

Handreiking salderen



Bestemd voor BG en initiatiefnemers
versie november 2025

Colofon

<i>Versiebeheer/wijzigingshistorie</i>				
<i>Versie</i>	<i>Status</i>	<i>Datum</i>	<i>Beschrijving</i>	<i>Auteur</i>
0	Vastgesteld	2020	Handreiking intern en extern salderen	BIJ12
1	Vastgesteld	2026	Handreiking salderen	BIJ12

Deze handreiking heeft enkel als toepassingsbereik Omgevingsvergunning Natura 2000-activiteit, onderdeel stikstof, waarbij het college van Gedeputeerde Staten van de provincie bevoegd gezag is. Naast stikstof kan er een vergunningplicht zijn voor overige effecten zoals trillingen, grondwateronttrekkingen, geluid, versnippering of licht. Dit document is een hulpmiddel. Aan dit document kunnen geen rechten worden ontleend, actuele wetgeving en jurisprudentie zijn leidend.

Inhoudsopgave

Inleiding	4
Aanleiding.....	4
Doelgroep en bereik.....	4
Afbakening – stikstof versus andere mogelijke negatieve effecten	4
Verschillenden vormen van vergunnen	5
Leeswijzer	5
1 Vaststellen van de vergunningplicht	6
1.1 Situaties waarin er geen (nieuwe) vergunningplicht geldt	6
1.2 Eén-en-hetzelfde project.....	6
1.3 Vaststellen beoogde situatie - standaardonderdelen	7
1.4 Een stikstofdepositieberekening uitvoeren	8
1.5 Stikstofdepositie op buitenlandse Natura 2000-gebieden.....	10
1.6 Vervolgstep bepalen	11
2 Bepalen algemene aandachtspunten bij vergunningaanvraag	13
2.1 Additionaliteitsvereiste.....	13
2.2 Beleidsregel salderen.....	14
2.2.1 Afroming van voor extern salderen in te zetten saldo	14
2.2.2 Aanvullende reductie-eis bij mitigatie.....	15
2.2.3 Niet inzetten van ruimte die vrijkomt bij stikstofreducerende regelingen.....	15
2.2.4 Niet inzetten van ruimte die niet legaal inzetbaar zou zijn.....	15
2.2.5 Voorkomen van dubbele inzet van salderingsruimte	15
2.2.6 Bewijsstukken	16
2.3 Overige aandachtspunten uit de jurisprudentie	17
2.3.1 Onzekerheid bij emissiefactoren voor stalemissies	17
2.3.2 Salderen met bemeste percelen.....	17
2.4 Voorbereiden van een vergunningaanvraag	17
2.5 Vervolgstep bepalen	18
3 De referentiesituatie bepalen	19
3.1 Referentiesituatie bij een natuurtoestemming	19
3.2 Referentiesituatie bij milieutoestemming.....	20
3.2.1 Milieutoestemming van voor de referentiedatum.....	20
3.2.2 Milieutoestemming met minder gevolgen	20
3.2.3 Omvang van de referentie	20
Onderdelen identificeren.....	20
Feitelijk aanwezige onderdelen	21
Feitelijk gerealiseerde onderdelen	21
Structureel niet meer in gebruik	21
3.2.4 Onderdeel opnieuw in gebruik nemen zonder natuurtoestemming.....	23
3.3 Referentiesituatie op basis van algemene regels	24
3.4 Vervolgstep bepalen	25
4 Intern salderen.....	26
4.1 Relevante voorwaarden.....	26
4.2 Aandachtspunten bij het indienen van een aanvraag	26
4.2.1 Uitvoeren van de depositieberekening	26
4.3 Vervolgstep bepalen	27
5 Extern salderen	28
5.1 Relevante voorwaarden.....	28
5.2 Aandachtspunten bij het indienen van een aanvraag	29
5.2.1 Vaststellen van de referentiesituatie van de saldogever	29
5.2.2 Uitvoeren van de depositieberekening	29
5.2.3 Borging van de depositiedaling	29
5.3 Vervolgstep bepalen	29
6 Verleasen	31
6.1 Relevante voorwaarden.....	31
6.2 Aandachtspunten bij het indienen van een aanvraag	31

6.2.1	Vaststellen van de referentiesituatie van de saldogever	31
6.2.2	Uitvoeren van de depositieberekening	31
6.2.3	Borging van de depositiedaling	31
6.3	Vervolgstap bepalen	32
Bijlage 1 Begrippenlijst		34
Bijlage 2 Voorbeelden referentiesituatie hoofdstuk 3		38

Inleiding

Deze handreiking is bedoeld om op een rij te zetten hoe via salderen toestemming verleend kan worden voor activiteiten die tot stikstofdepositie kunnen leiden op Natura 2000-gebieden die stikstofgevoelige habitats of stikstofgevoelige leefgebieden van soorten bevatten. In deze inleiding wordt achtereenvolgens ingegaan op a) de aanleiding voor het opstellen van dit document, b) de doelgroep van deze handreiking en het bereik ervan, c) een nadere afbakening van wat er in de handreiking aan de orde komt en d) een leeswijzer met daarin een nadere uiteenzetting van de werking van het stappenplan.

Aanleiding

Na de PAS-uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in 2019¹ was er veel onduidelijkheid over de mogelijkheden om nog vergunningen te verlenen. Intern en extern salderen waren nog wel mogelijk. Ontwikkelingen in de jurisprudentie sindsdien hebben dit moeilijker gemaakt. Daarbij maakt met name het additionaliteitsvereiste extern salderen ingewikkeld.² Sinds 18 december 2024³ is bovendien duidelijk dat ook voor intern salderen een vergunningplicht geldt, inclusief additionaliteitstoetsing. Door al deze ontwikkelingen is er behoefte aan een handreiking om duidelijkheid te scheppen over de mogelijkheden en voorwaarden voor vergunningverlening.

Doelgroep en bereik

In de hieronder uitgewerkte stappen staat een nog te ondernemen activiteit die mogelijk stikstofdepositie veroorzaakt centraal. Initiatiefnemers kunnen met het doorlopen van de stappen bepalen of, en zo ja op welke manier en onder welke voorwaarden, er toestemming moet worden aangevraagd om de activiteit in kwestie daadwerkelijk te kunnen ontplooiën. Daarnaast is de handreiking ook een hulpmiddel voor het bevoegd gezag in het contact met initiatiefnemers.

Deze handreiking heeft betrekking op salderen. Eerst wordt gekeken of er mogelijk sprake is van relevante stikstofdepositie en dus een vergunningplicht (stap 1). Er wordt gekeken met welke algemene aandachtspunten rekening moet worden gehouden (stap 2) en – wanneer een effect niet kan worden uitgesloten – wat de referentiesituatie is (stap 3). Vervolgens worden de mogelijkheden voor intern (stap 4) en extern (stap 5) salderen verkend om tot toestemmingverlening te komen. Verleasen (stap 6) is apart uitgewerkt als een vorm van tijdelijk extern salderen.

Als intern en extern salderen geen uitkomst bieden, kan gekeken worden of er andere mitigerende maatregelen getroffen kunnen worden (zoals het treffen van aanvullende herstelmaatregelen), of dat het doorlopen van een ADC-toets een mogelijke vervolgstap is. Deze twee laatstgenoemde stappen komen in deze handreiking niet aan bod. Voor de ADC-toets is een aparte [handreiking](#) opgesteld.

Afbakening – stikstof versus andere mogelijke negatieve effecten

In deze handreiking staat de beoordeling van de effecten van stikstofdepositie (voortkomend uit de emissies van ammoniak (NH₃) en stikstofoxiden (NO_x)) centraal. Alle andere mogelijke drukfactoren, zoals onder andere geluid, licht en trillingen blijven buiten beschouwing. Een initiatiefnemer dient in gedachten te houden

¹ [ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603](#) (PAS-uitspraak).

² [ABRvS 24 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2627](#) (GOL-uitspraak).

³ [ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923](#) (18 december-uitspraak).

dat toestemming op het onderdeel stikstofdepositie niet betekent dat de activiteit zonder meer doorgang kan vinden. Er kan sprake zijn van een noodzakelijk aanvullende toetsing op andere mogelijke effecten op een Natura 2000-gebied op grond van de Omgevingswet onderdeel natuur.

Verschillenden vormen van vergunnen

Als hoofdregel geldt dat voor een activiteit die kan leiden tot verslechtering van de kwaliteit van habitats of tot significante verstoring van soorten van een Natura 2000-gebied, een vergunning nodig is op grond van artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder e van de Omgevingswet. Als een significant negatief effect op een Natura 2000-gebied niet op voorhand kan worden uitgesloten (zoals wordt beoordeeld in de [voortoets](#)), moet degene die die activiteit wil uitvoeren een passende beoordeling maken als bedoeld in artikel 16.53c Ow, voordat toestemming kan worden verleend. Wanneer uit de passende beoordeling niet kan worden geconcludeerd dat geen aantasting van het Natura 2000-gebied zal plaatsvinden, kan daarvoor alleen toestemming worden verleend via een ADC-toets. Hierbij moet worden aangetoond dat er sprake is van een project dat een dwingende reden van groot openbaar belang dient en waarvoor geen voor de natuur minder schadelijke alternatieven voorhanden zijn. De schade aan de natuur moet tevens tijdig worden gecompenseerd.

Bij een enkelvoudige omgevingsvergunning waarbij alleen de Natura 2000-activiteit wordt aangevraagd is meestal de provincie het bevoegd gezag, tenzij er sprake is van een activiteit van nationaal belang zoals opgenomen in artikel 4.12 van het Omgevingsbesluit. Als een meervoudige omgevingsvergunning wordt aangevraagd waarbij de Natura 2000-activiteit één van de activiteiten is, dan wordt de vergunning in de regel bij de gemeente aangevraagd. De gemeente zal vervolgens aan de provincie (of aan de minister als die bevoegd gezag is) om advies en instemming (voorheen: de verklaring van geen bedenkingen) vragen voor die activiteit. Sinds 1 januari 2024 controleert de gemeente niet langer of ook een vergunning voor een Natura 2000-activiteit nodig is (voorheen: de aanhaakverplichting). Die verantwoordelijkheid ligt bij de initiatiefnemer zelf.

Leeswijzer

In het vervolg van de handreiking wordt een aantal stappen aangeduid, waarbij indien nodig begonnen zal worden met een definitie en/ of nadere afbakening van begrippen in de stap in kwestie. Vervolgens wordt uitgewerkt hoe de betreffende stap doorlopen moet worden. Er zal zoveel mogelijk gebruik worden gemaakt van al dan niet fictieve voorbeelden en er zal worden verwezen naar bovengenoemde uitgangspunten en relevante jurisprudentie.

De stappen zijn:

1. Vaststellen van de vergunningplicht
2. Vaststellen van de algemene aandachtspunten voor een vergunningaanvraag
3. Referentiesituatie bepalen
4. Intern salderen
5. Extern salderen en/of
6. Verleasen (tijdelijke vorm van extern salderen)

De handreiking sluit af met de volgende bijlagen:

- a) Begrippenlijst
- b) Voorbeelden referentiesituatie hoofdstuk 3

1 Vaststellen van de vergunningplicht

De eerste stap is dat een initiatiefnemer vaststelt of hij een vergunning nodig heeft. Eerst zal worden aangegeven in welke gevallen bij voorbaat al vaststaat dat dit niet het geval is (in paragraaf 1.1). Als de activiteit in kwestie daar niet onder valt, dient de initiatiefnemer via een berekening in kaart te brengen of zijn activiteit stikstofdepositie veroorzaakt om vervolgens te beoordelen of die mogelijk een negatief effect heeft op een stikstofgevoelig Natura 2000-gebied (zie paragraaf 1.4). Hierbij wordt ook het rekeninstrumentarium geïntroduceerd. Dit hoofdstuk sluit af met het bepalen van de vervolgstap (paragraaf 1.6). Let op, voor PAS melders, interimmers, of andere knelgevallen kan het verstandig zijn contact op te nemen met het bevoegd gezag.

1.1 Situaties waarin er geen (nieuwe) vergunningplicht geldt

Er zijn situaties waarbij er op voorhand (dus zonder depositieberekening of toetsing) geen (nieuwe) vergunning nodig is voor stikstofemissie:

1. Er is sprake van een project waarvoor naar nationaal recht toestemming is verleend voor de Europese referentiedatum⁴, en dat sindsdien ongewijzigd wordt voorgezet (bestaande rechten).⁵
2. Er is een natuurvergunning verleend en de nieuwe activiteiten kunnen conform de huidige vergunning worden uitgevoerd.
3. Een activiteit wordt uitgevoerd waarbij geen stikstofemissie (NH₃, NO_x) plaatsvindt en daarmee ook geen verkeersaantrekkende werking heeft.
4. Er is sprake van één-en-hetzelfde project (zie paragraaf 1.2).
5. Activiteiten die benodigd zijn voor het beheer van het Natura 2000-gebied.

In alle andere gevallen waarbij stikstofdepositie kan optreden, moet eerst een berekening worden gemaakt (zie paragraaf 1.4). Als daaruit blijkt dat er geen depositie plaatsvindt op stikstofgevoelige Natura 2000-habitats is een vergunning niet nodig.

1.2 Één-en-hetzelfde project⁶

Uit de intern salderen uitspraken van 18 december 2024 volgt dat alleen wijzigingen in de aard, plaats en voorwaarden van Natura 2000-relevante aspecten ten opzichte van de toegestane situatie leiden tot een nieuw project. Dit leidt tot onderstaande overwegingen:

- Er is sprake van het voortzetten van één-en-hetzelfde-project als de identiteit en continuïteit van het project hetzelfde blijft. Als er niets wijzigt in de aard, de plaats of de voorwaarden waaronder een project mag plaatsvinden, dan is sprake van hetzelfde project;
- De wijze waarop de toegestane situatie is vastgelegd in een toestemming bepaalt daarbij welke ruimte er voor aanpassing is binnen het bestaande project;

⁴ De datum waarop de verplichting uit artikel 6, lid 3, van de Habitatrichtlijn is gaan gelden voor het betrokken gebied, zie <https://www.bij12.nl/onderwerp/stikstof/natuurmonitoring/referentiedata-natura-2000-gebieden/>.

⁵ Arrest Stadt Papenburg 14 januari 2010, C-226/08, ECLI:EU:C:2010:10, punt 47 en 48.

⁶ Gezien de afwijkende jurisprudentielijn voor bemesten en beweiden is deze paragraaf niet 1-op-1 toepasbaar op deze situaties. Daar is op dit moment ook geen jurisprudentie over bekend.

- Onder één-en-hetzelfde project vallen ook gewijzigde onderdelen die op zichzelf niet leiden tot een Natura 2000-activiteit, én die in combinatie met het toegestane project niet leiden tot wijziging van de effecten van de toegestane Natura 2000-activiteit;
- Voor het aspect stikstof betekent dit dat wijzigingen, niet zijnde intrekkingen, van de reeds toegestane emissiebronnen die op zichzelf leiden tot een Natura 2000-activiteit altijd leiden tot een nieuw project. Hieronder vallen:
 - de toegestane omvang van de emissies;
 - de locaties van de emissiepunten;
 - de emissiekenmerken van deze onderdelen.
- In het geval er sprake is van een bouwfase valt deze onder één-en-hetzelfde project indien deze op zichzelf niet kan leiden tot een Natura 2000-activiteit én de bouw niet leidt tot gewijzigde omstandigheden⁷ voor de beoogde situatie.

Voorbeeld:

Een stal met natuurlijke ventilatie wordt niet exact opgericht conform tekening: er is wel sprake van dezelfde emissiehoogte, hetzelfde aantal ligboxen en hetzelfde stal-systeem. Alleen de windrichting waarin de stal wordt geplaatst wijzigt. Er is sprake van een open stal. Het emissiepunt van de stal – in dit geval is dat het middelpunt – blijft gelijk. Omdat aard, omvang en emissiekenmerken niet wijzigen is er geen sprake van een nieuw project.

Indien echter sprake is van relevante gebouwinvloed door de stal, wijzigt het emissiekenmerk wél bij verandering van de oriëntatie. In dat geval is er wel sprake van een nieuw project.

1.3

Vaststellen beoogde situatie - standaardonderdelen

Om te bepalen of er sprake is van een vergunningplicht zal er een stikstofberekening uitgevoerd moeten worden (zie 1.4) tijdens de [voortoets](#). Voordat daartoe kan worden overgegaan moet bepaald worden welke emissies plaatsvinden en welke emissiekenmerken voor elke emissie gelden. Het is belangrijk dat mitigerende maatregelen daarbij niet mogen worden meegenomen in de voortoets. Salderen wordt in deze stap daarom nog niet betrokken. Het gaat alleen om de beoogde situatie.

Wat doet een standaardonderdeel?

Een standaardonderdeel betreft een onderdeel van een project dat in principe aangeduid zou kunnen worden als mitigerende maatregel, maar dat verplicht is voorgeschreven voor elk project van dezelfde soort (bijvoorbeeld vanuit milieuregelgeving), en niet is opgenomen ter beperking van de (voor natuur) negatieve gevolgen van het project.

Het (stikstofneerslag verminderende) effect van een standaardonderdeel mag betrokken worden in de voortoets (in tegenstelling tot mitigerende maatregelen die pas betrokken mogen worden in de passende beoordeling). Nog steeds moet het gehele beoogde project, inclusief standaardonderdeel, in de voortoets beoordeeld worden.

⁷ Gewijzigde omstandigheden: Een verandering van het project waarbij er niet alleen sprake is van onderhoud, verduurzaming of vervanging van onderdelen, maar waarbij de fysieke componenten dusdanig wijzigen dat er geen sprake is van één-en-hetzelfde project, maar een gelijksoortig project.

NB: Of er sprake is van gewijzigde omstandigheden is een casuïstische afweging. Bij twijfel of er sprake is van gewijzigde omstandigheden dient het de aanbeveling met het bevoegd gezag in overleg te treden.

De praktische implicatie is dat sommige standaardonderdelen ervoor zorgen dat de depositie zo beperkt (nul) is, dat er geen sprake is van vergunningplicht, terwijl dezelfde activiteit zonder het standaardonderdeel wellicht wel vergunningplichtig zou zijn.

Drie voorbeelden (eerste voorbeeld is het standaardonderdeel van toepassing, bij de andere twee voorbeelden juist niet):

Voorbeeld 1: gasloze woningen

Gasloos bouwen is verplicht, dus gasloos bouwen mag je meenemen in de voortoets.

(Indien er geen sprake was van de gasloze standaard zou je de woningen met gas in de voortoets moeten beoordelen en dan het gasloos bouwen als mitigerende maatregel moeten toepassen in de passende beoordeling.)

Voorbeeld 2: afgasinstallatie

Een bedrijf heeft een afgasinstallatie op een pijp voorzien. De afgasinstallatie is niet verplicht vanuit BBT. In de voortoets neem je de installatie mee zonder afgassen. De afgasinstallatie is een mitigerende maatregel die pas meegenomen mag worden in de passende beoordeling.

(Dus in de voortoets beoordeel je niet de beoogde situatie, maar de beoogde situatie zonder de mitigerende maatregel 'afgasinstallatie'.)

Voorbeeld 3: Stalemissie⁸

Een bedrijf met melkvee (zonder emissiearm stalsysteem heeft deze een emissie van 13 kg stikstof/dier/jr) bouwt een nieuwe stal. Deze stal moet voldoen aan een wettelijke norm van 8,6 kg stikstof/dier/jaar (par. 4.82 Bal/art. 4.818 Bal). Daarvoor wordt een stalsysteem aangelegd met een emissie van 6,2 kg stikstof/dier/jr.

In de voortoets ga je uit van 13 kg stikstof/dier/jr. Een norm is geen mitigerende maatregel of fysiek onderdeel en is daarom naar verwachting ook geen standaardonderdeel. Mocht er uit de voortoets volgen dat er sprake is van een vergunningplicht dan ga je in de passende beoordeling uit van de feitelijke beoogde situatie en dus van een emissie van 6,2 kg stikstof/dier/jr.

1.4

Een stikstofdepositieberekening uitvoeren

Als geen vrijstelling van de vergunningplicht geldt als bedoeld in 1.1, zal een stikstofberekening moeten worden uitgevoerd om te bepalen of de activiteiten een stikstofdepositie hebben op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden.

Het is verplicht om bij stikstofberekeningen gebruik te maken van de meest recente versie van AERIUS Calculator. Dit is wettelijk vastgelegd in artikel 4.15 en artikel 6.15 van de Omgevingsregeling.

⁸ Voor een eerste voorbeeld hoe de rechter toetst of een luchtwasser kan worden aangemerkt als een standaardonderdeel, zie: [Rechtbank Midden-Nederland 10 september 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:4891](#). Let op: uit deze uitspraak kan niet worden afgeleid dat iedere luchtwasser een standaardonderdeel is.

De werking van AERIUS Calculator

In AERIUS Calculator kunnen met punt-, lijn- of vlakbronnen de locatie(s) van de emissiebronnen ingevoerd worden. Een puntbron geeft een emissie vanuit één centraal punt weer (geldt voor de meeste bedrijven) en kan worden bepaald door de X- en Y coördinaten van de locatie in te voeren (of door op de kaart te klikken). Een lijnbron staat voor een emissie over een bepaalde lengte, zoals bij een weg of een kanaal. Een vlakbron geeft een emissie over een gebied weer, zoals bij grondgebruik. Deze bronnen kunnen worden ingevoerd door intekenen op de kaart. Per emissiebron worden vervolgens diverse invulvelden weergegeven. Eerst dient de sector gekozen te worden. Binnen de sector wordt vaak nog een keuze gegeven uit 'specifieke sectoren'.

Binnen de specifieke sector moeten meestal verschillende kenmerken worden ingevoerd, het gaat dan bijvoorbeeld om uitstoothoogte, gebouwhoogte en warmte-inhoud (met rekenoptie). Hier zijn vaak standaardwaarden ingevuld. Echter voor een ontvankelijke aanvraag dienen de waarden ingevuld te worden die op de betreffende activiteit van toepassing zijn. Daarnaast dienen de emissies van NO_x en NH₃ ingevoerd te worden. Voor verkeer of stalsystemen zijn specifieke gegevens nodig, zoals categorieën van voertuigen of het stalstelsel waarin dieren worden gehouden en maatregelen die worden toegepast. AERIUS Calculator berekent in principe de depositie voor het huidige jaar (zichtjaar). Voor infrastructurele werken is het van belang om het zichtjaar aan te passen aan het jaar waarin de emissie plaats gaat vinden. Dit omdat er voor de toekomstige jaren andere emissiefactoren voor verkeer zijn opgenomen.

De volgende documenten geven extra informatie over het gebruik van AERIUS:

1. De Calculator help-functie is bedoeld om extra informatie te krijgen. U kunt deze zelf activeren wanneer u in AERIUS Calculator aan het werk bent.
2. De Handboek AERIUS Calculator licht de werking van het programma en de manier van invoeren toe (Zoek via <https://www.aeriusproducten.nl/documenten> naar de nieuwste versie).
3. De instructie gegevensinvoer AERIUS Calculator beschrijft per type bron welke gegevens op te nemen en hoe de vertaling te maken van technische gegevens en aantallen naar feitelijke invoer (Zoek via <https://www.aeriusproducten.nl/documenten> naar de nieuwste versie).

Tekstvak 1 De werking van AERIUS Calculator⁹

Er is een aantal zaken van belang om bij de depositieberekening in de gaten te houden:

- 1) Er dient een enkelvoudige berekening te worden uitgevoerd met AERIUS Calculator voor de beoogde situatie voor het bepalen van de vergunningplicht.
- 2) Indien er sprake is van een project met een tijdelijke depositie¹⁰ dan dient dit bij de invoer in AERIUS Calculator aangegeven te worden. De emissie kan per etmaal, maand of jaar ingevoerd worden. Wanneer de depositie in de aanlegfase kleiner is dan de (permanente) depositie in de gebruiksfase dient er te worden uitgegaan van de hoogste depositie van de gebruiksfase vanaf het moment van de aanleg. Dit is te beschouwen als een worst case aanpak.
- 3) Nieuwe of gewijzigde activiteiten kunnen leiden tot extra verkeer en vervoer. Bij activiteiten met een dergelijke verkeersaantrekkende werking dienen ook de

⁹ Informatie over de methodiek en data achter AERIUS is opgenomen in verschillende informatieproducten. Zie <https://www.aeriusproducten.nl/documenten>.

¹⁰ Er moet uitgegaan worden van de hoogste depositie gedurende 12 aaneengesloten maanden. Dit kan ook een situatie zijn waarbij een gedeelte gebouwd wordt en een gedeelte in gebruik is.

effecten buiten de betreffende locatie te worden meegenomen (zogenoemde indirecte effecten). Deze grens zal per project bepaald moeten worden. Een algemeen criterium is dat de gevolgen voor het milieu van het verkeer niet meer aan de activiteit worden toegerekend wanneer dit verkeer kan worden geacht te zijn opgenomen in het heersende verkeersbeeld.¹¹

- 4) De Ow-codes en bijbehorende emissiefactoren voor emissiearme stalsystemen zijn niet 1-op-1 over te nemen voor vergunningverlening natuur (zie jurisprudentie¹²). Er is te allen tijde een passende beoordeling nodig. In AERIUS kan indien nodig een eigen waarde worden ingevoerd; het is niet verplicht om de emissiefactoren vanuit het milieuspoor te gebruiken.

1.5

Stikstofdepositie op buitenlandse Natura 2000-gebieden

Mogelijke negatieve effecten op buitenlandse Natura 2000-gebieden dienen ook beoordeeld te worden. In AERIUS Calculator wordt er niet standaard gerekend op buitenlandse Natura 2000-gebieden, maar Calculator kan wel depositiebijdragen berekenen op dergelijke gebieden. Hiervoor kan gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid die Calculator biedt om 'eigen rekenpunten' toe te voegen. Deze rekenpunten kunt u het beste plaatsen op de dichtstbijzijnde rand van buitenlandse natuurgebieden. Let wel, voor buitenlandse gebieden geldt vaak een andere stikstofnorm dan in Nederland. U kunt uw onderbouwing baseren op die normering.

Meer informatie over het plaatsen van eigen rekenpunten kunt u vinden in de meest recente versie van het Handboek AERIUS Calculator, te vinden via: <https://www.aeriusproducten.nl/documenten>.

België

Recent zijn de stikstofregels in Vlaanderen aangescherpt en wordt er op een andere manier beoordeeld. Met Vlaanderen is afgesproken dat de effecten van projecten in Nederland op Vlaamse gebieden volgens de Nederlandse systematiek beoordeeld worden. Indien er effect is op gebieden in Wallonië wordt aangeraden om te overleggen met het bevoegd gezag in Nederland. De contactgegevens van de bevoegde gezagen vindt u hier: <https://www.bij12.nl/onderwerpen/stikstof-en-natura2000/helpdesk/contactgegevens-bevoegde-gezagen/>.

Duitsland

Effecten hoeven alleen beoordeeld te worden wanneer de depositie van een (concreet) project groter is dan 21,4 mol/N/ha/jaar (0,3 Kg).¹³ Dit bepaalt de onderzoeksruimte voor effecten op Natura 2000-gebieden. Is het effect kleiner dan 21,4 mol, dan is het project wat betreft stikstof toegestaan. Bedraagt de stikstof toename dus niet meer dan deze drempelwaarde, dan kunnen de effecten volgens de Duitse beoordelingsmethode worden uitgesloten. Dit geldt onafhankelijk van de staat van instandhouding en de vraag of de kritische depositiewaarde wordt overschreden.

Als er een grotere stikstofdepositietoename is dan 21,4 mol, dan zal bekeken worden of de activiteit een depositie veroorzaakt van niet meer dan 3% van de

¹¹ Verkeer kan worden geacht te zijn opgenomen in het heersend verkeersbeeld op het moment dat het aan- en afrijdende verkeer zich door zijn snelheid en rij- en stopgedrag nog niet dan wel niet meer onderscheidt van het overige verkeer op de betrokken weg bevinden.

¹² [ABRvS 7 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2557](#), [ABRvS 7 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2624](#), [ABRvS 7 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2622](#), [ABRvS 4 september 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3356](#), [ABRvS 4 september 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3569](#), [ABRvS 4 september 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3570](#)

¹³ In Duitsland moeten drie achtereenvolgens toe te passen drempelwaarden worden getoetst. Uit de jurisprudentie uit 2019 volgt dat de Duitse drempelwaarden aan een ontwikkeling onderhevig zijn geweest. Voorheen dienden effecten alleen beoordeeld te worden als de depositie van een project groter was dan 7,14 mol/N/ha/jaar (0,1 kg N/ha/jr). In de uitspraak van 15 mei 2019 wordt ditzelfde bepaald voor 21,4 mol N/ha/jr (0,3 kg N/ha/jr). Een goede uitwerking van deze ontwikkeling vindt u vooral in de (Duitse) uitspraak BVerwG 15 mei 2019, C 27.17.

desbetreffende kritische depositiewaarde (KDW). Bijdragen van minder dan 3% worden in Duitsland als 'verwaarloosbaar' gezien. Is de toename lager dan 3%, dan is de activiteit wat betreft stikstof toelaatbaar.

Komt de stikstofdepositie toename hoger uit dan de eerste twee drempelwaarden, dan wordt in Duitsland ook nog gekeken naar de oppervlakte van het aangetaste gebied. Daarbij moet bezien worden of slechts in een klein gebied van de beschermde habitat sprake is van een projectbijdrage van meer dan 3% van de KDW. Hier kunnen wel bij specifieke habitats de nodige haken en ogen aan zitten. De omstandigheden van het geval zullen in acht moeten worden genomen.

Worden de drie bovengenoemde drempelwaarden overschreden, dan zal een individuele toets moeten worden uitgevoerd om aan te tonen dat er, ondanks de overschrijdingen, geen significant negatieve effecten voor de betreffende Natura 2000-gebieden optreden. Indien er effect is op gebieden in Duitsland wordt aangeraden om te overleggen met het bevoegd gezag in Nederland. De contactgegevens van de bevoegde gezagen vindt u hier: <https://www.bij12.nl/onderwerpen/stikstof-en-natura2000/helpdesk/contactgegevens-bevoegde-gezagen/>.

1.6

Vervolgstap bepalen

De uitgevoerde depositieberekening (zie paragraaf 1.4) kan twee uitkomsten hebben. Let op! Het betreft hier de berekeningen van de beoogde situatie waarbij nog geen gebruik is gemaakt van intern salderen of extern salderen. Bij saldering kan een effect namelijk niet op voorhand worden uitgesloten en geldt er een vergunningplicht.

➔ Geen berekende depositie (berekend is maximaal 0,00 mol/ha/jaar)

In dit geval is de conclusie voor het project dat de initiatiefnemer geen omgevingsvergunning natuur hoeft aan te vragen voor het aspect stikstof.¹⁴ De initiatiefnemer kan de berekening ter bewijsvoering meesturen bij een eventuele aanvraag voor een omgevingsvergunning bij de gemeente. Dit is onder de Omgevingswet echter niet langer verplicht. Ook dient de initiatiefnemer de berekening te bewaren, bijvoorbeeld ten behoeve van een controle.

➔ Een depositie die groter is dan 0,00 mol/ha/jaar

In dit geval is er een verdere inhoudelijke beoordeling van de te verwachten depositie noodzakelijk. Mogelijk kunnen op ecologische gronden effecten worden uitgesloten. Als dit mogelijk is, dient de initiatiefnemer naast de AERIUS-berekening ook de ecologische toets te bewaren.

Indien uit de voortoets¹⁵ volgt dat effecten op voorhand niet kunnen worden uitgesloten, kan mitigatie (het voorkomen van deze effecten) onderzocht worden. Intern en daarna extern salderen zijn vormen van mitigatie waarbij bestaande reeds toegestane activiteiten worden vervangen om nieuwe activiteiten (waaronder eventueel bestaande blijvende activiteiten) toe te staan. Om te bepalen of intern gesaldeerd kan worden, moet de referentiesituatie bepaald worden (zie stap 2 hoofdstuk 3). Als

¹⁴ Er kunnen wel andere aspecten relevant zijn die eventueel kunnen leiden tot vergunningplicht. Denk aan licht, geluid, wateronttrekking, etc.

¹⁵ Zie <https://www.bij12.nl/onderwerp/stikstof/wnb-vergunning-aanvragen/voortoets/> en de daarbij gelinkte Handreiking Voortoets Stikstof voor meer informatie. In een voortoets kan een ecologische afweging gemaakt worden van de berekende effecten. Er kan ook voor gekozen worden om direct over te gaan op mitigatie.

(ook) extern salderen wordt ingezet, zal ook de referentiesituatie van de saldogevende partij bepaald moeten worden.

2 Bepalen algemene aandachtspunten bij vergunningaanvraag

Als vastgesteld is dat de beoogde activiteit vergunningplichtig is en mitigatie middels salderen gewenst is, moeten een aantal aandachtspunten uitgezocht worden voordat toegekomen wordt aan saldering. Dit betreft een eerste verkenning aangaande het additionaliteitsvereiste en het bepalen welke beleidsregels op de vergunningaanvraag van toepassing zijn. In de navolgende hoofdstukken kan naar deze tweede stap worden terugverwezen.

2.1 Additionaliteitsvereiste

Bij intern én extern salderen moet getoetst worden aan het additionaliteitsvereiste. Hiermee wordt getoetst of vrijgekomen stikstofruimte niet nodig is om verslechtering van de natuur in Natura 2000-gebieden te voorkomen of op termijn de natuurdoelen te halen.

Waarvoor geldt het additionaliteitsvereiste?

Het additionaliteitsvereiste geldt voor het inzetten van mitigerende maatregelen, waaronder ook saldering. Veel mitigerende maatregelen kunnen 'naar hun aard' ook worden ingezet als natuurmaatregelen (dat zijn instandhoudings- en passende maatregelen). In die gevallen geldt het additionaliteitsvereiste.

Het additionaliteitsvereiste volgt uit de Europese Habitatrichtlijn en uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.¹⁶ De Afdelingsuitspraken van 18 december 2024¹⁷ maken duidelijk dat intern salderen, anders dan voorheen werd gedacht, óók een mitigerende maatregel is. Om die reden moet in situaties waarin intern wordt gesaldeerd, ook worden getoetst op additionaliteit.

Wat houdt het additionaliteitsvereiste in?

Het additionaliteitsvereiste houdt in dat, vóórdat toestemming kan worden gegeven om maatregelen in te zetten voor een nieuwe activiteit die stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden veroorzaakt, eerst moet worden onderbouwd dat er voldoende natuurmaatregelen zijn of (op korte termijn) worden getroffen om de natuurdoelen in die Natura 2000-gebieden te halen. Er wordt voldaan aan het additionaliteitsvereiste als, gelet op de staat van instandhouding en de instandhoudingsdoelstelling van de betrokken Natura 2000-gebieden, het behoud van natuurwaarden is geborgd, of in het geval er een verbeter- of hersteldoelstelling geldt, dat doel ook op andere wijze kan worden gerealiseerd. Dat kan zowel middels natuurherstellende maatregelen in het gebied zelf als met behulp van stikstof reducerende maatregelen.

Hoe kan het additionaliteitsvereiste onderbouwd worden?

Voor elk Natura 2000-gebied is een natuurdoelanalyse gemaakt, waarin wordt beoordeeld of de wettelijke doelstellingen voor dat Natura 2000-gebied (kunnen) worden bereikt, of dat er sprake is van (dreigende) verslechtering. Bij (dreigende) verslechtering moeten er maatregelen worden genomen die dit voorkomen. In de onderbouwing van het additionaliteitsvereiste moet worden aangegeven dat er al voldoende passende maatregelen getroffen worden voor de natuur en dat de mitigerende maatregelen voor mogelijke effecten van het beoogde project daarom niet nodig zijn als passende maatregel.

¹⁶ Zie o.a. [ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603](#), ro. 13.6

¹⁷ [ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923](#)

Belangrijke documenten die informatie geven over de genomen maatregelen, de staat van de natuur in het betreffende gebied en de benodigde maatregelen, zijn:

- het Natura 2000-beheerplan;
- de natuurdoelanalyse;
- het oordeel over de natuurdoelanalyse van de Ecologische Autoriteit.

Deze documenten zijn opgesteld per Natura 2000-gebied.

Het is in principe ook mogelijk te onderbouwen dat de in te zetten mitigerende maatregelen 'naar hun aard' niet geschikt zijn om in te zetten als passende maatregel. Indien dat het geval is het additionaliteitsvereiste niet van toepassing. De verwachting is dat deze onderbouwing niet vaak zal slagen.

Let op: Het is aan te bevelen om bij een voornemen tot saldering (zowel intern als extern salderen), eerst contact op te nemen met het bevoegd gezag (meestal de provincie) over het additionaliteitsvereiste. Dit voorkomt teleurstelling na grote inzet voor het opstellen van een aanvraag en het vinden van saldo.

2.2

Beleidsregel salderen

Bevoegde gezagen kunnen in beleidsregels vastleggen hoe ze beleidsmatig omgaan met hun bevoegdheden. Voor vergunningverlening hebben de provincies daarom gezamenlijk de Beleidsregel salderen opgesteld. Het basismodel¹⁸ van deze beleidsregels wordt bijgehouden en aangepast aan de nieuwste jurisprudentie door BIJ12, in samenspraak met de provincies.

Op basis van dit standaardmodel stelt iedere provincie vervolgens haar eigen beleidsregel vast. Hiermee wordt het beleid over vergunningverlening eenduidiger, maar ieder bevoegd gezag maakt haar eigen afweging of en zo ja welke regels ze overnemen, en of ze eventueel extra regels toevoegen. Onderstaand worden een aantal regels uit het standaardmodel toegelicht. Controleer altijd bij het voorbereiden van een aanvraag welke regels bij het betreffende bevoegd gezag gelden. De provinciale beleidsregels worden gepubliceerd in het Provinciaal Blad en op <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/>. Onder de gepubliceerde regels wordt een toelichting opgenomen. Het betreft een inleidende toelichting en een toelichting per artikel. De toelichting kan geraadpleegd worden voor de beoogde werking van de beleidsregel. Soms is de toelichting ook voorzien van voorbeelden.

Een aantal punten die in het standaardmodel zijn opgenomen zijn:

2.2.1

Afroming van voor extern salderen in te zetten saldo

Na het vervallen van het Programma Aanpak Stikstof hebben bevoegde gezagen, zowel Rijk als provincies, besloten om in principe 30% van de stikstofruimte af te romen bij extern salderen. Dit percentage is destijds gekozen omdat dit overeen kwam met de gemiddelde niet gebruikte (latente) ruimte in vergunningen. Op deze manier kan als gevolg van extern salderen geen depositiestijging ontstaan. Bevoegde gezagen hebben nadien dit percentage kunnen verhogen of verlagen door nieuwe inzichten.

¹⁸ <https://www.bij12.nl/onderwerp/stikstof/passende-beoordeling/provinciale-beleidsregels-salderen/>

2.2.2 *Aanvullende reductie-eis bij mitigatie*

Naast deze afroming passen sommige provincies een additionele reductie-eis toe voor het verlenen van vergunningen met mitigatie (zowel bij intern salderen als extern salderen). Deze reductie-eis is aanvullend op een reeds toegepaste afroming. Het idee van deze reductie-eis is om activiteiten toe te staan die behoorlijk bijdragen aan het verminderen van de stikstofoverbelasting. Het bevoegd gezag gaat ervan uit dat deze bedrijven aan het additionaliteitsvereiste (zie 2.1) voldoen. Het betreft een tijdelijk overgangsbeleid tot een totaalpakket is vastgesteld om verslechtering van de Natura 2000-gebieden te voorkomen.

Voor deze reductie-eis kunnen ook uitzonderingen zijn opgenomen, bijvoorbeeld dat deze maar éénmalig in een vastgestelde periode kan worden opgelegd, of dat het niet geldt wanneer het project noodzakelijk is voor het behalen van de natuurdoe-
len.

2.2.3 *Niet inzetten van ruimte die vrijkomt bij stikstofreducerende regelingen*

Zowel bij intern als bij extern salderen zijn beleidsregels geformuleerd die het gebruik van stikstofruimte voor mitigatie beperken voor bedrijven die meedoen aan reductiemaatregelen van het Rijk of een provincie. Het betreft bijvoorbeeld deelnemers aan landelijke beëindigingsregelingen. Deze regelingen zijn vastgesteld met de intentie de dierrechten en bijbehorende emissies uit Nederland te verwijderen. Als deze emissies vervolgens zouden worden ingezet voor mitigatie, dan zou dit het effect van de regelingen tenietdoen. Inzet van vergunde ruimte als saldo voor mitigatie is daarom alleen toegestaan als dit ook is toegestaan vanuit deze regelingen.

2.2.4 *Niet inzetten van ruimte die niet legaal inzetbaar zou zijn*

Zowel bij intern als bij extern salderen zijn beleidsregels geformuleerd die het niet toestaan dat gesaldeerd (gemitigeerd) wordt met stikstofruimte van activiteiten die niet legaal uitgevoerd zouden kunnen worden. Dit betreft bijvoorbeeld:

- Stallen die niet voldoen aan de staleisen uit paragraaf 4.82 van het Besluit activiteiten leefomgeving;
- Stallen die niet voldoen aan de huidige dierenwelzijnseisen;
- Activiteiten met emissies die niet voldoen aan de geldende milieueisen/emissie-eisen, bijvoorbeeld verouderde stookinstallaties;
- Activiteiten die niet langer zijn toegestaan, zoals de nertsenfokkerij;
- Niet afgedekte drijfmestopslagen;
- Activiteiten die worden uitgevoerd in strijd met het omgevingsplan/de omgevingsverordening.

Het inzetten van dit soort activiteiten voor saldering zou immers praktisch gezien leiden tot een emissietoename omdat de activiteiten nu niet uitgevoerd (mogen) worden.

2.2.5 *Voorkomen van dubbele inzet van salderingsruimte*

Bij zowel intern als bij extern salderen (waaronder ook verleasen) moet worden voorkomen dat stikstofruimte die is ingezet voor mitigatie door saldogever en saldo-ontvanger tegelijkertijd wordt benut. Dit is nodig om een feitelijke stikstoftoename te voorkomen. Voorwaarden om dit te voorkomen zijn ook opgenomen in respectievelijk artikelen 5, 6 en 6a van de modelbeleidsregel salderen. Borging van het voorkomen van dubbel gebruik is ook één van de eisen voor saldering die volgt uit de jurisprudentie.

De mogelijkheden voor borging lopen uiteen; bij intern salderen zijn meestal minder partijen betrokken dan bij extern salderen. Reden daarvoor is dat vaak de saldogever en -ontvanger dezelfde (rechts)persoon zijn bij intern salderen. Hieronder wordt

in meer detail stilgestaan bij de mogelijkheden om feitelijke stikstoftoenames te voorkomen bij extern salderen.¹⁹

Waar mogelijk, verdient het aanbeveling om het stilleggen van de saldogevende activiteit zowel privaat- als publiekrechtelijk te borgen.²⁰ Bij extern salderen is sprake van een salderingsovereenkomst tussen saldogever en saldo-ontvanger. Daarnaast ligt het in de rede dat het bevoegd gezag voorschriften in de natuurvergunning van saldo-ontvanger opneemt.

Afspraken saldogever – saldo-ontvanger – bevoegd gezag natuurvergunning saldo-ontvanger

In privaatrechtelijk opzicht wordt een overeenkomst opgesteld, waarin staat dat de saldogever zich tegenover de betrokken partij of partijen (in ieder geval saldo-ontvanger en idealiter ook het bevoegd gezag voor de natuurvergunning van saldo-ontvanger) tot het bevoegd gezag²¹ wendt met het verzoek om de vergunning voor de saldogevende activiteit in te trekken, dan wel (wanneer de referentiesituatie wordt ontleend aan een milieumelding) een nieuwe melding doet of verzoekt om het opleggen van maatwerkvoorschriften. Daarnaast kan worden vastgelegd dat saldogever zijn activiteiten (gedeeltelijk) staakt om de activiteiten van saldo-ontvanger mogelijk te maken. In publiekrechtelijk opzicht kan het bevoegd gezag voor de natuurvergunning van saldo-ontvanger de volgende voorwaarden opnemen: indien saldogever in strijd met de overeenkomst van saldo-ontvanger, zijn activiteiten toch hervat of niet beëindigt, moet saldo-ontvanger zijn activiteiten per direct staken.

Afspraken saldogever en bevoegd gezag vergunning saldogevende activiteit

Om de overeenkomst na te komen, wendt saldogever zich tot het bevoegd gezag dat de vergunning heeft verleend voor de saldogevende activiteit met een schriftelijk verzoek dat zijn vergunning wordt ingetrokken. Het bevoegd gezag neemt vervolgens een intrekingsbesluit.²² Wanneer het saldo wordt ontleend aan een milieumelding, kan in overleg met het bevoegd gezag worden bezien of een nieuwe melding kan worden gedaan of dat met maatwerkvoorschriften een nieuwe referentiesituatie kan worden vastgelegd.

2.2.6

Bewijsstukken

Bij een aantal beleidsregels kan gevraagd worden om bewijsstukken. Bijvoorbeeld bij beleidsregels waarin getoetst wordt of activiteiten structureel in gebruik zijn. De bewijsstukken kunnen als bijlagen bij een aanvraagformulier worden ingediend bij het bevoegd gezag. Bewijsstukken zijn vaak vormvrij, maar de betrouwbaarheid van de stukken is wel belangrijk.

De fysieke aanwezigheid van objecten kan bijvoorbeeld worden aangetoond met:

- (Lucht)foto's van de installaties, gebouwen, infrastructuur en/of overige voorzieningen;
- Facturen van bouwwerkzaamheden die verricht zijn om de betreffende installaties, gebouwen, infrastructuur en/of overige voorzieningen tot stand te brengen.

¹⁹ Voor verleen, zie ook paragraaf 6.2.3.

²⁰ Zie daartoe de uitspraak [Rechtbank Gelderland 5 januari 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:25](#) (en wat bespiegelingen over die uitspraak gepubliceerd in NBR 2024/238), waarin de rechtbank overwoog dat het voorkomen van een dubbele inzet van het saldo zowel privaat- als publiekrechtelijk adequaat geborgd moet zijn.

²¹ Dit bevoegd gezag kan ook een ander bestuursorgaan zijn dan GS van de provincie; bijvoorbeeld het college van b en w van een gemeente of een minister.

²² Zie art. 5.40, tweede lid onder c Omgevingswet. Op verzoek van vergunninghouder kan het bevoegd gezag een omgevingsvergunning intrekken.

Het gebruik van (onderdelen van) activiteiten, zoals het in gebruik hebben van een productielijn of stal, kan bijvoorbeeld aangetoond worden met:

- Stallijsten;
- Jaaropgaves;
- Accountantsverklaringen;
- Verkoopfacturen.

De borging van het voorkomen van dubbel gebruik van stikstof kan bijvoorbeeld aangetoond worden met:

- Salderingsovereenkomst;
- Koopovereenkomst.

2.3 Overige aandachtspunten uit de jurisprudentie

De jurisprudentie over stikstof gerelateerde zaken is volop in beweging. Een aantal relevante uitspraken worden hieronder benoemd.

2.3.1 *Onzekerheid bij emissiefactoren voor stalemissies*

Als binnen een project een situatie wordt beoogd met emissiearme stalsystemen, of als wordt gesaldeerd in een situatie waarin emissiearme stalsystemen zijn betrokken, kan de berekening niet alleen worden gebaseerd op de in de bijlagen V en VI van de Omgevingsregeling opgenomen emissiefactoren, maar is een [passende beoordeling](#) nodig ten aanzien van de werking van de betreffende emissiearme systemen. De Raad van State heeft in verscheidene uitspraken²³ bepaald dat de opgenomen emissiefactoren onvoldoende zeker zijn. Dit geldt ook voor eventuele emissiereductie door voer- en/of managementmaatregelen.

2.3.2 *Salderen met bemeste percelen*

De Raad van State heeft in de uitspraak van [28 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2404](#) geoordeeld dat intern salderen met algemene regels voor bemesten, net zoals intern salderen met een referentiesituatie ontleend aan een natuur- of milieutoestemming, niet langer mag worden betrokken in de voortoets en daarmee vergunningplichtig is. De referentiesituatie voor het bemesten van gronden mag nog wel worden meegenomen als mitigerende maatregel in de passende beoordeling (als intern salderen), op basis waarvan een natuurvergunning kan worden verleend. Hierbij geldt dan wel de additionaliteitstoets.

2.4 Voorbereiden van een vergunningaanvraag

Bij het doorlopen van de verschillende stappen in deze handreiking worden documenten verzameld en berekeningen uitgevoerd. Het is belangrijk deze te bewaren omdat zij vaak nodig zijn bij het indienen van een vergunningaanvraag.

Een vergunningaanvraag kan worden ingediend via het Omgevingsloket. De aanvraag voor een Natura 2000-activiteit wordt, als de provincie het bevoegd gezag is, ingediend bij de provincie waarbinnen de activiteit geheel of grotendeels plaatsvindt.

Bij activiteiten van nationaal belang is het Rijk het bevoegd gezag. Deze activiteiten zijn opgenomen in artikel 4.12 van het Omgevingsbesluit. Het betreft bijvoorbeeld hoofdwegen, grote luchthavens en militaire activiteiten.

Bij de aanvraag dienen in ieder geval de volgende documenten gevoegd te worden:

- Een omschrijving van de voorgenomen activiteiten;

²³ [Onzeker of emissiearme stallen doen wat ze beloven - Raad van State](#)

- Een overzicht van de planlocatie;
- Technische tekeningen waaruit de emissiekenmerken volgen;
- Stikstofberekeningen;
- Bewijsstukken voor salderingsactiviteiten - in ieder geval de geldende natuurtoestemming inclusief technische tekening;
- Een ondertekende machtiging (alleen van toepassing als de indiener van de aanvraag niet dezelfde persoon is als de initiatiefnemer). Dit is niet noodzakelijk indien partij gemachtigd is via het DSO.

2.5 Vervolgstap bepalen

Als op voorhand duidelijk is dat niet aan het additionaliteitsvereiste voldaan kan worden voor het voorgenomen in te zetten saldo is het niet mogelijk van saldering gebruik te maken.

In dit geval kan de initiatiefnemer:

- a) Kijken of andere mitigerende maatregelen mogelijk zijn;
- b) De resterende toenames door een ecooloog laten beoordelen;
- c) Onderzoeken of een ADC-toets het negatieve effect dat zou kunnen ontstaan teniet zou kunnen doen.

Deze stappen liggen echter buiten het bereik van deze handreiking.

De beleidsregels salderen vormen een continu kader bij de vervolgstappen. In deze handreiking wordt daarbij uitgegaan van de beleidsregels zoals opgenomen in het gezamenlijke model. De beleidsregels van het lokale bevoegd gezag kunnen hiervan afwijken. Links naar de provincie-specifieke beleidsregels zijn op [Provinciale beleidsregels salderen - BIJ12](#) te vinden.

3 De referentiesituatie bepalen

Bij dit hoofdstuk zijn voorbeelden toegevoegd, zie daarvoor bijlage 2.

3.1 Referentiesituatie bij een natuurtoestemming

Uit het schema van de Raad van State en r.o. 19.2 uit de intern salderen uitspraak van 18 december 2024 volgt dat het bepalen van de referentiesituatie voor projecten met een natuurtoestemming inhoudelijk niet gewijzigd is. De volledige natuurtoestemming, ook niet in gebruik zijnde of niet gerealiseerde delen, mag worden gebruikt als referentiesituatie. Dat geldt ook als de natuurtoestemming gebreken vertoont, zoals een PAS-vergunning die op een onjuiste passende beoordeling is gebaseerd.

De mogelijkheid om (intern en/of extern) te salderen met een natuurtoestemming kan worden ingeperkt via beleidsregels, bijvoorbeeld om het gebruik van latente ruimte in te perken, zie r.o. 19.9. Dit kan in principe afzonderlijk worden vastgesteld voor intern salderen en voor extern salderen. Daarnaast geeft de Afdeling in r.o. 19.2 aan dat er beleidsruimte is voor het moment waarop de betreffende vergunning nog actief moet zijn. Er wordt gesteld dat “*ook een eerder objectief bepaalbaar moment (kan) worden genomen*”. Dat kan bijvoorbeeld zijn het moment van het sluiten van een koopovereenkomst.

➔ Raadpleeg daarom altijd de actuele beleidsregels van de provincie: [Provinciale beleidsregels salderen - BIJ12](#)

In de praktijk kan het voorkomen dat er verschillende referentiesituaties zijn op basis van een natuurtoestemming. Dit kan voorkomen in het geval dat er een natuurtoestemming is afgegeven toen in wetgeving het bevoegd gezag werd bepaald door de locatie van het gebied waar effecten op zijn en niet de provincie waarin het project zich bevindt.

De Rechtbank Overijssel heeft in 2024 een uitspraak gedaan waaruit volgt dat een vergunning die is afgegeven door het bevoegd gezag van het gebied ook als referentie gebruikt kan worden voor de andere omliggende gebieden, als daar geen aparte vergunning voor is afgegeven. Zie [Rechtbank Overijssel 22 maart 2024, ECLI:NL:RBOVE:2024:1532](#), specifiek overweging 16.1. Conclusie: als er maar één vergunning is verleend, geldt die als referentiesituatie voor alle gebieden.

In het geval dat er meerdere vergunningen zijn verleend met verschillende referentiedata en deposities, kan de meest beperkende vergunning uit voorzorg aangehouden worden. Op casus niveau kan daarvan worden afgeweken.

3.2 Referentiesituatie bij milieutoestemming

Voor de intern salderen uitspraak van 18 december 2024 was het beoordelingskader van de referentiesituatie volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling als volgt:

De referentiesituatie wordt ontleend aan de geldende natuurvergunning of, bij het ontbreken daarvan, aan de milieutoestemming die gold op de referentiedatum (dat is het moment waarop artikel 6 van de Habitatrichtlijn van toepassing werd voor het betrokken Natura 2000-gebied), tenzij nadien een milieutoestemming is verleend voor een activiteit met minder gevolgen. Dan geldt die toestemming als referentiesituatie. Een referentiesituatie kan niet worden ontleend aan een natuurvergunning of milieutoestemming die is vervallen of geëxpireerd.

De uitspraak van de Afdeling heeft deze toetsing verder aangescherpt voor de situatie waarin een milieutoestemming ten grondslag ligt aan de referentie.

3.2.1 Milieutoestemming van voor de referentiedatum

Op basis van de depositie in de beoogde situatie bepaalt u voor welke Natura 2000-gebieden er een referentiejaar dient te worden opgezocht. Dit doet u met AERIUS Calculator.

Vervolgens kunt u de aanwijzingsdatum van de natuurgebieden opzoeken in [Referentiedata Natura 2000 gebieden - BIJ12](#). De aanwijzingsdatum voor de natuurgebieden kan verschillend zijn. Voor elke datum bepaalt u apart een referentiesituatie.

De referentievergunning wordt bepaald door de toegestane activiteit vast te stellen op het moment van de aanwijzingsdatum. Is er geen referentievergunning op de aanwijzingsdatum, dan is er geen referentiesituatie voor in- en/of extern-salderen.

3.2.2 Milieutoestemming met minder gevolgen

Uit het Raad van State schema (zie [Rechtspraak over intern salderen wijzigt - Raad van State](#)) en r.o. 19.3 en 19.4 uit de intern salderen uitspraak van 18 december 2024 volgt dat de referentiesituatie voor projecten met een milieutoestemming is ingeperkt. De vaste jurisprudentie dat moet worden uitgegaan van de milieutoestemming met de laagste depositie sinds de aanwijzingsdatum voor het bepalen van de maximale omvang van de referentie blijft hetzelfde. Hierbij zijn de volgende restricties opgenomen: "voor zover die onderdelen feitelijk zijn gerealiseerd en, voor zover deze structureel niet meer in gebruik zijn, zonder natuurtoestemming opnieuw in gebruik kunnen worden genomen".

Is de omvang van de vergunning sinds de aanwijzingsdatum enkel toegenomen door uitbreiding van de activiteit, ga dan uit van de toestemming die gold op de referentiedatum.

3.2.3 Omvang van de referentie

De aanvullende restricties worden volgens r.o. 19.3 en 19.4 bepaald op basis van 'onderdelen'. Daarbij is relevant wat onder de term 'onderdelen' moet worden verstaan.

Onderdelen identificeren

Uit r.o. 10.1 volgt dat in ieder geval een vetmotor en WKC-installatie kwalificeren als 'onderdelen'. Daaruit lijkt te volgen dat in ieder geval fysieke installaties als aparte onderdelen kunnen worden aangemerkt.

Gezien het bovenstaande is het aannemelijk om voor onderdelen uit te gaan van fysieke aparte onderdelen. Voorbeelden zijn een installatie, een stal of een parkeerplaats of plek voor lossen/laden.

Wat exact als apart fysiek onderdeel kwalificeert is zeer casuïstisch. Het lijkt wel logisch dit op hetzelfde schaalniveau te beoordelen als ook bij invoer in AERIUS is vereist. Daarnaast lijkt uit de voorbeelden uit de uitspraak niet te volgen dat een onderdeel een hele productielijn is. Daarmee zou het logisch zijn op een agrarisch bedrijf de verschillende stallen als aparte onderdelen te zien. Ook als er op de stal meerdere emissiepunten zijn, blijft de stal het onderdeel, mits de emissiepunten dezelfde of met elkaar verbonden ruimtes ventileren. Als de ruimtes en de in- en uitgaande lucht niet met elkaar in verbinding staan is er sprake van een apart onderdeel binnen de stal.

Het lijkt niet zo ver te gaan dat individuele dieren gezien moeten worden als onderdeel.

Feitelijk aanwezige onderdelen

De milieutoestemming met de kleinste omvang sinds de aanwijfsdatum is niet altijd de meest recente milieutoestemming. Uit de rechtsoverwegingen volgt niet direct of:

1. Bedoeld wordt dat bepaald moet worden welke onderdelen van de laagste milieutoestemming destijds gerealiseerd zijn óf;
2. Bedoeld wordt dat bepaald moet worden welke onderdelen van de huidige milieutoestemming gerealiseerd zijn en dat de bijbehorende deposities maximaal als referentie opgenomen mogen worden voor zover zij de deposities van de laagste milieutoestemming sinds de aanwijfsdatum niet overschrijden.

In de vervolgstap moet gekeken worden naar het structureel gebruik en opnieuw in gebruik nemen van het onderdeel zonder natuurtoestemming. Dan lijkt de logische conclusie dat de Afdeling duidt op het tweede. Als de laagste milieutoestemming immers niet de meest actuele toestemming is, is het logisch dat onderdelen daarvan niet meer aanwezig zijn.

De redenering dat bepaald moet worden welke onderdelen van de huidige milieutoestemming gerealiseerd zijn is het beste te volgen. De bij die gerealiseerde onderdelen behorende deposities kunnen maximaal als referentie opgenomen worden voor zover deze de deposities van de milieutoestemming met de kleinste omvang sinds de aanwijfsdatum niet overschrijden.

Dit voorkomt een niet controleerbare situatie waarbij gekeken moet worden naar feitelijke realisatie van een situatie uit het verleden die niet langer (milieu)vergund noch aanwezig is. Na de intern salderen uitspraak van 18 december 2024 zijn echter nog geen uitspraken gedaan die meer helderheid geven op dit punt.

Feitelijk gerealiseerde onderdelen

Afgeleid uit bovenstaande afwegingen kenmerkt een onderdeel zich door zijn invloed op de emissie en is het feitelijk gerealiseerd zodra het alle dimensies en eigenschappen heeft zoals vergund. Daarmee ligt de focus vooral op emissiekenmerken en niet op kenmerken die geen impact hebben op de emissie.

Dit maakt het ook controlebaar. Het gaat dus om onderdelen die ook los worden gemodelleerd in AERIUS en met de kenmerken die daar worden ingevoerd.

Structureel niet meer in gebruik

In de intern salderen uitspraak van 18 december 2024 wordt niet verder uitgewerkt wanneer er sprake is van structureel niet meer in gebruik.

Ter beeldvorming kan gekeken worden naar uitspraken van Raad van State over feitelijk gebruik in relatie tot de vergunde situatie. Zie:

[ABRvS 30 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3070](#) en

[ABRvS 19 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:537](#).

De (mate van) fluctuaties in dieraantallen en diersoorten en de aard van het bedrijf, bepaalt volgens de Afdeling in welke gevallen die schommelingen wel of niet inherent zijn aan de bedrijfsvoering.

In de uitspraak van Rechtbank Den Haag 18 april 2024, [ECLI:NL:RBDHA:2024:5519](#) is overwogen dat het enkel ontbreken van ligboxen (terwijl de akkerbouw wordt voorgezet) niet de conclusie rechtvaardigt dat niet langer sprake is van feitelijk gerealiseerde capaciteit (vgl. r.o. 24.5 – 24.5.2). Dat wordt anders in geval stallen voor wezenlijk andere doeleinden dan veehouderij worden gebruikt, zoals een caravanopslag of een boerderijwinkel (r.o. 24.10-24.14).

Zeer relevant is de link met de definitie van onderdeel, zie paragraaf 3.2.3. Immers als de stal het onderdeel is, dan is in principe het houden van één dier in die stal voldoende om dat onderdeel structureel in gebruik te houden. Het maximaal aantal dieren in die stal zoals vergund is dan alsnog de referentie.

Afwegingskaders structureel buiten gebruik

Toetsing of een onderdeel structureel buiten gebruik is vraagt om een casuïstische beoordeling. Zodra is vastgesteld dat een onderdeel feitelijk buiten gebruik is, zal worden beoordeeld of dit ook structureel buiten gebruik is op basis van onderstaande afwegingskaders.

Er is sprake van structureel buiten gebruik in de volgende gevallen:

1. Wanneer gedurende 3 jaar geen (0%) gebruik is gemaakt van het onderdeel zoals vergund in een aaneengesloten periode.
2. Wanneer een onderdeel niet feitelijk aanwezig is kan deze ook niet in gebruik zijn en is daarmee structureel buiten gebruik gesteld. Vooral bij bouwwerken en onderdelen die installatie vereisen voor in gebruik is dit met name van toepassing. Bij onderdelen die te verplaatsen zijn zoals kalver iglo's is die conclusie mogelijk niet juist. Beoordeling per project zal steeds zorgvuldig plaats moeten vinden.
3. Wanneer alle noodzakelijke vergunningen niet (meer) aanwezig zijn om het onderdeel in gebruik te kunnen nemen, wordt deze als structureel buiten gebruik beschouwd. Een activiteit wordt bijvoorbeeld als structureel buiten gebruik beschouwd wanneer een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit nodig is om het onderdeel in gebruik te kunnen nemen zoals vergund.
4. Wanneer het onderdeel feitelijk niet in gebruik is zoals vergund en daarvoor zodanig is aangepast in functie en emissiekenmerken (ook als deze zijn verwijderd) dat het gebruik zoals vergund daarmee niet meer mogelijk is.

Indien het feitelijk buiten gebruik stellen (0% benutting van de capaciteit) het gevolg is van overmacht, of wanneer binnen de genoemde periode aantoonbaar en actief is gewerkt aan het hervatten van de activiteit, kan dit leiden tot een andere beoordeling.

Enkele voorbeelden van overmacht (niet uitputtend):

- Langdurige ziekte van de ondernemer;
- Overbruggingsperiode voor bedrijfsopvolging (ingeval van ziekte of overlijden van de ondernemer);
- Ziekte onder het vee;
- Benodigde tijd in verband met omschakeling naar andere bedrijfsopzet of opstellen MER;

- In het verleden intern gesaldeerd toen dit nog vergunningvrij was (op dat moment rechtmatig).

De beoordeling wordt uitgevoerd op het project en de bijbehorende toestemming die wordt ingezet als salderingssituatie. Deze worden vergeleken met de situatie op het bedrijf/erf op een objectief peilbaar meetmoment. Hiervoor wordt in eerste instantie uitgegaan van het indienen van de vergunningaanvraag. Uitzondering hierop is als er aantoonbaar een ander objectief peilmoment heeft plaatsgevonden, zoals het sluiten van een salderingsovereenkomst of vastlegging in een beleidsdocument.

Let op; In het geval dat de natuurtoestemming wordt ontleend aan een milieutoestemming uit het verleden, wordt de beoordeling of er sprake is van structureel buiten gebruik gebaseerd op de vigerende milieuvergunning/-melding. Dit is niet altijd de referentie milieutoestemming.

Beleidsregels zijn leidend in de beoordeling in het geval dat het bevoegd gezag daar andere richtlijnen in heeft opgenomen. Zie paragraaf 2.2

Toetsing of een onderdeel structureel buiten gebruik is vraagt om een casuïstische beoordeling. Afhankelijk van de vergunde activiteit zal niet ieder onderdeel altijd 365 dagen per jaar in gebruik zijn en ook niet altijd. Afhankelijk van de bedrijfsvoering zal dit beoordeeld moeten worden. Zodra is vastgesteld dat een onderdeel feitelijk buiten gebruik is, zal worden beoordeeld of dit ook structureel buiten gebruik is op basis van bijvoorbeeld bovenstaande afwegingskaders.

Dat een onderdeel structureel in gebruik is met minder gevolgen dan volgens de natuurvergunning is toegestaan, perkt de referentiesituatie niet in. Zie de uitspraak van [Rechtbank Noord-Nederland 18 juli 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:2979](#) (Luchtbaas Leeuwarden), r.o. 8.9.

Als de beoordeling uitwijst dat geen van de onderdelen structureel buiten gebruik is, kan op basis van de verzamelde gegevens de omvang van de referentiesituatie worden bepaald. Paragraaf 3.2.4 kan worden overgeslagen.

3.2.4

Onderdeel opnieuw in gebruik nemen zonder natuurtoestemming
<Deze beoordeling is enkel relevant als onderdelen structureel buiten gebruik zijn>

Als onderdelen van een milieutoestemming structureel buiten gebruik zijn kunnen zij wel nog worden opgevoerd als referentiesituatie als ze zonder natuurtoestemming opnieuw in gebruik kunnen worden genomen.

Op het moment dat er sprake is van één-en-hetzelfde project (zie paragraaf 1.2) is er géén sprake van een natuurvergunningplicht. Er is een vergunningplicht als er sprake is van een nieuw project (zoals bedoeld in artikel 6.3 van de Habitatrictlijn). Het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: Hof) heeft in punt 86 van het arrest van 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882 (PAS-arrest) overwogen dat een activiteit kan worden aangemerkt als één-en-hetzelfde project waarvoor geen nieuwe beoordeling nodig is op grond van artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn, "mits het daarbij gaat om één enkele verrichting die zich kenmerkt door een gemeenschappelijk doel, continuïteit en volledige overeenstemming, met name wat betreft de plaatsen waar en de voorwaarden waaronder de activiteit wordt uitgevoerd."

Er is in ieder geval geen sprake van een nieuw project als er geen fysieke wijzigingen worden doorgevoerd. Voor het aanzetten van een productielijn of oven, of in het geval van een veehouderij het vullen van de stal is geen nieuwe natuurvergunning nodig.

Daarbij moet wel worden opgemerkt dat het vullen van een stal enkel zonder natuurvergunning kan worden hervat als er geen wijzigingen tussen de stallen in

dieraantallen plaatsvinden. De Afdeling toetst in deze uitspraak <https://www.raad-vanstate.nl/uitspraken/@152320/202204629-1-r2/> in r.o. 5.4 erg streng of het onderdeel wel volledig in overeenstemming is met de vergunde activiteit. Bij een nieuwe verdeling van de kippen tussen twee stallen terwijl er in totaal een daling van het aantal kippen op het bedrijf is, is volgens de Afdeling sprake van een nieuw project. Dit is immers een wijziging van de situatie die op basis van de bestaande vergunning was toegestaan.

De wijziging van een project wordt in de intern salderen uitspraak van 18 december 2024 gelijkgesteld aan een nieuw project. Daarmee is bij nagenoeg iedere wijziging die impact heeft op de emissiekenmerken een natuurvergunning vereist bij het hervatten van een activiteit. Enkel het hervatten van exact dezelfde activiteit lijkt onder één-en-hetzelfde project te vallen.

Ook als vanuit milieuwetgeving geen nieuwe vergunning vereist is, kan het zijn dat er wel sprake is van een nieuw project in het kader van de Habitatrichtlijn en er dus een nieuwe natuurtoestemming nodig is. Dit geldt voornamelijk voor zaken die impact hebben op de emissiekenmerken.

Om zorgvuldig te handelen lijkt het weer in gebruik nemen van een stal of productielijn enkel mogelijk zonder een vereiste natuurvergunning als deze in gebruik wordt genomen (het inschakelen van de installatie of het vullen van een bestaande stal) zonder dat daar technische aanpassingen voor nodig zijn en zonder dat werkzaamheden verricht moeten worden aan de kenmerken die bepalend zijn voor de emissie.

Als een milieutoestemming van rechtswege is vervallen en daarbij niet is overgegaan in een melding of andere toestemming, kan deze nooit als onderbouwing van de referentiesituatie worden gebruikt in het natuurspoor. Daarbij is wel art. 1.2 lid 5 Invoeringswet Wabo van belang. Dat artikel bepaalt dat voorschriften die de geldigheidsduur van een vergunning beperken tot een bepaalde termijn, vervallen. Een tijdelijke vergunning met een afloopdatum van na 1-10-2010 (de datum van inwerkingtreding van de Wabo) is dus niet komen te vervallen. Als er een nieuwe milieuvergunning is verleend na de afloopdatum van de tijdelijke vergunning, lijkt er op papier een gat tussen de twee toestemmingen te zitten, waardoor de referentiesituatie vervallen zou zijn. Als echter voldaan wordt aan art. 1.2 lid 5 Invoeringswet Wabo, is de tijdelijke milieutoestemming niet vervallen, en wordt deze direct opgevolgd door de nieuwe milieuvergunning.

Bij bijvoorbeeld woningen of kantoren is vaak geen expliciete (milieu)toestemming nodig en/of is geen documentatie van feitelijke emissie aanwezig. Als de betreffende woningen of kantoren voor de referentiedatum zijn gerealiseerd kan worden uitgegaan van kengetallen.²⁴ Dit omdat de situatie ongewijzigd heeft bestaan sinds de referentiedatum. Voor het bepalen van de verkeersaantrekkende werking kan gebruik worden gemaakt van de kengetallen van het CROW (een kennisplatform dat deze getallen bijhoudt).

3.3

Referentiesituatie op basis van algemene regels

De referentiesituatie kan, bij het ontbreken van een natuur- of milieutoestemming, voor sommige projecten ook worden ontleend aan een toestemming die volgt uit algemene regels. Meest voorkomende situatie betreft het project bemesten of het project beweiden op landbouwgronden. De referentiesituatie wordt dan gevormd door de aanwezige planologische toestemming voor die gronden en de bijbehorende mestwetgeving.

Het criterium dat de laagste depositie sinds aanwijzdatum geldt is ook van toepassing bij algemene regels. In het geval van bemesting mag men uitgaan van de

²⁴ Zie hiervoor de instructie gegevensinvoer AERIUS Calculator: [Documenten | AERIUS](#).

hoogst toegestane bemestingsnorm voor het perceel, maar moet die wel bestemd en in gebruik zijn als landbouwgrond sinds de aanwijsdatum voor de relevante Natura 2000-gebieden. Voor een gedetailleerder omschrijving, zie de handreiking I be-weiden en bemesten: bepalen referentiesituatie (raadpleegbaar op de website van BIJ12).

In de Overduin uitspraak [ABRvS 28 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2404](#) (r.o. 9.8 en 16.8.) overweegt de Afdeling dat de '18 december-lijn'²⁵ onverkort van toepassing is op projecten waarbij intern gesaldeer wordt op basis van algemene regels. Bij de uitspraak is een [stroomschema](#) gevoegd dat, voortbordurend op het [stroomschema](#) van de 18 december uitspraken, enkele aanvullingen bevat voor de situatie waarin een referentiesituatie wordt ontleend aan algemene regels.

3.4 Vervolgstap bepalen

Het bepalen van de referentiesituatie- en datum (in paragraaf 2.1) kan twee uitkomsten hebben:

- ➔ Op de locatie waar de activiteit gepland is, is reeds een bepaalde stikstofemissie toegestaan. Deze is onderbouwd met rechtsgeldige documenten. In dat geval kan gekeken worden of er via intern salderen toestemming verleend kan worden (zie hoofdstuk 4).
- ➔ Als er geen sprake is van een reeds bestaande toestemming is er geen referentiesituatie. In dat geval kan intern salderen geen uitkomst bieden en kan worden bekeken of extern salderen uitkomst kan bieden (zie hoofdstuk 5). Ook kan extern salderen nodig zijn als aanvullende mitigatie wanneer de mitigatie door intern salderen onvoldoende blijkt.

²⁵ Toen de Afdeling in de 18 december uitspraken oordeelde dat intern salderen met een natuur- of milieutoestemming niet langer in de voortoets mag en alleen als mitigerende maatregel kan worden betrokken in een passende beoordeling, rees de vraag hoe deze lijn zich verhoudt tot de 'beweiden/ bemesten' jurisprudentie, zie o.a. [ABRvS 12 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2874](#). Voor salderen (het 'inzetten' van de referentiesituatie voor een nieuw project) op basis van algemene regels geldt toch een net ander regime dan wanneer je saldeert op basis van een (individuele) natuur- of milieutoestemming.

4 Intern salderen

Wanneer de beoogde activiteit stikstofdepositie veroorzaakt op dezelfde locatie als een reeds bestaande en toegestane activiteit die stikstofuitstoot veroorzaakt, kan er mogelijk intern gesaldeerd worden (stap 4).

Intern salderen is een vorm van mitigatie waarbij bestaande, reeds toegestane activiteiten worden vervangen door nieuwe activiteiten, waaronder ook de blijvende onderdelen van de bestaande activiteit op dezelfde locatie.

Hierbij wordt de stikstofdepositie van de beoogde activiteit op relevante habitats verminderd of weggenomen (gemitigeerd) door het beëindigen of verminderen van de huidige activiteit(en) op die locatie. Relevante habitats zijn in dezen stikstof gevoelige en (naderend) overbelaste habitats in een nabij gelegen Natura 2000-gebied.

De randvoorwaarden voor intern salderen staan omschreven in paragraaf 4.1. Vervolgens worden in paragraaf 4.2 een aantal aspecten behandeld die bij de vergunningaanvraag van belang zijn. Het hoofdstuk sluit af met het bepalen van de vervolgstap (paragraaf 4.3).

4.1 Relevante voorwaarden

Om te bepalen of intern kan worden gesaldeerd moet eerst de referentiesituatie bepaald worden (zie stap 3 hoofdstuk 3). Deze referentiesituatie kan verder worden ingeperkt door de lokaal geldende beleidsregels salderen (zie paragraaf 2.2). Het is belangrijk dat ook bij intern salderen de voor mitigatie in te zetten activiteiten moeten voldoen aan het additionaliteitsvereiste (zie paragraaf 2.1).

4.2 Aandachtspunten bij het indienen van een aanvraag

Bij het indienen van een aanvraag voor intern salderen vult de initiatiefnemer een aanvraagformulier in bij het Omgevingsloket²⁶. Op basis hiervan toetst het bevoegd gezag de aanvraag. Het kan verstandig zijn om voor het opstarten van de aanvraag eerst met het bevoegd gezag in overleg te gaan over de haalbaarheid van de toets op het additionaliteitsvereiste en de specifiek geldende provinciale beleidsregels. Bij het invullen van het formulier zijn een aantal aspecten van belang, zie hiervoor hoofdstuk 2.

4.2.1 Uitvoeren van de depositieberekening

Er moeten volledige en correcte stikstofdepositieberekeningen aan de aanvraag toegevoegd worden, gemaakt met AERIUS Calculator. Bij stap 1 is al een berekening gemaakt van de depositie die de te ontplooiën activiteit veroorzaakt (zie paragraaf 1.4). Bij intern salderen moet een verschilberekening worden gemaakt tussen de referentiesituatie (inclusief eventuele wijzigingen op basis van de provinciale beleidsregels salderen) en de beoogde situatie. Hierbij is het van belang de correcte referentiesituatie te gebruiken (zoals bepaald in hoofdstuk 3). Als er sprake is van verschillende fases, zoals een aanlegfase en een gebruiksfase, dient in principe voor elke fase een verschilberekening gemaakt te worden, tenzij op voorhand helder is dat de effecten van een fase overal lager of gelijk zijn dan die van een reeds berekende fase.

²⁶ <https://omgevingswet.overheid.nl/aanvragen>

4.3

Vervolgstap bepalen

Als de bovengenoemde stappen zijn doorlopen, zijn er twee conclusies mogelijk:

- ➔ Na intern salderen zijn er geen toenames meer van stikstofdepositie op relevante hexagonen.

In dit geval kan een vergunningaanvraag worden ingediend op basis van alleen intern salderen. Toestemming kan worden verleend als aan de voorwaarden is voldaan, waaronder additionaliteit van de in te zetten saldering.

- ➔ Na intern salderen resteren toenames van stikstofdepositie op relevante hexagonen.

In dat geval kan de vergunningaanvraag niet als zodanig worden ingediend. De initiatiefnemer kan:

- a) Het initiatief aanpassen (terug naar stap 1);
- b) Bekijken of het mogelijk is om een ecologische onderbouwing te leveren voor de resterende depositie (zie paragraaf 1.6);
- c) Bekijken of aanvullende mitigatie middels extern salderen mogelijk is (zie hoofdstuk 5).

5 Extern salderen

Extern salderen is een vorm van mitigeren waarbij de toestemming van een activiteit met stikstof-emissie geheel of gedeeltelijk wordt ingetrokken of gewijzigd ten behoeve van het verlenen van een natuurvergunning voor een nieuw of gewijzigd project. Hierdoor neemt de stikstofdepositie op één of meerdere hexagonen niet of minder toe ten opzichte van de referentiesituatie.

Uit jurisprudentie volgt dat extern salderen kan worden ingezet als mitigerende maatregel, die de gevolgen van stikstofdepositie van een Natura 2000-activiteit beperkt. Het verschil met intern salderen is dat de saldogevende activiteit een project op een andere locatie betreft. De saldo-ontvanger is een nieuwe activiteit of een uitbreiding of wijziging van een bestaande activiteit die niet of niet in voldoende mate intern kan salderen. Door extern te salderen worden potentieel significante effecten op Natura 2000-habitats gemitigeerd op één of meerdere relevante hexagonen waar depositie op wordt veroorzaakt. Meestal worden de toenames van alle relevante hexagonen volledig gemitigeerd.

Dit hoofdstuk gaat over permanente externe saldering. Hoofdstuk 6 gaat over tijdelijke externe saldering met een leaseconstructie. Dit laatste is alleen van toepassing voor activiteiten met tijdelijke emissies, zoals de aanlegfase van een bouwproject. Deze handreiking behandelt alleen extern salderen tussen private partijen met één of meer saldogevers en één saldo-ontvanger en niet via het SSRS.²⁷

In sommige gevallen zou een project aanspraak kunnen maken op ruimte uit de microdepositiebank of een provinciale stikstofbank. Hier zijn voorwaarden aan verbonden, die zijn opgenomen in de beleidsregels, zie hoofdstuk 2.2.

5.1 Relevante voorwaarden

Het inzetten van extern salderen is alleen mogelijk als aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. Deze volgen deels uit beleidsregels en deels uit jurisprudentie. Aan de volgende voorwaarden moet worden voldaan:

- Uit de voortoets volgt dat significant negatieve effecten niet op voorhand kunnen worden uitgesloten;
- Er wordt voldaan aan het additionaliteitsvereiste (zie hoofdstuk 2.1);
- Intern salderen is geen optie door het ontbreken van een referentie (zie hoofdstuk 3) of biedt onvoldoende mitigatieruimte om de beoogde activiteit uit te voeren;
- In de aanvraag worden de kaders die volgen uit de provinciale beleidsregel salderen betrokken (zie hoofdstuk 2.2);
- Er wordt een passende beoordeling opgesteld;
- Stikstofdepositiesaldo wordt niet dubbel ingezet (zie borging 5.2.4)

²⁷ Via het stikstofregistratiesysteem (SSRS) bestaat de mogelijkheid om collectief te salderen door gebruik te maken van bronmaatregelen. Meer informatie over het SSRS is hier te vinden: [Rijksbanken \(SSRS\) - BIJ12](#).

5.2 Aandachtspunten bij het indienen van een aanvraag

De aanvraag van een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit gaat via het Omgevingsloket. Op basis hiervan toetst het bevoegd gezag de aanvraag. Zie hoofdstuk 2.4 voor meer informatie.

Let op: Een aantal provincies werken met een zone rondom Natura 2000-gebieden waarin extern salderen niet mogelijk is. De aanvrager moet vooraf nagaan of dit in de betreffende provincie het geval is.

5.2.1 *Vaststellen van de referentiesituatie van de saldogever*

Om te bepalen of via extern salderen toestemming verleend kan worden moet de referentiesituatie van de potentiële saldogever vastgesteld worden. In hoofdstuk 3 is aangegeven hoe dit bepaald kan worden.

5.2.2 *Uitvoeren van de depositieberekening*

De aanvraag moet volledige en correcte stikstofdepositieberekeningen bevatten, gemaakt met de meest actuele versie van AERIUS Calculator. Dit houdt in:

1. Een enkelvoudige berekening van de beoogde situatie saldo-ontvanger (reeds gebeurt in de voortoets);
2. Een enkelvoudige berekening van de saldogever, voor en na saldering;
3. Een verschilberekening saldo-ontvanger waarbij de salderingssituatie van de saldogever incl. afoming volgens de beleidsregels is opgenomen:
 - a. Zonder referentie saldo-ontvanger bij een nieuwe activiteit;
 - b. Met referentie saldo-ontvanger bij een wijziging of uitbreiding van een activiteit.

Hierbij is het van belang om de correcte referentiesituaties te gebruiken van zowel saldogever als saldo-ontvanger (zoals bepaald in hoofdstuk 3). Hierna vindt ook nog een toetsing plaats volgens de beleidsregels over afoming en andere voorwaarden voor de inzet van saldo bij extern salderen.

5.2.3 *Borging van de depositiedaling*

Bij extern salderen moet de depositiedaling die het gevolg is van het beëindigen van de activiteit van de saldogever geborgd worden. Zo wordt er zekerheid verkregen dat er geen risico is op toenames van stikstofdepositie. Dit verzekert dat het saldo ook echt wordt vrijgemaakt ten behoeve van de beoogde activiteit. In de beleidsregels is vastgelegd op welke wijze de borging moet worden geregeld. Zie hoofdstuk 2.2 voor meer informatie.

5.3 Vervolgstap bepalen

Als de bovengenoemde stappen zijn doorlopen, zijn er twee conclusies mogelijk:

- ➔ De activiteit leidt door extern salderen niet tot extra stikstofdepositie op relevante hexagonen.

Er kan een aanvraag worden ingediend op basis van extern salderen. Na toetsing door het bevoegd gezag kan toestemming verleend worden, mits wordt voldaan aan het additionaliteitsvereiste (zie paragraaf 2.1).

- ➔ Ook na extern salderen is niet uitgesloten dat het nieuwe initiatief leidt tot extra stikstofdepositie op (bijna) overbelaste stikstofgevoelige habitattypes.

In dit geval kan de initiatiefnemer:

- a) Het initiatief aanpassen en de stappen van extern salderen opnieuw doorlopen (zie 4.2);
- b) Kijken of andere mitigerende maatregelen mogelijk zijn;
- c) De resterende toenames door een ecooloog laten beoordelen;
- d) Onderzoeken of aan de voorwaarden van een ADC-toets kan worden voldaan.

De laatste drie stappen liggen buiten het bereik van deze handreiking, tenzij de aanvullende mitigerende maatregel een tweede, derde (of X-de) externe saldering betreft. In dat geval worden de stappen in hoofdstuk 4 net zo lang herhaald tot er geen sprake meer is van extra stikstofdepositie op (bijna) overbelaste stikstofgevoelige habitattypen, en er een vergunningaanvraag kan worden ingediend.

6 Verleasen

Een tijdelijke toepassing van extern salderen is verleasen, ofwel extern salderen waarbij 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.

6.1 Relevante voorwaarden

Er moet voldaan worden aan de eisen die volgen uit jurisprudentie over salderen:

- Uit de voortoets volgt dat significant negatieve effecten niet op voorhand kunnen worden uitgesloten;
- Intern salderen is geen optie door het ontbreken van een referentie (zie hoofdstuk 3) of biedt onvoldoende mitigatieruimte om de beoogde activiteit uit te voeren;
- Kaders die volgen uit provinciale beleidsregels worden in de aanvraag betrokken (zie hoofdstuk 2.2);
- Stikstofdepositiesaldo wordt niet dubbel ingezet (zie borging, hoofdstuk 5.2.3);
- Er wordt voldaan aan het additionaliteitsvereiste (zie hoofdstuk 2.1). Een beperktere onderbouwing van dit vereiste voldoet mogelijk gezien aan de beperkte duur van de inzet van stikstofruimte, waarna inperking ten behoeve van de natuur alsnog mogelijk is.

6.2 Aandachtspunten bij het indienen van een aanvraag

De aanvraag van een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit gaat via het Omgevingsloket. Op basis hiervan toetst het bevoegd gezag de aanvraag. Bij het invullen van het formulier zijn een aantal aspecten van belang:

- De referentiesituatie van de saldogever en -ontvanger moet correct en volledig zijn vastgesteld (zie hoofdstuk 3);
- De beoogde activiteit kan daadwerkelijk als één project gezien worden;
- De berekening van de salderingssituatie moet volledig zijn, inclusief eventuele randeffecten en ecologische beoordeling van resthexagonen.

Let op: Een aantal provincies werkt met een zone rondom Natura 2000-gebieden waarin extern salderen niet mogelijk is. De aanvrager moet vooraf nagaan of dit in de betreffende provincie het geval is.

6.2.1 *Vaststellen van de referentiesituatie van de saldogever* Zie hoofdstuk 5.2.1

6.2.2 *Uitvoeren van de depositieberekening* Zie hoofdstuk 5.2.2

6.2.3 *Borging van de depositiedaling* Bij verleasen moet de depositiedaling die het gevolg is van het tijdelijk beëindigen van de activiteit van de saldogever worden geborgd. Zo wordt zekerheid verkregen dat er geen risico is op stikstofdepositietoenames. Ook moet er een directe samenhang tussen beide activiteiten zijn. Dit verzekert dat het saldo ook echt wordt vrijgemaakt voor de beoogde activiteit. Bij verleasing verdient het aanbeveling om het

tijdelijk stilleggen van de saldogevende activiteit zowel privaats- als publiekrechtelijk te borgen.²⁸ Deze vereisten worden vaak opgenomen in de beleidsregels.

Afspraken saldogever – saldo-ontvanger – bevoegd gezag natuurvergunning saldo-ontvanger

Er wordt een privaatrechtelijke overeenkomst opgesteld, waarin staat dat de saldogever zich tegenover de betrokken partij of partijen (in ieder geval saldo-ontvanger) tot het bevoegd gezag²⁹ wendt met een verzoek om de saldogevende activiteit gedurende de leaseperiode stil te leggen. Daarnaast kan worden vastgelegd dat saldogever gedurende de leaseperiode zijn activiteiten (gedeeltelijk) staakt om de activiteiten van saldo-ontvanger mogelijk te maken. De beleidsregel salderen bevat meestal de criteria waaraan de overeenkomst moet voldoen, zie paragraaf 2.2 van deze handreiking. Het bevoegd gezag voor de natuurvergunning van saldo-ontvanger kan in de vergunning de volgende voorwaarden opnemen: indien saldogever in strijd met de overeenkomst van saldo-ontvanger, zijn activiteiten toch hervat of niet beëindigt, moet saldo-ontvanger zijn activiteit per direct staken.

Afspraken saldogever en bevoegd gezag vergunning saldogevende activiteit

Om de overeenkomst na te komen, wendt saldogever zich tot het bevoegd gezag dat de vergunning heeft verleend voor de saldogevende activiteit met een schriftelijk verzoek dat zijn activiteit voor de duur van de leaseperiode wordt gestaakt. Het bevoegd gezag neemt vervolgens een besluit³⁰, waaraan (zo mogelijk) een voorschrift wordt verbonden dat de saldogevende activiteit in een nader te bepalen periode niet mag worden uitgeoefend.³¹

6.3 Vervolgstap bepalen

Als de bovengenoemde stappen met succes doorlopen zijn, zijn er twee conclusies mogelijk:

- ➔ De tijdelijke activiteit leidt na verleasen niet langer tot een toename van stikstofdepositie op relevante hexagonen.

Er kan een aanvraag worden ingediend op basis van verleasen. Na toetsing door het bevoegd gezag kan toestemming verleend worden.

- ➔ Verleasen kan niet uitsluiten dat het nieuwe initiatief leidt tot extra stikstofdepositie op (bijna) overbelaste stikstofgevoelige habitattypes.

In dit geval kan de initiatiefnemer:

- a) Het initiatief aanpassen en de stappen van verleasen of extern salderen (zie 4.2) opnieuw doorlopen;
- b) Kijken of andere mitigerende maatregelen mogelijk zijn;
- c) De resterende toenames door een ecooloog laten beoordelen;
- d) Onderzoeken of aan de voorwaarden van een ADC-toets kan worden voldaan.

²⁸ Zie daartoe de uitspraak [Rechtbank Gelderland 5 januari 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:25](#) (en wat bespiegelingen over die uitspraak gepubliceerd in NBR 2024/238), waarin de rechtbank overwoog dat verleasing zowel privaats- als publiekrechtelijk adequaat geborgd moet zijn.

²⁹ Dit bevoegd gezag kan ook een ander bestuursorgaan zijn dan GS van de provincie; bijvoorbeeld het college van b en w van een gemeente of een minister.

³⁰ Waartegen rechtsbescherming openstaat. Dit besluit wordt in de regel met de reguliere voorbereidingsprocedure van titel 4.1 Awb voorbereid.

³¹ Naar gelang de aard van het besluit zal het bevoegd gezag moeten nagaan met welk soort besluit de saldogevende activiteit het best tijdelijk kan worden gestaakt. Uit de uitspraak [Rechtbank Noord-Nederland 17 oktober 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:4256](#) volgt dat schorsing van een natuurvergunning in beginsel mogelijk is, ook al is daar geen expliciete wettelijke grondslag voor. Die grondslag is er wel voor intrekking, maar wie het meerdere mag, mag volgens de rechtbank in deze omstandigheden ook het mindere.

De laatste drie stappen liggen buiten het bereik van deze handreiking, tenzij de aanvullende mitigerende maatregel een tweede, derde (of X-de) verleasing en/of externe saldering betreft. In dat geval worden de stappen in hoofdstuk 4 en/of 5 net zo lang herhaald tot er geen sprake meer is van extra stikstofdepositie op (bijna) overbelaste stikstofgevoelige habitattypen, en er een vergunningaanvraag kan worden ingediend.

Bijlage 1 Begrippenlijst

AERIUS Calculator: verplicht rekeninstrumentarium om de stikstofdepositie van een activiteit te bepalen (zie <https://www.aerius.nl>).

Beëindigingsregeling: een regeling op grond waarvan subsidie kan worden verleend voor de beëindiging van bedrijfsactiviteiten ter vermindering van stikstofemissie of stikstofdepositie. Deelnemers aan een beëindigingsregeling zijn meestal aan subsidievoorwaarden gebonden voor de inzet van hun resterende Natura 2000-activiteit voor saldering.

Beheerplan: plan waarin staat wat er moet gebeuren om de natuurdoelen voor een bepaald Natura 2000-gebied te halen en wie dat gaat doen. Ook wordt hierin aangegeven welke activiteiten zonder vergunning in een gebied mogen plaatsvinden (zie <https://www.synbiosys.alterra.nl/natura2000>).

Beleidsregels salderen: de beleidsregels die provincies hebben vastgesteld waarin de regels voor en omgang met zowel intern salderen als extern salderen zijn opgenomen. Er is een gezamenlijk format voor deze beleidsregels, maar iedere provincie kan daar naar eigen inzicht van afwijken. Zie [Beleidsregels salderen](#).

Emissiearme stalsystemen: stalsystemen voor het houden van landbouwhuisdieren waarbij een of meerdere technieken worden toegepast om de stalemissie te verlagen. De emissies van nieuwe stallen moeten voldoen aan de eisen die zijn opgenomen in paragraaf 4.82 Besluit activiteiten leefomgeving (Bal).

Cumulatie: optelsom van alle gevolgen die een bepaald plan of project heeft in combinatie met de gevolgen van andere plannen en projecten.

Depositie: zie stikstofdepositie.

Depositieberekening: berekening met AERIUS Calculator die uitwijst hoeveel stikstofdepositie een activiteit op relevante hexagonen van Natura 2000-gebieden veroorzaakt.

Drempelwaarde: plafondwaarde in termen van mol/ha/jaar stikstofdepositie; blijft de depositie van een activiteit hieronder dan was er voor de betreffende activiteit ten tijde van het PAS geen sprake van een vergunning of meldingsplicht.

Extern salderen: salderen met één of meer activiteiten buiten de begrenzing van één project of locatie ten behoeve van de verlening van een natuurvergunning.

Habitatrichtlijn: richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992, inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG L 206).

Intern salderen: salderen binnen de begrenzing van één project of locatie ten behoeve van de verlening van een natuurvergunning.

Intrekkingsbesluit: besluit waarmee het bevoegd gezag aangeeft dat een bepaalde toestemming niet langer geldig is.

Kritische depositiewaarde (KDW): de grens waarboven het risico bestaat dat de kwaliteit van het habitat significant wordt aangetast door de verzurende en/of vermestende invloed van atmosferische stikstofdepositie (<https://www.bij12.nl/onderwerp/informatiepunt-stikstof-en-natura-2000/veelgestelde-vragen-over-stikstof/>).

Locatie: de plek waar een bestaande activiteit plaatsvindt/een beoogde activiteit moet gaan plaatsvinden. De locatie voor een specifieke activiteit wordt vastgelegd in de aanvraag en de vergunning.

Natuurtoestemming: een natuurvergunning (omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit, Wabo-omgevingsvergunning met daarin een natuuronderdeel (op basis van een vvgb), vergunning op grond van de Wet natuurbescherming (Wnb) of Natuurbeschermingswet 1998 (Nb-wet)) of een milieutoestemming die gelijkwaardig is aan een natuurvergunning in de context van deze handreiking. Dit betreft een milieuvergunning waarin is getoetst aan artikel 6 van de Habitatrichtlijn en die kan worden aangemerkt als een natuurvergunning vervangend besluit in de zin van artikel 9.4, achtste lid, van de voormalige Wnb.

Natuurvergunning: omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit op grond van artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder e van de Wet al dan niet op basis van advies en instemming met het verlenen van een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 4.25, eerste lid, aanhef en onder e jo art. derde lid, jo. 4.25 derde lid Omgevingsbesluit.

Natura 2000-activiteit: activiteit, inhoudende het realiseren van een project als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied.

Natura 2000-gebied: een natuurgebied dat onderdeel uitmaakt van het Europese netwerk van natuurgebieden 'Natura 2000'. Dit gebied is aangewezen op grond van de Vogelrichtlijn of Habitatrichtlijn.

Nb-wet: Natuurbeschermingswet 1998 (de voorganger van de Wet natuurbescherming, nadien overgegaan in de Omgevingswet).

Omgevingswet: wet van 23 maart 2016, houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving.

Passende beoordeling: [ecologisch onderzoek](#) waarbij de initiatiefnemer van een activiteit onderzoekt of de instandhoudingsdoelen van het Natura 2000-gebied door zijn activiteit in gevaar komen.

Passende maatregel: ingreep die ervoor zorgt dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de Natura 2000-gebieden zijn aangewezen (gedefinieerd in artikel 6 lid 2 van de habitatrichtlijn).

Project: een activiteit die significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied (definitie voortgekomen uit jurisprudentie: ABRvS 29 mei 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1604](#)) zoals opgenomen in de Habitatrichtlijn, artikels 6, derde lid. In de Nederlandse Omgevingswet opgenomen als Natura 2000-activiteit.

Provinciale beleidsregels: zie begrip 'beleidsregels salderen'.

Referentiedatum (ook Europese referentiedatum): betreft de aanwijsdatum van relevante Natura 2000-gebieden. De referentiesituatie wordt bepaald door toestemmingen vanaf deze datum.

Referentiesituatie: bestaande toestemming voor het uitvoeren van een Natura 2000-activiteit, zoals een natuurvergunning of de laagste milieutoestemming sinds de aanwijsdatum van het betreffende Natura 2000-gebied. Vormt tevens het uitgangspunt om te bepalen of de activiteit inzetbaar is voor salderen.

Relevante habitats: stikstofgevoelige en (naderend) overbelaste habitats in een nabijgelegen Natura 2000-gebied.

Relevant hexagoon: hexagoon waarbinnen een voor stikstof gevoelig natuurlijk habitat of habitat voor soorten voorkomt, en waarbij tevens sprake is van een overbelasting of een naderende overbelasting van stikstofdepositie vanaf 70 mol per hectare per jaar onder de kritische depositiewaarde.

Salderen: inzetten van een activiteit met stikstofemissie 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 stikstofdepositie op één of meerdere relevante hexagonalen niet toeneemt ten opzichte van de referentiesituatie.

Saldo-gevende activiteit: toestemming die wordt ingetrokken ten gunste van de saldo-ontvangende activiteit.

Saldogever: degene die de saldo-gevende activiteit ter beschikking stelt.

Saldo-ontvangende activiteit: aangevraagde activiteit waarbij gebruik wordt gemaakt van extern salderen.

Saldo-ontvanger: de initiatiefnemer die de saldo-ontvangende activiteit verricht.

Stalemissie: de som van de emissie van alle dieren in een stal. De initiatiefnemer moet zelf onderbouwen welke emissiefactor per dier geldt. Vaak wordt deze som gebaseerd op de stikstofemissiefactoren zoals opgenomen per diersoort en voor vastgestelde huisvestingssystemen in bijlages V en VI van de Omgevingsregeling. Voorheen opgenomen in de bijlage van de Regeling ammoniak en veehouderij (RAV).

Stikstofdepositie: het neerslaan van stikstofverbindingen uit de lucht op een oppervlakte, uitgedrukt in mol per hectare per jaar.

Stikstofemissie: stikstofverbindingen die direct of indirect vanuit een bron in de lucht worden gebracht, uitgedrukt in kilogrammen.

Stikstofgevoelig habitatype: gebied waarbij de KDW beneden of rond de 2400 mol per hectare per jaar ligt.

Stikstofregistratiesysteem: systeem dat per gebied de effecten van de (bron)maatregelen die de stikstofdepositie naar beneden moet brengen registreert. Zo wordt duidelijk waar er ruimte ontstaat voor het verlenen van vergunningen, in de eerste instantie bedoeld voor de woningbouw en een beperkt aantal grote wegenprojecten, en welk gedeelte van de gereduceerde stikstofdepositie ten goede komt aan de natuur.

Vergunde activiteit: hoeveelheid stikstofemissie die een activiteit conform natuurvergunning (of andere rechtsgeldige toestemming) maximaal mag veroorzaken.

Vergunningsvrije activiteit: activiteit waarvoor geen natuurtoestemming hoeft worden aangevraagd.

Verleasen: extern salderen waarbij de saldogevende activiteit geheel of gedeeltelijk tijdelijk aantoonbaar buiten gebruik wordt gesteld, ten behoeve van de verlening van een natuurvergunning voor een tijdelijke depositie gedurende een beperkte vooraf afgebakende periode.

Verschilberekening: berekening in AERIUS Calculator waarbij de stikstofdepositie van de beoogde situatie wordt verrekend met de huidige situatie. Uit deze berekening is ook de omvang van de saldogevende en de saldo-ontvangende activiteit af te leiden.

Vogelrichtlijn: richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 30 november 2009, inzake het behoud van de vogelstand (PbEG L 207).

Bijlage 2 Voorbeelden referentiesituatie hoofdstuk 3

Voorbeeld bij 3.2.1

Een bedrijf heeft in de beoogde situatie effect op vier Natura 2000 gebieden:

- Dwingelderveld;
- Mantingerbos;
- Mantingerzand;
- Elperstroomgebied.

In het overzicht referentiedata Natura 2000-gebieden is daar de volgende informatie over te vinden:

NL Natura 2000-nr.	BESCHERMING	EU VR Code	EU HR code	Naam gebied (Natura 2000)	Voormalige naam speciale beschermingszone EG-Vogelrichtlijn	Naam HR eerste vermelding Communautaire lijst	Datum VR (aanwijzing); let op verschillende VR-peildata binnen één gebied	Datum HR (Communautaire Lijst; excl. latere uitbreidingen)
26	HR		NL2003014	Drouwenerzand				7-12-2004
27	VR+HR	NL9802201	NL9803011	Drents-Friese Wold & Leggelderveld	Drents-Friese Woud		24-3-2000	7-12-2004
28	HR		NL2003015	Elperstroomgebied		HR Elperstroom (NL2003015) 7-12-2004		7-12-2004
29	HR		NL9801071	Holtingerveld		HR Havelte-Oost 7-12-2004		7-12-2004
30	VR+HR	NL3000070	NL3000070	Dwingelderveld	Dwingelderveld		11-10-1996	7-12-2004
31	HR		NL2003031	Mantingerbos				7-12-2004
32	HR		NL2003032	Mantingerzand				7-12-2004

Hieruit volgt dat alle vier de gebieden voor de Habitatrichtlijn een referentiedatum hebben van 7 december 2004. Het Dwingelderveld is ook aangewezen Vogelrichtlijn-gebied met een aanwijsdatum van 11 oktober 1996.

Uit de archieven volgt dat er sinds de start van het bedrijf op de volgende momenten vergunningen zijn verleend:

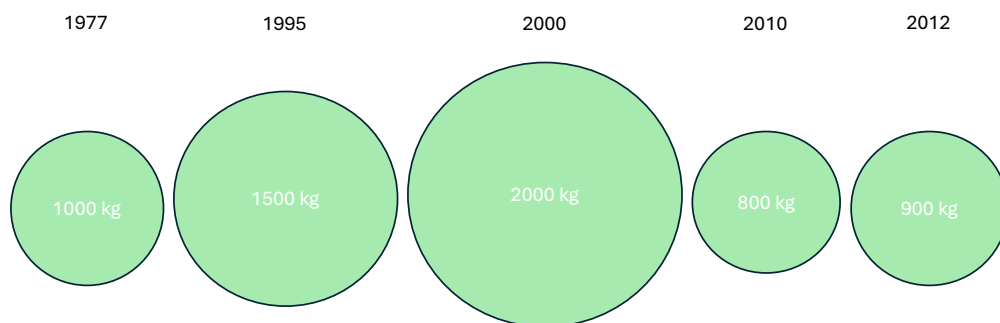
Oktober 1990
November 1998
Februari 2008

Voor het Dwingelderveld is de vergunning uit 1990 de referentievergunning en voor de overige Habitatrichtlijngebieden is dat de vergunning uit 1998.

Voorbeeld bij 3.2.2

Een bedrijf heeft op de referentiedatum (1994) een milieutoestemming van 1.000 kg NH₃/jaar (1977). Nadien zijn vier nieuwe milieutoestemmingen verleend, in chronologische volgorde: 1.500 (1995), 2.000 (2000), 800 (2010), 900 kg NH₃/jaar (2012= actuele milieuvergunning).

De vergunning uit 2010 is de laagste en staat minder activiteiten toe dan die uit 2012, daarmee is het aannemelijk dat ook de depositie lager is.



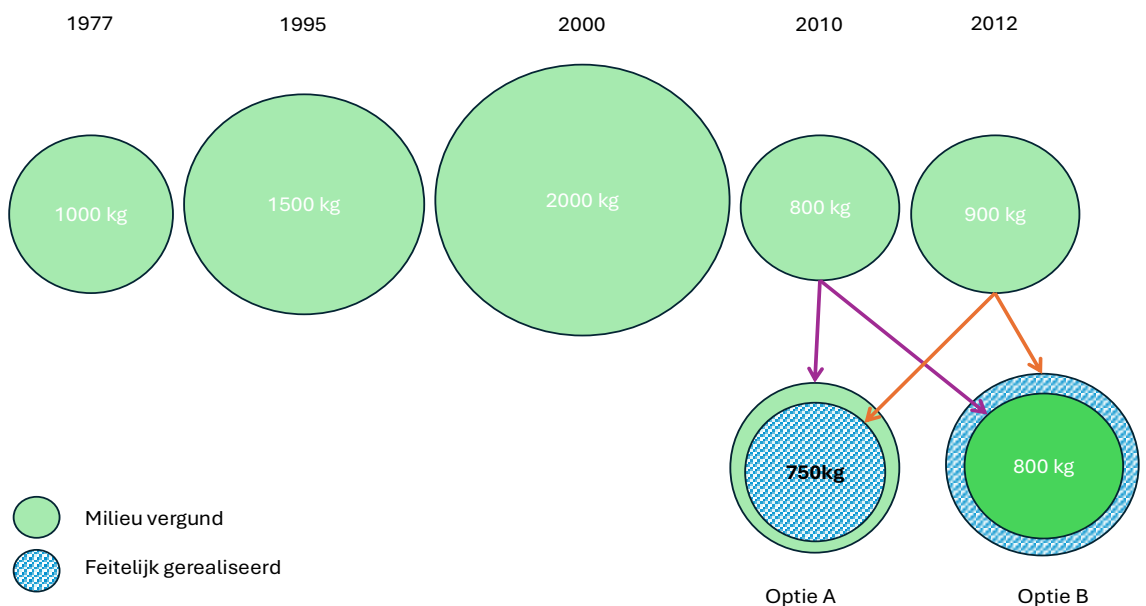
Het kan noodzakelijk zijn om dit met AERIUS Calculator te toetsen, andere emissiepunten en verhoudingen tussen NH₃ en NO_x kunnen tot een andere conclusie leiden dan op basis van de vergunde activiteit en bijbehorende emissies wordt beoordeeld.

Voorbeeld bij 3.3.2

Voorbeeld:

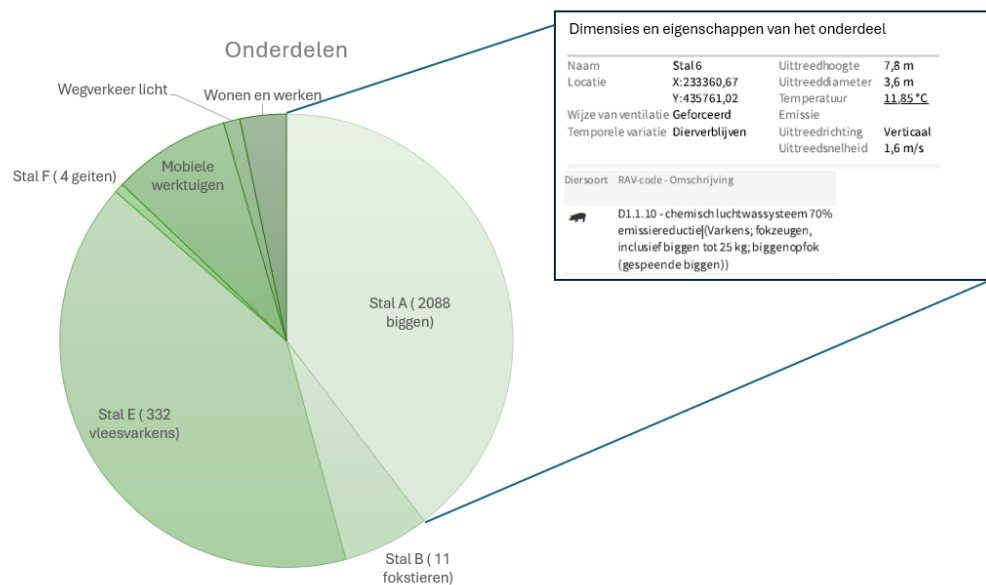
Een bedrijf heeft op de referentiedatum (1994) een milieutoestemming van 1.000 kg NH₃/jaar (1977). Nadien zijn vier nieuwe milieutoestemmingen verleend, in chronologische volgorde: 1.500 (1995), 2.000 (2000), 800 (2010), 900 kg NH₃/jaar (2012= actuele milieuvergunning & feitelijke situatie is daarmee in overeenstemming).

- De milieutoestemming met de kleinste omvang is de toestemming uit 2010 voor 800 kg. Toetsing op de feitelijke realisatie vindt plaats op de onderdelen uit de vergunning van 2012. Op het moment dat minder dan 800 kg gerealiseerd is van de vergunning uit 2012, dan wordt de referentie bepaald door wat gerealiseerd is (Optie A).
- Op het moment dat er 800 kg of meer gerealiseerd is van de 2012 vergunning, dan geldt de restrictie van de laagste milieutoestemming, ofwel de 800 kg van de milieutoestemming uit 2010 (Optie B).



Voorbeeld bij 3.3.3

Een bedrijf dat beschikt over een milieuvergunning bevat de volgende onderdelen. Alle onderdelen zijn gerealiseerd en uitgevoerd met de dimensies en eigenschappen zoals vergund, zie bijvoorbeeld de dimensies en eigenschappen van het onderdeel 'biggenstal' in onderstaande kader.



Stel dat het enige onderdeel wat afwijkt van de vergunning is dat minder dierplaatsen zijn gerealiseerd in de biggenstal, namelijk geen 2088, maar slechts 1800. De omvang van de referentie wordt daarmee verkleind naar het lagere aantal dierplaatsen.

	Milieu-vergund	Feitelijk gerealiseerd
Stal A	2088 biggen plaatsen	1800 biggen plaatsen
Stal B	11 fokstieren	11 fokstieren
Stal E	332 vleesvarkens plaatsen	332 vleesvarkens plaatsen
Stal F	4 geiten (hobby)	4 geiten (hobby)
Wonen en Werken	n.v.t.	Woonhuis verwarming
Wegverkeer licht	n.v.t.	Wegverkeer licht xx verkeersbewegingen
Mobiele werktuigen	n.v.t.	Shovel (klasse ...) xx draaiduren Trekker (klasse...) xx draaiuren

Voorbeelden bij 3.4**Casus A**

Onderstaand voorbeeld (casus A) geeft de referentie van vier melkveebedrijven weer die sinds 1977 in bedrijf zijn en een nieuwe milieutoestemming hebben uit 2012 die een wijziging bevat t.o.v. de eerste toestemming.

Bedrijf W:

Omvang 1977: 100 koeien = 1300 kg emissie

Omvang 2012: 150 koeien = 1950 kg emissie

Omvang van de referentie is 1300kg, er is namelijk geen vergunning met minder gevolgen verleend na de aanwijdsdatum.

De stal (= onderdeel) voor 150 koeien is destijds gerealiseerd met de emissiekenmerken zoals vergund en nog aanwezig.

Onderdeel is inmiddels 5 jaar structureel buiten gebruik. Ondanks dat in de stal nog alle kenmerken aanwezig zijn die invloed hebben op de emissie kan de activiteit niet zonder natuurtoestemming hervat worden. De wijziging in 2012 vereiste destijds al een natuurvergunning vanwege de nabijheid van een N2000 gebied en kan dus niet hervat worden.

Bedrijf X:

Omvang 1977: 100 koeien = 1300 kg emissie

Omvang 2012: 150 koeien = 1950 kg emissie

Omvang van de referentie is 1300kg, er is namelijk geen vergunning met minder gevolgen verleend na de aanwijdsdatum.

De stal (= onderdeel) voor 150 koeien is destijds gerealiseerd met de emissiekenmerken zoals vergund en nog aanwezig.

Onderdeel is feitelijk nog in gebruik volgens de vergunning van 2012. De referentie van het bedrijf omvat de 1300 kg die de vergunning uit 1977 toe stond.

Er is in deze casus geen activiteit die hervat hoeft te worden, die toetsing wordt daarom buiten beschouwing gelaten.

Bedrijf Y:

Omvang 1977: 100 koeien = 1300 kg emissie

Omvang 2012: 80 koeien = 1040 kg emissie

Omvang van de referentie is 1040kg, er is namelijk een vergunning met minder gevolgen verleend na de aanwijdsdatum, namelijk in 2012.

De stal (= onderdeel) voor 80 koeien is destijds gerealiseerd met de emissiekenmerken zoals vergund en nog aanwezig.

Onderdeel is inmiddels 5 jaar structureel buiten gebruik. Omdat in de stal nog alle kenmerken aanwezig zijn die invloed hebben op de emissie kan de activiteit zonder natuurtoestemming (ondanks de nabijheid van een N200 gebied) hervat worden, mits de gevolgen niet meer zijn dan de 1040 kg die de vergunning uit 2012 toe stond.

Bedrijf Z:

Omvang 1977: 100 koeien = 1300 kg emissie

Omvang 2012: 80 koeien = 1040 kg emissie

Omvang van de referentie is 1040kg, er is namelijk een vergunning met minder gevolgen verleend na de aanwijdsdatum, namelijk in 2012.

De stal (= onderdeel) voor 80 koeien is destijds gerealiseerd met de emissiekenmerken zoals vergund en nog aanwezig.

Onderdeel is feitelijk nog in gebruik volgens de vergunning van 2012. De referentie van het bedrijf omvat de 1040 kg die de vergunning uit 2012 toe stond.

Er is in deze casus geen activiteit die hervat hoeft te worden, die toetsing wordt daarom buiten beschouwing gelaten.

Voorbeeld casus (A) melkvee (vier varianten)	1977	2012	Onderdeel Feitelijk gerealiseerd 2012	Structureel buiten gebruik?	Zonder natuurtoestemming te hervatten?	Referentie
Melkvee-bedrijf W	100	150	Ja, 150	Ja	Nee, wijziging die in 2012 had vereist om een natuurtoestemming voor aan te vragen gezien de toename in depositie als gevolg van de uitbreiding	0
Melkvee-bedrijf X	100	150	Ja, 150	Nee	n.v.t	100 koeien
Melkvee-bedrijf Y	100	80	Ja, 80	Ja	80 koeien mits stal-systeem 2012 aanwezig	80 koeien
Melkvee-bedrijf Z	100	80	Ja, 80	Nee	n.v.t.	80 koeien

Casus B

Onderstaand voorbeeld (casus B) geeft de referentie van een varkenshouderij weer die zijn project in 2012 van melkvee naar varkenshouderij heeft omgevormd en feitelijk geen referentie meer heeft in het natuurspoor.

Omvang 1977: 100 koeien = 1300 kg emissie

Omvang 2012: 5000 vleesvarkens = 7000 kg emissie

Omvang van de referentie is 1300kg, er is namelijk geen vergunning met minder gevolgen verleend na de aanwijsdatum.

De stal (= onderdeel) voor 100 koeien is destijds gerealiseerd maar niet meer aanwezig sinds 2012 toen het bedrijf naar varkenshouderij is omgevormd.

De stal(len) van het varkensbedrijf zijn feitelijk gerealiseerd met de emissiekenmerken zoals vergund.

Onderdeel is inmiddels 5 jaar structureel buiten gebruik. Ondanks dat in de stal nog alle kenmerken aanwezig zijn die invloed hebben op de emissie kan de activiteit niet zonder natuurtoestemming hervat worden. De wijziging in 2012 vereiste destijds al een natuurvergunning (gezien de toename in depositie als gevolg van de uitbreiding en wijziging van het project) en kan dus niet hervat worden.

Voorbeeld casus (B) (omschakeling naar andere diercategorie)	1977	2012	Onderdeel feitelijk gerealiseerd	Structureel buiten gebruik?	Zonder natuurtoestemming te hervatten?	Referentie
Melkvee	100	7000 kg	Ja	Ja	Nee, stal niet aanwezig	0
Vleesvarkens		5000	Ja	Ja	Nee, wijziging die in 2012 had vereist om een	0

					natuurtoestemming voor aan te vragen,	
--	--	--	--	--	---------------------------------------	--

Casus C

Onderstaand voorbeeld (casus C) geeft de referentie van een varkenshouderij weer die zijn project in 2012 van melkvee naar varkenshouderij heeft omgevormd en wel een referentie heeft in het natuurspoor.

Omvang 1977: 100 koeien = 1300 kg emissie

Omvang 2012: 5000 vleesvarkens = 7000 kg emissie

Omvang van de referentie is 1300kg, er is namelijk geen vergunning met minder gevolgen verleend na de aanwijsdatum.

De stal (=onderdeel) voor 100 koeien is destijds gerealiseerd maar niet meer aanwezig sinds 2012 toen het bedrijf naar varkenshouderij is omgevormd.

De stal(len) van het varkensbedrijf zijn feitelijk gerealiseerd met de emissiekenmerken zoals vergund en nog in gebruik zoals vergund.

Er is in deze casus geen activiteit die hervat hoeft te worden, die toetsing wordt daarom buiten beschouwing gelaten.

Voorbeeld casus (C) (omschakeling naar andere diercategorie)	1977 1300 kg	2012 7000 kg	Onder-deel feitelijk gerealiseerd	Structu-reel buiten gebruik?	Zonder natuurtoestemming te hervatten?	Referentie
Melkvee	100		Ja	Ja	Nee, stal niet aanwezig	0
Vleesvarkens		5000	Ja	Nee	n.v.t	1300 kg