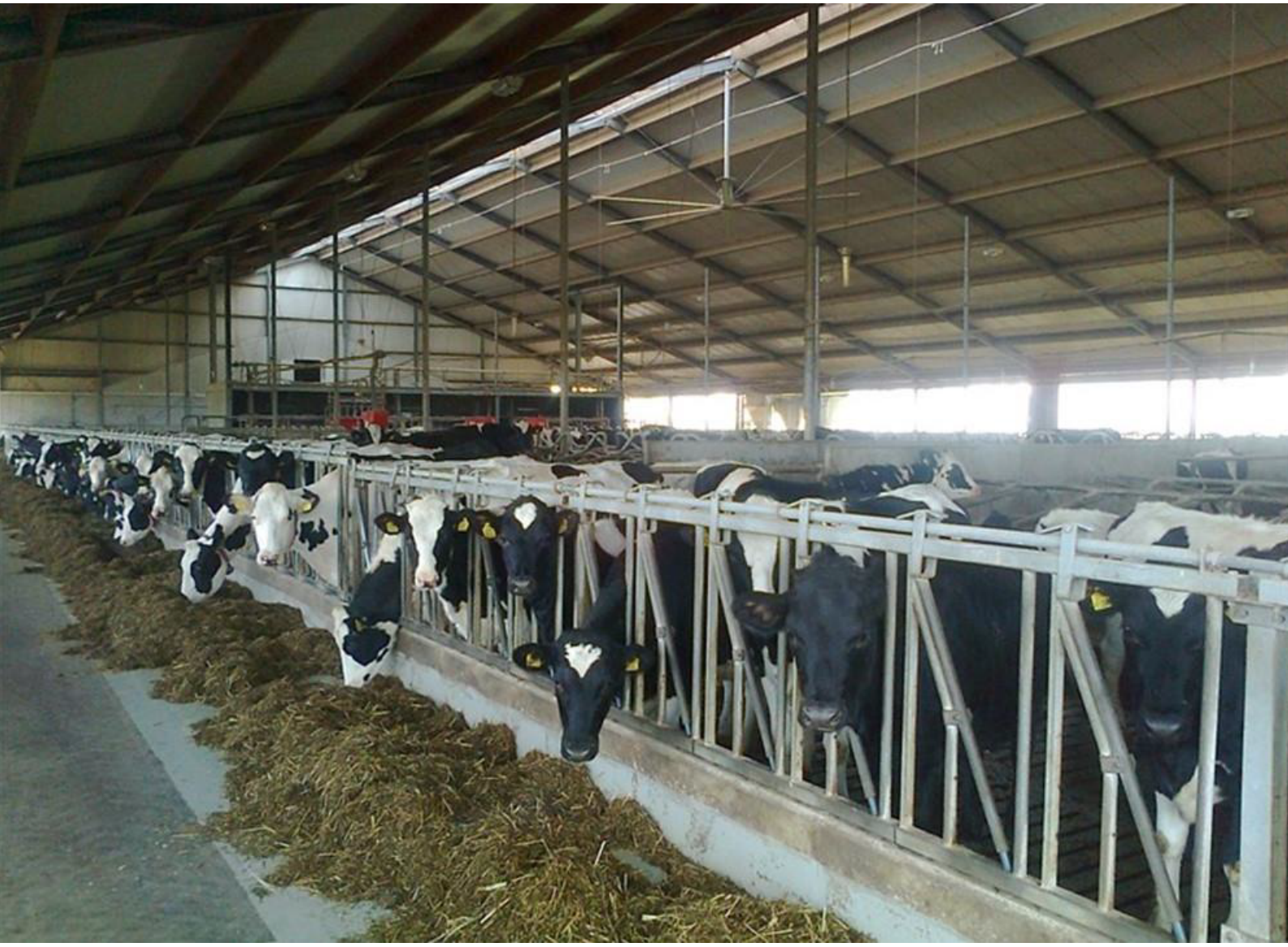


Tussenbalans extern salderen met veehouderijen

Onderzoeksrapport

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit in samenwerking met IPO

8 juli 2022

Project	Tussenbalans extern salderen met veehouderijen
Opdrachtgever	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit in samenwerking met IPO
Document	Onderzoeksrapport
Status	Definitief 02
Datum	8 juli 2022
Referentie	129968/22-010.185
Projectcode	129968
Projectleider	ir. B.A. Jimmink
Projectdirecteur	drs. M.J. Schilt
Auteur(s)	D.J. Hekman MSc, ir. E. Logemann, ir. B.A. Jimmink
Gecontroleerd door	drs. T. Klumper
Goedgekeurd door	ir. B.A. Jimmink
Paraaf	[redacted]

Adres

Witteveen+Bos Raadgevende ingenieurs B.V. | Deventer
Koningin Julianaplein 10, 12e etage
Postbus 85948
2508 CP Den Haag
+31 (0)70 370 07 00
www.witteveenbos.com
KvK 38020751

Het kwaliteitsmanagementsysteem van Witteveen+Bos is gecertificeerd op basis van ISO 9001.

© Witteveen+Bos

Niets uit dit document mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt in enige vorm zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Witteveen+Bos noch mag het zonder dergelijke toestemming worden gebruikt voor enig ander werk dan waarvoor het is vervaardigd, behoudens schriftelijk anders overeengekomen. Witteveen+Bos aanvaardt geen aansprakelijkheid voor enigerlei schade die voortvloeit uit of verband houdt met het wijzigen van de inhoud van het door Witteveen+Bos geleverde document.

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING 5

1 INLEIDING 6

1.1 Aanleiding en bestuurlijke achtergrond 6
1.1.1 Inzet van de maatregel extern salderen met veehouderijen 7
1.1.2 Bestuurlijke zorgen over neveneffecten 7
1.1.3 Totstandkoming en implementatie van beleidsregels 7
1.2 Afbakening 7

2 METHODE 9

2.1 Analyse extern salderen met veehouderijen 9
2.2 Interviews 9
2.3 Interpretatie en analyse 10

3 ACTUELE ONTWIKKELINGEN 11

3.1 Juridische ontwikkelingen 11
3.2 Maximale rekenafstand in AERIUS Calculator en randeffecten 12

4 RESULTATEN EXTERN SALDEREN MET VEEHOUDERIJEN 13

4.1 Kwantitatieve resultaten 13
4.1.1 Intersectoraal salderen 14
4.1.2 Salderen met niet-benutte ruimte 15
4.1.3 Voorkomen van feitelijke depositiestijging 15
4.2 Analyse - Algemeen gebruik van de maatregel 18
4.2.1 Tijd van openstelling extern salderen 18
4.2.2 Onzekerheid in 2022 20
4.2.3 Promotie van de maatregel extern salderen 20
4.2.4 Andere processen aangaande de verplaatsing van stikstofruimte 21

5	**ANALYSE - NEVENEFFECTEN**	**23**
5.1	Introductie	23
5.2	Leegstand	23
5.3	Onevenredige verplaatsing stikstofruimte	26
5.4	Speculatie met stikstofruimte van veehouderijen	28
5.5	Verandering van landgebruik	30
5.6	Overige neveneffecten	31
6	**BELEIDSIMPLEMENTATIE EXTERN SALDEREN**	**32**
6.1	Implementatie van de interprovinciale beleidsregels	32
6.2	Implementatie van extern salderen voor het Rijk	32
6.3	Tussentijdse aanpassing van de interprovinciale beleidsregels	33
6.4	Communicatie tussen bevoegd gezagen over extern salderen	33
6.5	Suggesties voor aanpassingen om neveneffecten tegen te gaan	33
6.6	Effect van de maximale rekenafstand van 25 km	34
7	**CONCLUSIE**	**36**
7.1	Het voordoen van neveneffecten	36
7.2	Aanbevelingen	37
	Laatste pagina	37
	Bijlage(n)	**Aantal pagina's**
I	Verantwoording afgenomen interviews	1

SAMENVATTING

Na het vallen van het Programma Aanpak Stikstof hebben de bevoegd gezagen (Rijk en provincies) beleidsregels vastgesteld om de toestemmingverlening in het kader van stikstofdepositie op gang te brengen. Deze beleidsregels maakten via intern en extern salderen ontwikkelingen mogelijk zonder extra stikstofdepositie op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden te veroorzaken. Bij de bevoegd gezagen leefden echter zorgen over mogelijke ongewenste neveneffecten van extern salderen met veehouderijen, zoals speculatie, leegstand en risico op depositietoename.

Deze tussenbalans onderzocht via vragenlijsten en interviews de neveneffecten van extern salderen met veehouderijen die beschikken over dier- of productierechten. Daarbij is aan Bevoegd Gezagen gevraagd, indien er sprake is van het voordoen van een neveneffect, welke instrumenten ingezet zijn om een neveneffect te beheersen. Bovendien biedt deze tussenbalans kwantitatief inzicht in de toepassing van extern salderen met veehouderijen sinds de openstelling.

Neveneffecten van extern salderen met veehouderijen komen niet structureel voor. Op basis van de actuele onderzoeksgegevens is van een omvangrijke verschuiving van stikstofruimte naar andere dan agrarische sectoren geen sprake. Leegstand als gevolg van extern salderen met veehouderijen is ook niet aan de orde. Er wordt wel actief bemiddeld met stikstofruimte van veehouderijen, maar daadwerkelijke speculatie vindt niet plaats. Er bestaat zorg om de stikstofdepositietoename bij extern salderen met veehouderijen doordat voor individuele projecten onbekend is of de afromingsfactor van 30 % voldoende is om de inzet van feitelijk onbenutte capaciteit van saldogevers en dus van feitelijke depositiestijging te compenseren. Op basis van dit onderzoek kan niet worden vastgesteld of de afroomfactor van 30 % deze benutting van de feitelijk onbenutte capaciteit wel of niet volledig afdekt.

Veranderingen in landgebruik en overige neveneffecten zijn niet waargenomen.

De belangrijkste aanbeveling uit dit onderzoek is om de informatieverzameling en informatie- uitwisseling over vergunningen met extern salderen op te schalen tussen de Bevoegd Gezagen. Het verbeteren van deze informatievoorziening dient om de leemte in kennis aan te pakken zodat het beleid beter gemonitord en indien gewenst bijgestuurd kan worden.

1

INLEIDING

1.1 Aanleiding en bestuurlijke achtergrond

De uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State op 29 mei 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:1603) met betrekking tot het Programma Aanpak Stikstof (PAS) legde de toestemmingverlening voor economische activiteiten in Nederland stil. Hiermee kwamen ook maatschappelijke ontwikkelingen stil te liggen, zoals projecten voor de woningbouw en de energietransitie. Stikstofreductie moet verzekerd zijn voordat stikstofruimte uitgegeven mag worden, aldus de rechter. Het Rijk en de provincies maakten hierop interbestuurlijke afspraken over het toepassen van salderen. Deze afspraken zijn door de provincies en de Ministers van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en Economische Zaken en Klimaat (EZK) vertaald in beleidsregels. Deze afspraken en beleidsregels hebben specifiek betrekking op salderen. Voor provincies gelden sindsdien de provinciale beleidsregels. De ministeries van LNV en EZK maken gebruik van de Rijk implementatie beleidsregels. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) maakt gebruik van bestuurlijke afspraken[1] die gemaakt zijn.

Op basis van deze beleidsregels werd toestemmingverlening weer in gang gezet. Dit ging via intern en extern salderen, in eerste instantie zonder bedrijven die beschikken over productie- en dierrechten (veehouderijen). Deze uitzondering werd destijds toegevoegd doordat nieuwe wetgeving aangekondigd werd om dierrechten in te nemen bij (particuliere) aankoop voor extern salderen. Deze nieuwe wetgeving is echter niet tot stand gekomen, waarna extern salderen ook voor veehouderijen werd opengesteld. Daarnaast waren er bestuurlijke zorgen over de mogelijke (neven)effecten van extern salderen met veehouderijen, waardoor extern salderen met veehouderijen later werd opengesteld dan gepland. De provincies hebben in juli 2021 een ambtelijke evaluatie uitgevoerd waarin deze zorgen ook zijn gedeeld.

In de Kamerbrief van 24 april 2022[2] kondigde de minister van LNV aan om samen met de provincies bij extern salderen met veehouderijen te monitoren of ongewenste effecten optreden. De minister deed in deze Kamerbrief ook de toezegging om een half jaar na openstelling een tussenbalans op te stellen waarin wordt ingegaan op het voordoen van deze ongewenste effecten van extern salderen met veehouderijen. Op basis van deze tussenbalans stuurt de overheid, indien uit het onderzoek blijkt dat dit noodzakelijk is, het beleid bij.

[1] C.J. Schouten (9 oktober 2019). Voortgang Natura 2000. Kamerbrief nummer 32670. Geraadpleegd d.d. 8 juni 2022 via: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32670-167.html

[2] C.J. Schouten (24 april 2020). Voortgang stikstofproblematiek: structurele aanpak. Kamerbrief BPZ / 20120075. Geraadpleegd d.d. 29 juni 2022 via: https://www.aanpakstikstof.nl/de-stikstofaanpak/documenten/kamerstukken/2020/04/24/kamerbrief-24-april-2020-structurele-aanpak

1.1.1 Inzet van de maatregel extern salderen met veehouderijen

Bij extern salderen vinden de saldogevende activiteit en de saldo-ontvangende activiteit op verschillende locaties plaats. Het gaat hierbij om verschillende projecten of plannen. Bij extern salderen wordt de toestemming voor een saldogever (deels) ingetrokken ten gunste van de toestemming voor een saldonemer (de initiatiefnemer). Hierbij mag niet meer depositie veroorzaakt worden op stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden.

Dit onderzoek is specifiek gericht op extern salderen met de inzet van veehouderijen als saldogever. Onder de veehouderijen vallen de agrarische bedrijven met vergunde dier- en productierechten. Deze veehouderijen beschikken over een vigerende vergunning waarin een aantal dierplaatsen is toegestaan voor 1 of meerdere stallen binnen een bedrijf. Dit onderzoeksrapport hanteert de term 'veehouderijen' en is gericht op extern salderen met veehouderijen met dier- en productierechten.

1.1.2 Bestuurlijke zorgen over neveneffecten

De zorgen over (neven)effecten van extern salderen met veehouderijen gaan over mogelijke negatieve effecten als:

- een onevenredige verplaatsing van stikstofruimte uit de landbouw naar andere sectoren;
- het ontstaan van leegstand van stallen;
- mogelijke speculatie met stikstofruimte;
- de werkelijke effecten op stikstofdepositie en het risico van depositieverhoging;
- de verandering van landgebruik.

Deze mogelijke effecten worden verder toegelicht in paragraaf 1.3.

1.1.3 Totstandkoming en implementatie van beleidsregels

Om beleid over vergunningverlening eenduidiger te maken, hebben Bevoegde Gezagen op basis van eenzelfde model beleidsregels opgesteld. Ieder bevoegd gezag stelde vervolgens haar eigen specifieke beleidsregels vast, die leidend zijn bij vergunningverlening[1]. Op sommige punten wijkt een provincie af van het opgestelde basismodel.

Uit de bevindingen en conclusies van de door de provincies uitgevoerde interne evaluatie van de beleidsregels in juli 2021 blijkt de toepassing van extern salderen met veehouderijen tot maart 2021 nog beperkt. Enerzijds door de late openstelling van deze mogelijkheid. Anderzijds door terughoudendheid als gevolg van onzekerheden en complexiteiten, zoals aangepaste beleidsregels op basis van rechterlijke uitspraken, de frequente actualisatie van AERIUS, de complexe ruimtelijke saldokoppeling en de lange tijd tussen intrekking en beschikking van stikstofruimte.

1.2 Afbakening

Dit onderzoek - de tussenbalans - is gericht op het identificeren van (on)gewenste neveneffecten van extern salderen met veehouderijen, waarbij stikstofruimte die ontstaat door het (deels) beëindigen van een activiteit van een veehouder als saldogever wordt ingezet als mitigerende maatregel om de vergunningverlening voor nieuwe plannen en projecten te bevorderen. Het onderzoek dient niet als evaluatie van de beleidsregels voor extern salderen en gaat ook niet in op extern salderen waarbij geen veehouderijen worden ingezet.

[1] https://www.bij12.nl/onderwerpen/stikstof-en-natura2000/vergunningen-en-toestemmingsbesluiten/provinciale-beleidsregels-intern-en-extern-salderen/

De neveneffecten die in dit onderzoek centraal staan, zijn:
- de **onevenredige verplaatsing** van stikstofruimte vanuit de agrarische sector naar andere sectoren;
- het **ontstaan van leegstand en verrommeling** op het platteland doordat stallen leeg komen te staan;
- het **speculeren met stikstofruimte** door private partijen, waarbij stikstofruimte op voorhand wordt opgekocht om later te verkopen aan nieuwe initiatieven (saldonemers);
- de **toename van stikstofdepositie** door extern salderen met veehouderijen doordat gesaldeerd wordt met vergunde stikstofruimte die in de praktijk niet daadwerkelijk benut is;
- de **verandering van landgebruik** waardoor andere positieve of negatieve milieueffecten ontstaan;
- mogelijke **overige effecten** die ontstaan door het gebruik van extern salderen met veehouderijen, anders dan hiervoor genoemd.

Het onderzoek is gericht op de bevoegd gezagen in het kader van de Wet natuurbescherming, namelijk het Rijk en de provincies en op relevante private partijen zoals (agrarische) makelaars en bemiddelaars. Het doel van het onderzoek was enerzijds om een kwantitatief beeld te verkrijgen van de inzet van extern salderen met veehouderijen. Anderzijds was het doel om te identificeren of (on)gewenste neveneffecten van extern salderen met veehouderijen zich voordoen en welke maatregelen bevoegd gezagen treffen of hebben overwogen om deze neveneffecten te beheersen. Er is niet onderzocht wat bestuurlijke mogelijkheden zijn om in te grijpen indien een neveneffect in de toekomst alsnog zou gaan optreden.

2

METHODE

Allereerst is een kwantitatieve vragenlijst gestuurd naar de Bevoegd Gezagen in het kader van de Wet natuurbescherming (provincies en Rijk). In deze vragenlijst is aan de respondenten gevraagd in hoeverre gebruik wordt gemaakt van extern salderen met veehouderijen en hoeveel vergunningen tot nu toe zijn aangevraagd en zijn verleend. Het doel hiervan was om de omvang van de toepassing van extern salderen met veehouderijen in beeld te brengen.

Na het afnemen van de vragenlijst zijn interviews afgenomen met beleidsmedewerkers en/of vergunningverleners van de Bevoegd Gezagen. Deze interviews hebben vanaf maart tot april 2022 plaatsgevonden. Het doel was om informatie te verzamelen over het waarnemen van neveneffecten van extern salderen en of en zo ja welke maatregelen zijn genomen om neveneffecten te beheersen. Naast de Bevoegd Gezagen zijn er interviews afgenomen met private partijen zoals (agrarische) makelaars en bemiddelaars. Het doel was om informatie en inzicht te verzamelen vanuit het perspectief van de markt en de wijze waarop bemiddeld wordt tussen saldogevers en saldonemers.

In het vervolg van dit hoofdstuk wordt de methode nader toegelicht.

2.1 Analyse extern salderen met veehouderijen

De Bevoegd Gezagen werden voor dit onderzoek benaderd voor het beantwoorden van kwantitatieve vragen over de inzet van het instrument extern salderen met veehouderijen. Deze enquêtevragen zijn opgestuurd naar de contactpersonen van de Bevoegd Bezagen die deelnamen aan de interviews, namelijk de provincies en het Rijk. Deze kwantitatieve vragen dienen om data te verzamelen en uitspraken te doen over de inzet van het instrument extern salderen met veehouderijen. Deze informatie dient om de volgende kwantitatieve vragen te beantwoorden:

1 hoeveel aanvragen met extern salderen met veehouderijen zijn ingediend vanaf het moment van openstellen tot heden;
2 hoeveel vergunningen met extern salderen met veehouderijen zijn verleend vanaf het moment van openstellen tot heden;
3 uit welke bronsectoren (saldonemers) zijn de aanvragen met extern salderen afkomstig;
4 uit welke sectoren (saldogevers) is de stikstofruimte afkomstig;
5 hoeveel saldogevers waren op het moment van de vergunningaanvraag actief in bedrijf.

2.2 Interviews

Voor de informatieverzameling zijn verder interviews afgenomen met de specialisten op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving bij de 12 provincies en de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat/Rijkswaterstaat en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Deze interviews dienden om de onderzoeksvragen te beantwoorden over de algemene inzet van de maatregel extern salderen met veehouderijen, alsmede het voordoen van (on)gewenste neveneffecten en het doen van aanbevelingen tot het sturen en/of beheersen van (on)gewenste neveneffecten van extern salderen met veehouderijen.

Specifiek voor het neveneffect 'speculeren met stikstofruimte' zijn ook interviews afgenomen met (agrarische) makelaars en bemiddelaars. Deze partijen zijn actief benaderd in het kader van het onderzoek door private partijen aan te schrijven die zich presenteren als makelaar of bemiddelaar in stikstofrechten voor agrarische ondernemingen. Hierbij is ook de Nederlandse Vereniging van Makelaars en Taxateurs in onroerende goederen (NVM) betrokken geweest om respondenten aan te dragen.

De interviews zijn in de periode maart tot en met april 2022 digitaal afgenomen via Microsoft Teams. In bijlage I is een overzicht opgenomen van geïnterviewden.

2.3 Interpretatie en analyse

Na het afnemen zijn de interviews getranscribeerd en heeft de analyse plaatsgevonden middels de gefundeerde theoriebenadering. Dit is een veelgebruikte methode bij semigestructureerde interviews. Door interviewfragmenten systematisch te labelen en te coderen zijn interviewantwoorden van de respondenten op de onderzoeksvragen vergeleken op basis van onderlinge overeenkomsten of verschillen. Hierdoor worden relaties en tegenstellingen in beeld gebracht.

De methode van coderen gaat als volgt. Allereerst worden alle antwoorden door de onderzoeker doorgenomen. Hierdoor worden drie zaken duidelijk;
- de breedte van het speelveld; een indicatie van hoeveel verschillende antwoorden er zijn;
- de 'extremen' van het speelveld; hoe ver staan de meest verschillende antwoorden van elkaar;
- het detailniveau: hoeveel en met welke nauwkeurigheid is er informatie beschikbaar.

Vervolgens worden de antwoorden door de onderzoeker nogmaals gelezen, waarbij alle antwoorden in een tabel worden geplaatst. In tabel 2.1 is een stijlvoorbeeld van deze tabel geplaatst. De onderzoeker bepaalt welke groepen er in de antwoorden naar voren komen en zet deze in een extra kolom (groep). In een extra kolom plaatst de onderzoeker ter verantwoording de belangrijkste opmerking die leidde tot deze groepering.

Tabel 2.1 Stijlvoorbeeld van het coderen van de data in een tabel

Respondent	Antwoord	Groep	Relevante opmerking
provincie A	de provincie heeft […], daarbij […], en verder […] etc.	groep A	de provincie heeft besloten …
provincie B	de provincie heeft niet besloten […] etc.	groep B	de provincie heeft niet besloten …
[…]	[…]	[…]	[…]

Een beknopte versie van deze tabel wordt opgenomen in dit rapport bij elke onderzoeksvraag waar de methode is toegepast. In deze tabel wordt het antwoord zelf niet overgenomen, enkel de respondent, de groep en de relevante opmerking, met eventueel een extra kolom voor andere relevante notities bij de respondent wat de onderzoeker wil vermelden. Daarbij kunnen ook meerdere groepen worden gemaakt, als de onderzoeksvraag meerdere aspecten bevat. In dit onderzoek is veelvuldig gevraagd naar het voorkomen van een neveneffect, en of het Bevoegd Gezag monitoring uitvoert om dit te kunnen controleren. Dit zijn twee vragen waarbij dan aparte groepen worden gemaakt. De tabel kan zowel horizontaal als verticaal worden opgedeeld om deze groepen duidelijk te maken.

Als laatste stap wordt een beschrijvende analyse opgesteld bij de tabel, die de conclusies uit de analyse bevatten. De groeperingen worden beschreven en de belangrijkste uitkomsten die voortkomen uit deze onderzoeksvraag worden aangestipt.

3

ACTUELE ONTWIKKELINGEN

3.1 Juridische ontwikkelingen

Sinds plannen en projecten weer gebruik mogen maken van extern salderen (met veehouderijen) heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) richtinggevende uitspraken gedaan over het gebruik van deze mitigerende maatregel.

Zo volgt uit eerdere jurisprudentie[1] dat de maatregel extern salderen alleen als mitigerende maatregel en nooit als instandhoudingsdoelstelling of passende maatregel kan worden ingezet. Dit is het geval wanneer deze maatregelen hoe dan ook al ingezet moeten worden om de natuurwaarden in Natura 2000-gebieden te behouden, verbeteren en/of te herstellen. Een maatregel wordt als mitigerend aangemerkt als deze niet nodig is om verslechtering van de natuurwaarden te voorkomen. De wetsartikelen die hieraan ten grondslag gaan betreffen artikelen 6.1 en 6.2 van de Habitatrichtlijn, artikel 4.4 van de Vogelrichtlijn en artikel 2 2, lid 1 en 2 van de Wet natuurbescherming.

Op 24 november 2021 heeft de Afdeling over het besluit van de vaststelling van het Provinciaal Inpassingsplan van Gebiedsontwikkeling Oostelijke Langstraat door Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant geoordeeld[2] dat onvoldoende verzekerd was dat de inzet van een veehouderij als saldogever als mitigerende maatregel aangewezen kon worden. De Afdeling kwam tot de conclusie dat de beëindiging van het saldogevende bedrijf door aankoop en intrekking van de vergunning een maatregel is die ook geschikt is om ingezet te worden als instandhoudings- of passende maatregel.

Een maatregel die als instandhoudings- of passende maatregel kan worden ingezet, kan alleen als mitigerende maatregel in een Passende Beoordeling worden betrokken als, gelet op de staat van instandhouding en de instandhoudingsdoelstelling, het behoud van natuurwaarden is geborgd of in geval een verbeter- of hersteldoelstelling geldt, dat doel ook op andere wijze kan worden gerealiseerd. Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant hadden in de betreffende zaak onvoldoende gemotiveerd dat deze maatregel als mitigerende maatregel in de passende beoordeling kan worden betrokken, omdat onvoldoende duidelijk was welke maatregelen getroffen worden om de instandhoudingsdoelstellingen van reeds overbelaste Natura 2000-gebieden te behalen.

[1] ABRvS ECLI:NL:RVS:2019:1603 (29 mei 2019)

[2] ABRvS ECLI:NL:RVS:2021:2627 (24 november 2021)

3.2 Maximale rekenafstand in AERIUS Calculator en randeffecten

In de release van AERIUS Calculator 2021 in januari 2022 is het kabinetsbesluit[1] verwerkt voor de invoer van een maximale rekenafstand van 25 km voor alle emissiebronnen. Door dit besluit worden resultaten tot maximaal 25 km vanaf de bron weergegeven. Het kabinet heeft tot deze maximale rekengrens besloten vanwege technische modelmatige redenen. Enerzijds acht het kabinet van belang dat er een gelijkwaardige behandeling van verschillende typen emissiebronnen voor toestemmingsverlening is. Anderzijds is het totale OPS-model gevalideerd voor de landsdekkende berekening van de totale deposities als gevolg van alle bronnen. Voor individuele bronbijdragen is een validatie niet uitgevoerd voor afstanden groter dan 20 km. Buiten de maximale rekenafstand van 25 km zijn depositiebijdragen of depositiereducties niet meer toe te rekenen aan een individueel project vanwege de grote onzekerheden. De verantwoordelijkheid van het compenseren van deze depositiebijdragen of depositiereducties ligt bij de overheid en dus niet bij individuele initiatiefnemers en wordt landsdekkend inzichtelijk gemaakt met het OPS-model.

Als gevolg van de maximale rekenafstand kan bij salderen een randeffect ontstaan, Op 24 januari 2022 heeft BIJ12 een handreiking[2] gepubliceerd over hoe bij intern salderen om te gaan met projecten waarin depositietoenames zijn berekend als gevolg van verplaatsing van de puntbronnen. Daarin wordt een randeffect als volgt gedefinieerd:

'Bij een verschilberekening tussen de referentiesituatie en de beoogde situatie, waarbij in de beoogde situatie emissiepunten zijn verplaatst, treden randeffecten op indien er op of rond de 25 km stikstof gevoelige habitats liggen. Aan de randen van de 25 km zone worden in de verschilberekening depositie toe- of afnames berekend. Dit komt doordat er op de maximale rekenafstand van 25km van de bron(nen) uit de referentiesituatie geen (of gedeeltelijke) overlap optreedt met de maximale rekenafstand van 25 km van de bron(nen) in de beoogde situatie'.

Een gevolg hiervan is dat extern salderen in sommige situaties gecompliceerder wordt doordat de depositie-effecten van de saldonemer onvoldoende afgedekt worden door de depositie-effecten van een enkele saldogever. In dat geval zijn aanvullende mitigerende maatregelen noodzakelijk, bijvoorbeeld door een nieuwe (extra) saldogever in te zetten. Daartegenover hoeven initiatiefnemers buiten de maximale rekenafstand van 25 km geen rekening te houden met de gevolgen van stikstofdepositie. Het compenseren van dit zogenoemde dekeneffect is een verantwoordelijkheid van de overheid. Hierdoor hoeven er geen saldogevers ingezet te worden voor mogelijke kleinere deposities op grotere afstand. Daarnaast hoeven deze kleine deposities op verre afstanden niet meer ecologisch onderzocht te worden, waardoor de onderzoekslast afneemt.

Deze ingevoerde maximale rekenafstand heeft in dit onderzoek bijzondere aandacht, waarbij onderzocht wordt in hoeverre deze maximale rekenafstand invloed heeft op de omvang van (on)gewenste neveneffecten van extern salderen met veehouderijen.

---

[1] Schouten, C.J. (9 juli 2021). Vervolgacties naar aanleiding van het eindrapport van het Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof (Kamerbrief DGS / 21173346). Geraadpleegd op 8 juni 2022 via: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/07/09/kamerbrief-vervolgacties-naar-aanleiding-van-het-eindrapport-van-het-adviescollege-meten-en-berekenen-stikstof

[2] Interdepartementaal afgestemde handreiking. Handreiking randeffecten 25 km in AERIUS C21. Gepubliceerd door BIJ12 op 24 januari 2022.

4

RESULTATEN EXTERN SALDEREN MET VEEHOUDERIJEN

Dit onderzoek beschrijft allereerst de resultaten uit de kwantitatieve deel van het onderzoek. Paragraaf 4.2 gaat in op de wijze waarop extern salderen met veehouderijen tot nu toe wordt ingezet.

4.1 Kwantitatieve resultaten

Tabel 4.1 geeft het totaal aantal aanvragen voor extern salderen met veehouderijen bij de Bevoegd Gezagen (Rijk en provincies) weer sinds het moment van openstellen tot en met maart 2022. Hierbij zijn de opgegeven aantallen onderscheiden aan de hand van de sector van de saldonemende activiteit. Bij deze cijfers wordt opgemerkt dat extern salderen met veehouderijen binnen de provincie Utrecht nog niet is opengesteld. Om die reden zijn kwantitatieve gegevens voor Utrecht niet van toepassing. Voor de provincie Limburg was een overzicht van het aantal aanvragen niet beschikbaar. Deze informatie is voor Limburg dan ook niet in tabel 4.1 opgenomen.

Tabel 4.1 Aantal aanvragen met extern salderen met veehouderijen naar sector (cijfers tot en met maart 2022)[1]

Sector	Aantal aanvragen	Aandeel (%)
agrarisch	211	78,4
industrie	41	15,2
infrastructuur	5	1,9
nutsvoorzieningen	1	0,4
recreatie	0	0,0
woningbouw	1	0,4
overig	10	3,7
totaal	**269**	**100,0**

Tabel 4 2 geeft het door de Bevoegd Gezagen (Rijk en provincies) aantal verleende vergunningen weer sinds het openstellen van extern salderen met veehouderijen tot en met maart 2022. Hierbij zijn de opgegeven aantallen onderscheiden aan de hand van de sector van de saldonemende activiteit.

[1] Voor de provincie Friesland zijn in vergelijking met de andere Bevoegd Gezagen actuelere cijfers aangeleverd, namelijk in mei 2022.

Tabel 4.2 Aantal verleende vergunningen met extern salderen met veehouderijen naar sector (cijfers tot en met maart 2022)[1]

Sector	Aantal verleende vergunningen	Aandeel (%)
agrarisch	37	72,5
industrie	8	15,7
infrastructuur	1	2,0
nutsvoorzieningen	1	2,0
recreatie	1	206
woningbouw	0	0,0
overig	3	5,9
totaal	**51**	**100,0**

Bij de resultaten valt op dat het aantal verleende vergunningen kleiner is dan het aantal aanvragen. Uit de interviews met de Bevoegd Gezagen en de private partijen blijkt dat vergunningaanvragen voor extern salderen met veehouderijen gepaard gaan met lange doorlooptijden. Een belangrijke oorzaak is de beperkte capaciteit bij de vergunningverleners voor het behandelen van vergunningaanvragen. Hierbij zijn doorlooptijden van langer dan 1 jaar geen uitzondering. Een andere reden die door de respondenten ervaren wordt is dat het beleidskader of de indieningsvereisten tijdens de behandelprocedure wijzigen. Bij grote ingrepen (zoals de inwerkingtreding van de maximale rekenafstand van 25 km) leidt dit ertoe dat aanvragen volledig aangepast dienen te worden.

4.1.1 Intersectoraal salderen

Tabel 4.3 geeft het aantal vergunningen weer dat is verleend en toont de broncategorie van zowel de saldogever als de saldonemer. Deze tabel toont daarmee in hoeverre stikstofruimte intersectoraal verplaatst wordt voor de reeds afgegeven vergunningen waarbij gebruik is gemaakt van extern salderen met veehouderijen.

Tabel 4.3 Routes van intersectorale stikstofoverdracht bij extern salderen met veehouderijen bij verleende vergunningen (cijfers tot en met maart 2022)

Sector - saldogever	Sector - saldonemer	Aantal verleende vergunningen	Aandeel (%)
agrarisch	agrarisch	37	72,5
agrarisch	industrie	7	13,7
agrarisch	infrastructuur	1	2,0
agrarisch	woningbouw	0	0,0
industrie	industrie	1	2,0
agrarisch	overig	5	9,8
totaal		**51**	**100,0**

De stikstofruimte die voortkomt uit de veehouderijen blijft bij extern salderen voor een groot deel binnen de eigen, agrarische sector (circa 72 %). Het overige deel van deze stikstofruimte gaat naar de industrie (circa 14 %) of naar overige bestemmingen (circa 14 %).

1 Voor de provincie Friesland dateren de gegevens van mei 2022

Daarnaast bieden vooral de vergunningaanvragen die nu in behandeling zijn of waarvan in ieder geval de vergunning nog niet verleend is enig zicht op de trend voor de korte en middellange termijn, zie ook tabel 4.1. Uit het overzicht met de vergunningaanvragen blijkt, dat de saldovrager in de meeste gevallen uit de agrarische sector komt. De daarop volgende sector qua aantal saldovragers is de industrie. Door het ministerie van LNV zijn inmiddels 2 vergunningen verstrekt aan industriële activiteiten.

4.1.2 Salderen met niet-benutte ruimte

Tabel 4.4 maakt voor de verleende vergunningen inzichtelijk in hoeverre de saldogevers actief dan wel inactief waren op het moment dat de bedrijfsvoering werd ingezet als saldogever. Hierin is aan de Bevoegd Gezagen gevraagd of de veehouderijen met een actieve vergunning wel of niet feitelijk benut zijn conform de vergunning op het moment van de behandelprocedure.

Tabel 4.4 Inzet van vergunde emissieruimte waarvan geen gebruik wordt gemaakt door saldogevers (cijfers tot en met maart 2022)

Status	Aantal verleende vergunningen	Percentage (%)
actief in bedrijf conform de bestaande vergunning	8	15,7
niet-actief in bedrijf conform de bestaande vergunning, maar kan wel op korte termijn actief worden	5	9,8
onbekend	38	64,5
totaal	**38**	**100,0**

Uit de resultaten blijkt, dat in de meeste gevallen onbekend is in hoeverre een saldogever daadwerkelijk actief was op het moment van vergunningverlening of dat de stal op dat moment onbenut is maar wel zonder substantiële ingrepen of het doorlopen van een vergunningprocedure ingezet kan worden.

Uit de analyse van de data en uit navraag bij respondenten blijkt dat Bevoegd Gezagen ook daadwerkelijk toetsen aan de beleidsregels (onder andere artikel 2.2.6 van de beleidsregels). De Bevoegd Gezagen toetsen bij vergunningverlening conform de beleidsregels de aanwezigheid van de **feitelijk gerealiseerde capaciteit** (zijn de stallen fysiek aanwezig) en niet aan de **feitelijk benutte capaciteit**, dus of het aantal dierplaatsen in de stal overeenkomt met de vergunde capaciteit. Deze begrippen worden in paragraaf 4.1.3. verder toegelicht.

4.1.3 Voorkomen van feitelijke depositiestijging door de inzet van niet-benutte ruimte

In de beleidsregels is vastgelegd dat bij extern salderen uitgegaan dient te worden van de **feitelijk gerealiseerde capaciteit**. Dit is de stalcapaciteit binnen een vergunning die fysiek op de locatie aanwezig is en gebruikt wordt voor het huisvesten van dieren of hiervoor op korte termijn zonder grote aanpassingen of zonder nieuwe vergunning ingezet kan worden. Dit betekent dat vergunde stallen die nog niet gerealiseerd zijn of inmiddels zijn gesloopt niet behoren tot de feitelijk gerealiseerde capaciteit en nooit als saldogever kunnen dienen.

De **feitelijk benutte capaciteit** betreft het aantal dieren dat daadwerkelijk aanwezig is in de stal. Deze feitelijk benutte capaciteit kan afwijken van de feitelijk gerealiseerde capaciteit, bijvoorbeeld omdat er vanwege omstandigheden minder dieren gehuisvest worden. Het verschil tussen de feitelijk benutte capaciteit en de feitelijk gerealiseerde capaciteit is het deel van de latente ruimte dat net als de feitelijk benutte capaciteit gebruikt kan worden voor extern salderen.

Bij extern salderen vindt 30 % afroming van de emissie plaats ten opzichte van de feitelijk gerealiseerde capaciteit. Dit percentage is gebaseerd op de gemiddelde latente ruimte in vergunningen en dient om het verschil tussen feitelijk gerealiseerde en de feitelijk benutte capaciteit te compenseren. Hiermee blijft het risico op feitelijke depositiestijging op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden beperkt.

De Bevoegd Gezagen geven aan bij de vergunningverlening conform de beleidsregels te toetsen aan de feitelijk gerealiseerde capaciteit. Voor de toetsing maakt het bevoegd gezag in de meeste gevallen gebruik van bestaande luchtfoto's om te controleren of de stallen er nog staan. In sommige gevallen wordt er ook gecontroleerd of de stalvoorzieningen nog aanwezig zijn, zodat aangetoond is dat de stal nog op korte termijn en zonder grote aanpassingen weer ingezet kan worden om dieren te huisvesten conform de bestaande vergunning.

De Bevoegd Gezagen geven in meerderheid aan niet te controleren op de (omvang van de) feitelijk benutte capaciteit van de stallen. Deze feitelijk benutte capaciteit wordt over het algemeen niet inzichtelijk gemaakt en daarmee kan voor individuele gevallen niet worden vastgesteld of de afroming van 30 % voldoende of onvoldoende is om feitelijke depositiestijging op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden te voorkomen. Het getal van 30 voor het afromingspercentage is gebaseerd op de gemiddelde latente ruimte in vergunningen. Mogelijk ontstaan daardoor 'papieren afnames' van stikstofdepositie met extern salderen, terwijl de depositie na extern salderen in werkelijkheid toeneemt. De afromingsfactor dient immers om feitelijke depositiestijging te voorkomen. Een dergelijke toetsing op de benutting van de emissieruimte vindt niet plaats (zie paragraaf 1.1) en ook de provinciale beleidsregels en de kamerbrief[1] stellen hieraan geen voorwaarden. Sommige Bevoegd Gezagen geven aan meerwaarde te zien in deze aanvullende toetsing, maar dat dit vanwege capaciteitsgebrek bij vergunningverleners achterwege blijft.

Het ministerie van IenW gaf in het interview aan te toetsen op de feitelijk benutte capaciteit. Dit doet zij in aanvulling op de toetsing van de feitelijk gerealiseerde capaciteit. IenW geeft aan zoveel mogelijk conservatief te opereren met betrekking tot de inzet van veehouderijen als mitigerende maatregel voor de vergunningverlening van eigen projecten. Dit volgt onder meer uit de complexe en langdurige processen van extern salderen met veehouderijen. Rijkswaterstaat (RWS) ervaart daarbij in de praktijk dat een project altijd getoetst wordt door een rechter. De reden dat IenW en RWS toetsen aan de feitelijk benutte capaciteit is, dat er naast de *'juridische werkelijkheid'* ook een *'maatschappelijke werkelijkheid'* is waarbij anders gekeken wordt naar salderen met leegstaande stallen die deel uitmaken van de feitelijk gerealiseerde capaciteit. Verder wil IenW zoveel als mogelijk voorkomen dat salderen leidt tot feitelijke depositiestijgingen. Daarnaast leeft het gevoel dat de rechter iedere keer strenger toetst. Door boven op de feitelijk gerealiseerde capaciteit te toetsen aan de feitelijk benutte capaciteit verwachten IenW en RWS aan de veilige kant te zitten bij de toetsing van de effecten van stikstofdepositie.

Bij de toetsing op de feitelijk benutte capaciteit ervaren IenW en RWS veel complexiteit. De ervaring leert, dat de vergunning en de praktijk vaak niet overeenkomen. Ook blijkt dat een veehouderij zeer dynamisch werkt, waarbij het aantal aanwezige dieren en de diersoorten variëren. Daarnaast blijkt in sommige situaties dat emissiereducerende technieken niet werken. Het totale proces om de in te zetten emissie en depositie van een bedrijf te bepalen, vraagt om veel capaciteit.

Voor zover de Bevoegd Gezagen wel op de hoogte zijn van de activiteiten van saldogevers, geven zij aan dat 60 % van de saldogevers actief was op het moment van de vergunningaanvraag. Hiermee worden de stallen bedoeld waarbij de feitelijk gerealiseerde capaciteit ook daadwerkelijk wordt benut. Uit de gegevens blijkt dat bij de Bevoegd Gezagen met het grootste aantal aanvragen en/of verleende vergunningen onbekend is of een saldogever op het moment van de aanvraag nog actief in bedrijf is. Hiermee worden de stallen bedoeld die onder de definitie van de feitelijk gerealiseerde capaciteit vallen, maar feitelijk onbenut zijn doordat de stallen al maanden of soms enkele jaren leegstaan. Het gaat hierbij om de provincies Overijssel, Noord-Brabant en Limburg.

---

[1] Schouten, C.J. (24 april 2020). Voortgang stikstofproblematiek: structurele aanpak (Kamerbrief BPZ / 20120075). Geraadpleegd op 10 juni 2022 via: https://www.aanpakstikstof.nl/de-stikstofaanpak/documenten/kamerstukken/2020/04/24/kamerbrief-24-april-2020-structurele-aanpak

Daarnaast heeft de provincie Noord-Holland nog geen vergunning verleend waarbij extern salderen met veehouderijen is toegepast en geldt voor de provincie Utrecht dat extern salderen met veehouderijen hoe dan ook (nog) niet is toegestaan. Voor alle overige provincies geldt dat bij de vergunningverlening bekend was of een saldogever wel of niet actief in bedrijf was. Het ministerie van LNV was bij het vergunnen van de aanvragen op de hoogte van de feitelijk gerealiseerde capaciteit van de stallen, ofwel de fysieke aanwezigheid daarvan. Het is onbekend of het aantal dieren overeenkwam met de vergunde dierplaatsen. Het ministerie van IenW geeft aan bij hun vergunningprocedures met veehouderijen als saldogever strikt te toetsen of de vergunning van de saldogever overeenkomt met de feitelijk gerealiseerde capaciteit.

De beleidsregels stellen het volgende: 'een activiteit mag alleen worden ingezet ten behoeve van extern salderen voor zover er een toestemming was voor de N-emissie veroorzakende activiteit in de referentiesituatie en deze sindsdien onafgebroken aanwezig is geweest of nog kan zijn'. Er wordt niet getoetst door bevoegd gezagen of ten tijde van het beginnen van de vergunningprocedure er nog actief stikstofuitstoot plaatsvond (ofwel, of er direct een afname is van depositie als gevolg van de intrekking van de vergunning). In enkele gevallen die zich voordoen wordt gesaldeerd met veehouderijen die al niet meer actief worden gebruikt aangezien de stallen al maanden of enkele jaren leegstaan maar wel tot de feitelijk gerealiseerde capaciteit behoren. Ook leggen de provinciale beleidsregels en de relevante wet- en regelgeving (in theorie) geen tijdsbeperkingen op aan wanneer ongebruikte stikstofruimte uit al gerealiseerde capaciteit nog kan worden ingezet voor een vergunning met extern salderen.

Een terugkerend signaal vanuit de interviews is dat de geïnterviewden het als een juridisch risico inschatten om veehouderijen die al geruime tijd (>5 jaar) leegstaan in te zetten voor extern salderen. Bevoegd Gezagen geven aan met terughoudendheid vergunningen te verlenen gebaseerd op deze lang leegstaande stallen. De beweegreden is dat tegenover een rechter moeilijk onderbouwd kan worden dat de feitelijke depositie niet stijgt.

Er zijn echter geen specifieke uitspraken genoemd waarbij dit het geval was met veehouderijen als saldogever. Sommige provincies behouden zich wel het recht voor om vergunningen te weigeren gebaseerd op dit juridische risico, terwijl andere zich puur op de provinciale beleidsregels baseren en daarmee ook zulke vergunningen toestaan ('als het kan, dan mag het'). Het ministerie van IenW vond bij hun toetsing van de vergunningen van potentiële saldogevers in meerdere gevallen discrepanties tussen de feitelijk benutte capaciteit, de feitelijk gerealiseerde capaciteit en de vergunde situatie. Hierdoor kon de betreffende vergunning niet als zodanig worden ingezet voor extern salderen. Geen van de andere bevoegd gezagen gaf aan een vergelijkbare strikte toetsing toe te passen met vergelijkbare uitkomsten.

De 30 % afroming van de feitelijk gerealiseerde capaciteit bij extern salderen is door een aantal Bevoegd Gezagen genoemd als een voldoende maatregel om in het algemeen sluipende toename vanwege deze manier van toetsen te voorkomen. Geen van de bevoegd gezagen heeft echter bevestigd of ook daadwerkelijk getoetst is of deze afroming voldoende is om de ruimte tussen de feitelijk gerealiseerde capaciteit en de feitelijk benutte capaciteit te compenseren. IenW en RWS toetsen ook de feitelijk benutte capaciteit, maar onbekend is of dit voor individuele projecten kleiner of groter is dan 70 % van de feitelijk gerealiseerde capaciteit.

Opschorting extern salderen

De juridische houdbaarheid van de maatregel extern salderen in brede zin is ook een punt van zorg bij enkele Bevoegd Gezagen. De provincie Overijssel heeft extern salderen voorlopig opgeschort en verwacht de maatregel niet voor december 2022 weer open te stellen. De provincie Overijssel verwacht in de loop van 2022 nieuwe rechterlijke uitspraken die verdere duiding geven aan de wijze waarop een Passende Beoordeling in voldoende mate zekerheid biedt dat verdere verslechtering van de natuur wordt voorkomen door ander staand beleid. Hiermee wordt onderbouwd dat de maatregel extern salderen daadwerkelijk als mitigerende maatregel in een Passende Beoordeling kan worden gebruikt en dat het Bevoegd Gezag hier daadwerkelijk een Wnb-vergunning voor mag afgeven.

Indien deze onderbouwing volstaat, wordt de mogelijkheid tot extern salderen (met veehouderijen) door de provincie wederom opengesteld.

De provincie Flevoland heeft besloten om extern salderen enkel op te schorten voor de aanvragen waar stikstofdepositie betrekking heeft op het Natura 2000-gebied de Weerribben-de Wieden. Dit natuurgebied ligt namelijk ook in Overijssel (dat extern salderen heeft opgeschort). Andere provincies zijn niet tot opschorten van extern salderen overgegaan. Wel zijn enkele provincies overgaan op het tijdelijk aanhouden van de behandeling van vergunningaanvragen met extern salderen. Naast voornoemde redenen houden zij aanvragen aan vanwege de onzekerheid hoe om te gaan met de randeffecten van de maximale rekenafstand.

Inzet maatregel extern salderen met veehouderijen

Tabel 4.5 toont een totaaloverzicht van de aanvragen met extern salderen met veehouderijen per Bevoegd Gezag en per sector van de saldonemende activiteit. Uit deze tabel valt op te maken, dat veruit de meeste vergunningaanvragen plaatsvinden in de provincies Friesland, Overijssel en Noord-Brabant. In de overige provincies gaat het om beperkte aantallen tot nu toe.

Aan de Bevoegd Gezagen is tevens gevraagd om het aantal kilo's van stikstofoxiden en ammoniak aan te geven van de transacties tussen saldogevers en -nemers bij extern salderen met veehouderijen. Uit de interviews blijkt dat de meeste Bevoegd Gezagen deze informatie niet actief registreren of bijhouden. Enkele Bevoegd Bezagen houden de emissies van saldogevers en saldonemers wel bij.

Tabel 4.5 Aantal aanvragen per saldonemende sector per bevoegd gezag (cijfers tot en met maart 2022)

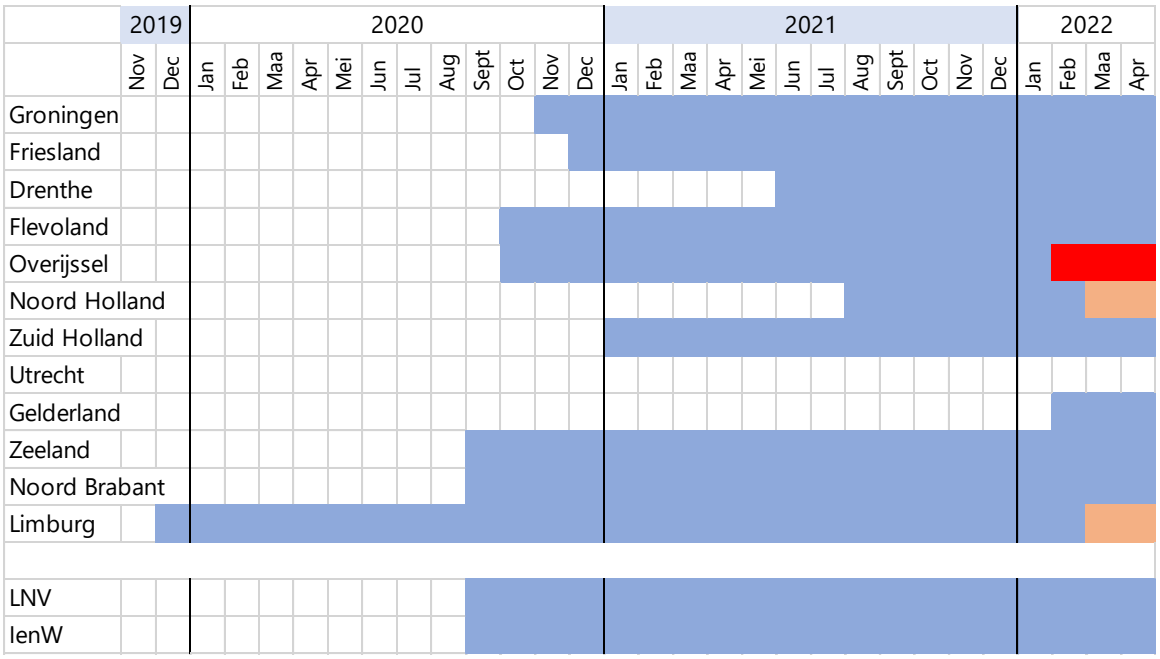
Provincie	Agrarisch	Industrie	Infrastructuur	Woningbouw	Overig	Totaal
Groningen	14	2	0	0	0	16
Friesland	69	0	0	0	1	70
Drenthe	6	1	0	0	0	7
Flevoland	6	2	0	0	0	8
Overijssel	36	12	0	0	0	48
Gelderland	5	2	0	1	0	8
Noord-Holland	5	0	0	0	0	5
Zuid-Holland	11	2	1	0	0	14
Noord-Brabant	52	17	4	0	10	83
Limburg	-	-	-	-	-	-
Zeeland	7	1	0	0	0	8
Ministerie LNV	0	2	0	0	0	2
Ministerie IenW	-	-	-	-	-	-
totaal	**211**	**41**	**5**	**1**	**11**	**269**

4.2 Analyse - Algemeen gebruik van de maatregel

4.2.1 Tijd van openstelling extern salderen

De vraagstelling bij dit onderwerp was 'Vanaf welke datum is extern salderen met veehouderijen in uw provincie in de praktijk opengesteld? Is dit momenteel nog steeds opengesteld?' Het doel was om te analyseren wat de verschillen waren in openstelling en eventueel waarom door sommige Bevoegd Gezagen een vertraagde openstelling was ingevoerd. Deze data is beschikbaar in afbeelding 4.1. De analyse in dit hoofdstuk gaat niet over de redenen voor uitstel van openstelling of (tijdelijke) opschortingen, zie daarvoor hoofdstuk 6.1 (openstelling) en 4.2.2 (tijdelijke opschorting of tijdelijke aanhouding).

Afbeelding 4.1 Openstelling en sluiting van de mogelijkheid tot extern salderen. Rood betekent dat extern salderen tijdelijk is opgeschort, oranje betekent dat het nog wel officieel open staat maar vanwege verwachte juridische ontwikkelingen feitelijk niet meer kan (aanhouding van vergunningen)



Het algemene beeld is dat ruim de helft van de bevoegd gezagen eind 2020 overging tot openstelling van de mogelijkheid tot extern salderen met veehouderijen. De uitzonderingen hierop zijn de provincies Limburg, Drenthe, Noord-Holland, Utrecht en Gelderland. Limburg is uniek omdat deze provincie al in 2019, voordat er Provinciale Beleidsregels waren gepubliceerd, een vorm van extern salderen met veehouderijen toestond. Deze is later aangepast nadat de Provinciale Beleidsregels werden vastgesteld en gepubliceerd.

De provincies Drenthe en Noord-Holland gingen iets later dan de grootste groep provincies over tot openstelling van de mogelijkheid tot extern salderen met veehouderijen. In Noord-Holland bestonden er bij vertegenwoordigers van de agrarische sector zorgen over een grote verplaatsing van stikstofruimte van de agrarische sector naar andere sectoren. Om die reden wenste de provincie eerst in overleg te gaan met alle relevante sectoren voordat werd overgegaan tot openstelling. De provincie Drenthe heeft extern salderen met veehouderijen later opengesteld om het samen met een provinciale stikstofbank mogelijk te maken. Dit werd besloten om extra randvoorwaarden te kunnen stellen via de stikstofbank over het gebruik van vrijgekomen stikstofruimte van stoppende bedrijven.

De provincies Gelderland en Utrecht behoren tot de laatste groep, waarbij het in Gelderland sinds februari 2022 mogelijk is om gebruik te maken van extern salderen met veehouderijen en in Utrecht nog helemaal niet. In Gelderland bestonden bestuurlijk grote zorgen over leegstand van opstallen in het buitengebied en wat het effect zou zijn op het aantal stoppende veehouders. In samenhang met de Gelderse aanpak stikstof doorliep de provincie eerst een uitgebreid beleidsproces voordat men overging tot openstelling.

Het Rijk (ministeries LNV en IenW) heeft extern salderen in september 2020 gelijktijdig met de eerste provincie opengesteld. De ministeries volgen niet de IPO beleidsregels en hadden geen afhankelijkheid van de publicatie daarvan.

4.2.2 Onzekerheid in 2022

Sinds het begin van 2022 is de openstelling van extern salderen in zijn algemeenheid onzekerder geworden, aangezien niet altijd kan worden aangetoond dat de stikstofdepositieruimte van de saldogever als mitigerende maatregel kan worden ingezet (zie ook paragraaf 3.1.1). Zo oordeelde de Afdeling in een uitspraak[1] inzake de vaststelling van het 'Provinciaal Inpassingsplan Gebiedsontwikkeling Oostelijke Langstraat' door de Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant dat niet zeker was of de maatregel extern salderen als mitigerende maatregel kon worden ingezet of dat de vergunning van de saldogever buiten het project om al ingetrokken had moeten worden als instandhoudingsmaatregel of passende beoordeling. In dat geval kan deze saldogever niet als saldogever dienen bij extern salderen.

Mede naar aanleiding van deze uitspraak heeft de provincie Overijssel besloten de maatregel in zijn geheel op te schorten tot in ieder geval december 2022. De provincie Overijssel heeft tot het tijdelijk opschorten van deze maatregel besloten om een onderbouwing op te stellen waarbij recht wordt gedaan aan de eerder aangehaalde juridische uitspraak inzake de vaststelling van het Provinciaal Inpassingsplan 'Gebiedsontwikkeling Oostelijke Langstraat'. De provincie Overijssel verleent momenteel alleen nog medewerking aan projecten voor natuurontwikkeling die daarbij extern salderen met veehouderijen gebruiken, of projecten waarbij de saldonemer zich buiten de provincie bevindt en de saldogever in Overijssel (en Overijssel enkel de vergunning hoeft in te trekken).

Verder zijn ook in de provincies Flevoland, Noord-Holland en Limburg situaties ontstaan waarbij extern salderen **met** veehouderijen deels of geheel niet mogelijk is. In Flevoland kan men niet meer salderen binnen 25 km afstand van Nationaal Park de Weerribben vanwege het nieuwe Overijsselse beleid van tijdelijke opschorting. In Noord-Holland en Limburg is de maatregel officieel nog beschikbaar, maar zijn feitelijk alle behandelprocedures vooralsnog aangehouden.

Feitelijk is extern salderen met veehouderijen in mei 2022 in 10 provincies mogelijk, maar in de praktijk nog in 8 provincies. Het Rijk staat extern salderen met veehouderijen nog steeds toe. Een meerderheid van de provincies heeft ook de verwachting uitgesproken dat medio 2022 meer duidelijkheid komt over de gevraagde onderbouwing voor het toepassen van extern salderen met veehouderijen.

4.2.3 Promotie van de maatregel extern salderen

Er is Bevoegd Gezagen gevraagd naar de promotieactiviteiten die zijn uitgevoerd om extern salderen bij potentiële gebruikers onder de aandacht te brengen. Dit om mogelijk duiding te kunnen geven aan de mate van gebruik van de maatregel.

De vraagstelling bij dit onderwerp was 'Heeft het Bevoegd Gezag activiteiten ondernomen om extern salderen met veehouderijen actief te promoten onder potentiële vergunning aanvragers?' Het doel was om uit te vinden of een Bevoegd Gezag voor zichzelf een actieve rol zag in de inzet van de maatregel extern salderen. Uit de antwoorden zijn drie verschillende groepen te onderscheiden. Deze zijn 'passief communiceren', 'actief communiceren' en 'actief communiceren en faciliteren'.

Passief communiceren
Passief communiceren betekent dat het besluit tot openstelling van de maatregel middels een publicatie is bekendgemaakt, maar verder geen extra activiteiten om dit onder de aandacht te brengen bij potentiële gebruikers van de maatregel. In alle gevallen is openstelling wel gepubliceerd.

Acht Bevoegd Gezagen vallen onder deze categorie, namelijk de provincies Drenthe, Flevoland, Gelderland, Friesland, Groningen, Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht. Daarnaast hebben ook de ministeries van LNV en IenW niet gestimuleerd om gebruik te maken van de maatregel. In de provincie Gelderland is het, door de zeer recente openstelling, nog onzeker of men nog activiteiten voor promotie gaat ondernemen.

[1] ABRvS ECLI:NL:RVS:2021:2627 (24 november 2021)

Vanuit de provincie Zuid-Holland is niet expliciet bevestigd of men aan actieve communicatie doet, dus is uitgegaan van alleen passieve communicatie. De provincie Utrecht heeft extern salderen met veehouderijen nog niet opengesteld en is ook niet actief op dit thema in de vorm van communicatie.

Actief communiceren
Onder actief communiceren vallen extra activiteiten die worden georganiseerd met als doel om belanghebbenden verdere informatie te verstrekken over de openstelling en het gebruik van de maatregel extern salderen met veehouderijen. Voor alle Bevoegd Gezagen in deze groep bevat dit een element aan externe communicatie naar private belanghebbenden zoals potentiële gebruikers van de maatregel.

Deze groep bevat de provincies Zeeland en Limburg. Dit kan zijn in de vorm van seminars of bijeenkomsten met veehouders (Zeeland) of een beleid van de provincie om vergunningaanvragers actief te wijzen op de mogelijkheid tot extern salderen mochten zij dit nog niet aangegrepen hebben (Limburg). De provincie Limburg is op dit moment wel terughoudender dan voorheen hierin.

Actief communiceren en faciliteren
Deze groep bevat Bevoegd Gezagen die naast actief communiceren ook faciliteren door middel van het koppelen van potentiële saldogevers en saldonemers.

Deze groep bevat de provincies Noord-Brabant en Overijssel. Zij matchen een potentiële saldogever en saldonemer. De provincie Noord-Brabant heeft een ondersteuningsloket opgezet dat het matchen faciliteert. De provincie Noord-Brabant maakt hier ook actief reclame voor om dit bij partijen onder de aandacht te brengen.

In zijn algemeenheid is er wel een correlatie tussen bevoegd gezag met een actievere houding en het aantal vergunningaanvragen en vergunde projecten. Er kan geen uitspraak worden gedaan of er een causaal verband is tussen promotie door Bevoegd Gezagen, omdat er ook andere redenen kunnen zijn waarom sommige Bevoegd Gezagen meer aanvragen krijgen dan anderen, zoals de vraag naar en het aanbod van stikstofruimte.

4.2.4 Andere processen aangaande de verplaatsing van stikstofruimte

Invloed van andere processen op openstelling extern salderen
In 3 provincies hebben processen omtrent stikstofbanken of (soortgelijke activiteiten omtrent verplaatsing van stikstofruimte) invloed gehad op de openstelling van extern salderen, namelijk in Utrecht, Noord-Holland en Gelderland. De provincie Utrecht wilde eerst afwachten wat het Nieuwkoopse Initiatief[1] kon betekenen in het brengen van ontwikkelingsruimte. De vrijgekomen stikstofruimte en juridische haalbaarheid hiervan is anno 2022 niet zo groot als de provincie Utrecht had verwacht.

Daardoor heeft de provincie heroverwogen om extern salderen via de IPO beleidsregels in te voeren, maar deze heroverweging viel samen met de uitkomst van jurisprudentie die de juridische houdbaarheid van vergunningen met extern salderen onder druk zette. Om die reden heeft de provincie vooralsnog extern salderen met veehouderijen die actieve fosfaatrechten houden niet toegestaan.

De provincie Noord-Holland gaf aan om extern salderen in eerste instantie open te stellen zonder veehouderijen als saldonemer of saldogever. Parallel aan dit proces was de provincie bezig met het inrichten van een stikstofbank waar stikstofrechten van de veehouderij ook onderdeel van zijn., Het werd juridisch niet mogelijk geacht om deze stikstofbank te gebruiken zonder dat extern salderen open stond voor alle economische sectoren die gebruik willen maken van deze stikstofbank. De mogelijkheid tot extern salderen met veehouderijen is toen wel opengesteld om deze stikstofbank mogelijk te maken, mede vanwege de belangstelling vanuit de agrarische sector.

[1] Een initiatief vanuit de melkveehouderij om moderniseringen door te voeren, waarmee stikstofruimte vrijkomt die kan worden verleased aan andere sectoren.

In de provincie Gelderland bestond bestuurlijk nog terughoudendheid over de openstelling van de mogelijkheid tot extern salderen met veehouderijen, en dit heeft deels een samenhang met de in ontwikkeling zijnde 'Gelderse maatregelen stikstof'. Er is niet gerapporteerd hoe de 'Gelderse maatregelen stikstof' de openstelling van extern salderen hebben vertraagd.

Voor alle andere Bevoegd Gezagen is niet gerapporteerd dat er een invloed was van andere processen aangaande verplaatsing van stikstofruimte op de datum van openstelling van de mogelijkheid tot extern salderen met veehouderijen. Een latere openstelling dan andere bevoegd gezagen had in deze gevallen altijd te maken met andere redenen, namelijk zorgen om neveneffecten (zie hoofdstuk 5).

Stikstofbanken
Tot op heden hebben de provincies Noord-Brabant en Flevoland stikstofbanken opgezet met saldo afkomstig van veehouderijen. De provincie Drenthe heeft een stikstofbank met saldo afkomstig van de industrie. De provincie Noord-Holland heeft haar stikstofbank nog niet gevuld, het voornemen is om hierin saldo te verwerken dat afkomstig is van de industrie.

Op landelijk niveau zijn de landelijke microdepositiebank en het stikstofregistratiesysteem (SSRS) actief met vulling afkomstig van de veehouderij. Daarnaast werken Rijk en provincies aan de doorontwikkeling van de stikstofbanken.

Er is een mogelijke invloed van de maximale rekenafstand van 25 km op de inzetbaarheid van deze stikstofbanken. Deze kan het moeilijker maken om een centrale provinciale bank te gebruiken met saldo en provincies rapporteren dat het dan moeilijker kan zijn om het saldo uit de bank te gebruiken. Dit komt doordat in sommige situaties de stikstofdepositie van de saldogever niet volledig dekkend is voor het mitigeren van de effecten van de saldonemer. Daarnaast komt er minder stikstofruimte terecht in de stikstofbank doordat de effecten buiten de maximale rekenafstand niet meer inzichtelijk worden gemaakt. De stikstofbank wordt dus met minder stikstofdepositie gevuld.

Een laatste noemenswaardige punt is, dat veehouders soms wachten op andere instrumenten waarmee men uitgekocht kan worden tegen een hoger rendement en daardoor terughoudender zijn voor deelname aan extern salderen.

5

ANALYSE - NEVENEFFECTEN

5.1 Introductie

Er kunnen verschillende mogelijke neveneffecten van de maatregel extern salderen met veehouderijen optreden. Elke ondervraagde is naar deze opties gevraagd om vast te stellen of uit te sluiten dat deze neveneffecten binnen het Bevoegd Gezag of het werkveld plaatsvinden. De voorafgaand aan het onderzoek gedefinieerde mogelijke neveneffecten, zijn:

- leegstand door het grootschalig stoppen van bedrijven zonder dat die een herbestemming hebben;
- onevenredige verplaatsing van stikstof naar andere sectoren;
- speculatie met stikstofruimte, inclusief allerlei soorten activiteiten waarbij tussenpersonen een markt creëren voor stikstofruimte;
- effecten van een verandering van landgebruik. Dit kan voorkomen als door salderen het mestgebruik op land en zijn functie veranderd (op een mogelijk ongewenste manier).

Daarnaast is alle ondervraagden gevraagd of er nog andere effecten zijn die als neveneffect van het extern salderen met veehouderijen kunnen worden gezien.

Dit hoofdstuk gaat niet in op een eventuele toename van stikstofdepositie door een vergunning mogelijk gemaakt met extern salderen. Dit onderwerp wordt niet gezien als een neveneffect op dezelfde manier als de bovenstaande lijst en is behandeld in paragraaf 4.1 2.

5.2 Leegstand

Leegstand treedt op wanneer een stoppende veehouder zijn opstallen niet sloopt na het staken van het houden van vee. Hierdoor kunnen opstallen in verval raken indien zij niet meer worden onderhouden. Het kan er ook voor zorgen dat er ongewenste en/of illegale activiteiten plaatsvinden waar moeilijk toezicht op te houden is. Verder kan dit leiden tot ‘verrommeling’ van het landelijk gebied als oudere opstallen in verval raken. Veehouders blijven wel vaak op het erf wonen als de agrarische gebouwen niet meer gebruikt worden.

De resultaten van het neveneffect leegstand zijn samengevat in de tabel 5 2.

Tabel 5.1 Analyse van het voorkomen van leegstand van de interpretatie van 'leegstand'

Bevoegd Gezag	Komt leegstand voor als neveneffect	Hoe wordt hier zicht op gehouden. Lukt dit ook?	Andere notities
Structurele leegstand als gevolg van extern salderen wordt niet gesignaleerd, uitzonderingen daargelaten			
Noord-Holland	geen zicht dat dit optreedt	geen structurele monitoring, behalve als de provincie zelf ruimte aankoopt, dan is er wel beleid om leegstand te voorkomen als gevolg van actie van de provincie	
Zuid-Holland	geen zicht dat dit optreedt	geen structurele monitoring, geen koppeling tussen intrekken vergunning agrarische bedrijven en slopen van de opstallen	
Zeeland	geen zicht dat dit optreedt	geen structurele monitoring, al weet de provincie wel van bedrijven die volledig zijn uitgekocht ('iedereen weet waar ze staan')	in de meeste gevallen wordt gesaldeerd met een deel van de ruimte, niet met een volledig bedrijf, waardoor dit effect minder tot niet kan optreden
Gelderland	nog niet mogelijk dit vast te stellen	geen structurele monitoring	in Gelderland is het nog maar zo kort mogelijk om te salderen dat dit nog niet waargenomen kan worden
Flevoland	geen zicht dat dit optreedt	geen structurele monitoring. dit omdat de maatregel erg weinig wordt ingezet (en feitelijk in maart 2022 nu heel erg moeilijk is om nog te gebruiken)	Flevoland probeert in het landelijk gebied andere activiteiten buiten de agrarische sector te stimuleren
Overijssel	geen zicht dat dit optreedt	geen structurele monitoring	
Drenthe	geen zicht dat dit optreedt	geen structurele monitoring	
Groningen	geen zicht dat dit optreedt	geen structurele monitoring	
Friesland	geen zicht dat dit optreedt	geen structurele monitoring	er wordt wel gecontroleerd of de agrarische bestemming van het bedrijf wordt gehaald, en of nieuwe activiteiten bij de huidige bestemming passen
LNV	geen zicht dat dit optreedt	geen structurele monitoring	
IenW	geen zicht dat dit optreedt	geen structurele monitoring. Zijn in contact met provincies die hier zorgen over hebben. Veehouders herbestemmen of slopen panden. Gaat in samenwerking met de gemeente	zorg leeft bij partners voor het landelijke gebied
Wel leegstand als gevolg van stoppen veehouders, maar niet als neveneffect van extern salderen			
Noord-Brabant	leegstand is een groot probleem in Brabant en hier is zeker zicht op	er is structureel monitoring op leegstand. Actief beleid voor veehouders voor herbestemming en sloop, waar al 700+ deelnemende stoppers in zijn geregistreerd	belangrijk dat dit niet is gelinkt aan extern salderen; boeren stoppen niet vanwege de maatregel, maar om andere redenen. leegstand wordt volgens Noord-Brabant niet veroorzaakt door de maatregel

Bevoegd Gezag	Komt leegstand voor als neveneffect	Hoe wordt hier zicht op gehouden. Lukt dit ook?	Andere notities
Leegstand komt wel voor op de korte termijn als gevolg van de maatregel extern salderen, want stoppende veehouderijen wachten op een koper voor hun rechten			
Limburg	zicht op bedrijven die al gestopt zijn maar wachten met slopen zodat de rechten nog geldig zijn	geen structurele monitoring	bij het stoppen van veehouderijen neemt de provincie waar dat gebouwen blijven staan totdat de eigenaar de rechten verkocht heeft

In zijn algemeenheid hebben de meeste provincies waar extern salderen is opengesteld (10 van de 11 provincies; allen behalve Limburg) geen zicht op het voordoen van leegstand als direct neveneffect van de maatregel extern salderen met veehouderijen. Hierbij moet gezegd worden dat in de provincie Gelderland, door de pas korte openstelling, dit nog niet kan worden vastgesteld of dit gaat gebeuren, en dat in de Provincie Utrecht er nog geen sprake is van extern salderen met veehouderijen.

In het algemeen nemen de bevoegd gezagen geen signalen waar dat leegstand optreedt. Binnen deze groep van 10 provincies kunnen nog 2 subgroepen worden gezien. Dit zijn, de eerste 2 groepen in tabel 5.2. Negen van deze provincies hebben geen signalen dat leegstand optreedt en hebben ook geen structureel beleid om dit te monitoren. Echter, in de provincie Noord-Brabant treedt er wel leegstand op en is er ook actief beleid om dit aan te pakken. Deze provincie meldt dat dit niet optreedt omdat de maatregel extern salderen er is, want men heeft de opvatting dat veehouders in Noord-Brabant niet stoppen vanwege de mogelijkheid tot extern salderen. Leegstand is een structureel probleem in Noord-Brabant dat wordt gerapporteerd als onafhankelijk van de maatregel extern salderen met veehouderijen.

De enige uitzondering is de provincie Limburg. Hier neemt de provincie waar dat sommige veehouders hun opstallen aanhouden en wachten met slopen omdat er daardoor nog vergunbare rechten op blijven bestaan, die zouden vervallen in het geval er wordt overgegaan tot sloop. Dit is een gevolg van de passage in de beleidsregels dat alle feitelijk gerealiseerde capaciteit, onafhankelijk van of er nog daadwerkelijk stikstofemissie plaatsvindt, kan worden gebruikt voor extern salderen. Dit is een vorm van kortdurende leegstand, omdat stikstofruimte van deze al gestopte veehouders waarschijnlijk maar een beperkte tijd kan worden ingezet. De leegstand die dit veroorzaakt, is wel een direct neveneffect van de maatregel extern salderen met veehouderijen. Deze vorm van leegstand is speculatief en niet per sé al gelinkt aan nieuwe vergunningsprocedures. Daarom zijn er voor provincies ook niet direct handvatten om dit te kunnen observeren. Het is dan ook onwaarschijnlijk dat dit alleen in Limburg voorkomt, want de afweging die deze veehouders maken om te wachten met sloop kan natuurlijk in alle provincies gelden waar extern salderen nog mogelijk is. Wel kan het zijn dat private partijen actief in een bepaalde regio veehouders hier expliciet op wijzen.

Er is in geen enkele provincie een structureel beleid opgezet om te monitoren of vergunde situaties met extern salderen werkelijk leiden tot leegstand. Dit wordt door de provincies ook niet als noodzakelijk gezien, veelal vanwege het kleine aantal vergunningen (< 10 voor de meeste provincies) verleend op basis van extern salderen met veehouderijen. In provincies waar het aantal vergunningaanvragen groter is, wordt er nog steeds niet waargenomen dat de maatregel extern salderen met veehouderijen een groot leegstandprobleem veroorzaakt.

In de provincie Noord-Brabant is leegstand van agrarische bebouwing een bestaand probleem. De oorzaak hiervan ligt in het grote aantal stoppende veehouders, en heeft niet per sé een directe link met het openstellen van de mogelijkheid tot extern salderen met veehouderijen. In Noord-Brabant neemt de provincie niet waar dat veehouders stoppen omdat zij worden benaderd voor extern salderen, maar om andere redenen.

Bij de ministeries van LNV of IenW leven geen zorgen over het ontstaan van leegstand.

5.3 Onevenredige verplaatsing stikstofruimte

Verplaatsing van stikstofruimte van de agrarische sector naar andere sectoren maakt het mogelijk om activiteiten voor de industrie, infrastructuur en woningbouw door te zetten. Wel bestond er de zorg of dit niet zou leiden tot een 'onevenredige verplaatsing'. Er is in de beleidsevaluatie en communicatie vanuit het IPO en het Rijk niet gespecificeerd wat een 'onevenredige verplaatsing' zou zijn. Daartoe is in het onderzoek specifiek gevraagd naar wat de bevoegd gezagen zien als 'onevenredige', en of dit dan ook als zodanig is waargenomen. De resultaten staan in tabel 5.1.

Tabel 5.2 Analyse van de interpretatie van 'onevenredige verplaatsing' door de bevoegd gezagen

	Definitie van Bevoegd Gezag over 'onevenredige verplaatsing'	Relevante opmerkingen van het Bevoegd Gezag over verplaatsing van ruimte van agrarisch naar andere sectoren	Waarneming van een 'onevenredige verplaatsing'
Geen principieel bezwaar tegen verplaatsing uit de landbouw ('Als het mag, dan kan het')			
Noord-Brabant	geen eigen specifieke definitie	vanwege bestaande problemen in Noord-Brabant omtrent de hoge concentratie veebedrijven die ook om andere redenen onder druk staat, ziet de provincie een verplaatsing van deze ruimte uit de agrarische sector niet principieel als een probleem	nee
Flevoland	geen eigen specifieke definitie	vanwege de voornamelijk agrarische activiteiten en weinig industrie, is er weinig potentie voor verplaatsing	nee
Limburg	geen eigen specifieke definitie	de beleidsregels staan nu toe dat men kan salderen met al jaren leegstaande stallen er is een nieuwe zorg, of verplaatsing eigenlijk niet ten behoeve van natuurherstel zou moeten dichtbij N2000 gebieden in plaats van naar nieuwe economische activiteit	nee
LNV	geen eigen specifieke definitie	geen bijzonderheden	nee
IenW	geen eigen specifieke definitie	geen bijzonderheden	nee
Neemt wel stelling tegen 'onevenredige verplaatsing' ('er is een grens')			
Gelderland	geen eigen specifieke definitie	er waren bestuurlijke zorgen hierover, maar men was ambtelijk niet zo bezorgd. Er bestaan zorgen dat extern salderen zonder afstandsgrens zou leiden tot verrommeling van het landschap door grootschalige uitkoop rondom Natura 2000 gebieden. Bestuurlijk nam men stelling tegen uitvloei van ruimte naar buiten Gelderland, omdat er mogelijk veel saldering nodig was voor effecten op de Veluwe	niet van toepassing (openstelling te recent)
Drenthe	in principe als het kan, dan mag het, maar de provincie staat niet per definitie positief tegenover	de provincie vindt het van belang om te communiceren over grootschalige projecten met opkoop van agrarische bedrijven, die in het verleden optraden en nu als onevenredig zouden worden aangemerkt	ja, naar buiten Drenthe

	Definitie van Bevoegd Gezag over 'onevenredige verplaatsing'	Relevante opmerkingen van het Bevoegd Gezag over verplaatsing van ruimte van agrarisch naar andere sectoren	Waarneming van een 'onevenredige verplaatsing'
	grootschalige verplaatsing van stikstof ruimte naar buiten Drenthe	met bedrijventerreinen is afspraak gemaakt om alleen intern te salderen	
Zeeland	geen eigen specifieke definitie	vanwege de zorgen die bij de agrarische sector leefden, heeft de industrie/bedrijvigheid al stelling genomen dat zij niet met veehouders gaan extern salderen de provincie zou ook maatregelen kunnen treffen als deze afspraak niet wordt nageleefd provincie denkt mee om problemen op te lossen binnen individuele sectoren zodat er geen verplaatsing van ruimte in de agrarische sector naar andere sectoren nodig is	nee
Friesland	geen eigen specifieke definitie	er bestonden wel op bestuurlijk niveau zorgen over uitvloeiing van ammoniakruimte uit de veehouderij. In gesprek met de melkverwerkende industrie dat zij niet gaan extern salderen; die industrie wilde dat zelf ook al niet vanwege imago schade grootste deel niet-agrarische uitbreidingen vindt plaats via intern salderen	nee
Geen mening			
Overijssel	geen officieel standpunt hierover	industrie kan niet zonder ruimte vanuit de agrarische sector. Er zijn geen signalen dat dit een probleem zou zijn	nee
Zuid-Holland	geen definitie hierover vanuit de omgevingsdienst	deze bestuurlijke vraag kon niet beantwoord worden door omgevingsdienst die is geïnterviewd namens Zuid-Holland	niet van toepassing
Noord-Holland	geen eigen specifieke definitie	een inventarisatie van de provincie liet zien dat het vooral zou gaan om agrarisch naar agrarisch. Daarna waren er bestuurlijk gezien geen zorgen over verplaatsing van de agrarische sector naar andere sectoren	nee

In de praktijk heeft geen enkel bevoegd gezag waargenomen dat er structureel 'te veel' stikstofruimte van de agrarische sector naar andere sectoren gaat. Over het algemeen bestonden er in een aantal provincies zorgen voorafgaand aan de openstelling van de mogelijkheid tot extern salderen met veehouderijen over onevenredige verplaatsing van stikstofruimte van de agrarische sector naar andere sectoren (Gelderland, Friesland, Zeeland, Drenthe). Deze zorgen waren er vooral op bestuurlijk niveau en minder op ambtelijk niveau.

Dit 'te veel' is relatief, aangezien de definitie van een onevenredige verplaatsing niet vast staat. Geen van de bevoegd gezagen heeft echter kwantitatief bepaald wat dit zou zijn in bijvoorbeeld een procentuele verplaatsing van alle ruimte uit veehouderijen waarmee extern gesaldeerd is. Als er al beleid of afspraken zijn omtrent onevenredige verplaatsing, dan gaat het om het gescheiden houden van sectoren waar dat kan door middel van afspraken met grote partijen binnen de provincie (Friesland, Drenthe) om te voorkomen dat zij trachtten te gaan extern salderen. Dit is gedaan om te voorkomen dat een mogelijk grote vraag naar stikstofruimte van deze partijen komt die wel zou zorgen voor een grote verplaatsing die niet als wenselijk wordt gezien.

5.4 Speculatie met stikstofruimte van veehouderijen

Voor het neveneffect 'speculeren' geldt dat onderscheid gemaakt moet worden tussen een meer traditionele vorm van bemiddeling (**traditionele makelaar**) en een **opkoopmakelaar**:

- in het geval van de **traditionele vorm van bemiddelen** wordt door een derde partij bemiddeld tussen een specifieke saldovrager en een specifieke saldonemer. Tot de activiteiten van een makelaar behoren (bijvoorbeeld) het met elkaar in contact brengen van beide partijen, het controleren van de vergunningen, het uitvoeren van een AERIUS-berekening en de aanvraag van een Wet natuurbeschermingsvergunning. In de praktijk komen de bemiddelaars uit de makelaardij of advies- en ingenieursbureaus. Vaak zijn deze adviseurs reeds in dienst van de saldonemer of de saldogever. Daarnaast kunnen bevoegd gezagen optreden als bemiddelaar, in dat geval worden de saldovrager en saldonemer enkel met elkaar in contact gebracht;
- in het geval van een **speculerende opkoopmakelaar** worden veehouderijen met dier- of productierechten zonder directe aanleiding aangekocht, waarbij gespeculeerd wordt op het toenemen van de bedrijfs- of vergunningswaarde doordat de vraag naar stikstofruimte toeneemt om plannen of projecten in te passen binnen de kaders van de Wet natuurbescherming. Een speculerende opkoopmakelaar biedt een veehouderij inclusief vigerende vergunning te koop aan met als doel om bij verkoop winst te maken. Het risico hierop is dat een opkoopmakelaar schaarste en van daaruit waarde creëert met de vergunning die in bezit is. Hierbij geldt dat de zorg omtrent speculatie met name gericht is op het mogelijkerwijs op grote schaal opkopen van veehouderijen rondom Natura 2000-gebieden waar de natuurwaarden reeds kritisch zijn.

Net als bij leegstand hebben de bevoegd gezagen in zijn algemeenheid geen beleid om dit actief te monitoren of op te sporen. De provincies Zuid-Holland, Zeeland, Friesland en Limburg merken dat bemiddeling voorkomt. Dit valt vooral op omdat er bij vergunningaanvragen private partijen in beeld komen die anders zijn dan de saldogever en saldonemer of in sommige gevallen zelfs dezelfde partij. In tabel 5.3 zijn de resultaten samengevat van het neveneffect speculatie met stikstofruimte van veehouderijen.

Tabel 5.3 Analyse over het voorkomen van speculatie met stikstofruimte

Bevoegd Gezag	Komt speculatie voor als neveneffect	Hoe wordt hier zicht op gehouden. Lukt dit ook?	Andere notities
Speculatie als gevolg van extern salderen wordt niet gesignaleerd			
Noord-Holland	geen zicht dat dit optreedt	geen structurele monitoring	beleid is er toegespitst dat 2 partijen 1 op 1 moeten salderen
Gelderland	nog niet mogelijk dit vast te stellen	geen structurele monitoring	maatregel is te kort open, dit kan nog niet worden gesignaleerd
Noord-Brabant	geen zicht dat dit optreedt	geen structurele monitoring	Brabant heeft een eigen loket voor extern salderen, wat volgens de provincie mogelijk de rol van private speculanten overbodig maakt
Flevoland	geen zicht dat dit optreedt	geen structurele monitoring	
Overijssel	geen zicht dat dit optreedt	geen structurele monitoring	het beperkte aantal vergunningen verleend met extern salderen staat grootschalige speculatie in de weg
Drenthe	geen zicht dat dit optreedt	geen structurele monitoring	
Groningen	geen zicht dat dit optreedt	geen structurele monitoring	
LNV	geen zicht dat dit optreedt	geen structurele monitoring	

Bevoegd Gezag	Komt speculatie voor als neveneffect	Hoe wordt hier zicht op gehouden. Lukt dit ook?	Andere notities
Actieve bemiddeling, maar geen bevestiging van speculatie			
Zeeland	geen bevestiging van speculatie	geen structurele monitoring; er zijn private partijen actief die de provincie hebben benaderd	
Friesland	geen bevestiging van speculatie	geen structurele monitoring; er zijn vergunningaanvragen waarbij koper en verkoper hetzelfde adviesbureau is	vanuit de provincie moeten koper en verkoper verschillende rechtsgeldige personen zijn, waardoor wat sommige bemiddelaars doen niet kan
Limburg	geen bevestiging van speculatie	geen structurele monitoring; er is sprake van een waardevermeerdering van een pand wanneer er nog een actieve natuurvergunning op rust	
IenW	geen bevestiging van speculatie	geen structurele monitoring. Er komen wel aanbod van vertegenwoordigers	
Speculatie als gevolg van extern salderen wordt wel gesignaleerd			
Zuid-Holland	waarschijnlijk treedt dit wel op	geen structurele monitoring; het voordoen is duidelijk omdat adviesbureaus centraal ruimte opkopen voor toekomstige projecten en daar vervolgens vergunningaanvragen mee doen	

Uit de tabel komt naar voren dat **alleen Zuid-Holland** bevestigd dat een private partij zonder saldonemers stikstofruimte speculatief heeft gekocht. Dit is een anekdotisch voorbeeld en Zuid-Holland constateert dat dit geen structureel neveneffect is.

De provincie Noord-Brabant doet geen waarnemingen op het voordoen van speculatie. De provincie verzamelt zelf mogelijke veehouderijen die als saldogever kunnen dienen. Nieuwe initiatieven kunnen van dit aanbod van de provincie gebruik maken. De provincie doet bij het aannemen van saldoruimte geen waarnemingen van speculerende partijen.

Het inzetten van stikstofruimte die op speculatieve wijze is bemachtigd door een private partij wordt door **Bevoegd Gezagen** als complex gezien. Sommige geven aan dat binnen hun huidige beleidsregels het momenteel niet kan dat een adviesbureau zowel de saldonemer als saldogever representeert in de vergunning en dat 2 verschillende rechtsgeldige personen bij een transactie betrokken moeten zijn. Daarnaast bestaat onzekerheid over hoe lang de rechten van een reeds gestopt bedrijf als saldogever gebruikt kunnen worden voor de aanvraag van een nieuwe vergunning, wat speculatie lastig maakt. Hierover zijn geen regels opgesteld, maar de brede verwachting van Bevoegd Gezagen is dat vergunningen niet juridisch haalbaar zijn als de stikstofuitstoot van de saldogever lang in het verleden (vanaf 5 jaar of nog eerder) al is gestopt. Provincies hebben ook gemeld dat zij hun beleid baseren op gerechtelijke uitspraken, maar er is voor dit gesignaleerde risico op de inzet van veehouderijen die al langere tijd niet in bedrijf zijn nog geen jurisprudentie beschikbaar.

Private partijen geven aan dat het speculatief opkopen van veehouderijen bemoeilijkt wordt door de onzekerheden en de lange doorlooptijden van procedures. Bij marktpartijen leeft het gevoel dat het beleid omtrent het stikstofdossier voornamelijk invulling krijgt door diverse rechterlijke uitspraken. Dergelijke uitspraken kunnen significante betekenis hebben voor de gevolgen van de houdbaarheid van vergunningen en vergunningaanvragen en om die reden op zichzelf is het voor speculanten zeer risicovol om in (vergunningen van) veehouderijen te beleggen.

Een aanvullende belemmering die het speculeren met veehouderijen afremt, is dat vergunningtrajecten waarbij extern salderen als mitigerende maatregel ingezet wordt vaak gepaard gaan met lange doorlooptijden van 1 à 2 jaar. Hiervoor worden meerdere oorzaken gezien, zoals beschikbare capaciteit bij vergunningverleners en beleidswijzigingen of wijzigingen van het wettelijk kader als gevolg van jurisprudentie binnen de behandeltermijn van een vergunningaanvraag. Dit kan tot gevolg hebben dat vergunningaanvragen tijdens de behandeltermijn aangepast moeten worden. Deze onzekerheden leiden ertoe dat extern salderen met veehouderijen oninteressant is voor speculanten.

Daarnaast wordt de introductie van de maximale rekenafstand door zowel bevoegd gezagen als private partijen gezien als een factor die het speculeren met stikstofruimte belemmert. Deze maximale rekenafstand van 25 km, die in juli 2021 is aangekondigd door het Kabinet en sinds de introductie van AERIUS Calculator 21 in januari 2022 in gebruik is, zorgt ervoor dat opgekochte stikstofruimte maar in een beperkt gebied ingezet kan worden. Hierdoor komt de vraag naar en het aanbod van stikstof geografisch niet overeen en dit zorgt voor een beperking van de economische mogelijkheden die speculanten hebben met stikstofruimte die zij opkopen.

5.5 Verandering van landgebruik

Verandering van landgebruik is door geen van de Bevoegd Gezagen aangemerkt als een mogelijk (ongewenst) neveneffect van extern salderen met veehouderijen. Over dit mogelijke neveneffect van extern salderen zijn de respondenten actief bevraagd. Er wordt geobserveerd dat het land van stoppende veehouders vaak wordt opgekocht door soortgelijke bedrijven die het kunnen gebruiken. Door met name het ministerie van IenW zorg uitgesproken wanneer er mogelijk grasland zou kunnen verdwijnen in ruil voor intensieve vormen van akkerbouw (zoals bollenteelt) die mogelijk andere nadelige milieueffecten kunnen veroorzaken, zoals een verslechtering van de (grond)waterkwaliteit. Er zijn echter geen voorbeelden genoemd van een situatie waarbij dit het geval is.

Daarnaast geven private partijen aan dat het ongebruikelijk is dat grasland wijzigt naar akkerbouwland als gevolg van extern salderen met veehouderijen. Voorbeelden van initiatieven die wel plaatsvinden, zijn het huisvesten van een hobby- of zorgboerderij of een camping.

Op basis van dit onderzoek kan niet worden vastgesteld dat de bemestingsactiviteiten van gras- en bouwlanden ingezet worden als saldogever bij extern salderen. De geïnterviewden geven aan dat het hierbij om complexe situaties gaat omdat dit een actieve handhaving vereist waarbij het toekomstige landgebruik van het perceel in de toekomst aan meer regels is gebonden dan origineel in het bestemmingsplan staat. Het bemesten van agrarische gronden is tot op heden vergunningvrij geweest en de wetgever is voornemens om deze activiteiten ook vergunningvrij te houden in het kader van de Wet natuurbescherming.

Er vindt op dit moment geen monitoring plaats waarin de wijziging van landgebruik wordt bijgehouden. Om die reden zijn er geen kwantitatieve gegevens beschikbaar om vast te stellen in hoeverre dit neveneffect optreedt. Er is uit deze tussenbalans geen indicatie dat verandering van landgebruik optreedt ten gevolge van extern salderen met veehouderijen.

5.6 Overige neveneffecten

Het onderzoek onder de bevoegd gezagen laat geen andere structurele neveneffecten zien. Wel zijn er de volgende voorbeelden van situaties die zich hebben voorgedaan welke als een neveneffect kunnen worden gezien:

1 concurrentie om stikstofruimte: de provincie Noord-Holland ziet dat saldogevers kunnen gaan 'rondshoppen' om de beste prijs te krijgen voor hun vergunningsruimte. De provincie heeft als zorg dat de overheid hoge kosten moet maken voor het noodzakelijk aankopen van - de activiteiten van - veehouderijen met dier- en productierechten. Dit beeld wordt bevestigd door Rijkswaterstaat in hun ervaringen met het kopen van stikstofruimte voor infrastructuurprojecten;
2 de provincie Zuid-Holland meldt dat ook de grondaankoop bij overheidsloketten nu rekening houdt met extern salderen, en bijvoorbeeld ook stallen opkoopt naast het opkopen van grond voor projecten, om te anticiperen om die ruimte in de toekomst te kunnen gebruiken. Dat terwijl deze ruimte mogelijk anders ten goede was gekomen aan de natuur;
3 potentiële stoppers melden zich bij meerdere provincies (Zeeland, Limburg) met aanbod voor de provincie, maar de provincie is in de meeste gevallen niet een partij die vraagt om saldo;
4 de complexe procedures (die nu alsnog complexer worden ervaren door de 25 km afkapgrens in AERIUS) kosten vergunningverleners veel tijd in vergelijking met 'normale' vergunningprocedures. De provincie Friesland heeft significant moeten uitbreiden in de capaciteit om de vergunningen te kunnen behandelen en leidt hiertoe zelf mensen op omdat ervaren vergunningverleners op de arbeidsmarkt in 2021/2022 niet voorhanden zijn.

6

BELEIDSIMPLEMENTATIE EXTERN SALDEREN

De Bevoegde Gezagen (provincies, ministerie IenW, ministerie LNV) en de belanghebbenden (tussenpersonen) zijn ook gevraagd naar de toepassing van de beleidsregels, of de beleidsregels nog tussentijds veranderd zijn, en of deze nog aanpassingen nodig hebben om neveneffecten tegen te gaan.

Voor de provincies is extern salderen geïmplementeerd via provinciale verordeningen die de interprovinciale beleidsregels volgen. Wel is er een verschil tussen een bestuurlijke implementatie van de beleidsregels en openstelling van de mogelijkheid tot extern salderen, zoals vermeld in paragraaf 4.2.1.

6.1 Implementatie van de interprovinciale beleidsregels

Alle provincies met uitzondering van Gelderland en Utrecht hebben de interprovinciale beleidsregels geïmplementeerd zonder zelf nog aanpassingen te doen. Dit is omdat de meerderheid van de provincies aangeeft dat de afspraken over de regels zijn gemaakt binnen het interprovinciaal overleg. De provincies met uitzondering van Gelderland zien het dan niet als hun rol om nog aanvullende eisen te stellen en de regels aan te passen.

De provincie Gelderland heeft bij uitzondering wel aanpassingen gedaan op de interprovinciale beleidsregels, omdat er in Gelderland dusdanige zorgen waren over het mogelijke gebruik van de maatregel en het effect hiervan op de stikstofruimte in de provincie en op het landschap, dat men pas overging tot implementatie nadat is vastgesteld dat stikstofruimte enkel lokaal mag worden ingezet. Dit valt samen met de algemene rekenregel voor de maximale rekenafstand van 25 km, maar al voordat deze werd geïmplementeerd sprak men in Gelderland over een afstandsgrens (niet gerelateerd aan AERIUS berekeningen).

De provincie Utrecht is overgegaan tot implementatie van de beleidsregels. Deze zijn in Utrecht wel via een provinciaal besluit vastgesteld, maar de optie tot extern salderen met veehouderijen is in navolging daarvan in mei 2022 nog niet opengesteld.

6.2 Implementatie van extern salderen voor het Rijk

Het Rijk heeft extern salderen in september 2020 opengesteld. Zowel het ministerie van IenW als LNV volgt daarbij door de ministeries zelf opgestelde procedures, waarbij de mogelijkheden die zijn gesteld door de kamerbrief de basis zijn.

6.3 Tussentijdse aanpassing van de interprovinciale beleidsregels

In navolging op paragraaf 6.1, heeft geen enkele provincie zelf na implementatie zelfstandig aanpassingen gedaan aan de interprovinciale beleidsregels voor extern salderen met veehouderijen. De IPO regels zijn gedurende de tijd wel een aantal keer aangepast en provincies hebben dit overgenomen.

De openstelling van de mogelijkheid tot extern salderen met veehouderijen in de provincie Gelderland vond slechts plaats na de laatste aanpassing van de IPO beleidsregels, met de aangepaste stipulatie dat ruimte alleen lokaal mag worden gebruikt.

6.4 Communicatie tussen Bevoegd Gezagen over extern salderen

Bij het opzetten van de interprovinciale beleidsregels is er een afspraak gemaakt om een maandelijkse informatie-uitwisseling te organiseren. Dit voorstel komt uit de eerder aangehaalde kamerbrief van 24 april 2020: '**De bevoegde instanties zijn voornemens om maandelijks de effecten van extern salderen onderling te bespreken en waar nodig bij te sturen, waarbij wordt gekeken in welke mate de ongewenste effecten zich voordoen en te bezien hoe extern salderen past binnen de gebiedsgerichte aanpak. Indien er tijdens deze maandelijkse gesprekken duidelijk wordt dat er sprake is van significante ongewenste effecten, zal ik ingrijpen.**'

Uit de interviews met Bevoegd Gezagen is gebleken dat er geen specifieke informatie-uitwisseling is opgezet om dit te bewerkstelligen. Provincies gaven aan dat er bestaande overleggen zijn omtrent de aanpak van de stikstofproblematiek en dat zij daarnaast geen extra overleggen hebben georganiseerd onderling om extern salderen en de effecten ervan maandelijks te bespreken. Verder ziet een aantal provincies waarbij de maatregel slechts beperkt is ingezet geen aanleiding om een dergelijke informatie-uitwisseling op te zetten.

Het ministerie van LNV heeft de provincies er naar eigen zeggen regelmatig aan herinnerd dat deze informatie-uitwisseling plaats zou moeten vinden, maar tot op heden hebben provincies hiertoe geen initiatief genomen. LNV heeft aangegeven dat het niet nakomen van deze afspraak betekent dat de partners onderling mogelijk niet genoeg informatie beschikbaar hebben gehad om de beleidsregels te kunnen bijsturen waar nodig. Ook werd aangestipt dat dit een risico is omdat dit de onderbouwing van het beleid niet ten goede komt, als de implementatie van beleid mogelijk niet loopt zoals is voorspeld en/of dat er onverwachte ontwikkelingen plaatsvinden. Het ministerie van LNV observeert dat er zorgen lagen bij provincies over neveneffecten, maar omdat er geen informatie-uitwisseling opgezet is, kon het ministerie geen conclusies trekken of dit plaatsvond of niet.

6.5 Suggesties voor aanpassingen om neveneffecten tegen te gaan

Omdat de meeste bevoegd gezagen geen significante en/of structurele neveneffecten zien als gevolg van de maatregel extern salderen met veehouderijen, hebben zij ook geen suggesties om de beleidsregels aan te passen.

Sommige Bevoegd Gezagen die wel neveneffecten zien, maken de volgende suggesties:
- in de eerste plaats wordt waarde gehecht aan een blijvende uniformiteit in de toepassing van de beleidsregels voor provincies. Vier provincies geven er expliciet de voorkeur aan om maatregelen voor het tegengaan van neveneffecten vanuit interprovinciaal niveau te organiseren. Hierbij geldt het belang dat provincies niet zelfstandig maatregelen opstellen voor het tegengaan van neveneffecten;
- om leegstand te voorkomen is het van belang dat het bestemmingsplan van een locatie aangepast kan worden. Vanuit gemeenten en omgevingsdiensten in Zuid-Holland is er de wens voor meer afstemming

om te kunnen anticiperen op grond van het bestemmingsplan, zodat deze proactief gewijzigd kan worden om andere functies mogelijk te maken[1];
- het invoeren van een sloopverplichting (mits er geen alternatieve functie is) wordt door de provincie Limburg genoemd als een mogelijke maatregel voor het beheersen van mogelijke leegstand op het platteland. De provincie Noord-Holland heeft een sloopverplichting reeds toegepast in situaties waarin zij zelf saldonemer was. De omgang met latente ruimte op een vergunning en of de beleidsregels op dit punt moeten worden herzien blijft een punt van discussie. Sommige provincies (Limburg, Groningen, Friesland) gaven aan dat de manier waarop de beleidsregel is geïmplementeerd (zonder een toets op actieve stikstofuitstoot) intern voor discussie zorgt, vanwege het risico op sluipende toename van stikstofuitstoot. Er wordt opgemerkt dat de juridische houdbaarheid van vergunningen met extern salderen verbeterd kan worden als er een beperking komt hoe lang niet gebruikte stikstofruimte (van bijvoorbeeld een al jaren leegstaande stal) nog kan worden gebruikt.

6.6 Effect van de maximale rekenafstand van 25 km

De verandering in de regelgeving met de nieuwe maximale rekenafstand van 25 km heeft een grote impact op de maatregel extern salderen. Dit wordt door alle bevoegd gezagen onderschreven. De 5 veelgenoemde redenen hiervoor zijn:
- ten eerste kan er nu niet meer gesaldeerd worden met saldogevers op meer dan 25 km afstand, en andersom hoeft er door de initiatiefnemer niet gesaldeerd te worden voor depositie op gebieden verder dan 25 km afstand van de saldonemer. Dit zorgt in de meeste gevallen voor een bemoeilijking van de vergunningverlening, omdat er een saldogever moet worden gevonden die dicht bij de saldonemer ligt. In sommige gevallen wordt het makkelijker of zelfs niet meer nodig, omdat Natura 2000-gebieden nu buiten de maximale rekenafstand van 25 km vallen. Hierdoor hoeven initiatiefnemers vanuit het project minder te mitigeren, terwijl de deposities buiten deze rekenafstand gecompenseerd worden door de overheid;
- ten tweede zorgt de rekenafkapgrens ervoor dat er in sommige gevallen een extra saldogever gevonden moet worden omdat er randeffecten optreden wanneer de depositiecirkels van saldogever en saldonemer niet volledig overlappen wat betreft de kwetsbare gebieden binnen 25 km van de saldonemer. Daardoor moeten er binnen een straal van 25 km meerdere saldogevers gevonden worden, wat een stuk moeilijker kan zijn dan als men op grotere afstand een saldogever mag vinden. Provincies worstelen hoe hiermee om te gaan en wachten ten tijde van dit onderzoek af op de publicatie van het handelingskader van de minister;
- ten derde is er ook grote onzekerheid over de juridische houdbaarheid van de maximale rekenafstand van 25 km die vanwege de modeltechnische argumenten in de Kamerbrief[2] in werking is getreden. Doordat deze maximale rekenafstand nog niet juridisch getoetst is bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State verwachten veel geïnterviewden dat er een groot risico is voor projecten.
- ten vierde is dat langdurige vergunningstrajecten met behulp van extern salderen met veehouderijen door de verandering van de regels opnieuw geleid hebben tot een weigering van de vergunning of dat het traject is gepauzeerd, omdat een saldogever nu buiten de 25 km rekenafstand ligt en dat saldo dus niet meer gebruikt kan worden voor de vergunning;
- ten vijfde is vooralsnog geen waarneming dat er extra veel vergunningsaanvragen worden gedaan in de gebieden die buiten 25 km van een kwetsbaar gebied liggen. De provincie Friesland merkt wel dat er interesse is, maar tot een merkbare toename van het aantal vergunningaanvragen heeft dit tot en met april 2022 nog niet geleid.

1 De omgevingsdienst Haaglanden is de enige omgevingsdienst die is geïnterviewd, omdat de Provincie Zuid Holland geen persoon met de benodigde expertise beschikbaar had. Er kan dus niet worden geobserveerd of deze wens ook met andere omgevingsdiensten wordt gedeeld.

2 Schouten, C.J. (9 juli 2021). Vervolgacties naar aanleiding van het eindrapport van het Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof (Kamerbrief DGS / 21173346). Geraadpleegd op 8 juni 2022 via: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/07/09/kamerbrief-vervolgacties-naar-aanleiding-van-het-eindrapport-van-het-adviescollege-meten-en-berekenen-stikstof

Het gevolg van de inwerkingtreding van de maximale rekenafstand is, dat extern salderen in zijn algemeenheid gecompliceerder is geworden. In sommige situaties zijn vergunningaanvragen met extern salderen met vertraging in behandeling genomen door het Bevoegd Gezag, doordat de saldering met de nieuwe rekenwijze minder deposities afdekt dan voorheen. In deze situaties kon (nog) geen Wnb-vergunning afgegeven worden, zonder dat een aanvullende onderbouwing of saldogever noodzakelijk was om toename van stikstofdepositie op stikstofgevoelige natuur te voorkomen. Ook gaven Bevoegd Gezagen aan voor de verdere behandeling van vergunningaanvragen gewacht te hebben op de handreiking voor het omgaan met randeffecten van de maximale rekenafstand bij extern salderen. Deze handreiking is tot op heden niet gepubliceerd.

7

CONCLUSIE

7.1 Het voordoen van neveneffecten

Dit hoofdstuk presenteert de conclusies van deze tussenbalans. Als eerste volgen de conclusies per neveneffect. Daarna volgen de belangrijkste aanbevelingen die door de geïnterviewden zijn gedaan om neveneffecten te beheersen. Hierbij geldt dat deze aanbevelingen alleen ingaan op neveneffecten die zijn waargenomen door een Bevoegd Gezag. De aanbevelingen gaan niet in op het beheersen van neveneffecten die in de toekomt relevant zouden kunnen worden.

De conclusies volgen op basis van de circa 40 afgegeven vergunningen voor extern salderen met veehouderijen. Het is echter aannemelijk dat het huidige aantal effect heeft op de waarnemingen die gedaan zijn met betrekking tot leegstand en het (onevenredig) verplaatsen van stikstofruimte van de landbouw naar andere sectoren. Bij een groter aantal afgegeven vergunningen is het mogelijk dat respondenten een ander waardeoordeel geven aan deze thema's. De conclusies ten aanzien van de toename van stikstofdepositie en speculeren met stikstofruimte zijn gezien de bevindingen onafhankelijk van het aantal afgegeven vergunningen.

Leegstand

In dit onderzoek is niet vastgesteld dat structureel leegstand ontstaat op het platteland als gevolg van extern salderen met veehouderijen. Enkele Bevoegd Gezagen hebben een sloopregeling ingesteld om potentiële leegstand te beheersen. De meerderheid van de Bevoegd Gezagen ziet hiertoe (nog) geen noodzaak.

Onevenredige verplaatsing van stikstofruimte naar andere sectoren

In dit onderzoek is niet vastgesteld dat omvangrijke stikstofruimte verplaatst vanuit de agrarische sector naar andere sectoren. Veruit de meeste saldovragers bij vergunningaanvragen waarbij gebruik wordt gemaakt van extern salderen met veehouderijen zijn afkomstig uit de agrarische sector. Daarnaast nemen sommige bevoegd gezagen waar dat de industrie terughoudend is met het overnemen van stikstofrechten uit de agrarische sector.

Toename van stikstofdepositie

Bij sommige bevoegd gezagen bestaat de zorg om de sluipende stikstofdepositie-toename bij extern salderen met veehouderijen. Dit bleek door 2 oorzaken:

- enerzijds door de inzet van nog onbenutte capaciteit bij extern salderen toe te staan. Dit is de emissieruimte die vanuit de vigerende vergunning wordt geboden maar in de praktijk onbenut is, bijvoorbeeld omdat een stal onderbezet is;
- anderzijds door de inzet van al geruime tijd leegstaande stallen als saldogever. De inzet van stallen als saldogever die reeds geruime tijd leeg staan, leidt dan in werkelijkheid juist tot een toename van stikstofdepositie.

Vanwege het gebrek aan informatie over de benutte capaciteit in de meeste verleende vergunningen kan niet eenduidig worden vastgesteld dat de afromingsfactor van 30 % voldoende is om toename van stikstofdepositie te voorkomen. Bevoegd Gezagen monitoren conform de beleidsregels enkel de feitelijk gerealiseerde capaciteit, niet het feitelijke **gebruik/ de feitelijke benutting** van deze capaciteit.

Sommige Bevoegd Gezagen zijn wel terughoudend als het gaat om vergunningen die salderen met lang (> 5 jaar) leegstaande stallen, omdat dan de juridische houdbaarheid onder druk komt te staan. Andere Bevoegd Gezagen hebben die zorgen niet, en staan het toe omdat het mogelijk is.

Speculatie met stikstofruimte

Er geldt in zijn algemeenheid dat speculatie met stikstofruimte niet wordt waargenomen door de Bevoegd Gezagen. Makelaars en bemiddelaars merken hierbij op dat speculatie met stikstofruimte niet plaatsvindt door het ontbreken van een solide business case.

Er bestaat onderscheid tussen speculatie en bemiddeling. Er is wel een markt voor bemiddelaars waarbij vraag en aanbod van stikstofruimte bij elkaar wordt gebracht. Het bemiddelen vindt echter vraag- en projectgericht plaats en leidt daarmee niet tot grootschalig opkopen van veehouderijen.

Landgebruik

Er zijn geen waarnemingen gedaan door Bevoegd Gezagen en private partijen dat het neveneffect ongewenste verandering van landgebruik zich voordoet.

Overige neveneffecten

In dit onderzoek zijn geen verdere (on)gewenste neveneffecten van extern salderen met veehouderijen waargenomen.

Maximale rekenafstand van 25 km

Een gevolg van de inwerkingtreding van de maximale rekenafstand lijkt te zijn dat het vergunningverleningstraject bij extern salderen gecompliceerder is geworden. De ervaring van zowel Bevoegd Gezagen als de marktpartijen was dat vergunningaanvragen voor extern salderen met veehouderijen niet of met vertraging in behandeling genomen werden doordat de salderingsberekening na inwerkingtreding niet meer sluitend kon blijken. In situaties die zich voordeden leidde dit tot uitstel of afstel van het afgeven van de Wnb-vergunning voor stikstofdepositie voor projecten die gebruik maakten van extern salderen als mitigerende maatregel in de Passende Beoordeling.

7.2 Aanbevelingen

De tussenbalans heeft als primair doel informatie aan te leveren over extern salderen met veehouderijen en eventuele neveneffecten. In zijn algemeenheid treden er weinig tot geen neveneffecten op, blijkt uit de tussenbalans. Op basis van de onderzoeksresultaten wordt wel een aantal aanbevelingen gedaan gericht op neveneffecten van extern salderen met veehouderijen.

De eerste aanbeveling is om extern salderen met veehouderijen middels maatwerk te **koppelen aan een sloopverplichting.** Dit kan leegstand voorkomen, indien dat een zorg is. Dit kan hetzij in de beleidsregels of aanpalend in aparte regelgeving. Er zijn voorbeelden uit de praktijk waarbij een sloopverplichting als bindende voorwaarde aan extern salderen wordt gekoppeld. Volgens het betreffende Bevoegd Gezag werkt dit goed om leegstand te voorkomen.

De tweede aanbeveling is het opschalen van de informatieverzameling en informatie- uitwisseling over vergunningen met extern salderen. Dit kan de gemeenschappelijke kennis onder de partners over het effect van extern salderen vergroten. Met name de onzekerheid over mogelijke depositiestijging kan niet worden weggenomen door deze tussenbalans omdat de huidige data over aanvragen en vergunningen geen inzicht verschaft over feitelijk benutte capaciteit. **Verbetering van de dataverzameling en informatie-uitwisseling** is nodig om deze leemte in kennis aan te pakken.

Bijlage(n)

BIJLAGE: OVERZICHT MET GEÏNTERVIEWDEN

Tabel I.1 geeft een overzicht van de interviews die zijn afgenomen. Er is een interview afgenomen met 14 Bevoegd Gezagen (11 provincies, 1 omgevingsdienst, LNV en IenW/RWS). Bij de provincie Zuid Holland was er geen beleidsmedewerker met vereiste kennis tijdig beschikbaar en is het interview afgenomen met een medewerker van de omgevingsdienst Haaglanden, met kennis had over extern salderen in Zuid Holland als geheel en het voordoen van neveneffecten. Echter specifieke vragen over bestuurlijke meningen of zorgen over neveneffecten vanuit de Provincie Zuid Holland konden niet door de omgevingsdienst worden beantwoord.

Tabel I.1 Overzicht van de afgenomen interviews

Organisatie	Functie	Datum interview
provincie Groningen	senior jurist landelijk gebied	24 maart 2022
provincie Noord-Brabant	beleidsadviseur aanpak stikstof	28 maart 2022
provincie Flevoland	vergunningverlener wet natuurbescherming	29 maart 2022
provincie Zeeland	manager stikstof specialist wet natuurbescherming	31 maart 2022
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat	senior beleidsmedewerker	4 april 2022
Rijkswaterstaat	programmamanager	4 april 2022
Frans Evers BV	eigenaar	4 april 2022
Omgevingsdienst Haaglanden (Zuid Holland)	vergunningverlener wet natuurbescherming	5 april 2022
Eminet	eigenaar	7 april 2022
provincie Drenthe	adviseur stikstof en vergunningverlening	12 april 2022
KoningWitzier	directeur en makelaar	12 april 2022
provincie Gelderland	beleidsmedewerker	13 april 2022
provincie Overijssel	regisseur stikstof vergunningverlener wet natuurbescherming	14 april 2022
provincie Fryslân	vergunningverlener wet natuurbescherming	14 april 2022
provincie Utrecht	beleidsmedewerker landelijke leefomgeving	16 mei 2022
provincie Noord-Holland	beleidsadviseur stikstof	19 april 2022
provincie Limburg	vergunningverlener	20 april 2022
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	juridisch beleidsmedewerker stikstof	25 april 2022