

## Nu begint het PAS!

### Verslag van een VMR Themamiddag

M en R 2019/89

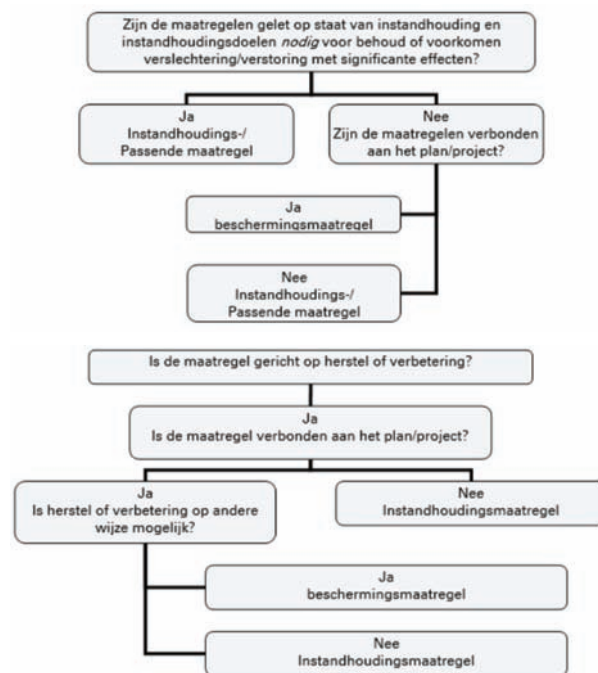
Op 29 mei 2019 heeft de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State (hierna: ABRvS) de langverwachte uitspraak over het Programma Aanpak Stikstof (hierna: het PAS) gedaan.<sup>2</sup> De ABRvS heeft geoordeeld dat het PAS niet meer als toestemingsbasis voor economische ontwikkelingen mag worden gebruikt. Wat betekent de uitspraak en wat zijn de gevolgen hiervan voor de praktijk? Op 4 juli 2019 organiseerde de Vereniging voor Milieurecht hierover een bijeenkomst.

#### 1. Juridische analyse PAS-uitspraak

Als eerste was Ralph Frins, als research fellow verbonden aan de Radboud Universiteit Nijmegen, aan het woord voor een juridische analyse van de PAS-uitspraak. Daarvoor is hij eerst kort ingegaan op het PAS-arrest van het Hof van Justitie (hierna: het Hof) van 7 november 2018.<sup>3</sup> Het Hof heeft geoordeeld dat een programmatische aanpak zoals het PAS in beginsel verenigbaar is met artikel 6 van de Habitatrichtlijn (hierna: Hrl). Een programmatische aanpak verdient mogelijk zelfs de voorkeur, aangezien op deze manier de gevolgen van verschillende projecten in samenhang kunnen worden beoordeeld. Zo kan beter worden voorkomen dat de gevolgen van bepaalde projecten ten onrechte buiten beschouwing worden gelaten. De passende beoordeling voor een programmatische aanpak moet echter aan even strenge eisen voldoen als de passende beoordeling voor een individueel project. Op basis van een grondige en volledige toetsing van een passende beoordeling moet geconcludeerd kunnen worden dat er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat geen van de plannen of projecten schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden. De passende beoordeling mag geen leemten vertonen en moet volledige, nauwkeurige en definitieve constatering en conclusies bevatten die elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van de plannen of projecten voor de betrokken Natura 2000-gebieden wegnemen.

De ABRvS heeft geoordeeld dat de passende beoordeling van het PAS niet aan deze eisen voldoet. Daartoe heeft de ABRvS allereerst verduidelijkt dat bij het opstellen van een passende beoordeling onderscheid moet worden gemaakt tussen verschillende soorten maatregelen. In artikel 6 Hrl worden immers ook verschillende soorten maatregelen onderscheiden met bijbehorende verplichtingen voor de lid-

staten. Als een maatregel gelet op de staat van instandhouding en de instandhoudingsdoelstellingen nodig is voor het behoud van natuurwaarden of het voorkomen van een verslechtering of verstoring met significante effecten, dan betreft het een instandhoudings- of passende maatregel (artikel 6, eerste en tweede lid, Hrl). Als een maatregel hiervoor niet nodig is en de maatregel is verbonden aan een plan of project, dan betreft het een beschermingsmaatregel (artikel 6, derde lid, Hrl). De ABRvS heeft dit inzichtelijk gemaakt in twee schema's. Hierbij geldt overigens dat de kritische depositiewaarde geen absolute grenswaarde is bij het beantwoorden van de vraag of een maatregel nodig is. Wel vormt de kritische depositiewaarde hierbij een belangrijke indicator.



Ten aanzien van instandhoudings- en passende maatregelen geldt dat de positieve gevolgen hiervan alleen in een passende beoordeling mogen worden betrokken bij het beoordelen van de staat van instandhouding van de natuurwaarden, mits de verwachte voordelen van de maatregelen vaststaan ten tijde van de passende beoordeling. De positieve gevolgen van deze maatregelen mogen daarentegen niet worden betrokken bij het beantwoorden van de vraag of met het treffen van die maatregelen de eventuele schadelijke gevolgen van een plan of project kunnen worden voorkomen of verminderd. Ten aanzien van beschermingsmaatregelen geldt daarentegen dat de positieve gevolgen hiervan wel mogen worden betrokken bij het beoordelen van de vraag of met het treffen van die maatregelen de eventuele schadelijke gevolgen van een plan of project kunnen worden voorkomen of verminderd. Voorwaarde daarvoor is wel

<sup>1</sup> Franca Damen is advocaat bij Kneppelhout & Korthals Advocaten.

<sup>2</sup> ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603.

<sup>3</sup> HvJ EU 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882.

dat de verwachte voordelen van de maatregelen vaststaan ten tijde van de passende beoordeling.

Om te beoordelen of de verwachte voordelen van een maatregel vaststaan, heeft de ABRvS in de uitspraak enkele indicatoren benoemd. Voor instandhoudings- en passende maatregelen geldt dat deze in ieder geval gerealiseerd moeten zijn ten tijde van de passende beoordeling. Deze eis geldt niet voor beschermingsmaatregelen en autonome ontwikkelingen. Volgens de ABRvS staan de voordelen van een maatregel in ieder geval niet vast, als nog niet is uitgewerkt hoe die voordelen tot stand zullen worden gebracht of als het niveau van wetenschappelijke kennis onvoldoende is om die voordelen met zekerheid vast te stellen. Voordelen die afhankelijk zijn van een reactie van een diersoort of het natuurlijk systeem, staan in de regel ook niet vast.

Aan de hand van voornoemde indicatoren heeft de ABRvS geoordeeld dat de verwachte voordelen van de PAS-herstelmaatregelen noch van de PAS-bronmaatregelen vaststonden ten tijde van de passende beoordeling. De redenen hiervoor zijn onder andere dat de meeste herstelmaatregelen ten tijde van de passende beoordeling nog niet waren uitgevoerd en dat een groot deel van de bronmaatregelen eerst na de passende beoordeling van toepassing is geworden en bovendien zeer afhankelijk is van de keuze van ondernemers dan wel particulieren en verschillende variabelen. Monitoring en bijsturing van (de effecten van) de maatregelen doen hieraan niets af, aangezien de verwachte voordelen ten tijde van de passende beoordeling hadden moeten vaststaan.

Gelet hierop heeft de ABRvS geconcludeerd dat de passende beoordeling van het PAS niet voldoet aan de daaraan te stellen eisen. Met andere woorden: de onderbouwing van het PAS deugt niet. Het PAS mag daarom niet als toestemmingsbasis voor economische ontwikkelingen worden gebruikt.

Naast de PAS-uitspraak heeft de ABRvS op 29 mei 2019 ook een uitspraak gedaan over beweiden en bemesten.<sup>4</sup> In deze uitspraak is de ABRvS allereerst ingegaan op de definitie van het begrip 'project' in artikel 6 Hrl. Een project is iedere activiteit die significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied kan hebben. Of de activiteit al dan niet gepaard gaat met een fysieke ingreep in het natuurlijk milieu of landschap, is hierbij niet relevant. Omdat beweiden en bemesten significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied kunnen hebben, moeten beide activiteiten worden aangemerkt als een project in de zin van artikel 6 Hrl. Het is echter niet toegestaan om deze activiteiten categoriaal uit te zonderen van de natuurvergunningplicht<sup>5</sup> als daarvoor een passende beoordeling nodig is. De ABRvS heeft de uitzonderingen op de

natuurvergunningplicht voor beweiden en bemesten, zoals deze in provinciale verordeningen zijn opgenomen, dan ook onverbindend verklaard. Dit betekent dat voor beweiden en bemesten in beginsel alsnog een natuurvergunning is vereist. Omdat beweiden onlosmakelijk samenhangt met de exploitatie van een veehouderij, is sprake van één project. Het is niet toegestaan om de natuurvergunningplicht voor een project op te knippen. Dit betekent dat het beweiden en de exploitatie van een veehouderij in één natuurvergunning moeten worden opgenomen. Dit geldt niet voor bemesten, aangezien de mest bijvoorbeeld ook van de veehouderij kan worden afgevoerd. Voor bemesten kan daarom een afzonderlijke natuurvergunning worden aangevraagd en verleend.

## 2. Beschouwingen vanuit ecologisch perspectief

Als tweede was Roderick Groen, teamcoördinator Natura 2000 & PAS bij provincie Zuid-Holland, aan het woord voor een ecologische beschouwing van de PAS-uitspraak. Daartoe is hij allereerst ingegaan op de achtergrond van de Hrl. De Hrl vormt immers juridisch het uitgangspunt voor de Nederlandse natuurwetgeving. Toen eind vorige eeuw onder de Europese lidstaten het besef ontstond dat de biodiversiteit in Europa ernstig onder druk staat en zonder internationale bescherming grotendeels verdwijnt, zijn de Hrl alsook de Vogelrichtlijn ingevoerd. Lidstaten waren vervolgens verplicht om uitsluitend op basis van ecologische kenmerken Natura 2000-gebieden aan te wijzen, waarbinnen de op dat moment voorkomende bijzondere natuurwaarden in een gunstige staat van instandhouding gehouden of gebracht moesten worden. Omdat deze aanwijzing uit een vaste methodiek volgt, was er weinig tot geen speelruimte voor politieke en bestuurlijke keuzevrijheid.

In een aanwijzingsbesluit voor een Natura 2000-gebied moeten de instandhoudingsdoelstellingen voor dat gebied worden vastgesteld. Deze doelstellingen zijn bindend en vormen het toetsingskader voor nieuwe plannen en projecten. Met het oog hierop moeten lidstaten overeenkomstig artikel 6 Hrl ook instandhoudings- en passende maatregelen treffen. Er geldt voor lidstaten geen deadline voor het behalen van een gunstige staat van instandhouding, al bestaat hiervoor sinds de PAS-uitspraak volgens Roderick Groen wel urgentie.

In Zuid-Holland zijn een gebrek aan (ruimte voor) dynamiek, (natuurlijke) successie, stikstofdepositie, verdroging, verstoring en de waterkwaliteit de belangrijkste bedreigingen voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen. Stikstof vormt voor veel Natura 2000-gebieden in Nederland een probleem. Het kan ver van de bron op de bodem neerslaan, waar het leidt tot verzuring en verrijking van de bodem, waardoor bijzondere planten- en diersoorten verdwijnen. Waar de kritische depositiewaarde voor stikstof in veel Natura 2000-gebieden in Nederland wordt overschreden, is iedere toename van stikstofdepositie ver-

<sup>4</sup> ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604.

<sup>5</sup> Met de natuurvergunningplicht wordt de vergunningplicht ingevolge artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming bedoeld. Een dergelijke toestemming kan in verschillende besluiten worden opgenomen, zoals een natuurvergunning of een omgevingsvergunning natuur. Kortheidshalve wordt in deze bijdrage gesproken over de natuurvergunning.

gunningplichtig. In grote delen van het land is de depositie (veel) te hoog. Vanuit Nederlandse bronnen wordt circa 65% daarvan veroorzaakt door de landbouw, in de vorm van ammoniak (NH<sub>3</sub>). Andere bronnen zijn industrie (3%), infrastructuur en verkeer (17%), kantoren en woningen (8%) en overige bronnen, die stikstofdepositie in de vorm van stikstofoxiden (NO<sub>x</sub>) veroorzaken. Per mol stikstof is NH<sub>3</sub> schadelijker voor de natuur dan NO<sub>x</sub>.

In het verleden is, zowel door Nederland als door andere lidstaten, vaak rek gezocht in de werking van de Vogel- en Habitatrichtlijnen. Jurisprudentie van het Hof en de ABRvS maakt echter keer op keer duidelijk dat die rek beperkt is, zolang de instandhoudingsdoelstellingen nog niet zijn gehaald. Vooral nog is de achteruitgang van de biodiversiteit nog niet gestopt en staan veel Natura 2000-gebieden nog steeds onder druk. Korte termijnoplossingen voor vergunningverlening, zoals salderen en ADC-toetsen uitvoeren, lossen het stikstofprobleem volgens Roderick Groen dan ook niet op. De structurele oplossing moet worden gezocht in een daadwerkelijke en substantiële vermindering van stikstofdeposities en het op orde brengen van de Natura 2000-gebieden. Daarmee doelt Roderick niet alleen op het voorkomen van verdere achteruitgang van de kwaliteit van habitats en soorten in Natura 2000-gebieden, maar ook op het realiseren van de uitbreidings- en verbeterdoelstellingen. De PAS-uitspraak laat evenals meerdere aangehaalde onderzoeken zien dat het juridisch systeem eerder en vaker knelt, zo lang de natuur er slecht voor staat. Een gezonde natuur is dan ook randvoorwaardelijk voor een gezonde economie.

### 3. De directe gevolgen van de PAS-uitspraken

Als derde was Marieke Kaajan, advocaat bij ENVIR Advocaten, aan het woord om de directe gevolgen van de PAS-uitspraken toe te lichten. Omdat de passende beoordeling van het PAS niet voldoet aan de daaraan te stellen eisen, mag het PAS niet als toestemmingsbasis voor economische ontwikkelingen worden gebruikt. Het was en is dan ook niet toegestaan om onder verwijzing naar de passende beoordeling van het PAS vergunningen te verlenen voor activiteiten die stikstofdepositie op een Natura 2000-gebied veroorzaken. Dat geldt voor zowel prioritaire als niet prioritaire projecten. De uitspraak heeft dan ook gevolgen voor veel vergunningen. Vergunningen die al onherroepelijk zijn, behouden volgens de ABRvS het rechtsgevolg dat zij hebben.

Het feit dat de passende beoordeling van het PAS niet voldoet aan de daaraan te stellen eisen, heeft ook nog andere gevolgen. Zo vormde de passende beoordeling ook de onderbouwing voor het mogen gebruiken van de feitelijke situatie in de periode van 1 januari 2012 tot en met 31 december 2014 als referentiesituatie voor natuurvergunningverlening. Omdat de passende beoordeling van het PAS niet aan de daaraan te stellen eisen voldoet, voldoet ook de onderbouwing voor het mogen hanteren van de feitelijke situatie als referentiesituatie niet. De constatering is met name van belang

voor activiteiten die al bestonden vóór inwerkingtreding van het PAS, en tijdens de periode dat het PAS gold, zijn uitgebreid of gewijzigd.

Een ander gevolg van de uitspraken van de ABRvS treedt op voor de uitzondering op de natuurvergunningplicht voor activiteiten met een stikstofdepositie die de grenswaarde (0,05 of 1,0 mol/ha/jaar) of grensafstand (3 km bij hoofdweegen en 5 km bij hoofdvaarwegen) niet overschrijden. Omdat deze uitzondering is gebaseerd op de passende beoordeling van het PAS, heeft de ABRvS de wettelijke bepalingen waarin deze uitzondering is opgenomen, onverbindend verklaard. Er moet dan ook van worden uitgegaan dat er geen grenswaarde en grensafstand hebben gegolden. Er kon dan ook geen toepassing worden gegeven aan de uitzondering op de vergunningplicht voor deze activiteiten. De activiteiten die met toepassing van de uitzondering op de vergunningplicht zijn gerealiseerd of verricht, zijn daarom alsnog vergunningplichtig. Dat geldt ook voor de activiteiten waarvoor een melding is gedaan; een melding is immers niet op rechtsgevolg gericht en is daarom geen besluit. Verder is van belang dat voor zover bij de verlening van vergunningen geen beoordeling heeft plaatsgevonden van de stikstofdepositie onder de grenswaarde, hieraan eenzelfde gebrek kleeft.

Dat ervan moet worden uitgegaan dat er geen grenswaarde heeft gegolden, heeft ook gevolgen voor bestemmingsplannen waarin voor het aspect stikstof is verwezen naar de passende beoordeling van het PAS. Als een dergelijk bestemmingsplan nog niet onherroepelijk is en over dit punt beroepsgronden naar voren zijn gebracht door degene die zich op deze bepaling kan beroepen, kan de PAS-uitspraak gevolgen hebben voor dit plan. Er vindt dus geen zelfstandige toetsing plaats door de ABRvS.

Een andere consequentie van het feit dat de passende beoordeling van het PAS niet voldoet aan de daaraan te stellen eisen, is dat de ABRvS het PAS onverbindend heeft verklaard voor zover daarin de Natura 2000-gebieden zijn opgenomen. Dit heeft tot gevolg dat het PAS voor geen enkel Natura 2000-gebied meer geldt. Het PAS-toetsingskader behoeft daarom niet meer te worden toegepast, hetgeen onder andere betekent dat het niet meer verplicht is om het rekenprogramma AERIUS Calculator te gebruiken voor stikstofdepositieberekeningen. Het is echter nog wel mogelijk om dit programma te gebruiken, al heeft de ABRvS al enkele bezwaren tegen het programma aangenomen.

Vanwege de PAS-uitspraak wordt een nieuwe, geactualiseerde versie van AERIUS Calculator voorbereid. Tevens wordt landelijk een beleidskader voorbereid voor toekomstige vergunningverlening ter legalisatie van activiteiten die in het verleden op basis van een PAS-melding zijn gerealiseerd dan wel verricht, voor extern salderen en voor de zogeheten ADC-toets. Voor vergunningen die nog in procedure zijn, geldt dat moet worden bezien of een wijzigingsbesluit tot herstel kan leiden. Verder acht de Minister van

Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit het van belang dat de bron- en herstelmaatregelen van het PAS doorgaan en dat nieuwe bronmaatregelen worden onderzocht.

Ook de uitspraak over beweiden en bemesten heeft gevolgen voor de praktijk. Immers is hiervoor in beginsel alsnog een natuurvergunning nodig. Dit betekent dat bedrijven die beweiden en/of bemesten, hiervoor een natuurvergunning zullen moeten aanvragen. Daartoe moeten zij eerst in de gelegenheid worden gesteld door het bevoegd bestuursorgaan. Voorheen bestond er voor bedrijven namelijk geen aanleiding om een natuurvergunning voor beweiden en/of bemesten aan te vragen. De bevoegde bestuursorganen hebben zich immers jarenlang op het standpunt gesteld dat hiervoor geen natuurvergunning is vereist en toen bleek dat dit onjuist is, hebben zij hiervoor een uitzondering op deze vergunningplicht ingevoerd. Volgens de ABRvS is een termijn van drie maanden voor het indienen van een vergunningaanvraag voor beweiden en bemesten redelijk te noemen. Na het verstrijken van deze termijn kan het bevoegd bestuursorgaan beoordelen of er (nog) aanleiding is om handhavend op te treden wegens het ontbreken van een natuurvergunning voor beweiden en/of bemesten of dat sprake is van concreet zicht op legalisatie. Eerst zal er echter landelijk duidelijkheid moeten komen over de gegevens die bedrijven moeten overleggen in het kader van een aanvraag om een natuurvergunning voor beweiden en bemesten.

#### 4. Kunnen er nog natuurvergunningen worden verleend?

Als vierde was Marcel Soppe, advocaat bij Soppe Gundelach Advocaten, aan het woord om in te gaan op de vraag of er na de PAS-uitspraak nog natuurvergunningen kunnen worden verleend. Een eerste mogelijkheid om natuurvergunningen te verlenen, is op basis van een ecologische systeemanalyse. In sommige gevallen kan het mogelijk zijn om op basis van een individuele passende beoordeling vast te stellen dat een toename van stikstofdepositie er in dat geval niet voor zorgt dat de instandhoudingsdoelstellingen op termijn niet worden behaald, bijvoorbeeld omdat de hydrologie allesbepalend is. Dit is echter geen eenvoudige opgave, nu de eisen die aan een passende beoordeling worden gesteld, in de PAS-uitspraak zijn aangescherpt. Zoals Ralph Frins heeft toegelicht, mogen de verwachte voordelen van nog niet gerealiseerde en uitgekristalliseerde maatregelen blijkens de uitspraak immers slechts beperkt worden meegenomen in een passende beoordeling.

Een tweede mogelijkheid om natuurvergunningen te verlenen, is op basis van bestaand gebruik. Daarvan is sprake als er voor een project al een milieutoestemming was verleend voordat een gebied als Natura 2000-gebied werd aangewezen (de referentiedatum; veelal 10 juni 1994, 24 maart 2000 en/of 7 december 2004) en het project sindsdien ongewijzigd is voortgezet. Als het project nadien is of wordt gewijzigd, is een natuurvergunning vereist. In het kader van die vergunning geldt de oude milieutoestemming als

referentiesituatie. Als na de referentiedatum een milieutoestemming is verleend met een lagere emissie dan vóór de referentiedatum, dan geldt die latere milieutoestemming als referentiesituatie.

Een derde mogelijkheid om natuurvergunningen te verlenen, is op basis van extern salderen. Extern salderen werd voor de inwerkingtreding van het PAS vaak toegepast, maar was op grond van het PAS-toetsingskader (in ieder geval voor inrichtingen) verboden. Nu het PAS-toetsingskader niet meer geldt, is extern salderen weer toegestaan. In geval van extern salderen wordt het stikstofdepositiesaldo van een stoppend of krimpend bedrijf (saldogevend bedrijf) ingezet ten behoeve van de realisatie van een nieuw project van een ander bedrijf (saldo-ontvangend bedrijf). Als het nieuw project per saldo op geen enkel hexagoon van een overbelast habitatype tot een toename van stikstofdepositie leidt, kan een natuurtoestemming worden verleend. Zoals Marieke Kaajan heeft toegelicht, wordt onder meer hiervoor op landelijk niveau een nieuw beleidskader ontwikkeld.

Voor extern salderen gelden enkele voorwaarden. Deze volgen uit de oude rechtspraak van de ABRvS. Een van de voorwaarden is dat sprake moet zijn van een directe samenhang tussen het saldo-ontvangend bedrijf en het saldogevend bedrijf. Deze samenhang kan worden aangetoond door een besluit waarbij de milieutoestemming of natuurvergunning van het saldogevend bedrijf geheel of gedeeltelijk wordt ingetrokken. De andere voorwaarden zijn dat het saldogevend bedrijf op het moment van het intrekkingbesluit feitelijk nog bestaat en dat dit bedrijf feitelijk is gestopt op het moment dat het saldo-ontvangend bedrijf (meer) emissie gaat veroorzaken. In de PAS-uitspraak is een extra voorwaarde voor extern salderen opgenomen, namelijk dat het stikstofdepositiesaldo van een saldogevend bedrijf niet dubbel mag worden benut. Dit betekent dat enkel mag worden gesaldeerd met stoppende agrarische bedrijven als het saldogevend bedrijf (1) op 1 juli 2015 geen stikstofdepositie meer veroorzaakte of (2) op 1 juli 2018 nog stikstofdepositie veroorzaakte of (3) is gelegen binnen één kilometer afstand van een Natura 2000-gebied.

Een vierde mogelijkheid om natuurvergunningen te verlenen, is op basis van de zogeheten ADC-toets. Daartoe moet allereerst worden aangetoond dat reële alternatieve oplossingen ontbreken. Alternatieven zijn in beginsel alleen reëel als ze beantwoorden aan de projectdoelstelling. Een te beperkte project- c.q. probleemdoelstelling lijkt daarbij niet zonder meer aanvaardbaar. Daarnaast moet worden aangetoond dat sprake is van een dwingende reden van groot openbaar belang. Daartoe moeten het openbaar belang van de verwezenlijking van het project en het belang van het behoud van het Natura 2000-gebied expliciet tegen elkaar worden afgewogen. Uit die afweging moet blijken dat het belang van de verwezenlijking van het project zwaarder weegt. Bij een dwingende reden van groot openbaar belang kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de werkgelegenheid,

het opwekken van duurzame energie, de volkshuisvesting, de openbare veiligheid en de nationale of regionale economie. In geval van significante gevolgen voor een prioritair habitatype of een prioritaire soort in een Natura 2000-gebied, geldt een strenger criterium. Dan moet namelijk sprake zijn van argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, met de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijk gunstige effecten, of van andere dwingende redenen van openbaar belang na advies van de Europese Commissie. Om aan de ADC-toets te voldoen, moeten tot slot compenserende maatregelen worden getroffen die waarborgen dat de algehele samenhang van het Natura 2000-netwerk gewaarborgd blijft. Deze maatregelen mogen daarom ook buiten het betrokken Natura 2000-gebied of in een ander Natura 2000-gebied worden getroffen. Wel is van belang dat de maatregelen specifiek in relatie tot het project worden getroffen. Ondanks dat de effecten van de maatregelen ten tijde van de besluitvorming nog niet vast hoeven te staan, moeten deze wel een redelijke succesgarantie hebben. Het is opvallend dat dit een minder vergaande eis is dan die welke wordt gesteld aan mitigerende maatregelen (daarvan moeten de effecten immers wel vaststaan ten tijde van de besluitvorming). Het is verstandig om de effecten van de compensatiemaatregelen te monitoren en te evalueren en zo nodig bij te sturen, en deze monitoring, evaluatie en bijsturing juridisch te borgen.

## 5. **Blik op de toekomst**

Met alle aanwezigen is kort gekeken naar de toekomst. Aan de hand van vragen aan de zaal kan geconcludeerd worden dat het merendeel van de aanwezigen van mening is dat een nieuw programma noodzakelijk is. Logische ingrediënten zijn (toch weer) bronmaatregelen, natuurmaatregelen en vergunningverlening. Die bronmaatregelen moeten dan wel geborgd zijn en aan nieuwe vergunningen moeten strenge eisen met betrekking tot stikstofemissies worden gesteld. Niet alleen nieuwe, maar ook bestaande bronnen moeten in het programma worden betrokken. Of de zekerheid, die op basis van artikel 6, derde lid, Hrl wordt vereist, kan worden gegeven is twijfelachtig. Mogelijk zijn er kansen voor een programma op basis van artikel 6, vierde lid, Hrl waarvoor een ADC-toets doorlopen moet worden. Vooruitlopend op de gunstige staat van instandhouding van de natuur (dat vijftig jaar kan duren) moeten in de tussentijd volgens het merendeel van de aanwezigen wel economische ontwikkelingen kunnen plaatsvinden. Het zou fijn zijn als er op korte termijn opnieuw een drempelwaarde wordt vastgesteld waarmee de praktijk verder kan.