



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 7 november 2018*

”Begäran om förhandsavgörande – Direktiv 92/43/EEG – Bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter – Särskilda bevarandeområden – Artikel 6 – Lämplig bedömning av en plans eller ett projekts konsekvenser för ett område – Nationellt program för bekämpning av kvävedepositioner – Begreppen ’projekt’ och ’lämplig bedömning’ – Helhetsbedömning före utfärdandet av individuella tillstånd för att bedriva jordbruk som genererar sådana depositioner”

I de förenade målen C-293/17 och C-294/17,

angående två beslut att begära förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, från Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Nederländerna), av den 17 maj 2017, som inkom till domstolen den 22 maj 2017, i målen

Coöperatie Mobilisation for the Environment UA,

Vereniging Leefmilieu

mot

College van gedeputeerde staten van Limburg,

College van gedeputeerde staten van Gelderland,

ytterligare deltagare i rättegången:

G.H. Wildenbeest,

Maatschap Smeets,

Maatschap Lintzen-Crooijmans,

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

och

Stichting Werkgroep Behoud de Peel

mot

College van gedeputeerde staten van Nord-Brabant,

* Rättegångsspråk: nederländska.

ytterligare deltagare i rättegången:

Maatschap Gebr. Lammers,

Landbouwbedrijf Swinkels,

Pluimveehouderij Van Diepen VOF,

Vermeerderingsbedrijf Engelen,

Varkenshouderij Limburglaan BV,

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

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av ordföranden på tredje avdelningen A. Prechal, tillika tillförordnad ordförande på andra avdelningen, samt domarna C. Toader (referent) och A. Rosas,

generaladvokat: J. Kokott,

justitiesekreterare: handläggaren C. Strömholm,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 3 maj 2018,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Coöperatie Mobilisation for the Environment UA och Vereniging Leefmilieu, genom V. Wösten och A. van den Burg, adviseurs,
- Stichting Werkgroep Behoud de Peel, genom A.K.M. van Hoof, adviseur,
- College van gedeputeerde staten van Limburg, College van gedeputeerde staten van Gelderland och College van gedeputeerde staten van Noord-Brabant, genom H.J.M. Besselink, advocaat,
- Nederländernas regering, genom M.K. Bulterman, C.S. Schillemans och P.P. Huurnink, samtliga i egenskap av ombud,
- Danmarks regering, genom J. Nymann-Lindgren, S. Wolff och P.Z.L. Ngo, samtliga i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom E. Manhaeve, C. Hermes och C. Zadra, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 25 juli 2018 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Respektive begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 6 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, 1992, s. 7; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 114) (nedan kallat livsmiljödirektivet).
- 2 Respektive begäran har framställts i mål mellan å ena sidan Coöperatie Mobilisation for the Environment UA och Vereniging Leefmilieu och å andra sidan College van gedeputeerde staten van Limburg (provinsregeringen i Limburg, Nederländerna), College van gedeputeerde staten van Gelderland (provinsregeringen i Gelderland, Nederländerna) (mål C-293/17), Stichting Werkgroep Behoud de Peel au College van gedeputeerde staten van Noord-Brabant (provinsregeringen i Nordbrabant, Nederländerna) (mål C-294/17), angående bestämmelser om tillstånd för att bedriva jordbruksverksamhet som genererar kvävedepositioner i områden i det europeiska ekologiska nätverket "Natura 2000".

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

- 3 Tionde skälet i livsmiljödirektivet har följande lydelse:

"En lämplig bedömning måste göras av alla planer eller projekt som på ett betydande sätt kan påverka målsättningen vad gäller bevarandet av ett område som har utsetts eller som kommer att utses i framtiden."

- 4 I artikel 1 detta direktiv föreskrivs följande:

"I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

...

- e) *En livsmiljös bevarandestatus*: summan av de faktorer som påverkar en livsmiljö och dess typiska arter och som på lång sikt kan påverka dess naturliga utbredning, struktur och funktion samt de typiska arternas överlevnad på lång sikt inom det territorium som anges i artikel 2.

En livsmiljös bevarandestatus anses 'gynnsam' när

- dess naturliga utbredningsområde och de ytor den täcker inom detta område är stabila eller ökande,

och

- den särskilda struktur och de särskilda funktioner som är nödvändiga för att den skall kunna bibehållas på lång sikt finns, och sannolikt kommer att finnas under en överskådlig framtid,

...

- l) *särskilt bevarandeområde*: ett område av gemenskapsintresse som medlemsstaterna har utsett genom lagar och andra författningar eller genom avtal, och där nödvändiga åtgärder genomförs för att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöerna eller populationerna av de arter för vilka området utsetts.

...”

5 Artikel 2 i nämnda direktiv har följande lydelse:

”1. Syftet med detta direktiv är att bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter i medlemsstaternas europeiska territorium som omfattas av fördraget.

2. Åtgärder som vidtas i enlighet med detta direktiv skall syfta till att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer samt arter av vilda djur och växter av gemenskapsintresse.

3. Åtgärder som vidtas i enlighet med detta direktiv skall ta hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov och till regionala och lokala särdrag.”

6 Artikel 3.1 i livsmiljödirektivet har följande lydelse:

”Ett sammanhängande europeiskt ekologiskt nät av särskilda bevarandeområden skall inrättas under beteckningen Natura 2000. Detta nät, som skall bestå av områden med de livsmiljötyper som finns förtecknade i bilaga 1 och habitat för de arter som finns förtecknade i bilaga 2, skall göra det möjligt att bibehålla eller i förekommande fall återställa en gynnsam bevarandestatus hos de berörda livsmiljötyperna och arterna i deras naturliga utbredningsområde.

...”

7 I artikel 6 i detta direktiv föreskrivs följande:

”1. För de särskilda bevarandeområdena skall medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för bevarande, vilket om så krävs innefattar utarbetande av lämpliga skötsel- och förvaltningsplaner särskilt för områdena eller integrerade i andra utvecklingsplaner, samt lämpliga lagar och andra författningar eller avtal, som motsvarar de ekologiska behoven hos de livsmiljötyper i bilaga 1 och de arter i bilaga 2 som finns i områdena.

2. Medlemsstaterna skall i de särskilda bevarandeområdena vidta lämpliga åtgärder för att förhindra försämring av livsmiljöerna och habitaterna för arterna samt störningar av de arter för vilka områdena har utsetts, om sådana störningar kan ha betydande konsekvenser för målen med detta direktiv.

3. Alla planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett område, men som enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt kan påverka området på ett betydande sätt, skall på lämpligt sätt bedömas med avseende på konsekvenserna för målsättningen vad gäller bevarandet av området. Med ledning av slutsatserna från bedömningen av konsekvenserna för området och om inte annat följer av punkt 4, skall de behöriga nationella myndigheterna godkänna planen eller projektet först efter att ha försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada och, om detta är lämpligt, efter att ha hört allmänhetens åsikt.

4. Om en plan eller ett projekt, på grund av att alternativa lösningar saknas, trots en negativ bedömning av konsekvenserna för området måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär, skall medlemsstaten vidta alla nödvändiga kompensationsåtgärder för att säkerställa att Natura 2000 totalt sett förblir sammanhängande. Medlemsstaten skall underrätta kommissionen om de kompensationsåtgärder som vidtagits.

Om det berörda området innehåller en prioriterad livsmiljötyp eller en prioriterad art, är de enda faktorer som får beaktas sådana som berör människors hälsa eller den allmänna säkerheten, betydelsefulla konsekvenser för miljön eller, efter ett yttrande från kommissionen, andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse.”

- 8 Rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EGT L 175, 1985. s. 40; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 226), föregick Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EUT L 26, 2012, s. 1) (nedan kallat MKB-direktivet).
- 9 I artikel 1.2 a i MKB-direktivet, vars lydelse är identisk med lydelsen i artikel 1.2 i direktiv 85/337, definieras begreppet ”projekt” som ”utförande av byggnads- eller anläggningsarbeten eller andra installationer eller arbeten” eller som ”andra ingrepp i den naturliga omgivningen och i landskapet, inklusive mineralutvinning”.

Nederländsk rätt

- 10 I artikel 1 i Natuurbeschermingswet 1998 (naturskyddslag, Stb.1998, n° 403, nedan kallad 1998 års naturskyddslag), som gällde fram till den 1 januari 2017, föreskrevs följande:

”I denna lag används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

...

- m) *Befintlig användning*: användning som behörig myndighet kände till eller rimligen borde ha känt till per den 31 mars 2010.”

- 11 I artikel 19d.1 och 19d.3 i denna lag föreskrivs följande:

”1. Det är förbjudet att genomföra projekt eller bedriva andra verksamheter utan tillstånd från provinsregeringen eller i strid med de villkor eller begränsningar som föreskrivs för detta tillstånd ... [samt] projekt eller andra verksamheter som, mot bakgrund av bevarandemålet ... är ägnade att försämra naturliga livsmiljöer och habitat för de arter för vilka området har utsetts eller har en väsentligt störande inverkan på dessa arter.

...

3. Förbudet i punkt 1 gäller inte för en befintlig användning, utom när denna användning är ett projekt som inte har någon direkt anknytning till förvaltningen av ett Natura 2000-område eller som inte är nödvändig för denna, utan som enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt kan ha en betydande inverkan på det berörda Natura 2000-området.”

- 12 Artikel 19f.1 i nämnda lag har följande lydelse:

”För projekt som kräver att provinsregeringen fattar beslut om beviljande av tillstånd i den mening som avses i artikel 19d.1 och som inte har direkt anknytning till eller är nödvändiga för förvaltningen av ett Natura 2000-område, men som enskilt eller i kombination med andra projekt och planer kan ha en betydande inverkan på detta område, måste sökanden, innan provinsmyndigheterna fattar sitt beslut, genomföra en lämplig bedömning av hur området påverkas med hänsyn till bevarandemålet ... för detta område.”

13 Artikel 19g.1 1998 år naturskyddslag har följande lydelse:

”När det i artikel 19f.1 krävs en lämplig bedömning, kan ett tillstånd i den mening som avses i artikel 19d.1 inte beviljas förrän provinsregeringen, på grundval av den lämpliga bedömningen, har förvässat sig om att det som är kännetecknade för naturen i området inte kommer att påverkas.”

14 I artikel 19kg.1, 2 och 5 i samma lag föreskrivs följande:

”1. [Behöriga ministrar] ... ska upprätta ett program för de Natura 2000-områden som de utser för att minska kvävedepositionerna i dessa områden och inom rimlig tid genomföra bevarandemålen för de kvävekänsliga livsmiljöerna i dessa områden.

2. Programmet har till syfte att, på ett ambitiöst och realistiskt sätt, minska kvävedepositionerna från källor belägna i Nederländerna.

...

5. Programmet ska utarbetas åtminstone en gång under sexårsperioden och gälla i sex år.”

15 I artikel 19kh.1, 7 och 9 i nämnda lag föreskrivs följande:

”1. Program i den mening som avses i artikel 19kg ska, för de berörda Natura 2000-områdena, alltid beskriva eller ange

- a) mängden kvävedepositioner i början av programmets giltighetsperiod ...
- b) förväntade självständiga förändringar som kan generera kväveutsläpp till följd av de faktorer som avses i led a och hur dessa förändringar påverkar mängden kvävedepositioner i de berörda områdena,
- c) de åtgärder som har vidtagits eller som kommer att vidtas för att bidra till en minskning av kvävedepositioner eller som på andra sätt bidrar till en god bevarandestatus för kvävekänsliga livsmiljöer och hur dessa åtgärder förväntas påverka mängden kvävedepositioner eller målet att uppnå en god bevarandestatus i de berörda områdena,

...

- e) målen med avseende på mängden kvävedepositioner ...
- f) på vilket sätt och hur ofta rapporter ska upprättas ...
- g) de åtgärder som har vidtagits eller som kommer att vidtas i syfte att genomföra bevarandemålen för kvävekänsliga livsmiljöer belägna i de Natura 2000-områden som programmet omfattar,
- h) resultaten av en, för varje Natura 2000-område som omfattas av programmet, gjord utvärdering av i vilken proportion de åtgärder som avses i leden c och g, med beaktande av den allmänna och förväntade utvecklingen för kvävedepositioner, i synnerhet den totala mängden av dessa depositioner, i den mening som avses i punkterna 7 och 9, samt den ekonomiska tillväxtmarginalen
 - 1°. bidrar till genomförandet av bevarandemålen för kvävekänsliga livsmiljöer i det berörda området,
 - 2°. förhindrar all försämring av kvaliteten på dessa naturliga livsmiljöer och habitat för arter i det berörda området,

- 3°. förhindrar uppkomsten av faktorer som är störande för de arter för vilka området har utsetts i den mån de, mot bakgrund av bevarandemålen för det aktuella området, kan påverka området på ett betydande sätt, och
- 4°. äventyrar inte genomförandet av de bevarandemål för det berörda området som inte har någon anknytning till kvävekänsliga livsmiljöer.

...

7. Det förbud som införts genom artikel 19d.1 vad gäller Natura 2000-områdena är inte tillämpligt på ett projekt eller annan verksamhet som uppfyller vart och ett av nedanstående villkor:

a) projektet eller verksamheten

- 1°. genererar, i kvävekänsliga livsmiljöer belägna i det berörda Natura 2000-området, kvävedepositioner som för sig eller när projektet eller verksamheten avser en anläggning i den mening som avses i artikel 1.1.3 i Wet milieubeheer (lag om miljöpolitik) i kombination med andra projekt eller verksamheter avseende samma anläggning, under programmets giltighetstid, inte överskrider ett värde som fastställts genom en allmän administrativ åtgärd, eller

...

b) projektet eller verksamheten, för det berörda Natura 2000-området, inte kommer att få andra konsekvenser än kvävedepositioner som, mot bakgrund av bevarandemålet, är ägnade att försämra kvaliteten på de naturliga livsmiljöerna och habitaterna för arter i ett Natura 2000-område eller på ett betydande sätt störa de arter för vilka området har utsetts.

...

9. Den behöriga myndigheten ska, när den antar ett beslut i den mening som avses i artikel 19km.1, inte beakta kvävedepositioner som projektet eller den andra verksamheten orsakar för kvävekänsliga livsmiljöer i ett Natura 2000-område när dessa kvävedepositioner inte överskrider det värde som avses i punkt 7 a, eller när projektet eller verksamheten genomförs eller utövas på ett kortare avstånd än det som fastställts i enlighet med punkt 7 a.”

16 Artikel 19km.1 1998 år naturskyddslag har följande lydelse:

”Det administrativa organ som är behörigt att fatta beslut kan anslå ... den ekonomiska tillväxtmarginalen till ett Natura 2000-område som omfattas av programmet

...

b) i ett tillstånd i den mening som avses i artikel 19d.1,

...”

17 I artikel 2 i besluit grenswaarden programmatische aanpak stikstof (förordning om gränsvärden och programinriktad bekämpning av kvävedepositioner, Stb. 2015, n° 227) föreskrivs följande:

”1. Det värde som avses i artikel 19kh.7 a.1° [i 1998 år naturskyddslag] uppgår till 1 mol per hektar och år.

...

3. Med avvikelse från punkt 1 är det värde som avses i artikel 19 kh.7 a.1° [i 1998 års naturskyddslag], för ett projekt eller annan verksamhet som inte är ett projekt eller annan verksamhet i den mening som avses i artikel 19kn.1 i denna lag, 0,05 mol per hektar och år i den mån det av beräkningsmodellen framgår ... att, för ett hektar kvävekänslig livsmiljö i det berörda Natura 2000-området, 5 procent eller mindre än 5 procent av depositionsmarginalen för gränsvärdena är tillgänglig.”

- 18 I artikel 2.1 i regeling programmatiscche aanpak stikstof (förordning om programinriktad bekämpning av kvävedepositioner, Stcrt. 2015, nr 16320, nedan kallad PBK-förordningen) föreskrivs följande:

”För att avgöra huruvida ett projekt eller annan verksamhet i den mening som avses i artikel 19d.1 [i 1998 års naturskyddslag], på grund av de kvävedepositioner som projektet eller verksamheten genererar, kan försämra eller på ett betydande sätt störa en kvävekänslig livsmiljö i ett Natura 2000-område, beräknas kvävedepositionerna med hjälp av programvaran Aerial Calculator.

...”

- 19 I artikel 5.1 i nämnda förordning föreskrivs följande:

”Den behöriga myndigheten ska fastställa den ekonomiska tillväxtmarginal som ska anslås i ett tillståndsbeslut med användning av programvaran Aerial Calculator.”

- 20 Enligt artikel 7.1 i nämnda förordning är programvaran Aerial Register ett verktyg för registrering av bokföringsuppgifter om debitering, kreditering och reserver för den ekonomiska tillväxtmarginalen samt uppgifter om projekt och andra verksamheter som är deklarationsskyldiga.

- 21 I artikel 8.1 i PKB-förordningen föreskrivs följande:

”Den som har för avsikt att genomföra ett projekt eller bedriva annan verksamhet på vilket eller vilken artikel 19kh.7a.1° i 1998 års naturskyddslag är tillämplig ska anmäla detta minst fyra veckor, men högst två år innan projektet eller verksamheten påbörjas när vart och ett av nedanstående villkor är uppfyllda:

- a. 1°. Projektet eller den andra verksamheten avser uppförande, ändring eller utbyggnad av en anläggning i den mening som avses i artikel 1.1.3 i lagen om miljöpolitik, anläggning för jordbruk ...

...

- b. projektet eller den andra verksamheten genererar kvävedepositioner, i en kvävekänslig livsmiljö i ett Natura 2000-område, på mer än 0,05 mol per hektar och år.

...”

- 22 Wet natuurbescherming (naturskyddslag, Stb. 2016, n° 34, nedan kallad 2016 års naturskyddslag), trädde i kraft den 1 januari 2017. I artikel 2.4 i denna lag föreskrivs följande:

”1. När förvaltningen av ett Natura 2000-område med hänsyn till bevarandemålen kräver det, ska provinsregeringen förplikta den som, inom dess förvaltningsområde, bedriver eller har för avsikt att bedriva en verksamhet [i den mening som avses i artikel 19d.1 [i 1998 års naturskyddslag] att:

- a) inkomma med samtliga uppgifter om denna verksamhet,
b) vidta alla de förebyggande eller återställande åtgärder som krävs,

- c) bedriva verksamheten i enlighet med de bestämmelser som föreskriver nämnda åtgärder, eller
- d) avstå från att bedriva denna verksamhet eller upphöra med den.

2. När det i syfte att skydda ett Natura 2000-område krävs ett omedelbart genomförande av ett beslut i den mening som avses i punkt 1, kan provinsregeringen meddela beslutet muntligen till den som bedriver eller har för avsikt att bedriva verksamheten i fråga. Provinsregeringen ska bekräfta beslutet skriftligen så snart som möjligt och sända eller handräcka beslutet till berörda parter.

...

4. Det är förbjudet att åsidosätta en sådan skyldighet som avses i punkterna 1 eller 3.”

23 I artikel 2.7.2 i 2016 års naturskyddslag föreskrivs följande:

”Om provinsregeringen inte har gett sitt tillstånd, är det förbjudet att genomföra projekt eller bedriva annan verksamhet som, mot bakgrund av de bevarandemål som fastställts för ett Natura 2000-område, kan försämra kvaliteten på de naturliga livsmiljöerna eller habitatet för arter i detta område eller på ett betydande sätt störa de arter för vilka området har utsetts.”

24 I artikel 2.9.3 och 2.9.4 i denna lag föreskrivs följande:

”3. Förbudet i artikel 2.7.2 gäller inte projekt och andra verksamheter som ingår i den kategori av projekt och andra verksamheter som av provinsregeringarna har utsetts genom förordning, när de bestämmelser som fastställts i förordningen eller med tillämpning av en förordning iakttas för projektet eller verksamheten i fråga.

...

4. Utses i enlighet med punkt 3 kan endast

- a) de kategorier av projekt som avses i artikel 2.7.3 a, med avseende på vilka det redan från början och på objektiva grunder kan uteslutas att de enskilt eller i kombination med andra planer och projekt inverkar på det som är utmärkande för naturen i ett Natura 2000-område,
- b) de kategorier av andra verksamheter som avses i artikel 2.7.3 b, beträffande vilka de eventuella konsekvenserna för det berörda området redan har beaktats, mot bakgrund av de bevarandemål som fastställts för det berörda Natura 2000-området.”

25 I såväl artikel 3.7.8.1 i den förordning som provinsregeringen i Gelderland utfärdat på miljöområdet som artikel 3.2.1 i den förordning som provinsregeringen i Limburg utfärdat på miljöområdet, vilka trädde i kraft den 3 februari 2017 respektive den 26 april 2017, föreskrivs att förbudet i artikel 2.7.2 i 2016 års naturskyddslag inte gäller projekt som ”betesgång” och ”spridning av gödsel på eller i mark”.

Målen vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

Överväganden som är gemensamma för målen C-293/17 och C-294/17

26 De nationella målen rör bestämmelser om tillstånd för att bedriva jordbruksverksamhet som genererar kvävedepositioner i områden som skyddas av livsmiljödirektivet.

- 27 Den hänskjutande domstolen har påpekat att av de 162 Natura 2000-områden som utsetts i Nederländerna har 118 problem med för stora kvävedepositioner, till vilka den huvudsakliga inhemska källan är djuruppfödning.
- 28 Nämnda domstol har påpekat att de för stora kvävedepositionerna utgör ett problem när det gäller genomförandet av målen att bevara de kvävekänsliga naturvärden som finns i Natura 2000-områdena. Dessa stora depositioner medför i synnerhet att det bildas ett hölje av kväve, på grund av vilket, i många områden, depositioner vars "kritiska" värde för den typ av livsmiljöer som utsetts kraftigt överskrids. Överskridandet av det kritiska värdet för dessa depositioner innebär att det inte längre, på förhand, kan uteslutas att det föreligger en risk för att kvaliteten på vissa typer av livsmiljöer påverkas negativt av kvävedepositionernas försurande och/eller gödande inverkan.
- 29 Den hänskjutande domstolen har preciserat att en programinriktad strategi har utarbetats av Konungariket Nederländerna i syfte att lösa problemen med för höga kvävedepositioner i naturområden. *Programma Aanpak Stikstof 2015–2021* (program för bekämpning av kvävedepositioner för åren 2015–2021, nedan kallat PAS), som trädde i kraft den 1 juli 2015, tillämpar denna strategi.
- 30 PAS har dubbla målsättningar. Det syftar dels till att bevara och, vid behov, återställa de Natura 2000-områden som förts upp på förteckningen över områden som ska uppnå en gynnsam bevarandenivå i landet, dels möjliggöra bevarande eller utveckling av ekonomisk verksamhet som genererar kvävedepositioner i dessa områden. Programmet vilar dessutom på den premissen att kvävedepositionerna ska minskas och att halva denna minskning ska ge ett så kallat depositionsutrymme för ny ekonomisk verksamhet.
- 31 Den metod som PAS bygger på grundar sig på fastställandet av kritiska depositionsvärden för varje Natura 2000-område och för varje typ av livsmiljö som identifierats. Dessa kritiska depositionsvärden utgör de gränser över vilka det finns en risk för att kvaliteten på livsmiljön på ett betydande sätt påverkas av förorenande eller försurande kvävedepositioner.
- 32 Varje Natura 2000-område som omfattas av PAS analyseras för sig. Dessa analyser, som genomförs per hektar, utgör tillsammans med den allmänna delen av den utvärdering som inom ramen för PAS görs för varje område, "en lämplig bedömning" i den mening som avses i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet. Alltsedan PAS trädde i kraft kan programmet och den lämpliga bedömning som det grundar sig på, samt den förordning som utfärdats på grundval av detta program, användas för att utfärda tillstånd att bedriva verksamheter som genererar kvävedepositioner.
- 33 Den hänskjutande domstolen har förklarat att PAS även föreskriver särskilda återställandeåtgärder för varje område, såsom hydrologiska åtgärder och kompletterande åtgärder i syfte att gynna växtlighet, samt åtgärder vid källan, såsom åtgärder som avser stallbyggnader, metoder för spridning av gödsel som genererar låga utsläpp och åtgärder som avser foder och drift. Nämnda åtgärder gör det möjligt att öka naturens motståndskraft och ytterligare minska kvävedepositionerna i förhållande till den minskning som redan har uppnåtts genom yttre åtgärder, antagna utanför PAS och som möjliggör självständiga minskningar.
- 34 Den hänskjutande domstolen har vidare uppgett att, när det gäller tillståndsförfarandena, skiljer den lagstiftning som åtföljer PAS mellan tre kategorier av projekt. För det första gäller inte tillståndskravet för projekt eller andra åtgärder som genererar kvävedepositioner på mindre än 0,05 mol N/ha/år. För det andra är projekt eller andra åtgärder som genererar kvävedepositioner på mer än 0,05 mol N/ha/år, men mindre än 1 mol N/ha/år också tillåtna utan föregående tillstånd, under förutsättning att de anmäls. För det tredje gäller tillståndskravet fullt ut för projekt och andra åtgärder som genererar kvävedepositioner som överstiger tröskelvärdet på 1 mol N/ha/år.

- 35 I det sistnämnda fallet ska den myndighet som prövar tillståndet kontrollera om den verksamhet för vilken tillståndet söks ökar kvävedepositionerna. Det som är avgörande i det avseendet är om den situation som det nya projektet eller den nya verksamheten skapar leder till en ökning av depositionerna i förhållandet till den högsta deposition som rent faktiskt genererats under perioden 1 januari 2012–31 december 2014. Om det tilltänkta projektet eller den tilltänkta verksamheten inte leder till ökade kvävedepositioner, kan myndigheten utfärda ett tillstånd med stöd av 1998 års naturskyddslag med hänvisning till den lämpliga bedömning på vilken PAS grundar sig. I så fall ingår de depositioner som det tilltänkta projektet eller den tilltänkta verksamheten genererar i de depositioner som analyserats inom ramen för denna lämpliga bedömning. Om projektet eller verksamheten i fråga leder till en ökning av kvävedepositionerna kan den behöriga myndigheten utfärda tillståndet om en ekonomisk tillväxtmarginal finns tillgänglig för det ändamålet.
- 36 En beräkning av de aktuella åtgärdernas inverkan har visat att kvävedepositionerna kommer att minska med ungefär 13,4 kiloton/år, räknat från i dag och fram till år 2020, jämfört med den situation som skulle ha förelegat om ett program, liknande PAS, inte hade genomförts. I syfte att införa en säkerhetsmarginal har endast 6,4 kiloton/år beaktats enligt PAS. Vad gäller den ekonomiska tillväxtmarginalen kan högst 60 procent tilldelas under PAS första 3 år och 40 procent under den andra hälften av dess giltighetstid.
- 37 Den hänskjutande domstolen har dessutom förklarat att, i syfte att fastställa hur situationen ser ut med avseende på kvävedepositioner, övervaka deras utveckling och fastställa hur situationen ser ut vad gäller utfärdandet av dessa tillstånd har behöriga myndigheter tagit fram verktyg, däribland programvaran Aerius, som finns tillgänglig på webbplatsen www.aerius.nl.
- 38 Bland de sex programvarumodulerna möjliggör Aerius Calculator en delvis automatiserad beslutsprocess. Programvaran beräknar tillförseln av kvävedepositioner från utsläppskällor som en användare lägger in i eller importerar till systemet och används för att avgöra huruvida ett projekt eller en verksamhet, genom kvävedepositioner, kommer att försämra eller på ett betydande sätt störa en kvävekänslig livsmiljö i ett Natura 2000-område. Vidare registrerar programvaran fortlöpande depositionsutrymmet och den ekonomiska tillväxtmarginal som är tillgänglig för varje område som PAS omfattar.
- 39 Slutligen, för det fall övervakningsprogrammet visar att behov föreligger, kan åtgärder vid källan och återställandeåtgärder ersättas eller läggas till PAS och den ekonomiska tillväxtmarginal som får anslås justeras.

Mål C-294/17

- 40 Den 14 december 2015 utfärdade provinsregeringen i Nordbrabant sex tillstånd för bildande eller utbyggnad av jordbruksverksamheter som genererar kvävedepositioner bland annat i Natura 2000-områdena Groote Peel och Deurnsche Peel & Mariapeel. Nämnda områden har utsetts för högmossor, som är en kvävekänslig typ av livsmiljö. Genom dessa beslut lämnas tillstånd, utom i ett fall, för en ökning, i varierande proportion, av kvävedepositionerna från vart och ett av dessa jordbruk.
- 41 Regeringen i fråga utfärdade tillstånden med tillämpning av bland annat PAS och åtgärder som vidtagits för att, från och med den 1 juli 2015, införliva PAS med såväl 1998 års naturskyddslag som PBK-förordningen.
- 42 Beträffande en av de aktuella anläggningarna utfärdade nämnda provinsregering tillståndet med motiveringen att projektet inte medförde några förhöjda kvävedepositioner i förhållande till de värden som faktiskt hade uppnåtts innan PBK-förordningen antogs. Den fann att de depositioner som orsakats

av befintliga verksamheter var förenliga med PKB-förordningen såsom en del av depositioner i mark. Till stöd för utfärdandet av tillståndet hänvisade den till den lämpliga bedömning som genomförts enligt PKB-förordningen.

- 43 Beträffande övriga anläggningar avser de omtvistade tillstånden verksamheter som medför förhöjda kvävedepositioner i förhållande till de värden som faktiskt uppnåtts eller godkänts innan PKB-förordningen trädde i kraft. I den mån dessa verksamheter genererar kvävedepositioner som överskrider tröskel- eller gränsvärdet på 0,05 mol N/ha/år respektive 1 mol N/ha/år, som är tillämpligt i det berörda Natura 2000-området, tilldelades en ekonomisk tillväxtmarginal för ökningen av kvävedepositionerna. Provinsregeringen i fråga utfärdade tillstånden med stöd av den lämpliga bedömning som genomförts i enlighet med PKB-förordningen.
- 44 Stichting Werkgroep Behoud de Peel överklagade de sex tillstånden eftersom den ansåg att provinsregeringen i Nordbrabant inte kunde utfärda dem med tillämpning av den nationella lagstiftningen, då denna inte utgjorde ett korrekt införlivande av artikel 6 i livsmiljödirektivet.
- 45 Miljöskyddsföreningen i fråga anser i det avseendet först och främst att ett program inte kan ersätta en sådan individuell bedömning som krävs enligt artikel 6.3 i detta direktiv för projekt som kan påverka Natura 2000-områden på ett betydande sätt. Vidare har den gjort gällande att depositioner som underskrider det tröskel- eller gränsvärde som fastställts i en nationell förordning kan ha en betydande inverkan. Föreningen har tillagt att den lämpliga bedömning, som PKB-förordningen grundar sig på, inte är förenlig med nämnda direktiv, som, enligt dess artikel 6.1 och 6.2, kräver att lämpliga bevarandeåtgärder vidtas. Dessutom anser föreningen att denna bedömning omfattar åtgärder vid källan och återställandeåtgärder som är kompensatoriska till sin karaktär, och slutligen att möjligheten att tilldela den ekonomiska tillväxtmarginalen innan sådana åtgärder har visat positiva resultat strider mot artikel 6 i livsmiljödirektivet.
- 46 Provinsregeringen i Nordbrabant anser att PKB-förordningen och därmed hänförlig lagstiftning säkerställer ett korrekt införlivande av artikel 6 i livsmiljödirektivet. I överensstämmelse med denna artikel innefattar PKB-förordningen en utvärdering av eventuella kväveföroreningar med beaktande av bevarandemålen för samtliga Natura 2000-områden med kvävekänsliga naturvärden.
- 47 För samtliga dessa områden har de som är ansvariga för bedömningen sökt ta reda på om det finns vetenskapliga belägg för att det, trots tilldelningen av en ekonomisk tillväxtmarginal för projekt och verksamheter och med beaktande av de åtgärder vid källan och återställandeåtgärder som PKB-förordningen innehåller, inte föreligger några rimliga tvivel om att bevarandemålen för det kvävekänsliga naturarvet uppnås och att dess bevarande säkerställs. Depositionsutrymmet och den ekonomiska tillväxtmarginalen för samtliga projekt och verksamheter som gjorts möjliga genom PKB-förordningen har bedömts på ett lämpligt sätt. Denna bedömning har visat att kvaliteten på livsmiljötyper inte kommer att försämrats och att det som är kännetecknade för naturen i Natura 2000-områdena inte kommer att påverkas negativt.
- 48 I vilket fall som helst finns det enligt provinsregeringen i Nordbrabant ingenting som gör det möjligt att utifrån domstolen praxis sluta sig till att livsmiljödirektivet inte medger en programinriktad metod.
- 49 Mot denna bakgrund beslutade Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Nederländerna) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:
- ”1) Utgör artikel 6.2 och 6.3 i [livsmiljödirektivet] hinder för nationell lagstiftning enligt vilken projekt och andra verksamheter som orsakar kvävedeposition som inte överskrider ett visst tröskel- eller gränsvärde ska undantas från tillståndsplikt och därför tillåtas utan individuellt godkännande, om de sammantagna konsekvenserna av alla projekt och andra verksamheter som kan utnyttja denna lagstiftning antas ha bedömts på lämpligt sätt innan lagstiftningen antogs?

- 2) Utgör artikel 6.2 och 6.3 i [livsmiljödirektivet] hinder för att en lämplig bedömning inom ramen för ett program, i vilket en viss total mängd kvävedeposition bedöms, läggs till grund för utfärdandet av ett tillstånd (individuellt godkännande) för ett projekt eller annan verksamhet som orsakar kvävedeposition som ryms inom det inom ramen för det programmet fastställda depositionsutrymmet?
- 3) Får den lämpliga bedömning som avses i artikel 6.3 i [livsmiljödirektivet] som görs inom ramen för ett program som [PAS], även beakta de positiva effekter som de bevarandeåtgärder och lämpliga åtgärder som vidtas i samband med de skyldigheter som följer av artikel 6.1 och 6.2 i detta direktiv har för befintliga ytor av livsmiljötyper och habitat?
- 3a) För det fall fråga 3 ska besvaras jakande, kan de positiva effekterna av bevarandeåtgärder och lämpliga åtgärder beaktas vid en lämplig bedömning för ett program om åtgärderna vid tidpunkten för den lämpliga bedömningen ännu inte har genomförts och deras positiva effekter ännu inte har börjat synas?

Om den lämpliga bedömningen antas innehålla definitiva slutsatser om konsekvenserna av dessa åtgärder, som grundas på den bästa vetenskapliga informationen på området, har det därvidlag betydelse att genomförandet och resultatet av dessa åtgärder övervakas och åtgärderna vid behov justeras om det av övervakningen framgår att konsekvenserna är mindre gynnsamma än vad som antogs vara fallet vid den lämpliga bedömningen?

- 4) Får de positiva effekter av den autonoma minskningen av kvävedepositionen som kommer att börja synas under programperioden för [PAS] beaktas vid den lämpliga bedömning som avses i artikel 6.3 i [livsmiljödirektivet]?

Om den lämpliga bedömningen antas innehålla definitiva slutsatser om konsekvenserna av dessa åtgärder, som grundas på den bästa vetenskapliga informationen på området, har det därvidlag betydelse att genomförandet och resultatet av dessa åtgärder övervakas och åtgärderna vid behov justeras om det av övervakningen framgår att konsekvenserna är mindre gynnsamma än vad som antogs vara fallet vid den lämpliga bedömningen?

- 5) Får återställandeåtgärder som vidtas inom ramen för [PAS] för att förhindra att en viss miljöbelastande faktor, såsom kvävedeposition, får skadliga konsekvenser för befintliga ytor av vissa typer av livsmiljöer eller habitat tolkas som en skyddsåtgärd i den mening som avses i punkt 28 i dom av den 15 maj 2014, Briers m.fl. (C-521/12, EU:C:2014:330), vilken på lämpligt sätt får bedömas i den mening som avses i artikel 6.3 i [livsmiljödirektivet]?
- 5a) För det fall fråga 5 ska besvaras jakande, kan de positiva effekterna av sådana skyddsåtgärder som får beaktas vid den lämpliga bedömningen beaktas om åtgärderna vid tidpunkten för den lämpliga bedömningen ännu inte har genomförts och deras positiva effekter ännu inte har börjat synas?

Om den lämpliga bedömningen antas innehålla definitiva slutsatser om konsekvenserna av dessa åtgärder, som grundas på den bästa vetenskapliga informationen på området, har det därvidlag betydelse att genomförandet och resultatet av dessa åtgärder övervakas och åtgärderna vid behov justeras om det av övervakningen framgår att konsekvenserna är mindre gynnsamma än vad som antogs vara fallet vid den lämpliga bedömningen?"

Mål C-293/17

- 50 Provinsregeringen i Gelderland ogillade, genom beslut av den 23 juni 2015, de klagomål som miljöorganisationer, nämligen Coöperatie Mobilisation for the Environment UA och Vereniging Leefmilieu, anförde mot nämnda regerings beslut att inte beivra de verksamheter som

djuruppfödningföretag bedrev och som genererade kvävedepositioner i Natura 2000-områden. Provinsregeringen i Limburg ogillade, i tre beslut av den 14 juli 2015, motsvarade klagomål som anförts mot samma typ av verksamheter. Målen vid den hänskjutande domstolen avser dessa fyra beslut.

- 51 Eftersom de undantag från tillståndskrav som gäller för betesgång och spridning av gödsel på och i mark inte trädde i kraft förrän efter det att dessa beslut hade antagits, det vill säga till en början med tillämpning av 1998 års naturskyddslag och, efter den 1 januari 2017, med tillämpning av 2016 års naturskyddslag, hemställer provinsregeringarna om att domstolen ska beakta denna lagstiftning när den prövar målen. Enligt den hänskjutande domstolen ska dessa mål nämligen prövas utifrån de miljöförordningar som provinsregeringen i Gelderland respektive provinsregeringen i Limburg har utfärdat. Nämda domstol har även uppgett att den lämpliga bedömning på vilken undantaget i dessa förordningar grundar sig är den som genomförts i enlighet med PAS som helhet.
- 52 Coöperatie Mobilisation for the Environment UA och Vereniging Leefmilieu har vid den hänskjutande domstolen gjort gällande att jordbruksföretagens verksamheter kan försämra kvaliteten på livsmiljön och att de därför är underkastade tillståndskravet i artikel 19d.1 i 1998 års naturskyddslag.
- 53 Provinsregeringarna i Limburg och Gelderland har gjort gällande att betesgång och spridning av gödsel visserligen utgör "andra verksamheter" i den mening som avses i artikel 19d.1 i 1998 års naturskyddslag, men att artikeln inte föreskriver någon skyldighet att erhålla tillstånd för att utöva dessa andra verksamheter eftersom det inte finns någonting som tyder på att de skulle ha några konsekvenser för Natura 2000-områden.
- 54 Regeringarna i fråga har påpekat att, enligt den lämpliga bedömning som genomförts i syfte att anta PAS, är det uteslutet att betesgång och gödselspridning i den omfattning som skedde år 2014 har betydande konsekvenser och att det, i genomsnitt, är uteslutet att dessa verksamheter kommer att leda till en ökad mängd kvävedepositioner efter år 2014.
- 55 Provinsregeringen i Limburg tycks närmare bestämt grunda sig på antagandet att såväl betesgång som gödselspridning utgör "befintlig användning" i den mening som avses i 1998 års naturskyddslag och således var tillåtna innan artikel 6 i livsmiljödirektivet blev tillämplig på de berörda Natura 2000-områdena.
- 56 Den hänskjutande domstolen har påpekat att, förutom de frågor som ställts i mål C-294/17, ställs i beslutet om begäran om förhandsavgörande i mål C-293/17 dels frågan huruvida verksamheter i form av betesgång och gödselspridning ska kvalificeras som projekt i den mening som avses i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, och om det är förenligt med artikel 6.2 och 6.3 i detta direktiv att bevilja ett undantag som innebär att ett företag får utöva en sådan verksamhet utan ett individuellt tillstånd. Den hänskjutande domstolen undrar även, eftersom det är den enda lämpliga åtgärden för att ingripa mot befintlig eller framtida användning som på ett betydande sätt kan försämra eller skada ett naturområde, om möjligheten att förordna om den skyldighet som avses i artikel 2.4 i 2016 års naturskyddslag räcker för att säkerställa ett iakttagande av artikel 6.2 i livsmiljödirektivet.
- 57 Mot denna bakgrund beslutade Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:
- "1) Kan en verksamhet som inte omfattas av begreppet projekt i den mening som avses i 1.2 a i [MKB-direktivet] eftersom den inte utgör ett fysiskt ingrepp i den naturliga omgivningen, utgöra ett projekt i den mening som avses i artikel 6.3 i [livsmiljödirektivet], på grund av att verksamheten på ett betydande sätt kan påverka ett Natura 2000-område?

- 2) Om det antas att spridning av gödsel i eller på marken utgör ett projekt, ska det då, för det fall denna verksamhet lagenligt bedrevs innan artikel 6.3 i [livsmiljödirektivet] blev tillämplig på ett Natura 2000-område och fortsätter att bedrivas, anses utgöra ett och samma projekt, även om gödselspridningen inte alltid har bedrivits på samma bit mark, i samma mängder eller med samma metoder?

Är det för bedömningen av huruvida det rör sig om ett och samma projekt relevant att kvävedepositionen från spridningen av gödsel i eller på marken inte har ökat efter det att artikel 6.3 i [livsmiljödirektivet] blev tillämplig på Natura 2000-området?

- 3) Utgör artikel 6.3 i [livsmiljödirektivet] hinder för lagstiftning som syftar till att från tillståndsplikt undanta en verksamhet som är oupplösligt förbunden med ett projekt och därför också måste anses utgöra ett projekt, såsom att en mjölkgård släpper sina kor på bete, och som innebär att det för denna verksamhet inte krävs något individuellt godkännande, om det antas att det innan antagandet av lagstiftningen gjordes en lämplig bedömning av konsekvenserna av den verksamhet som tillåtits utan att något tillstånd utfärdats?
- 3a) Utgör artikel 6.3 i [livsmiljödirektivet] hinder för lagstiftning som syftar till att en viss kategori projekt, såsom spridning av gödsel i eller på marken, ska undantas från tillståndsplikt och därmed tillåtas utan att något individuellt godkännande krävs, om det antas att det före antagandet av lagstiftningen gjordes en lämplig bedömning av konsekvenserna av den verksamhet som tillåtits utan att något tillstånd utfärdats?
- 4) Uppfyller den lämpliga bedömning som ligger till grund för undantaget från tillståndsplikt för betesgång och spridning av gödsel i eller på marken – i vilken hänsyn tagits till den faktiska och förväntade omfattningen och intensiteten av dessa verksamheter och enligt vilken en ökning av kvävedepositionen till följd av dessa verksamheter på det hela taget kan uteslutas – villkoren i artikel 6.3 i [livsmiljödirektivet]?
- 4a) Har det därvid betydelse att undantaget från tillståndsplikten hänger samman med [PAS], enligt vilket den totala kvävedepositionen i kvävekänsliga Natura 2000-områden förväntas minska och det inom ramen för detta program ska göras en årlig utvärdering av depositionsutvecklingen i Natura 2000-områdena, och att det om det av utvärderingen framgår att minskningen är mindre än vad som förväntades i den lämpliga bedömning som ligger till grund för programmet vid behov sker en justering?
- 5) Får den lämpliga bedömning som avses i artikel 6.3 i [livsmiljödirektivet] som görs inom ramen för [PAS], även beakta de positiva effekter som de bevarandeåtgärder och lämpliga åtgärder som vidtas i samband med de skyldigheter som följer av artikel 6.1 och 6.2 i detta direktiv har för befintliga ytor av livsmiljötyper och habitat?
- 5a) För det fall fråga 5 ska besvaras jakande, kan de positiva effekterna av bevarandeåtgärder och lämpliga åtgärder beaktas vid en lämplig bedömning för ett program om åtgärderna vid tidpunkten för den lämpliga bedömningen ännu inte har genomförts och deras positiva effekter ännu inte har börjat synas?

Om den lämpliga bedömningen antas innehålla definitiva slutsatser om konsekvenserna av dessa åtgärder, som grundas på den bästa vetenskapliga informationen på området, har det därvidlag betydelse att genomförandet och resultatet av dessa åtgärder övervakas och åtgärderna vid behov justeras om det av övervakningen framgår att konsekvenserna är mindre gynnsamma än vad som antogs vara fallet vid den lämpliga bedömningen?

- 6) Får de positiva effekter av den autonoma minskning av kvävedepositionen som kommer att börja synas under programperioden för [PAS] beaktas vid den lämpliga bedömning som avses i artikel 6.3 i [livsmiljödirektivet]?

Om den lämpliga bedömningen antas innehålla definitiva slutsatser om konsekvenserna av dessa åtgärder, som grundas på den bästa vetenskapliga informationen på området, har det därvidlag betydelse att genomförandet och resultatet av dessa åtgärder övervakas och åtgärderna vid behov justeras om det av övervakningen framgår att konsekvenserna är mindre gynnsamma än vad som antogs vara fallet vid den lämpliga bedömningen?

- 7) Får återställandeåtgärder som vidtas inom ramen för [PAS] för att förhindra att en viss miljöbelastande faktor, såsom kvävedeposition, får skadliga konsekvenser för befintliga ytor av vissa typer av livsmiljöer eller habitat tolkas som en skyddsåtgärd i den mening som avses i punkt 28 i dom av den 15 maj 2014, Briels m.fl. (C-521/12, ECLI:EU:C:2014:330), vilken på lämpligt sätt får bedömas i den mening som avses i artikel 6.3 i [livsmiljödirektivet]?

- 7a) För det fall fråga 7 ska besvaras jakande, kan de positiva effekterna av sådana skyddsåtgärder som får beaktas vid den lämpliga bedömningen beaktas om åtgärderna vid tidpunkten för den lämpliga bedömningen ännu inte har genomförts och deras positiva effekter ännu inte har börjat synas?

Om den lämpliga bedömningen antas innehålla definitiva slutsatser om konsekvenserna av dessa åtgärder, som grundas på den bästa vetenskapliga informationen på området, har det därvidlag betydelse att genomförandet och resultatet av dessa åtgärder övervakas och åtgärderna vid behov justeras om det av övervakningen framgår att konsekvenserna är mindre gynnsamma än vad som antogs vara fallet vid den lämpliga bedömningen?

- 8) Är den befogenhet att ålägga verksamhetsutövare skyldigheter som avses i artikel 2.4 [i 2016 års naturskyddslag], som det behöriga organet ska utnyttja om detta på grund av bevarandemålen är nödvändigt för ett Natura 2000-område, ett tillräckligt kraftfullt förebyggande instrument för att kunna tillämpa artikel 6.2 i [livsmiljödirektivet]?"

- 58 Domstolens ordförande har genom beslut av den 19 juni 2017 dels förenat målen C-293/17 och C-294/17 vad gäller det skriftliga och muntliga förfarandet, dels bifallit den hänskjutande domstolens begäran om att målen ska handläggas med förtur.

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan i mål C-293/17

- 59 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan i mål C-293/17 för att få klarhet i huruvida artikel 6.3 i livsmiljödirektivet ska tolkas så, att verksamheter i form av betesgång och spridning av gödsel på eller i mark i närheten av Natura 2000-områden kan kvalificeras som "projekt" i den mening som avses i denna bestämmelse, för att de på ett betydande sätt kan påverka dessa områden, även om dessa verksamheter, i den mån de inte utgör fysiska ingrepp i den naturliga omgivningen, inte utgör "projekt" i den mening som avses i artikel 1.2 a i MKB-direktivet.
- 60 Domstolen påpekar för det första att även om livsmiljödirektivet inte innehåller någon definition av begreppet "projekt" framgår det av domstolens praxis att begreppet "projekt", i den mening som avses i artikel 1.2 a i MKB-direktivet har betydelse för tolkningen av begreppet i den mening det används i livsmiljödirektivet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 januari 2010, Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10, punkt 38 och där angiven rättspraxis).

- 61 I förevarande fall undrar den hänskjutande domstolen om verksamheter i form av betesgång och spridning av gödsel på och i mark ska inbegripas i begreppet "projekt" i den mening som avses i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, med beaktande av att domstolen har preciserat, i punkt 24 i dom av den 17 mars 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest m.fl. (C-275/09, EU:C:2011:154), att förnyandet av ett befintligt tillstånd inte kan klassificeras som "projekt" i den mening som avses i artikel 1.2 a i MKB-direktivet när det inte förekommer några arbeten eller ingrepp som förändrar de fysiska förhållandena på platsen.
- 62 Det ska i det avseendet påpekas att, genom att uppställa villkoret angående förekomsten av arbeten eller ingrepp som förändrar de fysiska förhållandena på platsen, klargjorde domstolen i denna dom definitionen av begreppet "projekt" i den mening som avses i artikel 1.2 i direktiv 85/337 och i synnerhet kravet däri på att det ska ha skett ett "ingrepp i den naturliga omgivningen".
- 63 Det ska dock konstateras att kraven avseende "arbeten" samt förekomsten av "ingrepp som förändrar de fysiska förhållandena" eller "ingrepp i den naturliga omgivningen" inte uppställs i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, i vilken det uppställs krav på en lämplig bedömning bland annat när ett projekt kan påverka ett område på ett "betydande sätt".
- 64 I artikel 1.2 a i MKB-direktivet definieras sålunda begreppet "projekt", i den mening som avses däri, genom att till begreppet knyta villkor som inte specificerats i motsvarande bestämmelse i livsmiljödirektivet.
- 65 I linje härmed framgår det av domstolens praxis att, i den mån definitionen av begreppet "projekt" i direktiv 85/337 är mer restriktiv än den som framgår av livsmiljödirektivet, gäller att om en verksamhet omfattas av direktiv 85/337, omfattas den definitivt av livsmiljödirektivet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 september 2004, Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, punkterna 26 och 27).
- 66 Härav följer att, om en verksamhet anses vara ett "projekt" enligt MKB-direktivet, ska det även anses vara ett "projekt" enligt livsmiljödirektivet. Enbart det faktum att en verksamhet inte kan kvalificeras som "projekt" enligt MKB-direktivet räcker dock inte i sig för att dra slutsatsen att den inte skulle kunna omfattas av begreppet "projekt" i den mening som avses i livsmiljödirektivet.
- 67 För det andra och i syfte att avgöra huruvida verksamheter i form av betesgång och spridning av gödsel på eller i mark kan kvalificeras som "projekt" i den mening som avses i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, ska det undersökas huruvida sådana verksamheter kan påverka ett skyddat område på ett betydande sätt.
- 68 Enligt tionde skälet i livsmiljödirektivet måste nämligen en lämplig bedömning göras av alla planer eller projekt som på ett betydande sätt kan påverka målsättningen vad gäller bevarandet av ett område som har utsetts eller som kommer att utses i framtiden. Detta skäl kommer till uttryck i artikel 6.3 i direktivet, där det bland annat anges att en plan eller ett projekt som kan påverka det berörda området på ett betydande sätt inte får godkännas utan en föregående bedömning av projektets konsekvenser för området (dom av den 12 april 2018, People Over Wind och Sweetman, C-323/17, EU:C:2018:244, punkt 28 och där angiven rättspraxis).
- 69 I förevarande fall framgår det av den hänskjutande domstolens konstateranden, enligt beskrivningen ovan i punkt 27, att ett stort antal Natura 2000-områden i Nederländerna har problem med alltför höga kvävedepositioner och att den huvudsakliga inhemska källan utgörs av jordbrukssektorn.
- 70 I det sammanhanget, såsom generaladvokaten har anfört i punkterna 117 och 126 i förslaget till avgörande, är det viktigt att kontrollera huruvida sådana verksamheter som spridning av gödsel på och i mark och betesgång är förenliga med bevarandemålen för de skyddade områdena i provinserna Gelderland och Limburg eller om de kan påverka dessa områden på ett betydande sätt.

- 71 Dessutom, såsom generaladvokaten har anfört i punkt 118 i förslaget till avgörande, kan det inte uteslutas att verksamheter såsom betesgång och spridning av gödsel på och i mark, i vilket fall som helst, omfattas av begreppet "projekt" i den mening som avses i artikel 1.2 a i MKB-direktivet.
- 72 Vad gäller spridning av gödsel kan denna verksamhet förändra markens egenskaper genom att tillföra gödning och på så sätt utgöra ett ingrepp som förändrar de fysiska förhållandena på platsen i den mening som avses i artikel 1.2 a i nämnda direktiv och, när det gäller betesgång kan anläggandet av en beteshage förstås som "utförande av byggnads- eller anläggningsarbeten eller andra installationer eller arbeten" i den mening som avses i denna bestämmelse, i synnerhet om ett sådant utförande, under de i det nationella målet aktuella omständigheterna, innebär ofrånkomlig eller planerad utveckling av sådan betesmark, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva.
- 73 Av det anförda följer att den första frågan i mål C-293/17 ska besvaras enligt följande. Artikel 6.3 i livsmiljödirektivet ska tolkas så, att verksamheter i form av betesgång och spridning av gödsel på eller i mark i närheten av Natura 2000-områden kan kvalificeras som "projekt" i den mening som avses i denna bestämmelse, även om dessa verksamheter, i den mån de inte utgör fysiska ingrepp i den naturliga omgivningen, inte ska anses utgöra "projekt" i den mening som avses i artikel 1.2 a i MKB-direktivet.

Den andra frågan i mål C-293/17

- 74 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan i mål C-293/17 för att få klarhet i huruvida artikel 6.3 i livsmiljödirektivet ska tolkas så, att en återkommande verksamhet, såsom spridning av gödsel på eller i mark, som var tillåten enligt nationell rätt innan nämnda direktiv trädde i kraft, kan betraktas som ett och samma projekt i den mening som avses i denna bestämmelse, med följden att verksamheten i fråga inte omfattas av tillämpningsområdet för denna artikel.
- 75 För att kunna besvara den hänskjutande domstolens frågor påpekas att det av artikel 6.3 första meningen i livsmiljödirektivet framgår att inga projekt som kan påverka det berörda området på ett betydande sätt får beviljas tillstånd utan en föregående bedömning av deras konsekvenser för området i fråga.
- 76 I den mån spridning av gödsel på och i mark i närheten av Natura 2000-områden kan kvalificeras som "projekt" i den mening som avses i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, ska det, med avseende på tillämpligheten av denna artikel, undersökas i vilken mån det för denna tillämplighet är av betydelse att denna återkommande verksamhet var tillåten enligt nationell rätt innan detta direktiv trädde i kraft.
- 77 Domstolen har i det avseendet redan slagit fast att en sådan omständighet inte i sig utgör ett hinder för att, vid varje senare ingrepp, betrakta den som ett enskilt projekt i den mening som avses i detta direktiv, för att inte riskera att denna verksamhet för alltid undandras varje föregående bedömning av dess påverkan på det berörda området i den mening som avses i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 januari 2010, Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10, punkterna 41 och 42).
- 78 Samtidigt bör det påpekas att om vissa verksamheter, med hänsyn till att de är återkommande, hur de är utformade eller villkoren för deras genomförande, måste betraktas som enskilda ingrepp, kan de betraktas som ett och samma projekt i den mening som avses i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 januari 2010, Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10, punkt 47).

- 79 I förevarande mål, såsom generaladvokaten har anfört i punkterna 132–134 i förslaget till avgörande, har återkommande gödsling av jordbruksmark i regel en enda allmän målsättning, nämligen odling av grödor på ett jordbruksföretag och kan utgöra ett enskilt ingrepp som, med denna allmänna målsättning, utmärks av att vara återkommande på samma platser och under samma villkor.
- 80 Under dessa förhållanden kan ett sådant enskilt ingrepp, som varit tillåtet och som genomförts regelbundet innan artikel 6.3 i livsmiljödirektivet blev tillämpligt på det berörda området, utgöra ett och samma projekt i den mening som avses i den artikeln, och som därmed är befriat från skyldigheten att genomgå ett nytt tillståndsförfarande.
- 81 Den hänskjutande domstolen är emellertid osäker på om det förhållandet att dels gödslingen ägt rum på andra jordlotter, i olika omfattning och enligt olika metoder, som även de utvecklas efter hand, till följd av ny teknik och nya föreskrifter, dels de kvävedepositioner som gödselspridningen genererat globalt sett inte har ökat sedan artikel 6.3 i livsmiljödirektivet trädde i kraft, påverkar tillämpligheten av denna bestämmelse och därmed kravet på att genomföra en lämplig bedömning i den mening som avses i denna artikel.
- 82 I det avseendet ska det erinras om att försiktighetsprincipen är integrerad i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet vilket möjliggör att planers eller projekts skadliga inverkan på skyddade områden effektivt kan förebyggas (dom av den 17 april 2018, kommissionen/Polen (Forêt de Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 118 och där angiven rättspraxis). Enligt domstolens fasta praxis, som det hänvisas till ovan i punkt 68, består därmed det avgörande kriteriet för bedömningen av huruvida ett nytt projekt ska underkastas en lämplig bedömning av dess påverkan i möjligheten att projektet påverkar ett skyddat område på ett betydande sätt.
- 83 När en verksamhet inte är kontinuerlig och identisk, bland annat vad gäller de platser och de villkor på vilka den bedrivs, kan en verksamhet i form av spridning av gödsel på och i mark inte kvalificeras som ett och samma projekt i den mening som avses i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet. Det kan i förekommande fall röra sig om ett nytt projekt för vilket den krävs en lämplig bedömning i den mening som avses i denna bestämmelse, eftersom beslutet avseende skyldigheten att genomföra en sådan bedömning, i varje enskilt fall, är avhängig av kriteriet avseende risken för en betydande påverkan på ett skyddat område till följd av de förändringar som denna verksamhet orsakar.
- 84 Det förhållandet att kvävedeposition orsakad av gödselspridning på och i mark, globalt sett, inte har ökat sedan artikel 6.3 i livsmiljödirektivet trädde i kraft saknar betydelse för huruvida ett nytt projekt kräver att det görs en lämplig bedömning, i den mån den omständigheten inte utesluter risken för att kvävedepositionerna i de berörda skyddade områdena som helhet har ökat och att de numera har en betydande påverkan på något av dessa områden.
- 85 Det ska även tilläggas att även om ett projekt fick sitt godkännande innan skyddsbestämmelserna i livsmiljödirektivet blev tillämpliga på området i fråga och att ett sådant projekt därför inte omfattades av bestämmelserna om en föregående bedömning i artikel 6.3 i detta direktiv, omfattas trots allt genomförandet av detta projekt av artikel 6.2 i nämnda direktiv. En verksamhet är närmare bestämt förenlig med artikel 6.2 i livsmiljödirektivet i den mån det säkerställs att den inte förorsakar sådana störningar som kan få betydande konsekvenser för målsättningarna med direktivet, i synnerhet direktivets bevarandemål. Enbart den omständigheten att det är sannolikt eller att det finns en risk för att en ekonomisk verksamhet i ett skyddat område kommer att medföra betydande störningar för en art, kan utgöra ett åsidosättande av nämnda bestämmelse (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 januari 2016, Grüne Liga Sachsen m.fl., C-399/14, EU:C:2016:10, punkterna 33, 41 och 42 och där angiven rättspraxis).
- 86 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den andra frågan i mål C-293/17 besvaras enligt följande. Artikel 6.3 i livsmiljödirektivet ska tolkas så, att en återkommande verksamhet, såsom spridning av gödsel på eller i mark, som var tillåten enligt nationell rätt innan nämnda direktiv trädde i kraft, kan

betraktas som ett och samma projekt i den mening som avses i denna bestämmelse, som är undantagen från ett nytt tillståndsförfarande, under förutsättning att den utgör en enskild åtgärd, med ett gemensamt ändamål, att den utförs kontinuerligt och på exakt samma sätt, bland annat vad gäller plats och villkor för genomförandet. Även om ett enskilt projekt har tillåtits innan skyddsreglerna i denna bestämmelse blev tillämpliga på området i fråga, är artikel 6.2 i nämnda direktiv ändå tillämplig på genomförandet av detta projekt.

Den andra frågan i mål C-294/17

- 87 Inledningsvis påpekas att om artikel 6.2 och 6.3 i livsmiljödirektivet avser att säkerställa en och samma skyddsnivå (dom av den 12 april 2018, *People Over Wind och Sweetman*, C-323/17, EU:C:2018:244, punkt 24 och där angiven rättspraxis), har bestämmelserna olika syften. Den första syftar nämligen till att genomföra förebyggande åtgärder medan den andra syftar till att med hjälp av en förhandskontroll säkerställa att planer och projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln eller förvaltningen av ett område, men som kan påverka området på ett betydande sätt, endast godkänns under förutsättning att de inte skadar området (dom av den 17 april 2018, kommissionen/Polen (*Forêt de Białowieża*), C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 108 och där angiven rättspraxis).
- 88 Den hänskjutande domstolens frågor, i förevarande fall, rör tillstånd utfärdade till jordbruksföretag vars kvävedepositioner i skyddade områden har varit föremål för en lämplig bedömning av deras påverkan enligt ett program, såsom PAS, som på förhand genomförts i samband med antagandet av detta program.
- 89 Den hänskjutande domstolens frågor rör således artikel 6.3 i livsmiljödirektivet.
- 90 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan i mål C-294/17 för att få klarhet i huruvida artikel 6.3 i livsmiljödirektivet ska tolkas så, att den utgör hinder för en programinriktad nationell lagstiftning enligt vilken berörda myndigheter kan bevilja tillstånd för projekt på grundval av en ”lämplig bedömning” i den mening som avses i denna bestämmelse, som utförts på förhand och enligt vilken en viss total mängd kvävedepositioner har ansetts förenlig med skyddsändamålen med nämnda lagstiftning.
- 91 Såsom påpekats ovan i punkt 87, föreskrivs i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet ett bedömningsförfarande som syftar till att, med hjälp av en förhandskontroll, säkerställa att planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln eller förvaltningen av ett område, men som kan påverka området på ett betydande sätt, endast godkänns under förutsättning att de inte skadar området.
- 92 Den första fasen i bedömningsförfarandet innebär, enligt första meningen i denna bestämmelse, att medlemsstaterna ska göra en lämplig bedömning av en plans eller ett projekts konsekvenser om planen eller projektet kan ha en betydande påverkan på det berörda området (dom av den 21 juli 2016, *Orleans m.fl.*, C-387/15 och C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 44 och där angiven rättspraxis).
- 93 När en plan eller ett projekt som inte direkt hänger samman med eller inte är nödvändigt för skötseln och förvaltningen av ett område riskerar att äventyra bevarandemålen för området ska planen eller projektet, i enlighet med försiktighetsprincipen, anses kunna påverka området på ett betydande sätt. Bedömningen av denna risk ska göras bland annat med hänsyn till särarten av och de miljömässiga förhållandena i det område som berörs av en sådan plan eller ett sådant projekt (dom av den 17 april 2018, kommission/Polen (*Forêt de Białowieża*), C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 112 och där angiven rättspraxis).

- 94 Sålös generaladvokaten har angett i punkt 40 i förslaget till avgörande ska det enligt artikel 6.3 första meningen i livsmiljödirektivet som huvudregel göras en individuell bedömning av planer och projekt.
- 95 Den lämpliga bedömningen av en plans eller ett projekts konsekvenser för det berörda området, förutsätter emellertid att alla aspekter av planen eller projektet som, enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt, kan påverka målsättningen att bevara området, identifieras (dom av den 25 juli 2018, Grace och Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, punkt 40 och där angiven rättspraxis).
- 96 I det avseendet, såsom generaladvokaten har anført i punkterna 42–44 i förslaget till avgörande, möjliggör en sådan föregående helhetsbedömning av påverkan, såsom den som genomfördes i samband med antagandet av PAS, en granskning av eventuella kumulativa effekter av olika kvävedepositioner i de berörda områdena.
- 97 Den omständigheten att en bedömning på en sådan allmän nivå gör det möjligt att bättre bedöma de kumulativa effekterna av olika projekt innebär inte för den skull att en nationell lagstiftning, såsom den som avses i det nationella målet, nödvändigtvis uppfyller samtliga krav som uppställs i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet.
- 98 En bedömning enligt artikel 6.3 första meningen i livsmiljödirektivet får nämligen inte innehålla brister och den ska innehålla fullständiga, exakta och slutliga bedömningar och slutsatser, på grundval av vilka varje rimligt vetenskapligt tvivel kan skingras vad beträffar de planerade arbetenas påverkan på det skyddade området (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 juli 2018, Grace och Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, punkt 39 och där angiven rättspraxis).
- 99 Den andra fasen i bedömningsförfarandet, som följer efter den lämpliga bedömningen, innebär enligt den andra meningen i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, att en plan eller ett projekt endast får godkännas under förutsättning att det berörda området inte kommer att ta skada (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 april 2018, kommissionen/Polen (Forêt de Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 115 och där angiven rättspraxis).
- 100 Försiktighetsprincipen är sålunda integrerad i nämnda bestämmelse, vilket innebär att planers eller projekts skadliga inverkan på skyddade områden effektivt kan förebyggas. Den målsättning att bevara områden som införs i denna bestämmelse skulle inte kunna säkerställas lika effektivt genom ett mindre restriktivt kriterium för godkännande (dom av den 17 april 2018, kommissionen/Polen (Forêt de Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 118 och där angiven rättspraxis).
- 101 För att försäkra sig om att samtliga dessa krav är uppfyllda ankommer det på de nationella domstolarna att företa en djupgående och fullständig prövning av huruvida den ”lämpliga bedömningen”, i den mening som avses i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, har vetenskapligt stöd, tillsammans med den programriktade metod och andra metoder för att genomföra denna, inklusive, bland annat tillämpningen av en programvara, såsom den som avses i det nationella målet, som ska underlätta tillståndsförfarandet. Det är inte förrän den nationella domstolen har försäkrat sig om att denna förhandsbedömning uppfyller nämnda krav, i fråga om varje enskilt projekt, som behöriga myndigheter har grund för att tillåta ett sådant individuellt projekt på grundval av en sådan bedömning.
- 102 Det ska i detta hänseende påpekas att det följer av artikel 1 e i livsmiljödirektivet att en livsmiljös bevarandestatus anses ”gynnsam” när bland annat dess naturliga utbredningsområde och de ytor den täcker inom detta område är stabila eller ökande, och den särskilda struktur och de särskilda funktioner som är nödvändiga för att den ska kunna bibehållas på lång sikt finns, och sannolikt kommer att finnas under överskådlig tid.

- 103 Under de i det nationella målet aktuella förhållandena, när en livsmiljös bevarandestatus är ogynnsam, förefaller möjligheten att tillåta verksamheter som i ett senare skede kan påverka den ekologiska situationen i de berörda områdena med nödvändighet begränsad.
- 104 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den andra frågan i mål C-294/17 besvaras enligt följande. Artikel 6.3 i livsmiljödirektivet ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en programinriktad nationell lagstiftning som innebär att behöriga myndigheter kan bevilja tillstånd för projekt på grundval av en "lämplig bedömning" i den mening som avses i denna bestämmelse, som utförts på förhand och i vilken en viss total mängd kvävedepositioner har ansetts förenlig med skyddsändamålen med nämnda lagstiftning. Detta gäller under förutsättning, vilket det ankommer på den nationella domstolen att kontrollera, att en djupgående och fullständig prövning av huruvida denna bedömning har vetenskapligt stöd visar att det inte föreligger några vetenskapliga rimliga tvivel på att varje plan eller projekt inte kommer att inverka skadligt på området i fråga.

Den första frågan i mål C-294/17

- 105 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan i mål C-294/17 för att få klarhet i huruvida artikel 6.2 och 6.3 i livsmiljödirektivet ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell programinriktad lagstiftning, såsom den som avses i det nationella målet, som befriar vissa projekt som inte överskrider ett visst tröskelvärde eller som inte överskrider ett visst högsta värde vad gäller kvävedepositioner, från skyldigheten att erhålla ett individuellt tillstånd, när de kumulativa konsekvenserna av samtliga planer eller projekt som kan generera sådana depositioner redan har varit föremål för en lämplig bedömning i den mening som avses i artikel 6.3 i detta direktiv.
- 106 Av samma skäl som dem som angetts ovan i punkterna 87–89, kommer nämnda fråga att besvaras endast utifrån artikel 6.3 i livsmiljödirektivet.
- 107 I det nationella målet gäller, för det första, inte tillståndskravet för projekt som genererar kvävedepositioner på mindre än 0,05 mol N/ha/år. För det andra är projekt som genererar kvävedepositioner på mer än 0,05 mol N/ha/år, men mindre än 1 mol N/ha/år också tillåtna utan föregående tillstånd, förutsatt att de anmäls.
- 108 Även om de tilltänkta projekten, i båda dessa fall, är undantagna från tillståndskravet, vilar, i förevarande fall, tillståndsbestämmelserna för dessa på en lämplig bedömning i den mening som avses i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, vilken genomfördes i samband med antagandet av PAS inom ramen för vilket verkningarna av planer och projekt i den storleksordningen undersöktes.
- 109 Domstolen har redan slagit fast att, när en medlemsstat inrättar ett system med anmälningsplikt enligt vilket det inte föreskrivs att det ska göras en riskbedömning, särskilt mot bakgrund av det berörda områdets särart och miljömässiga förhållanden, ankommer det på medlemsstaten att visa att dess bestämmelser gör det möjligt att på grundval av objektiva kriterier utesluta att alla planer och projekt som omfattas av anmälningsplikten, enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt, påverkar ett Natura 2000-område på ett betydande sätt. Det kan nämligen utläsas av artikel 6.3 i livsmiljödirektivet att de behöriga nationella myndigheterna kan avstå från att bedöma konsekvenserna av planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett Natura 2000-område enbart under förutsättning att det på grundval av objektiva kriterier kan uteslutas att planen eller projektet, enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt, påverkar det berörda området på ett betydande sätt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 maj 2011, kommissionen/Belgien, C-538/09, EU:C:2011:349, punkterna 52 och 53 och där angiven rättspraxis).

- 110 Sålösom har angetts ovan i punkt 101 ankommer det på de nationella domstolarna att genomföra en djupgående och fullständig prövning av huruvida det finns vetenskapligt stöd för den lämpliga bedömning som avses i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet och som åtföljer en programinriktad metod, såsom den som avses i det nationella målet, och att den nationella domstolen måste försäkra sig om att den förhandsbedömning som genomförts uppfyller kraven i denna bestämmelse innan de kan bevilja sådan befrielse från tillståndskrav som avses i det nationella målet.
- 111 Det ska i synnerhet kontrolleras att det, även vid ett underskridande av de tröskel- eller gränsvärden som avses i det nationella målet, inte föreligger risk för att verkningar uppstår som kan skada de berörda områdena.
- 112 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den första frågan i mål C-294/17 besvaras enligt följande. Artikel 6.3 i livsmiljödirektivet ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en nationell programinriktad lagstiftning, såsom den som avses i det nationella målet, som befriar vissa projekt som inte överskrider ett visst tröskelvärde eller som inte överskrider ett visst högsta värde vad gäller kvävedepositioner, från skyldigheten att erhålla ett individuellt tillstånd, om den nationella domstolen är säker på att den lämpliga bedömningen enligt denna bestämmelse, som genomförts på förhand, uppfyller kraven på att det inte föreligger några rimliga vetenskapliga tvivel om att dessa planer eller projekt inte kommer att ha några skadliga inverksningar på de berörda områdena.

Den tredje och den fjärde frågan i mål C-293/17

- 113 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje och den fjärde frågan i mål C-293/17 för att få klarhet i huruvida artikel 6.3 i livsmiljödirektivet ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en nationell lagstiftning, såsom den som avses i det nationella målet, enligt vilken en viss kategori projekt, i det här fallet spridning av gödsel på och i mark och betesgång, kan genomföras utan tillståndsplikt och, därmed, utan en individuell lämplig bedömning av deras verkningar på de berörda områdena, eftersom denna lagstiftning grundar sig på en lämplig bedömning i den mening som avses i denna bestämmelse.
- 114 Av domstolens fasta praxis följer att det villkor som uppställs för att det ska föreligga en skyldighet att göra en bedömning av en plans eller ett projekts konsekvenser för ett visst område, vilket innebär att en sådan bedömning ska göras när det är tveksamt om verkningarna därav inte blir betydande, inte gör det möjligt att undanta vissa kategorier av projekt från en sådan bedömning på grundval av kriterier som inte kan säkerställa att dessa projekt inte kommer att påverka de skyddade områdena på ett betydande sätt. Möjligheten att generellt, med stöd av gällande lagstiftning, undanta vissa verksamheter från kravet på en bedömning av konsekvenserna för det berörda området säkerställer nämligen inte att dessa verksamheter inte har någon skadlig inverkan på det skyddade området. Artikel 6.3 i livsmiljödirektivet tillåter således inte en medlemsstat att utfärda nationella regler som generellt befriar vissa typer av planer och projekt från skyldigheten att göra en lämplig bedömning av deras verkningar på det berörda området (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 maj 2011, kommissionen/Belgien, C-538/09, EU:C:2011:349, punkterna 41–43 och där angiven rättspraxis).
- 115 Sålösom generaladvokaten har anför t i punkt 144 i förslaget till avgörande följer härav att, om betesgång eller spridning av gödsel på och i mark utgör verksamheter som ska betraktas som projekt i den mening som avses i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, kan befrielsen från att genomföra en lämplig bedömning av dess verkningar på det berörda området inte vara förenlig med kraven i denna bestämmelse på att det ska vara säkerställt att dessa verksamheter inte leder till störningar som är sådana att de får betydande konsekvenser för målsättningarna med detta direktiv (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 mars 2010, kommissionen/Frankrike, C-241/08, EU:C:2010:114, punkt 32).

- 116 Den hänskjutande domstolen har i förevarande fall anfört att de personer som genomförde den lämpliga bedömning som avses i det nationella målet grundade sig på de aktuella jordbruksverksamheternas omfattning och intensitet och har slutit sig till att det, på den nivå som de bedrevs vid tidpunkten för utvärderingen, var uteslutet att dessa verksamheter hade några betydande verkningar och att det var uteslutet att dessa verksamheter, i genomsnitt, skulle leda till en ökad mängd kvävedepositioner. Den har även understrukit att den befrielse för vissa kategorier som avses i det nationella målet innebär att de berörda verksamheterna kan utövas oberoende av var de utövas och oberoende av vilka kvävedepositioner de genererar.
- 117 Enligt den rättspraxis som det hänvisas till ovan i punkt 98, får bedömningen enligt artikel 6.3 första meningen i livsmiljödirektivet inte innehålla brister och den ska innehålla fullständiga, exakta och slutliga bedömningar och slutsatser, på grundval av vilka varje rimligt vetenskapligt tvivel kan skingras vad gäller de planerade arbetenas inverkan på det berörda skyddade området.
- 118 Såsom generaladvokaten har anfört i punkterna 146, 147 och 150 i förslaget till avgörande förfaller inte varje rimligt vetenskapligt tvivel vara skingrat vad gäller de i det nationella målet aktuella projektens inverkan på det berörda skyddade området, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.
- 119 Ett genomsnittsvärde är, i princip, inte någon garanti för att inget skyddat område kommer att påverkas på ett betydande sätt av gödselspridningen eller betesgången, eftersom en sådan påverkan förefaller kunna bero på, bland annat i vilken utsträckning och den, i förekommande fall, intensiva karaktären på nämnda verksamheter, och hur nära det är mellan platsen där verksamheterna bedrivs och det skyddade området i fråga, och andra särskilda förhållanden, såsom den kumulerade effekten av dessa verksamheter och andra kvävekällor som kan vara utmärkande för området i fråga.
- 120 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den tredje och den fjärde frågan besvaras enligt följande. Artikel 6.3 i livsmiljödirektivet ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell programinriktad lagstiftning, såsom den som avses i det nationella målet, enligt vilken en viss kategori projekt, i det här fallet spridning av gödsel på och i mark och betesgång, kan genomföras utan tillståndsplikt och, därmed, utan en individuell lämplig bedömning av deras verkningar på de berörda områdena, såvida inte objektiva omständigheter gör det möjligt att med säkerhet utesluta alla möjligheter att nämnda projekt, enskilt eller tillsammans med andra projekt, kan påverka dessa områden på ett betydande sätt, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.

Den femte–sjunde frågan i mål C-293/17 samt den tredje–femte frågan i mål C-294/17

- 121 Den hänskjutande domstolen har ställt den femte–sjunde frågan i mål C-293/17 och den tredje–femte frågan i mål C-294/17 för att få klarhet i huruvida och på vilka villkor en lämplig bedömning i den mening som avses i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet kan beakta förekomsten av bevarandeåtgärder i den mening som avses i artikel 6.1 i nämnda direktiv, förebyggande åtgärder i den mening som avses i artikel 6.2 i samma direktiv, särskilda åtgärder som vidtagits inom ramen för ett program, såsom det som avses i det nationella målet, eller så kallade självständiga åtgärder, i den mån dessa åtgärder vidtas utanför nämnda program.
- 122 Den hänskjutande domstolen undrar i synnerhet om den här typen av åtgärder kan beaktas inom ramen för en lämplig bedömning i den mening som avses i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, enbart under förutsättning att de redan har antagits och börjat ge resultat.
- 123 Det ska i det avseendet erinras om att artikel 6.1 och 6.2 i livsmiljödirektivet fräntas all ändamålenlig verkan om verkningarna av nödvändiga åtgärder med stöd av dessa bestämmelser skulle kunna åberopas för att, med stöd av artikel 6.3 i detta direktiv, bevilja tillstånd för en plan eller ett projekt

som kan påverka det berörda området, innan de faktiskt har genomförts (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 april 2018, kommissionen/Polen (Forêt de Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 213).

- 124 De positiva verkningarna av nödvändiga åtgärder enligt artikel 6.1 och 6.2 i livsmiljödirektivet kan inte åberopas i syfte att, med stöd av artikel 6.3 i detta direktiv, bevilja tillstånd för projekt som påverkar skyddade områden negativt.
- 125 Det ska vidare tilläggas att, såsom framgår av domen av den 15 maj 2014, Briels m.fl. (C-521/12, EU:C:2014:330), och domen av den 21 juli 2016, Orleans m.fl. (C-387/15 och C-388/15, EU:C:2016:583), rättspraxis avseende artikel 6 i livsmiljödirektivet innebär att det görs en åtskillnad mellan skyddsåtgärder som ingår i projektet och som syftar till att förhindra eller minska eventuell direkt skadlig påverkan på ett område, vilka omfattas av artikel 6.3, och åtgärder som, i den mening som avses i artikel 6.4, kompenserar för projektets eller verksamhetens skadliga påverkan på ett skyddat område, vilka inte ska beaktas inom ramen för projektets eller verksamhetens konsekvensbedömning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 juli 2018, Grace och Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, punkt 47 och där angiven rättspraxis).
- 126 Dessutom framgår det av domstolens praxis att det inte är förrän det med tillräcklig säkerhet kan konstateras att en åtgärd faktiskt kommer att bidra till att förhindra eventuella skador på området, och således skingra allt rimligt tvivel om att området inte kommer att ta skada av projektet, som en sådan åtgärd kan beaktas vid den lämpliga bedömningen i den mening som avses i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 april 2017, kommissionen/Tyskland, C-142/16, EU:C:2017:301, punkt 38, och dom av den 25 juli 2018, Grace och Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, punkt 51).
- 127 Den hänskjutande domstolen har i förevarande fall framhållit för det första att det tillvägagångssätt som upphovsmännen till LB-programmet valde som lösning på kväveproblematiken syftar till att uppnå en minskning av kvävedepositionerna i Natura 2000-områdena genom åtgärder i redan drabbade områden som kommer att ge effekter på lång sikt, då vissa av dessa åtgärder inte kommer att kunna vidtas förrän i framtiden och att andra regelbundet måste vidtas på nytt.
- 128 Såsom generaladvokaten har anfört i punkt 92 i förslaget till avgörande har, vad gäller vissa av dessa åtgärder, sådana åtgärder ännu inte vidtagits eller har ännu inte gett några resultat, vilket innebär att deras verkningar fortfarande är osäkra.
- 129 För andra har den hänskjutande domstolen uppgett att KB-programmet föreskriver en årlig utvärdering av utvecklingen av kvävedepositionerna, i vilken mån åtgärder vidtagits och resultaten av dessa samt en anpassning av dessa åtgärder vid mindre gynnsamma resultat än den prognos som de ansvariga för den lämpliga bedömningen utgått från.
- 130 Den lämpliga bedömningen av verkningarna av en plan eller ett projekt på de berörda områdena ska inte beakta framtida fördelar med sådana "åtgärder", om dessa fördelar är osäkra, bland annat därför att de sätt på vilket de ska konkretiseras ännu inte har färdigställts eller den vetenskapliga kunskapsnivån inte gör det möjligt att med säkerhet vare sig identifiera eller kvantifiera dem.
- 131 Det ska tilläggas att i en sådan lämplig bedömning, i den mening som avses i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, ska inte bara de positiva effekter som nämnda "åtgärder" förväntas ge utan även de säkra eller potentiella negativa effekter som de kan ha inkluderas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 juli 2018, Grace och Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, punkt 53).
- 132 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den femte–sjunde frågan i mål C-293/17 och tredje–femte frågan i mål C-294/17 besvaras enligt följande. Artikel 6.3 i livsmiljödirektivet ska tolkas på så sätt, att en lämplig bedömning i den mening som avses i denna bestämmelse, inte kan beakta förekomsten av

bevarandeåtgärder i den mening som avses i artikel 6.1 i nämnda direktiv, förebyggande åtgärder i den mening som avses i artikel 6.2 i samma direktiv, särskilda åtgärder som vidtagits inom ramen för ett program, såsom det som avses i det nationella målet, eller så kallade självständiga åtgärder, i den mån dessa åtgärder vidtas utanför nämnda program, om de förväntade fördelarna med dessa åtgärder inte är säkra vid tidpunkten för denna bedömning.

Den åttonde frågan i mål C-293/17

- 133 Den hänskjutande domstolen har ställt den åttonde frågan i mål C-293/17 för att få klarhet i huruvida artikel 6.2 i livsmiljödirektivet ska tolkas så, att de åtgärder som införts i en nationell lagstiftning, såsom den som avses i det nationella målet, som innehåller åtgärder för att utöva tillsyn över och kontrollera jordbruksföretag vars verksamhet genererar kvävedepositioner, samt en möjlighet att vidta sanktionsåtgärder som i värsta fall kan leda till att sådana jordbruksföretag måste lägga ned sin verksamhet, räcker för att denna bestämmelse ska anses ha iakttagits.
- 134 Domstolen har i det avseendet redan slagit fast att en nationell lagstiftning som innehåller en möjlighet för behöriga myndigheter att vidta åtgärder, enbart i efterhand och inte förebyggande, åsidosätter de skyldigheter som följer av artikel 6.2 i livsmiljödirektivet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 december 2007, kommissionen/Irland, C-418/04, EU:C:2007:780, punkterna 207 och 208).
- 135 Den i det nationella målet aktuella lagstiftningen möjliggör för myndigheterna, med beaktande av bevarandemålen, att vidta såväl preventiva som korrigerande åtgärder. Vidare innehåller denna lagstiftning även en möjlighet att vidta tvångsåtgärder, inklusive möjligheten att vidta brådska åtgärder.
- 136 I den mån denna lagstiftning gör det möjligt att förhindra uppkomsten av vissa risker som är förenade med de aktuella verksamheterna, utgör den en lämplig åtgärd i den mening som avses i artikel 6.2 i livsmiljödirektivet.
- 137 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den åttonde frågan i mål C-293/17 besvaras enligt följande. Artikel 6.2 i livsmiljödirektivet ska tolkas så, att de åtgärder som införts i en nationell lagstiftning, såsom den som avses i det nationella målet, som innehåller åtgärder för att utöva tillsyn över och kontrollera jordbruksföretag vars verksamhet genererar kvävedepositioner, samt en möjlighet att vidta sanktionsåtgärder som kan leda till att sådana jordbruksföretag måste lägga ned sin verksamhet, räcker för att denna bestämmelse ska anses ha iakttagits.

Rättegångskostnader

- 138 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

- 1) Artikel 6.3 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, ska tolkas så, att verksamheter i form av betesgång och spridning av gödsel på eller i mark i närheten av Natura 2000-områden kan kvalificeras som "projekt" i den mening som avses i denna bestämmelse, även om dessa verksamheter, i den mån de inte utgör fysiska ingrepp i den naturliga omgivningen, inte ska anses utgöra "projekt" i den

mening som avses i artikel 1.2 a i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.

- 2) Artikel 6.3 i direktiv 92/43 ska tolkas så, att en återkommande verksamhet, såsom spridning av gödsel på eller i mark, som var tillåten enligt nationell rätt innan nämnda direktiv trädde i kraft, kan betraktas som ett och samma projekt i den mening som avses i denna bestämmelse, som är undantagen från ett nytt tillståndsförfarande, under förutsättning att den utgör en enskild åtgärd, med ett gemensamt ändamål, att den utförs kontinuerligt och på exakt samma sätt, bland annat vad gäller plats och villkor för genomförandet. Även om ett enskilt projekt har tillåtits innan skyddsreglerna i denna bestämmelse blev tillämpliga på området i fråga, är artikel 6.2 i nämnda direktiv ändå tillämplig på genomförandet av detta projekt.
- 3) Artikel 6.3 i livsmiljödirektivet ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en programinriktad nationell lagstiftning som innebär att behöriga myndigheter kan bevilja tillstånd för projekt på grundval av en ”lämplig bedömning” i den mening som avses i denna bestämmelse, som utförts på förhand och i vilken en viss total mängd kvävedepositioner har ansetts förenlig med skyddsändamålen med nämnda lagstiftning. Detta gäller under förutsättning, vilket det ankommer på den nationella domstolen att kontrollera, att en djupgående och fullständig prövning av huruvida denna bedömning har vetenskapligt stöd visar att det inte föreligger några vetenskapliga rimliga tvivel på att varje plan eller projekt inte kommer att inverka skadligt på området i fråga.
- 4) Artikel 6.3 i direktiv 92/43 ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en nationell programinriktad lagstiftning, såsom den som avses i det nationella målet, som befriar vissa projekt som inte överskrider ett visst tröskelvärde eller som inte överskrider ett visst högsta värde vad gäller kvävedepositioner, från skyldigheten att erhålla ett individuellt tillstånd, om den nationella domstolen är säker på att den lämpliga bedömningen enligt denna bestämmelse, som genomförts på förhand, uppfyller kraven på att det inte föreligger några rimliga vetenskapliga tvivel om att dessa planer eller projekt inte kommer att ha några skadliga inverkningar på de berörda områdena.
- 5) Artikel 6.3 i direktiv 92/43 ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell programinriktad lagstiftning, såsom den som avses i det nationella målet, enligt vilken en viss kategori projekt, i det här fallet spridning av gödsel på och i mark och betesgång, kan genomföras utan tillståndsplikt och därmed utan en individuell lämplig bedömning av deras verkningar på de berörda områdena, såvida inte de objektiva omständigheterna gör det möjligt att med säkerhet utesluta alla möjligheter att nämnda projekt, enskilt eller tillsammans med andra projekt, kan påverka dessa områden på ett betydande sätt, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.
- 6) Artikel 6.3 i direktiv 92/43 ska tolkas på så sätt, att en lämplig bedömning i den mening som avses i denna bestämmelse, inte kan beakta förekomsten av bevarandeåtgärder i den mening som avses i artikel 6.1 i nämnda direktiv, förebyggande åtgärder i den mening som avses i artikel 6.2 i samma direktiv, särskilda åtgärder som vidtagits inom ramen för ett program, såsom det som avses i det nationella målet, eller så kallade självständiga åtgärder, i den mån dessa åtgärder vidtas utanför nämnda program, om de förväntade fördelarna med dessa åtgärder inte är säkra vid tidpunkten för denna bedömning.
- 7) Artikel 6.2 i direktiv 92/43 ska tolkas så, att de åtgärder som införts i en nationell lagstiftning, såsom den som avses i det nationella målet, som innehåller åtgärder för att utöva tillsyn över och kontrollera jordbruksföretag vars verksamhet genererar

kvävedepositioner samt en möjlighet att vidta sanktionsåtgärder som kan leda till att sådana jordbruksföretag måste lägga ned sin verksamhet, räcker för att denna bestämmelse ska anses ha iakttagits.

Underskrifter