

Aan:  
de voorzitter en leden van  
Provinciale Staten van Drenthe

Assen, 4 december 2019  
Ons kenmerk 49/5.1/2019002685  
Behandeld door de heer G.H. Arkema (0592) 36 54 36  
Onderwerp: Beleidsregels stikstof op basis van toestemmingsverlening Wet natuurbe-  
scherming  
Status: Ter informatie

Geachte voorzitter/leden,

Provincies en Rijk zijn het eens over eenduidige beleidsregels voor de vergunningver-  
lening en stikstofaanpak vanuit de Wet natuurbescherming. Deze moeten nog worden  
bekrachtigd door ons en de andere colleges van Gedeputeerde Staten van de provin-  
cies. Naar verwachting gebeurt dat op 10 december 2019, waarna de regels gepubli-  
ceerd worden.

Met deze brief informeren wij u over de contouren van de nieuwe beleidsregels voor  
vergunningverlening en stikstofaanpak. Ter informatie sturen wij u hierbij ook de van-  
daag verschenen Kamerbrief. Voor 6 december 2019 staat een extra vergadering van  
uw commissie Omgevingsbeleid gepland om u te informeren over de beleidsregels.  
Wij zijn u erkentelijk voor de flexibiliteit om op deze korte termijn een extra bijeen-  
komst van de commissie in te gelasten.

#### *Wat vooraf ging*

Nederland zat na de uitspraak van de Raad van State op 29 mei 2019 over het Pro-  
gramma Aanpak Stikstof deels op slot. Op 4 oktober 2019 heeft het Rijk voorwaarden  
gesteld voor het op gang brengen van de vergunningverlening. Op 8 oktober 2019  
hebben de twaalf provincies in de rol van bevoegd gezag voor de Wet natuurbescher-  
ming beleidsregels vastgesteld om de vergunningverlening weer op gang te brengen.  
Gebleken is dat de provinciale beleidsregels op onderdelen verschilden met de defini-  
tie die het Rijk hanteerde. Ook bleek de koppeling met dier- en fosfaatrechten – een  
verantwoordelijkheid van het Rijk - voor verwarring te zorgen. Rijk en provincies heb-  
ben vervolgens gezamenlijk geconstateerd dat deze situatie onwenselijk is. Op 14 ok-  
tober 2019 hebben wij besloten tot intrekking van de beleidsregels.



Het is nu van belang dat de beleidsregels:

- in lijn zijn met het beleid van de minister c.q. geen regels bovenop de landelijke regels bevatten;
- eenduidig zijn met beleidsregels van de overige provincies: de overheid spreekt met één mond;
- juridisch houdbaar zijn;
- zijn afgestemd met de belangengroeperingen uit de Drentse samenleving.

Provincies en Rijk zijn het gezamenlijk eens over eenduidige beleidsregels in- en extern salderen. Er zit geen 'licht' meer tussen de beleidsregels en de nationale stikstofaankpak, zoals deze is geformuleerd door minister Schouten op 4 oktober 2019 (zie ook de Kamerbrief van de minister van 4 december 2019). Drenthe legt dus geen extra regels op nationaal beleid, conform ons Coalitieakkoord.

Daarnaast zijn de beleidsregels voor de twaalf Nederlandse provincies gelijk. De beleidsregels zijn naar aanleiding van vanuit alle provincies aangeleverde casussen kritisch getoetst, waarmee de uitvoerbaarheid van de beleidsregels is verbeterd. Tevens heeft er bestuurlijk overleg plaatsgevonden over de beleidsregels en de gehele stikstofaankpak met landbouw-, bouw- en natuursectorpartijen. Zo is voor vaststelling van de beleidsregels, volgens gemaakte afspraak, gezorgd voor communicatie met belangengroeperingen.

#### *Contouren nieuwe beleidsregels*

Door het opstellen van houdbare beleidsregels wordt het mogelijk om de vergunningverlening vanuit de Wet natuurbescherming weer op gang te brengen binnen Drenthe. Wij benadrukken daarbij dat bedrijven die hun bedrijfsvoering voortzetten zonder wijziging of vernieuwing van hun bedrijf waarvoor een nieuwe natuurvergunning nodig is, de mogelijkheid behouden om de volledig vergunde activiteit uit te voeren.

Bedrijven die wel een vergunning nodig hebben, bijvoorbeeld om uit te breiden, hebben twee opties om ervoor te zorgen dat de neerslag van stikstof niet toeneemt: intern salderen en extern salderen. Bij intern salderen maakt een bedrijf stikstofruimte vrij binnen het eigen project of op de eigen locatie. Bij extern salderen neemt een bedrijf stikstofruimte over van een ander bedrijf dat geheel of gedeeltelijk stopt.

Bij intern salderen nemen wij de 'feitelijk gerealiseerde capaciteit' als uitgangspunt. Dat betekent dat initiatiefnemers de vergunde stikstofruimte van stallen of productiehallen die daadwerkelijk zijn gebouwd, kunnen inzetten voor nieuwe ontwikkelingen. Als een ondernemer minder gerealiseerd heeft dan in de vergunning staat, wordt het verschil in ruimte tussen vergunning en realisatie ingenomen bij een wijziging van de bedrijfsvoering. Wanneer een bedrijf echter aantoonbare stappen heeft gezet of investeringen heeft gedaan om deze ruimte te vullen, zijn er mogelijkheden om daarvan af te wijken. Dat geldt ook voor bedrijven die innovatieve stikstofemissiereducerende technieken toepassen en projecten die noodzakelijk zijn voor de realisatie van doelen in een Natura 2000-gebied en voor projecten van algemeen belang of voor de nationale veiligheid.

Bij extern salderen is stikstofdaling het uitgangspunt. Hierbij hebben Kabinet en provincies afgesproken hetzelfde uitgangspunt te hanteren: de 'feitelijk gerealiseerde capaciteit'. Die ruimte mag een bedrijf dat stopt met zijn activiteiten (saldogever) overdragen aan een bedrijf dat stikstofruimte nodig heeft (saldonemer). De saldopemer

mag 70% van de overgedragen stikstofruimte benutten; de overige 30% komt ter beschikking van de natuur, samen met de niet-gerealiseerde capaciteit in de vergunning.

In gebiedsprocessen moet de komende tijd duidelijk worden op welke wijze daling van stikstofdepositie in natuurgebieden exact vorm gaat krijgen. In sommige gevallen zal – beargumenteerd en onder strikte voorwaarden – een afwijkend percentage gehanteerd moeten worden om tot voldoende daling van stikstofdepositie te komen. Dit kan zowel omhoog als – wanneer de omstandigheden dat toelaten – omlaag afwijken.

Bij intern en extern salderen is in de nieuwe provinciale beleidsregels de koppeling met dier- en/of fosfaatrechten losgelaten. Dit is een verantwoordelijkheid van het Rijk. Het Kabinet besluit over het innemen van dier- en/of fosfaatrechten bij extern salderen en streeft ernaar dit op 1 februari 2020 afgerond te hebben. Tot die tijd is extern salderen met veehouderijen nog niet mogelijk. Provincies en Rijk vinden het niet wenselijk dat er met schaarse stikstofruimte wordt gespeculeerd. Afspraak is dat er instrumentarium ontwikkeld wordt om dit te voorkomen.

#### *Vervolg*

Nu er op 29 november 2019 door de provincies en het Kabinet is besloten dat er overeenstemming is over de contouren van de nieuwe beleidsregels, zullen de nieuwe beleidsregels op 10 december 2019 door ons worden vastgesteld. Hierover zullen wij via diverse kanalen communiceren. Ook zorgen wij voor informatiemomenten voor gemeenten, waterschappen en de Regionale Uitvoeringsdienst Drenthe. Tevens kan dan de Drentse natuurvergunningverlening weer worden voortgezet.

Rijk en provincies zijn het erover eens dat er bronmaatregelen nodig zijn om de stikstofdepositie te laten dalen en de juridische houdbaarheid te borgen. Hier worden de komende tijd nadere afspraken over gemaakt. Voor ons betekent dit dat met name ingezet wordt op totstandkoming van de gebiedsaanpak stikstof. Conform goede Drentse traditie betrekken wij daar de maatschappelijke partners weer bij. De eerste gesprekken worden gevoerd.

In de eerste maanden van 2020 willen wij u nader informeren over de contouren van onze gebiedsaanpak.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Drenthe,



, voorzitter



, secretaris

Bijlagen:

1. Kamerbrief Stikstof van 4 december 2019
2. Presentatie IPO



Ministerie van Landbouw,  
Natuur en Voedselkwaliteit

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer  
der Staten-Generaal  
Binnenhof 4  
2513 AA DEN HAAG

**Directoraat-generaal Natuur,  
Visserij en Landelijk gebied**

**Bezoekadres**  
Bezuidenhoutseweg 73  
2594 AC Den Haag

**Postadres**  
Postbus 20401  
2500 EK Den Haag

**Overheidsidentificatienr**  
00000001858272854000

T 070 379 8911 (algemeen)  
F 070 378 6100 (algemeen)  
[www.rijksoverheid.nl/Inv](http://www.rijksoverheid.nl/Inv)

**Ons kenmerk**  
DGNVLG / 19293347

Datum 4 december 2019  
Betreft Nadere afspraken met provincies over beleidsregels

Geachte Voorzitter,

Hierbij informeer ik u over de afspraken die ik heb gemaakt met de provincies over de beleidsregels in verband met de toestemmingverlening in relatie tot de stikstofaanpak. In deze brief licht ik de gemaakte afspraken toe. Deze afspraken zijn onder voorbehoud van instemming van de Colleges van Gedeputeerde Staten. Medio december zal ik u via een bredere kamerbrief informeren over de stikstofaanpak. Dan ga ik onder meer in op natuurherstelmaatregelen, een mogelijke drempelwaarde en de gebiedsgerichte aanpak.

*Beleidsregels intern & extern salderen*

De beleidsregels hebben betrekking op intern en extern salderen. Bij intern salderen vermindert een bedrijf de stikstofemissie binnen het eigen project of op de eigen locatie om een nieuwe vergunning mogelijk te maken. Bij extern salderen neemt een bedrijf de ruimte om stikstofemissie uit te stoten over van een ander bedrijf dat geheel of gedeeltelijk stopt.

Met deze nieuwe beleidsregels is voor initiatiefnemers, bijvoorbeeld boeren en bedrijven die een project willen wijzigen of een nieuw project willen starten waar stikstof bij vrijkomt, duidelijk onder welke voorwaarden het mogelijk is om dat op basis van salderen te doen.

Hierbij wil ik vooraf benadrukken dat bedrijven die hun bedrijfsvoering voortzetten zonder wijziging of vernieuwing van hun bedrijf waarvoor een nieuwe natuurvergunning nodig is, de mogelijkheid behouden om de volledig vergunde activiteit uit te voeren; de beleidsregels zijn hier niet op van toepassing. De herziene set van beleidsregels is tot stand gekomen door het uitgebreid onderzoeken van praktijkcasussen. Ook zijn diverse gesprekken gevoerd door het Rijk en de provincies met de verschillende sectoren. Daarnaast zijn ze juridisch getoetst.

*Intern salderen*

Het Rijk en de provincies nemen de 'feitelijk gerealiseerde capaciteit' als uitgangspunt voor intern salderen. Dat betekent dat initiatiefnemers de vergunde stikstofruimte van bijvoorbeeld stallen of productiehallen die daadwerkelijk zijn gebouwd en die in gebruik zijn genomen, kunnen inzetten voor nieuwe ontwikkelingen. Als een ondernemer minder gerealiseerd heeft dan in de

vergunning staat, dan wordt het verschil in ruimte tussen vergunning en gerealiseerde capaciteit ingenomen. Dit geldt enkel bij een wijziging van de bedrijfsvoering waar een nieuwe vergunning voor nodig is.

Hiervan kan worden afgeweken als een bedrijf de capaciteit nog niet feitelijk heeft gerealiseerd, maar wel aantoonbare stappen daartoe heeft gezet of daarvoor onomkeerbare significante investeringsverplichtingen is aangegaan. Dat geldt ook voor bedrijven die innovatieve stikstofemissiereducerende technieken toegepast hebben en voor projecten die noodzakelijk zijn voor de realisatie van doelen in een Natura 2000-gebied of projecten van algemeen belang of voor de nationale veiligheid, zoals dijk aanleg. In deze situaties is de complete vergunde stikstofemissie beschikbaar voor intern salderen.

#### *Extern salderen*

Bij extern salderen is stikstofdaling het uitgangspunt. Daarom geldt het principe dat de saldonemer 70% van de van een saldogever overgenomen stikstofemissie mag benutten; de overige 30% komt ter beschikking van de natuur. Daarnaast hebben en de provincies afgesproken hetzelfde uitgangspunt voor extern salderen te hanteren als bij intern salderen: de 'feitelijk gerealiseerde capaciteit'. Dit betekent dat ook de niet-gerealiseerde capaciteit in de vergunning ter beschikking komt van de natuur.

In gebiedsprocessen moet de komende tijd duidelijk worden op welke wijze daling van stikstofdepositie in natuurgebieden exact vorm gaat krijgen. In sommige gevallen kan – beargumenteerd en onder strikte voorwaarden – een afwijkend percentage gehanteerd worden om tot voldoende daling van stikstofdepositie te komen. Dit kan zowel omhoog als omlaag afwijken.

#### *Koppeling met dier- en fosfaatrechten losgelaten*

In de nieuwe provinciale beleidsregels is de koppeling met dier- en/of fosfaatrechten losgelaten. Dit is een verantwoordelijkheid van het Rijk. Het kabinet besluit binnenkort over het innemen van dier- en/of fosfaatrechten in relatie tot extern salderen en streeft ernaar dit op 1 februari 2020 afgerond te hebben. Tot die tijd is extern salderen met veehouderijen nog niet mogelijk. Het Rijk en de provincies vinden het niet wenselijk dat er met schaarse stikstofruimte wordt gespeculeerd. Afspraak is dat er een instrumentarium ontwikkeld wordt om dit te voorkomen.

#### *Belang van bronmaatregelen*

Het Rijk en de provincies zijn het erover eens dat er bronmaatregelen nodig zijn om de stikstofdepositie te laten dalen en de juridische houdbaarheid te borgen. Hier worden de komende tijd nadere afspraken over gemaakt.

#### *Tot slot*

Direct na vaststelling van de beleidsregels door de Colleges van Gedeputeerde Staten worden de nieuwe beleidsregels gepubliceerd en daarmee van kracht.

# Beleidsregels intern en extern salderen

**Samenvatting van de voorgenomen besluiten  
(besluitvorming voorzien in de GS-en medio december 2019)**



**Interprovinciaal Overleg**  
van, voor en door provincies

# Inhoudsopgave

- 1) Wat is er gebeurd in aanloop naar nieuwe besluitvorming?**
- 2) Toelichting op overeenstemming 29 november 2019**
- 3) De voorstellen op een rij**



# Terugblik

**Medio oktober 2019**

Beleidsregel intern en extern salderen provincies

**Verschillen**

Beleidsbrief minister Schouten aan Tweede Kamer, 4-10-2019

**Bestuurlijk overleg:**

- Nationaal en provinciaal beleid eenduidig maken
- Juridisch houdbaar beleid
- Inspelen op reële vragen en pijnpunten van sectoren

*In de tussentijd is de vergunningverlening opgestart in provincies met van kracht zijnde beleidsregels.*

# Wat is er gebeurd in aanloop naar nieuwe besluitvorming: juridische houdbaarheid (1)

- **Onderbouwing van juridische houdbaarheid is nagegaan en waar nodig aangescherpt.**
- **Reactie: Door de uitspraak van de Raad van State is er een complexe afweging nodig tussen bestaande rechten en de noodzaak tot stikstofdaling. Dit vergt scherpe politieke keuzes.**
- **Rijk en provincies hebben dit juridisch nader onderzocht en hierbij ook gekeken naar casuïstiek.**

# Wat is er gebeurd in aanloop naar nieuwe besluitvorming: gesprekken sectoren (2)

## Gesprekken respectievelijk minister Schouten en provinciebestuurders met sectorvertegenwoordigers (landelijk en provinciaal)

Belangrijke vragen en punten die naar voren kwamen:

- **Kan vergunde stikstofruimte ook vervallen als ik mijn bedrijf op basis van de vergunning voortzet?** Het antwoord is 'nee'. Alleen als een nieuwe natuurvergunning nodig is – bij wijziging of uitbreiding – kan dit gebeuren. Zonder wijziging of uitbreiding kan de volledige vergunning worden benut.
- **Het beleid is niet eenduidig, want het uitgangspunt van de minister bij extern salderen verschilt van het uitgangspunt dat de provincies hanteren.** Dit punt wekte terecht verwarring en was een belangrijk punt van overleg in de afgelopen periode, om in de nieuwe beleidsregels op te lossen.

# Wat is er gebeurd in aanloop naar nieuwe besluitvorming: gesprekken sectoren (3)

## Gesprekken respectievelijk minister Schouten en provinciebestuurders met sectorvertegenwoordigers (landelijk en provinciaal)

Belangrijke vragen en punten die naar voren kwamen:

- **Waarom leggen de provincies een koppeling met dier- en fosfaatrechten, terwijl de minister hierover gaat?** Geconstateerd is dat de koppeling kan vervallen.
- **Worden bestaande stallen getoetst aan de jongste strengste eisen van het Besluit emissiearme huisvesting?** Het antwoord is 'nee'. Bestaande stallen moeten wel worden getoetst aan het Beh, maar volgens de eisen die voor de betreffende stal gelden, gekoppeld aan de realisatieperiode van de stal.

# Wat is er gebeurd in aanloop naar nieuwe besluitvorming: gesprekken sectoren (4)

## Gesprekken respectievelijk minister Schouten en provinciebestuurders met sectorvertegenwoordigers (landelijk en provinciaal)

Belangrijke vragen en punten die naar voren kwamen:

- **De beleidsregels belemmeren innovatie, want als ik een verdergaande stikstofemissie reducerende techniek wil toepassen dan in mijn vergunning staat, dan word ik gestraft doordat bij wijziging van de vergunning mijn niet-gerealiseerde capaciteit verloren gaat.** Dit punt is ook bij het toetsen van praktijkcasussen aan de beleidsregels naar voren gekomen. Onderkend is dat hier een oplossing voor moet komen in de nieuwe beleidsregels.

# Wat is er gebeurd in aanloop naar nieuwe besluitvorming: casuïstiek bekijken (5)

Uitvoering van 'botsproeven': circa 30 praktijkcasussen getoetst aan de beleidsregels

Voornaamste conclusies intern salderen:

- **Loslaten dier- en fosfaatrechten trekt casussen vlot**, is juridisch sterker omdat bestaande rechten niet worden aangetast en vergemakkelijkt de uitvoering. Terwijl er geen toename van stikstofdepositie is vergeleken met de vergunde referentiesituatie.
- **Toelichting Besluit emissiearme huisvesting moet beter**: verduidelijken dat bestaande stallen niet worden getoetst aan de jongste strengste eisen van het Beh, maar aan de eisen die gelden voor de realisatieperiode van bestaande stallen.
- **Innovatie kan worden belemmerd**, omdat een bedrijfswijziging tot verlies van vergunde maar niet-gerealiseerde capaciteit leidt. Aanpassing van de beleidsregels om innovatie niet te belemmeren is nodig.

# Wat is er gebeurd in aanloop naar nieuwe besluitvorming: casuïstiek bekijken (6)

**Uitvoering van 'botsproeven': circa 30 praktijkcasussen getoetst aan de beleidsregels**

## **Voornaamste conclusies extern salderen:**

- **Extern salderen leidt in zijn algemeenheid tot stikstofdaling**, doordat 30% van de stikstofemissie van de saldogever niet beschikbaar is om mee te salderen. Plaatselijk is toename niet uitgesloten als extern wordt gesaldeerd met thans (vrijwel) lege stallen. Naar aanleiding van de gebiedsgerichte aanpak kan het percentage wijzigen.
- **Extern salderen biedt perspectief**. Extern salderen met bijvoorbeeld een melkveebedrijf met 100 koeien levert al een zinvolle emissieruimte op voor industriële, infrastructurele of agrarische projecten. Beoogde inwerkingtreding 1 februari 2020.

## **Algemene conclusie**

- Voor zover op basis van deze casussen voorzienbaar, wordt hervatting van vergunningverlening en economische activiteit op een juridisch houdbare en uitvoerbare manier mogelijk, zonder toename c.q. met een algemene afname van depositie.

# Overeenstemming 29 november 2019

Op 29 november bereikten het kabinet en het IPO overeenstemming op hoofdlijnen over een houdbare vergunningverlening en eenduidigheid in regelgeving (zie: [gezamenlijk uitgegeven verklaring](#))

## Balans vinden:

Stikstofdeling / Juridisch  
houdbare vergunningen



Perspectief voor bedrijven /  
Economische ontwikkeling mogelijk maken



# Overeenstemming 29 november 2019

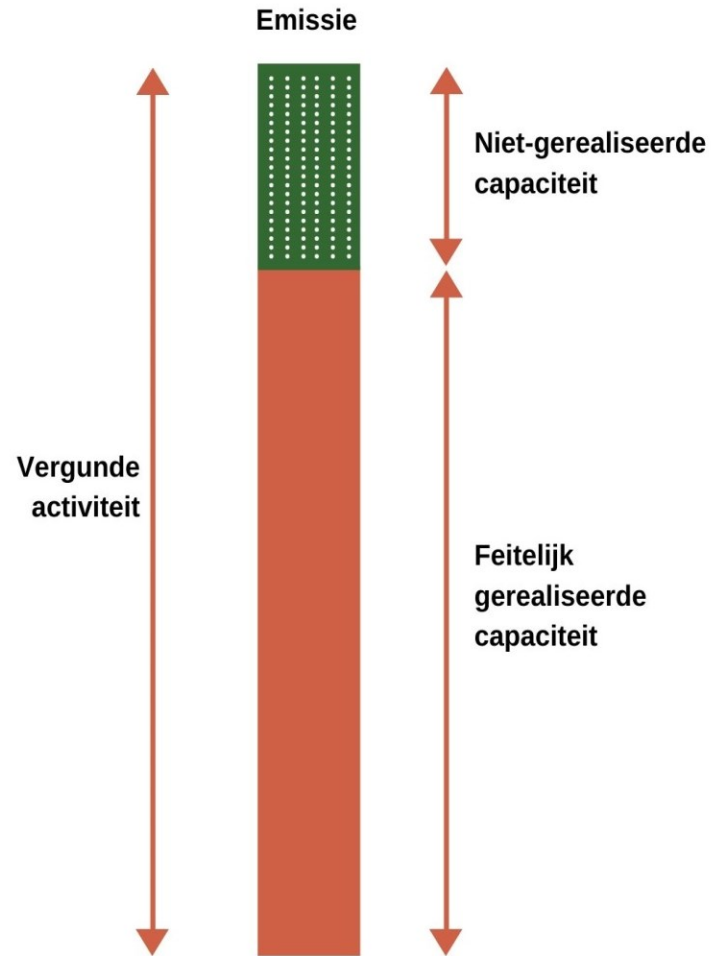
## Hoofdpunten overeenstemming:

- **Indien de natuurvergunning niet gewijzigd of vernieuwd wordt, kan deze volledig worden benut**
- **Nieuwe vergunningen zijn mogelijk met behulp van intern en extern salderen**
  - Intern salderen = stikstofemissie vrijmaken binnen het eigen project of de eigen locatie
  - Extern salderen = stikstofemissie overnemen van bedrijven die geheel of gedeeltelijk stoppen
- **Uitgangspunt: de feitelijk gerealiseerde capaciteit (= de stal / productiehal), voor zowel intern als extern salderen**
- **Bronmaatregelen nodig om juridische houdbaarheid te verstevigen**

# 1) Geen wijziging of vernieuwing?

**Indien de natuurvergunning niet gewijzigd of vernieuwd wordt, kan deze volledig worden benut.**

## 2) Uitgangspunt intern en extern salderen



**De feitelijk gerealiseerde capaciteit is beschikbaar voor intern en extern salderen.**

**De niet-gerealiseerde capaciteit kan niet worden gebruikt om mee te salderen.**

**Bij intern salderen zijn er echter verschillende situaties waarin de volledige vergunde activiteit beschikbaar is voor intern salderen (zie volgende dia).**

# 3) Voorgenomen besluit intern salderen

- **Varkens-, pluimvee-, fosfaat- en CO<sub>2</sub>-rechten zijn niet langer onderdeel van de beleidsregels**
- **Bestaande stallen toetsen aan het Besluit emissiearme huisvesting, volgens de eisen die van toepassing zijn op de realisatieperiode van die stallen.**
- **Situaties waarin de complete vergunde stikstofruimte beschikbaar is voor intern salderen (i.p.v. de feitelijk gerealiseerde capaciteit):**
  - Nog niet feitelijk gerealiseerd, maar wel aantoonbaar stappen gezet
  - Nog niet begonnen met realisatie, maar wel onomkeerbare significante investeringsverplichtingen aangegaan
  - Toepassing van een innovatieve verdergaande stikstofemissie reducerende techniek
  - Project noodzakelijk voor de realisatie van doelen in een Natura 2000-gebied
  - Projecten van algemeen belang of voor de nationale veiligheid, zoals dijk aanleg

## 4) Voorgenomen besluit extern salderen

- **Bij extern salderen draagt een bedrijf dat stopt (saldogever) de stikstofemissie van de gestaakte activiteiten over aan het ontvangend bedrijf (saldonemer). De saldonemer mag 70% benutten voor nieuwe activiteiten; 30% komt ten goede aan de natuur.**
- **In gebiedsprocessen kunnen beargumenteerd afwijkende percentages worden gehanteerd om tot voldoende daling van stikstofdepositie te komen.**
- **Het kabinet zal later een besluit nemen over de productierechten bij extern salderen. Tot die tijd is extern salderen met veehouderijen niet mogelijk.**

# Vaststelling en inwerkingtreding

- Vaststelling: 9 en 10 december 2019 door de colleges van GS
- Publicatie: 12 december 2019
- Inwerkingtreding en informatie op website BIJ12: 13 december 2019



**Interprovinciaal Overleg**  
van, voor en door provincies