



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 7. novembra 2018*

„Predhodno odločanje – Direktiva 92/43/EGS – Ohranjanje naravnih habitatov ter prostoživečih živalskih in rastlinskih vrst – Posebna ohranitvena območja – Člen 6 – Ustrezna presoja posledic načrta ali projekta za neko območje – Nacionalni program boja proti usedlinam dušika – Pojma ‚projekt‘ in ‚ustrezna presoja‘ – Predhodna splošna presoja posamičnih dovoljenj za kmetijska gospodarstva, ki povzročajo take usedline“

V združenih zadevah C-293/17 in C-294/17,

katerih predmet sta predloga za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ju je vložil Raad van State (državni svet, Nizozemska) z odločbama z dne 17. maja 2017, ki sta prispeli na Sodišče 22. maja 2017, v postopkih

Coöperatie Mobilisation for the Environment UA,

Vereniging Leefmilieu

proti

College van gedeputeerde staten van Limburg,

College van gedeputeerde staten van Gelderland,

ob udeležbi

G. H. Wildenbeest,

Maatschap Smeets,

Maatschap Lintzen-Crooijmans,

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

in

Stichting Werkgroep Behoud de Peel

proti

College van gedeputeerde staten van Noord-Brabant,

ob udeležbi

* Jezik postopka: nizozemščina.

Maatschap Gebr. Lammers,
Landbouwbedrijf Swinkels,
Pluimveehouderij Van Diepen VOF,
Vermeerderingsbedrijf Engelen,
Varkenshouderij Limburglaan BV,
Madou Agro Varkens CV (C-294/17),

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi A. Prechal, predsednica tretjega senata v funkciji predsednice drugega senata, C. Toader (poročevalka), sodnica, in A. Rosas, sodnik,

generalna pravobranilka: J. Kokott,

sodna tajnica: C. Strömholm, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 3. maja 2018,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Coöperatie Mobilisation for the Environment UA in Vereniging Leefmilieu V. Wösten in 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 in College van gedeputeerde staten van Noord-Brabant H. J. M. Besselink, advocaat,
- za nizozemsko vlado M. K. Bulterman, C. S. Schillemans in P. P. Huurnink, agentke,
- za dansko vlado J. Nymann-Lindegren, M. S. Wolff in P. Z. L. Ngo, agenti,
- za Evropsko komisijo E. Manhaeve, C. Hermes in C. Zadra, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 25. julija 2018

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predloga za sprejetje predhodne odločbe se nanašata na razlago člena 6 Direktive Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 2, str. 102, v nadaljevanju: Direktiva o habitatih).
- 2 Predloga sta bila vložena v okviru sporov, prvič, med Coöperatie Mobilisation for the Environment UA in Vereniging Leefmilieu na eni strani ter College van gedeputeerde staten van Limburg (vlada province Limburg, Nizozemska) in College van gedeputeerde staten van Gelderland (vlada province Gelderland, Nizozemska) na drugi (zadeva C-293/17) in, drugič, med Stichting Werkgroep Behoud de

Peel in College van gedeputeerde staten van Noord-Brabant (vlada province Noord-Brabant, Nizozemska) (zadeva C-294/17) zaradi ureditve glede dovoljenj za opravljanje kmetijskih dejavnosti, ki povzročajo usedline dušika na območjih evropskega ekološkega omrežja „Natura 2000“.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 V deseti uvodni izjavi Direktive o habitatih je navedeno:

„ker je treba opraviti ustrezno presojo vsakega načrta ali programa, ki bi lahko pomembno vplival na cilje ohranjanja območja, ki je bilo ali bo določeno“.

- 4 Člen 1 te direktive določa:

„V tej direktivi:

[...]

- (e) *stanje ohranjenosti naravnega habitata* pomeni skupek vplivov, ki delujejo na naravni habitat in njegove značilne vrste in ki lahko vplivajo na njegovo dolgoročno naravno razširjenost, strukturo in funkcije ter dolgoročno preživetje njegovih značilnih vrst na ozemlju iz člena 2.

Šteje se, da je stanje ohranjenosti naravnega habitata ‚ugodno‘:

- če so njegovo naravno območje razširjenosti in površine, ki jih na tem območju pokriva, stabilne ali se povečujejo,

in

- če obstajajo in bodo v predvidljivi prihodnosti verjetno še obstajale posebna struktura in funkcije, potrebne za njegovo dolgoročno ohranitev, [...]

[...]

- (l) *posebno ohranitveno območje* pomeni območje, pomembno za Skupnost, ki ga države članice določijo z zakonskim, upravnim in/ali pogodbenim aktom in kjer se uporabljajo potrebni ohranitveni ukrepi za vzdrževanje ali obnovitev ugodnega stanja ohranjenosti naravnih habitatov in/ali populacij vrst, za katere je bilo območje določeno;

[...]“

- 5 Člen 2 navedene direktive določa:

„1. Cilj te direktive je prispevati k zagotavljanju biotske raznovrstnosti z ohranjanjem naravnih habitatov in prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst na evropskem ozemlju držav članic, za katerega se uporablja Pogodba.

2. Ukrepi, sprejeti na podlagi te direktive, so namenjeni vzdrževanju ali obnovitvi ugodnega stanja ohranjenosti naravnih habitatov in prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst v interesu Skupnosti.

3. Ukrepi, sprejeti na podlagi te direktive, upoštevajo gospodarske, družbene in kulturne potrebe ter regionalne in lokalne značilnosti.“

6 Člen 3(1) Direktive o habitatih določa:

„Vzpostavi se usklajeno evropsko ekološko omrežje posebnih ohranitvenih območij, imenovano Natura 2000. To omrežje, ki ga sestavljajo območja z naravnimi habitatnimi tipi iz Priloge I in habitatni vrsti iz Priloge II, omogoča, da se vzdržuje ali, če je to primerno, obnovi ugodno stanje ohranjenosti zadevnih naravnih habitatnih tipov in habitatov teh vrst na njihovem naravnem območju razširjenosti.

[...]“

7 Člen 6 te direktive določa:

„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. 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 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.“

8 Direktiva Sveta z dne 27. junija 1985 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (85/337/EGS) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 1, str. 248) je predhodnica Direktive 2011/92/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (UL 2012, L 26, str. 1) (v nadaljevanju: Direktiva PVO).

9 Člen 1(2)(a) Direktive PVO, ki povzema besedilo člena 1(2) Direktive 85/337, opredeljuje pojem „projekt“ kot „izvedbo gradbenih del ali drugih instalacij ali shem“ ali kot „druge posege v naravno okolje in krajino, vključno s tistimi, ki vključujejo pridobivanje mineralnih virov“.

Nizozemsko pravo

- 10 Natuurbeschermingswet 1998 (zakon o varstvu narave iz leta 1998, Stb. 1998, št. 403, v nadaljevanju: Nbw 1998), ki je veljal do 1. januarja 2017, v členu 1 določa:

„Za namene tega zakona in določb, sprejetih za njegovo izvajanje:

[...]

m: ‚obstoječa raba‘ pomeni rabo, s katero je bil pristojni organ na dan 31. marca 2010 seznanjen ali bi razumno lahko bil seznanjen.

- 11 Člen 19d(1) in (3) tega zakona določa:

„1. Brez dovoljenja vlade province ali v nasprotju s pogoji ali omejitvami iz tega dovoljenja ni dovoljeno izvajati projektov ali drugih dejavnosti [...], ki bi, glede na cilj ohranitve, [...] lahko poslabšali kakovost naravnih habitatov in habitatov vrst, zaradi katerih je bilo območje določeno, ali bi jih lahko pomembno vznemirjalo.

[...]

3. Prepoved iz odstavka 1 se ne nanaša na obstoječo rabo, razen če je ta raba projekt, ki ni neposredno povezan z upravljanjem območja Natura 2000 ali ki zanj ni potreben, vendar pa lahko, sam ali v kombinaciji z drugimi načrti ali projekti, pomembno vpliva na zadevno območje Natura 2000.“

- 12 Člen 19f(1) navedenega zakona določa:

„Za projekte, za katere mora vlada province sprejeti odločbo na podlagi vloge za izdajo dovoljenja v smislu člena 19d(1) in ki niso neposredno povezani ali potrebni za upravljanje območja Natura 2000, vendar pa lahko, sami ali v kombinaciji z drugimi načrti ali projekti, pomembno vplivajo na to območje, mora vlagatelj, preden organi province sprejmejo odločbo, opraviti ustrezno presojo učinkov na to območje glede na cilj ohranjanja [...] tega območja.“

- 13 Člen 19g(1) Nbw 1998 določa:

„Kadar člen 19f(1) zahteva ustrezno presojo, se lahko dovoljenje v smislu člena 19d(1) dodeli le, če je vlada province na podlagi ustrezne presoje pridobila zagotovila, da ni vplivov na naravne značilnosti območja.“

- 14 Člen 19kg(1), (2) in (5) tega zakona določa:

„1. [Pristojni ministri] [...] v doglednem času izdelajo program za območja Natura 2000, ki ga določijo z namenom zmanjševanja usedlin dušika na teh območjih in uresničitve ciljev ohranjanja habitatov, občutljivih na dušik, ki so na teh območjih.

2. Cilj programa je, da se na ambiciozen in realističen način zmanjšajo usedline dušika, ki izhajajo iz virov, ki so na ozemlju Nizozemske.

[...]

5. Program se izdela vsaj enkrat v obdobju šestih let in velja šest let.“

15 Člen 19kh(1), (7) in (9) tega zakona določa:

„1. Vsak program v smislu člena 19kg mora za zadevna območja Natura 2000 vsebovati opis ali navedbo:

- (a) prostornine usedlin dušika na začetku veljavnosti programa [...];
- (b) pričakovanih avtonomnih sprememb, ki lahko povzročijo izpuste dušika zaradi dejavnikov iz točke (a) in učinke teh sprememb na prostornino usedlin dušika na zadevnih območjih;
- (c) sprejetih ukrepov ali ukrepov, ki jih je potrebno sprejeti, ki prispevajo k zmanjšanju usedlin dušika ali na drug način prispevajo k doseganju dobrega stanja ohranjenosti habitatov, občutljivih na dušik, in pričakovanega učinka teh ukrepov na prostornino usedlin dušika ali na zagotovitev dobrega stanja ohranjenosti na zadevnih območjih;

[...]

- (e) ciljev v zvezi s prostornino usedlin dušika [...];
- (f) načina in pogostosti poročanja [...];
- (g) sprejetih ukrepov ali ukrepov, ki jih je potrebno sprejeti, za uresničitev ciljev ohranjanja habitatov, občutljivih na dušik, ki so v območjih Natura 2000, na katere se nanaša program;
- (h) za vsako območje Natura 2000, na katero se nanaša program, izsledkov presoje glede tega, v kolikšni meri ukrepi iz točk (c) in (g), ob upoštevanju pričakovanih skupnih sprememb usedlin dušika, zlasti celotne prostornine teh usedlin, v smislu odstavkov 7 in 9, in prostora za razvoj:
 - (1) prispevajo k uresnitvi ciljev ohranjanja habitatov, ki so na zadevnem območju občutljivi na dušik;
 - (2) preprečujejo kakršnokoli poslabšanje kakovosti naravnih habitatov in habitatov vrst, ki so na zadevnem območju;
 - (3) preprečujejo nastanek dejavnikov vznemirjanja vrst, zaradi katerih je bilo območje določeno, če bi lahko imeli glede na cilje ohranjanja zadevnega območja ti dejavniki pomemben vpliv, in
 - (4) ne škodijo uresnitvi ciljev ohranjanja zadevnega območja, ki niso povezani s habitatami, občutljivimi za dušik.

[...]

7. Prepoved, ki jo člen 19d(1) nalaga v zvezi z območji Natura 2000, se ne uporablja za projekte ali druge dejavnosti, ki izpolnjujejo vse spodaj navedene pogoje:

- (a) projekt ali dejavnost:
 - (1) v habitatih, občutljivih na dušik, ki so na zadevnem območju Natura 2000, povzroča usedline dušika, ki ločeno ali – kadar se projekt ali dejavnost nanaša na napravo v smislu člena 1.1(3) Wet milieubeheer (zakon o okoljski politiki) – v povezavi z drugimi projekti ali dejavnostmi, ki se nanašajo na isto napravo, v času veljavnosti programa ne presegajo vrednosti, ki je določena s splošnim upravnim ukrepom, ali

[...]

- (b) v zadevnem območju Natura 2000 ne povzroča drugih posledic – razen usedlin dušika – zaradi katerih bi se lahko, glede na cilje ohranjanja, poslabšala kakovost naravnih habitatov in habitatov vrst, ki so v območju Natura 2000, ali bi se lahko pomembno vznemirjale vrste, za varstvo katerih je bilo območje določeno.

[...]

9. Pristojni organ pri sprejemu odločbe v smislu člena 19km(1) ne upošteva usedlin dušika, ki jih projekt ali druga dejavnost povzroča v habitatih, občutljivih na dušik, ki so na območju Natura 2000, če te usedline dušika ne presegajo vrednosti iz odstavka 7(a) ali če se projekt ali dejavnost izvede na oddaljenosti, ki se določi v skladu s členom 7(a).“

16 Člen 19km(1) Nbw 1998 določa:

„Upravni organ, ki je pristojen za sprejetje odločbe, lahko določi [...] prostor za razvoj za območje Natura 2000, ki je vključeno v program:

[...]

(b) v dovoljenju v smislu člena 19d(1);

[...]“

17 Člen 2 besluit grenswaarden programmatische aanpak stikstof (odlok o mejnih vrednostih programskega pristopa za boj proti usedlinam dušika, Stb. 2015, št. 227) določa:

„1. Vrednost iz člena 19kh(7)(a), točka 1, [Nbw 1998] je 1 mol na hektar na leto.

[...]

3. Z odstopanjem od odstavka 1 je vrednost iz člena 19kh(7)(a), točka 1, [Nbw 1998] za projekt ali drugo dejavnost, ki ni projekt ali druga dejavnost v smislu člena 19kn(1) tega zakona, 0,05 mola na hektar na leto, dokler iz računskega modela izhaja [...], da je na hektar habitata, ki je občutljiv na dušik in se nahaja v zadevnem območju Natura 2000, na voljo 5 % ali manj od 5 % kritja za usedline za mejne vrednosti.“

18 Člen 2(1) regeling programmatische aanpak stikstof (uredba o programskem pristopu za boj proti usedlinam dušika, Stcrt. 2015, št. 16320, v nadaljevanju: uredba PPD) določa:

„Za ugotovitev, ali lahko projekt ali druga dejavnost v smislu člena 19d(1) [Nbw 1998] zaradi usedlin dušika, ki jih povzroča, poslabša ali pomembno vznemirja habitat, ki je občutljiv na dušik in se nahaja v območju Natura 2000, se usedline dušika izračunajo s pomočjo programa Aerius Calculator.

[...]“

19 Člen 5(1) te uredbe določa:

„Pristojni organ s pomočjo programa Aerius Calculator določi prostor za razvoj, ki se dovoli v odločbi, s katero se izda dovoljenje.“

20 V skladu s členom 7(1) te uredbe je program Aerius Register zbirka, v kateri se hranijo podatki o porabi, dobroimetju in rezervi, ki se upoštevajo pri prostoru za razvoj, ter podatki o projektih in drugih dejavnostih, za katere velja obveznost priglasitve.

21 Člen 8(1) uredbe PPD določa:

„Kdor koli namerava izvesti projekt ali opravljati drugo dejavnost, za katero se uporablja člen 19kh(7)(a), točka 1, Nbw 1998, to priglasi vsaj štiri tedne, vendar največ dve leti pred začetkom tega projekta ali opravljanjem te dejavnosti, ko so izpolnjeni vsi ti pogoji:

- (a) (1) Projekt ali druga dejavnost se nanaša na zgraditev, spremembo ali povečanje naprave v smislu člena 1.1(3) zakona o okoljski politiki, ki je namenjena kmetijstvu [...]

[...]

- (b) projekt ali druga dejavnost v habitatu, ki je občutljiv na dušik in se nahaja v zadevnem območju Natura 2000, povzroča usedline dušika, ki presegajo 0,05 mola na hektar na leto.

[...]“

22 Wet natuurbescherming (zakon o varstvu narave, Stb. 2016, št. 34, v nadaljevanju: Wnb), ki je začel veljati 1. januarja 2017, v členu 2.4 določa:

„1. Kadar je zaradi ciljev ohranjanja pri upravljanju območja Natura 2000 to potrebno, vlada province vsakomur, ki na njenem območju izvaja ali namerava izvajati dejavnost [v smislu člena 19d(1) Nbw 1998], naloži obveznost:

- (a) predložitve vseh informacij glede te dejavnosti;
- (b) sprejetja vseh potrebnih preventivnih ali obnovitvenih ukrepov;
- (c) izvajanja te dejavnosti v skladu z določbami zgoraj navedenih ukrepov ali
- (d) da se odpove opravljanju te dejavnosti ali z njo preneha.

2. Če je zaradi varovanja območja Natura 2000 nujno takoj izvršiti odločbo v smislu odstavka 1, lahko vlada province svojo odločitev ustno sporoči tistemu, ki izvaja ali namerava izvajati zadevno dejavnost. Vlada province v najkrajšem možnem času izda pisno odločbo in jo pošlje ali izroči zainteresiranim osebam.

[...]

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

23 Člen 2.7(2) Wnb določa:

„Brez dovoljenja vlade province je prepovedano izvrševati projekte ali opravljati druge dejavnosti, zaradi katerih bi se lahko, glede na cilje ohranjanja, določene za območje Natura 2000, poslabšala kakovost naravnih habitatov in habitatov vrst v tem območju, ali bi se lahko pomembno vznemirjale vrste, za varstvo katerih je bilo to območje določeno.“

24 Člen 2.9(3) in (4) tega zakona določa:

„3. Prepoved iz člena 2.7(2) se ne uporablja za projekte in druge dejavnosti, ki spadajo v kategorije projektov ali drugih dejavnosti, ki jih z uredbo določi svet province, če se pri projektu ali zadevni dejavnosti spoštujejo pravila, določena z uredbo ali na podlagi uredbe.

[...]

4. V skladu z odstavkom 3 se lahko določijo izključno:

- (a) kategorije projektov v smislu člena 2.7(3)(a), za katere je mogoče na podlagi objektivnih podatkov takoj izključiti možnost, da bodo, sami ali v kombinaciji z drugimi načrti ali programi, škodovali naravnim značilnostim območja Natura 2000;
- (b) kategorije drugih dejavnosti v smislu člena 2.7(3)(b), pri katerih so se vnaprej upoštevale posledice, ki bi jih glede na cilje ohranjanja, določene za območje Natura 2000, te dejavnosti lahko imele za zadevno območje.“

25 Člen 3.7.8.1 odloka vlade province Gelderland o okolju, ki je začel veljati 3. februarja 2017, in člen 3.2.1 odloka vlade province Limburg o okolju, ki je začel veljati 26. aprila 2017, določata, da se prepoved iz člena 2.7(2) Wnb ne uporablja za projekte „pašne reje živine“ in „vnosa gnojil na ali v tla“.

Spora o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

Skupne ugotovitve v zadevah C-293/17 in C-294/17

- 26 Zadevi v glavni stvari se nanašata na ureditev glede dovoljenj za opravljanje kmetijskih dejavnosti, ki povzročajo usedline dušika na območjih, ki so varovana z Direktivo o habitatih.
- 27 Predložitveno sodišče poudarja, da ima od 162 območij Natura 2000, ki so določena na Nizozemskem, 118 težave s presežnimi usedlinami dušika, katerih glavni vir v državi je živinoreja.
- 28 To sodišče opozarja, da te presežne usedline dušika pomenijo težavo za uresničitev ciljev ohranitve naravnih bogastev, ki so občutljiva na dušik, na območjih Natura 2000. Obsežne usedline povzročajo zlasti nastanek sloja dušika, zaradi katerega so v številnih regijah tako imenovane „kritične“ vrednosti usedlin za določene habitatne tipe bistveno presežene. Preseganje kritične vrednosti usedlin pomeni, da ni več mogoče vnaprej izključiti tveganja, da bo učinek zakisljevanja in/ali eutrofikacije, ki ga povzročajo usedline dušika, negativno vplival na kakovost habitatnih tipov.
- 29 To sodišče pojasnjuje, da je Kraljevina Nizozemska z namenom rešitve problema presežnih usedlin dušika na naravnih območjih uporabila programski pristop. Ta pristop je vodil do *Programma Aanpak Stikstof 2015-2021* (program boja proti usedlinam dušika za obdobje od 2015 do 2021, v nadaljevanju: PAS), ki je začel veljati 1. julija 2015.
- 30 S PAS se želi doseči dva cilja. Po eni strani se želi s PAS ohraniti in po potrebi obnoviti območja Natura 2000, ki so v tem programu navedena, da bi se na nacionalni ravni doseglo ugodno stanje ohranjenosti, po drugi strani pa omogočiti ohranitev ali razvoj gospodarskih dejavnosti, ki so vir usedlin dušika na teh območjih. Ta program temelji tudi na premisi, da se bodo usedline dušika zmanjšale in da bo polovica tega zmanjšanja zagotovila tako imenovano kritje za usedline za nove gospodarske dejavnosti.
- 31 Metoda, na podlagi katere je bil izdelan PAS, temelji na določitvi kritičnih vrednosti usedlin za vsako območje Natura 2000 in za določene habitatne tipe. Te kritične vrednosti usedlin pomenijo mejo, katere prekoračitev povzroča tveganje, da bo onesnaženje ali zakisljevanje, ki ga povzročajo usedline dušika, pomembno vplivalo na kakovost habitata.

- 32 Za vsako območje Natura 2000, ki je vključeno v PAS, se opravi ločena presoja. Ta presoja, ki se opravi na ravni hektara, skupaj s splošnim delom ustrezne presoje iz PAS, ki se opravi na ravni območja, pomeni „ustrezno presojo“ v smislu člena 6(3) Direktive o habitatih. Potem ko začne veljati, se lahko PAS in ustrezna presoja, na kateri temelji, skupaj s spremljajočimi predpisi k temu programu, uporabita za dodelitev dovoljenj, ki se nanašajo na dejavnosti, ki povzročajo usedline dušika.
- 33 Predložitveno sodišče pojasnjuje, da PAS vsebuje tudi obnovitvene ukrepe za vsako posamično območje, kot so hidrološki ukrepi ali dodatni ukrepi za izboljšanje stanja rastlinstva, ter ukrepe pri viru, kot so ukrepi, ki se nanašajo na hleve, načine gnojenja, ki povzročajo nizke emisije, ter krmo in upravljanje. Ti ukrepi naj bi omogočali okrepitev odpornosti narave in dodatno zmanjšanje usedlin dušika v primerjavi z zmanjšanjem, do katerega je že prišlo z eksogenimi ukrepi, ki so bili sprejeti zunaj okvira PAS in omogočajo avtonomna zmanjšanja.
- 34 To sodišče poleg tega pojasnjuje, da v zvezi s postopki izdaje dovoljenj spremljajoči predpisi k PAS razlikujejo tri kategorije projektov. Prvič, zahteva po pridobitvi dovoljenja se ne uporablja, če gre za projekt ali drug akt, ki povzroča usedline dušika, ki so manjše od 0,05 mola N/ha/leto. Drugič, projekti in drugi akti, ki povzročajo usedline dušika, ki so večje od 0,05 mola N/ha/leto, vendar manjše od 1 mola N/ha/leto, so prav tako možni brez predhodnega dovoljenja, vendar zanje velja obveznost priglasitve. Tretjič, za projekte in druge dejavnosti, ki povzročajo usedline dušika, ki so večje od 1 mola N/ha/leto, v celoti velja obveznost pridobitve dovoljenja.
- 35 V zadnjem primeru mora organ, ki mu je vloga predložena, preizkusiti, ali dejavnost, za katero je bila taka vloga vložena, povzroča povečanje usedlin dušika. V zvezi s tem je odločilnega pomena vprašanje, ali položaj, ki bi ga ustvarila novi projekt ali nova dejavnost, povzroča povečanje usedlin v primerjavi s položajem, kakršen je bil pred izdajo dovoljenja, ali v primerjavi z največjo količino usedlin, dejansko nastalih v obdobju od 1. januarja 2012 do 31. decembra 2014. Če nameravani projekt ali dejavnost ne povzroča povečanja usedlin dušika, lahko organ izda dovoljenje na podlagi Nbw 1998, pri čemer se sklicuje na ustrezno presojo, na kateri temelji PAS. V tem primeru se usedline, ki jih povzroča nameravani projekt ali dejavnost, obravnavajo kot del usedlin, ki so se presojale v okviru te ustrezne presoje. Če ta nameravani projekt ali dejavnost povzročata povečanje usedlin dušika, lahko pristojni organ izda dovoljenje, če je za ta namen na voljo prostor za razvoj.
- 36 Izračun učinka teh ukrepov je pokazal, da bo zmanjšanje usedlin dušika od zdaj do leta 2020 za približno 13,4 kiloton/leto večje, kot bi bilo, če program, kot je PAS, ne bi bil sprejet. Iz previdnosti je bilo v PAS upoštevano le 6,4 kiloton/leto. V prvih treh letih veljavnosti PAS se lahko dodeli največ 60 % prostora za razvoj, 40 % pa v drugi polovici obdobja veljavnosti PAS.
- 37 Predložitveno sodišče poleg tega pojasnjuje, da so pristojni organi za ugotovitev položaja na področju usedlin dušika, nadzora nad spremembami usedlin in ugotovitve položaja na področju dodeljevanja teh soglasij vzpostavili instrumente, med katerimi je tudi program Aerius, do katerega je mogoče dostopati na spletnem mestu www.aerius.nl.
- 38 Ta program vsebuje šest modulov, pri čemer Aerius Calculator omogoča delno avtomatizacijo postopka odločanja. V ta namen se s tem modulom izračunajo usedline dušika, ki jih prispeva vir emisij, ki ga uporabnik vnese ali prenese v sistem, in se ugotavlja, ali lahko projekt ali dejavnost zaradi usedlin dušika povzroči poslabšanje ali pomembno vznemirjanje habitata, občutljivega na dušik, ki je na območju Natura 2000. Poleg tega sproti računa kritje za usedline in prostor za razvoj za območje, ki spada v PAS.
- 39 Nazadnje, če iz nadzornega programa izhaja potreba, se lahko ukrepi pri viru in ukrepi za obnovitev nadomestijo ali dodajo v PAS, prostor za razvoj, ki se lahko dovoli, pa se lahko prilagodi.

Zadeva C-294/17

- 40 Vlada province Noord-Brabant je 14. decembra 2015 izdala šest dovoljenj za vzpostavitev ali razširitev kmetijskih gospodarstev, ki povzročajo usedline dušika, med drugim na območjih Natura 2000 Groote Peel in Deurnsche Peel & Mariapeel. Ta območja so bila določena za Hoge Venen, ki je naravni habitatni tip, občutljiv za dušik. S temi odločbami – razen z eno – se dovoljuje povečanje, v različnih obsegi, usedlin dušika v vsakem od teh gospodarstev.
- 41 Ta vlada je izdala dovoljenja med drugim na podlagi PAS, ukrepov, ki so bili za njegovo izvajanje uvedeni v Nbw 1998 s 1. julijem 2015, in uredbe PPD.
- 42 Enemu od zadevnih gospodarstev je ta vlada dodelila dovoljenje, ker projekt ni povzročal nobenega povečanja usedlin dušika v primerjavi z vrednostmi, ki so bile dejansko dosežene pred sprejetjem PAS. Presojeno je bilo, da se usedline, ki jih povzročajo obstoječe dejavnosti, štejejo za ustrezne z vidika PAS kot del talnih usedlin. Izdaja dovoljenja je temeljila na ustrezni presoji, ki je bila opravljena za namene PAS.
- 43 Pri ostalih gospodarstvih se sporna dovoljenja nanašajo na dejavnosti, ki povzročajo povečanje usedlin dušika glede na vrednosti, ki so bile dejansko dosežene ali dovoljene pred začetkom veljavnosti PAS. Ker so te dejavnosti povzročale usedline dušika, ki so presegale prag ali mejno vrednost 0,05 oziroma 1 mol N/ha/leto, ki se uporabi za zadevno območje Natura 2000, se je za povečanje usedlin dušika dodelil prostor za razvoj. Omenjena vlada je dovoljenja izdala na podlagi ustrezne presoje, ki je bila opravljena za namene PAS.
- 44 Stichting Werkgroep Behoud de Peel je zoper šest zadevnih dovoljenj vložila tožbe, ker meni, da jih vlada province Noord-Brabant na podlagi nacionalne zakonodaje ne bi smela izdati, saj s to zakonodajo člen 6 Direktive o habitatih ni pravilno prenesen.
- 45 Ta organizacija za varstvo okolja v zvezi s tem najprej meni, da s programom ni mogoče nadomestiti posamične presoje, ki se s členom 6(3) te direktive zahteva za projekte, ki imajo lahko pomemben vpliv na območja Natura 2000. Nato trdi, da imajo lahko usedline, ki ne presegajo praga ali najvišje vrednosti, določene v nacionalni zakonodaji, pomemben vpliv. Dodaja, da ustrezna presoja, na kateri temelji PAS, ni skladna s to direktivo, katere člen 6(1) in (2) nalaga sprejetje ustreznih ohranitvenih ukrepov. Poleg tega trdi, da ta presoja vključuje ukrepe pri viru in ukrepe za obnovitev, ki so kompenzacijske narave, in nazadnje meni, da je dejstvo, da se lahko prostor za razvoj dodeli, še preden so ukrepi povzročili pozitivne učinke, v nasprotju s členom 6 Direktive o habitatih.
- 46 Vlada province Noord-Brabant meni, da PAS in spremljajoči predpisi k temu programu zagotavljajo pravi prenos člena 6 Direktive o habitatih. V skladu s tem členom naj bi PAS vseboval presojo morebitnega onesnaženja z dušikom glede na cilje ohranjanja na vseh območjih Natura 2000, ki vsebujejo naravno dediščino, ki je občutljiva za ta element.
- 47 Izvajalci zadevne presoje naj bi za vsako od teh območij preizkusili, ali z znanstvenega vidika ni nobenega razumnega dvoma o tem, da bodo cilji ohranjanja naravne dediščine, ki je občutljiva na dušik, kljub dodelitvi kritja za usedline in prostora za razvoj za projekte in dejavnosti, ob upoštevanju ukrepov pri viru in obnovitvenih ukrepov, ki jih vsebuje PAS, doseženi in da bo ohranitev te dediščine zagotovljena. Kritje za usedline in prostor za razvoj, ki se dodelita vsem projektom in dejavnostim, ki jih PAS dopušča, naj bi bila ustrezno ocenjena. Iz te ocene naj bi izhajalo, da se kakovost habitatnih tipov ne bo poslabšala in da ne bo škode za naravne značilnosti območij Natura 2000.
- 48 Po mnenju vlade province Noord-Brabant ni v sodni praksi Sodišča ničesar, na podlagi česar bi lahko skleпали, da Direktiva o habitatih ne dopušča programskega pristopa.

49 V teh okoliščinah je Raad van State (državni svet, Nizozemska) prekinil odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložil ta vprašanja:

- „1. Ali člen 6(2) in (3) Direktive o habitatih nasprotuje [...] ureditvi, katere namen je izvzeti projekte in druge dejavnosti, ki povzročajo usedline dušika, ki ne presegajo praga ali najvišje vrednosti, iz obveznosti pridobitve dovoljenja, zaradi česar se dopustijo brez izdaje posamičnega dovoljenja, če se izhaja iz tega, da je bila za skupni vpliv vseh projektov in drugih dejavnosti, za katere se lahko uporablja ureditev, pred sprejetjem te ureditve opravljena ustrezna presoja posledic?
2. Ali člen 6(2) in (3) Direktive o habitatih nasprotuje temu, da ustrezna presoja vplivov za program, s katerim je bila presojena določena skupna količina usedlin dušika, služi kot podlaga za podelitev (posamičnega) dovoljenja za projekt ali drugo dejavnost, ki povzročata nastanek usedlin dušika, ki se gibljejo v manevrskem prostoru, presojenim v okviru programa?
3. Ali se lahko v ustrezno presojo posledic v smislu člena 6(3) Direktive o habitatih, opravljeno za namene programa, kot je [PAS], vključijo pozitivni učinki ohranitvenih in ustreznih ukrepov za obstoječa območja habitatnih tipov in biotopov, ki se sprejmejo v povezavi z obveznostmi iz člena 6(1) in (2) te direktive?
- 3a. Če je odgovor na tretje vprašanje pritrdilen: ali se lahko pozitivni učinki ohranitvenih in ustreznih ukrepov upoštevajo v okviru ustrezne presoje posledic, ki se opravi za namene programa, če ti ukrepi ob izvajanju ustrezne presoje posledic še niso bili izvedeni in se njihov pozitiven učinek še ni pokazal?

Ali je – če se izhaja iz tega, da ustrezna 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 redno spremljajo in – če se pri nadzoru izkaže, da so učinki manj ugodni, kot se je domnevalo v ustrezni presoji posledic – da se po potrebi izvedejo prilagoditve?

4. Ali se lahko pri ustrezni presoji posledic v smislu člena 6(3) Direktive o habitatih upoštevajo pozitivni učinki avtonomnega zmanjšanja količine usedlin dušika, ki bi se lahko pokazalo v obdobju, v katerem velja [PAS]?

Ali je – če se izhaja iz tega, da ustrezna presoja posledic vsebuje dokončne ugotovitve o omenjenih gibanjih, ki temeljijo na najboljših upoštevni znanstvenih spoznanjih – v zvezi s tem pomembno, da se avtonomno zmanjšanje količine usedlin dušika redno spremlja in – če se pri nadzoru izkaže, da je zmanjšanje manj ugodno, kot se je domnevalo v ustrezni presoji posledic – da se po potrebi izvedejo prilagoditve?

5. Ali se lahko obnovitveni ukrepi, ki se sprejmejo v okviru [PAS], in s katerimi se preprečuje, da lahko neki dejavnik, ki obremenjuje okolje, na primer usedline dušika, škodljivo vpliva na obstoječa območja habitatnih tipov ali biotopov, razumejo kot varstveni ukrepi v smislu točke 28 sodb [z dne 15. maja 2014, Briels in drugi (C-521/12, EU:C:2014:330)], ki se lahko upoštevajo pri ustrezni presoji posledic v smislu člena 6(3) Direktive o habitatih?
- 5a. Če je odgovor na peto vprašanje pritrdilen: ali se lahko pozitivni učinki varstvenih ukrepov, ki se lahko upoštevajo pri ustrezni presoji posledic, upoštevajo pri tej presoji, če ti ukrepi ob izvajanju ustrezne presoje posledic še niso bili izvedeni in se njihov pozitiven učinek še ni pokazal?

Ali je – če se izhaja iz tega, da ustrezna 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 redno spremljajo in – če se pri nadzoru izkaže, da so učinki manj ugodni, kot se je domnevalo v ustrezni presoji posledic – da se po potrebi izvedejo prilagoditve?“

Zadeva C-293/17

- 50 Vlada province Gelderland je z odločbo z dne 23. junija 2015 kot neutemeljeno zavrnila pritožbo, ki sta jo organizaciji za varstvo okolja, to je Coöperatie Mobilisation for the Environment UA in Vereniging Leefmilieu, vložili zoper odločbo te vlade, da ne bo ukrepala zoper podjetje, ki se ukvarja z živinorejo, ki povzroča usedline dušika na območjih Natura 2000. Prav tako je vlada province Limburg 14. julija 2015 kot neutemeljene zavrnila tri podobne pritožbe, ki so se nanašale na isto dejavnost. Spori, ki potekajo pred predložitvenim sodiščem, se nanašajo na te štiri odločbe.
- 51 Glede na to, da je oprostitev obveznosti izdaje dovoljenja za pašo živine in vnos gnojil na ali v tla začela veljati šele po sprejetju teh odločb, to je najprej na podlagi Nbw 1998 in, po 1. januarju 2017, na podlagi Wnb, vladi provinc zahtevata, da se ta ureditev upošteva pri obravnavi tožb. Po mnenju predložitvenega sodišča je treba te tožbe dejansko preizkusiti na podlagi odloka vlade province Gelderland o okolju in odloka province Limburg o okolju. To sodišče poleg tega navaja, da je ustrezna presoja, na kateri temelji oprostitev, določena v teh odlokih, presoja, ki je bila opravljena za namene PAS kot celote.
- 52 Coöperatie Mobilisation for the Environment UA in Vereniging Leefmilieu pred predložitvenim sodiščem navajata, da so dejavnosti kmetijskih podjetij take, da slabšajo kakovost habitata in zanje zato velja obveznost pridobitve dovoljenja na podlagi člena 19d(1) Nbw 1998.
- 53 Vladi provinc Limburg in Gelderland navajata, da paša živine in raztros gnojevke sicer spadata pod „druge dejavnosti“ v smislu člena 19d(1) Nbw 1998, vendar pa iz te določbe ne izhaja nobena obveznost pridobitve dovoljenja za te druge dejavnosti, ker iz ničesar ne izhaja, da bosta vplivali na območja Natura 2000.
- 54 Ti vladi navajata, da iz ustrezne presoje, ki je bila opravljena za potrebe sprejetja PAS, izhaja, da je izključeno, da bi lahko imela paša in gnojenje, v obsegu, v katerem sta se izvajala v letu 2014, pomembne posledice in da po letu 2014 v povprečju zaradi teh dejavnosti ne bo prišlo do povišanja usedlin dušika.
- 55 Zdi se, da se vlada province Limburg opira na to, da tako paša kot gnojenje predstavljata „obstoječo rabo“ v smislu Nbw 1998 in sta bila torej zakonita, preden se je za zadevna območja Natura 2000 začel uporabljati člen 6 Direktive o habitatih.
- 56 Predložitveno sodišče pojasnjuje, da se, poleg vprašanj, ki so bila postavljena v zadevi C-294/17, vprašanja za predhodno odločanje v zadevi C-293/17 po eni strani nanašajo na vprašanje, ali je treba dejavnost, ki vključuje pašo živine in raztros gnojevke, opredeliti za projekt v smislu člena 6(3) Direktive o habitatih in ali je dodelitev oprostitve, ki podjetju omogoča izvajanje take dejavnosti brez posamičnega dovoljenja, skladna s členom 6(2) in (3) te direktive. Po drugi strani se to sodišče sprašuje, ali – ker gre za edini ustrezen ukrep, ki omogoča ukrepanje v zvezi z obstoječimi ali bodočimi dejavnostmi, ki lahko bistveno poslabšajo ali poškodujejo naravno območje – pristojnost za naložitev obveznosti iz člena 2.4 Wnb zadostuje za zagotavljanje spoštovanja člena 6(2) Direktive o habitatih.

57 V teh okoliščinah je Raad van State (državni svet) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

- „1. Ali gre lahko pri dejavnosti, ki zato, ker ne posega fizično v naravno okolje, ne spada pod pojem ‚projekt‘ v smislu člena 1(2)(a) Direktive [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 na ali v tla projekt: ali je treba ugotoviti – če je ta vnos 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 [...] ureditvi, katere namen je dejavnost, ki je neločljivo povezana s projektom in jo je treba zato tudi presojati kot projekt, na primer pašno rejo živine v okviru mlečnega gospodarstva, izvzeti iz obveznosti pridobitve dovoljenja, zaradi česar za to dejavnost ni potrebno posamično dovoljenje, če je bila za učinke dejavnosti, ki je bila dopuščena brez dovoljenja, pred sprejetjem te ureditve opravljena presoja posledic?
- 3a. Ali člen 6(3) Direktive o habitatih nasprotuje [...] ureditvi, katere namen je izvzeti določeno skupino projektov, na primer vnos gnojil na ali v tla, iz obveznosti pridobitve dovoljenja, zaradi česar se dopusti brez posamičnega dovoljenja, če 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 ustrezna presoja posledic, na kateri temelji izjema od obveznosti pridobitve dovoljenja za pašno rejo živine in vnos gnojil na ali 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?
- 4a. Ali je v zvezi s tem pomembno, da je izjema od obveznosti pridobitve dovoljenja povezana s [PAS], ki temelji na premisi, da bo prišlo do zmanjšanja skupne količine usedlin dušika na naravnih območjih, ki so občutljiva za dušik, na območjih Natura 2000, in da se gibanje količine usedlin na območjih Natura 2000 letno nadzira v okviru [PAS], pri čemer se, če je zmanjšanje manj ugodno, kakor se je domnevalo v ustrezni presoji posledic programa, po potrebi izvedejo prilagoditve?
5. Ali se lahko pri ustrezni presoji posledic v smislu člena 6(3) Direktive o habitatih, opravljeni za namene programa, kot je [PAS], upoštevajo pozitivni učinki ohranitvenih in ustreznih ukrepov za obstoječa območja habitatnih tipov in biotopov, ki se sprejmejo v povezavi z obveznostmi iz člena 6(1) in (2) te direktive?
- 5a. Če je odgovor na peto vprašanje pritrdilen: ali se lahko pozitivni učinki ohranitvenih in ustreznih ukrepov upoštevajo pri ustrezni presoji posledic za namene programa, če ti ukrepi ob izvajanju ustrezne presoji posledic še niso bili izvedeni in se njihov pozitiven učinek še ni pokazal?

Ali je – če se izhaja iz tega, da ustrezna 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 redno spremljajo in – če se pri nadzoru izkaže, da so učinki manj ugodni, kot se je domnevalo v ustrezni presoji posledic – da se po potrebi izvedejo prilagoditve?

6. Ali se lahko pri ustrezni presoji posledic v smislu člena 6(3) Direktive o habitatih upoštevajo pozitivni učinki avtonomnega zmanjšanja količine usedlin dušika, ki bi se lahko pokazalo v obdobju, v katerem velja [PAS]?

Ali je – če se izhaja iz tega, da ustrezna presoja posledic vsebuje dokončne ugotovitve o omenjenih gibanjih, ki temeljijo na najboljših upoštevni znanstvenih spoznanjih – v zvezi s tem pomembno, da se avtonomno zmanjšanje količine usedlin dušika redno spremlja in – če se pri nadzoru izkaže, da je zmanjšanje manj ugodno, kot se je domnevalo v ustrezni presoji posledic – da se po potrebi izvedejo prilagoditve?

7. Ali se lahko obnovitveni ukrepi, ki se sprejmejo v okviru [PAS], in s katerimi se preprečuje, da lahko neki dejavnik, ki obremenjuje okolje, na primer usedline dušika, škodljivo vpliva na obstoječa območja habitatnih tipov ali biotopov, razumejo kot varstveni ukrepi v smislu točke 28 sodbe [z dne 15. maja 2014, Briels in drugi (C-521/12, EU:C:2014:330)], ki se lahko upoštevajo pri ustrezni presoji posledic v smislu člena 6(3) Direktive o habitatih?

- 7a. Če je odgovor na sedmo vprašanje pritrdilen: ali se lahko pozitivni učinki varstvenih ukrepov, ki se lahko upoštevajo pri ustrezni presoji posledic, upoštevajo pri tej presoji, če ti ukrepi ob izvajanju presoje posledic še niso bili izvedeni in se njihov pozitiven učinek še ni pokazal?

Ali je – če se izhaja iz tega, da ustrezna 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 redno spremljajo in – če se pri nadzoru izkaže, da so učinki manj ugodni, kot se je domnevalo v ustrezni presoji posledic – da se po potrebi izvedejo prilagoditve?

8. Ali 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 na ali v tla, zadosten preventivni instrument za prenos člena 6(2) Direktive o habitatih v nacionalno zakonodajo?“

- 58 Z odločbo predsednika Sodišča z dne 19. junija 2017 sta bili po eni strani zadevi C-293/17 in C-294/17 združeni za pisni in ustni postopek ter za izdajo sodbe, po drugi strani pa je bilo ugodeno predlogu za prednostno obravnavo, ki ga je v zvezi s tema zadevama podalo predložitveno sodišče.

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo vprašanje v zadevi C-293/17

- 59 Predložitveno sodišče v prvem vprašanju v zadevi C-293/17 v bistvu sprašuje, ali je treba člen 6(3) Direktive o habitatih razlagati tako, da se lahko dejavnosti pašne reje živine in vnosa gnojil na ali v tla v bližini območij Natura 2000 opredelita za „projekt“ v smislu te določbe, ker lahko pomembno vplivajo na ta območja, tudi če ti dejavnosti, ker ne pomenita fizičnega posega v naravno okolje, nista projekt v smislu člena 1(2)(a) Direktive PVO.
- 60 Na prvem mestu je treba ugotoviti, da Direktiva o habitatih sicer ne vsebuje opredelitve pojma „projekt“, vendar pa iz sodne prakse Sodišča izhaja, da je pojem „projekt“ v smislu člena 1(2)(a) Direktive PVO upošteven za opredelitev pojma projekt iz Direktive o habitatih (glej v tem smislu sodbo z dne 14. januarja 2010, Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10, točka 38 in navedena sodna praksa).

- 61 V tem primeru predložitveno sodišče sprašuje, ali je treba dejavnosti pašne reje živine in vnosa gnojil na ali v tla vključiti v pojem „projekt“ v smislu člena 6(3) Direktive o habitatih glede na to, da je Sodišče v točki 24 sodbe z dne 17. marca 2011, *Brussels Hoofdstedelijk Gewest in drugi* (C-275/09, EU:C:2011:154), pojasnilo, da podaljšanja veljavnega dovoljenja, brez del ali posegov, ki bi spreminjali fizično stvarnost območja, ni mogoče opredeliti kot „projekt“ v smislu določb, ki so veljale, preden je začel veljati člen 1(2)(a) Direktive PVO.
- 62 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da je Sodišče v tej sodbi s tem, da je zapisalo pogoj, da morajo obstajati dela ali posegi, ki spreminjajo fizično stvarnost območja, podrobneje pojasnilo opredelitev pojma „projekt“ iz člena 1(2) Direktive 85/337 in zlasti zahtevo po „posegu v naravno okolje“ iz tega člena.
- 63 Vendar pa je treba ugotoviti, da člen 6(3) Direktive o habitatih ne vsebuje zahtev po „delih“ ali „posegih, ki spreminjajo fizično stvarnost“ ali „posegih v naravno okolje“, temveč zahteva ustrezno presojo, zlasti kadar lahko projekt „pomembno vpliva“ na območje.
- 64 Člen 1(2)(a) Direktive PVO tako opredeljuje pojem „projekt“ za namene te direktive, pri čemer temu pojmu dodaja pogoje, ki niso določeni v ustrezni določbi Direktive o habitatih.
- 65 Iz sodne prakse Sodišča podobno izhaja, da je opredelitev pojma „projekt“, ki izhaja iz Direktive 85/337, ožja od opredelitve tega pojma v Direktivi o habitatih, zato za dejavnost, ki spada na področje uporabe Direktive 85/337, še toliko bolj velja, da spada tudi na področje uporabe Direktive o habitatih (glej v tem smislu sodbo z dne 7. septembra 2004, *Waddenvereniging in Vogelbeschermingsvereniging*, C-127/02, EU:C:2004:482, točki 26 in 27).
- 66 Iz tega izhaja, da se dejavnost, ki se šteje za „projekt“ v smislu Direktive PVO, lahko šteje za „projekt“ v smislu Direktive o habitatih. Vendar pa zgolj na podlagi dejstva, da neke dejavnosti ni mogoče opredeliti za „projekt“ v smislu Direktive PVO, ni mogoče sklepati, da ne more spadati v okvir pojma „projekt“ v smislu Direktive o habitatih.
- 67 Na drugem mestu, da bi se ugotovilo, ali je mogoče dejavnosti pašne reje živine in vnosa gnojil na ali v tla opredeliti za „projekt“ v smislu člena 6(3) Direktive o habitatih, je treba preizkusiti, ali lahko take dejavnosti pomembno vplivajo na varovano območje.
- 68 V deseti uvodni izjavi Direktive o habitatih je namreč navedeno, da je treba opraviti ustrezno presojo vsakega načrta ali programa, ki bi lahko pomembno vplival na cilje ohranjanja območja, ki je bilo ali bo določeno. Ta uvodna izjava se izraža v členu 6(3) te direktive, ki med drugim določa, da se vsak načrt ali projekt, ki lahko pomembno vpliva na zadevno območje, lahko dovoli le po predhodni presoji njegovih posledic za to območje (sodba z dne 12. aprila 2018, *People Over Wind in Sweetman*, C-323/17, EU:C:2018:244, točka 28 in navedena sodna praksa).
- 69 V tem primeru iz ugotovitev predložitvenega sodišča, ki so navedene v točki 27 te sodbe, izhaja, da imajo številna območja Natura 2000, ki so na Nizozemskem, težave s presežnimi usedlinami dušika in da je glavni nacionalni vir izpustov sektor kmetijstva.
- 70 V teh okoliščinah, kot navaja tudi generalna pravobranilka v točkah 117 in 126 sklepnih predlogov, je treba preizkusiti, ali sta dejavnosti, kakršni sta vnos gnojil na ali v tla in pašna reja živine, skladni s cilji ohranjanja varovanih območij v provincah Gelderland in Limburg oziroma ali lahko pomembno vplivata na ta območja.
- 71 Poleg tega, kot generalna pravobranilka v bistvu navaja v točki 118 sklepnih predlogov, ni mogoče izključiti možnosti, da dejavnosti pašne reje živine in vnosa gnojil na ali v tla vsekakor spadata v okvir pojma projekt „projekt“ v smislu člena 1(2)(a) Direktive PVO.

- 72 V zvezi z vnosom gnojil je treba namreč ugotoviti, da taka dejavnost lahko spremeni lastnosti zemlje tako, da jo obogati s hranili, zaradi česar pomeni poseg, ki spreminja fizično stvarnost območja v smislu omenjenega člena 1(2)(a) te direktive, v zvezi s pašno rejo živine pa je treba ugotoviti, da lahko umestitev pašnika ustreza „izvedbi gradbenih del ali drugih instalacij ali shem“ v smislu iste določbe, zlasti če taka izvedba v okoliščinah obravnavanega primera vključuje nujni ali načrtovani razvoj takega pašnika, kar mora ugotoviti predložitveno sodišče.
- 73 Glede na zgoraj navedeno je treba na prvo vprašanje v zadevi C-293/17 odgovoriti, da je treba člen 6(3) Direktive o habitatih razlagati tako, da se lahko dejavnosti pašne reje živine in vnosa gnojil na ali v tla v bližini območij Natura 2000 opredelita za „projekt“ v smislu te določbe, tudi če ti dejavnosti, ker ne pomenita fizičnega posega v naravno okolje, nista projekt v smislu člena 1(2)(a) Direktive PVO.

Drugo vprašanje v zadevi C-293/17

- 74 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v zadevi C-293/17 v bistvu sprašuje, ali je treba člen 6(3) Direktive o habitatih razlagati tako, da se redno ponavljajoča dejavnost, kakršna je vnos gnojil na ali v tla, ki je bila dovoljena na podlagi nacionalnega prava, ki je veljalo pred začetkom veljavnosti te direktive, lahko šteje za en in isti projekt v smislu te določbe, zaradi česar ta dejavnost ne spada na področje uporabe te določbe.
- 75 Da bi lahko odgovorili na vprašanja predložitvenega sodišča, je treba spomniti, da v skladu s členom 6(3), prvi stavek, Direktive o habitatih nobenega projekta, ki bi lahko pomembno vplival na zadevno območje, ni mogoče dovoliti, ne da bi se prej opravila presoja vplivov tega projekta na to območje.
- 76 Ker je mogoče dejavnost vnosa gnojil na ali v tla v bližini območij Natura 2000 opredeliti za „projekt“ v smislu člena 6(3) Direktive o habitatih, je treba preučiti, kako na uporabo te določbe vpliva okoliščina, da je bila ta redno ponavljajoča dejavnost pred začetkom veljavnosti te direktive dovoljena na podlagi nacionalnega prava.
- 77 Sodišče je v zvezi s tem že pojasnilo, da zgolj ta okoliščina ne preprečuje tega, da bi se lahko taka dejavnost ob vsakem kasnejšem izvrševanju štela za ločen projekt v smislu te direktive, sicer vpliva te dejavnosti na zadevno območje ne bi bilo treba nikoli predhodno presojati v smislu tega člena 6(3) (glej v tem smislu sodbo z dne 14. januarja 2010, Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10, točki 41 in 42).
- 78 Ob tem je treba ugotoviti, da se lahko določene dejavnosti, čeprav jih je treba zaradi njihove rednosti, značilnosti ali pogojev izvedbe del, šteti za enotno dejavnost, štejejo za en in isti projekt v smislu člena 6(3) Direktive o habitatih (glej v tem smislu sodbo z dne 14. januarja 2010, Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10, točka 47).
- 79 V obravnavanem primeru, kot je generalna pravobranilka navedla v točkah od 132 do 134 sklepnih predlogov, ima redno gnojenje kmetijskih površin načeloma skupen in enoten namen, in sicer obdelavo polj v okviru kmetijskega gospodarstva, in lahko pomeni enotno dejavnost, za katero je zaradi doseganja tega skupnega namena značilno redno opravljanje te dejavnosti na istem kraju in na isti način.
- 80 V tem primeru lahko taka enotna in dovoljena dejavnost, ki se je redno opravljala pred začetkom veljavnosti člena 6(3) Direktive o habitatih za zadevno območje, predstavlja en in isti projekt v smislu te določbe, za katerega ni treba ponovno pridobiti dovoljenja.

- 81 Vendar pa se predložitveno sodišče sprašuje, kakšen vpliv na uporabo člena 6(3) Direktive o habitatih in zato na uporabo zahteve po „ustrezni presoji“ v smislu te določbe ima dejstvo, prvič, da se vnos gnojil opravlja na različnih parcelah v različnih količinah in pogosto z uporabo različnih tehnik, ki se s časom spreminjajo zaradi tehničnega razvoja in sprememb predpisov, in drugič, da se skupne usedline dušika, ki jih povzroča vnos gnojil, po začetku veljavnosti te določbe niso povečale.
- 82 V zvezi s tem je treba spomniti, da člen 6(3) Direktive o habitatih vključuje previdnostno načelo in omogoča, da se učinkovito preprečijo škodljivi vplivi predvidenih načrtov ali projektov na celovitost varovanih območij (sodba z dne 17. aprila 2018, Komisija/Poljska (Beloveški gozd), C-441/17, EU:C:2018:255, točka 118 in navedena sodna praksa). V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča, navedeno v točki 68 te sodbe, je odločilno merilo za odločitev, ali je za nov projekt treba opraviti ustrezno presojo njegovih vplivov, možnost, da ta projekt pomembno vpliva na varovano območje.
- 83 Zato trajne dejavnosti vnosa gnojil na ali v tla – če se zlasti ne izvaja redno na istih krajih in na enak način – ni mogoče opredeliti za en in isti projekt v smislu člena 6(3) Direktive o habitatih. Odvisno od primera gre lahko za nove projekte, za katere je potrebna ustrezna presoja v smislu te določbe, pri čemer je odločitev glede obveznosti izvedbe take presoje vsakokrat odvisna od merila, ki se nanaša na tveganje, da bo zaradi sprememb pri opravljanju teh dejavnosti prišlo do pomembnega posega v varovano območje.
- 84 Tako dejstvo, da se skupne usedline dušika, ki jih povzroča vnos gnojil na ali v tla, po začetku veljavnosti člena 6(3) Direktive o habitatih niso povečale, ni pomembno za odgovor na vprašanje, ali je za nov projekt potrebno izvesti ustrezno presojo, ker ta okoliščina ne izključuje tveganja, da so se usedline dušika na zadevnih varovanih območjih povečale in da na katero od njih sedaj pomembno vplivajo.
- 85 Poleg tega je treba dodati, da tudi če je bilo za neki projekt izdano dovoljenje, preden se je za zadevno območje začel uporabljati sistem varstva iz Direktive o habitatih, tako da za tak projekt niso veljale določbe o postopku predhodne presoje iz člena 6(3) te direktive, pa za njegovo izvedbo velja člen 6(2) navedene direktive. Natančneje, dejavnost je s členom 6(2) Direktive o habitatih skladna le, če je zagotovljeno, da ne povzroča nobenega vznemirjanja, ki bi lahko pomembno vplivalo na cilje te direktive, predvsem na njene cilje ohranjanja. Že obstoj verjetnosti ali tveganja, da neka dejavnost na varovanem območju povzroča pomembno vznemirjanje, lahko pomeni kršitev te določbe (glej v tem smislu sodbo z dne 14. januarja 2016, Grüne Liga Sachsen in drugi, C-399/14, EU:C:2016:10, točke 33, 41 in 42 ter navedena sodna praksa).
- 86 Glede na zgoraj navedene ugotovitve je treba na drugo vprašanje v zadevi C-293/17 odgovoriti, da je treba člen 6(3) Direktive o habitatih razlagati tako, da se redno ponavljajoča se dejavnost, kakršna je vnos gnojil na ali v tla, ki je bila dovoljena na podlagi nacionalnega prava, ki je veljalo pred začetkom veljavnosti te direktive, lahko šteje za en in isti projekt v smislu te določbe, za katerega ni treba ponovno pridobiti dovoljenja, če gre za enotno dejavnost, za katero je značilen enoten namen in redno izvajanje zlasti na istih krajih in na enak način. Za izvajanje enotnega projekta se lahko člen 6(2) te direktive uporablja tudi, če je bilo dovoljenje za ta projekt izdano, še preden je varstveni režim, določen s to določbo, za zadevno območje začel veljati.

Drugo vprašanje v zadevi C-294/17

- 87 Najprej je treba spomniti, da se želi z odstavkoma 2 in 3 člena 6 Direktive o habitatih sicer zagotoviti enako raven varstva (sodba z dne 12. aprila 2018, People Over Wind in Sweetman, C-323/17, EU:C:2018:244, točka 24 in navedena sodna praksa), vendar pa imata ti določbi različen predmet urejanja, saj se s prvo uvajajo varstveni ukrepi, z drugo pa se določa postopek presoje, katerega namen je s predhodnim nadzorom 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 ne škoduje celovitosti tega območja (sodba z dne 17. aprila 2018, Komisija/Poljska (Beloveški gozd), C-441/17, EU:C:2018:255, točka 108 in navedena sodna praksa).

- 88 V tej zadevi se vprašanja predložitvenega sodišča nanašajo na dovoljenje, ki je bilo dodeljeno kmetijskim gospodarstvom, katerih usedline dušika na varovanih območjih so bile preizkušene glede na ustrezno presojo vplivov programa, kakršen je PAS, ki je bila opravljena pred sprejetjem tega programa.
- 89 Vprašanja tega sodišča se torej nanašajo na člen 6(3) Direktive o habitatih.
- 90 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v zadevi C-294/17 v bistvu sprašuje, ali je treba člen 6(3) Direktive o habitatih razlagati tako, da nasprotuje nacionalni programski ureditvi, ki pristojnim organom omogoča, da dovoljenje za projekt izdajo na podlagi „ustrezne presoje“ v smislu te določbe, ki se opravi vnaprej in v kateri je bila skupna količina usedlin dušika ocenjena za skladno s cilji varstva iz te ureditve.
- 91 Kot je bilo opozorjeno v točki 87 te sodbe, člen 6(3) Direktive o habitatih določa postopek presoje, katerega namen je s predhodno presojo zagotoviti, da se projekt, ki ni neposredno povezan z upravljanjem zadevnega območja ali zanj potreben, vendar lahko nanj pomembno vpliva, odobri le, če ne škoduje celovitosti tega območja.
- 92 Prva faza v postopku presoje, na katero se nanaša prvi stavek iz te določbe, od držav članic zahteva, da opravijo ustrezno presojo posledic načrta ali projekta na varovano območje, če lahko zadevni načrt oziroma projekt pomembno vpliva na to območje (sodba z dne 21. julija 2016, Orleans in drugi, C-387/15 in C-388/15, EU:C:2016:583, točka 44 in navedena sodna praksa).
- 93 Iz previdnostnega načela izhaja, da če lahko načrt ali projekt, ki ni neposredno povezan z upravljanjem območja ali zanj potreben, škoduje ciljem ohranjanja tega območja, ga je treba šteti za takega, da lahko pomembno vpliva na to območje. Presoja tega tveganja je treba izvesti zlasti glede na značilnosti in posebne okoljske razmere območja, na katero se tak načrt ali projekt nanaša (sodba z dne 17. aprila 2018, Komisija/Poljska (Beloveški gozd), C-441/17, EU:C:2018:255, točka 112 in navedena sodna praksa).
- 94 Kot je generalna pravobranilka navedla v točki 40 sklepnih predlogov, člen 6(3), prvi stavek, Direktive o habitatih načeloma zahteva posamično presojo načrtov ali projektov.
- 95 Vendar pa ustrezna presoja vplivov načrta ali projekta na zadevno območje pomeni, da je treba identificirati vse vidike zadevnega načrta ali projekta, ki lahko sami ali skupaj z drugimi načrti ali projekti vplivajo na cilje ohranjanja tega območja (sodba z dne 25. julija 2018, Grace in Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, točka 40 in navedena sodna praksa).
- 96 V zvezi s tem je treba ugotoviti, kot je generalna pravobranilka navedla v točkah od 42 do 44 sklepnih predlogov, da predhodna presoja skupnih vplivov, kakršna je bila opravljena ob sprejemanju PAS, omogoča, da se preučijo morebitni kumulativni učinki različnih usedlin dušika na zadevnih območjih.
- 97 Okoliščina, da se s presojo na taki splošni ravni omogoča boljša preučitev kumulativnih učinkov različnih projektov, pa ne pomeni, da nacionalna ureditev, kakršna je v postopku v glavni stvari, vedno izpolnjuje vse zahteve, ki izhajajo iz člena 6(3) Direktive o habitatih.

- 98 Presoja, opravljena na podlagi člena 6(3), prvi stavek, Direktive o habitatih, namreč ne sme biti pomanjkljiva ter mora obsegati celovite, natančne in dokončne ugotovitve ter sklepe, s katerimi se lahko odpravi vsak razumen znanstveni dvom o učinkih načrtov ali projektov, ki so predvideni na zadevnem varovanem območju (sodba z dne 25. julija 2018, Grace in Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, točka 39 in navedena sodna praksa).
- 99 Poleg tega druga faza postopka presoje, na katero se nanaša člen 6(3), drugi stavek, Direktive o habitatih, ki sledi ustrezni presoji vplivov načrta ali projekta na zadevno območje, izdajo dovoljenja k takemu projektu pogojuje s tem, da ta ne škoduje celovitosti zadevnega območja (glej v tem smislu sodbo z dne 17. aprila 2018, Komisija/Poljska (Beloveški gozd), C-441/17, EU:C:2018:255, točka 115 in navedena sodna praksa).
- 100 Ta določba tako vključuje previdnostno načelo in omogoča, da se učinkovito preprečijo škodljivi vplivi predvidenih načrtov ali projektov na celovitost varovanih območij. Manj strogo merilo za izdajo dovoljenja ne bi moglo tako učinkovito zagotoviti uresničitve cilja varstva območij, ki se z navedeno določbo uresničuje (sodba z dne 17. aprila 2018, Komisija/Poljska (Beloveški gozd), C-441/17, EU:C:2018:255, točka 118 in navedena sodna praksa).
- 101 Nacionalna sodišča morajo, da bi se prepričala, da so bile vse navedene zahteve spoštovane, opraviti temeljit in popoln preizkus znanstvene trdnosti „ustrezne presoje“ v smislu člena 6(3) Direktive o habitatih, ki se izvede za namen programskega pristopa, in raznih ukrepov za izvedbo tega pristopa vključno z, med drugim, uporabo računalniškega programa, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, ki se uporablja v postopku izdaje dovoljenja. Samo če se nacionalno sodišče prepriča, da ta predhodna presoja izpolnjuje te zahteve, lahko velja, da so pristojni nacionalni organi tak posamičen projekt upravičeno dovolili na podlagi take presoje.
- 102 V zvezi s tem je treba poudariti, da je v skladu s členom 1(e) Direktive o habitatih stanje ohranjenosti naravnega habitata „ugodno“, med drugim, če so njegovo naravno območje razširjenosti in površine, ki jih na tem območju pokriva, stabilne ali se povečujejo in če obstajajo in bodo v predvidljivi prihodnosti verjetno še obstajale posebna struktura in funkcije, potrebne za njegovo dolgoročno ohranitev.
- 103 V okoliščinah, kakršne so v postopku v glavni stvari, je treba ugotoviti, da se zdi, da je v primeru, v katerem je stanje ohranjenosti naravnega habitata neugodno, možnost dovolitve dejavnosti, ki lahko kasneje vplivajo na ekološke razmere na zadevnih območjih, nujno omejena.
- 104 Glede na zgoraj navedeno je treba na drugo vprašanje v zadevi C-294/17 odgovoriti, da je treba člen 6(3) Direktive o habitatih razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalni programski ureditvi, ki pristojnim organom omogoča, da dovoljenje za projekt izdajo na podlagi „ustrezne presoje“ v smislu te določbe, ki se opravi vnaprej in v kateri je bila določena skupna količina usedlin dušika ocenjena za skladno s cilji varstva iz te ureditve. Vendar pa to velja le – kar mora preveriti nacionalno sodišče – če se je mogoče na podlagi temeljitega in celovitega preizkusa znanstvene trdnosti te presoje prepričati, da z znanstvenega vidika ni nobenega razumnega dvoma o tem, da posamičen načrt ali projekt nima škodljivih učinkov na celovitost zadevnega območja.

Prvo vprašanje v zadevi C-294/17

- 105 Predložitveno sodišče v prvem vprašanju v zadevi C-294/17 v bistvu sprašuje, ali je treba člen 6(2) in (3) Direktive o habitatih razlagati tako, da nasprotuje nacionalni programski ureditvi, kakršna je v postopkih v glavni stvari, na podlagi katere nekaterim projektom, ki ne dosegajo določenega praga ali ne prekoračijo določene najvišje vrednosti usedlin dušika, ni treba pridobiti posamičnega dovoljenja, če je bila glede skupnih posledic vseh načrtov ali projektov, ki bi lahko povzročali take usedline, vnaprej opravljena „ustrezna presoja“ v smislu člena 6(3) te direktive.

- 106 Iz istih razlogov, kot so bili navedeni v točkah od 87 do 89 te sodbe, bo na to vprašanje odgovorjeno le z vidika člena 6(3) Direktive o habitatih.
- 107 V postopku v glavni stvari se zahteva po pridobitvi dovoljenja ne uporablja po eni strani, če gre za projekt, ki povzroča usedline dušika, ki so manjše od 0,05 mola N/ha/leto. Po drugi strani so tudi projekti, ki povzročajo usedline dušika, ki so večje od 0,05 mola N/ha/leto, vendar manjše od 1 mola N/ha/leto, možni brez predhodnega dovoljenja, vendar zanje velja obveznost priglasitve.
- 108 Čeprav so v teh dveh primerih nameravani projekti oproščeni pridobitve dovoljenja, ureditev glede dovoljenj temelji na „ustrezni presoji“ v smislu člena 6(3) Direktive o habitatih, ki je bila opravljena ob sprejemanju PAS, v okviru katere so bili preučeni načrti ali projekti s takim obsegom.
- 109 Sodišče je že presodilo, da kadar država članica uvede ureditev glede dovoljenj, ki ne določa presoje tveganja, zlasti glede na značilnosti in posebne okoljske razmere zadevnega območja, mora ta država članica dokazati, da določbe, ki jih je sprejela, na podlagi objektivnih elementov omogočajo izključitev možnosti, da bi kakršen koli načrt ali projekt, za katerega velja ta ureditev glede dovoljenj, sam ali v povezavi z drugimi načrti ali projekti pomembno vplival na območje Natura 2000. Na podlagi člena 6(3) Direktive o habitatih je namreč mogoče sklepati, da pristojni nacionalni organi lahko opustijo izvedbo presoje vplivov načrta ali projekta, ki ni neposredno povezan z upravljanjem območja Natura 2000 ali zanj potreben, zgolj če je na podlagi objektivnih elementov mogoče izključiti, da bi ta načrt ali projekt sam ali v povezavi z drugimi načrti ali projekti pomembno vplival na to območje (glej v tem smislu sodbo z dne 26. maja 2011, Komisija/Belgija, C-538/09, EU:C:2011:349, točki 52 in 53 ter navedena sodna praksa).
- 110 Kot je bilo pojasnjeno v točki 101 te sodbe, morajo nacionalna sodišča opraviti temeljit in popoln preizkus znanstvene trdnosti „ustrezne presoje“ v smislu člena 6(3) Direktive o habitatih, ki se izvede za namen programskega pristopa, kakršen je v postopku v glavni stvari, in le če je nacionalno sodišče prepričano, da ta predhodna presoja izpolnjuje zahteve iz te določbe, se lahko dopusti oprostitev obveznosti pridobitve dovoljenja, kakršna je v postopkih v glavni stvari.
- 111 Zlasti je treba preizkusiti, da tudi ob nedoseganju praga ali najvišjih vrednosti iz postopkov v glavni stvari ne obstaja tveganje za nastanek pomembnih posledic, ki bi lahko škodovala celovitosti zadevnih območij.
- 112 Glede na zgoraj navedeno je treba na prvo vprašanje v zadevi C-294/17 odgovoriti, da je treba člen 6(3) Direktive o habitatih razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalni programski ureditvi, kakršna je v postopkih v glavni stvari, na podlagi katere nekaterim projektom, ki ne dosega določenega praga ali ne prekoračijo določene najvišje vrednosti usedlin dušika, ni treba pridobiti posamičnega dovoljenja, če se nacionalno sodišče prepriča, da „ustrezna presoja“ v smislu te določbe, ki se opravi vnaprej, izpolnjuje merilo, v skladu s katerim z znanstvenega vidika ne obstaja noben razumen dvom o tem, da ti načrti ali projekti nimajo škodljivih učinkov na celovitost zadevnih območij.

Tretje in četrto vprašanje v zadevi C-293/17

- 113 Predložitveno sodišče s tretjim in četrtem vprašanjem v zadevi C-293/17 v bistvu sprašuje, ali je treba člen 6(3) Direktive o habitatih razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalni ureditvi, kakršna je v postopkih v glavni stvari, ki omogoča, da se projekti iz neke kategorije, v tem primeru vnos gnojil na ali v tla in pašna reja živine, izvedejo, ne da bi zanje veljala obveznost pridobitve dovoljenja in zato brez posamične ustrezne presoje njihovih vplivov na zadevna območja, če ta ureditev sama temelji na „ustrezni presoji“ v smislu te določbe.

- 114 V skladu s sodno prakso Sodišča pogoj, ki mu je podrejena presoja vplivov načrta ali projekta na neko območje in s katerim se zahteva, naj se v primeru dvoma glede neobstoja pomembnih vplivov opravi taka presoja, ne dopušča, da bi se iz te presoje izvzele nekatere kategorije načrtov ali projektov na podlagi meril, ki so neprimerna, da bi zagotovila, da ti projekti ne bi mogli pomembno vplivati na zaščitena območja. Možnost, da se nekatere dejavnosti v skladu z veljavno zakonodajo na splošno izvzamejo iz presoje vplivov na zadevno območje, namreč ne zagotavlja, da te dejavnosti ne škodijo celovitosti varovanega območja. Tako člen 6(3) Direktive o habitatih ne omogoča državi članici določiti nacionalnih pravil, ki bi na splošno omogočala izogniti se obveznosti presoje vplivov na zadevno območje pri nekaterih vrstah načrtov ali projektov (glej v tem smislu sodbo z dne 26. maja 2011, Komisija/Belgija, C-538/09, EU:C:2011:349, točke od 41 do 43 in navedena sodna praksa).
- 115 Iz tega sledi, kot je generalna pravobranilka navedla v točki 144 sklepnih predlogov, da če sta dejavnosti pašne reje živine ali vnosa gnojil na ali v tla projekta v smislu člena 6(3) Direktive o habitatih, je lahko oprostitev obveznosti izvedbe ustrezne presoje vplivov teh projektov na zadevno območje z zahtevami, ki izhajajo iz te določbe, skladna le, če je zagotovljeno, da ti dejavnosti ne povzročata nobenega vznemirjanja, ki bi lahko pomembno vplivalo na cilje te direktive (glej v tem smislu sodbo z dne 4. marca 2010, Komisija/Francija, C-241/08, EU:C:2010:114, točka 32).
- 116 V tem primeru predložitveno sodišče navaja, da so se izvajalci ustrezne presoje iz postopkov v glavni stvari oprli na obseg in intenzivnost – med drugim pričakovana – zadevnih kmetijskih dejavnosti, pri čemer so ugotovili, da je bilo glede na obseg, v kakršnem so se te dejavnosti izvajale v času izvedbe te presoje, izključeno, da bi lahko imele pomembne posledice, in da je mogoče v povprečju izključiti možnost povečanja usedlin dušika zaradi teh dejavnosti. V tem smislu poudarja, da oprostitev po kategorijah iz postopkov v glavni stvari pomenijo, da se lahko zadevne dejavnosti izvajajo neodvisno od kraja, kjer se izvajajo, in neodvisno od usedlin dušika, ki jih povzročajo.
- 117 V skladu s sodno prakso Sodišča, ki je bila navedena v točki 98 te sodbe, pa presoja, opravljena na podlagi člena 6(3), prvi stavek, Direktive o habitatih, ne sme biti pomanjkljiva ter mora obsegati celovite, natančne in dokončne ugotovitve ter sklepe, ki lahko odpravijo vsak razumen znanstveni dvom o učinkih načrtov ali projektov, ki so predvideni na zadevnem varovanem območju.
- 118 V teh okoliščinah, kot je v točkah 146, 147 in 150 sklepnih predlogov v bistvu navedla tudi generalna pravobranilka, se zdi, da škodljivih učinkov zadevnih projektov iz postopkov v glavni stvari na celovitost zadevnih območij ni mogoče izključiti onstran razumnega znanstvenega dvoma, kar mora preveriti nacionalno sodišče.
- 119 Načeloma se namreč z uporabo povprečne vrednosti ne more zagotoviti, da vnos gnojil ali paša ne bosta pomembno vplivala na nobeno varovano območje, pri čemer se zdi, da bi bil lahko tak vpliv odvisen zlasti od obsega in – odvisno od primera – intenzivnosti teh dejavnosti, oddaljenosti kraja, kjer se opravljajo te dejavnosti, od zadevnih varovanih območij ter posebnih pogojev, na primer skupnega delovanja drugih virov dušika, ki morebiti vplivajo na to območje.
- 120 Glede na zgoraj navedeno je treba na tretje in četrto vprašanje odgovoriti, da je treba člen 6(3) Direktive o habitatih razlagati tako, da nasprotuje nacionalni programski ureditvi, kakršna je v postopkih v glavni stvari, ki omogoča, da se projekti iz neke kategorije, v tem primeru vnos gnojil na ali v tla in pašna reja živine, izvedejo, ne da bi zanje veljala obveznost pridobitve dovoljenja in zato brez posamične ustrezne presoje njihovih vplivov na zadevna območja, razen če je mogoče na podlagi objektivnih okoliščin z gotovostjo izključiti kakršnokoli možnost, da bi lahko ti projekti posamično ali skupaj z drugimi projekti pomembno vplivali na ta območja, kar mora preveriti predložitveno sodišče.

Vprašanja od petega do sedmega v zadevi C-293/17 ter od tretjega do petega v zadevi C-294/17

- 121 Predložitveno sodišče v vprašanjih od petega do sedmega v zadevi C-293/17 ter od tretjega do petega v zadevi C-294/17 v bistvu sprašuje, ali in pod katerimi pogoji se lahko v okviru „ustrezne presoje“ v smislu člena 6(3) Direktive o habitatih upošteva „ohranitvene ukrepe“ v smislu odstavka 1 tega člena, „preventivne ukrepe“ v smislu odstavka 2 tega člena, ukrepe, ki so bili sprejeti posebej za namene programa, kakršen je program v postopkih v glavni stvari, ali ukrepe, ki so „avtonomni“, ker ne spadajo v okvir tega programa.
- 122 To sodišče se sprašuje zlasti, ali se lahko tovrstni ukrepi v okviru „ustrezne presoje“ v smislu člena 6(3) Direktive o habitatih upoštevajo le, če so bili že sprejeti in že učinkujejo.
- 123 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da bi člen 6(1) in (2) Direktive o habitatih izgubil polni učinek, če bi se bilo mogoče na učinke ukrepov, ki so na podlagi teh določb potrebni, za namene dodelitve dovoljenja za načrt ali projekt, ki vpliva na zadevno območje, na podlagi odstavka 3 tega člena, sklicevati, še preden so dejansko izvedeni (glej v tem smislu sodbo z dne 17. aprila 2018, Komisija/Poljska (Beloveški gozd), C-441/17, EU:C:2018:255, točka 213).
- 124 Na pozitivne učinke ukrepov, ki so potrebni na podlagi člena 6(1) in (2) Direktive o habitatih, se ni mogoče sklicevati niti z namenom, da bi se na podlagi odstavka 3 tega člena podelilo dovoljenje za projekte, ki imajo negativne vplive na varovana območja.
- 125 Poleg tega je treba dodati, kot je razvidno iz sodb z dne 15. maja 2014, Briels in drugi (C-521/12, EU:C:2014:330), ter z dne 21. julija 2016, Orleans in drugi (C-387/15 in C-388/15, EU:C:2016:583), da iz sodne prakse v zvezi s členom 6 Direktive o habitatih izhaja, da je treba varstvene ukrepe iz odstavka 3 tega člena, ki so vključeni v načrt ali projekt in katerih cilj je izognitev ali zmanjšanje morebitnih neposrednih škodljivih učinkov tega načrta ali projekta, da bi se zagotovilo, da ta načrt ali projekt ne škodi celovitosti zadevnih območij, razlikovati od ukrepov v smislu odstavka 4 tega člena, ki so namenjeni izravnavi negativnih vplivov navedenega načrta ali projekta na to območje, ki jih ni mogoče upoštevati v okviru presoje vplivov istega načrta ali projekta na to območje (glej v tem smislu sodbo z dne 25. julija 2018, Grace in Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, točka 47 in navedena sodna praksa).
- 126 Poleg tega je mogoče v skladu s sodno prakso Sodišča ukrep v okviru „ustrezne presoje“ v smislu člena 6(3) Direktive o habitatih upoštevati zgolj takrat, kadar obstaja zadostna gotovost, da bo učinkovito prispeval k temu, da se prepreči škoda za celovitost zadevnega območja, tako da se z njim zagotovi, da ni nobenega razumnega dvoma o tem, da projekt ne bo škodil celovitosti tega območja (glej v tem smislu sodbi z dne 26. aprila 2017, Komisija/Nemčija, C-142/16, EU:C:2017:301, točka 38, ter z dne 25. julija 2018, Grace in Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, točka 51).
- 127 V tej zadevi predložitveno sodišče poudarja, prvič, da se želi s pristopom k problematiki dušika, ki so ga sprejeli ustvarjalci PAS, doseči zmanjšanje usedlin dušika na območjih Natura 2000 z ukrepi na že prizadetih območjih, ki bodo učinkovali dolgoročno, pri čemer bo mogoče nekatere od teh ukrepov sprejeti šele v prihodnosti, nekatere druge pa je treba redno obnavljati.
- 128 Tako, kot je v bistvu generalna pravobranilka navedla v točki 92 sklepnih predlogov, za nekatere od teh območij taki ukrepi še niso bili sprejeti ali pa še niso povzročili rezultatov, tako da so njihovi učinki še negotovi.
- 129 Po drugi strani to sodišče navaja, da sta s PAS določena letni nadzor tako nad spremembami usedlin kot nad izvajanjem in rezultati ukrepov ter prilagoditev teh ukrepov, kadar so njihovi učinki manj ugodni kot predvidevanja, na katera so se oprli izvajalci ustrezne presoje.

- 130 Pri ustrezni presoji vplivov načrta ali projekta na zadevna območja pa se ne sme upoštevati bodočih koristi od takih „ukrepov“, če ni gotovo, da bo do teh koristi prišlo, na primer zato, ker podrobnejši ukrepi za njihovo konkretizacijo še niso bili izvedeni ali ker raven tehnološkega razvoja ne omogoča, da bi se te koristi z gotovostjo identificirale ali kvantificirale.
- 131 Treba je dodati, da je treba pri „ustrezni presoji“ v smislu člena 6(3) Direktive o habitatih upoštevati ne le pričakovane pozitivne učinke teh „ukrepov“, temveč tudi gotove ali potencialne negativne učinke, ki jih lahko ti ukrepi povzročijo (glej v tem smislu sodbo z dne 25. julija 2018, *Grace in Sweetman*, C-164/17, EU:C:2018:593, točka 53).
- 132 Glede na zgoraj navedeno je treba na vprašanja od petega do sedmega v zadevi C-293/17 ter od tretjega do petega v zadevi C-294/17 odgovoriti, da je treba člen 6(3) Direktive o habitatih razlagati tako, da se v okviru „ustrezne presoje“ v smislu te določbe ne sme upoštevati „ohranitvenih ukrepov“ v smislu odstavka 1 tega člena, „preventivnih ukrepov“ v smislu odstavka 2 tega člena, ukrepov, ki so bili sprejeti posebej za namene programa, kakršen je program v postopkih v glavni stvari, ali ukrepov, ki so „avtonomni“, ker ne spadajo v okvir tega programa, če pričakovane koristi od teh ukrepov v trenutku te presoje niso gotove.

Osmo vprašanje v zadevi C-293/17

- 133 Predložitveno sodišče z osmim vprašanjem v zadevi C-293/17 v bistvu sprašuje, ali je treba člen 6(2) Direktive o habitatih razlagati tako, da so ukrepi, ki jih določa nacionalna ureditev, kakršna je v postopkih v glavni stvari, ki vključujejo postopke za spremljanje in nadzor kmetijskih gospodarstev, katerih dejavnost povzroča usedline dušika, in možnost izreka sankcij, ki lahko v najtežjih primerih vodijo do zaprtja teh gospodarstev, zadostni za zagotovitev spoštovanja te določbe.
- 134 V zvezi s tem je Sodišče že presodilo, da nacionalna ureditev, ki določa podrobnejše ukrepe, ki jih morajo izvesti pristojni organi in ki so zgolj reaktivni, ne pa tudi preventivni, krši obveznosti iz člena 6(2) Direktive o habitatih (glej v tem smislu sodbo z dne 13. decembra 2007, *Komisija/Irska*, C-418/04, EU:C:2007:780, točki 207 in 208).
- 135 V tej zadevi ureditev iz postopkov v glavni stvari organom – ob upoštevanju ciljev ohranjanja – omogoča, prvič, da naložijo ukrepe, ki so hkrati preventivni in korektivni. Ta ureditev, drugič, vsebuje tudi pristojnost za uporabo prisile, ki vključuje tudi možnost sprejemanja nujnih ukrepov.
- 136 Zato taka ureditev, ker preprečuje uresničitev nekaterih tveganj, ki so povezana z zadevnimi dejavnostmi, pomeni ustrezen ukrep v smislu člena 6(2) Direktive o habitatih.
- 137 Glede na zgoraj navedeno je treba na osmo vprašanje v zadevi C-293/17 odgovoriti, da je treba člen 6(2) Direktive o habitatih razlagati tako, da so ukrepi, ki jih določa nacionalna ureditev, kakršna je v postopkih v glavni stvari, ki vključujejo postopke za spremljanje in nadzor kmetijskih gospodarstev, katerih dejavnost povzroča usedline dušika, in možnost izreka sankcij, ki lahko v najtežjih primerih vodijo do zaprtja teh gospodarstev, zadostni za zagotovitev spoštovanja te določbe.

Stroški

- 138 Ker je ta postopek za stranke v postopkih v glavni stvari ena od stopenj v postopkih pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

1. Člen 6(3) Direktive Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst je treba razlagati tako, da se lahko dejavnosti pašne reje živine in vnosa gnojil na ali v tla v bližini območij Natura 2000 opredelita za „projekt“ v smislu te določbe, tudi če ti dejavnosti, ker ne pomenita fizičnega posega v naravno okolje, nista projekt v smislu člena 1(2)(a) Direktive 2011/92/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje.
2. Člen 6(3) Direktive 92/43 je treba razlagati tako, da se redno ponavljajoča se dejavnost, kakršna je vnos gnojil na ali v tla, ki je bila dovoljena na podlagi nacionalnega prava, ki je veljalo pred začetkom veljavnosti te direktive, lahko šteje za en in isti projekt v smislu te določbe, za katerega ni treba ponovno pridobiti dovoljenja, če gre za enotno dejavnost, za katero je značilen enoten namen in redno izvajanje zlasti na istih krajih in na enak način. Za izvajanje enotnega projekta se lahko člen 6(2) te direktive uporablja tudi, če je bilo dovoljenje za ta projekt izdano, še preden je varstveni režim, določen s to določbo, za zadevno območje začel veljati.
3. Člen 6(3) Direktive 92/43 je treba razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalni programski ureditvi, ki pristojnim organom omogoča, da dovoljenje za projekt izdajo na podlagi „ustrezne presoje“ v smislu te določbe, ki se opravi vnaprej in v kateri je bila določena skupna količina usedlin dušika ocenjena za skladno s cilji varstva iz te ureditve. Vendar pa to velja le – kar mora preveriti nacionalno sodišče – če se je mogoče na podlagi temeljitega in celovitega preizkusa znanstvene trdnosti te presoje prepričati, da z znanstvenega vidika ni nobenega razumnega dvoma o tem, da posamičen načrt ali projekt nima škodljivih učinkov na celovitost zadevnega območja.
4. Člen 6(3) Direktive 92/43 je treba razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalni programski ureditvi, kakršna je v postopkih v glavni stvari, na podlagi katere nekaterim projektom, ki ne dosegajo določenega praga ali ne prekoračijo določene najvišje vrednosti usedlin dušika, ni treba pridobiti posamičnega dovoljenja, če se nacionalno sodišče prepriča, da „ustrezna presoja“ v smislu te določbe, ki se opravi vnaprej, izpolnjuje merilo, v skladu s katerim z znanstvenega vidika ne obstaja noben razumen dvom o tem, da ti načrti ali projekti nimajo škodljivih učinkov na celovitost zadevnih območij.
5. Člen 6(3) Direktive 92/43 je treba razlagati tako, da nasprotuje nacionalni programski ureditvi, kakršna je v postopkih v glavni stvari, ki omogoča, da se projekti iz neke kategorije, v tem primeru vnos gnojil na ali v tla in pašna reja živine, izvedejo, ne da bi zanje veljala obveznost pridobitve dovoljenja in zato brez posamične ustrezne presoje njihovih vplivov na zadevna območja, razen če je mogoče na podlagi objektivnih okoliščin z gotovostjo izključiti kakršno koli možnost, da bi lahko ti projekti posamično ali skupaj z drugimi projekti pomembno vplivali na ta območja, kar mora preveriti predložitveno sodišče.
6. Člen 6(3) Direktive 92/43 je treba razlagati tako, da se v okviru „ustrezne presoje“ v smislu te določbe ne sme upoštevati „ohranitvenih ukrepov“ v smislu odstavka 1 tega člena, „preventivnih ukrepov“ v smislu odstavka 2 tega člena, ukrepov, ki so bili sprejeti posebej za namene programa, kakršen je program v postopkih v glavni stvari, ali ukrepov, ki so „avtonomni“, ker ne spadajo v okvir tega programa, če pričakovane koristi od teh ukrepov v trenutku te presoje niso gotove.

7. Člen 6(2) Direktive 92/43 je treba razlagati tako, da so ukrepi, ki jih določa nacionalna ureditev, kakršna je v postopkih v glavni stvari, ki vključujejo postopke za spremljanje in nadzor kmetijskih gospodarstev, katerih dejavnost povzroča usedline dušika, in možnost izreka sankcij, ki lahko v najtežjih primerih vodijo do zaprtja teh gospodarstev, zadostni za zagotovitev spoštovanja te določbe.

Podpisi