitoring naar aanleiding van het onderzoek:

- Verbeter de informatieverzameling over de aanvragen met extern salderen door de bevoegd gezagen.
- Denk na over informatie-uitwisseling over overeenkomsten t.b.v. het verwerven van stikstofruimte door overheidsorganisaties. Spreek af welke informatie wenselijk is om bij te houden, en wie daar verantwoordelijk voor wordt.
- Verzamel structureel informatie over de neveneffecten.

9.1 Conclusie

De hoofdvraag van het onderzoek is: *Hoe doeltreffend en doelmatig is (het beleid voor) het instrument extern salderen in de periode 2019 tot juli 2023 geweest?*

Extern salderen is geen beleidsinstrument dat is ingesteld met een specifiek doel, maar een mogelijkheid om significant negatieve effecten op de staat van een Natura 2000-gebied te mitigeren. Ten behoeve van deze evaluatie is de volgende werkdoelstelling opgesteld: '*het mogelijk maken van vergunningverlening voor economische en maatschappelijke*

activiteiten, zonder toename van negatieve effecten op stikstofgevoelige soorten en habitats (onder de Vogel- en Habitatrichtlijn)'. Hierover doen wij de volgende bevindingen:

- De **beleidsregels** voor extern salderen maken het voor initiatiefnemers mogelijk om bovengenoemde negatieve effecten te mitigeren en daarmee aan de vereisten voor een natuurvergunning te voldoen. Hiermee kunnen economische en maatschappelijke activiteiten worden vormgegeven.
- De **omstandigheden** (staat van de natuur, politiek, rechtszaken) zorgen er echter voor dat extern salderen in veel gebieden op dit moment niet of beperkt mogelijk is. Dit geldt niet voor de hele evaluatieperiode: vanaf eind 2020 tot eind 2022 is extern salderen, ook met veehouderijen, in de meeste gebieden mogelijk geweest. Vooral woningbouwprojecten, agrarische initiatieven en (in mindere mate) industriële initiatieven hebben hier gebruik van gemaakt. Met name de vaak slechte resultaten van de Natuurdoelanalyses hebben ervoor gezorgd dat dit vanaf ca. begin 2023 steeds meer beperkt werd. Er loopt op dit moment in hoger beroep nog een rechtszaak bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over de vraag of het additionaliteitsvereiste, dat aan deze beperking ten grondslag ligt, ook van toepassing is op extern salderen tussen private partijen. Zie voor een toelichting hierop Box 3 op pagina 36.
- Hoewel er geen robuuste kwantitatieve conclusie kan worden getrokken over de **toename van negatieve effecten op stikstofgevoelige soorten en habitats**, wordt op basis van de kwalitatieve resultaten verwacht dat deze toename niet optreedt.

Op basis van voorgaande kunnen wij concluderen dat '*het instrument extern salderen*' *an sich* een doeltreffend instrument is, maar dat de mate waarin het daadwerkelijk ingezet kan worden om '*economische en maatschappelijke activiteiten mogelijk te maken*' sterk afhangt van de staat van de natuur, en de mate van vaststelling en uitvoering van andere passende maatregelen ten behoeve van de stikstofgevoelige natuur. Daarnaast is het volgens sommige respondenten de verwachting dat extern salderen zorgt voor een afname van negatieve effecten op stikstofgevoelige habitats, al is meer structurele en complete data nodig om hier een robuuste conclusie over te kunnen formuleren.

De doelmatigheid betreft een afweging tussen de doeltreffendheid en de kosten die er tegenover staan. Wij zien dat het instrument *an sich* doeltreffend is. Qua kosten is het de vraag wat er toe wordt gerekend (en bij wie). Wij zien dat er in ieder geval sprake is van substantiële administratieve lasten bij zowel de initiatiefnemers als de bevoegd gezagen. Bovendien dienen initiatiefnemers vaak een financiële vergoeding te betalen aan de saldogever voor het laten wijzigen of beëindigen van de activiteit waardoor de in te zetten stikstofruimte vrijkomt. Wij kunnen echter door alle complexiteiten geen eenduidig oordeel vellen over de doelmatigheid van extern salderen.

9.2 Overwegingen voor verdere monitoring

Naar aanleiding van het onderzoek hebben wij nog de volgende overwegingen voor verdere monitoring:

- **Verbeter de informatieverzameling over de aanvragen met extern salderen:** extern salderen is een onderwerp dat politiek en maatschappelijk onder een vergrootglas ligt. Bij aanvang van de inzet van extern salderen als mitigerende maatregel zijn afspraken gemaakt over het monitoren, in het bijzonder over het monitoren van de neveneffecten. Echter, wij merkten gedurende het onderzoek dat het daadwerkelijke monitoren beperkt tot niet plaatsvindt. Hierdoor is kan er niet eenvoudig inzicht worden geboden in de inzet van extern salderen binnen aanvragen voor natuurvergunningen, de neveneffecten, de uitwisseling van NOx en NH3 en de

rol van overheidsorganisaties binnen extern salderen. Voor een groot deel heeft dit te maken met de aard van het extern salderen. Er wordt geen aanvraag gedaan voor extern salderen maar voor een natuurvergunning met een activiteit. Bij het aanvragen van de natuurvergunning hoeft niet per definitie gebruik gemaakt te worden van extern salderen. Wij zagen dit ook terug doordat sommige 'aanvragen met extern salderen' al gedaan werden voordat extern salderen werd ingezet als mitigerende maatregel. Verder speelt mee dat bevoegd gezagen ook meerdere rollen in het proces kennen. In sommige gevallen zijn ze ook degenen die een vergunning moeten intrekken en wordt die informatie in hetzelfde overzicht als de aanvragen bijgehouden. Voor het verbeteren van de informatieverzameling geldt dat met de bevoegd gezagen gekeken moet worden hoe dit proces verbeterd kan worden, rekening houdend met de voorgaande factoren en het feit dat er al eerder afspraken zijn gemaakt. Belangrijk is dat op voorhand duidelijk wordt welke informatiebehoefte er is, en hier dusdanig zorgvuldig afspraken over worden gemaakt dat er geen continue wijzigingen plaatsvinden. Houd daarbij ook de capaciteit bij de bevoegd gezagen in het oog. De dataverzameling tijdens ons onderzoek verliep vooral door een gebrek aan capaciteit bij de bevoegde gezagen moeizaam. Daarbij speelde mee dat er bij sommige bevoegd gezagen nog (veel) oude lopende aanvragen voor een natuurvergunning waren.

- **Denk na over informatie-uitwisseling over overeenkomsten t.b.v. het verwerven van stikstofruimte door overheidsorganisaties:** tijdens het onderzoek merkten wij dat een goed overzicht van de overeenkomsten voor het verwerven van stikstofruimte door overheidsorganisaties ontbrak. Een belangrijke oorzaak hiervoor is dat het gaat om een grote diversiteit (o.a. gemeente, provincies, ministeries, waterschappen, overheidsdeelnemingen) en hoeveelheid (alleen al 342 gemeenten in 2023) aan organisaties waar geen overzicht met contactpersonen voor beschikbaar was. Bovendien wordt de informatie binnen elke organisatie ook niet centraal bijgehouden. Als wordt gevonden dat dit wenselijke informatie is dan moet op iedere bestuurslaag en bij iedere andere organisatie (zoals staatsdeelnemingen) worden afgesproken dat deze informatie wordt vastgelegd, inclusief de manier waarop en door wie. Wij willen opmerken dat er ook een samenhang zit met de aanvragen met extern salderen. De overheidsorganisaties die de verworven stikstofruimte inzetten bij extern salderen zouden ook in dat data-overzicht terug moeten komen (al wordt er na het afsluiten van een overeenkomst niet altijd een aanvraag met extern salderen gedaan).
- **Verzamel structureel informatie over de neveneffecten:** voor het onderzoek hebben wij gekeken in welke mate neveneffecten (bijvoorbeeld leegstand) zich voordoen bij het extern salderen. Tijdens het onderzoek bleek dat over de neveneffecten informatie niet structureel wordt bijgehouden. De uitspraken die wij er nu over doen zijn daarom gebaseerd op de ervaringen van bevoegd gezagen en andere betrokkenen. Tegelijkertijd is het de vraag in hoeverre zij nu een daadwerkelijk zicht hebben op het voorkomen van de neveneffecten. Ons lijkt het wenselijk om ook over de neveneffecten op structurele wijze informatie te verzamelen. Dit kan eventueel gekoppeld worden aan het verbeteren van de informatieverzameling t.b.v. de aanvragen met extern salderen.

Bijlage 1. Technische introductie van de relatie tussen stikstof en de natuur

De atmosfeer om ons heen bestaat voor 78% bestaat uit stikstofgas (N2). De term "stikstofproblematiek" heeft echter betrekking op een ander aspect van stikstof: stikstofverbindingen zoals ammoniak (NH3) en stikstofoxiden (NOx). Deze stikstofverbindingen kunnen variëren van gasvormig tot deeltjes (aerosolen) in de atmosfeer, en kunnen ook oplossen in bodem- en grondwaterlagen. Stikstof is van essentieel belang voor het leven op aarde, omdat het een bouwsteen vormt voor eiwitten. In de natuur wordt stikstof via een complexe cyclus in verschillende vormen aangetroffen en circuleert het tussen organismen, de atmosfeer en de bodem. Deze circulatie, bekend als de stikstofkringloop, omvat een grote verscheidenheid aan stikstofverbindingen en vindt plaats door processen binnen organismen, de atmosfeer en de bodem.

De mens oefent op diverse manieren invloed uit op de hoeveelheid stikstof in het milieu. De meeste van deze invloeden resulteren in stikstofemissies. De voornaamste bronnen van deze emissies zijn als volgt:

1. Emissie van organische stikstof: De veehouderij draagt in grote mate bij aan de emissie van organische stikstof. Het houden van vee leidt tot de productie van mest, die micro-organismen in de bodem afbreken tot ammonium (NH4+). Dit ammonium kan rechtstreeks in oppervlaktewater uitspoelen, of het kan omgezet worden in ammoniakgas (NH3). Dit type emissie is sterk verbonden met de veehouderij.

2. Emissie van stikstofoxiden (NOx): Stikstofoxiden, ook bekend als NOx, ontstaan uit verbrandingsprocessen en atmosferische reacties. Hoewel bliksem in de natuurlijke omgeving een bron van stikstofoxiden is, hebben menselijke activiteiten tal van extra bronnen geïntroduceerd. Deze omvatten verkeer, met verbrandingsmotoren, en industriële processen waarbij verbranding optreedt.

Belangrijk om op te merken is dat natuurlijke processen leiden tot onderlinge omzetting van deze verschillende stikstofvormen. Dit betekent bijvoorbeeld dat de uitstoot van organische stikstof ook kan leiden tot een toename van stikstofoxiden als gevolg van deze conversieprocessen.

De surplus aan stikstof heeft diverse gevolgen voor het milieu, zowel in de atmosfeer als in de bodem. In de atmosfeer draait het vooral om een verslechtering van de luchtkwaliteit. Door reacties tussen stikstofoxiden en andere gassen ontstaat ozon, wat leidt tot smogvorming. Daarnaast ontstaat er door de reactie tussen ammoniak en andere stoffen in de lucht ook secundair fijnstof.[56]

Stikstof kan eveneens bijdragen aan de vorming van zure regen. Hoewel dit een aandachtspunt is in Nederland, ligt de huidige discussie voornamelijk op de gevolgen van stikstofdepositie in de bodem. Deze depositie van stikstof kan optreden in natuurlijke

[56] Zie: https://www.infomil.nl/onderwerpen/landbouw/gezondheid/handreiking/gezondheidseffecten/welke-stoffen-zorgen/ammoniak/

gebieden. Dit proces bestaat uit meerdere stappen: ten eerste is er de emissie, gevolgd door transport en uiteindelijk depositie in natuurgebieden. Het transport kan op diverse wijzen plaatsvinden, zoals wanneer stikstofoxiden met de wind worden meegedragen en na chemische reacties in de atmosfeer neerslaan. Dit is sterk afhankelijk van variabelen zoals windrichting en atmosferische condities. Een alternatieve transportroute is via oppervlaktewater, waarbij bijvoorbeeld ammonium na bemesting in aangrenzende weilanden terechtkomt.

Stikstofdepositie heeft meerdere gevolgen voor het milieu, die in drie categorieën kunnen worden onderverdeeld, hoewel ze doorgaans gelijktijdig optreden. Stikstofdepositie heeft drie hoofdeffecten. Het eerste effect is directe toxiciteit, waarbij verwezen wordt naar het schadelijke effect van een overschot aan stikstof op kwetsbare plantensoorten. Als er te veel stikstof in de lucht of bodem aanwezig is, kan dit leiden tot het afsterven van bepaalde planten. De concentratie van stikstof die schadelijk is, verschilt per plantensoort. Over het algemeen zijn planten gevoeliger voor een specifiek type stikstof genaamd "gereduceerd stikstof" (ammoniak en opgelost ammoniak in regenwater, NHx) dan voor "geoxideerd stikstof" (stikstofoxiden en opgeloste stikstofoxiden in regenwater, NOy). Dit overschot aan stikstof verstoort de normale groei- en levensprocessen van de planten, wat uiteindelijk hun overleving kan bedreigen. Het tweede effect is verzuring. Verzuring kan de beschikbaarheid van bepaalde voedingsstoffen voor planten beïnvloeden en het bodemleven verstoren. Sommige plantensoorten kunnen beter omgaan met deze verhoogde zuurgraad dan andere, wat kan leiden tot verschuivingen in de samenstelling van plantengemeenschappen. Dit kan uiteindelijk invloed hebben op de biodiversiteit en het evenwicht van het ecosysteem. Het derde effect is vermesting. Hierbij verhoogt extra stikstof voedingsstoffen in de grond, wat leidt tot groei van nitrofiele (stikstofminnende) planten zoals brandnetels en bramenstruiken in Nederland.

Nederland en de Europese Unie (EU) hebben beleid ontwikkeld met betrekking tot stikstof vanwege de schadelijke effecten van overmatige stikstofdepositie op het milieu, specifiek op natuurgebieden. De gevolgen van te veel stikstof in natuurgebieden zijn significant en hebben verschillende ongunstige resultaten. Ten eerste leidt het tot veranderingen in de vegetatie, waarbij sommige plantensoorten floreren dankzij hogere stikstofniveaus. Dit leidt tot een verschuiving in de soortensamenstelling, wat uiteindelijk de biodiversiteit kan verminderen. Sommige planten profiteren meer van deze verhoogde stikstofniveaus dan andere, wat kan resulteren in de dominantie van enkele soorten ten koste van andere. Deze verschuiving in vegetatie kan ook concurrentie tussen plantensoorten veroorzaken, wat kan resulteren in een afname van de biodiversiteit. Inheemse soorten die mogelijk minder goed bestand zijn tegen hogere stikstofniveaus, kunnen worden verdrongen door invasieve soorten die profiteren van de overvloedige stikstof. Deze negatieve effecten bedreigen de Natura 2000-gebieden, een Europees netwerk van beschermde natuurgebieden dat tot doel heeft de biodiversiteit te behouden en te beschermen. Om deze reden hebben Nederland en de EU-beleid ontwikkeld om de uitstoot en neerslag van stikstofverbindingen te verminderen. Dit omvat onder andere het reguleren van emissies van stikstofoxiden en ammoniak, het bevorderen van duurzame landbouwpraktijken en het actief herstellen van aangetaste natuurgebieden.

Met het stikstofbeleid willen Nederland en de EU de biodiversiteit behouden, de ecologische balans herstellen en de Natura 2000-gebieden beschermen tegen de schadelijke gevolgen van te veel stikstofdepositie.

Bijlage 2. Overzicht ontwikkelingen omtrent stikstofbeleid

In deze bijlage geven we een overzicht van de ontwikkelingen in en om het stikstofbeleid in de periode vanaf 2015. Een overzicht van de ontwikkelingen is te vinden in Figuur 5.

2015-2019

Op 1 juli 2015 werd het PAS ingevoerd[57]. In dit programma konden activiteiten met beperkte stikstofneerslag onder bepaalde voorwaarden doorgang vinden, omdat er (latere) stikstof reducerende maatregelen tegenover stonden De meeste van deze activiteiten konden worden toegestaan door middel van een melding (tussen 0,05 en 1 mol) of een vergunning/toestemmingsbesluit (vanaf 1 mol/ha/ja) onder de Wet natuurbescherming[58]. Op 29 mei 2019 oordeelde de Raad van State dat het verlenen van toestemming voorafgaand aan toekomstige positieve gevolgen van de maatregelen niet mag. Ook het feit dat effecten van bepaalde maatregelen niet vaststonden op het moment van de passende beoordeling werd onjuist verklaard. Het PAS bleek in strijd was met de Europese natuurwetgeving en mocht daarom niet langer kon worden gebruikt voor vergunningverlening. Dit resulteerde in een bestuurlijk besluit tot stopzetting van de vergunningverlening.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) heeft Adviescollege Remkes de opdracht gegeven om advies te verstrekken over de aanpak van de stikstofproblematiek in Nederland. In reactie op deze opdracht heeft het Adviescollege een korte termijn advies gepresenteerd genaamd: 'Niet alles kan'.[59] Het kabinet reageert op het adviesrapport 'Niet alles kan' door maatregelen te nemen die gericht zijn op het verminderen van de uitstoot en neerslag van stikstof, het herstellen van de natuur en het bevorderen van een betere vergunningverlening. De oorsprong van stikstofdepositie varieert sterk per regio, waardoor maatwerk noodzakelijk is. Slimme en doelgerichte maatregelen zijn vereist om hiermee om te gaan. De gebiedsgerichte aanpak wordt gezien als geschikte aanpak om deze op maat gemaakte benadering effectief te implementeren[60].

Op 4 oktober 2019 maakte de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit in een Kamerbrief bekend onder welke voorwaarden intern en extern salderen mogelijk zouden worden gemaakt.[61] Op 7 en 8 oktober stelden de provincies beleidsregels vast met betrekking tot intern en extern salderen, die op 11 oktober gepubliceerd werden. De provincies zijn uiteindelijk allemaal individueel verantwoordelijk voor het daadwerkelijk opstellen en invoeren van beleidsregels die toegespitst zijn op de eigen context. Daarbij werd uitgegaan van vergunde en feitelijk gerealiseerde capaciteit, inclusief een generiek afromingspercentage van 30%. In de dagen die volgden, organiseerden boeren door het hele land demonstraties bij provinciehuizen om te protesteren tegen het beleid. Ze uitten veelvuldig hun onvrede over het feit dat de 'stikstofrechten' door de overheid werden afgenomen en dat er geen perspectief was voor de landbouwsector. Daarnaast voelden ze zich onvoldoende betrokken bij de voorbereiding van het beleid. Deze protesten leidden in sommige provincies zelfs tot intrekking of opschorting van de beleidsregels met betrekking tot de agrarische sector. Op

[57] Bij12. Ontwikkeling stikstofdossier. [www.bij12.nl]

[58] Wet natuurbescherming. [wetten.overheid.nl]

[59] Adviescollege Stikstofproblematiek: 'Niet alles kan' [www.rijksoverheid.nl]

[60] Kamerbrief 4 oktober 2019: over aanpak stikstofproblematiek. [www.rijksoverheid.nl].

[61] Kamerstukken II 2019/20, 32670, nr. 167.

17 oktober 2019 vond bestuurlijk overleg plaats tussen het Rijk en het ministerie van LNV ten gevolge van de demonstraties. Op 4 december werden herziene beleidsregels over intern en extern salderen vastgesteld door alle 12 provincies, met een voorbehoud van instemming van de provincie Fryslân. Ruim een half jaar na het einde van het PAS kon vergunningverlening voor activiteiten met stikstofdepositie weer op gang komen, behalve voor definitieve vergunningen op basis van extern salderen met bedrijven die dier- en fosfaatrechten bezaten, in afwachting van voorgenomen wetgeving over het innemen van die rechten bij private transacties.

Op 4 december 2019 verstuurt de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit een Kamerbrief waarin afspraken met de provincies zijn vastgelegd met betrekking tot het toestemming geven voor stikstof gerelateerde maatregelen.[62] Deze afspraken hebben betrekking op zowel intern als extern salderen. Kort daarna op 10 december 2019 worden de beleidsregels voor in- en extern salderen (m.u.v. agrarische bedrijven) van kracht. Initiatiefnemers, zoals boeren en bedrijven, weten nu onder welke voorwaarden ze een project kunnen starten dat stikstofneerslag veroorzaakt.

Op 19 december presenteert Adviescollege Stikstofproblematiek 'Beweiden en bemesten'.[63] De essentie van het advies is dat er doorgaans geen individueel vergunningstraject nodig is voor beweiden en bemesten, omdat er doorgaans geen sprake is van negatieve effecten sinds de referentiedatum Het kabinet geeft aan ernaar te streven om weiden en bemesten niet onderhevig te maken aan een vergunningsplicht.

2020

Begin 2020 bleek dat de (mest)wet- en regelgeving toch niet zou worden aangepast. De aanvankelijke reden voor de uitzondering in de beleidsregels om extern salderen met veehouderijen nog niet open te stellen was daardoor feitelijk vervallen. Samen met de juridische kwetsbaarheid van de uitzondering, zette dit druk om de uitzondering uit de beleidsregels te schrappen, waardoor extern salderen met veehouderijen volledig mogelijk zou worden.[64]

De AERIUS-calculator wordt sinds 2015 gebruikt ter ondersteuning van de toestemmingverlening in het kader van de Wet Natuurbescherming. Het RIVM heeft in januari 2020 de AERIUS Calculator 2019A uitgebracht.[65] Met deze update kunnen initiatiefnemers, adviesbureaus en overheden de stikstofuitstoot en -neerslag van projecten en mitigerende maatregelen op Natura 2000-gebieden berekenen. De update omvat een uitgebreider toepassingsbereik, waardoor het mogelijk is om de invloed van gebouwen en uittreedsnelheid mee te nemen in de berekening.

Op 7 februari 2020 maakt het kabinet bekend nieuwe stappen te zetten om de stikstofproblematiek aan te pakken met maatregelen voor alle sectoren, inclusief landbouw[66]. Boeren krijgen steun voor innovatie, verduurzaming van stallen, en omschakeling naar kringlooplandbouw. Er komt financiële steun voor veehouderijen die vrijwillig willen stoppen. Ook wordt er gefaciliteerd bij extensivering rondom Natura 2000-gebieden en is er steun voor de sanering van varkenshouderijen.

---

[62] Kamerbrief 4 december 2019: Nadere afspraken met provincies over beleidsregels. [open.overheid.nl]

[63] Kamerbrief 19 december 2019: Bemesten en beweiden 2020. [www.rijksoverheid.nl]

[64] Kamerstukken II 2019/20, 35334, nr. 44

[65] Nieuwsbericht Aanpak Stikstof (14 januari 2020). AERIUS Calculator 2019A beschikbaar. [www.onslevendlandschap.nl]

[66] Kamerbrief 7 februari 2020: Maatregelen landbouw en verdere impuls gebiedsgerichte aanpak. [www.onslevendlandschap.nl]

De Adviescommissie 'Meten en Berekenen' brengt in maart haar eerste advies uit[67]. Dit rapport beoordeelt of de methodes die worden gebruikt om stikstofneerslag te bepalen voldoende wetenschappelijk onderbouwd zijn voor het stikstofbeleid van zowel het Rijk als de provincies. Een van de belangrijkste conclusies van het adviescollege is dat de gebruikte data, methoden en modellen van de onderzoekers als voldoende tot goed worden beoordeeld. De huidige wetenschappelijke aanpak voor het meten en berekenen van stikstofneerslag is dus geschikt voor het beleid.

Het kabinet lanceert op 24 april 2020 een omvattende stikstofaanpak die zowel de natuur versterkt als ruimte biedt voor economische activiteiten[68]. De provincies fungeren als gebiedsregisseurs en werken samen met het Rijk om aanvullende maatregelen te treffen[69]. Het investeringspakket dat tot 2030 wordt uitgerold door de overheid richt zich op het herstel van de natuur en het verminderen van stikstofneerslag. Bovendien heeft het kabinet een streefwaarde vastgesteld: tegen 2030 zal de helft van alle oppervlakte in Natura 2000-gebieden geen last meer hebben van overmatige stikstofneerslag.[70]

Het afsluitende advies getiteld 'Niet alles kan overal' van het Adviescollege Remkes wordt op 8 juni gepresenteerd en bouwt voort op de voorafgaande rapporten.[71] De voornaamste conclusie uit dit rapport is dat er beperkingen moeten worden ingevoerd met betrekking tot activiteiten die stikstofuitstoot veroorzaken, om de stikstofproblematiek aan te pakken. Dit houdt in dat niet alle activiteiten overal kunnen plaatsvinden zonder rekening te houden met de impact op de stikstofdepositie in kwetsbare gebieden. Het rapport benadrukt de noodzaak om zorgvuldige afwegingen te maken en maatregelen te nemen om de schadelijke effecten van stikstof op het milieu te verminderen en de natuur te beschermen.

Op 22 september 2020 publiceerde Bij12 de 'Handreiking intern en extern salderen'.[72] Deze handreiking heeft als doel om inzichtelijk te maken hoe toestemming kan worden verleend voor activiteiten die mogelijk extra stikstofdepositie veroorzaken op Natura 2000-gebieden met gevoelige habitats of leefgebieden van soorten, door middel van intern en extern salderen.

2021-2022

Vanaf 1 juli 2021 wordt de Wet stikstofreductie en natuurverbetering van kracht. Deze wet introduceert drie specifieke doelstellingen voor stikstofreductie: tegen 2025 moet 40% van de oppervlakte stikstofgevoelige habitat onder de kritische depositiewaarde. Dit percentage stijgt naar 50% in 2030 en naar 74% in 2035. Binnen het kader van deze wet wordt beoogd voormalige melders onder het Programma Aanpak Stikstof (PAS) en partijen die initiatieven willen ontplooien, gelegaliseerd. Het Besluit stikstofreductie en natuurverbetering werkt de details van de wet verder uit. Hierbij is een uitzondering opgenomen in de vorm van een bouwvrijstelling, die geldt voor bouw-, aanleg- en sloopactiviteiten. Het is echter belangrijk

---

[67] Adviescollege Meten en Berekenen 5 maart 2020: 'Niet uit de lucht gegrepen'. [www.onslevendlandschap.nl]

[68] Kamerbrief 24 april 2020: voorgang stikstofproblematiek: structurele aanpak. [www.rijksoverheid.nl]

[69] IPO (2020): Gebiedsgerichte Aanpak Stikstof. https://www.ipo.nl/media/hwfcm1t3/casui-stiek-gebiedsgrichte-aanpak-stikstof-2020-12-09.pdf

[70] Kamerbrief 24 april 2020. Voortgang stikstofproblematiek: structurele aanpak. Voortgang stikstofproblematiek: structurele aanpak [www.tweedekamer.nl]

[71] Adviescollege Remkes (8 juni 2020). Niet alles kan overal. [www.rijksoverheid.nl]

[72] Bij12 (22 september 2020): Handreiking intern en extern salderen. [www.bij12.nl]

om op te merken dat deze vrijstelling niet van toepassing is op de latere gebruiksfase van gebouwen en wegen.

Het rapport van Witteveen en Bos 'Tussenbalans extern salderen met veehouderijen' richtte zich op de neveneffecten van extern salderen met veehouderijen na het wegvallen van het Programma Aanpak Stikstof.[73] De hoofdvraag was of er ongewenste neveneffecten waren, zoals speculatie, leegstand en depositietoename. Uit het onderzoek blijkt dat deze neveneffecten niet structureel voorkomen. Er is geen aanzienlijke verschuiving van stikstofruimte naar andere sectoren en leegstand blijkt niet aan de orde. Hoewel er bemiddeling plaatsvindt met stikstofruimte van veehouderijen, is er geen sprake van daadwerkelijke speculatie. Wel is er bezorgdheid over stikstofdepositietoename, omdat de afromingsfactor van 30% mogelijk onvoldoende is om de feitelijke depositiestijging te compenseren. Het onderzoek kan niet definitief bevestigen of de afroomfactor deze benutting volledig afdekt.

De kamerbrief over de voortgang van de integrale aanpak landelijk gebied en opvolging van de Porthos uitspraak RvS benadrukt het belang van extern salderen in het kader van stikstofreductie.[74] De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft aangegeven dat de vrijstelling voor bouwprojecten onvoldoende zekerheid biedt over het voorkomen van negatieve effecten op de natuur. Het verminderen van de druk op de natuur is essentieel om ruimte te creëren voor nieuwe activiteiten. Het kabinet stelt voorwaarden voor extern salderen om het gebruik van latente ruimte te voorkomen. Informatie-uitwisseling tussen Rijk en provincies is belangrijk om elkaar niet te verrassen. Er is een register van stikstofbanken door de provincies opgezet om stikstofruimte te registreren en te kunnen toewijzen voor toestemmingverlening. In de microdepositiebank kan vrijvallende ruimte na extern salderen geregistreerd worden met het oog op initiatieven met lage depositiewaarden. Het kabinet zal samen met provincies werken aan verdere aanpassingen van de beleidsregels voor extern salderen om nieuwe ontwikkelingen in goede banen te leiden.

In de kamerbrief van 14 december 2022 wordt een verdere invulling van het nationaal programma landelijk gebied door provincies beschreven.[75] Hierin wordt gesteld dat het kabinet inzet op meer regie op extern salderen, bijvoorbeeld door alle vrijkomende en vrijvallende ruimte bij extern salderen te registreren en interbestuurlijke afspraken over extern salderen aan te scherpen. Het kabinet geeft aan ook te werken aan het met voorrang sturen op gebruik van emissieruimte en werkt aan het recht van eerste koop van agrarische grond, in het kader van de gebiedsprogramma's, om sturing mogelijk te maken in het landelijk gebied.

2023

Het kabinet neemt verdere maatregelen om de stikstof- en broeikasgasuitstoot te verminderen en de kwetsbare natuur te herstellen. Hierbij wordt prioriteit gegeven aan bedrijven met de hoogste uitstoot. In een brief aan de Tweede Kamer wordt de geplande aanpak van piekbelasters (de industrie en mobiliteitssector) verder toegelicht.[76] Zo stuurt het kabinet op een sterke reductie van stikstof (NOx) in de industrie, en een klimaatneutrale mobiliteitssector in 2050. Daarnaast wordt er meer duidelijkheid gegeven over de stikstofdoelen voor andere sectoren, zoals landbouw en de bouw. Met betrekking tot de emissies uit de bouw is

[73] Witteveen & Bos (2022): Tussenbalans extern salderen met veehouderijen. [open.overheid.nl]

[74] Kamerbrief 15 november 2022: voortgang integrale aanpak landelijk gebied en opvolging Porthos-uitspraak RvS. [www.rijksoverheid.nl]

[75] Kamerbrief 14 december 2022: invulling Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) door provincies. [www.rijksoverheid.nl]

[76] Kamerbrief 10 februari 2023: Voortgang integrale aanpak landelijk gebied, waaronder het NPLG. [open.overheid.nl]

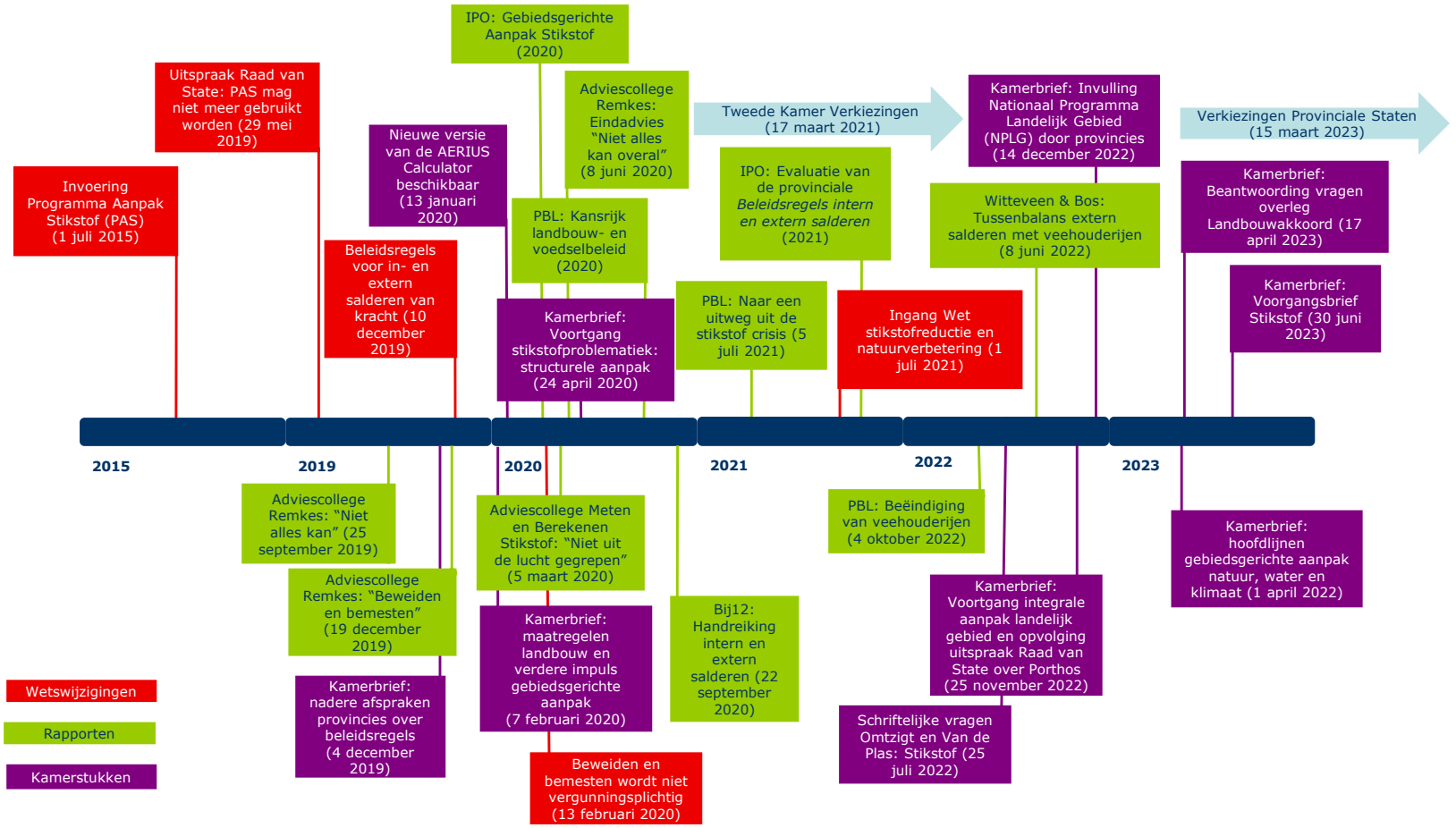
als doelstelling vastgesteld dat er een reductie van 60% stikstofuitstoot moet zijn ten opzichte van 2018.

Na het Landbouwakkoord overleg, hebben de ministers van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en voor Natuur en Stikstof gereageerd op de ontwikkeling van de discussie rondom extern salderen.[77] Ze benadrukken dat extern salderen slechts een van de beperkte opties is voor het mogelijk maken van nieuwe ontwikkelingen, en zetten in op de voorwaarden voor extern salderen en zo de ingebruikname van latente ruimte verder te beperken.

Wanneer een project minder stikstofuitstoot en -depositie veroorzaakt dan toegestaan volgens de natuurvergunning, ontstaat er ongebruikte capaciteit. Deze onbenutte capaciteit in een natuurvergunning wordt aangeduid als latente ruimte.[78] Wanneer deze latente ruimte wordt benut en dus niet langer latent blijft, resulteert dit in extra stikstofuitstoot en -depositie. Het doel is om het risico voor Natura 2000-gebieden te minimaliseren en meer duidelijkheid te bieden aan zowel initiatiefnemers als bevoegde instanties.

[77] Kamervragen 17 april 2023: Antwoorden op Kamervragen over de voortgang gebiedsprogramma's en overleg Landbouwakkoord. [www.rijksoverheid.nl]

[78] Kamerstuk 34682 nr. 108



Figuur 5: Tijdlijn van de ontwikkelingen in en om het stikstofbeleid in relatie met extern salderen in de periode 2015-2023

Contact:
Dialogic innovatie & interactie
Hooghiemstraplein 33-36
3514 AX Utrecht
Tel. +31 (0)30 215 05 80
www.dialogic.nl