

## **Handreiking toestemmingverlening voor de resterende activiteit bij deelname aan verschillende beëindigingsregelingen**

Door: LVVN, IPLG, BIJ12, Omgevingsdienst Brabant Noord, Provincies Noord-Brabant, Gelderland, Limburg, Overijssel en Drenthe, Gemeente Ede

Versie 1.0 d.d. 8 april 2025

Versie 1.1 d.d. 16 juni 2025

Versie 1.2 d.d. 6 januari 2026

Disclaimer: deze handreiking is een gezamenlijk opgesteld document om bevoegde gezagen te ondersteunen hoe kan worden omgegaan met de resterende activiteit bij deelname aan beëindigingsregelingen gezien de uitspraken van de Raad van State van 18 december 2024. Aan de handreiking kunnen geen rechten worden ontleend. Het is een levend document dat steeds wordt aangepast op basis van nieuwe inzichten.

Vragen? Voor provincies: neem contact op met IPO/Bij12. Voor overige vragen: mail je vraag naar [OndersteuningUAPB@minInv.nl](mailto:OndersteuningUAPB@minInv.nl)

### **Inleiding**

De uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 18 december 2024 over intern salderen<sup>1</sup> hebben tot gevolg gehad dat de verlening van natuurvergunningen grotendeels stil is komen te vallen. Dit heeft impact op ondernemers in verschillende sectoren, waaronder de landbouw. Veehouders die deelnemen aan beëindigingsregelingen<sup>2</sup> dreigen door de ontstane situatie direct in de knel te komen. Die regelingen bieden deelnemers de mogelijkheid dat zij na beëindiging van hun veehouderij, op die locatie een andere activiteit mogen verrichten (anders dan het houden van 'landbouwhuisdieren') als die nieuwe activiteit maximaal 15% van de oorspronkelijk vergunde stikstofruimte vergt<sup>3</sup>. Die beperking tot de stikstofruimte die binnen die 15% nodig is voor de nieuwe activiteit moet op verzoek van de betrokken ondernemer worden vastgelegd in een

<sup>1</sup> Zie <https://www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/december/rechtspraak-over-intern-salderen-wijzigt/>

<sup>2</sup> Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties voor stikstofreductie (Lbv), Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties met piekbelasting (Lbv-plus), Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties kleinere sectoren (Lbv kleinere sectoren). De handreiking kan ook worden toegepast op de provinciale subsidieregelingen gebaseerd op de Regeling provinciale gebiedsgerichte beëindiging veehouderijlocaties (Rpgb) Er gelden wel aanvullende voorwaarden die onderaan de handreiking zijn opgenomen. De Rpgb zelf is geen subsidieregeling maar een specifieke uitkering aan de provincies met genotificeerde voorwaarden. De provincies kunnen op basis hiervan een regeling maken met de voorwaarden die in de Rpgb zijn opgenomen. Het handelingsperspectief is van toepassing op de provinciale subsidieregelingen die gebruik maken van het genotificeerde en goedgekeurde voorwaardenkader, die in de Rpgb/specifieke uitkering is opgenomen. Voor de duidelijkheid wordt in het stuk gesproken over de RPGB en de daarop gebaseerde provinciale regeling, niet over de MGB.

<sup>3</sup> De provincies kunnen in hun provinciale subsidieregelingen strenger zijn dan de Rpgb voorschrijft (maximaal 15%) en bijvoorbeeld een maximale restemissie van 10% van de oorspronkelijk vergunde stikstofruimte bieden.

besluit van het bevoegd gezag. Dit betreft echter een vorm van intern salderen. Intern salderen is door de uitspraken natuurvergunningplichtig geworden<sup>4</sup>. Voor intern salderen kan alleen een natuurvergunning worden verleend als het *volledig* beëindigen van de stikstofdepositie van de veehouderij niet nodig is voor de natuur (het 'additionaliteitsvereiste').

De mogelijkheid om een andere economische activiteit te ontplooiën is voor veel veehouders een belangrijke overweging/aspect bij hun besluit om te stoppen met hun veehouderij. Indien die mogelijkheid vervalt of als het te lang duurt voordat de verlening van natuurvergunningen weer mogelijk wordt, is de kans reëel dat een groot aantal veehouders hun subsidieaanvraag alsnog in zal trekken. Dit zal allereerst een teleurstellende uitkomst zijn voor die ondernemers die het moeilijke besluit hebben genomen om hun veehouderij te beëindigen, maar het zal ook negatief uitpakken voor het doelbereik van de betrokken regelingen. Om op een zo kort mogelijke termijn tot een oplossing te komen hebben het ministerie van LNV, provincies en gemeenten in gezamenlijkheid gewerkt aan een handelingsperspectief waarmee het verlenen van toestemming aan deelnemers aan deze regelingen weer mogelijk kan worden.

De handreiking gaat wat betreft het dictum uit van de situatie dat de deelnemer al een natuurvergunning heeft. Voor gevallen waarin deelnemers in de huidige situatie een milieutoestemming hebben, zal per geval moeten worden bekeken hoe van de combinatie intrekking van de huidige milieutoestemming en verlening van de nieuwe natuurtoestemming juridisch vorm krijgt.

### **Handelingsperspectief in een notendop**

Het perspectief is erop gericht een natuurvergunning te verlenen voor het nieuwe project met intern salderen artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn). Daarbij wordt onderbouwd dat de mitigatie die ingezet wordt voor het nieuwe project niet is aan te merken als "passend", aangezien deze voortvloeit uit een passende maatregel, zijnde de regelingen.

Deze regelingen zijn gericht op vrijwillige beëindiging van veehouderijlocaties ter reductie van de stikstofdepositie op voor stikstof gevoelige en overbelaste Natura 2000-gebieden. Daarbij is integraal onderdeel van de beëindigingsmaatregel dat deelnemers na de beëindiging op de locatie een nieuw project kunnen uitvoeren mits de stikstofemissie van dat nieuwe project relatief beperkt is.

Tegelijkertijd wordt er ook een alternatieve route verkend, waarbij de sluiting van de veehouderij samen met de nieuwe activiteit wordt aangemerkt als passende maatregel (artikel 6 lid 2 Habitatrictlijn). Dan hoeft en kan er voor de nieuwe activiteit niet een natuurvergunning (te) worden verstrekt. De beperking van de toegestane stikstofemissie tot wat nodig is voor de nieuwe activiteit kan dan bijvoorbeeld worden geregeld in een maatwerkbesluit (maatwerkvoorschrift). Daarmee wordt met het oog op de natuur de maximale emissie vastgelegd en een

---

<sup>4</sup> Als significante effecten niet kunnen worden uitgesloten.

dergelijk besluit is ook voor de deelnemer aan de beëindigingsregeling van belang vanwege de subsidievoorwaarde dat het bevoegd gezag een besluit heeft genomen op grond waarvan de toegestane stikstofemissie van de nieuwe activiteit wordt vastgelegd en maximaal 15% *[of eventueel een lager percentage in het geval van de RPGB]* van de voorheen toegestane stikstofemissie bedraagt.

Het voorgaande geldt ook voor gevallen waarin de deelnemer voor zijn veehouderij geen natuurvergunning maar een milieutoestemming heeft. Bij verlening aan de deelnemer van een natuurvergunning zal in het besluit toelichting moeten worden gegeven op de milieutoestemming die wordt ingezet als referentiesituatie en hoe deze wordt ingetrokken.

### **Mogelijkheden in toestemmingsvarianten en belang van timing**

De wijziging van een veehouderij in een nieuwe activiteit bestaat vergunning-technisch gezien uit twee stappen: het intrekken van de bestaande toestemming enerzijds en het verlenen van een toestemming voor het nieuwe project anderzijds.

Aan de verschillende combinaties van intrekken en verlenen zijn voor- en nadelen verbonden die in de werkgroep zijn besproken. Daarbij is de conclusie getrokken dat het maken van één besluit waarbij zowel de oude rechten worden ingetrokken als ook de nieuwe situatie wordt vergund de meeste zekerheden geeft.

- Door beide besluiten aan elkaar te koppelen wordt duidelijk dat het nieuwe project voortvloeit uit de passende maatregel en kan dit ook in de vergunning onderbouwd worden;
- Indien het verlenen van de natuurvergunning onverhoopt sneuvelt bij de rechtbank vervalt ook het intrekken van de vergunning, hetgeen de ondernemer de rechtszekerheid geeft dat dan in ieder geval de bestaande natuurvergunning in stand blijft;
- Dubbele kosten door het doorlopen van twee procedures worden voorkomen.
- Nb. In geval dat in de bestaande situatie sprake is van een milieutoestemming, is het van belang dat eerst de natuurvergunning wordt verleend, voordat de milieutoestemming wordt ingetrokken. Hierbij zijn vaak meerdere bevoegde gezagen betrokken (provincie en gemeente en/of omgevingsdienst). Er dient goede afstemming plaats te vinden om deelnemers de meeste zekerheid te bieden. Zie daarvoor het template en het dictum.

Uitgangspunt is dat vooraf bekend moet zijn wat het beoogde nieuwe project is. Indien eerst een intrekkingsbesluit genomen zou worden bestaat het risico dat bij het verlenen van een vergunning op een later moment de rechter niet langer het verband ziet tussen beide besluiten. In dat geval zou het nieuwe project vergund moeten worden via "reguliere" interne saldering, inclusief toets aan het additionaliteitsvereiste aan de hand van de staat van de Natura 2000-gebieden. In

die gevallen waar de gedeeltelijke intrekking al heeft plaatsgevonden is het essentieel alsnog de link tussen beide besluiten te leggen in de te verlenen vergunning voor het nieuwe project, maar enig risico is in dat geval niet uit te sluiten.

### **Natuurvergunning blijft casusspecifieke afweging door bevoegd gezag**

Het is aan de provincie om steeds een afweging te maken of de nieuwe activiteit op de locatie aanvaardbaar is, gelet op de natuurgevolgen. Het feit dat een nieuwe emissie niet meer stikstofemissie oplevert dan maximaal 15% van de eerder toegestane emissie is op zichzelf niet voldoende om over te kunnen gaan tot vergunningverlening. Recente uitspraken van de rechtbank Oost-Brabant wijzen daar ook op (uitspraken van 16 april 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:2324). Bij bedrijven die zeer dicht bij Natura 2000-gebied liggen, met een zeer hoge stikstofdepositie op delen van dat gebied, kan ook het volledig benutten van de 15% restemissie een forse impact hebben op de dichtstbijgelegen delen van het gebied.

Extreem voorbeeld ter illustratie: als een bedrijf dat vlak naast een Natura 2000-gebied ligt op de lokale hectare een depositie heeft van 4000 mol/ha/jr, dan resteert bij 85% alsnog 600 mol/ha/jr. Bij een KDW van dat gebied van 400 mol/ha/jr is dat onacceptabel.

Er zijn verschillende elementen die in de afweging meegenomen kunnen worden:

- Totale resterende emissie (aandeel in de deken);
- Totale resterende depositie (aandeel in de belasting van een gebied);
- Hoogste maximale depositie (aandeel in de lokale piek – aandeel in de overbelasting of 'opsouperen' van de ruimte tot de KDW);
- Effecten op de natuur, anders dan stikstofdepositie;
- Staat van de lokale natuur (natuurdoelanalyse);
- Resterend bufferend vermogen van de lokale natuur;
- Effecten van (voor)genomen natuurmaatregelen.

Voorbeeld van een afweging zou kunnen zijn (hoewel nog behoorlijk generiek):

De nieuwe beoogde activiteit heeft een maximale depositie van X mol/ha/jr op het meest nabijgelegen stikstofgevoelige habitat Y van Natura 2000-gebied Z. De KDW van het betreffende habitat betreft X mol/ha/jr. De staat van het gebied is [invullen] en er worden [invullen maatregelen] genomen. *De nieuwe activiteit zal in de beoogde situatie daarmee maximaal X% bijdragen aan de KDW. Er resteert op termijn daarmee nog (100-X)% van de KDW voor andere lokale activiteiten en de stikstofdeken/achtergronddepositie in een situatie waarbij de KDW niet wordt overschreden.* [eventueel betrekken van bedrijven in de omgeving]. Naar het oordeel van de provincie [naam provincie] staat de beoogde activiteit ook op lange termijn daarmee het behalen van de stikstofdoelen ter plaatse niet in de weg.

### *Tijdsbeperking*

Bij relatief grote deposities zou een tijdsinperking van de geldigheid van de vergunning kunnen worden opgenomen. Bijvoorbeeld: De lokale resterende depositie blijft 30% van de KDW. De vrijwillige directe daling is van groot belang voor het Natura 2000-gebied. Maar op lange termijn is niet uit te sluiten dat verdere daling van de lokale depositie noodzakelijk is. We beperken de looptijd van de vergunning daarom tot X-jaar, waarna een nieuwe afweging van de natuurgevolgen van het project gemaakt zal moeten worden.

Let op: het risico bestaat dat er niet meer intern gesaldeerd kan worden, de referentiesituatie is dan immers vervallen. Het bevoegd gezag zal dan ten aanzien van de natuurvergunning de activiteit moeten beoordelen als een nieuw project.

### *Alle natuurgevolgen in beeld*

Voor de afweging moeten alle natuurgevolgen van de nieuwe activiteit in beeld zijn gebracht, dus niet alleen de gevolgen wat betreft stikstof. Het is dus mogelijk dat zowel vanwege stikstof als vanwege andere natuurgevolgen dan stikstof, het bevoegd gezag besluit dat de nieuwe activiteit niet door kan gaan. Het is daarom van belang dat er op voorhand contact plaatsvindt tussen de deelnemer (en diens adviseur) en het bevoegd gezag.

### *Aanvulling Rpgb*

De Rpgb zelf is geen subsidieregeling maar een specifieke uitkering aan de provincies met genotificeerde voorwaarden. De provincies kunnen op basis hiervan een regeling maken met de voorwaarden die in de Rpgb zijn opgenomen. Het handelingsperspectief is van toepassing op de provinciale subsidieregelingen die gebruik maken van het genotificeerde en goedgekeurde voorwaardenkader, die in de Rpgb/specifieke uitkering is opgenomen. Voor de Rpgb is bij volledige intrekking toepassing van het handelingsperspectief mogelijk. Hoewel de Rpgb ook op andere doelen dan stikstof kan zijn gericht, geldt er wel een drempelwaarde voor stikstofemissiereductie (artikel 2 van de Rpgb-regeling). Ook moet minimaal altijd sprake zijn van een blijvende vermindering van stikstofemissie vanaf de desbetreffende veehouderijlocatie (artikel 4, eerste lid, onderdeel a). In tegenstelling tot de landelijke beëindigingsregelingen Lbv, Lbv-plus en Lbv kleinere sectoren stellen provincies op basis van onder meer deze voorwaarden zelf een provinciale regeling op. Dat zorgt ervoor dat er provinciale verschillen kunnen zijn waar bij toepassing rekening mee moet worden gehouden. Het kan bijvoorbeeld zijn dat een provincie niet maximaal 15% van de stikstofemissie waarvoor voorheen toestemming was verleend in de provinciale regeling toelaat, maar een (veel) lager percentage. Om een natuurvergunning te kunnen verlenen voor een nieuwe activiteit, moet worden voldaan aan de provinciale eisen. Voor het overige gelden er dezelfde voorwaarden en risico's die voor de Lbv, Lbv-plus en de Lbv kleinere sectoren geschetst zijn.

Er is een verschil tussen een intrekking van een oude natuurvergunning met een verlening van een nieuwe natuurvergunning voor een nieuwe activiteit, en alleen

een intrekking van een natuurvergunning. Hieronder is dit overzichtelijk weergegeven.

|      | Voorschrift in het besluit                             | Additionaliteit onderbouwing voor nieuwe activiteit   |
|------|--|---|
| 85%  | Dat deze intrekking plaatsvindt overeenkomstig de Rpgb | Aansluiten bij handreiking, dus additionaliteit onderbouwen door te stellen dat de provinciale regeling op basis van de RPGB een passende maatregel is. |
| 100% | Dat deze intrekking plaatsvindt overeenkomstig de Rpgb | Nvt.  |

De tekst wordt dan (zie hieronder ook in de lopende tekst):

*De provinciale regeling op basis van de Rpgb wordt, voor zover deze leidt tot stikstofreductie, in zijn geheel aangemerkt als een passende maatregel. Het op grote schaal beëindigen van de veehouderijactiviteiten en het toestaan van een beperkte nieuwe activiteit leidt tot een aanzienlijke stikstofreductie die, voor zover nodig, wordt ingezet voor natuur ter voldoening aan artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Het toestaan van de beperkte activiteit met een emissie van maximaal 15% of eventueel een lager percentage in het geval van een provinciale regeling] van de emissie waarvoor voorheen toestemming was verleend is noodzakelijk om bedrijven te bewegen om mee te werken aan een veel aanzienlijker stikstofreductie en daarmee onderdeel van de passende maatregel. Het niet-toestaan van een beperkte nieuwe activiteit op de betrokken locatie, is derhalve geen maatregel die ingezet kan worden als instandhoudings- of passende maatregel, want het toestaan van de beperkte activiteit is zelf al (onderdeel van) een passende maatregel.*

## **VORM EN ONDERBOUWING VAN EEN BESLUIT**

Onderstaande motivering en dictum kunnen door de bevoegde gezagen gebruikt worden in hun besluitvorming. De teksten volgen uit het bovengenoemd handelingsperspectief, gebaseerd op intern salderen. Uiteraard kunnen dictum en motivering door bevoegde gezagen worden aangevuld en gewijzigd naar eigen inzicht, passend bij de eigen bevoegdheid.

### **Dit template/format gaat uit van één besluit waarmee zowel het nieuwe project als de stopzetting van de oude activiteit wordt geregeld.**

#### **Motivering**

Het voorgenomen besluit voorziet in het toestaan van een nieuwe activiteit op locatie X die stikstofdepositie veroorzaakt op stikstofgevoelige habitat(s) binnen Natura 2000-gebied(en) 'X'. Het nieuwe project wordt aangevraagd in directe samenhang met beëindiging van de bestaande veehouderijactiviteiten op dezelfde locatie (X) in het kader van de [regeling invullen]. Het doel van de regelingen is om daarmee de stikstofemissie door vrijwillige beëindiging van veehouderijlocaties te verlagen en daarmee de stikstofdepositie vanuit de veehouderij op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden te verlagen, zodat die gebieden kunnen worden behouden en zich kunnen herstellen. Op grond van deze regelingen dient de productie en productiecapaciteit op een veehouderijlocatie definitief en onherroepelijk beëindigd te worden en mag op de locatie een nieuwe activiteit worden verricht als deze maximaal 15% [of eventueel een lager percentage in het geval van een provinciale regeling] van de oorspronkelijk met het project vergunde stikstofruimte oplevert. Om de stikstofemissie van het aangevraagde nieuwe project te mitigeren wordt de emissie van het reeds toegestane project als referentiesituatie gehanteerd. Daarmee is sprake van een situatie die wordt aangemerkt als intern salderen. Hieronder wordt onderbouwd op welke wijze daarbij wordt voldaan aan de wetgeving en jurisprudentie inzake intern salderen en (indien van toepassing) aan de vereisten die volgen uit provinciale beleidsregels.

#### *Stikstofdepositie aangevraagd project*

De aangevraagde activiteit leidt tot stikstofdepositie op Natura 2000-gebied(en) 'X'. Tabel X geeft een overzicht van de habitattypen waarop het project depositie veroorzaakt en de omvang van de depositie.

#### **Tabel X. Resultaten AERIUS-berekening aangevraagde situatie**

Voor X van de Z habitattypen blijkt uit de natuurdoelanalyses dat eindoordeel 'nee, tenzij' wordt gegeven. Dit houdt in dat het vastgestelde pakket aan maatregelen niet volstaat om verslechtering tegen te gaan en realisatie van instandhoudingsdoelstellingen mogelijk te maken. De natuurdoelanalyse maakt in

dat geval duidelijk wat de knelpunten zijn. In **Y** van de **Z** habitattypen is stikstofbelasting een knelpunt. In de natuurdoelanalyses is geconcludeerd dat aanvullende stikstofreducerende maatregelen noodzakelijk zijn voor het behalen van de relevante instandhoudingsdoelstellingen. Zodoende is het noodzakelijk dat aanvullende maatregelen worden getroffen om tot het doelbereik te komen.

Verderop in dit besluit lichten wij verder toe waarom wij van mening zijn dat de mitigerende maatregel, die een in emissie en depositie minimale toekomstige activiteit mogelijk maakt, niet noodzakelijk is om ingezet te worden als aanvullende maatregel voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen. Wij geven namelijk met de [regeling invullen], waar dit besluit mee samenhangt, en andere passende maatregelen, waaronder [invullen], invulling aan HR 6.2.

#### *Referentiesituatie van het project*

Om bovenstaande depositie van de aangevraagde activiteit te mitigeren gaat de aanvraag uit van intern salderen met de toegestane activiteit op de locatie. [invullen per situatie] *Wat er op grond van een natuurvergunning aanwezig is of had mogen zijn, is de referentiesituatie. In het geval dat de bestaande toestemming een milieutoestemming betreft mag alleen worden uitgegaan van de gevolgen van activiteiten die zijn vergund én feitelijk aanwezig zijn. Structureel onbenutte ruimte in een milieutoestemming maakt geen deel uit van de referentiesituatie.*

#### *Mitigerende maatregel (intern salderen)*

Op grond van de [regeling invullen] geldt voor deelnemers de voorwaarde dat na beëindiging van de veehouderijactiviteiten de toestemming niet meer mag bedragen dan de werkelijke stikstofemissie van het nieuwe project, met een maximum van 15% [of eventueel een lager percentage in het geval van een provinciale regeling] van de eerder toegestane stikstofemissie. Om de nieuw aangevraagde activiteit voldoende te mitigeren dient onderstaand deel van de bestaande toestemming als referentie te worden gehanteerd voor de nieuw aangevraagde activiteit.

#### **Tabel Z. Overzicht benodigde restruimte/referentiesituatie**

Wanneer de emissies van NH<sub>3</sub> en NO<sub>x</sub> van de bestaande toestemming worden vergeleken met de benodigde ruimte, geldt dat **X**% van de bestaande toestemming nodig is om het nieuwe project te mitigeren. Aangezien dit gelijk of minder is dan 15% én een representatieve emissie is behorend bij de nieuw aangevraagde activiteit voldoet de aanvrager daarmee aan de voorwaarden van de [regeling invullen]. Met deze mitigerende maatregel zijn significant negatieve effecten op Natura 2000-gebieden als gevolg van het beoogde project uitgesloten.

#### *Het additionaliteitsvereiste*

Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) volgt dat getoetst moet worden aan het additionaliteitsvereiste bij het inzetten van mitigerende maatregelen. Uit de PAS-uitspraak van 29 mei 2019<sup>5</sup> volgt dat een maatregel die als instandhoudings- of passende maatregel ingezet zou kunnen worden, alleen als mitigerende maatregel bij vergunningverlening ingezet mag worden als het behoud van natuurwaarden is geborgd. Hierbij moet worden gelet op de instandhoudingsdoelstellingen en de huidige staat van instandhouding, op basis van bijvoorbeeld natuurdoelanalyses. Of, in het geval dat er een verbeter- of hersteldoelstelling geldt, dat doel ook op andere wijze kan worden gerealiseerd.

Hieronder lichten wij toe waarom wij redenen zien om een mitigerende maatregel te mogen betrekken bij de beoordeling dat het beoogde nieuwe project geen significante effecten heeft op Natura 2000-gebieden.

### **Intern salderen als mitigerende maatregel**

Gelet op de urgentie om de stikstofdepositie op Natura 2000-gebied(en) 'X' blijvend te verminderen zou de voorliggende mitigerende maatregel in beginsel als een passende of instandhoudingsmaatregel kunnen worden gezien. Echter, de aanvraag dient te worden beschouwd in de context van beëindiging van de veehouderij op de locatie van de aanvrager, waarmee in totaal X% van de toegestane emissie op de locatie wordt ingetrokken. Weliswaar zou het inzetten van het percentage aan overgebleven stikstofruimte op onderhavige projectlocatie ten goede kunnen komen aan de natuur, maar volgens ons is het geen passende maatregel. Er dient een afweging te worden gemaakt tussen enerzijds het scenario van deelname aan de [regeling invullen] inclusief het beoogde toekomstige project binnen de X% stikstofruimte en anderzijds het scenario van geen deelname en voortzetting van de volledige bedrijvigheid op onderhavige projectlocatie. Dit overwegende zijn wij van mening dat de mitigerende maatregel die ingezet wordt voor het aangevraagde project in geen verhouding staat tot de passende maatregel die hier uit voortvloeit, zijnde de vrijwillige deelname aan en het vrijwillige karakter van [regeling invullen]. De totale stikstofdepositiereductie als gevolg van beëindiging van de veehouderijactiviteiten en de ontwikkeling van <<korte projectomschrijving beoogd project>> op locatie <<locatie desbetreffend project>> betreft immers A% op de omliggende Natura 2000-gebied(en) 'X'. Daarnaast draagt deze ontwikkeling ook bij aan reductie van de landelijke stikstofdeken.

Samenvattend heeft het beëindigen van de veehouderijactiviteiten en het toestaan van de nieuwe activiteit een groot effect op het terugdringen van de stikstofbelasting. Door deze stikstofreductie is de [regeling invullen] aan te merken als een passende en instandhoudingsmaatregel. De samenhang tussen de beëindiging van de veehouderij en het voornemen tot het nieuw aangevraagde

---

<sup>5</sup> <https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/@115602/201600614-3-r2/>, zie r.o. 13.5 t/m 13.7.

project maakt daarom dat wij de mitigerende maatregel in deze specifieke situatie niet als passende of instandhoudingsmaatregel beoordelen in het kader HR 6.2.

### **Belang van nieuwe activiteit in het kader van een vrijwillige regeling**

De beëindigingsregelingen zijn subsidieregelingen voor veehouders die willen stoppen met hun bedrijf of met een locatie van hun bedrijf. Essentieel is dat sprake is van een regeling met een vrijwillig karakter, waarbij de definitieve en onherroepelijke beëindiging van een veehouderijbedrijf of locatie van een veehouderijbedrijf wordt gesubsidieerd. Ondernemers komen in aanmerking voor één van de regelingen indien zij voldoen aan vastgestelde drempelwaarden voor depositie op een stikstofgevoelig Natura 2000-gebied. De initiatiefnemer van deze aanvraag neemt vrijwillig deel aan de regeling.

Deze subsidieregeling maakt het financieel mogelijk voor de aanvrager om het bedrijf op verantwoorde wijze te beëindigen, maar vormt geen dekkende inkomstenbron voor de toekomst. Daarbij is het idee altijd geweest dat er een beperkte hoeveelheid stikstofruimte moet overblijven voor deelnemers om op de betreffende locatie een andere activiteit te verrichten. De aard van de regeling is immers dat de deelnemers op dezelfde locatie blijven zitten en het eigendom over de grond behouden. Dat werkt alleen maar als je de deelnemers ook in staat stelt op die locatie een andere activiteit te ontplooiën. Het volledig wegnemen van de stikstofruimte voldoet niet aan de doelstelling van die regeling en heeft bovendien sociaaleconomisch ongewenste effecten. Het is dus van belang dat de initiatiefnemers een toekomstperspectief geboden krijgen, waarbij zij met een andere activiteit inkomsten kunnen genereren. Om tegelijkertijd wel een aanmerkelijke stikstofreductie zeker te stellen is bepaald dat een deelnemer een andere activiteit op de locatie mag verrichten mits het bevoegd gezag de stikstofemissie van die andere activiteit vastlegt en mits die emissie maximaal 15% *[of eventueel een lager percentage in het geval van een provinciale regeling]* van de eerder vergunde stikstofemissie oplevert. Op deze manier vindt minimaal 85% vermindering van de stikstofemissie vanaf de deelnemende locatie plaats, wat ten goede komt aan de natuur en de instandhouding van stikstofgevoelige habitattypen bevordert. Dit betekent dus dat deelnemers aan de regeling niet meer stikstofruimte behouden dan benodigd is voor de toekomstige activiteiten, met een maximum van 15% *[of eventueel een lager percentage in het geval van een provinciale regeling]*. In dit geval is slechts X% van de toegestane emissie benodigd voor het nieuw beoogde project. Daarnaast wordt de vergunninghouder vanwege de regeling ook verplicht om de natuurvergunning in te laten trekken wanneer niet langer gebruik wordt gemaakt van de uit deze vergunning voortvloeiende stikstofruimte. Dit voorschrift volgt uit de bedoelde regeling. Door een dergelijke intrekking wordt bewerkstelligd dat de stikstofruimte niet meer voor externe saldering beschikbaar is.

Als het voorliggende nieuwe project niet zou worden toegestaan zou dit gemakkelijk er toe kunnen leiden dat voor de aanvrager onvoldoende

toekomstperspectief over blijft om deelname aan de subsidieregeling voort te kunnen zetten. Er bestaat daarmee een reëel risico dat de beëindiging van deze veehouderijlocatie geen doorgang zou vinden en de emissiereductie van X% niet gerealiseerd zou worden. De regeling zou in zoverre dan niet het beoogde effect van een passende en instandhoudingsmaatregel hebben.

*[aanvulling RPGB]*

*De provinciale regeling op basis van de Rpgb wordt in zijn geheel aangemerkt als een passende maatregel. Het op grote schaal beëindigen van de veehouderijactiviteiten en het toestaan van een beperkte nieuwe activiteit leidt tot een aanzienlijke stikstofreductie die, voor zover nodig, wordt ingezet voor de natuur ter voldoening aan artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Het toestaan van de beperkte activiteit met een emissie van ten hoogste 15% [of een lager maximumpercentage uit een provinciale regeling] van de oorspronkelijk toegestane emissie is noodzakelijk om bedrijven te bewegen om mee te werken aan een veel aanzienlijker stikstofreductie en daarmee onderdeel van de passende maatregel. Het niet-toestaan van een beperkte nieuwe activiteit op de betrokken locatie, is derhalve geen maatregel die ingezet kan worden als instandhoudings- of passende maatregel, want het toestaan van de beperkte activiteit is zelf al (onderdeel van) een passende maatregel.*

*Conclusie*

Op basis van bovenstaande uiteenzetting kan worden geconcludeerd dat:

- de aanvraag samenhangt met het treffen van een instandhoudings- of passende maatregel als bedoeld in artikel 6, eerste en tweede lid Habitatrichtlijn, in de vorm van permanente beëindiging van de veehouderij op locatie X;
- er is sprake van een situatie waarbij op basis van vrijwilligheid tot bedrijfsbeëindiging wordt overgegaan, mits een toekomstige activiteit mogelijk is. Het niet-toestaan van het nieuwe project kan ertoe leiden dat de bestaande stikstofemissie en -depositie die worden veroorzaakt door de veehouderij in stand blijven, omdat de aanvrager afziet van deelname aan de subsidieregeling en niet overgaat tot beëindiging;
- er met onderhavig besluit een dusdanige stikstofreductie wordt bewerkstelligd, dat het nieuwe beoogde project met een zeer beperkte depositie kan worden gezien als additioneel.

**Dictum**

Er zijn verschillende varianten van een dictum mogelijk. De keuze voor het dictum ligt bij het bevoegd gezag.

Veel deelnemers aan de regelingen met een natuurvergunning voor de veehouderij zullen vanwege de oude rechtspraak (het vergunningvrij-zijn van intern salderen) nog een verzoek hebben ingediend tot gedeeltelijke intrekking van hun

natuurvergunning.

a. Als zij dat verzoek vervangen door een aanvraag voor een natuurvergunning voor de nieuwe activiteit ter vervanging van de oude vergunning, dan kan de provincie volstaan met één besluit: de nieuwe natuurvergunning vervangt de oude.

b. Als zij dat verzoek *niet* alsnog vervangen, door een aanvraag voor een natuurvergunning voor de nieuwe activiteit ter vervanging van de oude vergunning, dan moet de provincie twee besluiten nemen: een vergunning voor de nieuwe activiteit en het intrekken van de vergunning voor de veehouderij. Daarbij zijn er drie keuzes in volgorde en bepaling in het besluit:

b1. Eerst 85% van de veehouderijactiviteit intrekken, daarna de nieuwe activiteit vergunnen (waarbij je dus mitigeert op basis van de resterende 15%) [*in het geval van de RPGB zijn andere percentages mogelijk*];

b2. Eerst de veehouderijactiviteiten intrekken tot datgene wat nog minimaal nodig is om mee te mitigeren (vaak veel meer dan 85%), daarna de nieuwe activiteit vergunnen (waarbij je dus mitigeert op basis van het restant na intrekken);

b3. Eerst de nieuwe activiteit vergunnen (waarbij je dus mitigeert met de bestaande vergunning, maar slechts een klein deel daarvan nodig hebt), daarna de volledige oude vergunning intrekken (want de mitigatie heeft al plaatsgevonden).

**De onderdelen staan hieronder opgesomd, de volgorde en keuze hoe dit precies vorm krijgt is aan het bevoegd gezag.**

Dictumonderdeel verlening:

- aan <<naam aanvrager>> de vereiste omgevingsvergunning voor de Natura 2000- activiteit (hierna: natuurvergunning), op grond van de Omgevingswet (artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder e) te verlenen. De beschikking wordt verleend voor <<omschrijving nieuw project>>, zoals weergegeven in bijlage X. Het project is gelegen aan de <<locatie>>, in de gemeente <<gemeente>>, gelegen in of nabij de/het Natura 2000-gebied(en) <<naam Natura 2000-gebied(en)>>, zoals opgenomen in bijlage X;

Dictumonderdeel (gedeeltelijke) intrekking:

- de natuurvergunning, verleend op grond van de [Natuurbeschermingswet 1998/Wet natuurbescherming], van <<datum>> met kenmerk <xxxxxx>, voor de veehouderij gelegen aan de <<locatie>>, in de gemeente <<gemeente>>, [B1/B2/B3geheel/gedeeltelijk] in te trekken met het oog op de onomkeerbare sluiting van de veehouderij als bedoeld in <<artikelnummer>> van de <<naam regeling>> voor wat betreft het houden van:
- <<aantal>> <<diersoort>> (<<Or-code>>) in stal <<stalnummer>>;
- <<aantal>> <<diersoort>> (<<Or-code>>) in stal <<stalnummer>>;

- *Enz...;*  
De ammoniakemissie die hiermee gepaard gaat bedraagt <<aantal kg>> kg NH<sub>3</sub> per jaar;

Overige op te nemen dictumonderdelen:

- de besluiten I en II zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Vernietiging van het ene besluit in een beroepsprocedure leidt ook tot vernietiging van het andere besluit.<sup>6</sup>
- dat de beschrijving van het project, in de aanvraag en de bijlagen bij deze beschikking, voor zover deze betrekking heeft op de activiteit en emissiepunten, onderdeel uitmaakt van deze beschikking;
- dat onderdeel [...] van deze beschikking betrekking heeft op een emissie van <<xx>> kg NH<sub>3</sub> per jaar en <<xx>> kg NO<sub>x</sub> per jaar, resulterend in een stikstofdepositie op de Natura 2000-gebieden, zoals weergegeven in bijlage X bij deze beschikking;
- dat vergunninghouder een verzoek tot intrekking van deze natuurvergunning moet doen wanneer niet langer gebruik wordt gemaakt van de uit deze vergunning voortvloeiende stikstofruimte.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Of deze onlosmakelijke verbondenheid daadwerkelijk stand houdt bij de rechter is niet gegarandeerd. Hij dient echter ter verbetering van de rechtszekerheid van de ondernemer.

<sup>7</sup> Dit deel van het dictum dient om het verbod op extern salderen met deze stikstofruimte uit de Lbv(+) te waarborgen.