



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

7. studenoga 2018. *

„Zahtjev za prethodnu odluku – Direktiva 92/43/EEZ – Očuvanje prirodnih staništa i divlje faune i flore – Posebna područja očuvanja – Članak 6. – Procjena prihvatljivosti utjecaja plana ili projekta na područje – Nacionalni program za borbu protiv taloženja dušika – Pojmovi ‚projekt‘ i ‚procjena prihvatljivosti‘ – Prethodna sveukupna procjena pojedinačnih odobrenja za poljoprivredna gospodarstva koja uzrokuju takva taloženja”

U spojenim predmetima C-293/17 i C-294/17,

povodom zahtjevâ za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koje je uputio Raad van State (Državno vijeće, Nizozemska), odlukama od 17. svibnja 2017., koje je Sud zaprimio 22. svibnja 2017., u postupcima

Coöperatie Mobilisation for the Environment UA,

Vereniging Leefmilieu

protiv

College van gedeputeerde staten van Limburg,

College van gedeputeerde staten van Gelderland,

uz sudjelovanje:

G. H. Wildenbeest,

Maatschap Smeets,

Maatschap Lintzen-Crooijmans,

W. A. H. Corstjens (C-293/17),

i

Stichting Werkgroep Behoud de Peel

protiv

College van gedeputeerde staten van Noord-Brabant,

* Jezik postupka: nizozemski

uz sudjelovanje:

Maatschap Gebr. Lammers,

Landbouwbedrijf Swinkels,

Pluimveehouderij Van Diepen VOF,

Vermeerderingsbedrijf Engelen,

Varkenshouderij Limburglaan BV,

Madou Agro Varkens CV (C-294/17),

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: A. Prechal, predsjednica trećeg vijeća, u svojstvu predsjednika drugog vijeća, C. Toader (izvjestiteljica) i A. Rosas, suci,

nezavisna odvjetnica: J. Kokott,

tajnik: C. Strömholm, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 3. svibnja 2018.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Coöperatie Mobilisation for the Environment UA i Vereniging Leefmilieu, V. Wösten i A. van den Burg, *adviseurs*,
- za Stichting Werkgroep Behoud de Peel, A. K. M. van Hoof, *adviseur*,
- za College van gedeputeerde staten van Limburg, College van gedeputeerde staten van Gelderland i College van gedeputeerde staten van Noord-Brabant, H. J. M. Besselink, *advocaat*,
- za nizozemsku vladu, K. Bulterman, C. S. Schillemans i P. P. Huurnink, u svojstvu agenata,
- za dansku vladu, J. Nymann-Lindegren, M. S. Wolff i P. Z. L. Ngo, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, E. Manhaeve, C. Hermes i C. Zadra, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 25. srpnja 2018.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjevi za prethodnu odluku odnose se na tumačenje članka 6. Direktive Vijeća 92/43/EEZ od 21. svibnja 1992. o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore (SL 1992., L 206, str. 7.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 2., str. 14.; u daljnjem tekstu: Direktiva o staništima).

2. Zahtjevi su upućeni u okviru spora između, s jedne strane, Coöperatie Mobilisation for the Environment UA i Vereniging Leefmilieu te, s druge strane, College van gedeputeerde staten van Limburg (vlada pokrajine Limburg, Nizozemska) i College van gedeputeerde staten van Gelderland (vlada pokrajine Gelderland, Nizozemska) (predmet C-293/17) te između Stichting Werkgroep Behoud de Peel i College van gedeputeerde staten van Noord-Brabant (vlada pokrajine Sjeverni Brabant, Nizozemska) (predmet C-294/17) u vezi sa sustavima izdavanja odobrenja za poljoprivredne aktivnosti koje uzrokuju taloženja dušika na područjima europske ekološke mreže „Natura 2000”.

Pravni okvir

Pravo Unije

3. Sukladno desetoj uvodnoj izjavi Direktive o staništima:

„budući da se mora izvršiti ocjena prihvatljivosti bilo kakvog plana ili programa koji bi mogao imati značajan utjecaj na ciljeve očuvanja područja koji je određen ili će se odrediti u budućnosti”.

4. Člankom 1. te direktive propisano je:

„Za potrebe ove direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

[...]

- (e) *stanje očuvanosti prirodnog staništa* znači zbroj utjecaja koji djeluju na prirodno stanište i njegove tipične vrste koji bi mogli ugroziti njegovu dugoročnu prirodnu rasprostranjenost, strukturu i funkcije kao i dugoročni opstanak njegovih tipičnih vrsta unutar područja navedenog u članku 2.

Stanje očuvanosti prirodnog staništa smatra se ‚povoljnim’ kad:

- su njegov prirodni areal i područja koja pokriva u tom arealu stabilni ili u porastu,
- i
- postoji specifična struktura i funkcije potrebne za njegovo dugoročno održavanje i vjerojatno će postojati u predvidivoj budućnosti, i

[...]

- (l) *posebno područje očuvanja* znači područje od značaja za Zajednicu koje su države članice odredile zakonskim, administrativnim i/ili ugovornim aktom, gdje se potrebne mjere očuvanja primjenjuju radi održavanja ili povrata u povoljno stanje očuvanosti prirodnih staništa i/ili populacija vrsta za koje je to područje određeno;

[...]”

5. U skladu s člankom 2. navedene direktive:

„1. Cilj ove Direktive je doprinijeti osiguranju biološke raznolikosti putem očuvanja prirodnih staništa i divlje faune i flore na europskom području država članica na koje se Ugovor primjenjuje.

2. Mjere poduzete u skladu s ovom Direktivom namijenjene su održavanju ili povratu u povoljno stanje očuvanosti, prirodnih staništa i vrsta divlje faune i flore od interesa Zajednice.

3. Mjere poduzete u skladu s ovom Direktivom uzimaju u obzir gospodarske, socijalne i kulturne potrebe te regionalne i lokalne karakteristike.”

6 Članak 3. stavak 1. Direktive o staništima glasi ovako:

„Koherentna europska ekološka mreža posebnih područja očuvanja osniva se pod nazivom Natura 2000. Ova mreža, sastavljena od područja u kojima se nalaze prirodni stanišni tipovi navedeni u Prilogu I. i staništa vrsta navedenih u Prilogu II., omogućuje održavanje određenih prirodnih stanišnih tipova i staništa vrsta ili, kad je to potrebno, njihov povrat u povoljno stanje očuvanosti u njihovom prirodnom arealu.

[...]”

7 Članak 6. te direktive glasi:

„1. Za posebna područja očuvanja, države članice utvrđuju potrebne mjere za očuvanje koje prema potrebi uključuju odgovarajuće planove upravljanja, posebno priređene za ta područja ili integrirane u druge razvojne planove te odgovarajuće zakonske, administrativne ili ugovorne mjere koje odgovaraju ekološkim zahtjevima prirodnih stanišnih tipova iz Priloga I. i vrstama iz Priloga II. koji su prisutni na tim područjima.

2. Države članice poduzimaju odgovarajuće korake kako bi se u posebnim područjima očuvanja izbjeglo pogoršanje prirodnih staništa i staništa vrsta, kao i uznemiravanje vrsta za koje su ta područja određena, u mjeri u kojoj bi takvo uznemiravanje moglo utjecati na ciljeve ove Direktive.

3. Svaki plan ili projekt koji nije izravno povezan s upravljanjem područjem ili potreban za njegovo upravljanje, ali bi na njega mogao imati značajan utjecaj, bilo pojedinačno bilo u kombinaciji s ostalim planovima ili projektima, predmet je ocjene prihvatljivosti utjecaja koje bi mogao imati na t[o] područje, s obzirom na ciljeve očuvanja područja. U svjetlu zaključaka procjene utjecaja na područje i sukladno odredbama stavka 4., nadležna tijela državne vlasti odobravaju plan ili projekt tek nakon što se uvjere da on neće negativno utjecati na cjelovitost dotičnog područja te, ako je to potrebno, nakon dobivanja mišljenja od šire javnosti.

4. Ako se, unatoč negativnoj procjeni utjecaja na područje i u nedostatku drugih pogodnih mogućnosti, plan ili projekt ipak moraju provesti zbog imperativnih razloga prevladavajućeg javnog interesa, uključujući interese socijalne ili gospodarske prirode, država članica poduzima sve kompenzacijske mjere kako bi osigurala zaštitu koherentnosti mreže Natura 2000. Ona Komisiju izvješćuje o usvojenim kompenzacijskim mjerama.

Kad se u određenom području nalazi prioritetni prirodni stanišni tip i/ili prioritetna vrsta, mogu se razmatrati samo ona pitanja koja se odnose na zdravlje ljudi ili javnu sigurnost, na korisne posljedice od primarnog značaja za okoliš ili, nastavno na mišljenje Komisije, na ostale imperativne razloge prevladavajućeg javnog interesa.”

8 Direktiva Vijeća 85/337/EEZ od 27. lipnja 1985. o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš (SL 1985., L 175, str. 40.) prethodila je Direktivi 2011/92/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš (SL 2012., L 26, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 27., str. 3.; u daljnjem tekstu: Direktiva o procjeni učinaka na okoliš).

9 Članak 1. stavak 2. točka (a) Direktive o procjeni učinaka na okoliš preuzima tekst članka 1. stavka 2. Direktive 85/337, koji pojam „projekt” definira kao „izvođenje građevinskih radova ili ostalih instalacija ili sustava” ili kao „ostali zahvati u prirodnom okruženju i krajobrazu, uključujući i one koji uključuju vađenje mineralnih resursa”.

Nizozemsko pravo

- 10 Natuurbeschermingswet 1998 (Zakon o zaštiti prirode iz 1998., Stb. 1998., br. 403, u daljnjem tekstu: Nbw 1998.), koji je bio na snazi do 1. siječnja 2017., u stavku 1. određuje:

„Za potrebe ovog zakona i odredaba donesenih za njegovu provedbu:

[...]

m: „postojeće korištenje”: korištenje za koje je nadležno tijelo znalo ili razumno moralo znati na datum 31. ožujka 2010.”.

- 11 Članak 19.d stavci 1. i 3. tog zakona propisuje:

„1. Zabranjeno je ostvarivati projekte ili provoditi druge aktivnosti bez odobrenja pokrajinske vlade ili protivno uvjetima ili ograničenjima uz to odobrenje [...], projekte ili druge aktivnosti koje, imajući u vidu cilj očuvanja, [...], mogu smanjiti kvalitetu prirodnih staništa i staništa vrsta za koje je to područje određeno ili imati na njih značajan štetni učinak.

[...]

3. Zabrana iz stavka 1. ne primjenjuje se na postojeće korištenje, osim ako je to korištenje projekt koji nije izravno povezan s upravljanjem područjem Natura 2000 ili nije potreban za njegovo upravljanje, ali može, samostalno ili zajedno s drugim planovima ili projektima, imati značajne posljedice za predmetno područje Natura 2000.”

- 12 U skladu s člankom 19.f stavkom 1. navedenog zakona:

„Za projekte za koje pokrajinska vlada mora donijeti odluku o zahtjevu za odobrenje u smislu članka 19.d stavka 1. i koji nisu izravno povezani s upravljanjem područjem Natura 2000 ili potrebni za njegovo upravljanje, ali koji, samostalno ili zajedno s drugim planovima ili projektima, mogu imati značajne posljedice za to područje, podnositelj zahtjeva mora, prije nego što pokrajinska tijela donesu svoju odluku, provesti procjenu prihvatljivosti utjecaja na to područje imajući u vidu cilj očuvanja [...] tog područja.”

- 13 U članku 19.g stavku 1. Nbw-a 1998. predviđeno je:

„Kada članak 19.f stavak 1. zahtijeva procjenu prihvatljivosti, odobrenje u smislu članka 19.d stavka 1. može se dati samo ako se pokrajinska vlada, na temelju procjene prihvatljivosti, uvjerila da nema utjecaja na prirodne značajke područja.”

- 14 Članak 19.kg stavci 1., 2. i 5. tog zakona određuje:

„1. [Nadležni ministri] [...] u doglednom roku utvrđuju program za područja Natura 2000, koji određuju s ciljem da se na tim područjima smanje taloženja dušika i da se ostvare ciljevi očuvanja staništa osjetljivih na dušik koja su smještena u tim područjima.

2. Cilj programa je smanjiti, ambiciozno i realistično, taloženja dušika iz izvora koji se nalaze na području Nizozemske.

[...]

5. Program se sastavlja barem jednom tijekom šestogodišnjeg razdoblja i vrijedi šest godina.”

15 Članak 19.kh stavci 1., 7. i 9. navedenog zakona propisuje:

„1. U svakom programu u smislu članka 19.kg u svakom se slučaju za dotična područja Natura 2000 mora opisati ili navesti:

- a. opseg taloženja dušika na početku razdoblja valjanosti programa [...]
- b. očekivane autonomne promjene koje mogu prouzročiti emisije dušika zbog čimbenika iz točke a. i učinke tih promjena na opseg taloženja dušika u dotičnim područjima;
- c. mjere koje su donesene ili koje treba donijeti za doprinošenje smanjenju taloženja dušika ili koje na drugi način doprinose postizanju dobrog stanja očuvanosti staništa osjetljivih na dušik i očekivane učinke koje te mjere trebaju imati na opseg taloženja dušika ili na postizanje dobrog stanja očuvanosti u dotičnim područjima;

[...]

- e. ciljeve u području opsega taloženja dušika [...]
- f. način i učestalost izvješća koje treba utvrditi [...]
- g. mjere koje su donesene ili koje treba donijeti radi postizanja ciljeva očuvanja staništa osjetljivih na dušik, a koja su smještena u područjima Natura 2000 obuhvaćenima programom;
- h. rezultate procjene, za svako područje Natura 2000 uvršteno u program, udjela u kojem mjere iz točaka c. i g., uzimajući u obzir očekivane opće promjene taloženja dušika, osobito ukupni opseg tog taloženja, u smislu stavaka 7. i 9., i prostor gospodarskog rasta:
 - 1°. doprinose ciljevima očuvanja staništa osjetljivih na dušik u dotičnom području;
 - 2°. sprečavaju svako smanjenje kvalitete prirodnih staništa i staništa vrsta smještenih u dotičnom području;
 - 3°. sprečavaju pojavu negativnih čimbenika za vrste za koje je područje određeno, u mjeri u kojoj, imajući u vidu ciljeve očuvanja područja o kojem je riječ, ti čimbenici mogu imati značajan utjecaj i
 - 4°. ne ugrožavaju postizanje ciljeva očuvanja dotičnog područja koji nemaju nikakvu vezu sa staništima osjetljivim na dušik.

[...]

7. Zabrana koju članak 19.d stavak 1. nameće u pogledu područja Natura 2000 ne primjenjuje se na projekt ili neku drugu aktivnost koja ispunjava sve od sljedećih uvjeta:

- a. projekt ili aktivnost:
 - 1°. uzrokuje, u područjima osjetljivim na dušik smještenim u dotičnom području Natura 2000, taloženja dušika, koja samostalno ili, kada se dotični projekt ili aktivnost odnosi na gospodarstvo u smislu članka 1.1 stavka 3. Wet milieubeheera [Zakon o politici okoliša], zajedno s drugim projektima ili aktivnostima koje se odnose na isto gospodarstvo ne prelaze, tijekom razdoblja valjanosti programa, vrijednost određenu općom upravnom mjerom ili

[...]

- b. ne uzrokuje, za dotično područje Natura 2000, druge posljedice osim taloženja dušika koje, imajući u vidu ciljeve očuvanja, mogu smanjiti kvalitetu prirodnih staništa i staništa vrsta smještenih u području Natura 2000 ili imati značajan učinak uznemiravanja na vrste za koje je to područje određeno.

[...]

9. Kada donosi odluku u smislu članka 19.km stavka 1., nadležno tijelo ne uzima u obzir taloženja dušika koja projekt ili druga aktivnost uzrokuju u staništima osjetljivim na dušik smještenima u području Natura 2000 ako ta taloženja dušika ne prelaze vrijednost iz stavka 7. točke a. ili ako se projekt ili aktivnost provode na udaljenosti većoj od udaljenosti određene u stavku 7. točki a.”

16 U članku 19.km stavku 1. Nbw-a 1998. predviđeno je:

„Upravno tijelo nadležno za donošenje odluke može dodijeliti [...] prostor gospodarskog rasta za područje Natura 2000 preuzeto u programu:

[...]

b. u odobrenju u smislu članka 19.d stavka 1.;

[...]”

17 Članak 2. besluit grenswaarden programmatische aanpak stikstof (Odluka o graničnim vrijednostima programskog pristupa borbe protiv taloženja dušika, Stb. 2015., br. 227) određuje:

„1. Vrijednost iz članka 19.kh stavka 7. točke a. podtočke 1° [Nbw-a 1998.] iznosi 1 mol po hektaru po godini.

[...]

3. Odstupajući od stavka 1. vrijednost iz članka 19.kh stavka 7. točke a. podtočke 1° [Nbw-a 1998.] za projekt ili drugu aktivnost u smislu članka 19.kn stavka 1. tog zakona iznosi 0,05 mola po hektaru po godini toliko dugo dok iz modela izračuna proizlazi [...] da je za hektar staništa osjetljivog na dušik smještenog u dotičnom području Natura 2000 raspoloživo 5 % ili manje od 5 % manevarskog prostora za taloženje dušika za granične vrijednosti.”

18 Članak 2. stavak 1. regeling programmatische aanpak stikstof (Uredba o programskom pristupu borbi protiv taloženja dušika, Stcrt. 2015., br. 16320, u daljnjem tekstu: Uredba APA) određuje:

„Kako bi se odredilo može li projekt ili neka druga aktivnost u smislu članka 19.d stavka 1. [Nbw-a 1998.] zbog taloženja dušika koja uzrokuje pogoršati ili značajno uznemiriti stanište osjetljivo na dušik smješteno u području Natura 2000, taloženja dušika izračunavaju se primjenom softvera Aeries Calculator.

[...]”

19 U skladu s člankom 5. stavkom 1. te uredbe:

„Nadležno tijelo određuje prostor gospodarskog rasta za dodjelu u odluci o odobrenju primjenom softvera Aeries Calculator.”

20 U skladu s člankom 7. stavkom 1. te uredbe, softver Aeries Register instrument je za registraciju podataka u vezi s povećanjem, smanjenjem i rezervama koji se uzimaju u obzir pri prostoru gospodarskog rasta te podataka u vezi s projektima i drugim aktivnostima koji podliježu obvezi prijavljivanja.

21 Članak 8. stavak 1. Uredbe APA propisuje:

„Svatko tko namjerava provesti projekt ili poduzeti drugu aktivnost na koju se primjenjuje članak 19.kh stavak 7. točka a. podtočka 1° Nbw-a 1998. mora to prijaviti najmanje četiri tjedna, ali najviše dvije godine prije početka tog projekta ili te aktivnosti ako su ispunjeni svi od sljedećih uvjeta:

a. 1°. Projekt ili druga aktivnost odnosi se na izgradnju, adaptaciju ili povećanje gospodarstva u smislu članka 1.1 stavka 3. Zakona o politici okoliša, gospodarstva namijenjenog poljoprivredi, [...]

[...]

b. projekt ili druga aktivnost uzrokuju taloženja dušika na staništu osjetljivom na dušik smještenom u području Natura 2000 koja prelaze 0,05 mola po hektaru po godini.

[...]”

22 Wet natuurbescherming (Zakon o zaštiti prirode, Stb. 2016., br. 34, u daljnjem tekstu: Wnb), koji je na snazi od 1. siječnja 2017., u stavku 2.4 određuje:

„1. Ako je to potrebno zbog ciljeva očuvanja područja Natura 2000, pokrajinska vlada može svakomu tko obavlja aktivnosti ili namjerava obavljati aktivnosti [u smislu članka 19.d stavka 1. Nbw 1998.] u njihovoj pokrajini odrediti obvezu:

a. pružanja svih informacija koje se odnose na tu aktivnost;

b. poduzimanja svih potrebnih preventivnih ili sanacijskih mjera;

c. provedbe tih aktivnosti u skladu s propisima koji su doneseni o tome ili

d. odustati od provedbe te aktivnosti ili je obustaviti.

2. Ako je radi zaštite područja Natura 2000 potrebno odmah provesti odluku u smislu stavka 1., pokrajinska vlada može svoju odluku usmeno priopćiti onomu tko obavlja ili namjerava obavljati predmetne aktivnosti. Pokrajinska vlada u najkraćem roku izrađuje odluku u pisanom obliku te je dostavlja ili predaje zainteresiranim osobama.

[...]

4. Zabranjeno je postupati protivno obvezi u smislu stavka 1. ili 3.”

23 U skladu s člankom 2.7. stavkom 2. Wnb-a:

„Bez odobrenja pokrajinske vlade zabranjeno je provoditi projekte ili druge aktivnosti koje, imajući u vidu ciljeve očuvanja određene za područje Natura 2000, mogu smanjiti kvalitetu prirodnih staništa ili staništa vrsta u tom području ili imati značajan učinak uznemiravanja na vrste za koje je to područje određeno.”

24 Članak 2.9. stavci 3. i 4. tog zakona propisuje:

„3. Zabrana iz članka 2.7 stavka 2. ne primjenjuje se na projekte ili druge aktivnosti koje potpadaju pod kategoriju projekata ili drugih aktivnosti koje je uredbom odredilo pokrajinsko vijeće ako se za projekt ili aktivnost o kojoj je riječ poštuju pravila određena uredbom ili na temelju uredbe.

[...]

4. Mogu se isključivo odrediti u skladu sa stavkom 3.:

- a. kategorije projekata, u smislu članka 2.7 stavka 3. točke a., u odnosu na koje se na temelju objektivnih podataka odmah može isključiti da će samostalno ili zajedno s drugim planovima ili projektima ugroziti prirodne značajke područja Natura 2000;
- b. kategorije drugih aktivnosti, u smislu članka 2.7 stavka 3. točke b., u odnosu na koje se odmah uzimaju u obzir posljedice koje, imajući u vidu ciljeve očuvanja određene za područje Natura 2000, one mogu imati za dotično područje.”

25 I članak 3.7.8.1 odluke vlade pokrajine Gelderland u području okoliša i članak 3.2.1 odluke vlade pokrajine Limburg u području okoliša, koje su stupile na snagu 3. veljače 2017. odnosno 26. travnja 2017., predviđaju da se zabrana iz članka 2.7 stavka 2. Wnb-a ne primjenjuje na projekte „ispaše stoke” i „upotrebe gnojiva na zemlji ili ispod njezine površine”.

Glavni postupci i prethodna pitanja

Zajednička razmatranja u predmetima C-293/17 i C-294/17

- 26 Glavni predmeti odnose se na sustave izdavanja odobrenja za poljoprivredne aktivnosti koje uzrokuju taloženja dušika na područjima zaštićenima Direktivom o staništima.
- 27 Sud koji je uputio zahtjev ističe da kod 118 od 162 područja Natura 2000 određenih u Nizozemskoj postoji problem prekomjernog taloženja dušika, a uzgoj stoke je glavni nacionalni izvor njegovih emisija.
- 28 Taj sud primjećuje da su prekomjerna taloženja dušika problem za ostvarivanje ciljeva očuvanja prirodnih bogatstava osjetljivih na dušik u područjima Natura 2000. Konkretno, velika taloženja uzrokuju stvaranje sloja dušika zbog kojeg su u mnogobrojnim pokrajinama vrijednosti taloženja dušika koje se smatraju kritičnim za vrste određenih staništa uvelike prekoračene. Prekoračenje kritične vrijednosti taloženja znači da se više ne može unaprijed isključiti da postoji opasnost da će se na kvalitetu vrsta staništa negativno odraziti kiseli i/ili eutrofni utjecaj taloženja dušika.
- 29 Navedeni sud pojašnjava da je Nizozemska razradila programski pristup kako bi riješila problem prekomjernog taloženja dušika u prirodnim područjima. Posljedica tog pristupa je *Programma Aanpak Stikstof 2015-2021* (Program borbe protiv taloženja dušika za 2015. – 2021., u daljnjem tekstu: PAS), koji je stupio na snagu 1. srpnja 2015.
- 30 PAS slijedi dvostruki cilj. To je, s jedne strane, očuvati i, ako je potrebno, obnoviti područja Natura 2000 koja su u tom programu navedena kako bi se postigla povoljna razina očuvanja na nacionalnoj razini te, s druge strane, omogućiti zadržavanje ili razvoj gospodarskih aktivnosti koje su izvor taloženja dušika u tim područjima. Taj se program također temelji na premisi prema kojoj će se taloženja dušika smanjiti, a polovina tog smanjenja osigurati će takozvani manevarski prostor za taloženje za nove gospodarske aktivnosti.
- 31 Osnova metode na kojoj se PAS temelji jest određivanje kritičnih vrijednosti taloženja za svako područje Natura 2000 i za utvrđene vrste staništa. Te kritične vrijednosti taloženja jesu granice iznad kojih postoji opasnost da će se na kvalitetu staništa znatno odraziti onečišćujući ili kiseli utjecaj taloženja dušika.

- 32 Svako područje Natura 2000 preuzeto u PAS-u podliježe zasebnoj analizi. Izvršene na razini hektara, te analize zajedno s općim dijelom procjene prihvatljivosti PAS-a na razini područja čine „procjenu prihvatljivosti” u smislu članka 6. stavka 3. Direktive o staništima. Od svojeg stupanja na snagu PAS i procjena prihvatljivosti na kojoj se temelji te propisi uz taj program mogu se upotrijebiti za davanje odobrenja koja se odnose na aktivnosti koje uzrokuju taloženja dušika.
- 33 Sud koji je uputio zahtjev pojašnjava da PAS također obuhvaća posebne mjere obnove po područjima, kao što su hidrološke mjere i dodatne mjere za poboljšanje vegetacije, mjere na izvoru, kao što su one koje se odnose na staje, gnojdbu s manje emisija, te mjere koje se odnose na hranjenje i upravljačke mjere. Navedene mjere omogućuju da se predvidi poboljšanje otpornosti prirode i dodatno smanjenje taloženja dušika u odnosu na smanjenje koje je već postignuto vanjskim mjerama, donesenim izvan PAS-a, koje omogućuju samostalna smanjenja.
- 34 Taj sud još naglašava da se, za postupke davanja odobrenja, u propisima uz PAS razlikuju tri kategorije projekata. Kao prvo, nije nužno pribaviti odobrenje ako je riječ o projektu ili drugoj radnji koji uzrokuju taloženje dušika manje od 0,05 mol N/ha/god. Kao drugo, projekti i druge radnje koji uzrokuju taloženje dušika iznad 0,05 mola N/ha/god, ali manje od 1 mola N/ha/god, također su dopušteni bez prethodnog odobrenja, ali se obavezno moraju prijaviti. Kao treće, projekti i druge radnje koji uzrokuju taloženje dušika koje prelazi prag od 1 mola N/ha/god u cijelosti podliježu obvezi ishođenja odobrenja.
- 35 U tom potonjem slučaju, tijelo koje odlučuje mora ispitati hoće li aktivnost za koju je takav zahtjev podnesen uzrokovati povećanje taloženja dušika. S tim u vezi, odlučujuće pitanje jest uzrokuje li situacija do koje dovodi novi projekt ili nova aktivnost povećanje taloženja u odnosu na situaciju koja je prethodila izdavanju odobrenja ili u odnosu na najviša taloženja koja su stvarno prouzročena tijekom razdoblja od 1. siječnja 2012. do 31. prosinca 2014. Ako predviđeni projekt ili aktivnost ne uzrokuju povećanje taloženja dušika, tijelo može izdati odobrenje na temelju Nbw-a 1998. pozivajući se na procjenu prihvatljivosti na kojoj se temelji PAS. U tom slučaju, taloženja koja uzrokuje predviđeni projekt ili aktivnost uključena su u taloženja koja su analizirana u toj procjeni prihvatljivosti. Ako taj projekt ili ta aktivnost uzrokuje povećanje taloženja dušika, tijelo može izdati odobrenje ako je u tu svrhu raspoloživ prostor gospodarskog rasta.
- 36 Izračun utjecaja tih mjera pokazao je da će se taloženja dušika smanjiti otprilike za 13,4 kilotona/god od danas do 2020. u usporedbi sa slučajem u kojem program kao što je PAS ne bi bio proveden. Kako bi se raspolagalo marginom sigurnosti, samo 6,4 kilotona/god uzelo se u obzir u PAS-u. Kad je riječ o prostoru gospodarskog rasta, može se dodijeliti najviše 60 % tijekom prve tri godine PAS-a i 40 % tijekom druge polovine njegova trajanja.
- 37 Sud koji je uputio zahtjev nadalje objašnjava da su, radi određivanja situacije u području taloženja dušika, nadziranja njihovih promjena i određivanja situacije u području izdavanja tih odobrenja, nadležna tijela sastavila instrumente među kojima se nalazi i softver Aerius, a koji je dostupan na internetu, na internetskoj stranici www.aerius.nl.
- 38 Među šest modula tog softvera Aerius Calculator omogućuje djelomičnu automatizaciju postupka odlučivanja. U tu se svrhu tim modulom računa doprinos u području taloženja dušika s izvora emisija koje korisnik unese ili prenese u sustav i koristi se za određivanje toga može li projekt ili aktivnost uzrokovati, taloženjima dušika, pogoršanje ili znatno uznemiravanje staništa osjetljivog na dušik smještenog u području Natura 2000. Osim toga, on stalno bilježi manevarski prostor za taloženje i prostor gospodarskog rasta koji potpadaju pod PAS.
- 39 Naposljetku, ako nadzorni program pokaže potrebu za tim, mjere na izvoru i mjere obnove mogu se zamijeniti ili dodati PAS-u, a prostor gospodarskog rasta za dodjelu može se prilagoditi.

Predmet C-294/17

- 40 Vlada pokrajine Sjeverni Brabant izdala je 14. prosinca 2015. šest odobrenja za osnivanje ili proširenje poljoprivrednih gospodarstava koja uzrokuju taloženja dušika, među ostalim, u područjima Natura 2000 Groote Peel i Deurnsche Peel & Mariapeel. Navedena područja određena su za Hautes Fagnes, vrstu prirodnog staništa koje je osjetljivo na dušik. Tim se odlukama, osim jedne, dopušta povećanje taloženja dušika u svakom od tih gospodarstava u različitim omjerima.
- 41 Ta je vlada izdala odobrenja na temelju, među ostalim, PAS-a i mjera donesenih za njegovu provedbu od 1. srpnja 2015. u Nbw-u 1998. te u Uredbi APA.
- 42 U pogledu jednog od predmetnih gospodarstava navedena je vlada izdala odobrenje jer projekt ne uzrokuje nikakvo povećanje taloženja dušika u odnosu na vrijednosti koje su stvarno dosegnute prije donošenja PAS-a. Taloženja postojećih aktivnosti su, kao dio pozadinskih taloženja, za potrebe PAS-a smatrana primjerenima. Odobrenje je dodijeljeno pozivanjem na procjenu prihvatljivosti provedenu za PAS.
- 43 Kad je riječ o drugim gospodarstvima, sporna odobrenja odnose se na aktivnosti koje u usporedbi sa stvarno dosegnutim ili odobrenim taloženjima prije usvajanja PAS-a uzrokuju porast taloženja dušika. Budući da su te aktivnosti uzrokovale taloženja dušika koja prelaze prag ili graničnu vrijednost od 0,05 mola N/ha/god ili 1 mola N/ha/god, koji su primjenjivi u dotičnom području Natura 2000, dodijeljen je prostor gospodarskog rasta za povećanje taloženja dušika. Ista je vlada izdala odobrenja pozivajući se na procjenu prihvatljivosti provedenu za PAS.
- 44 Stichting Werkgroep Behoud de Peel podnio je tužbu protiv predmetnih šest odobrenja jer je smatrao da ih vlada pokrajine Sjeverni Brabant nije mogla izdati na temelju nacionalnog propisa, s obzirom na to da se njime pravilno ne prenosi članak 6. Direktive o staništima.
- 45 S tim u vezi, ta organizacija za zaštitu okoliša smatra, najprije, da program ne može zamijeniti pojedinačnu ocjenu koju zahtijeva članak 6. stavak 3. te direktive za projekte koji mogu imati značajan utjecaj na područja Natura 2000. Ona zatim tvrdi da taloženja ispod praga ili granične vrijednosti određenih nacionalnim propisom mogu imati značajne učinke. Dodaje da procjena prihvatljivosti koja je osnova PAS-a nije usklađena s navedenom direktivom, čiji članak 6. stavci 1. i 2. nalažu donošenje odgovarajućih mjera očuvanja. Osim toga, ona smatra da ta procjena sadržava mjere na izvoru i mjere obnove koje su kompenzacijske te naposljetku smatra neusklađenim s člankom 6. Direktive o staništima to da se prostor gospodarskog rasta može dodijeliti prije nego što mjere proizvedu pozitivne učinke.
- 46 Vlada pokrajine Sjeverni Brabant smatra da PAS i njegov popratni propis osiguravaju pravilno prenošenje članka 6. Direktive o staništima. U skladu s tim člankom, PAS sadržava procjenu mogućeg onečišćenja dušikom s obzirom na ciljeve očuvanja u svim područjima Natura 2000 s prirodnim vrijednostima osjetljivima na taj element.
- 47 Za sva ta područja autori predmetne procjene istražili su postoji li, sa znanstvenog gledišta, ikakva razumna sumnja u pogledu činjenica da bi bez obzira na dodjelu manevarskog prostora za taloženje i prostora gospodarskog rasta za projekte i aktivnosti i uzimajući u obzir mjere na izvoru i mjere obnove koje PAS sadržava, ciljevi očuvanja prirodnih vrijednosti osjetljivih na dušik bili postignuti i da bi njihovo očuvanje bio zajamčeno. Manevarski prostor za taloženje i prostor gospodarskog rasta koji se dodjeljuju za sve projekte i aktivnosti koje PAS omogućuje moraju se procijeniti na odgovarajući način. Iz te procjene proizlazi da se kvaliteta vrsta staništa ne smanjuje i da se ne ugrožavaju prirodne značajke područja Natura 2000.
- 48 U svakom slučaju, prema mišljenju vlade pokrajine Sjeverni Brabant, ni po čemu se ne može zaključiti da Direktiva o staništima ne dopušta programski pristup.

- 49 U tim je okolnostima Raad van State (Državno vijeće, Nizozemska) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

- „1. Je li članku 6. stavcima 2. i 3. Direktive o staništima protivan [...] propis čiji je cilj projekte i druge aktivnosti koji uzrokuju taloženje dušika koje ne prelazi prag ili graničnu vrijednost izuzeti od obveze ishođenja dozvole i time dopustiti bez pojedinačnog odobrenja ako se pretpostavlja da su ukupni učinci svih projekata i ostalih aktivnosti kojima bi taj zakonski propis išao u prilog ocijenjeni prihvatljivim prije usvajanja toga propisa?
2. Protivi li se članku 6. stavcima 2. i 3. Direktive o staništima da se na procjeni prihvatljivosti za određeni program u kojem je procijenjena određena ukupna količina taloženja dušika temelji izdavanje odobrenja (pojedinačna suglasnost) za određeni projekt ili drugu aktivnost koja npr. uzrokuje taloženje dušika koje ulazi u okvir manevarskog prostora za taloženja procijenjenog programom?
3. Mogu li procjenom prihvatljivosti u smislu članka 6. stavka 3. Direktive o staništima izrađenom za program kao što je [PAS] biti obuhvaćeni pozitivni učinci mjera očuvanja i odgovarajućih koraka za postojeća područja prirodnih staništa i staništa vrsta, koje su donesene u vezi s obvezama koje proizlaze iz članka 6. stavaka 1. i 2. te direktive?

- 3.a) Ako je odgovor na treće pitanje potvrđan: mogu li pozitivni učinci mjera očuvanja i odgovarajućih koraka biti obuhvaćeni ocjenom prihvatljivosti za određeni program ako se te mjere u trenutku ocjene prihvatljivosti još ne provode i njihov pozitivan utjecaj još nije nastupio?

Je li – ako se pretpostavlja da procjena prihvatljivosti sadržava konačna utvrđenja o učincima navedenih mjera koja se zasnivaju na najboljim dostupnim znanstvenim spoznajama – s tim u vezi važno da se provedba i rezultati tih mjera nadziru i da se – ako proizađe da su učinci manje povoljni nego što se pretpostavljalo u procjeni prihvatljivosti – prema potrebi provodi prilagodba?

4. Treba li pozitivne učinke samostalnog smanjenja taloženja dušika koji se mogu pojaviti u vrijeme trajanja [PAS-a] obuhvatiti procjenom prihvatljivosti u smislu članka 6. stavka 3. Direktive o staništima?

Je li – ako se pretpostavlja da procjena prihvatljivosti sadržava konačna utvrđenja o učincima navedenih mjera koja se zasnivaju na najboljim dostupnim znanstvenim spoznajama – s tim u vezi važno da se samostalno smanjenje taloženja dušika nadzire i da se – ako proizađe da je smanjenje nepovoljnije nego što se pretpostavljalo u procjeni prihvatljivosti – prema potrebi provodi prilagodba?

5. Treba li mjere sanacije koje se provode u okviru programa kao što je to [PAS] kojima se sprječavaju štetni učinci određenog čimbenika opterećenja za okoliš, kao što je taloženje dušika, na postojeća područja prirodnih staništa ili staništa vrsta smatrati zaštitnim mjerama u smislu točke 28. presude [od 15. svibnja 2014., Briels i dr. (C-521/12, ECLI:EU:C:2014:330)], koje se mogu obuhvatiti procjenom prihvatljivosti u smislu članka 6. stavka 3. Direktive [o staništima]?

- 5.a) Ako je odgovor na peto pitanje potvrđan: mogu li se pozitivni učinci zaštitnih mjera, koje se mogu obuhvatiti procjenom prihvatljivosti, uzeti u obzir ako u vrijeme procjene prihvatljivosti navedene mjere još nisu provedene i njihov pozitivan utjecaj još nije nastupio?

Je li – ako se pretpostavlja da procjena prihvatljivosti sadržava konačna utvrđenja o učincima navedenih mjera koja se zasnivaju na najboljim dostupnim znanstvenim spoznajama – s tim u vezi važno da se provedba i rezultati tih mjera nadziru i da se – ako proizađe da su učinci manje povoljni nego što se pretpostavljalo u procjeni prihvatljivosti – prema potrebi provodi prilagodba?”

Predmet C-293/17

- 50 Odlukom od 23. lipnja 2015. vlada pokrajine Gelderland odbila je kao neosnovanu pritužbu koju su podnijela tijela za zaštitu okoliša, to jest Coöperatie Mobilisation for the Environment i Vereniging Leefmilieu protiv odluke te vlade da ne sankcionira aktivnost poduzeća za uzgoj stoke koja uzrokuje taloženja dušika u područjima Natura 2000. Trima odlukama od 14. srpnja 2015. vlada pokrajine Limburg također je kao neosnovane odbila slične pritužbe u pogledu istovjetnih aktivnosti. Sporovi pred sudom koji je uputio zahtjev odnose se na te četiri odluke.
- 51 Budući da je izuzeće od obveze odobrenja za ispašu stoke i upotrebu gnojiva na zemlji ili ispod njezine površine stupilo na snagu tek nakon donošenja tih odluka, to jest, kao prvo, na temelju Nbw-a 1998. i, nakon 1. siječnja 2017., na temelju Wnb-a, pokrajinske vlade zahtijevaju da se taj propis uzme u obzir pri postupanju s tužbama. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev te tužbe u biti treba ispitati na temelju odluke vlade pokrajine Gelderland u području okoliša i odluke vlade Limburg u području okoliša. Navedeni sud još navodi da je procjena prihvatljivosti na kojoj se temelji izuzeće predviđeno u tim odlukama ona koja je provedena za PAS u cijelosti.
- 52 Coöperatie Mobilisation for the Environment UA i Vereniging Leefmilieu ističu pred sudom koji je uputio zahtjev da su aktivnosti poljoprivrednih poduzeća takve naravi da mogu smanjiti kvalitetu staništa i stoga podliježu obvezi ishođenja odobrenja na temelju članka 19.d stavka 1. Nbw-a 1998.
- 53 Vlade pokrajine Limburg i pokrajine Gelderland tvrde da ispaša stoke i gnojidba doduše jesu „druge aktivnosti” u smislu članka 19.d stavka 1. Nbw-a 1998., ali da iz te odredbe ne proizlazi nikakva obveza ishođenja odobrenja za obavljanje tih drugih aktivnosti jer se ni na kojem temelju ne može pretpostaviti da će one imati posljedice za područja Natura 2000.
- 54 Te vlade primjećuju da je, u skladu s procjenom prihvatljivosti provedenom za donošenje PAS-a, isključeno da ispaša i gnojidba na razini koja se prakticirala tijekom 2014. imaju značajne posljedice i da se, u prosjeku, povećanje taloženja dušika koje proizlazi iz tih aktivnosti može isključiti nakon 2014.
- 55 Konkretnije, vlada pokrajine Limburg temelji se na tvrdnji da su i ispaša i gnojidba „postojeća korištenja” u smislu Nbw-a 1998. i stoga su bila zakonita prije nego što je članak 6. Direktive o staništima postao primjenjiv na dotična područja Natura 2000.
- 56 Sud koji je uputio zahtjev pojašnjava da se, osim pitanja postavljenih u predmetu C-294/17, u zahtjevu za prethodnu odluku u predmetu C-293/17 ističe, s jedne strane, pitanje treba li aktivnost koja se sastoji od ispaše stoke i gnojidbe smatrati projektom u smislu članka 6. stavka 3. Direktive o staništima i je li u skladu s člankom 6. stavcima 2. i 3. te direktive odobriti izuzeće kojim se poduzeću dopušta da obavlja takvu aktivnost bez prethodnog odobrenja. S druge strane, navedeni se sud pita, s obzirom na to da je riječ o jedinoj odgovarajućoj mjeri koja omogućuje intervenciju u pogledu postojećih ili budućih aktivnosti koje mogu znatno pogoršati ili oštetiti prirodno područje, je li ovlast nametanja obveza predviđenih u članku 2.4 Wnb-a dovoljna kako bi se zajamčilo poštovanje članka 6. stavka 2. Direktive o staništima.
- 57 U tim je okolnostima Raad van State (Državno vijeće) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Je li određena aktivnost, koja nije obuhvaćena pojmom ‚projekt’ u smislu članka 1. stavka 2. točke (a) Direktive [o procjeni učinaka na okoliš], s obzirom na to da ne predstavlja fizički zahvat u prirodno okruženje, projekt u smislu članka 6. stavka 3. Direktive o staništima ako se radi o aktivnosti koja bi mogla imati značajan utjecaj na područje Natura 2000?

2. Ako se pretpostavi da upotreba gnojiva na zemlji ili ispod njezine površine predstavlja projekt: treba li – ako se ta upotreba provodila zakonito prije nego je članak 6. stavak 3. [Direktive o staništima] postao primjenjiv na određeno područje Natura 2000, i još uvijek se stvarno provodi – smatrati da se radi o jednom te istom projektu, čak i ako se gnojenje ne provodi uvijek na istim česticama zemljišta, u istim količinama i prema istim tehnikama?

Je li za utvrđivanje radi li se o jednom te istom projektu relevantno da se taloženje dušika kroz upotrebu gnojiva na zemlji ili ispod njezine površine nije povećalo nakon što je članak 6. stavak 3. Direktive o staništima postao primjenjiv na područje Natura 2000?

3. Je li članku 6. stavku 3. Direktive o staništima protivan [...] propis čiji je cilj izuzeti od obveze ishođenja dozvole određenu aktivnost koja je neraskidivo povezana s određenim projektom i treba je također smatrati projektom kao što je, primjerice, ispaša stoke od strane mljekarskog poduzeća, zbog čega za tu aktivnost nije potrebno nikakvo pojedinačno odobrenje, ako se pretpostavlja da su učinci te aktivnosti koja je dopuštena bez odobrenja procijenjeni prihvatljivim prije usvajanja toga propisa [...]?
- 3.a) Je li članku 6. stavku 3. Direktive o staništima protivan [...] propis čiji je cilj određenu kategoriju projekata, kao što je to upotreba gnojiva [...], izuzeti od obveze ishođenja dozvole te je dopustiti bez pojedinačnog odobrenja ako se pretpostavlja da su učinci te aktivnosti koja je dopuštena bez odobrenja procijenjeni prihvatljivim prije usvajanja toga propisa [...]?
4. Ispunjava li procjena prihvatljivosti na kojoj se temelji izuzeće od obveze ishođenja dozvole za ispašu stoke i upotrebu gnojiva [...], u kojoj se na temelju stvarnog i očekivanog obujma i intenziteta tih aktivnosti došlo do zaključka da se u prosjeku može isključiti povećanje taloženja dušika zbog tih aktivnosti, zahtjeve iz članka 6. stavka 3. Direktive o staništima?
- 4.a) Je li s tim u vezi važno da je izuzeće od obveze ishođenja dozvole povezano s [PAS-om] koji se temelji na pretpostavci smanjenja kumulativnog taloženja dušika na prirodne vrijednosti osjetljive na dušik u područjima Natura 2000 i da se stanje s taloženjem dušika u područjima Natura 2000 godišnje nadzire u okviru Programma Aanpak Stikstof 2015-2021, prema kojem se, ako je smanjenje manje povoljno nego što se pretpostavljalo u procjeni prihvatljivosti, prema potrebi provodi prilagodba?
5. Mogu li procjenom prihvatljivosti u smislu članka 6. stavka 3. Direktive o staništima izrađenom za program kao što je to [PAS] biti obuhvaćeni pozitivni učinci mjera očuvanja i odgovarajućih koraka za postojeća područja prirodnih staništa i staništa vrsta, koje su donesene u vezi s obvezama koje proizlaze iz članka 6. stavka 1. i 2. te direktive?
- 5.a) Ako je odgovor na peto pitanje potvrđan: mogu li pozitivni učinci mjera očuvanja i odgovarajućih koraka biti obuhvaćeni procjenom prihvatljivosti za određeni program ako se te mjere u trenutku procjene prihvatljivosti još ne provode i njihov pozitivan utjecaj još nije nastupio?
- Je li – ako se pretpostavlja da procjena prihvatljivosti sadržava konačna utvrđenja o učincima navedenih mjera koja se zasnivaju na najboljim dostupnim znanstvenim spoznajama – s tim u vezi važno da se provedba i rezultati tih mjera nadziru i da se – ako proizađe da su učinci manje povoljni nego što se pretpostavljalo u procjeni prihvatljivosti – prema potrebi provodi prilagodba?
6. Treba li pozitivne učinke samostalnog smanjenja taloženja dušika koji se mogu pojaviti u vrijeme trajanja [PAS-a] obuhvatiti procjenom prihvatljivosti u smislu članka 6. stavka 3. Direktive o staništima?

Je li – ako se pretpostavlja da procjena prihvatljivosti sadržava konačna utvrđenja o učincima navedenih mjera koja se zasnivaju na najboljim dostupnim znanstvenim spoznajama – s tim u vezi važno da se samostalno smanjenje taloženja dušika nadzire i da se – ako proizađe da je smanjenje nepovoljnije nego što se pretpostavljalo u procjeni prihvatljivosti – prema potrebi provodi prilagodba?

7. Treba li mjere sanacije koje se provode u okviru programa kao što je to [PAS] kojima se sprječavaju štetni učinci određenog čimbenika opterećenja za okoliš, kao što je taloženje dušika, na postojeća područja prirodnih staništa ili staništa vrsta smatrati zaštitnim mjerama u smislu točke 28. presude [od 15. svibnja 2014., Briels i dr. (C-521/12, EU:C:2014:330)], koje se mogu obuhvatiti procjenom prihvatljivosti u smislu članka 6. stavka 3. Direktive [o staništima]?

7.a) Ako je odgovor na sedmo pitanje potvrđan: mogu li se pozitivni učinci zaštitnih mjera, koje se mogu obuhvatiti procjenom prihvatljivosti, uzeti u obzir ako u vrijeme procjene prihvatljivosti navedene mjere još nisu provedene i njihov pozitivan utjecaj još nije nastupio?

Je li – ako se pretpostavlja da procjena prihvatljivosti sadržava konačna utvrđenja o učincima navedenih mjera koja se zasnivaju na najboljim dostupnim znanstvenim spoznajama – s tim u vezi važno da se provedba i rezultati tih mjera nadziru i da se – ako proizađe da su učinci manje povoljni nego što se pretpostavljalo u procjeni prihvatljivosti – prema potrebi provodi prilagodba?

8. Je li ovlast nametanja obveza u smislu članka 2.4. [Wnb-a], koju nadležno tijelo primjenjuje kada je to potrebno u cilju očuvanja određenog područja Natura 2000, s obzirom na ispašu stoke i upotrebu gnojiva, odgovarajući instrument prevencije za provedbu članka 6. stavka 2. Direktive o staništima?"

58 Odlukom predsjednika Suda od 19. lipnja 2017., s jedne strane, predmeti C-293/17 i C-294/17 spojeni su u svrhu pisanog i usmenog postupka kao i presude te je, s druge strane, prihvaćen zahtjev za prioritarno postupanje koji je u odnosu na njih podnio sud koji je uputio zahtjev.

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje u predmetu C-293/17

59 Prvim pitanjem u predmetu C-293/17 sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 6. stavak 3. Direktive o staništima tumačiti na način da se aktivnosti ispaše stoke i uporabe gnojiva na zemlji ili ispod njezine površine u blizini područja Natura 2000 mogu smatrati „projektom” u smislu te odredbe zbog toga što mogu imati značajne posljedice za navedena područja, čak i u slučaju da te aktivnosti, u dijelu u kojem ne čine fizički zahvat u prirodno okruženje, nisu „projekt” u smislu članka 1. stavka 2. točke (a) Direktive o procjeni učinaka na okoliš.

60 Kao prvo, treba istaknuti da iako Direktiva o staništima ne sadržava definiciju pojma „projekt”, iz sudske prakse Suda proizlazi da je pojam „projekt” u smislu članka 1. stavka 2. točke (a) Direktive o procjeni učinaka na okoliš relevantan kako bi se razjasnio pojam proizašao iz Direktive o staništima (vidjeti u tom smislu presudu od 14. siječnja 2010., Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10, t. 38. i navedenu sudsku praksu).

61 U ovom slučaju sud koji je uputio zahtjev pita se mogu li se aktivnosti ispaše stoke i upotrebe gnojiva na zemlji ili ispod njezine površine uključiti u pojam „projekt” u smislu članka 6. stavka 3. Direktive o staništima s obzirom na to da je Sud pojasnio u točki 24. presude od 17. ožujka 2011., Brussels

Hoofdstedelijk Gewest i dr. (C-275/09, EU:C:2011:154), da se obnavljanje postojećeg odobrenja, ako nema radova ili zahvata kojima se mijenja stvarno stanje područja, ne može smatrati „projektom” u smislu odredaba koje su prethodile članku 1. stavku 2. točki (a) Direktive o procjeni učinaka na okoliš.

- 62 S tim u vezi, valja navesti da je u toj presudi Sud, time što je razradio uvjet koji se odnosi na postojanje radova ili zahvata u stvarno stanje područja, precizirao definiciju pojma „projekt” u smislu članka 1. stavka 2. Direktive 85/337 i, među ostalim, zahtjev „zahvata u prirodno okruženje” koji se u njemu nalazi.
- 63 Međutim, mora se utvrditi da se uvjeti koji se odnose na „radove” ili „zahvate kojima se mijenja stvarno stanje” ili još „zahvat u prirodno okruženje” ne nalaze u članku 6. stavku 3. Direktive o staništima jer ta potonja odredba zahtijeva procjenu prihvatljivosti, među ostalim, kada projekt može imati „značajan” utjecaj na područje.
- 64 Stoga članak 1. stavak 2. točka (a) Direktive o procjeni učinaka na okoliš određuje pojam „projekt” u smislu potonje direktive vezujući uz njega uvjete koji nisu određeni u istovjetnoj odredbi Direktive o staništima.
- 65 U istom smislu, iz sudske prakse Suda proizlazi da, s obzirom na to da je definicija pojma „projekt” koja proizlazi iz Direktive 85/337 uža nego ona koja proizlazi iz Direktive o staništima, ako aktivnost potpada pod Direktivu 85/337, ona tim više mora potpadati pod Direktivu o staništima (vidjeti u tom smislu presudu od 7. rujna 2004., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, t. 26. i 27.).
- 66 Iz toga slijedi da, ako se neku aktivnost smatra „projektom” u smislu Direktive o procjeni učinaka na okoliš, ona može biti „projekt” u smislu Direktive o staništima. Međutim, sama činjenica da se neku aktivnost ne može smatrati „projektom” u smislu Direktive o procjeni učinaka na okoliš sama po sebi nije dovoljna da se na temelju toga zaključi da ona ne može potpadati pod pojam „projekt” u smislu Direktive o staništima.
- 67 Kao drugo, kako bi se odredilo mogu li se aktivnosti ispaše stoke ili upotrebe gnojiva na zemlji ili ispod njezine površine smatrati „projektom” u smislu članka 6. stavka 3. Direktive o staništima, potrebno je ispitati mogu li te aktivnosti imati značajan utjecaj na zaštićeno područje.
- 68 Naime, u skladu s desetom uvodnom izjavom Direktive o staništima mora se provesti ocjena prihvatljivosti bilo kakvog plana ili programa koji bi mogao imati značajan utjecaj na ciljeve očuvanja područja koji je određen ili će se odrediti u budućnosti. Ta uvodna izjava nalazi svoj izričaj u članku 6. stavku 3. te direktive kojim se, među ostalim, predviđa da se plan ili projekt koji bi mogao značajno utjecati na predmetno područje može odobriti samo uz prethodnu procjenu njegovih utjecaja na to područje (presuda od 12. travnja 2018., People Over Wind i Sweetman, C-323/17, EU:C:2018:244, t. 28. i navedena sudska praksa).
- 69 U ovom slučaju, iz utvrđenja suda koji je uputio zahtjev opisanih u točki 27. ove presude proizlazi da u velikom broju područja Natura 2000 koja se nalaze u Nizozemskoj postoji problem prekomjernog taloženja dušika i da je poljoprivredni sektor glavni nacionalni izvor emisija.
- 70 U tom kontekstu i kao što je to istaknula nezavisna odvjetnica u točkama 117. i 126. svojeg mišljenja, treba ispitati jesu li aktivnosti poput upotrebe gnojiva na zemlji ili ispod njezine površine i ispaše stoke usklađene s ciljevima očuvanja zaštićenih područja u pokrajinama Gelderland i Limburg i mogu li imati značajan utjecaj na njih.

- 71 Osim toga, kao što je to u biti navela nezavisna odvjetnica u točki 118. svojeg mišljenja, ne može se isključiti da aktivnosti ispaše stoke i upotrebe gnojiva na zemlji ili ispod njezine površine u svakom slučaju potpadaju pod pojam „projekt” u smislu članka 1. stavka 2. točke (a) Direktive o procjeni učinaka na okoliš.
- 72 Naime, kad je riječ o upotrebi gnojiva, takva aktivnost može izmijeniti svojstva tla obogaćujući ga hranjivim tvarima i stoga može činiti zahvat kojim se mijenja stvarno stanje područja u smislu članka 1. stavka 2. točke (a) i, kad je riječ o ispaši stoke, uspostava pašnjaka može odgovarati „izvođenju građevinskih radova ili ostalih instalacija ili sustava” u smislu te iste odredbe, osobito ako takvo izvođenje, u okolnostima slučaja, podrazumijeva neizbježni ili programirani razvoj takve ispaše, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.
- 73 Uzimajući u obzir prethodna razmatranja, na prvo pitanje u predmetu C-293/17 valja odgovoriti tako da članak 6. stavak 3. Direktive o staništima treba tumačiti na način da se aktivnosti ispaše stoke i uporabe gnojiva na zemlji ili ispod njezine površine u blizini područja Natura 2000 mogu smatrati „projektom” u smislu te odredbe, čak i u slučaju da te aktivnosti, u dijelu u kojem ne čine fizički zahvat u prirodno okruženje, nisu „projekt” u smislu članka 1. stavka 2. točke (a) Direktive o procjeni učinaka na okoliš.

Drugo pitanje u predmetu C-293/17

- 74 Drugim pitanjem u predmetu C-293/17 sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 6. stavak 3. Direktive o staništima tumačiti na način da ponavljajuću aktivnost, kao što je upotreba gnojiva na zemlji ili ispod njezine površine, koja je odobrena na temelju nacionalnog prava prije stupanja na snagu te direktive treba smatrati jednim i istim projektom, u smislu navedene odredbe, s posljedicom da navedena aktivnost ne potpada pod područje primjene te iste odredbe.
- 75 Kako bi se odgovorilo na pitanja suda koji je uputio zahtjev, valja podsjetiti da se na temelju članka 6. stavka 3. prve rečenice Direktive o staništima nijedan projekt koji bi na dotično područje mogao imati značajan utjecaj ne može odobriti bez prethodne procjene njegovih utjecaja na njega.
- 76 Budući da se aktivnost upotrebe gnojiva na zemlji ili ispod njezine površine u blizini područja Natura 2000 može smatrati „projektom” u smislu članka 6. stavka 3. Direktive o staništima, valja ispitati utjecaj na primjenjivost te odredbe okolnosti da je ta ponavljajuća aktivnost bila odobrena na temelju nacionalnog prava prije stupanja na snagu te direktive.
- 77 U tom pogledu Sud je već presudio da takva okolnost sama po sebi nije prepreka tomu da se takva aktivnost smatra, prilikom svakog kasnijeg zahvata, zasebnim projektom u smislu te direktive, inače bi ta aktivnost trajno izbjegla svaku prethodnu procjenu svojih utjecaja na dotično područje u smislu tog članka 6. stavka 3. (vidjeti u tom smislu presudu od 14. siječnja 2010., Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10, t. 41. i 42.).
- 78 S obzirom na to i imajući u vidu njihovo ponavljanje, njihovu prirodu i njihove uvjete za provođenje, određene aktivnosti treba smatrati jedinstvenom radnjom pa se one mogu smatrati jednim i istim projektom u smislu članka 6. stavka 3. Direktive o staništima (vidjeti u tom smislu presudu od 14. siječnja 2010., Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10, t. 47.).
- 79 U ovom slučaju, kao što je to istaknula nezavisna odvjetnica u točkama 132. do 134. svojeg mišljenja, redovita gnojidba poljoprivrednih površina u načelu ima zajedničku, jedinstvenu svrhu, to jest uzgoj nasada u sklopu poljoprivrednog gospodarstva, i može činiti jedinstvenu radnju koju obilježava, radi postizanja tog zajedničkog cilja, kontinuitet navedene aktivnosti na istovjetnim mjestima i pod istovjetnim uvjetima provođenja.

- 80 U tom slučaju, takva jedinstvena radnja, koja je odobrena i redovito se prakticirala prije nego što je članak 6. stavak 3. Direktive o staništima postao primjenjiv na predmetno područje, može biti jedan i isti projekt u smislu te odredbe, za koji nije potreban novi postupak izdavanja odobrenja.
- 81 Sud koji je uputio zahtjev međutim se pita o utjecaju, kad je riječ o primjenjivosti članka 6. stavka 3. Direktive o staništima i stoga kad je riječ o zahtjevu za „procjenu prihvatljivosti” u smislu te odredbe, činjenice, s jedne strane, da se gnojidba provodi na različitim parcelama, u različitim količinama i prema različitim tehnikama, koje se zbog tehničkih i regulatornih promjena same mijenjaju tijekom godina i s druge strane, da se taloženja dušika uzrokovana gnojidbom nisu povećala nakon stupanja na snagu navedene odredbe.
- 82 S tim u vezi treba podsjetiti da članak 6. stavak 3. Direktive o staništima uključuje načelo opreznosti i omogućuje učinkovito sprečavanje štetnih utjecaja na cjelovitost zaštićenih područja zbog predviđenog plana ili projekta (presuda od 17. travnja 2018., Komisija/Poljska (Beloveška šuma), C-441/17, EU:C:2018:255, t. 118. i navedena sudska praksa). Stoga, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, navedenom u točki 68. ove presude, odlučujući kriterij za odlučivanje je li za novi projekt potrebno provođenje procjene prihvatljivosti njegovih utjecaja temelji se na mogućnosti da taj projekt ima značajan utjecaj na zaštićeno područje.
- 83 Stoga, ako nema kontinuiteta i identiteta osobito u pogledu mjesta i uvjeta provođenja, ponavljajuća aktivnost upotrebe gnojiva ne može se smatrati jednim i istim projektom u smislu članka 6. stavka 3. Direktive o staništima. Ovisno o slučaju, može se raditi o novim projektima za koje je potrebna procjena prihvatljivosti u smislu te odredbe, s obzirom na to da odluka o obvezi provođenja takve procjene u svakom slučaju ovisi o kriteriju koji se odnosi na opasnost od značajnog utjecaja na zaštićeno područje zbog izmjena koje su tako utjecale na takvu aktivnost.
- 84 Stoga činjenica da se taloženja dušika uzrokovana upotrebom gnojiva u cjelini nisu povećala nakon stupanja na snagu članka 6. stavka 3. Direktive o staništima nije relevantna u pogledu pitanja je li za novi projekt potrebno provođenje procjene prihvatljivosti, s obzirom na to da se na temelju te okolnosti ne može isključiti opasnost da se taloženja dušika na predmetnim zaštićenim područjima u cjelini povećaju i da od tada na jedno od područja imaju značajan utjecaj.
- 85 Potrebno je još dodati da čak i ako je projekt bio odobren prije nego što je sustav zaštite predviđen Direktivom o staništima postao primjenjiv na predmetno područje i stoga takav projekt ne podliježe propisima koji se odnose na postupak prethodne procjene prema članku 6. stavku 3. te direktive, njegovo je provođenje ipak obuhvaćeno člankom 6. stavkom 2. navedene direktive. Konkretnije, određena aktivnost u skladu je s člankom 6. stavkom 2. Direktive o staništima samo ako se osigura da ne dovodi ni do kakvog uznemiravanja koje bi u značajnoj mjeri moglo ugroziti ciljeve te direktive, osobito ciljeve koji se odnose na očuvanje koje slijedi. Samo postojanje vjerojatnosti ili opasnosti da aktivnost na zaštićenom području izazove značajna uznemiravanja može predstavljati povredu navedene odredbe (vidjeti u tom smislu presudu od 14. siječnja 2016., Grüne Liga Sachsen i dr., C-399/14, EU:C:2016:10, t. 33., 41. i 42. i navedenu sudsku praksu).
- 86 S obzirom na prethodna razmatranja, na drugo pitanje u predmetu C-293/17 treba odgovoriti tako da članak 6. stavak 3. Direktive o staništima treba tumačiti na način da ponavljajuću aktivnost, kao što je upotreba gnojiva na zemlji ili ispod njezine površine, koja je odobrena na temelju nacionalnog prava prije stupanja na snagu te direktive treba smatrati jednim i istim projektom, u smislu navedene odredbe, za koji nije potreban novi postupak izdavanja odobrenja ako ona čini jedinstvenu radnju, koju obilježava zajednički cilj, kontinuitet i identitet, osobito u vezi s mjestima i uvjetima provođenja. Ako je jedinstveni projekt odobren prije nego što je sustav zaštite predviđen tom istom odredbom postao primjenjiv na predmetno područje, provođenje tog projekta ipak može potpadati pod članak 6. stavak 2. te direktive.

Drugo pitanje u predmetu C-294/17

- 87 Uvodno, valja istaknuti da iako je cilj stavaka 2. i 3. članka 6. Direktive o staništima osigurati istu razinu zaštite (presuda od 12. travnja 2018., *People Over Wind i Sweetman*, C-323/17, EU:C:2018:244, t. 24. i navedena sudska praksa), te odredbe imaju različit predmet jer je svrha prve provođenje preventivnih mjera, dok druga predviđa postupak procjene koji, putem prethodne provjere, ima za svrhu osigurati da plan ili projekt koji nije izravno povezan s upravljanjem predmetnim područjem ili potreban za njegovo upravljanje, ali bi na njega mogao imati značajan utjecaj, bude odobren samo ako neće nanijeti štetu cjelovitosti tog područja (presuda od 17. travnja 2018., *Komisija/Poljska (Beloveška šuma)*, C-441/17, EU:C:2018:255, t. 108. i navedena sudska praksa).
- 88 U ovom slučaju, pitanja suda koji je uputio zahtjev odnose se na odobrenja izdana poljoprivrednim gospodarstvima čija su taloženja dušika u zaštićenim područjima ispitana s obzirom na procjenu prihvatljivosti utjecaja programa kao što je PAS, prethodno provedenu prilikom donošenja tog programa.
- 89 Pitanja tog suda odnose se stoga na članak 6. stavak 3. Direktive o staništima.
- 90 Drugim pitanjem u predmetu C-294/17 sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 6. stavak 3. Direktive o staništima tumačiti na način da mu se protivi nacionalni programski propis kojim se nadležnim tijelima dopušta da odobravaju projekt temeljeći se na „procjeni prihvatljivosti” u smislu te odredbe koja je provedena prethodno i u kojoj se ukupna utvrđena količina taloženja dušika smatrala usklađenom sa zaštitnim ciljevima tog propisa.
- 91 Kao što je to navedeno u točki 87. ove presude, članak 6. stavak 3. Direktive o staništima utvrđuje postupak procjene kojem je cilj, putem prethodne provjere, osigurati da projekt koji nije izravno povezan s upravljanjem predmetnim područjem ili potreban za njegovo upravljanje, ali bi na njega mogao imati značajan utjecaj, bude odobren samo ako neće nanijeti štetu cjelovitosti tog područja.
- 92 Prva faza postupka procjene, predviđena u prvoj rečenici te odredbe, zahtijeva da države članice provedu odgovarajuću procjenu utjecaja plana ili projekta na zaštićeno područje kada postoji vjerojatnost da će taj plan ili projekt imati značajan utjecaj na njega (presuda od 21. srpnja 2016., *Orleans i dr.*, C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, t. 44. i navedena sudska praksa).
- 93 Uzimajući u obzir načelo opreznosti, kada postoji opasnost da plan ili projekt koji nije izravno povezan s upravljanjem područjem ili potreban za njegovo upravljanje može ugroziti ciljeve njegova očuvanja, treba smatrati da on može znatno utjecati na to područje. Ocjena te opasnosti mora se izvršiti osobito s obzirom na posebna obilježja i okolišne uvjete područja na koje se odnosi takav plan ili projekt (presuda od 17. travnja 2018., *Komisija/Poljska (Beloveška šuma)*, C-441/17, EU:C:2018:255, t. 112. i navedena sudska praksa).
- 94 Kao što je to nezavisna odvjetnica navela u točki 40. svojeg mišljenja, članak 6. stavak 3. prva rečenica Direktive o staništima kao osnovno pravilo zahtijeva pojedinačnu procjenu planova ili projekata.
- 95 Međutim, procjena prihvatljivosti utjecaja plana ili projekta na predmetno područje podrazumijeva da se moraju utvrditi svi aspekti predmetnog plana ili projekta koji, samostalno ili zajedno s drugim planovima ili projektima, mogu utjecati na ciljeve očuvanja tog područja (presuda od 25. srpnja 2018., *Grace i Sweetman*, C-164/17, EU:C:2018:593, t. 40. i navedena sudska praksa).
- 96 U tom pogledu, kao što je to istaknula nezavisna odvjetnica u točkama 42. do 44. svojeg mišljenja, prethodno provedena sveukupna procjena utjecaja, kao što je ona provedena pri donošenju PAS-a, omogućuje da se ispituju mogući kumulativni učinci različitih taloženja dušika na dotičnim područjima.

- 97 Okolnost da procjena na takvoj općenitoj razini omogućuje da se bolje ispituju kumulativni učinci različitih projekata ipak ne znači da nacionalni propis, kao što je onaj o kojem je riječ u glavnom postupku, nužno ispunjava sve zahtjeve koji proizlaze iz članka 6. stavka 3. Direktive o staništima.
- 98 Naime, procjena provedena na temelju članka 6. stavka 3. prve rečenice Direktive o staništima ne može biti manjkava te se mora sastojati od potpunih, preciznih i konačnih utvrđenja i zaključaka, takvih da mogu otkloniti svaku razumnu znanstvenu sumnju o učincima radova koji su predviđeni na dotičnom zaštićenom području (presuda od 25. srpnja 2018., *Grace i Sweetman*, C-164/17, EU:C:2018:593, t. 39. i navedena sudska praksa).
- 99 Osim toga, druga faza postupka procjene iz članka 6. stavka 3. druge rečenice Direktive o staništima, koja dolazi nakon odgovarajuće procjene utjecaja plana ili projekta na dotično područje, odobrenje takvog projekta uvjetuje time da on ne utječe negativno na cjelovitost dotičnog područja (vidjeti u tom smislu presudu od 17. travnja 2018., *Komisija/Poljska (Beloveška šuma)*, C-441/17, EU:C:2018:255, t. 115. i navedenu sudsku praksu).
- 100 Ta odredba, dakle, uključuje načelo opreznosti i omogućava učinkovito sprečavanje negativnih utjecaja na cjelovitost zaštićenih područja zbog predviđenih planova ili projekata. Kriterij za odobrenje koji bi bio manje strog od onog navedenog u toj odredbi ne bi tako učinkovito osigurao ostvarenje cilja zaštite područja na koje se odnosi navedena odredba (presuda od 17. travnja 2018., *Komisija/Poljska (Beloveška šuma)*, C-441/17, EU:C:2018:255, t. 118. i navedena sudska praksa).
- 101 Kako bi se osiguralo da su svi tako navedeni zahtjevi ispunjeni, na nacionalnim je sudovima da provedu detaljno i potpuno ispitivanje znanstvene utemeljenosti „procjene prihvatljivosti” u smislu članka 6. stavka 3. Direktive o staništima, koja prati programski pristup i različite načine njegove provedbe, uključujući, među ostalim, primjenu softvera kao što je onaj o kojem je riječ u glavnom postupku, koji je namijenjen doprinosu postupku davanja odobrenja. Samo ako se nacionalni sud uvjeri da ta prethodno provedena procjena odgovara tih zahtjevima, nadležna nacionalna tijela mogu temeljiti svoju odluku da odobre takav pojedinačni projekt na takvoj procjeni.
- 102 U tom pogledu valja naglasiti da se prema članku 1. točki (e) Direktive o staništima smatra da je stanje očuvanosti prirodnog staništa „povoljno” osobito kada su njegov prirodno podijeljen areal i površine koje su tim arealom obuhvaćene stabilni ili u širenju i kada struktura i posebne funkcije potrebne za njegovo dugotrajno održanje postoje ili mogu nastaviti postojati u predvidivoj budućnosti.
- 103 U okolnostima kao što su one u glavnom postupku, ako je stanje očuvanosti prirodnog staništa nepovoljno, mogućnost odobrenja aktivnosti koje naknadno mogu utjecati na ekološko stanje dotičnih područja čini se nužno ograničenom.
- 104 S obzirom na prethodna razmatranja, na drugo pitanje u predmetu C-294/17 treba odgovoriti tako da članak 6. stavak 3. Direktive o staništima treba tumačiti na način da mu se ne protivi nacionalni programski propis kojim se nadležnim tijelima dopušta da odobravaju projekt temeljeći se na „procjeni prihvatljivosti” u smislu te odredbe, koja je provedena prethodno i u kojoj se ukupna utvrđena količina taloženja dušika smatrala usklađenom sa zaštitnim ciljevima tog propisa. To međutim vrijedi samo ako se, što je na nacionalnom sudu da provjeri, na temelju detaljnog i potpunog ispitivanja znanstvene utemeljenosti te procjene može uvjeriti da ne postoji nikakva razumna sumnja sa znanstvenog gledišta u pogledu nepostojanja štetnih učinaka bilo kojeg plana ili projekta za cjelovitost dotičnog područja.

Prvo pitanje u predmetu C-294/17

- 105 Prvim pitanjem u predmetu C-294/17 sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 6. stavke 2. i 3. Direktive o staništima tumačiti na način da mu se protivi nacionalni programski propis kao što je onaj o kojem je riječ u glavnom postupku, prema kojem za određene projekte koji ne dosežu određeni prag ili koji ne prelaze određenu graničnu vrijednost u pogledu taloženja dušika nije potrebno dobiti pojedinačno odobrenje ako su sveukupne posljedice svih planova ili projekata koje mogu prouzročiti takva taloženja prethodno bile predmet „procjene prihvatljivosti” u smislu članka 6. stavka 3. te direktive.
- 106 Zbog istih razloga kao što su oni navedeni u točkama 87. do 89. ove presude, na to će se pitanje odgovoriti samo s obzirom na članak 6. stavak 3. Direktive o staništima.
- 107 U glavnom predmetu nije nužno ishoditi odobrenje, s jedne strane, ako je riječ o projektu koji uzrokuje taloženje dušika manje od 0,05 mola N/ha/god. S druge strane, projekti koji uzrokuju taloženje dušika iznad 0,05 mola N/ha/god, ali manje od 1 mola N/ha/god, također su dopušteni bez prethodnog odobrenja, ali se obavezno moraju prijaviti.
- 108 U ovom predmetu, iako u tim dvama slučajevima za predviđene projekte nije potrebno odobrenje, njihov sustav odobrenja temelji se na „procjeni prihvatljivosti” u smislu članka 6. stavka 3. Direktive o staništima, koja je provedena prilikom donošenja PAS-a u kojem su ispitani učinci planova ili projekata tog zahvata.
- 109 Sud je već presudio da ako država članica utvrdi sustav odobrenja koji ne predviđa ocjenu opasnosti osobito s obzirom na posebne okolišne uvjete dotičnog područja, na državi članici je da dokaže da odredbe koje je donijela omogućuju da se na temelju objektivnih elemenata isključi da bilo koji plan ili projekt koji podliježe tom sustavu odobrenja značajno utječe na područje Natura 2000, samostalno ili zajedno s drugim planovima ili projektima. Naime, iz članka 6. stavka 3. Direktive o staništima može se zaključiti da nadležna nacionalna tijela ne moraju provesti procjenu utjecaja plana ili projekta koji nije izravno ili nužno povezan s upravljanjem područjem Natura 2000 samo ako se na temelju objektivnih elemenata može isključiti da taj plan ili projekt, samostalno ili zajedno s drugim planovima ili projektima, ima značajan utjecaj na navedeno područje (vidjeti u tom smislu presudu od 26. svibnja 2011., Komisija/Belgija, C-538/09, EU:C:2011:349, t. 52. i 53. i navedenu sudsku praksu).
- 110 Kao što je to navedeno u točki 101. ove presude, na nacionalnim je sudovima da provedu detaljno i potpuno ispitivanje znanstvene utemeljenosti „procjene prihvatljivosti” u smislu članka 6. stavka 3. Direktive o staništima, uz programski pristup kao što je onaj o kojem je riječ u glavnom postupku, te se izuzeća od odobrenja kao što su ona o kojima je riječ u glavnom postupku mogu dopustiti samo ako se nacionalni sud uvjeri da ta prethodno provedena procjena odgovara zahtjevima te odredbe.
- 111 Konkretno valja provjeriti da, čak ispod pragova ili graničnih vrijednosti o kojima je riječ u glavnom postupku, nema opasnosti da će se proizvesti značajni učinci koji mogu negativno utjecati na cjelovitost dotičnih područja.
- 112 S obzirom na prethodna razmatranja, na prvo pitanje u predmetu C-294/17 treba odgovoriti tako da članak 6. stavak 3. Direktive o staništima treba tumačiti na način da mu se ne protivi nacionalni programski propis kao što je onaj o kojem je riječ u glavnom postupku, prema kojem za određene projekte koji ne dosežu određeni prag ili koji ne prelaze određenu graničnu vrijednost u pogledu taloženja dušika nije potrebno ishoditi pojedinačno odobrenje ako se nacionalni sud uvjeri da „procjena prihvatljivosti”, u smislu te odredbe, provedena prethodno, ispunjava kriterij nepostojanja razumne znanstvene sumnje u pogledu nepostojanja štetnih učinaka tih planova ili projekata za cjelovitost dotičnih područja.

Treće i četvrto pitanje u predmetu C-293/17

- 113 Trećim i četvrtim pitanjem u predmetu C-293/17 sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 6. stavak 3. Direktive o staništima tumačiti na način da mu se ne protivi nacionalni propis kao što je onaj o kojem je riječ u glavnom postupku, koji dopušta da se određena kategorija projekata, u ovom slučaju upotreba gnojiva na zemlji ili ispod njezine površine i ispaša stoke, provodi a da ne podliježe obvezi ishođenja odobrenja i stoga pojedinačnoj procjeni prihvatljivosti njezinih utjecaja na predmetna područja jer se taj propis sam temelji na „procjeni prihvatljivosti” u smislu te odredbe.
- 114 U skladu sa sudskom praksom Suda, uvjet kojem podliježe procjena utjecaja plana ili projekta na određeno područje koji podrazumijeva da, u slučaju sumnje u nepostojanje značajnih utjecaja, valja provesti takvu procjenu, ne dopušta da se iz potonje izuzmu određene kategorije planova ili projekata na temelju kriterija koji nisu prikladni da se osigura da oni ne mogu imati značajan utjecaj na zaštićena područja. Naime, mogućnost da se određene aktivnosti, u skladu s propisima na snazi, općenito izuzmu od procjene njihovih utjecaja na dotično područje ne može osigurati da takve aktivnosti neće utjecati na cjelovitost zaštićenog područja. Stoga članak 6. stavak 3. Direktive o staništima ne može dopustiti državi članici da donese nacionalna pravila na temelju kojih su određeni planovi ili projekti općenito izuzeti od obveze procjene njihovih utjecaja na dotično područje (vidjeti u tom smislu presudu od 26. svibnja 2011., Komisija/Belgija, C-538/09, EU:C:2011:349, t. 41. do 43. i navedenu sudsku praksu).
- 115 Iz toga slijedi, kao što je to nezavisna odvjetnica istaknula u točki 144. svojeg mišljenja, da u slučaju da aktivnosti ispaše stoke ili upotrebe gnojiva na zemlji ili ispod njezine površine čine „projekte” u smislu članka 6. stavka 3. Direktive o staništima, izuzeće od provođenja procjene prihvatljivosti utjecaja tih projekata na dotično područje može biti u skladu sa zahtjevima koji proizlaze iz te odredbe samo ako je zajamčeno da navedene aktivnosti ne uzrokuju nikakvo uznemiravanje koje može imati značajan utjecaj na ciljeve te direktive (vidjeti u tom smislu presudu od 4. ožujka 2010., Komisija/Francuska, C-241/08, EU:C:2010:114, t. 32.).
- 116 U ovom slučaju, sud koji je uputio zahtjev navodi da su se autori procjene prihvatljivosti o kojoj je riječ u glavnom postupku temeljili, među ostalim, na očekivanom opsegu i intenzitetu dotičnih poljoprivrednih aktivnosti i da su zaključili da je, na razini na kojoj su se provodile u trenutku navedene procjene, isključeno da takve aktivnosti imaju značajne posljedice te da se, u prosjeku, povećanje taloženja dušika koje uzrokuju te aktivnosti može isključiti. On također naglašava da se kategorijska izuzeća o kojima je riječ u glavnom postupku mogu provoditi neovisno o mjestu gdje se nalaze i neovisno o taloženju dušika koje uzrokuju.
- 117 Međutim, prema sudskoj praksi Suda navedenoj u točki 98. ove presude, procjena provedena na temelju članka 6. stavka 3. prve rečenice Direktive o staništima ne može biti manjkava i mora se sastojati od potpunih, preciznih i konačnih utvrđenja i zaključaka, takvih da mogu otkloniti svaku razumnju znanstvenu sumnju o učincima planova ili projekata koji su predviđeni na dotičnom zaštićenom području.
- 118 U tim okolnostima, kao što je to nezavisna odvjetnica također u biti navela u točkama 146. i 147. te 150. svojeg mišljenja, čini se da se štetni učinci projekata o kojima je riječ u glavnom postupku za cjelovitost dotičnih područja ne mogu otkloniti izvan svake razumne znanstvene sumnje, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.
- 119 Naime, prosječna vrijednost u načelu nije takva da može zajamčiti da gnojidba ili ispaša neće imati značajan utjecaj ni na jedno zaštićeno područje jer takav utjecaj može ovisiti među ostalim o opsegu i prirodi, ovisno o slučaju, intenzivnoj, tih aktivnosti, udaljenosti koja može postojati između mjesta u kojem se obavljaju navedene aktivnosti i dotičnog zaštićenog područja te posebnim uvjetima, primjerice zajedničkom djelovanju drugih izvora dušika koji mogu utjecati na navedeno područje.

- 120 S obzirom na prethodna razmatranja, na treće i četvrto pitanje valja odgovoriti tako da članak 6. stavak 3. Direktive o staništima treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalni programski propis kao što je onaj o kojem je riječ u glavnom postupku, koji dopušta da se određena kategorija projekata, u ovom slučaju upotreba gnojiva na zemlji ili ispod njezine površine i ispaša stoke, provodi a da ne podliježe obvezi ishođenja odobrenja i stoga pojedinačnoj procjeni prihvatljivosti njezinih utjecaja na predmetna područja, osim ako se na temelju objektivnih okolnosti sa sigurnošću može isključiti svaka mogućnost da navedeni projekti, samostalno ili zajedno s drugima projektima, mogu imati značajan utjecaj na ta područja, što je na nacionalnom sudu da provjeri.

Peto, šesto i sedmo pitanje u predmetu C-293/17 i treće, četvrto i peto pitanje u predmetu C-294/17

- 121 Petim, šestim i sedmim pitanjem u predmetu C-293/17 te trećim, četvrtim i petim pitanjem u predmetu C-294/17 sud koji je uputio zahtjev u biti pita može li se i pod kojim uvjetima pri „procjeni prihvatljivosti” u smislu članka 6. stavka 3. Direktive o staništima uzeti u obzir postojanje „mjera za očuvanje” u smislu stavka 1. tog članka, „preventivnih mjera” u smislu stavka 2. tog članka, mjera posebno donesenih za program kao što je onaj o kojem je riječ u glavnom postupku ili još takozvanih autonomnih mjera jer te mjere nisu dio tog programa.
- 122 Konkretno, taj se sud pita mogu li se takve vrste mjera uzeti u obzir prilikom „procjene prihvatljivosti” u smislu članka 6. stavka 3. Direktive o staništima samo ako su one već donesene te su proizvele učinke.
- 123 U tom pogledu, valja istaknuti da bi bilo protivno korisnom učinku članka 6. stavaka 1. i 2. Direktive o staništima da se na učinke mjera potrebnih na temelju tih odredaba može pozvati kako bi se na temelju stavka 3. tog članka dalo odobrenje plana ili projekta koji ima utjecaje na dotično područje prije njihove stvarne provedbe (vidjeti u tom smislu presudu od 17. travnja 2018., Komisija/Poljska (Beloveška šuma), C-441/17, EU:C:2018:255, t. 213.).
- 124 Na pozitivne učinke mjera potrebnih na temelju stavaka 1. i 2. članka 6. Direktive o staništima ne može se pozvati ni kako bi se na temelju stavka 3. tog članka dalo odobrenje projekata koji imaju negativne učinke na zaštićena područja.
- 125 Nadalje, potrebno je dodati da, kao što to proizlazi iz presuda od 15. svibnja 2014., Briels i dr. (C-521/12, EU:C:2014:330) i od 21. srpnja 2016., Orleans i dr. (C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583), sudska praksa koja se odnosi na članak 6. Direktive o staništima podrazumijeva razlikovanje zaštitnih mjera uključenih u predmetni plan ili projekt kojima se nastoje izbjeći ili smanjiti mogući izravni negativni utjecaji tog projekta, kako bi se osiguralo da taj plan ili projekt ne utječe negativno na cjelovitost dotičnih područja, a koje su obuhvaćene primjenom stavka 3. tog članka, od mjera, u smislu njegova stavka 4., koje su namijenjene nadomještanju negativnih učinaka navedenog plana ili projekta na to područje koje se ne mogu uzeti u obzir u okviru procjene utjecaja tog istog plana ili projekta na navedeno područje (vidjeti u tom smislu presudu od 25. srpnja 2018., Grace i Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, t. 47. i navedenu sudsku praksu).
- 126 Osim toga, prema sudskoj praksi Suda, mjeru je prilikom „procjene prihvatljivosti” u smislu članka 6. stavka 3. Direktive o staništima moguće uzeti u obzir samo ako je dovoljno sigurno da će se tom mjerom učinkovito doprinijeti izbjegavanju negativnih utjecaja time što se njome jamči da ne postoji nikakva razumna sumnja u to da projekt neće negativno utjecati na cjelovitost područja (vidjeti u tom smislu presude od 26. travnja 2017., Komisija/Njemačka, C-142/16, EU:C:2017:301, t. 38. i od 25. srpnja 2018., Grace i Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, t. 51.).

- 127 U ovom slučaju, sud koji je uputio zahtjev naglašava, s jedne strane, da se pristupom problemu dušika koji su usvojili autori PAS-a nastoji postići smanjenje taloženja dušika u područjima Natura 2000 mjerama u već zahvaćenim područjima koje će dugoročno proizvoditi učinke, s obzirom na to da se neke od tih mjera mogu uzeti u obzir samo u budućnosti, a druge se moraju redovito obnavljati.
- 128 Stoga i kao što je to u biti istaknula nezavisna odvjetnica u točki 92. svojeg mišljenja, za jedan dio njih, takve mjere još nisu uzete u obzir ili još nisu dale rezultat, tako da su njihovi učinci još uvijek neizvjesni.
- 129 S druge strane, taj sud navodi da PAS predviđa godišnju bilancu i promjena taloženja dušika i napretka provedbe i rezultata mjera te njihovu prilagodbu ako je njihov rezultat nepovoljniji od predviđanja na kojem su se temeljili autori procjene prihvatljivosti.
- 130 Međutim, prilikom procjene prihvatljivosti utjecaja plana ili projekta na dotična područja ne mogu se uzimati u obzir buduće koristi takvih „mjera” ako te koristi nisu sigurne, među ostalim, zato što postupci kojima se trebaju konkretizirati još nisu provedeni ili stupanj znanstvenih saznanja ne omogućuje da ih se sa sigurnošću utvrdi ili kvantificira.
- 131 Potrebno je dodati da u „ocjenu prihvatljivosti” u smislu članka 6. stavka 3. Direktive o staništima treba uključiti ne samo očekivane pozitivne učinke tih „mjera” nego i sigurne ili moguće negativne učinke koji iz njih mogu proizići (vidjeti u tom smislu presudu od 25. srpnja 2018., *Grace i Sweetman*, C-164/17, EU:C:2018:593, t. 53.).
- 132 S obzirom na prethodna razmatranja, na peto, šesto i sedmo pitanje u predmetu C-293/17 te na treće, četvrto i peto pitanje u predmetu C-294/17 treba odgovoriti tako da članak 6. stavak 3. Direktive o staništima treba tumačiti na način da se prilikom „ocjene prihvatljivosti” u smislu te odredbe ne može uzeti u obzir postojanje „mjera za očuvanje” u smislu stavka 1. tog članka, „preventivnih mjera” u smislu stavka 2. tog članka, mjera posebno donesenih za program kao što je onaj o kojem je riječ u glavnom postupku ili još takozvanih autonomnih mjera jer te mjere nisu dio tog programa, ako očekivane koristi tih mjera nisu sigurne u trenutku te procjene.

Osmo pitanje u predmetu C-293/17

- 133 Osmim pitanjem u predmetu C-293/17 sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 6. stavak 2. Direktive o staništima tumačiti na način da su mjere koje su uvedene nacionalnim propisom kao što je onaj o kojem je riječ u glavnom postupku, koje obuhvaćaju načine praćenja i nadzora poljoprivrednih gospodarstava čije aktivnosti uzrokuju taloženja dušika te mogućnost izricanja sankcija koje mogu ići do zatvaranja tih gospodarstava dovoljne za poštovanje te odredbe.
- 134 U tom pogledu, Sud je već presudio da se nacionalnim propisom koji obuhvaća samo reaktivne, a ne i preventivne načine djelovanja za nadležna tijela povređuje opseg obveza koje proizlaze iz članka 6. stavka 2. Direktive o staništima (vidjeti u tom smislu presudu od 13. prosinca 2007., *Komisija/Irska*, C-418/04, EU:C:2007:780, t. 207. i 208.).
- 135 U ovom slučaju, propis o kojem je riječ u glavnom postupku tijelima dopušta, uzimajući u obzir ciljeve očuvanja, s jedne strane, nametanje mjera koje su istodobno preventivne i korektivne. S druge strane, taj propis obuhvaća i izvršnu ovlast, koja također obuhvaća donošenje hitnih mjera.
- 136 Stoga je takav propis, s obzirom na to da dopušta sprečavanje ostvarenja određenog broja opasnosti povezanih s predmetnim aktivnostima, odgovarajući korak u smislu članka 6. stavka 2. Direktive o staništima.

- 137 S obzirom na prethodna razmatranja, na osmo pitanje u predmetu C-293/17 valja odgovoriti tako da članak 6. stavak 2. Direktive o staništima treba tumačiti na način da su mjere koje su uvedene nacionalnim propisom kao što je onaj o kojem je riječ u glavnom postupku, koje obuhvaćaju načine praćenja i nadzora poljoprivrednih gospodarstava čije aktivnosti uzrokuju taloženja dušika te mogućnost izricanja sankcija koje mogu ići do zatvaranja tih gospodarstava dovoljne za poštovanje te odredbe.

Troškovi

- 138 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (drugo vijeće) odlučuje:

1. Članak 6. stavak 3. Direktive Vijeća 92/43/EEZ od 21. svibnja 1992. o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore treba tumačiti na način da se aktivnosti ispaše stoke i uporabe gnojiva na zemlji ili ispod njezine površine u blizini područja Natura 2000 mogu smatrati „projektom” u smislu te odredbe, čak i u slučaju da te aktivnosti, u dijelu u kojem ne čine fizički zahvat u prirodno okruženje, nisu „projekt” u smislu članka 1. stavka 2. točke (a) Direktive 2011/92/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš.
2. Članak 6. stavak 3. Direktive 92/43 treba tumačiti na način da ponavljajuću aktivnost kao što je upotreba gnojiva na zemlji ili ispod njezine površine, koja je odobrena na temelju nacionalnog prava prije stupanja na snagu te direktive, treba smatrati jednim i istim projektom u smislu navedene odredbe za koji nije potreban novi postupak izdavanja odobrenja ako ona čini jedinstvenu radnju, koju obilježava zajednički cilj, kontinuitet i identitet, osobito u vezi s mjestima i uvjetima provođenja. Ako je jedinstveni projekt odobren prije nego što je sustav zaštite predviđen tom istom odredbom postao primjenjiv na predmetno područje, provođenje tog projekta ipak može potpadati pod članak 6. stavak 2. te direktive.
3. Članak 6. stavak 3. Direktive 92/43 treba tumačiti na način da mu se ne protivi nacionalni programski propis kojim se nadležnim tijelima dopušta da odobravaju projekt temeljeći se na „procjeni prihvatljivosti” u smislu te odredbe koja je provedena prethodno i u kojoj se ukupna utvrđena količina taloženja dušika smatrala usklađenom sa zaštitnim ciljevima tog propisa. To međutim vrijedi samo ako se, što je na nacionalnom sudu da provjeri, na temelju detaljnog i potpunog ispitivanja znanstvene utemeljenosti te procjene može uvjeriti da ne postoji nikakva razumna sumnja sa znanstvenog gledišta u pogledu nepostojanja štetnih učinaka bilo kojeg plana ili projekta za cjelovitost dotičnog područja.
4. Članak 6. stavak 3. Direktive 92/43 treba tumačiti na način da mu se ne protivi nacionalni programski propis kao što je onaj o kojem je riječ u glavnom postupku, prema kojem za određene projekte koji ne dosežu određeni prag ili koji ne prelaze određenu gornju granicu u pogledu taloženja dušika nije potrebno ishoditi pojedinačno odobrenje ako se nacionalni sud uvjeri da „procjena prihvatljivosti”, u smislu te odredbe, provedena prethodno, ispunjava kriterij nepostojanja razumne znanstvene sumnje u pogledu nepostojanja štetnih učinaka tih planova ili projekata za cjelovitost dotičnih područja.
5. Članak 6. stavak 3. Direktive 92/43 treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalni programski propis kao što je onaj o kojem je riječ u glavnom postupku, koji dopušta da se određena kategorija projekata, u ovom slučaju upotreba gnojiva na zemlji ili ispod njezine

površine i ispaša stoke, provodi a da ne podliježe obvezi ishodenja odobrenja i stoga pojedinačnoj procjeni prihvatljivosti njezinih utjecaja na predmetna područja, osim ako se na temelju objektivnih okolnosti sa sigurnošću može isključiti svaka mogućnost da navedeni projekti, samostalno ili zajedno s drugima projektima, mogu imati značajan utjecaj na ta područja, što je na nacionalnom sudu da provjeri.

6. Članak 6. stavak 3. Direktive 92/43 treba tumačiti na način da se prilikom „ocjene prihvatljivosti” u smislu te odredbe ne može uzeti u obzir postojanje „mjera za očuvanje” u smislu stavka 1. tog članka, „preventivnih mjera” u smislu stavka 2. tog članka, mjera posebno donesenih za program kao što je onaj o kojem je riječ u glavnom postupku ili još takozvanih autonomnih mjera jer te mjere nisu dio tog programa, ako očekivane koristi tih mjera nisu sigurne u trenutku te procjene.
7. Članak 6. stavak 2. Direktive 92/43 treba tumačiti na način da su mjere koje su uvedene nacionalnim propisom kao što je onaj o kojem je riječ u glavnom postupku, koje obuhvaćaju načine praćenja i nadzora poljoprivrednih gospodarstava čije aktivnosti uzrokuju taloženja dušika te mogućnost izricanja sankcija koje mogu ići do zatvaranja tih gospodarstava dovoljne za poštovanje te odredbe.

Potpisi