

Beleidsbrief Prioritering uitgifte stikstofruimte

Met deze Beleidsbrief maakt de provincie haar aanpak kenbaar bij de uitgifte van de stikstofruimte in bezit bij de provincie.

Inleiding

Sinds het vallen van de PAS in 2019 vindt vergunningverlening voor nieuwe projecten en ontwikkelingen bijna uitsluitend plaats op basis van extern salderen. De hiervoor benodigde stikstofruimte is echter schaars. Het lukt niet alle initiatiefnemers om zelf stikstofruimte te bemachtigen. De provincie ziet de claim op de stikstofruimte toenemen. Bovendien wachten PAS-melders en andere knelgevallen in Fryslân al geruime tijd op stikstofruimte zodat zij alsnog een vergunning kunnen krijgen. De provincie moet hierin prioriteiten stellen en hecht grote waarde aan het uit de onzekerheid helpen van PAS-melders en andere knelgevallen.

Op 8 november 2023 is in Provinciale Staten de motie 'voorrang PAS-melders' (motie 4.015) aangenomen. Deze motie verzoekt het college onder andere '*Alle stikstofruimte (afkomstig uit landbouw) die in handen is of komt van de provincie met voorrang in te zetten voor het legaliseren van PAS-melders en andere knelgevallen*'. Dit geeft al een belangrijke prioritering maar dient wel uitgewerkt te worden in prioriteringsbeleid. In onderstaande beleidsbrief worden de verschillende keuzes die hierin gemaakt kunnen worden en de eventuele gevolgen daarvan geschetst.

Recent heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (RvS) een uitspraak gedaan waardoor ook bij extern salderen tussen particulieren het additionaliteitsvereiste moet worden meegewogen. Dat betekent dat er in alle gevallen gekeken moet worden of er niet eerst ruimte naar natuurherstel moet gaan voor er vergunning verleend kan worden voor een activiteit of een PAS-melder.

Samenvatting

Op dit moment, met de huidige kennis en jurisprudentie kiest de provincie Fryslân ervoor om:

- Indien juridisch mogelijk; provinciale stikstofruimte in te zetten om PAS-melders een vergunning te kunnen geven (extern salderen);
- Indien dit niet direct mogelijk is en provinciale projecten (tijdelijk) met intern salderen stikstofruimte nodig hebben om uitgevoerd te kunnen worden deze projecten uit te voeren;
- Verpachtingen van gronden te continueren en niet versneld het agrarisch gebruik van deze gronden te halen tot het moment dat deze gronden nodig zijn voor het doel waarvoor ze zijn aangekocht of als ruilgrond;
- Na projectuitvoer of inzet van gronden de (resterende) stikstofruimte op te nemen in de Doelenbank PAS-legalisatie.

Hieronder wordt nader ingegaan op de achtergronden van deze keuzes.

Koppeling tussen natuurherstel en vergunningverlening

Sinds de uitspraak van de RvS over het PAS in mei 2019 is het steeds moeilijker geworden om vergunningen te verlenen aan nieuwe activiteiten, uitbreidingen van bestaande activiteiten maar ook voor de legalisatie van PAS-melders. De laatste inzichten over de staat van stikstofgevoelige natuurgebieden (NDA's) maar ook de huidige hoogte van de achtergronddeposities en de

stikstofgevoeligheid van habitats (KDW) hebben de klem alleen maar groter gemaakt. Feitelijk is er geen stikstofruimte te verdelen tot helder is hoe natuurherstel gaat plaatsvinden. Pas dan weten we welke ruimte additioneel is aan natuurherstel en kan die additionele ruimte gebruikt worden voor vergunningverlening aan andere activiteiten. Er wordt al reductiebeleid gevoerd onder andere in de vorm van opkoopregelingen, onze eigen laaghangendfruitregeling en andere maatregelen. Deze regelingen leveren gezamenlijk nog niet de benodigde borging van het natuurherstel. Daarnaast zullen er ook maatregelen aan het watersysteem of extra beheer plaats moeten vinden voor natuurherstel een feit is. Het niet volledig duidelijk hebben van de maatregelen die leiden tot natuurherstel staat daardoor de vergunningverlening ernstig in de weg op dit moment. Het borgen van het halen van die NPLG-doelen op het gebied van natuur is dus van groot belang voor de vergunningverlening. Het NPLG gaat uit van een reductiedoelstelling die als basis de emissies van 2019 kent. De PAS-melders en interimers maken onderdeel uit van deze emissies, ondanks het feit dat deze bedrijven nog niet over een vergunning beschikken. Voor een project of een PAS-melder betekent dit dat helder moet zijn hoe natuurherstel geborgd is binnen een straal van 25km van het project of de PAS-melders voor er een vergunning met extern salderen verleend kan worden. 25 km is de maximale rekenafstand waarmee een project of activiteit berekend wordt in Aerius. Deze borging van natuurherstel zal niet op iedere plek in Fryslân op hetzelfde tijdstip gerealiseerd zijn. Op de Waddeneilanden zal dit naar verwachting als eerste gerealiseerd kunnen worden, daar bevinden zich echter geen PAS-melders. In Zuidoost-Fryslân is de weg naar deze borging het meest complex. Alleen als het project of de PAS-melders geen extra depositie veroorzaakt op (bijna) overbelaste habitat of als aangetoond kan worden dat de extra belasting geen significant negatieve effecten (verslechtering) veroorzaakt, kan vergunning verleend worden.

Alle afgegeven vergunningen liggen onder een juridische vergrootglas. Zeker bij de PAS-melders willen we met zekerheid een vergunning af kunnen geven als daar mogelijkheden toe zijn. Door LNV, IPO en provincies wordt wel gezocht naar een oplossing voor het additionaliteitsvraagstuk. Dit additionaliteits-probleem kan, als daar geen oplossing voor wordt gevonden ervoor zorgen dat er, zelfs bij voldoende saldo in stikstofbanken, nog steeds geen houdbare vergunningen aan PAS-melders kunnen worden afgegeven. De minister van Natuur & Stikstof houdt er in toenemende mate rekening mee dat een deel van de PAS-melders gelegaliseerd zal moeten worden zonder stikstofsaldo toe te kennen.

Er is nog onvoldoende beeld van mogelijke oplossingen voor PAS-melders en wat de wensen van deze bedrijven zijn. Ruim 200 PAS-melders hebben zich in Fryslân wel aangemeld voor legalisatie maar uit enkele gesprekken weten we dat sommigen ook andere oplossingen zien dan het verlenen van een vergunning met extern salderen. Van enkelen weten we dat (gedeeltelijke) opkoop wenselijk is. Weer anderen geven aan wel te willen extensiveren en naar verwachting kan een behoorlijke groep middels innovaties (mits goed werkend en juridisch houdbaar) wat uitstoot betreft terugvallen op de situatie van voor de PAS, hun zogeheten referentiesituatie. Mogelijk zijn er dus andere oplossingen denkbaar dan enkel stikstofrechten toekennen (extern salderen) uit bronmaatregelen of provinciale eigendommen.

Welke stikstofruimte hebben we in bezit

Stikstofruimte kan op meerdere manieren in het bezit van de provincie komen. Bij de aankoop van een actief agrarisch bedrijf zitten de rechten op de gebouwen. Het gaat dan om de vergunde rechten voor de emissies uit stallen en de mestplaats en evt. vervoersbewegingen. Veldemissies (beweiden en bemesten) zitten niet in de vergunning. Toch zijn deze vaak ook in te zetten mits deze emissies blijvend gestaakt worden.

In de afgelopen jaren heeft de provincie bedrijven en gronden aangekocht in gebiedsprocessen, ten behoeve van projecten of als strategische grondvoorraad. Soms zijn daarbij ook de stikstofrechten aangekocht in de vorm van een vergunning. Zolang een bedrijf in werking is of in elk geval niet (deels) gesloopt is rusten daar de stikstofrechten nog op. Bij een hergebruik van deze rechten dient de vergunning ingetrokken te worden, in verwijzing naar een eventuele saldonemer. Daarmee zijn de rechten dan permanent weg van dat bedrijf. Ook op gronden die zijn aangekocht en die altijd bemest zijn geweest rust stikstofruimte in de vorm van (niet vergunde) bemestingsemisies. Ook in het geval van het inzetten van deze stikstofruimte gaat deze blijvend van de gronden af, deze kunnen dan niet opnieuw in bemesting genomen worden. Dit beperkt het agrarisch gebruik van deze gronden.

Stikstof sparen voor de toekomst

Op 11 oktober 2022 heeft het college besloten een doelgebonden depositiebank (stikstofbank) in te stellen voor de legalisatie van PAS-melders. Op dit moment zit er nagenoeg geen ruimte in de bank. Ook het Rijk heeft een eigen stikstofbank in de vorm van het Stikstof Registratie Systeem (SSRS). In deze landelijke bank zit enige ruimte, maar in Fryslân is deze ruimte heel nihil. De verdere vulling van het SSRS wordt bemoeilijkt door het additionaliteitsvereiste. Het Rijk toetst voor vulling van de bank al op dit vereiste en vangt stikstofruimte die niet kan voldoen aan de additionaliteit tijdelijk op in het Stikstof Parkeer Instrument (SPIN). De uitgifte van de ruimte uit de stikstofbanken is op dit moment niet mogelijk vanwege de additionaliteit. Ruimte kan alleen toegekend worden aan een PAS-melder die in aanmerking komt voor legalisatie conform het legalisatieprogramma zoals opgenomen in de Wet stikstofreductie en natuurverbetering. Niet alle bedrijven die zich voor legalisatie hebben aangemeld voldoen aan de vereisten van dat legalisatieprogramma. De volgorde van toekenning van ruimte vindt primair plaats conform de afspraken die hierover worden gemaakt in het legalisatieprogramma van het Rijk.

Stikstofruimte wordt om verschillende redenen aangekocht door de provincie. Agrarische bedrijven worden aangekocht voor een gebiedsproces, voor projecten (wegen, KRW, NNN etc) of voor een strategische grondreserve en zijn dan in handen van de provincie. Vaak worden percelen tussentijds verpacht aan boeren. Bedrijven blijven soms in werking tot de gronden daadwerkelijk nodig zijn voor projecten of als ruillocatie worden ingezet. Bij een strikte uitleg van de motie 4.015 zou al deze ruimte ter beschikking van de PAS-melders dienen te komen. Vaak is het echter zo dat er voor het gebiedsproces en het beheer van het gebied agrarisch gebruik wenselijk blijft. In de Hegewarren is dit bijvoorbeeld aan de orde. De planning was om de ruimte van de aangekochte boerderijen op het bedrijf te houden voor als deze (tijdelijk) nodig is in het gebied, de overige ruimte zou opgenomen worden in de doelenbank PAS-legalisatie. Een van de boerderijen wil omvormen naar lisdodde-teelt. Deze omvorming is niet meer mogelijk als de stikstofrechten daar weggehaald worden, ook ander agrarisch gebruik op die gronden is dan niet meer mogelijk. Ook voor werkzaamheden aan wegen, afronding NNN (Natuurnetwerk Nederland) of andere projecten worden landbouwbedrijven of gronden opgekocht. Soms is tijdelijk een deel van de stikstofruimte nodig voor de realisatiefase van het project. Als voorbeeld; de bemestingsemisies van aangekochte gronden worden tijdelijk ingezet om de werkzaamheden ten behoeve van een wegaanpassing mogelijk te maken. In het prioriteringsbeleid dienen hierin keuzes gemaakt te worden of dergelijke projecten wel of niet doorgang kunnen blijven vinden.

Vergunningen voor PAS-melders

Volgens artikel 1.13a van de Wet stikstofreductie en natuurverbetering zijn de minister en Gedeputeerde Staten van de provincies samen wettelijk verplicht PAS-melders te legaliseren. Het legalisatieprogramma PAS-melders verloopt echter moeizaam en heeft tot op heden nog niet

gezorgd voor voldoende stikstofruimte in Fryslân om PAS-melders te legaliseren. Ook in andere provincies zijn slechts enkele PAS-melders middels extern salderen vergund. Dit vond plaats voor de RvS uitspraak over additionaliteit bij extern salderen. Op dit moment kan er geen vergunning verleend worden met ruimte uit een stikstofbank, zelfs niet als daar voldoende ruimte in zit. Er zijn nog geen PAS-melders middels een vergunning gelegaliseerd in Fryslân. Volgens de planning van het legalisatieprogramma komt de bulk van de stikstofruimte in Fryslân beschikbaar via de laatste tranche aan bronmaatregelen. Uiterlijk in februari 2025 moeten alle bronmaatregelen vaststaan die voor legalisatie van PAS-melders gaat zorgen. Dit betekent dat de opbrengsten – lees stikstofruimte – mogelijk pas nog later beschikbaar komen en als gevolg daarvan zullen we wellicht pas eind 2025 PAS-melders kunnen legaliseren. Ook dan geldt dat dit pas kan als er een antwoord is op het additionaliteitsvraagstuk.

Vragen die op korte termijn spelen bij de prioritering in de uitgifte van stikstofruimte en de legalisering van PAS-melders zijn:

- Is op korte termijn te verwachten dat het vergunnen van PAS-melders met extern salderen weer mogelijk wordt? Hebben we dan een antwoord op het additionaliteitsvraagstuk?
- Is het prioriteringsvraagstuk afhankelijk van het vinden van een antwoord op het additionaliteitsvraagstuk?
- Willen we ruimte reserveren in de stikstofbanken, ook als de ruimte voorlopig niet in te zetten is voor PAS-melders?
- Zetten we daarvoor projecten stil of brengen we hierin een prioritering aan?
- Halen we de bemesting van pachtgronden af om deze ruimte op te nemen in de doelenbank, ook al zijn deze gronden dan blijven onbruikbaar voor agrarisch gebruik?

De hierboven weergegeven vragen geven al aan dat er grote spanning zit op de vraagstukken rondom prioriteringsbeleid. Hoe behouden we flexibiliteit om te doen wat we nodig achten en hoe zorgen we dat negatieve bijeffecten zoveel mogelijk uitblijven.

Het vinden van een oplossing voor het additionaliteitsvraagstuk of tenminste een uitzonderingspositie voor de PAS-melders is van groot belang. Dit vraagstuk staat het verlenen van vergunningen aan PAS-melders en andere knelgevallen nu ernstig in de weg. Het nemen van onomkeerbare besluiten tot het opvangen van stikstofruimte zonder duidelijk perspectief op het kunnen gebruiken van die ruimte voor PAS-melders en andere knelgevallen achten wij niet zinvol. Hier speelt in mee dat als stikstof eenmaal in onze doelenbank is opgenomen, deze niet meer ingezet kan worden voor andere doelen. Zolang stikstofruimte op de bedrijfsgebouwen (in de vorm van een vergunning) of op de gronden kan blijven houden we de grootste flexibiliteit bij het inzetten van die stikstofruimte voor andere doelen. Als de noodzakelijke oplossing voor het additionaliteitsvraagstuk gevonden wordt kan deze ruimte alsnog met voorrang ingezet worden voor PAS-melders en andere knelgevallen.

[Projecten die tijdelijk en met intern salderen doorgang kunnen vinden](#) laten wij ook doorgang vinden, zeker zolang er geen PAS-melder mee te vergunnen is. Na de uitvoering van deze projecten kan de stikstofruimte alsnog opgenomen worden in de doelenbank. Deze projecten stilleggen om versneld de ruimte op te nemen in de doelenbank achten wij nu niet zinvol, zeker zolang extern salderen niet mogelijk is. Bovendien zullen deze projecten waarschijnlijk gedurende langere tijd onmogelijk worden gemaakt als de stikstofruimte al voor de uitvoering van de gronden gehaald wordt. Deze projecten uitvoeren maakt het echter wel mogelijk om na die uitvoering de

stikstofruimte op te nemen in de doelenbank. Het gaat hier op dit moment om alle projecten die met intern salderen doorgang kunnen vinden. Door het nu niet kunnen vergunnen met extern salderen achten wij het nu niet zinvol hier een prioritering in aan te brengen. Als hier verandering in komt en er wel vergunningverlening aan PAS-melders mogelijk is kunnen wij dit beleid heroverwegen.

Provinciale projecten die permanent met intern salderen doorgang kunnen vinden zullen wij alleen doorgang laten vinden als de stikstofruimte niet direct in te zetten is voor PAS-melders en andere knelgevallen. Deze projecten hebben vaak tijdelijk ruimte nodig voor de aanlegfase van 1 a 2 jaar. Sommige projecten hebben daarna ook nog ruimte nodig in de gebruiksfase, maar de meeste projecten hebben dat niet. Als er na de projectrealisatie stikstofruimte over blijft dient deze opgenomen te worden in de doelenbank. Ook bij deze projecten geldt dat het nu stilleggen ervan terwijl het mogelijk nog lang gaat duren voor er een oplossing gevonden wordt voor het additionaliteitsvraagstuk als niet zinvol wordt gezien. De projecten doorgang laten vinden borgt in elk geval dat de resterende stikstofruimte in de doelenbak wordt opgenomen. Zo tonen we ons ook een betrouwbare partner in de projecten die vaak al een lange aanloop gekend hebben.

Provinciale projecten die permanent of tijdelijk met extern salderen doorgang kunnen vinden worden op dit moment niet uitgevoerd. Extern salderen is op dit moment vrijwel niet mogelijk vanwege het additionaliteitsvraagstuk. Op dit moment kunnen deze projecten alleen verder als gezorgd wordt voor een depositietoename van 0,00 mol/ha/jr of als met een voortoets of passende beoordeling aangetoond kan worden dat er zich geen significant negatieve effecten voordoen op instandhoudingsdoelstellingen N2000. Het afgeven van een vergunning voor deze projecten is pas mogelijk met extern salderen als er een oplossing is voor het additionaliteitsvraagstuk. Op dat moment is er ook vergunningverlening mogelijk aan PAS-melders en geven wij hier voorrang aan.

Stikstofruimte op pachtgronden laten wij voorlopig op de gronden, zo behouden we de flexibiliteit om deze alsnog in te zetten voor de PAS-melders als vergunningverlening wel weer mogelijk is. Ook houden we daarmee de flexibiliteit om de bemesting (tijdelijk) te staken om af te kunnen zien van handhaving bij PAS-melders. Wij zien het nu niet als zinvol om permanent de bemesting van deze gronden te halen zonder uitzicht op het kunnen inzetten van deze ruimte voor PAS-melders. Als hier verandering in komt en er wel vergunningverlening aan PAS-melders mogelijk is kunnen wij dit per geval heroverwegen. Het stoppen met de verpachting van gronden en het daar afhalen van bemesting staat op gespannen voet met de wens 'landbouwgrond blijft landbouwgrond uit het bestuursakkoord. We kiezen in die gevallen voor de PAS-melders omdat deze buiten hun eigen schuld in de problemen zijn geraakt. Als gronden ten behoeve van andere ruimtelijke opgaven (afrondding NNN of andere projecten) ingezet worden en bemesting permanent gestaakt wordt zal de stikstofruimte opgenomen worden in de doelenbank.

In het kort is de lijn die deze beleidsbrief nu hanteert de volgende:

Alle beschikbare stikstof ruimte uit aankopen van zowel bedrijven, vergunningen als grond wordt zo mogelijk beschikbaar gesteld voor PAS-melders en andere knelgevallen. **Als deze ruimte niet direct ingezet kan worden voor PAS-melders maar wel (tijdelijk) nodig is voor het doel waarvoor het bedrijf of de grond is aangekocht kan dit project doorgang vinden.** Na de projectuitvoer zal de resterende ruimte alsnog opgenomen worden in de doelenbank PAS-melders. **Verpachtingen blijven doorgang vinden zoals voorheen.** Als veldemissies vrijvallen door functiewijziging worden deze gebruikt ten behoeve van PAS-melders of opgenomen in de doelenbank.

Verder heeft het college de nadrukkelijke wens om een scheiding aan te brengen tussen de verschillende stoffen in de stikstofproblematiek (NOx en NH3). Door de grote problemen met

vergunningverlening en met name extern salderen achten wij nu niet het juiste moment hier een strikte scheiding in aan te brengen. Hier zal een later moment voor gekozen worden.

Het is de verwachting dat een deel van de PAS-melders geholpen kan worden met een andere oplossing zoals een innovatieregeling, schaderegeling of een goede vrijwillige uitkoopregeling en zo ook sneller geholpen kan worden. Voor deze bedrijven is dan geen stikstofruimte nodig middels extern salderen. Deze bedrijven kunnen dan met intern salderen gelegaliseerd worden. Een rondgang langs de PAS-melders zal uitwijzen voor hoeveel van hen een andere oplossing mogelijk is.

Verder dringt zich ook de vraag op hoe te prioriteren tussen PAS-melders als er wel ruimte te vergeven is. Het voorstel is om voorlopig vast te houden aan eerdere keuze hierin: Eerst PAS-melders en andere knelgevallen met een objectiveerbaar nadeel; zoals een handhavingsverzoek of andere acute redenen. Ten tweede de best mogelijke match met de beschikbare ruimte.

Een schematische weergave van hetgeen wij hierboven schreven is in de bijgevoegde beslisboom weergegeven.

Andere oplossingsrichtingen voor PAS-melders

Naast het, tot op heden weinig succesvolle legalisatietraject van het Rijk voor PAS-melders loopt er een aantal andere zaken die een oplossing kan gaan bieden aan deze ondernemers. Hieronder schetsen wij kort welke dat zijn en waar in het traject deze zich bevinden.

Op dit moment loopt er een onderzoek naar een hogere rekenkundige ondergrens. Zowel de wetenschappelijke basis daarvan als de juridische implicaties worden onderzocht. Wetenschappelijk lijkt een hogere rekenkundige ondergrens mogelijk waardoor er geen vergunning meer nodig is onder deze ondergrens. Dat zou ook voor de PAS-melders kunnen gelden waardoor ze gelegaliseerd zijn. De onderzoeken zullen naar verwachting voor de zomer afgerond zijn. Een eventuele implementatie is dan naar verwachting later in 2024 mogelijk.

Op dit moment laten wij een juridisch onderzoek doen naar een generieke oplossing voor de PAS-melders. Wij verwachten in mei of juni de resultaten van dit onderzoek met uw Staten te kunnen delen.

Provincies hebben een aanvraag bij het Rijk gedaan voor middelen voor een viertal regelingen voor opkoop, innovatie, verplaatsing of bedrijfsveranderingen. De aanvraag voor deze middelen zullen naar verwachting meegenomen worden in de voorjaarsnota van het Rijk. Indien de Tweede Kamer hier positief over besluit kunnen wij later dit jaar deze regelingen open stellen. Hiermee kan een aantal PAS-melders op vrijwillige basis geholpen worden te voldoen aan hun referentiesituatie met innovatie, verplaatsing of bedrijfsveranderingen. Een nieuwe opkoopregeling MGB (Maatregel Gerichte Beëindiging) zal later dit jaar door het Rijk worden opengesteld. In gesprekken over deze regeling hebben wij nadrukkelijk om aandacht gevraagd voor PAS-melders. Wij kennen bedrijven die de wens hebben zich (deels) uit te laten kopen.

Tot slot zijn provincies en het ministerie van LNV bezig voortdurend op zoek naar andere mogelijkheden waarmee de PAS-melders uit hun benarde situatie geholpen kunnen worden.