



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
JULIANE KOKOTT,
predstavljeni 25. julija 2018¹

Združeni zadevi C-293/17 in C-294/17

**Coöperatie Mobilisation for the Environment UA in drugi
proti
College van gedeputeerde staten van Limburg in drugim**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložil Raad van State (državni svet, Nizozemska))

„Predhodno odločanje – Okolje – Direktiva 92/43/EGS – Ohranjanje naravnih habitatov ter prostoživečih živalskih in rastlinskih vrst – Posebno ohranitveno območje – Ustrezna presoja učinkov posameznega projekta na posamezno območje – Pojma projekt in ustrezna presoja posledic – Program za presojo usedlin dušika – Kmetijstvo – Dovoljenje za obratovanje – Gnojenje – Pašna reja – Kumulativni učinki – Pragovi neupoštevnosti – Ukrepi za omejitev škode – Izravnalni ukrepi“

Kazalo

I. Uvod	3
II. Pravni okvir	3
A. Pravo Unije	3
1. Direktiva o habitatih	3
2. Direktiva o PVO	4
B. Nizozemsko pravo	4
III. Dejansko stanje in predlog za sprejetje predhodne odločbe	5
A. Nizozemski ukrepi za zmanjšanje usedlin dušika	5
B. Zadeva C-293/17	6
C. Zadeva C-294/17	8
D. Postopek pred Sodiščem	10

¹ Jezik izvirnika: nemščina.

IV. Pravna presoja	10
A. O drugem vprašanju v zadevi C-294/17 – odobritev projektov v skladu s PAS	11
1. Posamična presoja ali programska celovita presoja?	11
2. Zahteve za programsko celovito presojo za usklajevanje usedlin dušika	12
a) Upoštevna merila za presojo	12
b) Količina skupno dovoljenih usedlin dušika	13
3. Vmesni predlog	14
B. Vprašanja od petega do sedmega, točka (a), v zadevi C-293/17 ter od tretjega do petega, točka (a), v zadevi C-294/17 – upoštevanje od projekta neodvisnih ukrepov	15
1. Pravne podlage	15
2. „Ukrepi pri viru“, navedeni v predlogu za sprejetje predhodne odločbe	17
3. Ukrepi na ohranitvenih območjih	17
4. Prihodnja gibanja	18
5. Vmesni predlog	19
C. Prvo vprašanje v zadevi C-294/17 – pragovi in mejne vrednosti za usedline dušika	19
D. Vprašanja od prvega do četrtega, točka (a), in osmo vprašanje v zadevi C-293/17 – obveznost presoje za pašno rejo in gnojenje	21
1. Opredelitev kot projekt	21
a) Pojem projekta	21
b) Gnojenje	22
c) Pašna reja	22
d) Vmesni predlog	23
2. Vključitev v skupni projekt	23
a) Koncept enotnega projekta	23
b) Sprememba prakse gnojenja	24
c) Vmesni predlog	24
3. Oprostitev obveznosti pridobitve dovoljenja	25
4. Prenos člena 6(2) Direktive o habitatih	26
E. Sklepne ugotovitve	27
V. Predlog	28

I. Uvod

1. Kmetijstvo ni nujno potrebno le za številne zaščitene habitatne tipe in vrste,² temveč je obenem eden najpomembnejših vzrokov za poslabšanje stanja takih varovanih dobrin. Oba obravnavana predloga za sprejetje predhodne odločbe dajeta Sodišču priložnost, da na primeru usedlin dušika na ohranitvenih območjih Direktive o habitatih,³ tako imenovanih območjih Natura 2000, obravnava te razmere na Nizozemskem. Ta postopek obeta podobno velik pomen, kakor ga ima znana zadeva o nabiranju školjk v Waddenskem morju,⁴ ki jo je Sodišču prav tako predložil Raad van State (državni svet).

2. Po podatkih Evropske agencije za okolje je bilo leta 2010 73 % vseh območij Natura 2000 Unije prizadetih zaradi prekomernih usedlin dušika.⁵ Tako bi lahko bili rezultati obravnavanega postopka pomembni tudi za druge države članice. Poleg tega se postavlja vprašanje o prenosljivosti teh rezultatov na druge škodljive učinke kmetijstva, na primer zaradi uporabe pesticidov.

3. V konkretni zadevi gre za to, da se na Nizozemskem usedline dušika posameznih kmetijskih gospodarstev na nekaterih ohranitvenih območjih ne preverjajo posamično, temveč so uvrščene v programsko skupno načrtovanje, v katerem je na podlagi preverjanja vsakega posameznega ohranitvenega območja določeno, v kolikšnem obsegu so dovoljene usedline dušika. Razjasniti je treba, ali je tako skupno načrtovanje dopustno, pa tudi, koliko so združljivi ukrepi za zmanjšanje usedlin dušika iz drugih virov, ukrepi za utrditev ohranitvenih območij in prihodnji razvoj z ohranjanjem območja. Poleg tega je treba raziskati, kako gnojenje kmetijskih površin in pašno rejo uvrstiti v sistem presoje posledic.

4. Na začetku želim preiti k bistvu, da velja pozdraviti pristop programskega skupnega načrtovanja, katerega praktično zasnovo pa je treba še izboljšati.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Direktiva o habitatih

5. Ohranjanje območja je v Direktivi o habitatih e v členu 6, od (1) do (4) urejeno tako:

„(1) Za posebna ohranitvena območja države članice določijo potrebne ohranitvene ukrepe, ki po potrebi vključujejo ustrezne načrte upravljanja, pripravljene posebej za ta območja ali zajete v drugih razvojnih načrtih, ter ustrezne zakonske, upravne ali pogodbene ukrepe, ki ustrezajo ekološkim zahtevam naravnih habitatnih tipov iz Priloge I in vrst iz Priloge II na teh območjih.

2 Glej Halada, L., Evans, D., Romão, C., Petersen, J.E., „Which habitats of European importance depend on agricultural practices?“, *Biodiversity and Conservation* 20 (2011), str. od 2365 do 2378.

3 Direktiva Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prostoživečih živalskih in rastlinskih vrst (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 2, str. 102) v različici, spremenjeni z Direktivo Sveta 2013/17/EU z dne 13. maja 2013 (UL 2013, L 158, str. 193).

4 Sodba z dne 7. septembra 2004, Waddenvereniging in Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482).

5 Evropska agencija za okolje, Effects of air pollution on European ecosystems, EEA Technical report No 11/2014, Priloga 4 (str. 38).

(2) Države članice storijo vse potrebno, da na posebnih ohranitvenih območjih preprečijo slabšanje stanja naravnih habitatov in habitatov vrst ter vznemirjanje vrst, za katere so bila območja določena, kolikor bi tako vznemirjanje lahko pomembno vplivalo na cilje te direktive.

(3) Pri vsakem načrtu ali projektu, ki ni neposredno povezan z upravljanjem območja ali zanj potreben, pa bi sam ali v povezavi z drugimi načrti ali projekti lahko pomembno vplival na območje, je treba opraviti ustrezno presojo njegovih posledic glede na cilje ohranjanja tega območja. Glede na ugotovitve presoje posledic za območje in ob upoštevanju določb odstavka 4 pristojni nacionalni organi soglašajo z načrtom ali projektom šele potem, ko se prepričajo, da ne bo škodoval celovitosti zadevnega območja, in, če je primerno, ko pridobijo mnenje javnosti.

(4) Če je treba kljub negativni presoji posledic za območje izvesti načrt ali projekt iz nujnih razlogov prevladujočega javnega interesa, vključno tistih socialne ali gospodarske narave, in ni drugih ustreznih rešitev, država članica izvede vse izravnalne ukrepe, potrebne za zagotovitev varstva celovite usklajenosti Nature 2000. O sprejetih izravnalnih ukrepih obvesti Komisijo.

Če je zadevno območje s prednostnim naravnim habitatnim tipom in/ali prednostno vrsto, se lahko upoštevajo le razlogi, povezani z zdravjem ljudi ali javno varnostjo, ali koristnimi posledicami bistvenega pomena za okolje ali drugimi, po predhodnem mnenju Komisije nujnimi razlogi prevladujočega javnega interesa.“

2. Direktiva o PVO

6. Poleg tega je treba opozoriti na člen 1(2)(a) Direktive o PVO,⁶ ki za projekt določa „izvedbo gradbenih del ali drugih instalacij in shem“ (prva alineja) in „druge posege v naravno okolje in krajino, vključno s tistimi, ki vključujejo pridobivanje mineralnih virov“ (druga alineja).

B. Nizozemsko pravo

7. Med določbami nizozemskega prava je treba izpostaviti člen 2.4 Wet natuurbescherming (zakona o varstvu narave, v nadaljevanju: WnB):

„1. Kadar je zaradi ciljev ohranjanja pri upravljanju območja Natura 2000 to nujno, pokrajinska vlada vsakomur, ki na njenem območju izvaja ali namerava izvajati dejavnost, nalaga obveznost:

- (a) predložitve vseh informacij glede te dejavnosti;
- (b) sprejetja vseh ustreznih preventivnih ali sanacijskih ukrepov;
- (c) izvajanja te dejavnosti v skladu z določbami, ki se nanašajo na zgoraj navedene ukrepe ali
- (d) odpovedi te dejavnosti ali njenega prenehanja.

2. Če je zaradi varovanja območja Natura 2000 nujno takoj izvršiti odločbo v smislu odstavka 1, lahko pokrajinska vlada svoj sklep ustno sporoči tistemu, ki izvaja ali namerava izvajati zadevno dejavnost. Pokrajinska vlada v najkrajšem možnem času pisno oblikuje svoj sklep in ga pošlje ali predloži zainteresiranim osebam.

[...]

⁶ Direktiva 2011/92/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (UL 2011, L 26, str. 1).

4. Prepovedano je ravnati v nasprotju z obveznostjo v smislu odstavkov 1 ali 3.“

III. Dejansko stanje in predlog za sprejetje predhodne odločbe

8. Na 118 od 162 nizozemskih območjih Natura 2000 so prekomerne usedline dušika v habitatnih tipih, občutljivih za dušik, in habitatih zaščitene vrste. Najpomembnejši vir dušika je kmetijstvo.

9. Obravnavana predloga za sprejetje predhodne odločbe se nanašata na različni sporni področji v povezavi z nizozemskimi ukrepi za omejevanje usedlin dušika na takih območjih. Po eni strani gre za vprašanje, ali je treba omejiti gnojenje in pašno rejo obstoječih kmetijskih gospodarstev,⁷ po drugi strani pa za vprašanje, ali se sme novim kmetijskim gospodarstvom izdati dovoljenje.⁸

A. Nizozemski ukrepi za zmanjšanje usedlin dušika

10. Prekomerno obremenjevanje ohranitvenih območij z dušikom škoduje zlasti habitatnim tipom, katerih rast je odvisna od majhnih vsebnosti dušika. Zaščita teh naravnih vrednosti je zato poseben izziv in je obenem primerna za preprečevanje razvoja gospodarskih dejavnosti, ki povzročajo nastanek usedlin dušika.

11. Zato so na Nizozemskem kot strategijo za reševanje problematike v zvezi z dušikom izbrali programski pristop: Programma Aanpak Stikstof 2015–2021 (programski pristop k reševanju problematike v zvezi z dušikom 2015–2021, v nadaljevanju: PAS).

12. PAS ima dva cilja: na eni strani je treba območja Natura 2000, vključena v PAS; ohranяти in sanirati, da bi bilo na nacionalni ravni doseženo ugodno stanje ohranjenosti, na drugi strani pa je treba omogočiti razvoj gospodarskih dejavnosti, ki povzročajo usedline dušika na teh območjih.

13. Za nenehno omejevanje usedlin dušika so bili v PAS vključeni dodatni ukrepi za reševanje problematike pri viru. To so načeloma ukrepi, ki naj bi zmanjševali emisije iz virov dušika. Gre za ukrepe za zmanjševanje emisij iz hlevov, ukrepe za gnojenje z nizkimi emisijami ter ukrepe v zvezi s krmo in upravljanjem. Izračun učinkov teh ukrepov je pokazal, da se bodo emisije amonijaka⁹ zaradi PAS – v primerjavi z možnostjo, da se PAS ne bi izvajal – do leta 2020 zmanjšale za približno 13,4 kt/leto. Za varnostno rezervo se od tega v PAS upošteva le 6,4 kt/leto.¹⁰

14. Poleg teh ukrepov za reševanje problematike pri viru so v PAS določeni sanacijski ukrepi za posamezna območja. Cilj sanacijskih ukrepov je okrepiti habitate, občutljive za dušik. Gre za hidrološke in dodatne vegetacijske ukrepe poleg običajnega upravljanja območij Natura 2000.

15. Nazadnje, PAS ureja dovoljeno količino usedlin dušika v obdobju šestih let. To je tako imenovani manevrski prostor za usedline, ki je bil določen za vsako posamezno območje Natura 2000. Izračunano zmanjšanje usedlin dušika se pri tem deloma uporablja za razširitev manevrskega prostora za usedline.

⁷ Zadeva C-293/17, Coöperatie Mobilisation for the Environment UA in Vereniging Leefmilieu.

⁸ Zadeva C-294/17, Stichting Werkgroep Behoud de Peel.

⁹ Amonijak je kemična spojina iz dušika in vodika z molekulsko formulo NH₃. Med drugim nastaja pri razgradnji odmrlih rastlin in živalskih iztrebkov (<https://de.wikipedia.org/wiki/Ammoniak>, obiskana 6. februarja 2018).

¹⁰ Točka 6.2 predloga za sprejetje predhodne odločbe v zadevi C-294/17.

16. K PAS spada sistem nadzora in prilagoditve. Nadzor omogoča vpogled v prihodnji razvoj usedlin dušika, razpoložljiv in porabljen manevrski prostor za usedline, napredek pri izvajanju PAS, pa tudi razvoj habitatov, občutljivih za dušik. Na podlagi tega lahko pristojni organi spremenijo, nadomestijo ali sprejmejo dodatne ukrepe za reševanje problematike pri viru in/ali sanacijske ukrepe v okviru PAS ali pa zmanjšajo manevrski prostor za usedline za določeno območje.

17. Pomemben cilj PAS je poenostavitev pridobitve upravnega soglasja za dejavnosti, pri katerih nastaja dušik. Od začetka veljavnosti programa se lahko pri podeljevanju soglasij za dejavnosti, ki povzročajo nastanek usedlin dušika, uporabljata PAS in ustrezna zakonodaja. Z njima je zagotovljen okvir preverjanja dejavnosti, pri katerih nastaja dušik (projekti in druga dejanja). Ta okvir preverjanja vključuje:

- (a) projekte in druga dejanja, ki povzročajo usedline dušika, ne presegajo praga $0,05 \text{ mol}^{11} \text{ N/ha/leto}$ in so dovoljeni brez predhodnega soglasja;
- (b) projekte in druga dejanja, ki povzročajo usedline dušika, ne presegajo praga od $0,05 \text{ mol}$ do 1 mol N/ha/leto in so dovoljeni brez predhodnega soglasja; v nekaterih primerih pa gre za obveznost prigrasitve.
- (c) projekte in druga dejanja, ki povzročajo usedline dušika nad mejno vrednostjo, za katere je treba pridobiti dovoljenje. Dovoljenje se lahko podeli na podlagi presoje posledic PAS, če ti projekti in posegi ne povzročajo povečanje količine usedlin dušika. Če se količina usedlin dušika poveča, je mogoče dovoljenje podeliti na podlagi PAS, če je za povečanje količine usedlin dušika dodeljen manevrski prostor za usedline. Od tega je mogoče v prvem obdobju PAS (tri leta) dodeliti največ 60 %. Odločilna je primerjava med usedlinami, za katere je bilo pred tem podeljeno dovoljenje, in med prejšnjim stanjem v obdobju 2012–2014.

B. Zadeva C-293/17

18. Štiri kmetijska gospodarstva, ki jih zadeva predlog za sprejetje predhodne odločbe v zadevi C-293/17, Coöperatie Mobilisation for the Environment in Vereniging Leefmilieu, imajo dovoljenja, podeljena med letoma 1989 in 2015, v katerih so za posamezen hlev navedeni podatki o velikosti črede in vrsti živine ter tipu hleva s pripadajočim emisijskim faktorjem. Iz izdanih dovoljenj izhaja, da so se pri vseh gospodarstvih preverjali izključno učinki hlevskih emisij na naravne vrednosti, ki so občutljive za dušik, na območjih Natura 2000.

19. Nasprotno pa sta pašna reja živine in gnojenje v skladu s predpisi pokrajin Gelderland in Limburg izvzeti iz obveznosti pridobitve dovoljenja.

20. Predlog za sprejetje predhodne odločbe temelji na tem, da okoljska združenja nasprotujejo tej izvzetosti iz obveznosti pridobitve dovoljenja. Neuspešno so zahtevala, naj štiri obstoječa kmetijska gospodarstva v bližini območij Natura 2000 v pokrajinah Gelderland in Limburg ne sprejmejo ukrepov za uveljavitev v zvezi s pašno rejo živine in gnojenjem kmetijskih površin. Ugovore okoljskih združenj zoper zavrnitev teh zahtevkov so uprave pokrajin Gelderland in Limburg zavrnil. Nato so navedena združenja zoper te odločbe vložila tožbo.

¹¹ Po podatkih nizozemske vlade en mol dušika ustreza 14 g; $0,05 \text{ mola}$ torej ustrežata 0,7 g.

21. Državni svet je zato v zadevi C-293/17, Coöperatie Mobilisation for the Environment und Vereniging Leefmilieu, Sodišču v predhodno odločanje predložil ta vprašanja:

- „1. Ali gre lahko pri dejavnosti, ki zato, ker ne posega fizično v naravno okolje, ne sodi pod pojem ‚projekt‘ v smislu člena 1(2)(a) Direktive o PVO, za projekt v smislu člena 6(3) Direktive o habitatih, ker bi dejavnost lahko pomembno vplivala na območje Natura 2000?
2. Če se domneva, da je vnos gnojil v tla projekt: ali je treba ugotoviti – če je ta vnos v tla potekal zakonito, preden se je člen 6(3) Direktive o habitatih začel uporabljati za območje Natura 2000, in trenutno še vedno poteka – da gre za en in isti projekt, čeprav se ni vedno gnojilo na istih zemljiščih, v istih količinah in z istimi tehnikami?

Ali je za presojo vprašanja, ali gre za en in isti projekt, pomembna okoliščina, da se količina usedlin dušika z vnosom gnojil v tla ni povečala po tem, ko se je člen 6(3) Direktive o habitatih začel uporabljati za območje Natura 2000?

3. Ali člen 6(3) Direktive o habitatih nasprotuje zakonski ureditvi, katere namen je izvzeti dejavnost, ki je neločljivo povezana s projektom in jo je treba zato tudi presoati kot projekt, na primer pašno rejo živine v okviru mlečnega gospodarstva, iz obveznosti pridobitve dovoljenja, zaradi česar za to dejavnost ni potrebno posamično soglasje, če se domneva, da je bila za učinke dejavnosti, ki je bila dopuščena brez dovoljenja, pred sprejetjem te zakonske ureditve opravljena presoja posledic?
3. (a) Ali člen 6(3) Direktive o habitatih nasprotuje zakonski ureditvi, katere namen je izvzeti določeno skupino projektov, na primer vnos gnojil v tla, iz obveznosti pridobitve dovoljenja, zaradi česar se dopusti brez posamičnega soglasja, če se domneva, da je bila za učinke projektov, ki so bili dopuščeni brez dovoljenja, pred sprejetjem te zakonske ureditve opravljena presoja posledic?
4. Ali zahtevam člena 6(3) Direktive o habitatih zadosti presoja posledic, na kateri temelji izjema od obveznosti pridobitve dovoljenja za pašno rejo živine in vnos gnojil v tla, v okviru katere so bili upoštevani dejanski in pričakovani obseg ter dejanska in pričakovana intenzivnost teh dejavnosti in ki je vodila do sklepa, da je v povprečju v okviru teh dejavnosti mogoče izključiti povečanje količine usedlin dušika?
4. (a) Ali je v zvezi s tem pomembno, da je izjema od obveznosti pridobitve dovoljenja povezana s Programma Aanpak Stikstof 2015-2021 (PAS), v katerem se izhaja iz zmanjšanja skupne količine usedlin dušika na naravnih vrednostih, ki so občutljive za dušik, na območjih Natura 2000, in da se gibanje količine usedlin na območjih Natura 2000 letno nadzira v okviru Programma Aanpak Stikstof 2015-2021, pri čemer se, če je zmanjšanje manj ugodno, kakor se je domnevalo v presoji posledic programa, po potrebi izvedejo prilagoditve?
5. Ali se lahko v presojo posledic v smislu člena 6(3) Direktive o habitatih, opravljeno za program, kot je Programma Aanpak Stikstof 2015–2021, vključijo pozitivni učinki ohranitvenih in ustreznih ukrepov za obstoječa območja habitatnih tipov in habitatov, ki se sprejmejo v povezavi z obveznostmi iz člena 6(1) in (2) te direktive?
5. (a) Če je odgovor na peto vprašanje pritrdilen: ali se lahko pozitivni učinki ohranitvenih in ustreznih ukrepov vključijo v presojo posledic za program, če ti ukrepi ob izvajanju presoje posledic še niso bili izvedeni in se njihov pozitiven učinek še ni pokazal?

Ali je – če se zavzame stališče, da presoja posledic vsebuje dokončne ugotovitve o učinkih omenjenih ukrepov, ki temeljijo na najboljših upoštevanih znanstvenih spoznanjih – v zvezi s tem pomembno, da se izvajanje in izidi ukrepov nadzorujejo in – če se pri nadzoru izkaže, da so učinki manj ugodni, kot se je domnevalo v presoji posledic – da se po potrebi izvedejo prilagoditve?

6. Ali se lahko v presojo posledic v smislu člena 6(3) Direktive o habitatih vključijo pozitivni učinki samostojnega zmanjšanja količine usedlin dušika, ki bi se lahko pokazalo v obdobju, v katerem velja Programma Aanpak Stikstof 2015–2021?

Ali je – če se zavzame stališče, da presoja posledic vsebuje dokončne ugotovitve o omenjenih gibanjih, ki temeljijo na najboljših upoštevni znanstvenih spoznanjih – v zvezi s tem pomembno, da se samostojno zmanjšanje količine usedlin dušika nadzoruje in – če se pri nadzoru izkaže, da je zmanjšanje manj ugodno, kot se je domnevalo v presoji posledic – se po potrebi izvedejo prilagoditve?

7. Ali se lahko sanacijski ukrepi, ki se sprejmejo v okviru v okviru programa, kakršen je Programma Aanpak Stikstof 2015-2021, in s katerimi se preprečuje, da lahko neki dejavnik, ki obremenjuje okolje, na primer usedline dušika, škodljivo vpliva na obstoječa območja habitatnih tipov ali habitatov, razumejo kot varstveni ukrep v smislu točke 28 sodbe Sodišča z dne 15. maja 2014 v zadevi Briels in drugi (C-521/12, EU:C:2014:330), ki se lahko vključi v presojo posledic v smislu člena 6(3) Direktive o habitatih?

7. (a) Če je odgovor na sedmo vprašanje pritrdilen: ali se lahko pozitivni učinki varstvenih ukrepov, ki se lahko vključijo v presojo posledic, vključijo v to presojo, če navedeni ukrepi ob izvajanju presoje posledic še niso bili izvedeni in se njihov pozitiven učinek še ni pokazal?

Ali je – če se zavzame stališče, da presoja posledic vsebuje dokončne ugotovitve o učinkih omenjenih ukrepov, ki temeljijo na najboljših upoštevni znanstvenih spoznanjih – v zvezi s tem pomembno, da se izvajanje in izidi ukrepov nadzorujejo in – če se pri nadzoru izkaže, da so učinki manj ugodni, kot se je domnevalo v presoji posledic – da se po potrebi izvedejo prilagoditve?

8. Ali je pooblastilo za naložitev obveznosti v smislu člena 2.4 Wet natuurbescherming (zakon o varstvu narave), ki ga mora uporabiti pristojni organ, če je to glede na cilje ohranjanja potrebno za območje Natura 2000, kar zadeva pašno rejo živine in vnos gnojil v tla, zadosten preventivni instrument za prenos člena 6(2) Direktive o habitatih v nacionalno zakonodajo?

C. Zadeva C-294/17

22. Zadeva C-294/17 se nanaša na tožbi okoljskega združenja Stichting Werkgroep Behoud de Peel zoper šest dovoljenj za različna kmetijska gospodarstva v pokrajini Nord-Barbant, ki povzročajo usedline dušika, med drugim na območjih Natura 2000 Peel (NL 3009012) in Deurnsche Peel & Mariapeel (NL 1000026). Cilji ohranjanja obeh območij zajemajo med drugim visoka barja. Ta naravni habitatni tip je občutljiv za dušik.

23. Pri dovoljenjih gre za ustanovitev ali razširitev mlečnih gospodarstev ter gospodarstev na področju prašičereje in perutninarstva.

24. College van gedeputeerde staten van Noord-Brabant je ta dovoljenja podelil ob uporabi PAS in ustrezne zakonodaje. PAS temelji na presoji posledic v skladu s členom 6(3) Direktive o habitatih, nasprotno pa posamezna dovoljenja niso bila posamično preverjena.

25. College je odobril razširitev gospodarstev, ker se količina usedlin zadevnega gospodarstva v primerjavi z dejansko povzročenimi usedlinami pred tem ni povečala. Usedline obstoječih dejavnosti se kot del talnih usedlin za namene PAS štejejo za primerne. To dovoljenje je podeljeno na podlagi presoje posledic, izvedene za PAS.

26. V preostalih primerih je College odobril dejavnosti gospodarstev, zaradi katerih se je pred sprejetjem PAS v primerjavi z dejansko povzročenimi ali odobrenimi usedlinami povečala količina usedlin dušika. Nekatera gospodarstva so na obeh ohranitvenih območjih povzročila usedline v obsegu od 0,05 do 1 mol N/ha/leto, druga pa te vrednosti še presegajo. Za zadnjenavedena je College dodelil manevrski prostor za usedline.

27. Državni svet je zato v zadevi C-294/17, Stichting Werkgroep Behoud de Peel, Sodišču v predhodno odločanje predložil ta vprašanja:

- „1. Ali člen 6(2) in (3) Direktive o habitatih nasprotuje zakonski ureditvi, katere namen je izvzeti projekte in druga dejanja, ki povzročajo usedline dušika, ki ne presegajo pragov ali mejne vrednosti, iz obveznosti pridobitve dovoljenja, zaradi česar se dopusti brez posamičnega soglasja, če se domneva, da je bila za celostni vpliv vseh projektov in drugih dejanj, za katere se lahko uporablja zakonska ureditev, pred sprejetjem te zakonske ureditve opravljena presoja posledic?
2. Ali člen 6(2) in (3) Direktive o habitatih nasprotuje, da presoja vplivov za program, s katero je bila preverjena določena skupna količina usedlin dušika, temelji na podelitvi dovoljenja (posamičnega soglasja) za projekt ali druga dejanja, ki povzročajo nastanek usedlin dušika, ki se gibljejo v manevrskem prostoru, preverjenem v okviru programa?
3. Ali se lahko v presojo posledic v smislu člena 6(3) Direktive o habitatih, opravljeno za program, kot je Programma Aanpak Stikstof 2015–2021, vključijo pozitivni učinki ohranitvenih in ustreznih ukrepov za obstoječa območja habitatnih tipov in habitatov, ki se sprejmejo v povezavi z obveznostmi iz člena 6(1) in (2) te direktive?
3. (a) Če je odgovor na tretje vprašanje pritrdilen: ali se lahko pozitivni učinki ohranitvenih in ustreznih ukrepov vključijo v presojo posledic za program, če ti ukrepi ob izvajanju presoje posledic še niso bili izvedeni in se njihov pozitiven učinek še ni pokazal?

Ali je – če se zavzame stališče, da presoja posledic vsebuje dokončne ugotovitve o učinkih omenjenih ukrepov, ki temeljijo na najboljših upoštevni znanstvenih spoznanjih – v zvezi s tem pomembno, da se izvajanje in izidi ukrepov nadzorujejo in – če se pri nadzoru izkaže, da so učinki manj ugodni, kot se je domnevalo v presoji posledic – da se po potrebi izvedejo prilagoditve?

4. Ali se lahko v presojo posledic v smislu člena 6(3) Direktive o habitatih vključijo pozitivni učinki samostojnega zmanjšanja količine usedlin dušika, ki bi se lahko pokazalo v obdobju, v katerem velja Programma Aanpak Stikstof 2015–2021?

Ali je – če se zavzame stališče, da presoja posledic vsebuje dokončne ugotovitve o omenjenih gibanjih, ki temeljijo na najboljših upoštevni znanstvenih spoznanjih – v zvezi s tem pomembno, da se samostojno zmanjšanje količine usedlin dušika nadzoruje in – če se pri nadzoru izkaže, da je zmanjšanje manj ugodno, kot se je domnevalo v presoji posledic – se po potrebi izvedejo prilagoditve?

5. Ali se lahko sanacijski ukrepi, ki se sprejmejo v okviru programa Programma Aanpak Stikstof 2015–2021, in s katerimi se preprečuje, da lahko neki dejavnik, ki obremenjuje okolje, na primer usedline dušika, škodljivo vpliva na obstoječa območja habitatnih tipov ali habitatov, razumejo kot varstveni ukrep v smislu točke 28 sodb Sodišča z dne 15. maja 2014 v zadevi Briels in drugi (C-521/12, EU:C:2014:330), ki se lahko vključi v presojo posledic v smislu člena 6(3) Direktive o habitatih?

5. (a) Če je odgovor na peto vprašanje pritrdilen: ali se lahko pozitivni učinki varstvenih ukrepov, ki se lahko vključijo v presojo posledic, vključijo v to presojo, če navedeni ukrepi ob izvajanju presoje posledic še niso bili izvedeni in se njihov pozitiven učinek še ni pokazal?

Ali je – če se zavzame stališče, da presoja posledic vsebuje dokončne ugotovitve o učinkih omenjenih ukrepov, ki temeljijo na najboljših upoštevanih znanstvenih spoznanjih – v zvezi s tem pomembno, da se izvajanje in izidi ukrepov nadzorujejo in – če se pri nadzoru izkaže, da so učinki manj ugodni, kot se je domnevalo v presoji posledic – da se po potrebi izvedejo prilagoditve?“

D. Postopek pred Sodiščem

28. Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 19. junija 2017 združil zadevi C-293/17 in C-294/17 za pisni in ustni postopek ter izdajo sodb.

29. Pisna stališča sta skupaj podala Coöperatie Mobilisation for the Environment in Vereniging Leefmilieu kot udeleženca v zadevi C-293/17, podali pa so jih tudi Stichting Werkgroep Behoud de Peel kot udeleženec v zadevi C-294/17, Kraljevina Nizozemska, Kraljevina Danska in Evropska komisija. Ustne obravnave 3. maja 2018 so se poleg tega kot udeleženci v postopku v glavni stvari udeležili še College van gedeputeerde staten van Limburg, College van gedeputeerde staten van Gelderland in College van gedeputeerde staten van Noord-Brabant.

IV. Pravna presoja

30. Oba predloga za sprejetje predhodne odločbe odpirata celo vrsto vprašanj v zvezi z ravnanjem z emisijami dušika kmetijskih dejavnosti, ki lahko negativno vplivajo na območja Natura 2000. Priporočljivo je, da se nanje ne odgovarja v vrstnem redu, v kakršnem so postavljena v predlogih za sprejetje predhodne odločbe in točkah zadev.

31. Najprej bi bilo treba obravnavati „standardni primer“, in sicer dovoljenje kmetijskega gospodarstva, katerega usedline dušika na ohranitvenih območjih se ne preverjajo posamično, temveč se presoja na podlagi ukrepa načrtovanja, PAS. To, ali je ta pristop načeloma združljiv s členom 6(3) Direktive o habitatih (glej v zvezi s tem del A), je obravnavano v okviru drugega vprašanja navedene zadeve.

32. Nazadnje je treba preučiti, koliko se smejo v okviru PAS upoštevati pričakovano zmanjšanje usedlin dušika, posebni ukrepi za zmanjšanje emisij dušika drugih virov in ukrepi za sanacijo ohranitvenih območij, zlasti če te nastopijo šele v prihodnosti (glej v zvezi s tem del B). Šele nato bom preučila, ali so predvidene mejne vrednosti in pragovi za usedline dušika združljivi s členom 6(3) Direktive o habitatih (glej v zvezi s tem del C).

33. Posebna vprašanja v zadevi C-293/17 v zvezi s pašo in gnojenjem so obravnavana v naslednjem oddelku (glej v zvezi s tem del D).

34. Na koncu bom razgrnila sklepne ugotovitve o tem, koliko člen 6 Direktive o habitatih ob upoštevanju preostalih ugotovitev dopušča ukrep, kot je PAS (glej v zvezi s tem del E).

A. O drugem vprašanju v zadevi C-294/17 – odobritev projektov v skladu s PAS

35. Državni svet želi z drugim vprašanjem v zadevi C-294/17 izvedeti, ali je združljivo s členom 6(2) in 6(3) Direktive o habitatih, da se v zvezi z ukrepom, ki povzroči nastanek usedlin dušika na ohranitvenem območju, ne preverja, ali je združljiv s cilji ohranjanja območja, temveč soglasje temelji na presoji posledic za program, v skladu s katerim je določena celotna količina dodatnih usedlin dušika na območju združljiva s cilji ohranjanja.

36. V nadaljevanju bom najprej pokazala, da člen 6(3) Direktive o habitatih ne zahteva nujno posamične presoje načrtov in projektov, in se nato posvetila zahtevam, ki jih je treba postaviti za programsko celovito presojo.

1. Posamična presoja ali programska celovita presoja?

37. Spomniti je treba, da člen 6 Direktive o habitatih državam članicam nalaga vrsto specifičnih obveznosti in postopkov za zagotovitev – kot izhaja iz člena 2(2) te direktive – vzdrževanja ali po potrebi obnove ugodnega stanja ohranjenosti naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst v interesu Evropske unije.¹²

38. Člen 6(3) Direktive o habitatih zato določa postopek presoje, katerega namen je s predhodno presojo zagotoviti, da se načrt ali projekt, ki ni neposredno povezan z upravljanjem zadevnega območja ali zanj potreben, vendar lahko nanj pomembno vpliva, odobri, le če (dejansko) ne škoduje celovitosti tega območja.¹³

39. V skladu s členom 6(3), prvi stavek, Direktive o habitatih je treba za take načrte ali projekte opraviti presojo posledic glede na cilje ohranjanja tega območja, če na podlagi objektivnih dejavnikov ni mogoče izključiti, da bi sami ali v povezavi z drugimi načrti ali projekti lahko pomembno vplivali na to območje.¹⁴ Pri tem je treba – upoštevajoč najboljša znanstvena dognanja na tem področju – identificirati vse vidike zadevnega načrta ali projekta, ki lahko vplivajo na cilje ohranjanja tega območja.¹⁵ Tako presojo je treba izvesti med drugim glede na značilnosti in posebne okoljske razmere območja, na katerega se ta načrt ali projekt nanaša.¹⁶

40. Zgled za člen 6(3), prvi stavek Direktive o habitatih, je tako posamična presoja načrtov in projektov.

41. Predmet postopkov v glavni stvari je morebitno poslabšanje stanja ohranitvenih območij zaradi usedlin dušika. Za te na splošno velja, da se škodljive snovi stekajo iz veliko različnih virov.¹⁷ Zato je treba pri presoji, ki jo določa člen 6(3) Direktive o habitatih, načeloma preveriti vse različne vire dušika, ki prispevajo k nastanku usedlin dušika na določenem ohranitvenem območju. V presoji je treba namreč identificirati vse vidike zadevnega načrta ali projekta, ki lahko sami ali *skupaj z drugimi načrti ali projekti* vplivajo na cilje ohranjanja tega območja.¹⁸

12 Sodbi z dne 21. julija 2016, Orleans in drugi (C-387/15 in C-388/15, EU:C:2016:583, točka 31), in z dne 17. aprila 2018, Komisija/Poljska (Puszcza Białowieska (Beloveški gozd)) (C-441/17, EU:C:2018:255, točka 106).

13 Sodbi z dne 7. septembra 2004, Waddenvereniging in Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, točka 34), in z dne 17. aprila 2018, Komisija/Poljska (Puszcza Białowieska (Beloveški gozd)) (C-441/17, EU:C:2018:255, točka 108).

14 Sodbe z dne 7. septembra 2004, Waddenvereniging in Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, točka 45); z dne 13. decembra 2007, Komisija/Irska (C-418/04, EU:C:2007:780, točka 238); z dne 26. maja 2011, Komisija/Belgija (C-538/09, EU:C:2011:349, točka 53), in z dne 12. aprila 2018, People Over Wind in Sweetman (C-323/17, EU:C:2018:244, točka 34).

15 Sodbi z dne 21. julija 2016, Orleans in drugi (C-387/15 in C-388/15, EU:C:2016:583, točka 51); z dne 26. aprila 2017, Komisija/Nemčija (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, točka 57), in z dne 17. aprila 2018, Komisija/Poljska (Puszcza Białowieska (Beloveški gozd)) (C-441/17, EU:C:2018:255, točka 113).

16 Sodbi z dne 7. septembra 2004, Waddenvereniging in Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, točka 49), in z dne 17. aprila 2018, Komisija/Poljska (Puszcza Białowieska (Beloveški gozd)) (C-441/17, EU:C:2018:255, točka 112).

17 Balla, Müller-Pfannenstiel, Lüttmann & Uhl, „Eutrophierende Stickstoffeinträge als aktuelles Problem der FFH-Verträglichkeitsprüfung“, *Natur und Recht* 2010, 616 (617).

18 Sodba z dne 26. aprila 2017, Komisija/Nemčija (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, točka 57).

42. Brez skupne presoje, kot se izvaja v PAS, bi bila ta presoja kumulativnih učinkov izpostavljena hudim napakam. Vedno bi obstajalo tveganje, da ne bi bili upoštevani nekateri viri ali pa da bi bili upoštevani v nasprotju s presojo drugih projektov. To tveganje bi bilo še posebno izrazito pri ločenih presojah, ki bi potekale vzporedno.

43. Tako skupna presoja vseh usedlin dušika na zadevnem ohranitvenem območju ni le primerna, temveč celo nujna, da bi se preverile posledice nekaterih virov dušika na cilje ohranjanja območja.

44. Zato je treba načeloma pozdraviti usklajevanje presoje posledic morebitnih usedlin dušika na ohranitvenih območjih z osrednjim instrumentom za načrtovanje, ki določa dovoljene količine dušika na posameznih ohranitvenih območjih.

2. Zahteve za programsko celovito presojo za usklajevanje usedlin dušika

45. To, da je treba določiti celovit instrument za usklajevanje številnih ločenih posamičnih presoj, pa še ne pomeni, da PAS ne izpolnjuje vseh zahtev za celovito presojo posledic v skladu s členom 6(3) Direktive o habitatih.

46. Kakor je že bilo omenjeno, je treba ustrezno presojo posledic načrta ali projekta za zadevno območje opraviti na podlagi člena 6(3), prvi stavek, Direktive o habitatih, kar pomeni, da je treba ob upoštevanju najboljših znanstvenih dognanj s tega področja opredeliti vse vidike zadevnega načrta ali projekta, ki lahko sami ali skupaj z drugimi načrti ali projekti vplivajo na cilje ohranjanja tega območja.¹⁹

47. Presoja v skladu s členom 6(3), prvi stavek Direktive o habitatih, zato ne sme biti pomanjkljiva. Obsegati mora celovite, natančne in dokončne ugotovitve ter sklepe, ki lahko odpravijo vsak razumen znanstveni dvom o učinkih del, ki so bila predvidena na zadevnem varovanem območju.²⁰

48. To mora prav tako veljati za projekte zunaj ohranitvenih območij, na katere bi ti lahko vplivali.²¹

a) Upoštevna merila za presojo

49. Zahteve, ki so na podlagi teh meril postavljene za programsko celovito presojo, so precej visoke, zlasti zato, ker je treba odpraviti vsak znanstveni dvom v ugotovitve.

50. Najprej je treba pravilno določiti, koliko dušika se sprošča pri posameznih projektih, ki jih je treba uskladiti, in kolikšen delež tega doseže habitate na posameznih ohranitvenih območjih, občutljivih za dušik.

51. Predvsem je treba za vsako površino ohranitvenih območij, na katerih so zaščiteni habitati, določiti, koliko dušika *največ* odlagajo preverjeni posamezni projekti. Kako ozek mora biti posamezen prostorski okvir presoje, to je, katera zemljišča je treba presojati posamično, je pri tem odvisno od tega, kako zelo se lahko usedline razlikujejo od površine do površine.

¹⁹ Glej zgoraj točko 39.

²⁰ Sodbe z dne 11. aprila 2013, Sweetman in drugi, (C-258/11, EU:C:2013:220, točka 44); z dne 21. julija 2016, Orleans in drugi (C-387/15 in C-388/15, EU:C:2016:583, točka 50), in z dne 17. aprila 2018, Komisija/Poljska (Puszcza Białowiecka (Beloveški gozd)) (C-441/17, EU:C:2018:255, točka 114).

²¹ Sodba z dne 10. januarja 2006, Komisija/Nemčija, (C-98/03, EU:C:2006:3, točka 45), in z dne 26. aprila 2017, Komisija/Nemčija (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, točke od 29 do 31).

52. Obenem je treba celotno obremenitev teh površin z dušikom pravilno določiti na podlagi obstoječih dejanj. V skladu s tem se ne zadostuje omejiti na nekatere sektorje, kot je na primer kmetijstvo. Upoštevati je treba, nasprotno, vse vire dušika, denimo tudi promet, industrijo in gospodinjstva.

53. In nazadnje je treba upoštevati tudi vse druge dejavnike, ki bi lahko skupaj z usedlinami dušika negativno vplivali na ohranitvena območja.

54. Kakor je na ustni obravnavi pravilno pojasnila Danska, se je pri tem mogoče opirati na ocenjene vrednosti, kajti presoja posledic je nujno napoved prihodnjih učinkov zadevnih dejanj.

55. Seveda pa morajo te ocenjene vrednosti ustrezati občutljivosti zadevnih habitatov in vrst kot tudi dejanskemu tveganju določenega vpliva usedlin dušika. Ne bi zadostovalo predstaviti le grobe povprečne vrednosti ter prezreti lokalne ali prehodne najvišje vrednosti obremenitve, če lahko te same najvišje vrednosti vplivajo na cilje ohranjanja območja.

b) Količina skupno dovoljenih usedlin dušika

56. Posebnega pomena za globalni instrument usklajevanja pa je določitev količine skupno dovoljenih usedlin dušika v posameznih zaščitnih habitatih.

57. Načrti ali projekti bi lahko pomembno vplivali na ohranitveno območje, če škodujejo ciljem ohranjanja tega območja.²² Neškodovanje celovitosti območja kot naravnega habitata v smislu člena 6(3), drugi stavek Direktive o habitatih zahteva vzdrževanje ugodnega stanja ohranjenosti tega območja. To pa pomeni trajno ohranitev značilnosti, ki opredeljujejo zadevno območje in so povezane s prisotnostjo naravnega habitatnega tipa, katerega cilj ohranitve je upravičil uvrstitev tega območja na seznam OPS v smislu direktive.²³ To mora ustrezno veljati za zaščitene vrste.

58. Pri uporabi člena 6(2) in (3) Direktive o habitatih za usedline dušika zato ne more biti cilj ohranjati obstoječe ravni obremenitve ali ostajati pod njimi. Nasprotno, držati se je treba ciljev ohranjanja ohranitvenega območja, torej ohranjanja stanja zaščitnih habitatnih tipov in vrst na območju v obdobju, v katerem se je uporabljal člen 6(2) in (3).

59. Če te varovane dobrine niso v dobrem stanju ohranjenosti, se obveznost ohranjanja nanaša vsaj na razpoložljivi potencial vzpostavitve takega stanja ohranjenosti v prihodnosti. Kajti v skladu z opredelitvijo ugodnega stanja ohranjenosti iz člena 1(e) in (i) Direktive o habitatih lahko le tako stanje ohranjenosti zagotavlja dolgoročno kontinuiteto posameznih habitatnih tipov in vrst. Raven obremenitve, ki trajno ovira doseganje ugodnega stanja ohranjenosti, utemeljuje tveganje, da bodo ti izginili. To bi lahko posledično škodovalo celovitosti navedenega območja.

60. Dejstvo, ki ga je razgrnil državni svet, da se količina usedlin dušika kot celota zmanjšuje, je treba zato sicer pozdraviti, vendar ni nujno, da samo po sebi zadostuje. Nasprotno, člen 6(2) in (3) Direktive o habitatih določa, da se mora raven obremenitve zmanjšati do te mere, da je mogoče dolgoročno doseči ugodno stanje ohranjenosti.

61. V ta namen je treba vsaj za vsak habitatni tip in morebiti tudi za nekatere habitate, za katere veljajo posebni pogoji, določiti mejno vrednost dopustne skupne obremenitve.

²² Sodbi z dne 11. aprila 2013, Sweetman in drugi, (C-258/11, EU:C:2013:220, točka 30), in z dne 15. maja 2014, Briels in drugi (C-521/12, EU:C:2014:330, točka 20).

²³ Sodbe z dne 11. aprila 2013, Sweetman in drugi, (C-258/11, EU:C:2013:220, točka 39); z dne 15. maja 2014, Briels in drugi (C-521/12, EU:C:2014:330, točka 21); z dne 21. julija 2016, Orleans in drugi (C-387/15 in C-388/15, EU:C:2016:583, točka 47), in z dne 17. aprila 2018, Komisija/Poljska (Puszcza Białowiecka (Beloveški gozd)) (C-441/17, EU:C:2018:255, točka 116).

62. Pri tem se zdi težko, če ne celo izključeno sprejeti vrednosti, ki so višje od tako imenovanih kritičnih obremenitev („critical loads“). Te naj bi opisovale znanstveno utemeljene meje obremenitve za vegetacijske tipe ali druge varovane dobrine, ob upoštevanju katerih niti dolgoročno ni mogoče pričakovati nobenih pomembno škodljivih učinkov, nastalih zaradi usedlin škodljivih snovi.²⁴ Znanstveniki so na Nizozemskem opredelili take kritične obremenitve za dušik za varovane habitatne tipe iz Direktive o habitatih.²⁵

63. Sicer pa bi bilo morda tudi nujno upoštevati, koliko so posamezni zaščiteni habitati že dlje časa izpostavljeni prekomernim usedlinam dušika. Po eni strani bi bilo zaradi takih usedlin mogoče domnevati, da je stanje habitatov že spremenjeno na slabše, zlasti glede prisotnih rastlinskih vrst. Po drugi strani pa naj bi tam bila prisotna že prekomerna predhodna obremenitev z dušikom, ki jo je treba najprej zmanjšati ali drugače odpraviti, preden se lahko habitati razvijajo v skladu s cilji ohranjanja območja. Zato bi bilo morda treba do zmanjšanja obstoječih zalog dušika dopustiti celo še manj dodatnih usedlin dušika, kot so določene v skladu s kritičnimi obremenitvami.

64. Pristojno nacionalno sodišče bo moralo ob upoštevanju teh preudarkov preveriti, ali so kritične obremenitve ali druge vrednosti znanstveno potrjene v tej meri, da je pri njihovem spoštovanju izključen vsak znanstveni dvom, da bodo vplivale na zadevna območja.

65. Kakor izhaja iz predloga za sprejetje predhodne odločbe v zadevi C-294/17, temelji opozorilo v zvezi s prekomerno obremenitvijo številnih ohranitvenih območij na prekoračitvi kritičnih obremenitev,²⁶ to je na letnih usedlinah dušika, ki so višje od kritičnih obremenitev. Pri določitvi PAS se je spoštovanje kritičnih obremenitev zdelo očitno nerealno in politično neizvedljivo.²⁷ Namesto tega je cilj PAS opisan kot uravnoteženje prednosti za naravo in bremen za družbo.²⁸

66. Če ta opis drži, na podlagi PAS ne bi bilo mogoče odobriti projekta v skladu s členom 6(3) Direktive o habitatih. Uravnoteženje bi bilo nasprotno treba presoјati v skladu s členom 6(4). Predlog za sprejetje predhodne odločbe pa Sodišču ne dovoljuje, da se nazadnje izreče o tem.

3. Vmesni predlog

67. Na drugo vprašanje v zadevi C-294/17 je tako treba odgovoriti, da člen 6(2) in (3) Direktive o habitatih dopušča, da presoja vplivov za program, v katerem je bila preverjena določena skupna količina usedlin dušika, temelji na podelitvi posameznega dovoljenja za projekt ali druga dejanja, ki povzročajo nastanek usedlin dušika, ki se gibljejo v manevrskem prostoru, preverjenem v okviru programa. Vsekakor mora navedena presoja obsegati celovite, natančne in dokončne ugotovitve ter sklepe, ki lahko odstranijo vsak razumen znanstveni dvom o učinkih usedlin. To pa predpostavlja, da je za vsak posamezni projekt in vsako površino znotraj ohranitvenih območij, na katerih so zaščiteni habitati, zagotovljeno, da skupno dovoljene usedline dušika dolgoročno ne ogrožajo niti ohranjanja zaščitene habitatnih tipov in vrst na območju niti potenciala za vzpostavitev dobrega stanja ohranjenosti.

²⁴ V skladu z zveznim upravnim sodiščem z dne 28. marca 2013, A44 – Kammmolch (9 A 22.11, DE:BVerwG:2013:280313U9A22.11.0, točka 61). To ustreza mednarodno znanstveno priznani opredelitvi po Nilssonu, J., in Grennfeltu, P. (1988), „Critical loads for sulphur and nitrogen. Report from a workshop held at skokloster, Sweden 19–24 March, 1988“, *NORD miljörappport* 1988:15. Copenhagen: NORD: „a quantitative estimate of exposure to one or more pollutants below which significant harmful effects on specified sensitive elements of the environment do not occur according to present knowledge“.

²⁵ Za Nizozemsko van Dobben, H. F., Bobbink, R., Bal, D., in van Hinsberg, A. (2014), *Overview of critical loads for nitrogen deposition for Natura 2000 habitat types occurring in The Netherlands*. Alterra report 2488, Wageningen: Alterra.

²⁶ Točka 6.1 predloga za sprejetje predhodne odločbe v zadevi C-294/17.

²⁷ De Heer M., Roozen F., Maas R., „The integrated approach to nitrogen in the Netherlands: A preliminary review from a societal, scientific, juridical and practical perspective“, *Journal for Nature Conservation* 35 (2017) 101 (106).

²⁸ Prav tam, str. 107.

B. Vprašanja od petega do sedmega, točka (a), v zadevi C-293/17 ter od tretjega do petega, točka (a), v zadevi C-294/17 – upoštevanje od projekta neodvisnih ukrepov

68. Državni svet želi z vrsto vprašanj v obeh zadevah izvedeti, ali se sme pri presoji v skladu s členom 6(3) Direktive o habitatih upoštevati določene ukrepe in gibanja, ki niso neposredno povezani z načrtom ali projektom, ki se ga presoja za vsak primer posebej. Zlasti državni svet sprašuje, ali se sme upoštevati pričakovano samodejno zmanjšanje emisij dušika (šesto vprašanje v zadevi C-293/17 in četrto vprašanje v zadevi C-294/17). Sicer gre po eni strani za ukrepe za zmanjšanje emisij dušika iz drugih virov, po drugi strani pa za sanacijske ukrepe v občutljivih habitatih ohranitvenih območij, ki naj bi ustvarili manevrski prostor za druge usedline dušika.

69. Pri tem državni svet ločeno sprašuje o tem, ali se ti ukrepi smejo upoštevati, če so bili sprejeti v skladu s členom 6(1) in (2) Direktive o habitatih (peto vprašanje in peto vprašanje, točka (a), v zadevi C-293/17 ter tretje in tretje vprašanje, točka (a), v zadevi C-294/17) ali kot varstveni ukrep v smislu točke 28 sodbe Briels²⁹ (sedmo vprašanje in sedmo vprašanje, točka (a), v zadevi C-293/17 ter peto vprašanje in peto vprašanje, točka (a), v zadevi C-294/17). To razlikovanje pa po mojem mnenju ni smiselno. Ko je odobren projekt v skladu s členom 6(3) Direktive o habitatih, vzporedna uporaba člena 6(2) ni smiselna.³⁰ In ukrepi, ki so v skladu s členom 6(1) neposredno povezani z upravljanjem območja ali potrebni zanj, zato niso predmet presoje na podlagi člena 6(3). Nasprotno mora biti odločilno, ali vprašljivi ukrepi – neodvisno od njihove pravne opredelitve – dopuščajo ugotovitev, da dodatne usedline dušika ne škodijo celovitosti območja.

70. Naprej bom predstavila pravne podlage za upoštevanje od projekta neodvisnih ukrepov (v zvezi s tem glej razdelek 1) in nato ločeno obravnavala zmanjšanje emisij dušika iz drugih virov (v zvezi s tem glej razdelek 2), pa tudi sanacijske ukrepe na ohranitvenih območjih (v zvezi s tem glej razdelek 3) in upoštevanje prihodnjih gibanj, vključno s pričakovanim zmanjšanjem emisij dušika (v zvezi s tem glej razdelek 4).

1. Pravne podlage

71. Sodišče je ugotovilo, da mora pristojni nacionalni organ pri presoji v skladu s členom 6(3) Direktive o habitatih upoštevati varstvene ukrepe, ki jih vsebuje navedeni projekt, s katerimi se želijo *preprečiti ali zmanjšati* morebitni neposredni škodljivi učinki na to območje, da bi se zagotovilo, da ta projekt ne škodi celovitosti navedenega območja.³¹

72. Nasprotno pa v okviru presoje posledic projekta, določene v navedenem členu 6(3), ni mogoče upoštevati varstvenih ukrepov, ki jih določa projekt in s katerimi se želijo izravnati negativni učinki tega projekta na območje Natura 2000.³²

73. Ukrepi, ki pomembne škodljive učinke na habitatni tip, ki jih je povzročil projekt, niti ne preprečujejo niti ne zmanjšajo, temveč naj bi jih pozneje izravnali, niso namreč varstveni ukrepi, ki zagotavljajo, da projekt ne bo škodil celovitosti navedenega območja v smislu člena 6(3) Direktive o habitatih.³³

²⁹ Sodba z dne 15. maja 2014, Briels in drugi (C-521/12, EU:C:2014:330).

³⁰ Sodba z dne 7. septembra 2004, Waddenvereniging in Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, točka 35).

³¹ Sodbi z dne 15. maja 2014, Briels in drugi (C-521/12, EU:C:2014:330, točka 28), in z dne 21. julija 2016, Orelans in drugi (C-387/15 in C-388/15, EU:C:2016:583, točka 54).

³² Sodbi z dne 15. maja 2014, Briels in drugi (C-521/12, EU:C:2014:330, točka 29), in z dne 21. julija 2016, Orelans in drugi (C-387/15 in C-388/15, EU:C:2016:583, točka 48).

³³ Sodba z dne 15. maja 2014, Briels in drugi (C-521/12, EU:C:2014:330, točka 31).

74. Ta razmejitev med ukrepi za zmanjševanje škode, ki se lahko uporabljajo v okviru člena 6(3) Direktive o habitatih, ter izravnalnimi ukrepi, za katere to ne velja, je v skladu z načelom, ki ga določa člen 191(2) PDEU, da je treba okoljsko škodo prednostno odpravljati pri viru.³⁴ Podobno kot previdnostno načelo ta cilj temelji na okoljski politiki Unije in s tem tudi na Direktivi o habitatih. Ta pride še posebej jasno do izraza v členu 6(3) Direktive o habitatih, saj je cilj presoje posledic opredeliti in preprečiti škodljive vplive, izhajajoče iz načrta ali projekta, ki ga je treba presojati. Ta projekt se tako presoja kot morebiten vir okoljske škode.

75. Člen 6(3) Direktive o habitatih pa nasprotno ne določa, da bi bilo mogoče izravnati škodljive vplive na ohranitvena območja, ki jih je povzročil posamezen načrt ali projekt.³⁵ To očitno ne bi bilo združljivo tudi z načelom, da je treba okoljsko škodo prednostno odpravljati pri viru.

76. Poleg tega Sodišče upravičeno izpostavlja težave pri potrebni zanesljivi presoji učinkovitosti izravnalnih ukrepov, ki jih je treba uresničiti v prihodnosti,³⁶ in nevarnost zaobidenja člena 6(4) Direktive o habitatih, v kateri so izravnalni ukrepi v obliki ukrepov za zagotavljanje usklajenosti območja Natura 2000 izrecno določeni, vendar so povezani z nadaljnjimi zahtevami.³⁷

77. Danska sicer pravilno pojasnjuje, da mora biti presoja posledic popolna. Že zato mora seveda upoštevati tudi vse dejavnike, ki jih ni mogoče neposredno pripisati projektu in ki bi lahko vplivali na učinke projekta znotraj ohranitvenega območja. Zato se člen 6(3) Direktive o habitatih nanaša na načrte in projekte, ki bi *sami ali v povezavi z drugimi načrti ali projekti* lahko pomembno vplivali na ohranitveno območje.

78. Pri uporabi člena 6(3) Direktive o habitatih pa obstaja seveda pomembna razlika med ukrepi, s katerimi se problematika škodljivega vpliva rešuje pri viru, ki je predmet presoje, in drugimi ukrepi. Če zaradi zmanjšanja škode škodljivega vpliva projekta, ki je bil predmet presoje, ni ali če je ta neznaten, lahko pristojni organi projekt odobrijo v skladu s členom 6(3) Direktive o habitatih. Drugi ukrepi, ki nimajo učinka na vir, ki je predmet presoje, pa nasprotno ne posegajo v škodljiv vpliv projekta. Pozitivni učinki teh drugih ukrepov pa se zlasti ne smejo preprosto izravnati s škodljivim vplivom projekta, ki je predmet presoje.

79. Taki ukrepi lahko omogočijo projekt v smislu člena 6(3), le če skupno obremenitev ohranitvenega območja oziroma njegovo občutljivost za škodljive vplive zmanjšajo do te mere, da škodljivi vplivi projekta, ki je predmet presoje, ne škodijo celovitosti območja. Če se škodljivi vplivi v celoti sicer zmanjšajo, zadevnim ohranitvenim območjem pa kljub temu škodijo, člen 6(3) Direktive o habitatih seveda ne dopušča nobenih dodatnih enakih škodljivih vplivov.

80. Iz primera z usedlinami dušika je jasno to: ne zadostuje, da se te zmanjšajo za določeno količino, denimo 1 kg N/ha/leto, da bi se lahko dopustile dodatne usedline v enakem obsegu, če je zaščiten habitat sicer še vedno preobremenjen z dušikom. Dodatne usedline so lahko dovoljene, le če je skupna obremenitev, vključno z navedeno, tako nizka, da ne škodi celovitosti območja.

81. Sicer pa je treba opozoriti na to, da so države članice neodvisno od odobritve novega projekta po členu 6(2) Direktive o habitatih že zdaj zavezane k sprejetju potrebnih ukrepov za odpravo obstoječih škodljivih vplivov na ohranitvena območja, kot so na primer prekomerne usedline dušika.³⁸

34 Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca E. Tancheva v zadevi Grace in Sweetman (C-164/17, EU:C:2018:274, točka 76).

35 Glej sodbo z dne 21. julija 2016, Orelans in drugi (C-387/15 in C-388/15, EU:C:2016:583, točka 57).

36 Sodba z dne 15. maja 2014, Briels in drugi (C-521/12, EU:C:2014:330, točka 32).

37 Sodba z dne 15. maja 2014, Briels in drugi (C-521/12, EU:C:2014:330, točka 33 in naslednje).

38 Sodbi z dne 24. novembra 2011, Komisija/Španija (Alto Sil) (C-404/09, EU:C:2011:768, točki 126 in 142), in z dne 14. januarja 2016, Grüne Liga Sachsen in drugi, (C-399/14, EU:C:2016:10, točke od 41 do 43).

2. „Ukrepi pri viru“, navedeni v predlogu za sprejetje predhodne odločbe

82. Iz predlogov za sprejetje predhodne odločbe je razvidno, da se peto vprašanje v zadevi C-293/17 in tretje vprašanje v zadevi C-294/17 nanašata na ukrepe pri viru, tako da zmanjšujejo na primer emisije dušika iz hlevov drugih gospodarstev. Praviloma je treba pri spremembah ali razširitvah kmetijskih gospodarstev upoštevati ustrezne projekte.

83. V skladu s členom 6(3) Direktive o habitatih pa niso predmet presoje v postopkih v glavni stvari ti viri, temveč *drugi* viri. Zmanjšanje emisij teh drugih virov dušika niti ne preprečujejo usedlin, ki izhajajo iz gospodarstva, ki je predmet vsakokratne presoje, niti jih ne zmanjšujejo. Zato jih pri odobritvi kmetijskega gospodarstva v skladu s členom 6(3) ni mogoče brez nadaljnega in niti delno izravnati z emisijami dušika tega gospodarstva.

84. Le če zaradi takih ukrepov pri drugih virih usedline dušika na zadevnem ohranitvenem območju padejo do te mere pod vrednosti, določene za zadevne habitate, da se ustvari zadosten manevrski prostor za dodatne usedline dušika, kar pomeni, da skupna obremenitev ustreza zgoraj razvitemu standardu,³⁹ se lahko v skladu s členom 6(3) Direktive o habitatih dovolijo te dodatne usedline.

3. Ukrepi na ohranitvenih območjih

85. Ukrepi na ohranitvenih območjih, ki jih je državni svet načel v sedmem vprašanju v zadevi C-293/17 in petem vprašanju v zadevi C-294/17, prav tako niso primerni, da bi bili priznani kot vključeni varstveni ukrepi za zmanjševanje škode.

86. Državni svet sicer navaja, da je treba v skladu z njegovo nacionalno zakonodajo sanacijske ukrepe na ohranitvenih območjih, ki so sprejeti prav za izvajanje posameznega načrta ali projekta in dodatno poleg obstoječega upravljanja, šteti za ukrepe za zmanjševanje škode, katerih namen je preprečevanje ali zmanjševanje lokalnih posledic za zaščitene habitate, na katere bi imel načrt ali projekt negativen vpliv, če ta ukrep ne bi bil sprejet. Tudi pri tem naj bi šlo za omilitev neposrednih posledic projekta.⁴⁰

87. Toda niti ukrepi na ohranitvenih območjih ne vplivajo pri viru usedlin, ki morajo biti predmet presoje, temveč tam, kjer se pojavljajo. Poleg tega niso usmerjeni v preprečevanje usedlin, nastalih zaradi projekta, ki je bil predmet presoje, temveč lahko te v najboljšem primeru naknadno odpravijo. Vendar praviloma ne zajemajo prav usedlin dušika, nastalih zaradi posameznega projekta, temveč usedline, brez razlikovanja, iz popolnoma različnih virov.

88. V nasprotju z mnenjem državnega sveta sodba v zadevi Moorburg ne pripelje do drugačnega sklepa. Tam je Sodišče preučevalo vprašanje, ali je mogoče upoštevati prehod za ribe, da bi se ugotovilo, da pogin rib zaradi hlajenja elektrarne ne škoduje celovitosti območja.⁴¹ Ta hipoteza temelji na preudarku, da sicer po eni strani zaradi izgube rib pri elektrarni manj rib doseže ohranitvena območja za razmnoževanje, ta slabost pa je po drugi strani vsaj izravnana s prehodom za ribe, kajti zaradi tega ukrepa lahko več rib doseže ta območja.

89. Sodišče pa se v tem primeru ni izreklo o tem, ali je to izravnavo mogoče priznati kot ukrep za zmanjševanje škode, temveč je ugotovilo le, da prednosti prehoda za ribe ob odobritvi elektrarne še niso bile znane in niti niso mogle biti dokazane. S tem je že ugotovilo, da je bil ob odobritvi kršen člen 6(3) Direktive o habitatih, ne da bi moralo na koncu ugotoviti, ali se tak ukrep sploh sme upoštevati pri uporabi te določbe.

³⁹ Glej zgoraj točko 56 in naslednje.

⁴⁰ Točki 10.16 in 10.35 predloga za sprejetje predhodne odločbe v zadevi C-294/17.

⁴¹ Sodba z dne 26. aprila 2017, Komisija/Nemčija (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, točka 38).

90. Toda Nizozemska je navedla, da bi bilo zaradi takega ukrepa mogoče odlagati več dušika v ohranitvena območja, ne da bi to škodilo zaščitenim habitatom. Dejansko se zdi, da obstajajo ukrepi s takim učinkom. Tako se obravnavajo pogosta košnja z odstranitvijo pokošenega materiala, požig vegetacije, ponovno namakanje barij ali odstranjevanje zemljine z obremenilno vsebnostjo dušika.⁴² Natančneje, o posameznih izbranih ukrepih – vključno z njihovimi morebitnimi negativnimi učinki –⁴³ bi morala presojati nacionalna sodišča.

91. Če bi se pri tem izkazalo, da zaradi takih ukrepov dejansko nastaja manevrski prostor za dodatne usedline dušika, torej, da se meja obremenitve zviša toliko, da skupna obremenitev ostaja nižja, bi lahko bil ta na voljo za nove načrte in projekte.

4. Prihodnja gibanja

92. Skupni imenovalac vseh doslej obravnavanih, od projekta neodvisnih ukrepov je dejstvo, da njihovi učinki še niso potrjeni, temveč se jih pogosto pričakuje šele v prihodnosti. Državni svet tako s petim vprašanjem, točka (a), in sedmim vprašanjem, točka (a), v zadevi C-293/17 ter s tretjim vprašanjem, točka (a), in petim vprašanjem, točka (a), v zadevi C-294/17 sprašuje, kako zelo je ta časovni element pomemben za presojo teh ukrepov, pa tudi, ali nadzor z možnostjo prilagoditve ukrepov omogoča upoštevanje prihodnjih gibanj. S šestim vprašanjem v zadevi C-293/17 in s četrtem vprašanjem v zadevi C-294/17 se načenja ista problematika glede upoštevanja pričakovanega splošnega zmanjšanja emisij dušika.

93. Posledično je treba razjasniti, ali je mogoče dovoliti projekte ob predpostavki, da ukrepi pri viru in na območjih, ki se izvajajo v okviru PAS, pa tudi zmanjšanje emisij dušika iz drugih razlogov v prihodnosti ustvarjajo manevrske prostore za dodatne usedline dušika, čeprav to še ni potrjeno.

94. Na dan sprejetja odločbe, s katero se dovoli izvedba projekta, z znanstvenega stališča ne sme biti nobenega razumnega dvoma o neobstoju škodljivih vplivov na celovitost zadevnega območja.⁴⁴ To oviro je praviloma pri ukrepih in gibanjih v prihodnosti še posebno težko premostiti tako glede učinkovitosti ukrepov kakor tudi glede gotovosti, da bodo ukrepi in gibanja sploh obstajali.

95. Tudi zaradi samodejne negotovosti je Sodišče pri presoji v skladu s členom 6(3) Direktive o habitatih zavrnilo upoštevnost pozitivnih učinkov novih habitatov, ki bodo šele ustvarjeni.⁴⁵ Prav tako ni dopustilo, da bi zadostovala nadzor in možnost prilagoditve ukrepov.⁴⁶

96. Za PAS ne more veljati nič drugega.

97. Na prvi pogled bi se lahko v tej ugotovitvi videlo nasprotje s prognostično naravo presoje posledic v skladu s členom 6(3) Direktive o habitatih.⁴⁷ Presoja učinkov posameznega načrta ali projekta v prihodnosti vendarle ne more biti nič drugega kot napoved. Nasprotno ni nobene potrebe po sklicevanju na negotovost napovedi, če se ukrepi sprejemajo neodvisno od projekta, da bi se ustvarili pogoji za to, da negativni učinki ne bodo škodili celovitosti ohranitvenih območij.

42 L. Jones in drugi, „Can on-site management mitigate nitrogen deposition impacts in non-wooded habitats?, *Biological Conservation*, vol. 212, del B, 2017, str. od 464 do 475, <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2016.06.012> (navedeno po <http://eprints.whiterose.ac.uk/102105/>).

43 Jones in drugi, navedeno v opombi 42.

44 Sodbi z dne 26. oktobra 2006, Komisija/Portugalska (Castro Verde) (C-239/04, EU:C:2006:665, točka 24); z dne 26. aprila 2017, Komisija/Nemčija (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, točka 42), in z dne 17. aprila 2018, Komisija/Poljska (Puszcza Białowieska (Beloveški gozd)) (C-441/17, EU:C:2018:255, točka 120).

45 Sodbi z dne 15. maja 2014, Briels in drugi (C-521/12, EU:C:2014:330, točka 32), in z dne 21. julija 2016, Orelans in drugi (C-387/15 in C-388/15, EU:C:2016:583, točka 56).

46 Sodba z dne 26. aprila 2017, Komisija/Nemčija (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, točke od 37 do 45). Glej tudi sodbo z dne 21. julija 2016, Orelans in drugi (C-387/15 in C-388/15, EU:C:2016:583, točka 27).

47 Glej točko 54 zgoraj.

5. Vmesni predlog

98. Tako je treba na vprašanja od petega do sedmega, točka (a), v zadevi C-293/17 ter tudi na vprašanja od tretjega do petega, točka (a), v zadevi C-294/17 odgovoriti, da lahko

- ukrepi za zmanjšanje usedlin dušika iz drugih virov,
- sanacijski ukrepi za krepitev habitatnih tipov, občutljivih za dušik, na zadevnih območjih in
- samostojno zmanjšanje emisij dušika

utemeljijo združljivost dodatnih usedlin dušika na ohranitvenih območjih s členom 6(3) Direktive o habitatih, le če je v trenutku odobritve že dokončno potrjeno, da bo skupna obremenitev območja zaradi usedlin dušika ostala pod pragom škodljivega vpliva na celovitost območja. Nasprotno za odobritev dodatnih usedlin dušika ne zadostuje, da se obseg usedlin sicer kot celota zmanjša, zadevne površine pa so še kljub temu obremenjene s preveč dušika. Pri odločitvi o odobritvi dodatnih usedlin dušika se ne smejo upoštevati zgolj napovedi o učinkih navedenih ukrepov in pričakovanem zmanjšanju emisij dušika v prihodnosti.

C. Prvo vprašanje v zadevi C-294/17 – pragovi in mejne vrednosti za usedline dušika

99. S prvim vprašanjem v zadevi C-294/17 je treba razjasniti, ali člen 6(2) in (3) Direktive o habitatih nasprotuje zakonski ureditvi, katere namen je izvzeti posamezne projekte in druga dejanja, ki povzročajo usedline dušika, ki ne presegajo pragov ali mejne vrednosti, iz obveznosti pridobitve dovoljenja, zaradi česar se dopusti brez posamičnega soglasja, če se domneva, da je bila za celostni vpliv vseh projektov in drugih dejanj, za katere se lahko uporablja zakonska ureditev, pred sprejetjem te zakonske ureditve opravljena presoja posledic.

100. Drugače kot na primer člen 2(1) Direktive o PVO Direktiva o habitatih ne vsebuje nobenih izrecnih predpisov o obveznosti pridobitve dovoljenja za nekatera dejanja.

101. Zlasti člen 6(2) Direktive o habitatih ne določa, da bi bilo treba za nekatera dejanja pridobiti dovoljenje. Sicer se zdi obveznost pridobitve dovoljenja primerna za doseganje ciljev te določbe glede na učinke zadevnih dejanj na ohranitvena območja, vendar pa presoja držav članic⁴⁸ dopušča tudi druge metode.

102. Nasprotno pa postopek predhodne presoje v skladu s členom 6(3) Direktive o habitatih predpostavlja tako odobritev, saj je treba presojo izvesti glede na soglasje organov v zvezi z vprašljivim projektom ali načrtom. Opustitev postopka za pridobitev dovoljenja je zato združljiv le s členom 6(3), če je potrjeno, da za vprašljiva dejanja presoja ni potrebna.

103. Kot je bilo že navedeno, presoja posledic ni potrebna, če je na podlagi objektivnih dejavnikov mogoče izključiti, da bi načrt ali projekt sam ali v povezavi z drugimi načrti ali projekti lahko pomembno vplival na to območje.⁴⁹ Nasprotno ni dovoljeno izvzeti nekaterih kategorij projektov na podlagi meril, ki niso primerna za to, da bi zagotovila, da ti projekti ne bi mogli pomembno vplivati na zaščitena območja.⁵⁰ Enako kot pri soglasju za načrte in projekte, ki so bili predmet presoje, je lahko merilo te presoje le neobstoj razumnih znanstvenih dvomov.

48 Sodba z dne 14. januarja 2016, Grüne Liga Sachsen in drugi, (Waldschlößchenbrücke) (C-399/14, EU:C:2016:10, točka 40).

49 Glej dokaze v opombi 14 in sodbo z dne 10. januarja 2006, Komisija/Nemčija (C-98/03, EU:C:2006:3, točka 40).

50 Sodbi z dne 10. januarja 2006, Komisija/Nemčija, (C-98/03, EU:C:2006:3, točka 41), in z dne 26. maja 2011, Komisija/Belgija (C-538/09, EU:C:2011:349, točka 41).

104. Določitev pragov in mejnih vrednosti za potrebo po odobritvi, ki bi sama bila predpogoj za izvedbo presoje posledic, je tako združljiva le s členom 6(3) Direktive o habitatih, če je na podlagi objektivnih dejavnikov mogoče izključiti, da bi usedline dušika pod temi vrednostmi same ali v povezavi z drugimi načrti ali projekti lahko pomembno vplivale na to območje.⁵¹

105. V skladu s PAS so iz obveznosti pridobitve dovoljenja izvzeti projekti, ki k usedlinam na ohranitvenem območju prispevajo pod pragom 0,05 mola N/ha/leto ali v okviru mejne vrednosti 0,05 do 1 mola N/ha/leto. Lahko si je predstavljati, da so te vrednosti dovolj znanstveno potrjene, da lahko odpravijo vsak razumen znanstveni dvom o tem, da dodatne usedline dušika v tem obsegu ne bi mogle pomembno škoditi ohranitvenim območjem.

106. Na prvi pogled to podpira dejstvo, da te vrednosti ustrezajo le najmanjšim deležem kritičnih obremenitev habitatnih tipov, še posebno občutljivih za dušik: 0,017 % in 0,23 % meje obremenitve 6 kg N/ha/leto za oligotrofne stoječe vode ravníc in hribovij z vegetacijo *Littorelletalia uniflorae* (Natura 2000 koda 3110), pa tudi 0,01 % in 0,2 % meje obremenitve 7 kg N/ha/leto za aktivna visoka barja (Natura 2000 koda 7110). Za večino drugi habitatnih tipov so kritične obremenitve delno precej višje.⁵²

107. Poleg tega člen 2(3) nizozemske Besluit grenswaarden programmatische aanpak (uredba o mejnih vrednostih za programski pristop) določa celo samodejno zmanjšanje mejne vrednosti z 0,05 do 1 mola N/ha/leto na 0,05 mola N/ha/leto, če je za zadevne površine, občutljive za dušik, na voljo le še 5 % največje dovoljene količine usedlin dušika. Ta predpis preprečuje tveganje kopičenja usedlin dušika iz številnih posamično manj pomembnih virov, tako imenovane „postopne izgube bistva“.⁵³

108. V nasprotju s tem je nemško Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče) pri določitvi praga *de minimis* za usedline dušika veliko bolj velikodušno. Obstaja namreč strokovno znanstveno soglasje o tem, da ob zelo visokih predhodnih obremenitvah zadevnih habitatov dodatne obremenitve, ki ne znašajo več kot 3 % kritične obremenitve, ne morejo povzročiti pomembnih sprememb dejanskega stanja ali pomembno omejiti ponovne vzpostavitve ugodnega stanja.⁵⁴ O tem, ali je ta ugotovitev nemškega pravosodja dejansko združljiva s členom 6(3) Direktive o habitatih, tu ni treba odločati. Je pa pokazatelj tega, da je mogoče utemeljiti vsekakor precej nižje nizozemske pragove in mejne vrednosti.

109. Neodvisno od teh pokazateljev pa mora pristojno nacionalno sodišče presoditi, ali je bil za nizozemske pragove in mejne vrednosti dejansko predložen dovolj zanesljiv dokaz o neupoštevnosti negativnih učinkov.

110. Tako je treba na prvo vprašanje v zadevi C-294/17 odgovoriti, da je zakonska ureditev, katere namen je izvzeti projekte in druga dejanja, ki povzročajo usedline dušika, ki ne presegajo pragov ali mejne vrednosti, iz obveznosti pridobitve dovoljenja, zaradi česar se dopusti brez posamičnega soglasja, če na podlagi objektivnih dejavnikov z znanstvenega vidika ni razumnega dvoma v to, da te usedline dušika ne bodo pomembno vplivale na zadevno ohranitveno območje, združljiva s členom 6(2) in (3) Direktive o habitatih.

⁵¹ Sodbi z dne 4. marca 2010, Komisija/Francija, (C-241/08, EU:C:2010:114, točka 32), in z dne 26. maja 2011, Komisija/Belgija (C-538/09, EU:C:2011:349, točka 52).

⁵² Vrednosti kritičnih obremenitev je mogoče najti v zadevi Dobben in drugi, navedeni v opombi 25.

⁵³ Sklepni predlogi generalne pravobranilke E. Sharpston v zadevi Sweetman in drugi (C-258/11, EU:C:2012:743, št. 67).

⁵⁴ Sodba Bundesverwaltungsgericht z dne 14. aprila 2010, Hessisch Lichtenau II (DE:BVerwG:2010:140410U9A5.08.0, točka 94).

D. Vprašanja od prvega do četrtega, točka (a), in osmo vprašanje v zadevi C-293/17 – obveznost presoje za pašno rejo in gnojenje

111. Zadeva C-293/17 se nanaša na kmetijski dejavnosti, ki povzročata usedline dušika, in sicer pašno rejo živine in gnojenje obdelovalnih površin. Z vprašanji od prvega do četrtega, točka (a) je treba razjasniti, ali je za ta dejanja potrebna presoja posledic v skladu s členom 6(3) Direktive o habitatih. Državni svet želi najprej izvedeti, ali gre pri tem za projekte v smislu člena 6(3), prvi stavek (v zvezi s tem glej razdelek 1) in, nazadnje, ali lahko skupaj z zadevnim kmetijskim gospodarstvom tvorijo enoten skupni projekt, ki je bil pred uporabo člena 6(3) v številnih primerih predmet enotne odobritve (glej v zvezi s tem razdelek 2). Za dejavnosti, ki so bile med uporabo člena 6(3) na področju gnojenja in pašne reje vključene na novo, državni svet sprašuje, ali je dopustno v posameznem primeru obveznost odobritve opustiti, če ta opustitev temelji na presoji, ki je pokazala, da je v povprečju mogoče izključiti povečanje količine usedlin dušika s to dejavnostjo (glej v zvezi s tem razdelek 3). Glede na morebitno uporabo člena 6(2) za gnojenje ali pašno rejo državni svet poleg tega sprašuje, ali je bila ta določba v dovolj veliki meri prenesena v nizozemsko pravo (glej v zvezi s tem razdelek 4).

1. Opredelitev kot projekt

112. Najprej bom obravnavala prvo vprašanje v zadevi C-293/17, in sicer, ali je treba gnojenje in pašno rejo goveda za mlečno proizvodnjo šteti za projekta.

113. V skladu s členom 6(3), prvi stavek Direktive o habitatih je treba pri projektih, ki bi sami ali v povezavi z drugimi načrti ali projekti lahko pomembno vplivali na ohranitveno območje, opraviti ustrezno presojo njihovih posledic glede na cilje ohranjanja tega območja.

a) Pojem projekta

114. Direktiva o habitatih pojma projekta sicer ne opredeljuje. Toda Sodišče je presodilo, da je bila opredelitev „projekta“ iz člena 1(2)(a) Direktive o PVO upoštevna za opredelitev pojma „načrt ali projekt“ iz Direktive o habitatih, ki enako kot Direktiva o PVO preprečuje, da se dejavnosti, ki lahko škodijo okolju, odobrijo brez predhodne presoje njihovega vpliva na okolje.⁵⁵

115. To ugotovitev razumem tako, da so projekti v smislu te opredelitve vsekakor tudi projekti v skladu s členom 6(3), prvi stavek, Direktive o habitatih. Seveda izhajam iz tega, da s tem pojem projekta iz Direktive o habitatih ni dokončno razmejen.⁵⁶

116. Tako je Sodišče tudi izpostavilo, da ni dovoljeno izvzeti nekaterih kategorij projektov iz obveznosti presoje na podlagi meril, ki niso primerna za to, da bi zagotovila, da ti projekti ne bi mogli pomembno vplivati na zaščitena območja.⁵⁷ Pri poznejši presoji različnih izjem pa ni natančneje preverilo, ali se ta nanaša na projekte v smislu člena 1(2) Direktive o PVO. Nasprotno, za zavrnitev izjem od vprašljivih dejavnosti je zadostoval pomemben vpliv na ohranitvena območja.⁵⁸

⁵⁵ Sodba z dne 7. septembra 2004, Waddenvereniging in Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, točka 26). Glej tudi sodbo z dne 14. januarja 2010, Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, točke od 38 do 40).

⁵⁶ Glej moje sklepne predloge v zadevi Waddenvereniging und Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:60, točka 31).

⁵⁷ Sodba z dne 10. januarja 2006, Komisija/Nemčija (C-98/03, EU:C:2006:3, točka 41). Glej tudi sodbo z dne 26. maja 2011, Komisija/Belgija (C-538/09, EU:C:2011:349, točka 41).

⁵⁸ Sodba z dne 10. januarja 2006, Komisija/Nemčija (C-98/03, EU:C:2006:3, točke od 42 do 44).

117. V nasprotju z mnenjem državnega sveta opredelitev projekta iz člena 1(2)(a) Direktive o PVO pojma projekt potemtakem na koncu ne razmejuje v skladu s členom 6(3), prvi stavek, Direktive o habitatih. Pomembneje je, ali lahko zadevno dejanje pomembno vpliva na ohranitveno območje. Tega ne gre izključiti za gnojenje in pašno rejo, saj lahko usedline dušika, ki izhajajo iz njiju, škodijo številnim zaščitenim habitatnim tipom.

118. V pričujočem primeru pa ni treba preseči opredelitve projekta Direktive o PVO. Njen člen 1(2)(a) za projekt določa „izvedbo gradbenih del ali drugih instalacij in shem“ (prva alineja) in „druge posege v naravno okolje in krajino, vključno s tistimi, ki vključujejo pridobivanje mineralnih virov“ (druga alineja). Kot je Sodišče ugotovilo, se ta pojem projekta nanaša na dela ali posege za spreminjanje fizične stvarnosti območja.⁵⁹ Tako gnojenje kot tudi pašna reja zadostujeta za izpolnitev teh zahtev.

b) Gnojenje

119. Državni svet sicer meni, da uporaba gnojil nikakor ni projekt, kadar so ta odložena na tla. Le če so gojila v tla vnesena, gre za fizični poseg v tla, kakor je določeno v členu 1(2)(a), druga alineja.

120. Komisija vsekakor pravilno nasprotuje temu, da gnojenje spreminja lastnosti tal ne glede na uporabljeni postopek. Že po naravi je usmerjeno v bogatitev tal s hranili. Naj kmetovalec pri gnojenju obdeluje tla z napravami ali pa gnojilo – na primer pri gnojnici – v tla prodre s ponikanjem, to ne more upravičiti drugačnega obdelovanja. Ne nazadnje bi bilo mogoče že skorajda pomisliti, da je gnojenje obraten proces od izkoriščanja mineralnih virov, to je bogatitev tal.

121. Ta sprememba tal z gnojenjem je tako povsem primerljiva z nabiranjem školjk, to je s presejanjem prve plasti morskega dna, ki ga je Sodišče že priznalo kot projekt v smislu člena 1(2)(a) Direktive o PVO in člena 6(3) Direktive o habitatih.⁶⁰

122. Posledično je gnojenje projekt, ki lahko zahteva predhodno presojo na podlagi člena 6(3) Direktive o habitatih.

c) Pašna reja

123. Pašno rejo živine je še težje vključiti v opredelitev projekta iz člena 1(2)(a), druga alineja, Direktive o PVO. Če se dejavnost reje živine na določeni površini obravnava kot drugačen poseg v naravno okolje ali krajino in tako pomeni stopnjo v izrecno navedenem primeru izkoriščanja mineralnih virov, bi bilo treba tako značilnost pripisati tudi gojenju pridelkov. Pašna reja in pridelava namreč ne pomenita nič drugega kot gospodarsko izkoriščanje hranil v tleh. Toda tudi v tem je mogoče videti izkoriščanje mineralnih virov.

124. Ta korak seveda ni potreben, ker ureditev pašnika ustreza „izvedbi gradbenih del ali drugih instalacij in shem“ v smislu člena 1(2)(b), prva alineja, Direktive o PVO. Praviloma je pašnik ograjen, kar preprečuje, da bi ga živina zapustila. Ta ograditev je projekt.⁶¹ In pri presoji ograditve je treba upoštevati njen namen, to je pašo.

⁵⁹ Sodbi z dne 17. marca 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest in drugi (C-275/09, EU:C:2011:154, točke 20, 24 in 38), in z dne 19. aprila 2012, Pro-Braine in drugi (C-121/11, EU:C:2012:225, točka 32).

⁶⁰ Sodba z dne 7. septembra 2004, Waddenvereniging in Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, točke od 24 do 27).

⁶¹ Glej sodbo z dne 8. novembra 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, točka 47).

125. Če pa Sodišče kot projekta v smislu Direktive o PVO ne bi priznalo niti pašne reje niti ureditve pašnika, bi bilo treba pašno rejo obravnavati vsaj kot dejavnost, ki v smislu nadaljnje opredelitve projekta Direktive o habitatih pomembno škodi ohranitvenemu območju. Ne more povzročiti le nastanka usedlin dušika, temveč vpliva vsaj tudi na vegetacijo. Ali lahko ti učinki pomembno škodijo ohranitvenemu območju, je odvisno tako od obsega in kraja pašne reje kot tudi od posebnih ciljev ohranjanja območja.

126. Tako je morda treba v skladu s členom 6(3) Direktive o habitatih presoditi, ali je pašna reja živine združljiva s cilji ohranjanja zadevnih ohranitvenih območij.

d) Vmesni predlog

127. Na prvo vprašanje v zadevi C-293/17 je treba tako odgovoriti, da je treba gnojenje nekaterih površin ali njihovo uporabo za pašo šteti za projekt v smislu člena 6(3) Direktive o habitatih.

2. Vključitev v skupni projekt

128. Z drugim vprašanjem v zadevi C-293/17 naj bi se razjasnilo, kako je treba presojati redno ponavljajoče se gnojenje, če je potekalo na zakonit način, pred uporabo člena 6(3) Direktive o habitatih za določeno ohranitveno območje in ali zdaj še vedno poteka. Državni svet želi zlasti izvedeti, ali je lahko gnojenje del razširjenega enotnega projekta, in sicer kmetijskega gospodarstva, in s tem predmet odobritve tega gospodarstva.

a) Koncept enotnega projekta

129. Tako kot Direktiva o habitatih skopo opredeljuje pojem projekta, nič bolj obširno ne ureja tega, kateri ukrepi so lahko zajeti v enotnem projektu. Za uporabo člena 6(3) Direktive o habitatih pri nekaterih projektih pa je to vprašanje tudi brez praktičnega pomena. Ne glede na to, kateri posamezni ukrepi so zajeti v določenem projektu, je treba preučiti vse posebne učinke tega svežnja ukrepov na cilje ohranjanja zadevnih ohranitvenih območij.

130. Ozadje tega vprašanja je časovna veljavnost člena 6(3) Direktive o habitatih. Če je bil projekt odobren pred uporabo te določbe, potem se njegovo nadaljnje izvajanje ne more presojati glede na to določbo, temveč glede na člen 6(2),⁶² ki le v nekaterih okoliščinah zahteva presojo združljivosti s cilji ohranjanja ohranitvenih območij.⁶³ Če je, nasprotno, vsako gnojenje kmetijskih površin ali tudi le leto dni izvajano gnojenje vsakokrat posamezen projekt, ga je treba načeloma tudi vsakokrat na novo presojati.

131. V sodbi Stadt Papenburg je Sodišče priznalo možnost enotnega dejanja v podobnih razmerah. Tam je šlo za ponavljajoče se poglobljanje plovne poti, ki je bilo potrebno za ohranjanje določene globine plovne poti. Ta dela bi se lahko glede na njihovo vrsto ali okoliščine njihovega izvajanja in zlasti na podlagi njihovega skupnega namena štela za enotno dejanje oziroma za en sam projekt.⁶⁴ Nadaljnji pokazatelj za obravnavo kot enotnega projekta, ki pa ga Sodišče ni izpostavilo, je dejavnik, da so bila s samo enim dovoljenjem odobrena redna dela pred uporabo člena 6(3) Direktive o habitatih.⁶⁵

⁶² Sodba z dne 14. januarja 2010, Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, točka 49).

⁶³ Glej sodbo z dne 14. januarja 2016, Grüne Liga Sachsen in drugi, (Waldschlößchenbrücke) (C-399/14, EU:C:2016:10, točka 44).

⁶⁴ Sodba z dne 14. januarja 2010, Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, točka 47).

⁶⁵ Sodba z dne 14. januarja 2010, Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, točka 11).

132. Redno gnojenje kmetijskih površin ima prav tako skupen, enoten namen, in sicer gojenje pridelkov v okviru kmetijskega gospodarstva. Poleg tega je treba izhajati iz tega, da je gnojenje bilo vsaj dovoljeno, odkar je posamezno gospodarstvo začelo izvajati svojo dejavnost.

133. Tako gospodarstvo je treba zato šteti za enotno dejanje in vključuje gnojenje pripadajočih površin.

134. V prid tej ugotovitvi govori tudi obravnava gnojenja z vidika časovne uporabe člena 6(3) Direktive o habitatih. Če bi bilo treba za vsako posamezno gojenje kmetijskih površin ali tudi le vsako leto izvajati presojo v skladu s členom 6(3) Direktive o habitatih, stroški najverjetneje ne bi bili sorazmerni z morebitno pridobitvijo za varstvo območij. Praviloma bi morale zadostovati, da se posledice ponavljajočega se gnojenja nekaterih površin v primerljivi obliki enkrat ustrezno presodijo glede na cilje ohranjanja zadevnih območij.

b) Sprememba prakse gnojenja

135. Težave pa lahko nastanejo, če se spremeni gnojenje. Zato državni svet sprašuje, ali je treba še vedno izhajati iz enotnega dejanja, če gnojenje ne poteka vedno na istih zemljiščih, v istih količinah in z istimi tehnikami. Poleg tega sprašuje, ali je za presojo vprašanja pomembna okoliščina, da se količina usedlin dušika z vnosom gnojil v tla ni povečala po tem, ko se je člen 6(3) Direktive o habitatih začel uporabljati.

136. Ker gre za pojem projekta v okviru uporabe člena 6(3) Direktive o habitatih, je treba na ta vprašanja odgovoriti na podlagi cilja te določbe. Ta določba vključuje previdnostno načelo in omogoča, da se učinkovito preprečijo škodljivi vplivi predvidenih načrtov ali projektov na celovitost varovanih območij.⁶⁶ Zato mora biti odločilno, ali je s spremembo prakse gnojenja utemeljeno *dodatno tveganje* pomembnih škodljivih vplivov na ohranitvena območja.

137. Če tveganje škodljivega vpliva, ki izhaja iz gnojenja, še naprej ostaja v prejšnjem okviru, je treba izhajati iz tega, da se projekt, kmetijsko gospodarstvo, ni spremenil. Če pa se nasprotno tveganje škodljivega vpliva poveča, na primer zaradi močnejšega gnojenja, drugih gnojil, drugih metod gnojenja ali če zaradi spremenjenega kraja gnojenja obstaja bojazen za nastanek dodatnih usedlin dušika v zaščitene habitatih, gnojenja ni mogoče priznati kot dela prvotno odobrenega projekta.

138. Če se usedline dušika niso povečale zaradi vnosa gnojil, je torej pomembno, če je potrjeno, da se v zadevnih zaščitene habitatih usedline dušika niso povečale. Splošen razvoj, ki tega gnojenja kot celote ni privedel do višje količine usedlin dušika, pa še ne izključuje dejstva, da so bili nekateri habitat močnejše obremenjeni.

139. Dodatno je treba pripomniti, da za pašno rejo veljajo podobni preudarki kot za gnojenje kmetijskih površin.

c) Vmesni predlog

140. Na drugo vprašanje v zadevi C-293/17 je treba odgovoriti tako, da lahko redno ponavljajoče se gnojenje, ki je potekalo na zakonit način pred uporabo člena 6(3) Direktive o habitatih za določeno ohranitveno območje, in če zdaj še vedno poteka, skupaj s kmetijskim gospodarstvom tvori en sam projekt. Spremenjene prakse gnojenja je treba, nasprotno, šteti za novi projekt, če utemeljujejo dodatno tveganje pomembnih škodljivih vplivov na ohranitvena območja.

⁶⁶ Sodbi z dne 7. septembra 2004, Waddenvereniging in Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, točka 58), in z dne 17. aprila 2018, Komisija/Poljska (Puszcza Białowiecka (Beloveški gozd)) (C-441/17, EU:C:2018:255, točka 118).

3. Oprostitev obveznosti pridobitve dovoljenja

141. Tretje vprašanje in tretje vprašanje, točka (a), v zadevi C-293/17 se nanašata na to, ali člen 6(3) Direktive o habitatih dopušča, da se za pašno rejo in gnojenje oprosti obveznost posamezne odobritve. S to oprostitvijo je neizogibno povezano, da se te dejavnosti ne presojuje tudi posamično glede posledic na cilje ohranjanja ohranitvenih območij.

142. Nizozemska to oprostitev opira na abstraktno presojo posledic učinkov gnojenja in pašne reje. Ali je ta presoja združljiva s členom 6(3) Direktive o habitatih, državni svet sprašuje s četrtnim vprašanjem in četrtnim vprašanjem, točka (a), v zadevi C-293/17. Presoja je v skladu s predlogom za sprejetje predhodne odločbe izhajala iz dejanskega in pričakovanega obsega ter dejanske in pričakovane intenzivnosti teh dejavnosti in pripeljala do zaključka, da te dejavnosti v povprečju ne bi povzročile povečanih količin usedlin dušika. Poleg tega naj bi bila oprostitev zamejena z nadzorom gibanj usedlin, ki bi po potrebi privedla do prilagoditve dovoljenih usedlin.

143. Čeprav je to na prvi pogled podobno načeloma dopustni, celo pohvalni uporabi PAS za druge dejavnosti,⁶⁷ pa obstaja odločilna razlika: pri drugih dejavnostih se še vedno opredeljujejo posamični učinki na ohranitvena območja. Pri gnojenju in pašni reji se, nasprotno, že od vsega začetka pričakuje, da so pomembni škodljivi vplivi izključeni.

144. Ker je treba pašno rejo in gnojenje šteti za projekte, oprostitev obveznosti pridobitve dovoljenja, ki izključuje posamezno presojo, ne bi bila združljiva s členom 6(3) Direktive o habitatih, če bi bila za te dejavnosti potrebna presoja posledic. Tako presojo je mogoče opustiti, če je na podlagi objektivnih dejavnikov mogoče izključiti, da bi pašna reja sama ali gnojenje samo ali v povezavi z drugimi načrti ali projekti lahko pomembno vplivalo na to območje.⁶⁸

145. Dejanski in pričakovani obseg kot tudi dejanska in pričakovana intenzivnost teh dejavnosti so objektivni dejavniki. Seveda pa so po podatkih državnega sveta omogočali le ugotovitev, da je *v povprečju* mogoče izključiti povečanje količine usedlin dušika.

146. Sama povprečna vrednost pa ne more zagotoviti, da gnojenje ali pašna reja ne bo zaradi posebnih pogojev, zlasti zaradi součinkovanja z drugimi viri dušika, pomembno škodljivo vplivala na niti eno ohranitveno območje. Zato ta celovita presoja sama ne dopušča oprostitve gnojenja in pašne reje od posamezne presoje posledic.

147. Poleg tega ne sme biti na dan sprejetja odločbe, s katero se dovoli izvedba projekta, z znanstvenega stališča nobenega razumnega dvoma o neobstoju škodljivih vplivov na celovitost zadevnega območja.⁶⁹ Tudi ta gotovost ne obstaja, če oprostitev obveznosti pridobitve dovoljenja ne temelji na tem, da se v povprečju ne pričakuje nobeno povečanje količine usedlin dušika.

148. In nazadnje, Sodišča doslej tudi ni bilo mogoče prepričati o tem, da morebitni dvomi v neškodljivost ukrepov zaradi nadzora ostajajo neupoštevni.⁷⁰

149. Sicer bi se lahko na podlagi domnevno vsakokrat le neznatnega prispevka gnojenja in pašne reje na nekaterih površinah k škodljivim vplivom na ohranitvena območja razmislilo o nekoliko bolj velikodušnem pristopu. Toda prav zaradi domnevanja neznatnosti je mogoče podvomiti v to, da se nadzor nad učinki teh dejavnosti in morebiti potrebni korektivni ukrepi izvajajo potrebno dosledno in strogo.

⁶⁷ Glej zgoraj točko 37 in naslednje.

⁶⁸ Glej dokaze v opombi 14 kot tudi sodbo z dne 10. januarja 2006, Komisija/Nemčija (C-98/03, EU:C:2006:3, točka 40).

⁶⁹ Glej dokaze v opombi 44.

⁷⁰ Glej dokaze v opombi 46.

150. V praksi to pomeni, da je treba gnojenje ali pašno rejo na novih površinah ali spremembe teh dejavnosti, ki bi lahko povzročile dodatne usedline dušika v zaščitene habitatih, presojati v skladu s členom 6(3) Direktive o habitatih, preden ju lahko odobrijo organi. Sicer je količina usedlin dušika, ki jo povzroči gnojenje ali paša posameznih kmetijskih površin, po obsegu verjetno zelo omejena. Toda zdi se, da ni izključeno, da so lahko v posameznih primerih ohranitvena območja deležna pomembnih škodljivih vplivov. V tem smislu je treba zlasti pomisliti na močno okrepljeno izkoriščanje površin v neposredni sosesčini zaščitene habitatov, če so ti že pomembno predhodno obremenjeni. V drugih primerih bi moralo biti nasprotno razmeroma enostavno izključiti pomembne škodljive vplive.

151. Na vprašanja od tretjega do četrtega, točka (a), v zadevi C-293/17 je treba tako odgovoriti, da pašne reje in gnojenja zakonsko ni mogoče oprostiti zahteve po posamezni presoji njihovih posledic na cilje ohranjanja ohranitvenih območij z utemeljitvijo, da je mogoče zaradi teh dejavnosti v povprečju izključiti povečanje količine usedlin dušika. Niti nadzor nad usedlinami dušika in možnost sprejetja nadaljnjih ukrepov za preprečevanje prekomernih usedlin, ne moreta upravičiti opustitve posamezne presoje.

4. Prenos člena 6(2) Direktive o habitatih

152. Osmo vprašanje v zadevi C-293/17 naj bi razjasnilo, ali v primeru, da za pašno rejo in gnojenje ni treba pridobiti dovoljenja, temveč se začne uporabljati le pooblastilo za naložitev obveznosti v smislu člena 2.4 nizozemskega Wet natuurbescherming (zakon o varstvu narave (v nadaljevanju: WnB)), to še vedno pomeni zadosten prenos člena 6(2) Direktive o habitatih.

153. Državni svet v tem smislu pravilno poudarja, da člen 6(2) Direktive o habitatih – drugače kakor člen 6(3) – ne zahteva sistematične predhodne presoje dejanj.⁷¹ Zato je lahko opustitev obveznosti pridobitve dovoljenja kršena kvečjemu s členom 6(3), ne pa tudi členom 6(2). Kar pa zadeva obveznost pridobitve dovoljenja za pašno rejo in gnojenje, pa se je treba sklicevati na odgovore na vprašanja od tretjega do četrtega, točka (a), v zadevi C-293/17.⁷²

154. Če bi nasprotno člen 6(2) Direktive o habitatih ne glede na vprašanje o dovoljenju glede pašne reje ali gnojenja zahteval varstvene ukrepe, pa predlog za sprejetje predhodne odločbe ne vsebuje nobenih opozoril, da člen 2.4 WnB v tem smislu ne bi zadostoval.

155. Po podatkih državnega sveta ta določba dopušča naložitev potrebnih obveznosti kmetovalcem. Zlasti gnojenje in pašna reja nista izvzeti iz uporabe člena 2.4 WnB.⁷³

156. Sodišče je sicer v postopku za prenos člena 6(2) Direktive o habitatih očitalo, da tam ustvarjene pristojnosti niso bile preventivne, temveč zgolj rekreativne narave in da poleg tega vsebujejo pomembne ovire za nujne ukrepe.⁷⁴ Toda državnemu svetu je treba pritrditi, da so učinki pašne reje in gnojenja praviloma predvidljivi in se že tudi dlje časa pojavljajo. Člen 2.4 WnB tudi predlogu za sprejetje predhodne odločbe v nasprotju s tedaj opravljeno presojo prava dopušča nujne ukrepe. Zato lahko pristojni organi pravočasno odredijo dodatne obveznosti, če obstajajo tveganja za ohranitvena območja.

⁷¹ Glej sodbo z dne 14. januarja 2016, Grüne Liga Sachsen in drugi, (Waldschlösschenbrücke) (C-399/14, EU:C:2016:10, točka 40 in naslednje).

⁷² Glej zgoraj, točka 141 in naslednje.

⁷³ Glej sodbo z dne 4. marca 2010, Komisija/Francija, (C-241/08, EU:C:2010:114, točki 31 in 32).

⁷⁴ Sodba z dne 13. decembra 2007, Komisija/Irska (C-418/04, EU:C:2007:780, točki 207 in 208).

157. Na osmo vprašanje v zadevi C-293/17 je zato treba odgovoriti, da je pooblastilo za naložitev obveznosti v smislu člena 2.4 WnB, ki ga mora uporabiti pristojni organ, če je to glede na cilje ohranjanja potrebno za območje Natura 2000, kar zadeva pašno rejo živine in vnos gnojil v tla, zadosten preventivni instrument za prenos člena 6(2) Direktive o habitatih v nacionalno zakonodajo.

E. Sklepne ugotovitve

158. Po dosedanjih navedbah se zdi, da nizozemski PAS sicer vsebuje obetavne pristope, gledano v celoti pa obstaja velik dvom, da izpolnjuje zahteve iz člena 6(2) in (3) Direktive o habitatih.

159. To pa seveda ne pomeni, da direktiva ostro nasprotuje PAS. Nasprotno je člen 6(4) Direktive o habitatih instrument za sprejetje ustreznih sklepov v takem položaju. PAS je bil opisan kot izravnava med interesi varstva narave in družbo,⁷⁵ in tudi državni svet se pri sklicevanju na člen 2(3) te direktive opira na to, da bi se zoperstavil očitku pomanjkanja „velikopoteznosti“ PAS.⁷⁶ Taka izravnava je naloga člena 6(4), ne pa del člena 6(2) in (3).⁷⁷

160. Če se pogleda celotna slika, se očitno zdi, da državi članici, kot je Nizozemska, ni mogoče naložiti nujne obveznosti, da nemudoma močno omeji svoje kmetijstvo in tudi da pomembno poseže v preostali gospodarski razvoj, da bi sprejemljivo manjšala obremenitev območij Natura 2000 z dušikom. Nasprotno je treba ustrezno upoštevati nujne razloge prevladujočega javnega interesa.

161. Ti razlogi so po eni strani v interesu celotne družbe za gospodarski razvoj, po drugi strani pa so zlasti pri nadaljnjem dopuščanju že odobrenih dejavnosti cilj pravne države, da se spoštujejo temeljne pravice zadevnih podjetij. In čeprav naj bi bilo praviloma težko priznati interese posameznih kmetijskih gospodarstev kot nujne razloge prevladujočega javnega interesa, pa celovita obravnava PAS omogoča, da se ti posamezni interesi obravnavajo kot javni interes za kmetijski razvoj in spoštovanje že pridobljenih pravic.

162. Gledano v celoti je tudi jasno, da ni nobene druge možnosti, kot da seodobrijo nekatere dodatne dejavnosti in še naprej dopuščajo druge obstoječe dejavnosti. Instrument, kot je PAS, pa je vsekakor zelo primeren kot pokazatelj, katere možnosti so dejansko na voljo. Po eni strani naj bi uveljavljal proizvodne metode, ki zmanjšujejo količino usedlin dušika, ne da bi povzročile drugo nesorazmerno škodo (*najboljše prakse*). Po drugi strani naj bi omejil dejavnosti, pri katerih nastane škoda, ki ni sorazmerna z njihovo koristjo.

163. Ukrepi, potrebni za zagotovitev usklajenosti območja Natura 2000, se zdijo na prvi pogled največja ovira za uporabo člena 6(4) Direktive o habitatih. Če celovit instrument za usklajenost zaradi prevladujočih interesov na ohranitvenih območjih na državnem ozemlju dopušča prekomerne usedline dušika, bi morale biti težko ali celo izključeno, da bi se za izravnavo na drugih območjih razvili okrnjeni habitatni tipi.

164. Seveda pa so zlasti v PAS predvideni ukrepi na ohranitvenih območjih namenjeni zagotavljanju usklajenosti območja Natura 2000. Če so učinkoviti, izboljšujejo razvojne pogoje posameznih habitatov kljub prekomernim usedlinam dušika.

165. Poleg tega je dolgoročni cilj PAS zmanjšati usedline dušika na dopustno raven in vzpostaviti dobro stanje ohranjenosti zadevnih habitatov. V tej dolgoročni perspektivi je PAS prav tako ukrep za zagotavljanje usklajenosti območja Natura 2000.

⁷⁵ De Heer in drugi, navedeno v opombi 27, str. 107.

⁷⁶ Oddelek 8.2 predloga za sprejetje predhodne odločbe v zadevi C-294/17.

⁷⁷ Moji sklepni predlogi v zadevi Waddenvereniging in Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:60, točka 106).

166. In nazadnje, PAS te ukrepe potrjuje s stalnim nadzorom in vključuje prilagoditve, če se izkaže, da določeni ukrepi ne zadostujejo.

167. To, ali PAS sicer vzpostavlja pravo ravnovesje med varstvom območja Natura 2000 in drugimi družbenimi interesi in ali je to treba sodno presoditi, ostajata vprašanji, ki Sodišču nista bili predloženi. Zato presegata okvir obravnavanega postopka.

168. Uporabi člena 6(4) Direktive o habitatih bi lahko nasprotovala vsaj ena ovira: če usedline dušika zadevajo prednostne habitatne tipe, denimo aktivna barja (Natura 2000, koda 7110), bi se morala Nizozemska v skladu s členom 6(4), pododstavek 2, domnevno posvetovati s Komisijo. Kajti zdi se, da je izključeno, da lahko odobritev dodatnih usedlin dušika s PAS temelji izključno na razlogih, povezanih z zdravjem ljudi ali javno varnostjo, ali koristnimi posledicami bistvenega pomena za okolje ali drugimi, po predhodnem mnenju Komisije nujnimi razlogi prevladujočega javnega interesa. Komisija pa še ni zavzela ustreznega stališča.⁷⁸ To pa ne izključuje, da tega ne bo storila naknadno in tako PAS postavila na trden temelj.

V. Predlog

169. Sodišču zato predlagam, naj odloči tako:

1. Na prvo vprašanje v zadevi C-294/17 je treba odgovoriti, da je zakonska ureditev, katere namen je izvesti projekte in druga dejanja, ki povzročajo usedline dušika, ki ne presegajo pragov ali mejne vrednosti, iz obveznosti pridobitve dovoljenja, zaradi česar se dopusti brez posamičnega soglasja, če na podlagi objektivnih dejavnikov z znanstvenega vidika ni razumnega dvoma v to, da te usedline dušika ne bodo pomembno vplivale na zadevno ohranitveno območje, združljiva s členom 6(2) in (3) Direktive 92/43/EGS o ohranjanju naravnih habitatov ter prostoživečih živalskih in rastlinskih vrst.
2. Na drugo vprašanje v zadevi C-294/17 je treba odgovoriti, da člen 6(2) in (3) Direktive 92/43 dopušča, da presoja vplivov za program, v katerem je bila preverjena določena skupna količina usedlin dušika, temelji na podelitvi posameznega dovoljenja za projekt ali druga dejanja, ki povzročajo usedline dušika, ki se gibljejo v manevrskem prostoru, preverjenem v okviru programa. Vsekakor mora navedena presoja obsegati celovite, natančne in dokončne ugotovitve ter sklepe, ki lahko odpravijo vsak razumni znanstveni dvom o učinkih usedlin. To pa predpostavlja, da je za vsak posamezni projekt in vsako površino znotraj ohranitvenih območij, na katerih so zaščiteni habitatni, zagotovljeno, da skupno dovoljene usedline dušika dolgoročno ne ogrožajo niti ohranjanja zaščitenih habitatnih tipov in vrst na območju niti potenciala za vzpostavitev dobrega stanja ohranjenosti.
3. Na vprašanja od petega do sedmega, točka (a), v zadevi C-293/17 ter tudi na vprašanja od tretjega do petega, točka (a), v zadevi C-294/17 je treba odgovoriti, da
 - ukrepi za zmanjšanje usedlin dušika iz drugih virov,
 - sanacijski ukrepi za krepitev habitatnih tipov, občutljivih za dušik, na zadevnih območjih in
 - samostojno zmanjšanje emisij dušika

lahko utemeljijo združljivost dodatnih usedlin dušika na ohranitvenih območjih s členom 6(3) Direktive 92/43, le če je v trenutku odobritve že dokončno potrjeno, da bo skupna obremenitev območja zaradi usedlin dušika ostala pod pragom škodljivega vpliva na celovitost območja.

⁷⁸ http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/opinion_en.htm.

Nasprotno za odobritev dodatnih usedlin dušika ne zadostuje, da se usedline sicer kot celota zmanjšajo, zadevne površine pa so še kljub temu obremenjene s preveč dušika. Pri odločitvi o odobritvi dodatnih usedlin dušika se ne smejo upoštevati zgolj napovedi o učinkih navedenih ukrepov in pričakovanem zmanjšanju emisij dušika v prihodnosti.

4. Na prvo vprašanje v zadevi C-293/17 je treba tako odgovoriti, da je treba gnojenje nekaterih površin ali njihovo uporabo za pašo šteti za projekt v smislu člena 6(3) Direktive 92/43.
5. Na drugo vprašanje v zadevi C-293/17 je treba odgovoriti, da lahko redno ponavljajoče se gnojenje, ki je potekalo na zakonit način pred uporabo člena 6(3) Direktive 92/43, za določeno ohranitveno območje, in če trenutno še vedno poteka, skupaj s kmetijskim gospodarstvom tvori en sam projekt. Spremembe prakse gnojenja je treba nasprotno šteti za novi projekt, če utemeljujejo dodatno tveganje pomembnih škodljivih vplivov na ohranitvena območja.
6. Na vprašanja od tretjega do četrtega, točka (a) v zadevi C-293/17 je treba odgovoriti, da pašne reje in gnojenja zakonsko ni mogoče oprostiti od zahteve po posamezni presoji njunih posledic na cilje ohranjanja ohranitvenih območij z utemeljitvijo, da je mogoče v povprečju izključiti povečanje količine usedlin dušika zaradi teh dejavnosti. Tudi nadzor nad usedlinami dušika in možnost sprejetja nadaljnjih ukrepov za preprečevanje prekomernih usedlin, ne morejo upravičiti opustitve posamezne presoje.
7. Na osmo vprašanje v zadevi C-293/17 je treba odgovoriti, da je pooblastilo za naložitev obveznosti v smislu člena 2.4 WnB, ki ga mora uporabiti pristojni organ, če je to glede na cilje ohranjanja potrebno za območje Natura 2000, kar zadeva pašno rejo živine in vnos gnojil v tla, zadosten preventivni instrument za prenos člena 6(2) Direktive 92/43 v nacionalno zakonodajo.