



Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN
JULIANE KOKOTT
vom 25. Juli 2018¹

Verbundene Rechtssachen C-293/17 und C-294/17

**Coöperatie Mobilisation for the Environment UA u. a.
gegen
College van gedeputeerde staten van Limburg u. a.**

(Vorabentscheidungsersuchen des Raad van State [Staatsrat, Niederlande])

„Vorabentscheidungsersuchen – Umwelt – Richtlinie 92/43/EWG – Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen – Besonderes Schutzgebiet – Angemessene Prüfung der Auswirkungen eines Projekts auf ein Gebiet – Begriffe des Projekts und der angemessenen Verträglichkeitsprüfung – Programm zur Beurteilung von Stickstoffablagerungen – Landwirtschaft – Betriebsgenehmigung – Düngung – Weidehaltung – Kumulative Auswirkungen – Irrelevanzschwellen – Schadensminderungsmaßnahmen – Ausgleichsmaßnahmen“

Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung	3
II. Rechtlicher Rahmen	4
A. Unionsrecht	4
1. Habitatrichtlinie	4
2. UVP-Richtlinie	4
B. Niederländisches Recht	5
III. Vorgeschichte und Vorabentscheidungsersuchen	5
A. Zu den niederländischen Maßnahmen zur Reduzierung von Stickstoffablagerungen	5
B. Zur Rechtssache C-293/17	7
C. Zur Rechtssache C-294/17	9

¹ Originalsprache: Deutsch.

D. Verfahren vor dem Gerichtshof	11
IV. Rechtliche Würdigung	11
A. Zu Frage 2 in der Rechtssache C-294/17 – Genehmigung von Projekten nach dem PAS	12
1. Einzelprüfung oder programmatische Globalprüfung?	12
2. Zu den Anforderungen an eine programmatische Globalprüfung zur Koordinierung von Stickstoffablagerungen	13
a) Zu den relevanten Prüfungselementen	14
b) Zur Menge insgesamt zulässiger Stickstoffablagerungen	14
3. Zwischenergebnis	16
B. Zu den Fragen 5 bis 7a in der Rechtssache C-293/17 und 3 bis 5a in der Rechtssache C-294/17 – Berücksichtigung von projektunabhängigen Maßnahmen	16
1. Zu den rechtlichen Grundlagen	17
2. Zu den im Vorabentscheidungsersuchen erwähnten „Maßnahmen an der Quelle“	18
3. Zu den Maßnahmen in den Schutzgebieten	19
4. Zu zukünftigen Entwicklungen	20
5. Zwischenergebnis	21
C. Zu Frage 1 in der Rechtssache C-294/17 – Schwellen- und Grenzwerte für Stickstoffablagerungen	21
D. Zu den Fragen 1 bis 4a und 8 der Rechtssache C-293/17 – Prüfungspflicht für Weidehaltung und der Düngung	23
1. Zur Einstufung als Projekt	23
a) Zum Projektbegriff	24
b) Zur Düngung	24
c) Zur Weidehaltung	25
d) Zwischenergebnis	25
2. Zur Integration in ein Gesamtprojekt	26
a) Zum Konzept des einheitlichen Projekts	26
b) Zu Änderungen der Düngepraxis	27
c) Zwischenergebnis	27
3. Zur Befreiung von der Genehmigungspflicht	28
4. Zur Umsetzung von Art. 6 Abs. 2 der Habitatrichtlinie	29

E. Schlussbetrachtung	30
V. Ergebnis	31

I. Einleitung

1. Die Landwirtschaft ist nicht nur für viele geschützte Lebensraumtypen und Arten eine zwingende Notwendigkeit,² sondern zugleich eine der wichtigsten Ursachen der Beeinträchtigung solcher Schutzgüter. Die beiden vorliegenden Vorabentscheidungsersuchen geben dem Gerichtshof die Gelegenheit, sich am Beispiel von Stickstoffablagerungen in Schutzgebieten der Habitatrichtlinie,³ sogenannten Natura-2000-Gebieten, in den Niederlanden mit dieser Situation auseinanderzusetzen. Dieses Verfahren verspricht, von ähnlicher Bedeutung zu sein wie die bekannte Rechtssache zur Muschelfischerei im Wattenmeer,⁴ die dem Gerichtshof ebenfalls vom niederländischen Raad van State (Staatsrat) vorgelegt wurde.

2. Nach Angaben der Europäischen Umweltagentur waren im Jahr 2010 73 % aller Natura-2000-Gebiete der Union von übermäßigen Stickstoffablagerungen betroffen.⁵ Daher könnten die Ergebnisse des vorliegenden Verfahrens auch für andere Mitgliedstaaten von Bedeutung sein. Darüber hinaus stellt sich die Frage nach der Übertragbarkeit dieser Ergebnisse auf andere schädliche Auswirkungen der Landwirtschaft, etwa aufgrund des Einsatzes von Pestiziden.

3. Konkret geht es darum, dass in den Niederlanden die Stickstoffablagerungen einzelner landwirtschaftlicher Betriebe in bestimmten Schutzgebieten nicht individuell geprüft, sondern in eine programmatische Gesamtplanung eingeordnet werden, die aufgrund einer Prüfung jedes einzelnen Schutzgebiets festlegt, in welchem Umfang Stickstoffablagerungen zulässig sind. Zu klären ist nicht nur, ob eine solche Gesamtplanung zulässig ist, sondern auch, inwieweit es mit dem Gebietsschutz vereinbar ist, Maßnahmen zur Minderung der Stickstoffablagerung aus anderen Quellen, Maßnahmen zur Ertüchtigung der Schutzgebiete sowie zukünftige Entwicklungen zu berücksichtigen. Im Übrigen ist zu untersuchen, wie die Düngung landwirtschaftlicher Flächen und die Weidehaltung in das System der Verträglichkeitsprüfung einzuordnen sind.

4. Ich möchte vorwegnehmen, dass der Ansatz einer programmatischen Gesamtplanung zu begrüßen ist, aber in der praktischen Ausgestaltung noch Verbesserungsbedarf besteht.

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

3 Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. 1992, L 206, S. 7) in der durch die Richtlinie 2013/17/EU des Rates vom 13. Mai 2013 (ABl. 2013, L 158, S. 193) geänderten Fassung.

4 Urteil vom 7. September 2004, Waddenvereniging und Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482).

5 Europäische Umweltagentur, Effects of air pollution on European ecosystems, EEA Technical report No 11/2014, Anhang 4 (S. 38).

II. Rechtlicher Rahmen

A. Unionsrecht

1. Habitatrichtlinie

5. Der Gebietsschutz ist in Art. 6 Abs. 1 bis 4 der Habitatrichtlinie wie folgt geregelt:

„(1) Für die besonderen Schutzgebiete legen die Mitgliedstaaten die nötigen Erhaltungsmaßnahmen fest, die gegebenenfalls geeignete, eigens für die Gebiete aufgestellte oder in andere Entwicklungspläne integrierte Bewirtschaftungspläne und geeignete Maßnahmen rechtlicher, administrativer oder vertraglicher Art umfassen, die den ökologischen Erfordernissen der natürlichen Lebensraumtypen nach Anhang I und der Arten nach Anhang II entsprechen, die in diesen Gebieten vorkommen.

(2) Die Mitgliedstaaten treffen die geeigneten Maßnahmen, um in den besonderen Schutzgebieten die Verschlechterung der natürlichen Lebensräume und der Habitate der Arten sowie Störungen von Arten, für die die Gebiete ausgewiesen worden sind, zu vermeiden, sofern solche Störungen sich im Hinblick auf die Ziele dieser Richtlinie erheblich auswirken könnten.

(3) Pläne oder Projekte, die nicht unmittelbar mit der Verwaltung des Gebietes in Verbindung stehen oder hierfür nicht notwendig sind, die ein solches Gebiet jedoch einzeln oder in Zusammenwirkung mit anderen Plänen und Projekten erheblich beeinträchtigen könnten, erfordern eine Prüfung auf Verträglichkeit mit den für dieses Gebiet festgelegten Erhaltungszielen. Unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Verträglichkeitsprüfung und vorbehaltlich des Abs. 4 stimmen die zuständigen einzelstaatlichen Behörden dem Plan bzw. Projekt nur zu, wenn sie festgestellt haben, dass das Gebiet als solches nicht beeinträchtigt wird, und nachdem sie gegebenenfalls die Öffentlichkeit angehört haben.

(4) Ist trotz negativer Ergebnisse der Verträglichkeitsprüfung aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art ein Plan oder Projekt durchzuführen und ist eine Alternativlösung nicht vorhanden, so ergreift der Mitgliedstaat alle notwendigen Ausgleichsmaßnahmen, um sicherzustellen, dass die globale Kohärenz von Natura 2000 geschützt ist. Der Mitgliedstaat unterrichtet die Kommission über die von ihm ergriffenen Ausgleichsmaßnahmen.

Ist das betreffende Gebiet ein Gebiet, das einen prioritären natürlichen Lebensraumtyp und/oder eine prioritäre Art einschließt, so können nur Erwägungen im Zusammenhang mit der Gesundheit des Menschen und der öffentlichen Sicherheit oder im Zusammenhang mit maßgeblichen günstigen Auswirkungen für die Umwelt oder, nach Stellungnahme der Kommission, andere zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses geltend gemacht werden.“

2. UVP-Richtlinie

6. Außerdem ist auf Art. 1 Abs. 2 Buchst. a der UVP-Richtlinie⁶ hinzuweisen, der als Projekt „die Errichtung von baulichen oder sonstigen Anlagen“ (erster Spiegelstrich) sowie „sonstige Eingriffe in Natur und Landschaft einschließlich derjenigen zum Abbau von Bodenschätzen“ (zweiter Spiegelstrich) definiert.

⁶ Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. 2011, L 26, S. 1).

B. Niederländisches Recht

7. Unter den Bestimmungen des niederländischen Rechts ist Art. 2.4 der Wet natuurbescherming (Naturschutzgesetz, im Folgenden: WnB) hervorzuheben:

„(1) Die gedeputeerde staten legen, wenn dies angesichts der Erhaltungsziele für ein Natura-2000-Gebiet notwendig ist, demjenigen, der in ihrer Provinz eine Handlung vornimmt oder vorzunehmen beabsichtigt, die Verpflichtung auf,

- a. Informationen über die Handlung zu übermitteln;
- b. die erforderlichen Präventions- oder Sanierungsmaßnahmen zu treffen;
- c. die Handlung gemäß den dazu erteilten Vorschriften auszuführen, oder
- d. die Handlung nicht auszuführen oder einzustellen.

(2) Falls die unverzügliche Durchführung eines Beschlusses im Sinne von Abs. 1 im Interesse des Schutzes eines Natura-2000-Gebiets erforderlich ist, können die gedeputeerde staten den Beschluss durch mündliche Mitteilung demjenigen bekannt geben, der die Handlung ausführt oder dies beabsichtigt. Die gedeputeerde staten fertigen den Beschluss so bald wie möglich schriftlich aus und senden oder übergeben ihn an den Betroffenen.

(3)

(4) Es ist verboten, einer Verpflichtung im Sinne des ersten oder dritten Absatzes zuwiderzuhandeln.“

III. Vorgeschichte und Vorabentscheidungsersuchen

8. In 118 der 162 niederländischen Natura-2000-Gebieten liegen übermäßige Stickstoffablagerungen in stickstoffsensiblen Lebensraumtypen und Lebensräumen der geschützten Arten vor. Wichtigste Quelle dieses Stickstoffs ist die Landwirtschaft.

9. Die vorliegenden Vorabentscheidungsersuchen betreffen zwei unterschiedliche Problemkomplexe im Zusammenhang mit den niederländischen Maßnahmen zur Begrenzung von Stickstoffablagerungen in solchen Gebieten. Es geht einerseits darum, ob die Düngung und die Weidehaltung durch bestehende landwirtschaftliche Betriebe eingeschränkt werden müssen,⁷ andererseits darum, ob neue Betriebe genehmigt werden dürfen.⁸

A. Zu den niederländischen Maßnahmen zur Reduzierung von Stickstoffablagerungen

10. Die übermäßige Belastung von Schutzgebieten durch Stickstoff beeinträchtigt insbesondere Lebensraumtypen, deren Vegetation auf Stickstoffmangel spezialisiert ist. Der Schutz dieser Naturwerte ist daher eine besondere Herausforderung und zugleich geeignet, wirtschaftliche Entwicklungen zu behindern, die Stickstoffablagerungen verursachen.

11. Daher haben die Niederlande sich bei der Stickstoffbekämpfung für einen programmatischen Ansatz entschieden, das Programma Aanpak Stikstof 2015-2021 (programmatischer Ansatz zur Stickstoffbekämpfung 2015-2021, im Folgenden: PAS).

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

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

12. Der PAS verfolgt zwei Ziele: Einerseits sollen die in den PAS aufgenommenen Natura-2000-Gebiete erhalten und saniert werden, um auf nationaler Ebene einen günstigen Erhaltungszustand zu erreichen, und andererseits sollen wirtschaftliche Entwicklungen ermöglicht werden, die Stickstoffablagerungen auf diesen Gebieten verursachen.

13. Um die Stickstoffablagerungen stetig zu verringern, sind in den PAS zusätzliche an der Quelle ansetzende Maßnahmen aufgenommen worden. Dies sind im Allgemeinen Maßnahmen, die Emissionen aus Stickstoffquellen mindern sollen. Es handelt sich um Maßnahmen, um Emissionen aus Ställen zu reduzieren, Maßnahmen für emissionsarme Düngung, Futtermaßnahmen und Managementmaßnahmen. Eine Berechnung der Auswirkungen dieser Maßnahmen hat ergeben, dass die Ammoniakemissionen⁹ infolge des PAS – verglichen mit einem Szenario, in dem der PAS nicht durchgeführt würde – bis zum Jahr 2020 um rund 13,4 kt/Jahr zurückgehen werden. Davon werden allerdings nur 6,4 kt/Jahr im PAS berücksichtigt, um eine Sicherheitsmarge zu haben.¹⁰

14. Neben diesen an der Quelle ansetzenden Maßnahmen sieht der PAS gebietsspezifische Sanierungsmaßnahmen vor. Die Sanierungsmaßnahmen bezwecken eine Stärkung der stickstoffsensiblen Lebensräume. Es geht um hydrologische Maßnahmen und zusätzliche Vegetationsmaßnahmen ergänzend zur normalen Verwaltung der Natura-2000-Gebiete.

15. Und schließlich regelt der PAS, wie viel Stickstoff während eines Zeitraums von sechs Jahren abgelagert werden darf. Dies ist der sogenannte Ablagerungsspielraum, der für jedes einzelne Natura-2000-Gebiet festgelegt wurde. Der berechnete Rückgang der Stickstoffablagerungen wird dabei teilweise zur Erweiterung des Ablagerungsspielraums eingesetzt.

16. Zum PAS gehört ein System der Überwachung und Anpassung. Durch die Überwachung soll ein Ausblick auf die Entwicklung der Stickstoffablagerungen, den verfügbaren und verbrauchten Ablagerungsspielraum, den Fortschritt bei der Umsetzung des PAS sowie die Entwicklung stickstoffsensibler Lebensräume ermöglicht werden. Auf dieser Grundlage können die zuständigen Stellen an der Quelle ansetzende und/oder Sanierungsmaßnahmen im PAS ändern, ersetzen oder hinzufügen, oder den Ablagerungsspielraum für ein Gebiet verringern.

17. Ein wichtiges Ziel des PAS ist, die behördliche Zustimmung zu stickstoffverursachenden Tätigkeiten zu vereinfachen. Seit Inkrafttreten des Programms kann bei der Erteilung von Zustimmungen für Tätigkeiten, die Stickstoffablagerungen verursachen, auf den PAS und die dazugehörigen Rechtsvorschriften zurückgegriffen werden. Sie stellen einen Prüfungsrahmen für stickstoffverursachende Tätigkeiten (Projekte und andere Handlungen) bereit. Dieser Prüfungsrahmen beinhaltet:

- a) Projekte und andere Handlungen, die Stickstoffablagerungen verursachen, die einen Schwellenwert von 0,05 mol¹¹ N/ha/Jahr nicht überschreiten, sind ohne vorherige Zustimmung zulässig;
- b) Projekte und andere Handlungen, die Stickstoffablagerungen verursachen, die einen Grenzwert von 0,05 bis 1 mol N/ha/Jahr nicht überschreiten, sind ohne vorherige Zustimmung zulässig; in bestimmten Fällen gibt es jedoch eine Meldepflicht;
- c) Projekte und andere Handlungen, die Stickstoffablagerungen über dem Grenzwert verursachen, sind genehmigungspflichtig. Die Genehmigung kann unter Bezugnahme auf die Verträglichkeitsprüfung des PAS erteilt werden, wenn diese Projekte und Handlungen nicht zu einem Anstieg der Stickstoffablagerungen führen. Nehmen die Stickstoffablagerungen zu, kann die

⁹ Ammoniak ist eine chemische Verbindung von Stickstoff und Wasserstoff mit der Summenformel NH₃. Es entsteht u. a. bei der Zersetzung von abgestorbenen Pflanzen und tierischen Exkrementen (<https://de.wikipedia.org/wiki/Ammoniak>, besucht am 6. Februar 2018).

¹⁰ Punkt 6.2 des Vorabentscheidungsersuchens in der Rechtssache C-294/14.

¹¹ Nach Angaben der niederländischen Regierung entspricht ein mol Stickstoff 14 g; 0,05 mol entsprechen daher 0,7 g.

Genehmigung unter Bezugnahme auf den PAS erteilt werden, wenn für die Zunahme der Stickstoffablagerungen Ablagerungsspielraum zugeteilt wird. Davon dürfen im ersten Zeitraum des PAS (drei Jahre) höchstens 60 % zugeteilt werden. Maßgeblich ist der Vergleich zu den Ablagerungen, für die zuvor eine Genehmigung erteilt worden ist, und zum Status quo im Zeitraum 2012-2014.

B. Zur Rechtssache C-293/17

18. Die vier vom Vorabentscheidungsersuchen in der Rechtssache C-293/17, Coöperatie Mobilisation for the Environment und Vereniging Leefmilieu, betroffenen landwirtschaftlichen Betriebe verfügen über Genehmigungen aus den Jahren 1989 bis 2015, in der pro Stall die Größe des Viehbestands und die Viehart sowie der Stalltyp mit dem dazugehörigen Emissionsfaktor angegeben sind. Aus den erteilten Genehmigungen geht hervor, dass bei allen Betrieben ausschließlich die Auswirkungen der Stallemissionen auf stickstoffsensible Naturwerte in Natura-2000-Gebieten geprüft worden sind.

19. Hingegen nehmen Regelungen der Provinzen Gelderland und Limburg die Weidehaltung von Vieh und das Düngen von der Verpflichtung aus, eine Genehmigung einzuholen.

20. Das Vorabentscheidungsersuchen beruht darauf, dass sich Umweltverbände gegen diese Ausnahme von der Genehmigungspflicht wenden. Sie beantragten erfolglos, Durchsetzungsmaßnahmen gegen die Weidehaltung von Vieh und das Düngen landwirtschaftlicher Flächen durch vier bestehende Viehzuchtbetriebe in der Nähe von Natura-2000-Gebieten in den Provinzen Gelderland und Limburg zu ergreifen. Die Widersprüche der Umweltverbände gegen die Ablehnung dieser Anträge haben die Provinzialverwaltungen von Gelderland und Limburg zurückgewiesen. Nunmehr haben die Verbände gegen diese Bescheide Klage erhoben.

21. Der Staatsrat richtet daher in der Rechtssache C-293/17, Coöperatie Mobilisation for the Environment und Vereniging Leefmilieu, die folgenden Fragen an den Gerichtshof:

- 1) Kann es sich bei einer Tätigkeit, die deshalb nicht unter den Begriff „Projekt“ im Sinne von Art. 1 Abs. 2 Buchst. a der UVP-Richtlinie fällt, weil sie keinen physischen Eingriff in die Natur darstellt, um ein Projekt im Sinne von Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie handeln, da die Tätigkeit ein Natura-2000-Gebiet erheblich beeinträchtigen könnte?
- 2) Wenn davon ausgegangen wird, dass die Ausbringung von Düngemitteln ein Projekt darstellt: Ist, falls diese Ausbringung rechtmäßig erfolgte, bevor Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie auf ein Natura-2000-Gebiet anwendbar wurde, und sie zum gegenwärtigen Zeitpunkt immer noch stattfindet, festzustellen, dass es sich um ein und dasselbe Projekt handelt, auch wenn nicht immer auf denselben Parzellen, in denselben Mengen und mit denselben Techniken gedüngt worden ist?

Ist für die Prüfung der Frage, ob es sich um ein und dasselbe Projekt handelt, der Umstand relevant, dass die Stickstoffablagerungen durch die Ausbringung von Düngemitteln nicht zugenommen haben, nachdem Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie auf das Natura-2000-Gebiet anwendbar wurde?

- 3) Steht Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie einer gesetzlichen Regelung entgegen, die darauf abzielt, eine Tätigkeit, die untrennbar mit einem Projekt zusammenhängt und daher auch als Projekt zu beurteilen ist, etwa die Weidehaltung von Vieh durch einen Milchwirtschaftsbetrieb, von der Genehmigungspflicht auszunehmen, weshalb für diese Tätigkeit keine individuelle Zustimmung erforderlich ist, wenn davon ausgegangen wird, dass die Auswirkungen der ohne Genehmigung zugelassenen Tätigkeit vor Erlass dieser gesetzlichen Regelung auf ihre Verträglichkeit geprüft worden sind?

- 3.a) Steht Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie einer gesetzlichen Regelung entgegen, die darauf abzielt, eine bestimmte Kategorie von Projekten, etwa die Ausbringung von Düngemitteln, von der Genehmigungspflicht auszunehmen und deshalb ohne individuelle Zustimmung zuzulassen, wenn davon ausgegangen wird, dass die Auswirkungen der ohne Genehmigung zugelassenen Projekte vor Erlass dieser gesetzlichen Regelung auf ihre Verträglichkeit geprüft worden sind?
- 4) Erfüllt eine der Ausnahme von der Genehmigungspflicht für die Weidehaltung von Vieh und die Ausbringung von Düngemitteln zugrunde gelegte Verträglichkeitsprüfung, in der vom tatsächlichen und erwarteten Umfang sowie von der tatsächlichen und erwarteten Intensität dieser Tätigkeiten ausgegangen worden ist und die zu dem Ergebnis geführt hat, dass im Durchschnitt ein Anstieg der Stickstoffablagerungen durch diese Tätigkeiten ausgeschlossen werden kann, die Anforderungen von Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie?
- 4.a) Ist in diesem Zusammenhang von Belang, dass die Ausnahme von der Genehmigungspflicht mit dem Programma Aanpak Stikstof 2015-2021 (dem PAS) zusammenhängt, in dem von einem Rückgang der kumulativen Stickstoffablagerungen auf den stickstoffsensiblen Naturwerten in den Natura-2000-Gebieten ausgegangen wird, und dass die Ablagerungsentwicklung in den Natura-2000-Gebieten im Rahmen des Programma Aanpak Stikstof 2015-2021 jährlich überwacht wird, wobei, wenn der Rückgang ungünstiger ausfällt als in der Verträglichkeitsprüfung des Programms angenommen, erforderlichenfalls eine Anpassung erfolgt?
- 5) Dürfen in die für ein Programm wie das Programma Aanpak Stikstof 2015-2021 vorgenommene Verträglichkeitsprüfung im Sinne von Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie die positiven Auswirkungen von Erhaltungsmaßnahmen und geeigneten Maßnahmen für bestehende Areale von Lebensraumtypen und Habitaten einbezogen werden, die im Zusammenhang mit den Verpflichtungen aus Art. 6 Abs. 1 und 2 dieser Richtlinie getroffen werden?
- 5.a) Sofern Frage 5 bejaht wird: Können die positiven Auswirkungen von Erhaltungsmaßnahmen und geeigneten Maßnahmen in eine Verträglichkeitsprüfung für ein Programm einbezogen werden, wenn diese Maßnahmen zum Zeitpunkt der Verträglichkeitsprüfung noch nicht durchgeführt worden sind und sich ihre positive Wirkung noch nicht eingestellt hat?

Ist es – wenn davon ausgegangen wird, dass die Verträglichkeitsprüfung endgültige Feststellungen zu den Auswirkungen der erwähnten Maßnahmen enthält, die auf den besten einschlägigen wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhen – in diesem Zusammenhang von Belang, dass die Durchführung und das Ergebnis der Maßnahmen überwacht werden und – sofern sich daraus ergibt, dass die Auswirkungen ungünstiger sind als in der Verträglichkeitsprüfung angenommen – erforderlichenfalls eine Anpassung erfolgt?

- 6) Dürfen die positiven Auswirkungen eines eigenständigen Rückgangs der Stickstoffablagerungen, der sich in dem Zeitraum zeigen dürfte, in dem das Programma Aanpak Stikstof 2015-2021 gilt, in die Verträglichkeitsprüfung im Sinne von Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie einbezogen werden?

Ist es – wenn davon ausgegangen wird, dass die Verträglichkeitsprüfung endgültige Feststellungen zu den erwähnten Entwicklungen enthält, die auf den besten einschlägigen wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhen – in diesem Zusammenhang von Belang, dass der eigenständige Rückgang der Stickstoffablagerungen überwacht wird und – sofern sich daraus ergibt, dass der Rückgang ungünstiger ist als in der Verträglichkeitsprüfung angenommen – erforderlichenfalls eine Anpassung erfolgt?

- 7) Dürfen Sanierungsmaßnahmen, die im Rahmen eines Programms wie des Programma Aanpak Stikstof 2015-2021 getroffen werden und mit denen verhindert wird, dass ein bestimmter umweltbelastender Faktor, etwa Stickstoffablagerungen, schädliche Auswirkungen auf bestehende Areale von Lebensraumtypen oder Habitaten haben kann, als Schutzmaßnahme im Sinne von

Rn. 28 des Urteils des Gerichtshofs vom 15. Mai 2014, Briels u. a. (C-521/12, EU:C:2014:330), gedeutet werden, die in eine Verträglichkeitsprüfung im Sinne von Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie einbezogen werden darf?

- 7.a) Sofern Frage 7 bejaht wird: Können die positiven Auswirkungen von Schutzmaßnahmen, die in die Verträglichkeitsprüfung einbezogen werden dürfen, in diese Prüfung einbezogen werden, wenn die genannten Maßnahmen zum Zeitpunkt der Verträglichkeitsprüfung noch nicht durchgeführt worden sind und sich ihre positive Wirkung noch nicht eingestellt hat?

Ist es – wenn davon ausgegangen wird, dass die Verträglichkeitsprüfung endgültige Feststellungen zu den Auswirkungen der erwähnten Maßnahmen enthält, die auf den besten einschlägigen wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhen – in diesem Zusammenhang von Belang, dass die Durchführung und das Ergebnis der Maßnahmen überwacht werden und – sofern sich daraus ergibt, dass die Auswirkungen ungünstiger sind als in der Verträglichkeitsprüfung angenommen – erforderlichenfalls eine Anpassung erfolgt?

- 8) Ist die Befugnis zur Auferlegung von Verpflichtungen im Sinne von Art. 2.4 der Wet natuurbescherming, die die zuständige Stelle anzuwenden hat, wenn dies angesichts der Erhaltungsziele für ein Natura-2000-Gebiet notwendig ist, in Bezug auf die Weidehaltung von Vieh und die Ausbringung von Düngemitteln ein hinreichendes Präventionsinstrument zur Umsetzung von Art. 6 Abs. 2 der Habitatrichtlinie?

C. Zur Rechtssache C-294/17

22. Die Rechtssache C-294/17 betrifft die Klagen der Umweltschutzvereinigung Stichting Werkgroep Behoud de Peel gegen sechs Genehmigungen für verschiedene landwirtschaftliche Betriebe in der Provinz Nord-Brabant, die Stickstoffablagerungen u. a. in den Natura-2000-Gebieten Groote Peel (NL 3009012) sowie Deurnsche Peel & Mariapeel (NL 1000026) verursachen. Die Erhaltungsziele beider Gebiete umfassen u. a. Hochmoore. Dieser natürliche Lebensraumtyp reagiert empfindlich auf Stickstoff.

23. Bei den Genehmigungen geht es um die Gründung oder Erweiterung von Betrieben in den Bereichen Milchwirtschaft, Schweinehaltung und Geflügelhaltung.

24. Das College van gedeputeerde staten van Noord-Brabant hat diese Genehmigungen unter Anwendung des PAS und der dazugehörigen Rechtsvorschriften erteilt. Der PAS beruht auf einer Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie, die einzelnen Genehmigungen wurden dagegen nicht individuell geprüft.

25. Eine Betriebserweiterung hat das College genehmigt, weil die Stickstoffablagerungen des betreffenden Betriebs im Vergleich zu den zuvor tatsächlich verursachten Ablagerungen nicht ansteigen. Die Ablagerungen bestehender Tätigkeiten sind als Teil der Hintergrundablagerungen für die Zwecke des PAS als angemessen angesehen worden. Diese Genehmigung ist unter Bezugnahme auf die für den PAS vorgenommene Verträglichkeitsprüfung erteilt worden.

26. In den übrigen Fällen hat das College betriebliche Tätigkeiten genehmigt, die im Vergleich zu den tatsächlich verursachten oder genehmigten Ablagerungen vor Annahme des PAS zu einem Anstieg der Stickstoffablagerungen führen. Einige Betriebe verursachen in den beiden Schutzgebieten Ablagerungen im Bereich von 0,05 bis 1 mol N/ha/Jahr, andere liegen jedoch über diesen Werten. Für Letztere hat das College Ablagerungsspielraum zugeteilt.

27. In der Rechtssache C-294/17, Stichting Werkgroep Behoud de Peel, richtet der Staatsrat nunmehr die folgenden Fragen an den Gerichtshof:

- 1) Steht Art. 6 Abs. 2 und 3 der Habitatrichtlinie einer gesetzlichen Regelung entgegen, die darauf abzielt, Projekte und andere Handlungen, die einen Schwellen- oder Grenzwert nicht überschreitende Stickstoffablagerungen verursachen, von der Genehmigungspflicht auszunehmen und deshalb ohne individuelle Zustimmung zuzulassen, wenn davon ausgegangen wird, dass die Gesamtauswirkungen aller Projekte und anderen Handlungen, die von der gesetzlichen Regelung Gebrauch machen können, vor Erlass dieser gesetzlichen Regelung auf ihre Verträglichkeit geprüft worden sind?
- 2) Steht Art. 6 Abs. 2 und 3 der Habitatrichtlinie dem entgegen, dass eine Verträglichkeitsprüfung für ein Programm, in dem eine bestimmte Gesamtmenge an Stickstoffablagerungen geprüft worden ist, der Erteilung einer Genehmigung (individuellen Zustimmung) für ein Projekt oder eine andere Handlung zugrunde gelegt wird, das bzw. die Stickstoffablagerungen verursacht, die sich innerhalb des im Rahmen des Programms geprüften Ablagerungsspielraums bewegen?
- 3) Dürfen in die für ein Programm wie das Programma Aanpak Stikstof 2015-2021 vorgenommene Verträglichkeitsprüfung im Sinne von Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie die positiven Auswirkungen von Erhaltungsmaßnahmen und geeigneten Maßnahmen für bestehende Areale von Lebensraumtypen und Habitaten einbezogen werden, die im Zusammenhang mit den Verpflichtungen aus Art. 6 Abs. 1 und 2 dieser Richtlinie getroffen werden?
- 3a) Sofern Frage 3 bejaht wird: Können die positiven Auswirkungen von Erhaltungsmaßnahmen und geeigneten Maßnahmen in eine Verträglichkeitsprüfung für ein Programm einbezogen werden, wenn diese Maßnahmen zum Zeitpunkt der Verträglichkeitsprüfung noch nicht durchgeführt worden sind und sich ihre positive Wirkung noch nicht eingestellt hat?

Ist es – wenn davon ausgegangen wird, dass die Verträglichkeitsprüfung endgültige Feststellungen zu den Auswirkungen der erwähnten Maßnahmen enthält, die auf den besten einschlägigen wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhen – in diesem Zusammenhang von Belang, dass die Durchführung und das Ergebnis der Maßnahmen überwacht werden und – sofern sich daraus ergibt, dass die Auswirkungen ungünstiger sind als in der Verträglichkeitsprüfung angenommen – erforderlichenfalls eine Anpassung erfolgt?

- 4) Dürfen die positiven Auswirkungen eines eigenständigen Rückgangs der Stickstoffablagerungen, der sich in dem Zeitraum zeigen dürfte, in dem das Programma Aanpak Stikstof 2015-2021 gilt, in die Verträglichkeitsprüfung im Sinne von Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie einbezogen werden?

Ist es – wenn davon ausgegangen wird, dass die Verträglichkeitsprüfung endgültige Feststellungen zu den erwähnten Entwicklungen enthält, die auf den besten einschlägigen wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhen – in diesem Zusammenhang von Belang, dass der eigenständige Rückgang der Stickstoffablagerungen überwacht wird und – sofern sich daraus ergibt, dass der Rückgang ungünstiger ist als in der Verträglichkeitsprüfung angenommen – erforderlichenfalls eine Anpassung erfolgt?

- 5) Dürfen Sanierungsmaßnahmen, die im Rahmen des Programma Aanpak Stikstof 2015-2021 getroffen werden und mit denen verhindert wird, dass ein bestimmter umweltbelastender Faktor, etwa Stickstoffablagerungen, schädliche Auswirkungen auf bestehende Areale von Lebensraumtypen oder Habitaten haben kann, als Schutzmaßnahme im Sinne von Rn. 28 des Urteils des Gerichtshofs vom 15. Mai 2014, Briels u. a. (C-521/12, EU:C:2014:330), gedeutet werden, die in eine Verträglichkeitsprüfung im Sinne von Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie einbezogen werden darf?

- 5.a) Sofern Frage 5 bejaht wird: Können die positiven Auswirkungen von Schutzmaßnahmen, die in die Verträglichkeitsprüfung einbezogen werden dürfen, in diese Prüfung einbezogen werden, wenn die genannten Maßnahmen zum Zeitpunkt der Verträglichkeitsprüfung noch nicht durchgeführt worden sind und sich ihre positive Wirkung noch nicht eingestellt hat?

Ist es – wenn davon ausgegangen wird, dass die Verträglichkeitsprüfung endgültige Feststellungen zu den Auswirkungen der erwähnten Maßnahmen enthält, die auf den besten einschlägigen wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhen – in diesem Zusammenhang von Belang, dass die Durchführung und das Ergebnis der Maßnahmen überwacht werden und – sofern sich daraus ergibt, dass die Auswirkungen ungünstiger sind als in der Verträglichkeitsprüfung angenommen – erforderlichenfalls eine Anpassung erfolgt?

D. Verfahren vor dem Gerichtshof

28. Mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 19. Juni 2017 wurden die Rechtssachen C-293/17 und C-294/17 für das schriftliche Verfahren, die mündliche Verhandlung und das Urteil verbunden.

29. Schriftlich haben sich Coöperatie Mobilisation for the Environment und Vereniging Leefmilieu gemeinsam als Beteiligte in der Rechtssache C-293/17 sowie Stichting Werkgroep Behoud de Peel als Beteiligte in der Rechtssache C-294/17, das Königreich der Niederlande, das Königreich Dänemark und die Europäische Kommission geäußert. An der mündlichen Verhandlung vom 3. Mai 2018 nahmen außerdem noch das College van gedeputeerde staten van Limburg, das College van gedeputeerde staten van Gelderland und das College van gedeputeerde staten van Noord-Brabant als Beteiligte der Ausgangsverfahren teil.

IV. Rechtliche Würdigung

30. Die beiden Vorabentscheidungsersuchen werfen eine Reihe von Fragen in Bezug auf den Umgang mit Stickstoffemissionen landwirtschaftlicher Tätigkeiten auf, die nachteilige Auswirkungen auf Natura-2000-Gebiete haben können. Es empfiehlt sich, sie nicht in der Reihenfolge zu beantworten, die sich aus den Vorabentscheidungsersuchen und den Nummern der Rechtssachen ergibt.

31. Vielmehr sollte zunächst der „Standardfall“ erörtert werden, nämlich die Genehmigung eines landwirtschaftlichen Betriebs, dessen Stickstoffablagerungen in Schutzgebieten nicht individuell geprüft, sondern nach Maßgabe der niederländischen Planungsmaßnahme, des PAS, beurteilt werden. Ob diese Vorgehensweise prinzipiell mit Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie vereinbar ist, ist Gegenstand der zweiten Frage in der Rechtssache C-294/17 (dazu unter A).

32. Anschließend ist zu erörtern, inwieweit im Rahmen des PAS der erwartete Rückgang von Stickstoffemissionen, spezifische Maßnahmen zur Verringerung von Stickstoffemissionen anderer Quellen sowie Maßnahmen zur Sanierung von Schutzgebieten berücksichtigt werden dürfen, insbesondere, wenn diese erst in der Zukunft eintreten (dazu unter B). Erst im Anschluss werde ich untersuchen, ob die vorgesehenen Grenz- und Schwellenwerte für Stickstoffablagerungen mit Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie vereinbar sind (dazu unter C).

33. Die spezifischen Fragen der Rechtssache C-239/17 zur Beweidung und Düngung sind Gegenstand des folgenden Abschnitts (dazu unter D).

34. Abschließend werde ich in einer Schlussbetrachtung darlegen, inwiefern Art. 6 der Habitatrichtlinie im Licht der übrigen Ausführungen eine Maßnahme wie den PAS erlaubt (dazu unter E).

A. Zu Frage 2 in der Rechtssache C-294/17 – Genehmigung von Projekten nach dem PAS

35. Mit Frage 2 in der Rechtssache C-294/17 möchte der Staatsrat erfahren, ob es mit Art. 6 Abs. 2 und 3 der Habitatrichtlinie vereinbar ist, eine Maßnahme, die zu Stickstoffablagerungen in einem Schutzgebiet führt, nicht einzeln daraufhin zu überprüfen, ob sie mit den Erhaltungszielen des Gebiets vereinbar ist, sondern die Zustimmung auf die Verträglichkeitsprüfung für ein Programm zu stützen, nach dem eine bestimmte Gesamtmenge an zusätzlichen Stickstoffablagerungen in dem Gebiet mit den Erhaltungszielen vereinbar ist.

36. Ich werde nachfolgend zunächst zeigen, dass Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie nicht zwingend eine individuelle Prüfung von Plänen und Projekten verlangt und mich anschließend den Anforderungen zuwenden, die an eine programmatische Globalprüfung zu stellen sind.

1. Einzelprüfung oder programmatische Globalprüfung?

37. Art. 6 der Habitatrichtlinie sieht eine ganze Reihe besonderer Verpflichtungen und Verfahren vor, die, wie sich aus ihrem Art. 2 Abs. 2 ergibt, darauf abzielen, einen günstigen Erhaltungszustand der natürlichen Lebensräume und der wildlebenden Tier- und Pflanzenarten zu bewahren oder gegebenenfalls wiederherzustellen, die von Interesse für die Europäische Union sind.¹²

38. Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie sieht hierzu ein Prüfverfahren vor, das durch eine *Ex-ante*-Prüfung gewährleisten soll, dass Pläne oder Projekte, die nicht unmittelbar mit der Verwaltung des betreffenden Gebiets in Verbindung stehen oder hierfür nicht notwendig sind, dieses jedoch erheblich beeinträchtigen könnten, nur genehmigt werden, soweit sie das Gebiet als solches (tatsächlich) nicht beeinträchtigen.¹³

39. Nach Art. 6 Abs. 3 Satz 1 der Habitatrichtlinie sind solche Pläne oder Projekte einer Prüfung auf Verträglichkeit mit den für dieses Gebiet festgelegten Erhaltungszielen zu unterziehen, wenn sich nicht anhand objektiver Umstände ausschließen lässt, dass sie dieses Gebiet einzeln oder im Zusammenwirken mit anderen Plänen und Projekten erheblich beeinträchtigen könnten.¹⁴ Dabei sind unter Berücksichtigung der besten einschlägigen wissenschaftlichen Erkenntnisse sämtliche Gesichtspunkte des Plans oder Projekts zu ermitteln, die die für dieses Gebiet festgelegten Erhaltungsziele beeinträchtigen können.¹⁵ Diese Beurteilung ist namentlich im Licht der besonderen Merkmale und Umweltbedingungen des von diesen Plänen oder Projekten betroffenen Gebiets vorzunehmen.¹⁶

40. Das Leitbild von Art. 6 Abs. 3 Satz 1 der Habitatrichtlinie ist somit die individuelle Prüfung von Plänen und Projekten.

¹² Urteile vom 21. Juli 2016, Orleans u. a. (C-387/15 und C-388/15, EU:C:2016:583, Rn. 31), und vom 17. April 2018, Kommission/Polen (Waldgebiet Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, Rn. 106).

¹³ Urteile vom 7. September 2004, Waddenvereniging und Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, Rn. 34), und vom 17. April 2018, Kommission/Polen (Waldgebiet Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, Rn. 108).

¹⁴ Urteile vom 7. September 2004, Waddenvereniging und Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, Rn. 45), vom 13. Dezember 2007, Kommission/Irland (C-418/04, EU:C:2007:780, Rn. 238), vom 26. Mai 2011, Kommission/Belgien (C-538/09, EU:C:2011:349, Rn. 53), und vom 12. April 2018, People Over Wind und Sweetman (C-323/17, EU:C:2018:244, Rn. 34).

¹⁵ Urteile vom 21. Juli 2016, Orleans u. a. (C-387/15 und C-388/15, EU:C:2016:583, Rn. 51), vom 26. April 2017, Kommission/Deutschland (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, Rn. 57), und vom 17. April 2018, Kommission/Polen (Waldgebiet Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, Rn. 113).

¹⁶ Urteile vom 7. September 2004, Waddenvereniging und Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, Rn. 49), und vom 17. April 2018, Kommission/Polen (Waldgebiet Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, Rn. 112).

41. Die Ausgangsfälle haben die mögliche Beeinträchtigung von Schutzgebieten durch Stickstoffablagerungen zum Gegenstand. Für diese gilt im Allgemeinen, dass Schadstoffe aus vielen verschiedenen Quellen zusammentreffen.¹⁷ Daher sind bei der von Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie vorgesehenen Prüfung im Prinzip alle unterschiedlichen Quellen von Stickstoff zu berücksichtigen, die zu den Stickstoffablagerungen in einem bestimmten Schutzgebiet beitragen. Die Prüfung muss nämlich sämtliche Gesichtspunkte des Plans oder Projekts ermitteln, die für sich oder *in Verbindung mit anderen Plänen oder Projekten* die für dieses Gebiet festgelegten Erhaltungsziele beeinträchtigen können.¹⁸

42. Ohne eine Gesamtbetrachtung, wie sie im PAS vorgenommen wird, wäre diese Prüfung kumulativer Auswirkungen sehr fehleranfällig. Es bestünde immer das Risiko, bestimmte Quellen nicht oder im Widerspruch zur Prüfung anderer Projekte zu berücksichtigen. Dieses Risiko wäre bei parallel stattfindenden gesonderten Prüfungen besonders ausgeprägt.

43. Somit ist eine Gesamtwürdigung aller Ablagerungen von Stickstoff in dem betreffenden Schutzgebiet nicht nur geeignet, sondern sogar notwendig, um die Verträglichkeit bestimmter Stickstoffquellen mit den Erhaltungszielen des Gebiets zu prüfen.

44. Daher ist die Koordinierung der Verträglichkeitsprüfung von potenziellen Stickstoffablagerungen in Schutzgebieten durch ein zentrales Planungsinstrument, das festlegt, welche Menge an Stickstoff in den einzelnen Schutzgebieten abgelagert werden kann, grundsätzlich zu begrüßen.

2. Zu den Anforderungen an eine programmatische Globalprüfung zur Koordinierung von Stickstoffablagerungen

45. Dass ein umfassendes Koordinierungsinstrument einer Vielzahl von isolierten Einzelprüfungen vorzuziehen ist, bedeutet aber nicht, dass der PAS alle Anforderungen an eine angemessene Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie erfüllt.

46. Wie bereits gesagt, sind bei der nach Art. 6 Abs. 3 Satz 1 der Habitatrichtlinie durchzuführenden Prüfung eines Plans oder Projekts auf Verträglichkeit mit dem betreffenden Gebiet unter Berücksichtigung der besten einschlägigen wissenschaftlichen Erkenntnisse sämtliche Gesichtspunkte des Plans oder Projekts zu ermitteln, die für sich oder in Verbindung mit anderen Plänen oder Projekten die für dieses Gebiet festgelegten Erhaltungsziele beeinträchtigen können.¹⁹

47. Die Prüfung nach Art. 6 Abs. 3 Satz 1 der Habitatrichtlinie darf daher nicht lückenhaft sein. Sie muss vollständige, präzise und endgültige Feststellungen enthalten, die geeignet sind, jeden vernünftigen wissenschaftlichen Zweifel hinsichtlich der Auswirkungen der Arbeiten auszuräumen, die in dem betreffenden Schutzgebiet geplant sind.²⁰

48. Für Vorhaben außerhalb von Schutzgebieten, die diese erheblich beeinträchtigen könnten, muss dies ebenfalls gelten.²¹

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

¹⁸ Urteil vom 26. April 2017, Kommission/Deutschland (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, Rn. 57).

¹⁹ Siehe oben, Nr. 39.

²⁰ Urteile vom 11. April 2013, Sweetman u. a. (C-258/11, EU:C:2013:220, Rn. 44), vom 21. Juli 2016, Orleans u. a. (C-387/15 und C-388/15, EU:C:2016:583, Rn. 50), und vom 17. April 2018, Kommission/Polen (Waldgebiet Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, Rn. 114).

²¹ Urteile vom 10. Januar 2006, Kommission/Deutschland (C-98/03, EU:C:2006:3, Rn. 45), und vom 26. April 2017, Kommission/Deutschland (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, Rn. 29 bis 31).

a) Zu den relevanten Prüfungselementen

49. Die Anforderungen, die diese Maßstäbe an eine programmatische Globalprüfung stellen, sind erheblich, insbesondere, da jeder vernünftige wissenschaftliche Zweifel an den Ergebnissen auszuschließen ist.

50. Zunächst muss zutreffend bestimmt werden, wie viel Stickstoff die zu koordinierenden Einzelprojekte freisetzen und welcher Anteil davon die stickstoffempfindlichen Lebensräume in den jeweiligen Schutzgebieten erreicht.

51. Insbesondere ist für jede Fläche in Schutzgebieten, auf denen sich geschützte Lebensräume befinden, zu bestimmen, wie viel Stickstoff durch das geprüfte Einzelvorhaben *maximal* abgelagert wird. Wie fein das jeweilige räumliche Prüfungsraster sein muss, d. h., welche Parzellen individuell beurteilt werden müssen, hängt dabei davon ab, wie sehr sich die Ablagerungen von Fläche zu Fläche unterscheiden können.

52. Zugleich muss die gesamte Stickstoffbelastung dieser Flächen durch bestehende Aktivitäten zutreffend bestimmt werden. Dementsprechend reicht es nicht, sich auf bestimmte Sektoren, etwa die Landwirtschaft, zu beschränken. Vielmehr sind alle Stickstoffquellen, etwa auch der Verkehr, die Industrie oder Privathaushalte, zu berücksichtigen.

53. Und schließlich müssen auch alle anderen Faktoren berücksichtigt werden, die im Zusammenwirken mit Stickstoffablagerungen nachteilige Auswirkungen auf die Schutzgebiete haben können.

54. Wie Dänemark in der mündlichen Verhandlung zutreffend präzisierte, ist es dabei möglich, sich auf Schätzwerte zu stützen, denn eine Verträglichkeitsprüfung ist notwendigerweise eine Prognose künftiger Auswirkungen der betreffenden Aktivitäten.

55. Allerdings müssen diese Schätzwerte der Empfindlichkeit der betroffenen Lebensräume und Arten sowie dem tatsächlichen Risiko einer Beeinträchtigung durch die Ablagerung von Stickstoff entsprechen. Es wäre nicht ausreichend, nur grobe Mittelwerte abzubilden und lokale oder vorübergehende Spitzenwerte der Belastung zu ignorieren, wenn diese Spitzenwerte ihrerseits geeignet sind, die Erhaltungsziele des Gebiets zu beeinträchtigen.

b) Zur Menge insgesamt zulässiger Stickstoffablagerungen

56. Von besonderer Bedeutung für ein globales Koordinierungsinstrument ist aber die Festlegung der Menge insgesamt zulässiger Stickstoffablagerungen in den jeweiligen geschützten Lebensräumen.

57. Pläne oder Projekte könnten ein Schutzgebiet erheblich beeinträchtigen, wenn sie die dafür festgelegten Erhaltungsziele zu gefährden drohen.²² Damit ein Gebiet nicht im Sinne von Art. 6 Abs. 3 Satz 2 der Habitatrichtlinie als solches in seiner Eigenschaft als natürlicher Lebensraum beeinträchtigt wird, muss es in einem günstigen Erhaltungszustand verbleiben. Dafür sind seine grundlegenden Eigenschaften, die mit dem Vorkommen eines natürlichen Lebensraumtyps zusammenhängen, zu dessen Erhaltung das Gebiet in die Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung im Sinne der Richtlinie aufgenommen wurde, dauerhaft zu erhalten.²³ Für die geschützten Arten muss dies entsprechend gelten.

²² Urteile vom 11. April 2013, Sweetman u. a. (C-258/11, EU:C:2013:220, Rn. 30), und vom 15. Mai 2014, Briels u. a. (C-521/12, EU:C:2014:330, Rn. 20).

²³ Urteile vom 11. April 2013, Sweetman u. a. (C-258/11, EU:C:2013:220, Rn. 39), und vom 15. Mai 2014, Briels u. a. (C-521/12, EU:C:2014:330, Rn. 21), vom 21. Juli 2016, Orleans u. a. (C-387/15 und C-388/15, EU:C:2016:583, Rn. 47), und vom 17. April 2018, Kommission/Polen (Waldgebiet Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, Rn. 116).

58. Bei der Anwendung von Art. 6 Abs. 2 und 3 der Habitatrichtlinie auf Stickstoffablagerungen kann es daher nicht das Ziel sein, das gegenwärtige Belastungsniveau beizubehalten oder darunter zu bleiben. Vielmehr ist auf die Erhaltungsziele des Schutzgebiets abzustellen, d. h. zumindest auf die Erhaltung der in dem Gebiet geschützten Lebensraumtypen und Arten in ihrem Zustand zu dem Zeitpunkt, als Art. 6 Abs. 2 und 3 anwendbar wurde.

59. Sofern sich diese Schutzgüter nicht in einem günstigen Erhaltungszustand befinden, bezieht sich die Erhaltungsverpflichtung zumindest auf das vorhandene Potenzial, künftig einen solchen Erhaltungszustand herzustellen. Denn nach der Definition des günstigen Erhaltungszustands in Art. 1 Buchst. e und i der Habitatrichtlinie, kann nur ein solcher Erhaltungszustand den langfristigen Fortbestand der jeweiligen Lebensraumtypen und Arten gewährleisten. Ein Belastungsniveau, das dauerhaft verhindert, einen günstigen Erhaltungszustand zu erreichen, begründet das Risiko, dass diese Vorkommen verlorengehen. Es wäre folglich geeignet, das Gebiet als solches zu beeinträchtigen.

60. Der vom Staatsrat dargelegte Umstand, dass die Stickstoffablagerungen insgesamt zurückgehen, ist daher zwar zu begrüßen, doch reicht er alleine nicht zwangsläufig aus. Vielmehr verlangt Art. 6 Abs. 2 und 3 der Habitatrichtlinie, das Belastungsniveau so weit zu mindern, dass auf Dauer ein günstiger Erhaltungszustand erreicht werden kann.

61. Zu diesem Zweck ist zumindest für jeden Lebensraumtyp und möglicherweise auch für bestimmte Lebensräume, die besonderen Bedingungen unterliegen, ein Grenzwert der zulässigen Gesamtbelastung festzulegen.

62. Dabei erscheint es schwierig, wenn nicht sogar ausgeschlossen, Werte zu akzeptieren, die höher sind als die sogenannten „critical loads“. Diese sollen naturwissenschaftlich begründete Belastungsgrenzen für Vegetationstypen oder andere Schutzgüter umschreiben, bei deren Einhaltung eine Schadstoffdeposition auch langfristig keine signifikant schädlichen Effekte erwarten lässt.²⁴ Wissenschaftler haben solche „critical loads“ an Stickstoff für die geschützten Lebensraumtypen der Habitatrichtlinie in den Niederlanden identifiziert.²⁵

63. Im Übrigen dürfte es auch notwendig sein, zu berücksichtigen, inwieweit die einzelnen geschützten Lebensräume schon seit längerer Zeit übermäßigen Stickstoffablagerungen ausgesetzt sind. Einerseits wäre aufgrund solcher Ablagerungen zu vermuten, dass der Zustand der Lebensräume bereits nachteilig verändert ist, insbesondere hinsichtlich der vorkommenden Pflanzenarten. Andererseits dürfte sich dort noch eine übermäßige Vorbelastung an Stickstoff befinden, die erst abgebaut oder anderweitig beseitigt werden muss, bevor die Lebensräume sich entsprechend der Erhaltungsziele des Gebiets entwickeln können. Daher könnte es notwendig sein, bis zum Abbau vorhandener Stickstoffvorräte sogar noch weniger zusätzliche Stickstoffablagerungen zuzulassen als in den „critical loads“ vorgesehen.

64. Das zuständige innerstaatliche Gericht wird im Licht dieser Überlegungen zu prüfen haben, ob die „critical loads“ oder andere Werte wissenschaftlich so weit gesichert sind, dass bei ihrer Einhaltung jeder vernünftige wissenschaftliche Zweifel ausgeschlossen ist, dass die betroffenen Gebiete als solche nicht beeinträchtigt werden.

²⁴ Nach Bundesverwaltungsgericht vom 28. März 2013, A44 – Kammmolch (9 A 22.11, DE:BVVerwG:2013:280313U9A22.11.0, Rn. 61). Dies entspricht der international wissenschaftlich anerkannten Definition nach Nilsson, J., und Grennfelt, P. (1988), „Critical loads for sulphur and nitrogen. Report from a workshop held at skokloster, Sweden 19–24 March, 1988“, *NORD miljörapport* 1988:15. Copenhagen: NORD: „a quantitative estimate of exposure to one or more pollutants below which significant harmful effects on specified sensitive elements of the environment do not occur according to present knowledge“.

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

65. Wie sich aus dem Vorabentscheidungsersuchen in der Rechtssache C-294/17 ergibt, beruht der Hinweis auf die übermäßige Belastung von vielen Schutzgebieten auf einer Überschreitung der „critical loads“,²⁶ d. h. auf jährlichen Stickstoffablagerungen, die höher sind als die „critical loads“. Bei der Festlegung des PAS hielt man es jedoch anscheinend für unrealistisch und politisch nicht durchsetzbar, die „critical loads“ einzuhalten.²⁷ Stattdessen wird das Ziel des PAS als Abwägung zwischen den Vorteilen für die Natur und den Lasten für die Gesellschaft beschrieben.²⁸

66. Wenn diese Beschreibung zutrifft, wäre der PAS nicht geeignet, die Zulassung von Vorhaben nach Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie zu ermöglichen. Eine Abwägung wäre vielmehr nach Art. 6 Abs. 4 zu beurteilen. Das Vorabentscheidungsersuchen erlaubt es dem Gerichtshof allerdings nicht, sich abschließend dazu zu äußern.

3. Zwischenergebnis

67. Auf Frage 2 in der Rechtssache C-294/17 ist somit zu antworten, dass Art. 6 Abs. 2 und 3 der Habitatrichtlinie es zulässt, eine Verträglichkeitsprüfung für ein Programm, in dem eine bestimmte Gesamtmenge an Stickstoffablagerungen geprüft worden ist, der Erteilung einer individuellen Genehmigung für ein Projekt oder eine andere Handlung zugrunde zu legen, das bzw. die Stickstoffablagerungen in Schutzgebieten verursacht, die sich innerhalb des im Rahmen des Programms geprüften Ablagerungsspielraums bewegen. Allerdings muss die genannte Prüfung vollständige, präzise und endgültige Feststellungen enthalten, die geeignet sind, jeden vernünftigen wissenschaftlichen Zweifel hinsichtlich der Auswirkungen der Ablagerungen auszuräumen. Dies setzt voraus, dass für jedes einzelne Projekt und jede Fläche innerhalb von Schutzgebieten, auf denen sich geschützte Lebensräume befinden, sichergestellt ist, dass die insgesamt zugelassenen Stickstoffablagerungen langfristig die Erhaltung der in dem Gebiet geschützten Lebensraumtypen und Arten, sowie das Potenzial, einen guten Erhaltungszustand herzustellen, nicht gefährden.

B. Zu den Fragen 5 bis 7a in der Rechtssache C-293/17 und 3 bis 5a in der Rechtssache C-294/17 – Berücksichtigung von projektunabhängigen Maßnahmen

68. Mit einer Serie von Fragen in beiden Rechtssachen möchte der Staatsrat erfahren, ob bei der Prüfung nach Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie bestimmte Maßnahmen und Entwicklungen berücksichtigt werden dürfen, die nicht unmittelbar mit dem jeweils zu beurteilenden Plan oder Projekt zusammenhängen. Insbesondere fragt der Staatsrat, ob ein erwarteter eigenständiger Rückgang von Stickstoffemissionen berücksichtigt werden darf (Fragen 6 in der Rechtssache 293/17 und 4 in der Rechtssache C-294/17). Im Übrigen geht es einerseits um Maßnahmen, die Stickstoffemissionen anderer Quellen mindern, andererseits um Sanierungsmaßnahmen in empfindlichen Lebensräumen der Schutzgebiete, die Spielraum für weitere Stickstoffablagerungen schaffen sollen.

69. Dabei fragt der Staatsrat getrennt danach, ob diese Maßnahmen berücksichtigt werden dürfen, wenn sie nach Art. 6 Abs. 1 und 2 der Habitatrichtlinie getroffen werden (Fragen 5 und 5a in der Rechtssache C-293/17 sowie 3 und 3a in der Rechtssache C-294/17) oder als Schutzmaßnahme im Sinne von Rn. 28 des Urteils *Briels*²⁹ (Fragen 7 und 7a in der Rechtssache C-293/17 sowie 5 und 5a in der Rechtssache C-294/17). Diese Unterscheidung halte ich jedoch nicht für zielführend. Wenn ein Vorhaben nach Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie zugelassen wird, ist es nicht sinnvoll, parallel dazu Art. 6 Abs. 2 anzuwenden.³⁰ Und Maßnahmen nach Art. 6 Abs. 1 stehen unmittelbar mit der

26 Nr. 6.1 des Vorabentscheidungsersuchens in der Rechtssache C-294/17.

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

28 Ebd. (S. 107).

29 Urteil vom 15. Mai 2014, *Briels* u. a. (C-521/12, EU:C:2014:330).

30 Urteil vom 7. September 2004, *Waddenvereniging und Vogelbeschermingsvereniging* (C-127/02, EU:C:2004:482, Rn. 35).

Verwaltung des Gebiets in Verbindung oder sind hierfür notwendig, mithin nicht Gegenstand der Prüfung nach Art. 6 Abs. 3. Unabhängig von ihrer rechtlichen Qualifizierung muss vielmehr entscheidend sein, ob die fraglichen Maßnahmen die Feststellung erlauben, dass zusätzliche Stickstoffablagerungen das Gebiet nicht als solches beeinträchtigen.

70. Ich werde daher zunächst die rechtlichen Grundlagen der Berücksichtigung von projektunabhängigen Maßnahmen darstellen (dazu unter 1) und anschließend gesondert auf die Minderung von Stickstoffemissionen anderer Quellen eingehen (dazu unter 2) sowie auf die Sanierungsmaßnahmen in den Schutzgebieten (dazu unter 3) und auf die Berücksichtigung künftiger Entwicklungen, einschließlich des erwarteten Rückgangs von Stickstoffemissionen (dazu unter 4).

1. Zu den rechtlichen Grundlagen

71. Der Gerichtshof hat festgestellt, dass die zuständige nationale Behörde bei der Prüfung nach Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie die in das Projekt aufgenommenen Schutzmaßnahmen zu berücksichtigen hat, mit denen die etwaigen unmittelbar verursachten schädlichen Auswirkungen auf das Gebiet *verhindert oder verringert* werden sollen, um dafür zu sorgen, dass das Gebiet als solches nicht beeinträchtigt wird.³¹

72. Dagegen dürfen in einem Projekt vorgesehene Schutzmaßnahmen, mit denen dessen schädliche Auswirkungen auf ein Natura-2000-Gebiet *ausgeglichen* werden sollen, im Rahmen der Prüfung der Verträglichkeit des Projekts nach Art. 6 Abs. 3 nicht berücksichtigt werden.³²

73. Maßnahmen, welche die durch ein Projekt verursachten erheblichen schädlichen Auswirkungen auf den Lebensraumtyp weder verhindern noch verringern, sondern sie später ausgleichen sollen, sind nämlich keine Schutzmaßnahmen, die gewährleisten, dass das Projekt das Gebiet als solches nicht im Sinne von Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie beeinträchtigen wird.³³

74. Diese Abgrenzung zwischen Maßnahmen zur Schadensminderung, die im Rahmen von Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie herangezogen werden können, und Ausgleichsmaßnahmen, für die das nicht gilt, entspricht dem in Art. 191 Abs. 2 AEUV niedergelegten Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen.³⁴ Dieses Ziel liegt, ähnlich dem Vorsorgeprinzip, der Umweltpolitik der Union und damit auch der Habitatrichtlinie zugrunde. In Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie kommt es besonders deutlich zum Ausdruck, da die Verträglichkeitsprüfung darauf ausgerichtet ist, Beeinträchtigungen zu identifizieren und zu verhindern, die von dem zu untersuchenden Plan oder Projekt ausgehen. Dieses Vorhaben wird somit als mögliche Quelle von Umweltbeeinträchtigungen untersucht.

75. Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie sieht dagegen nicht vor, dass die von einem Plan oder Projekt verursachten Beeinträchtigungen von Schutzgebieten ausgeglichen werden können.³⁵ Dies wäre auch offensichtlich mit dem Grundsatz unvereinbar, Umweltbeeinträchtigungen vorrangig an ihrem Ursprung zu bekämpfen.

31 Urteile vom 15. Mai 2014, Briels u. a. (C-521/12, EU:C:2014:330, Rn. 28), und vom 21. Juli 2016, Orleans u. a. (C-387/15 und C-388/15, EU:C:2016:583, Rn. 54).

32 Urteil vom 15. Mai 2014, Briels u. a. (C-521/12, EU:C:2014:330, Rn. 29), und vom 21. Juli 2016, Orleans u. a. (C-387/15 und C-388/15, EU:C:2016:583, Rn. 48).

33 Urteil des Gerichtshofs vom 15. Mai 2014, Briels u. a. (C-521/12, EU:C:2014:330, Rn. 31).

34 Vgl. Schlussanträge des Generalanwalts Tanchev in der Rechtssache Grace und Sweetman (C-164/17, EU:C:2018:274, Nr. 76).

35 Vgl. Urteil vom 21. Juli 2016, Orleans u. a. (C-387/15 und C-388/15, EU:C:2016:583, Rn. 57).

76. Daneben betont der Gerichtshof zu Recht die Schwierigkeiten, die Wirksamkeit von künftig zu verwirklichenden Ausgleichsmaßnahmen mit der notwendigen Sicherheit zu beurteilen³⁶ und die Gefahr einer Umgehung von Art. 6 Abs. 4 der Habitatrichtlinie, wo Ausgleichsmaßnahmen in der Form von Maßnahmen zur Sicherung der Kohärenz von Natura 2000 ausdrücklich vorgesehen, aber mit weiteren Anforderungen kombiniert sind.³⁷

77. Dänemark legt zwar zutreffend dar, dass die Verträglichkeitsprüfung vollständig sein muss. Schon daher muss sie selbstverständlich auch alle nicht unmittelbar dem Projekt zuzurechnenden Faktoren berücksichtigen, die die Auswirkungen des Projekts innerhalb des Schutzgebiets beeinflussen können. Nicht umsonst bezieht sich Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie auf Pläne und Projekte, die ein Schutzgebiet einzeln oder in *Zusammenwirkung mit anderen Plänen und Projekten* erheblich beeinträchtigen könnten.

78. Bei der Anwendung von Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie besteht allerdings ein wesentlicher Unterschied zwischen Maßnahmen, die an der untersuchten Quelle einer Beeinträchtigung ansetzen, und anderen Maßnahmen. Wenn aufgrund der Schadensminderung die von dem untersuchten Projekt ausgehende Beeinträchtigung entfällt oder unerheblich wird, können die zuständigen Stellen das Vorhaben nach Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie zulassen. Andere Maßnahmen, die nicht an der untersuchten Quelle wirken, lassen hingegen die von dem Vorhaben ausgehende Beeinträchtigung unberührt. Die positiven Auswirkungen dieser anderen Maßnahmen dürfen insbesondere nicht einfach mit der Beeinträchtigung durch das untersuchte Vorhaben verrechnet werden.

79. Derartige Maßnahmen können ein Vorhaben im Sinne von Art. 6 Abs. 3 nur ermöglichen, wenn sie die Gesamtbelastung des Schutzgebiets bzw. seine Empfindlichkeit gegenüber Beeinträchtigungen so weit mindern, dass die von dem untersuchten Vorhaben ausgehenden Beeinträchtigungen das Gebiet als solches nicht beeinträchtigen. Wenn Beeinträchtigungen insgesamt zwar zurückgehen, die betreffenden Schutzgebiete aber trotzdem noch als solche beeinträchtigt werden, erlaubt Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie jedenfalls keine zusätzlichen gleichartigen Beeinträchtigungen.

80. Das Beispiel der Stickstoffablagerungen verdeutlicht dies: Es reicht nicht, diese um eine bestimmte Menge, etwa 1 kg N/ha/Jahr, zu verringern, um zusätzliche Ablagerungen in gleichem Umfang zuzulassen, sofern der geschützte Lebensraum immer noch insgesamt zu stark mit Stickstoff belastet wird. Zusätzliche Ablagerungen können nur erlaubt werden, wenn die Gesamtlast, diese eingeschlossen, so gering ist, dass sie das Gebiet als solches nicht beeinträchtigt.

81. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die Mitgliedstaaten bereits unabhängig von der Zulassung eines neuen Vorhabens nach Art. 6 Abs. 2 der Habitatrichtlinie verpflichtet sind, die notwendigen Maßnahmen zur Beseitigung bestehender Beeinträchtigungen von Schutzgebieten, etwa übermäßiger Stickstoffablagerungen, zu ergreifen.³⁸

2. Zu den im Vorabentscheidungsersuchen erwähnten „Maßnahmen an der Quelle“

82. Aus den Vorabentscheidungsersuchen ergibt sich, dass sich Frage 5 in der Rechtssache C-293/17 und Frage 3 in der Rechtssache C-294/17 auf Maßnahmen beziehen, die an der Quelle ansetzen, indem sie etwa die Stickstoffemissionen von Ställen anderer Betriebe mindern. Entsprechende Vorgaben müssen in der Regel bei Änderungen oder Erweiterungen landwirtschaftlicher Betriebe beachtet werden.

36 Urteil des Gerichtshofs vom 15. Mai 2014, Briels u. a. (C-521/12, EU:C:2014:330, Rn. 32).

37 Urteil vom 15. Mai 2014, Briels u. a. (C-521/12, EU:C:2014:330, Rn. 33 ff.).

38 Urteile vom 24. November 2011, Kommission/Spanien (Alto Sil) (C-404/09, EU:C:2011:768, Rn. 126 und 142), und vom 14. Januar 2016, Grüne Liga Sachsen u. a. (C-399/14, EU:C:2016:10, Rn. 41 bis 43).

83. Diese Quellen sind jedoch nicht Gegenstand der Prüfung nach Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie in den Ausgangsfällen, sondern *andere* Quellen. Minderungen der Emissionen dieser anderen Stickstoffquellen verhindern weder die Ablagerungen, die von dem jeweils untersuchten Betrieb ausgehen, noch verringern sie diese. Sie können daher bei der Genehmigung eines landwirtschaftlichen Betriebs gemäß Art. 6 Abs. 3 nicht ohne Weiteres mit dessen Stickstoffemissionen verrechnet werden, noch nicht einmal teilweise.

84. Nur wenn aufgrund solcher Maßnahmen an anderen Quellen die Stickstoffablagerungen in dem betreffenden Schutzgebiet so weit unter die für die betreffenden Lebensräume festgelegten Werte fallen, dass ein ausreichender Spielraum für zusätzliche Stickstoffablagerungen entsteht, dass also die Gesamtbelastung dem oben entwickelten Standard³⁹ entspricht, können diese zusätzlichen Ablagerungen nach Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie zugelassen werden.

3. Zu den Maßnahmen in den Schutzgebieten

85. Die vom Staatsrat in Frage 7 in der Rechtssache C-293/17 und Frage 5 in der Rechtssache C-294/17 angesprochenen Maßnahmen in den Schutzgebieten sind ebenfalls ungeeignet, als integrierte Schutzmaßnahmen zur Schadensminderung anerkannt zu werden.

86. Der Staatsrat teilt zwar mit, dass nach seiner innerstaatlichen Rechtsprechung Sanierungsmaßnahmen in den Schutzgebieten, die speziell im Hinblick auf die Umsetzung eines Plans oder Projekts und zusätzlich zur bestehenden Bewirtschaftung ergriffen werden, als schadensmindernde Maßnahmen anzusehen sind, wenn sie darauf abzielen, die lokalen Folgen für geschützte Lebensräume zu verhindern oder zu verringern, die durch den Plan oder das Projekt negativ beeinflusst würden, wenn die Maßnahme nicht ergriffen würde. Auch dabei handele es sich um die Abmilderung direkter Konsequenzen des Vorhabens.⁴⁰

87. Doch auch die Maßnahmen in den Schutzgebieten wirken nicht an der Quelle der zu prüfenden Stickstoffablagerungen, sondern dort, wo sie eintreten. Zudem sind sie nicht darauf ausgerichtet, die Ablagerungen des untersuchten Vorhabens zu verhindern, sondern sie können sie bestenfalls nachträglich beseitigen. In der Regel erfassen sie jedoch nicht speziell die Stickstoffablagerungen des jeweiligen Vorhabens, sondern unterschiedslos Ablagerungen ganz verschiedener Quellen.

88. Entgegen dem Staatsrat führt das Moorbürgerurteil nicht zu einem anderen Ergebnis. Dort prüfte der Gerichtshof, ob eine Fischtreppe berücksichtigt werden kann, um festzustellen, dass die Tötung von Fischen durch die Kühlung eines Kraftwerks Gebiete nicht als solche beeinträchtigt.⁴¹ Diese Hypothese beruht auf dem Gedanken, dass zwar einerseits wegen der Fischverluste beim Kraftwerk weniger Fische die Schutzgebiete zur Fortpflanzung erreichen, dieser Nachteil aber andererseits durch die Fischtreppe mindestens ausgeglichen wird, denn wegen dieser Maßnahme können mehr Fische die Gebiete erreichen.

89. Der Gerichtshof hat sich in diesem Fall nicht dazu geäußert, ob dieser Ausgleich als schadensmindernde Maßnahme anerkannt werden kann, sondern lediglich festgestellt, dass die Vorteile der Fischtreppe bei der Genehmigung des Kraftwerks noch nicht vorlagen und auch noch nicht bewiesen werden konnten. Damit konnte er bereits feststellen, dass bei der Genehmigung Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie verletzt worden war, ohne abschließend feststellen zu müssen, ob eine solche Maßnahme bei der Anwendung dieser Bestimmung überhaupt berücksichtigt werden darf.

³⁹ Siehe oben, Nrn. 56 ff.

⁴⁰ Nrn. 10.16. und 10.35. des Vorabentscheidungsersuchens in der Rechtssache C-294/17.

⁴¹ Urteil vom 26. April 2017, Kommission/Deutschland (C-142/16, EU:C:2017:301, Rn. 38).

90. Allerdings führen die Niederlande an, dass aufgrund solcher Maßnahmen mehr Stickstoff in den Schutzgebieten abgelagert werden könne, ohne dass die geschützten Lebensräume beeinträchtigt würden. In der Tat scheint es Maßnahmen mit dieser Wirkung zu geben. Häufiges Mähen mit Entfernung des Schnittguts, Abbrennen der Vegetation, die Wiedervernässung von Mooren oder die Entfernung von Erdreich mit hoher Stickstofflast werden insoweit erörtert.⁴² Im Einzelnen wären die jeweils gewählten Maßnahmen – einschließlich ihrer etwaigen Nachteile⁴³ – von den innerstaatlichen Gerichten zu beurteilen.

91. Falls sich dabei zeigen sollte, dass aufgrund solcher Maßnahmen tatsächlich Spielraum für zusätzliche Stickstoffablagerungen entsteht, also die Belastungsgrenze so weit erhöht wird, dass die Gesamtbelastung darunter bleibt, könnte dieser für neue Pläne und Projekte zur Verfügung gestellt werden.

4. Zu zukünftigen Entwicklungen

92. Eine Gemeinsamkeit aller bislang erörterten projektunabhängigen Maßnahmen ist der Umstand, dass ihre Auswirkungen noch nicht feststehen, sondern häufig erst für die Zukunft erwartet werden. Der Staatsrat fragt daher mit den Fragen 5a und 7a in der Rechtssache C-293/17 sowie mit den Fragen 3a und 5a in der Rechtssache C-294/17 danach, inwieweit dieses zeitliche Element für die Beurteilung dieser Maßnahmen von Bedeutung ist, sowie danach, ob eine Überwachung mit der Möglichkeit der Anpassung der Maßnahmen es erlaubt, künftige Entwicklungen zu berücksichtigen. Mit Frage 6 in der Rechtssache C-293/17 und Frage 4 in der Rechtssache C-294/14 wird die gleiche Problematik im Hinblick auf die Berücksichtigung des erwarteten allgemeinen Rückgangs der Stickstoffemissionen aufgeworfen.

93. Es muss folglich geklärt werden, ob es möglich ist, Projekte unter der Annahme zuzulassen, dass Maßnahmen an der Quelle und in den Gebieten, die im Rahmen des PAS durchgeführt werden, sowie der Rückgang von Stickstoffemissionen aus anderen Gründen künftig Spielräume für zusätzliche Stickstoffablagerungen eröffnen, obwohl dies noch nicht sicher feststeht.

94. Zum Zeitpunkt der Entscheidung, mit der ein Projekt genehmigt wird, darf jedoch aus wissenschaftlicher Sicht kein vernünftiger Zweifel daran bestehen, dass jenes sich nicht nachteilig auf das betreffende Gebiet als solches auswirkt.⁴⁴ Diese Hürde ist naturgemäß bei zukünftigen Maßnahmen und Entwicklungen besonders schwer zu überwinden, sowohl was die Wirksamkeit der Maßnahmen angeht als auch im Hinblick auf die Gewissheit, dass die Maßnahmen und Entwicklungen überhaupt stattfinden.

95. Auch wegen dieser zwangsläufigen Ungewissheit hat der Gerichtshof es abgelehnt, die positiven Auswirkungen neuer Lebensräume, die erst noch geschaffen werden sollen, bei der Prüfung nach Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie zu berücksichtigen.⁴⁵ Eine Überwachung sowie die Möglichkeit der Anpassung der Maßnahmen ließ er ebenfalls nicht ausreichen.⁴⁶

96. Für den PAS kann nichts anderes gelten.

42 L. Jones u. a., „Can on-site management mitigate nitrogen deposition impacts in non-wooded habitats?“, *Biological Conservation*, Bd. 212, Teil B, 2017, S. 464 bis 475, <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2016.06.012> (zitiert nach <http://eprints.whiterose.ac.uk/102105/>).

43 Jones u. a., zitiert in Fn. 42.

44 Urteile vom 26. Oktober 2006, Kommission/Portugal (Castro Verde) (C-239/04, EU:C:2006:665, Rn. 24), vom 26. April 2017, Kommission/Deutschland (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, Rn. 42), und vom 17. April 2018, Kommission/Polen (Waldgebiet Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, Rn. 120).

45 Urteile vom 15. Mai 2014, Briels u. a. (C-521/12, EU:C:2014:330, Rn. 32), und vom 21. Juli 2016, Orleans u. a. (C-387/15 und C-388/15, EU:C:2016:583, Rn. 56).

46 Urteil vom 26. April 2017, Kommission/Deutschland (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, Rn. 37 bis 45). Vgl. auch Urteil vom 21. Juli 2016, Orleans u. a. (C-387/15 und C-388/15, EU:C:2016:583, Rn. 27).

97. Auf den ersten Blick könnte man in diesem Ergebnis einen Widerspruch zur prognostischen Natur der Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie sehen.⁴⁷ Die Prüfung der künftigen Auswirkungen eines Plans oder Projekts kann jedoch zwangsläufig nur auf eine Prognose hinauslaufen. Es besteht dagegen keine Notwendigkeit, die Unsicherheit von Prognosen in Anspruch zu nehmen, wenn man unabhängig von dem Vorhaben Maßnahmen trifft, um die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die nachteiligen Auswirkungen des Vorhabens Schutzgebiete nicht als solche beeinträchtigen.

5. Zwischenergebnis

98. Somit ist auf die Fragen 5 bis 7a in der Rechtssache C-293/17 sowie die Fragen 3 bis 5a in der Rechtssache C-294/17 zu antworten, dass

- Maßnahmen zur Minderung von Stickstoffablagerungen anderer Quellen,
- Sanierungsmaßnahmen zur Stärkung stickstoffsensibler Lebensraumtypen in den betroffenen Gebieten und
- der eigenständige Rückgang von Stickstoffemissionen

die Vereinbarkeit von zusätzlichen Stickstoffablagerungen in Schutzgebieten mit Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie nur begründen können, wenn zum Zeitpunkt der Genehmigung bereits endgültig feststeht, dass die Gesamtbelastung des Gebiets durch Stickstoffablagerungen unterhalb der Schwelle einer Beeinträchtigung des Gebiets als solchem bleibt. Dagegen reicht es für die Zulassung zusätzlicher Stickstoffablagerungen nicht, wenn die Ablagerungen zwar insgesamt zurückgehen, die betreffenden Flächen aber trotzdem noch mit zu viel Stickstoff belastet werden. Bloße Prognosen über die zukünftigen Auswirkungen der genannten Maßnahmen und den erwarteten Rückgang von Stickstoffemissionen dürfen bei der Entscheidung über die Zulassung zusätzlicher Stickstoffablagerungen nicht berücksichtigt werden.

C. Zu Frage 1 in der Rechtssache C-294/17 – Schwellen- und Grenzwerte für Stickstoffablagerungen

99. Frage 1 in der Rechtssache C-294/17 soll klären, ob Art. 6 Abs. 2 und 3 der Habitatrichtlinie einer gesetzlichen Regelung entgegensteht, die darauf abzielt, einzelne Projekte und andere Handlungen, die einen Schwellen- oder Grenzwert nicht überschreitende Stickstoffablagerungen verursachen, von der Genehmigungspflicht auszunehmen und deshalb ohne individuelle Zustimmung zuzulassen, wenn davon ausgegangen wird, dass die Gesamtauswirkungen aller Projekte und anderen Handlungen, die von der gesetzlichen Regelung Gebrauch machen können, vor Erlass dieser gesetzlichen Regelung auf ihre Verträglichkeit geprüft worden sind.

100. Anders als etwa Art. 2 Abs. 1 der UVP-Richtlinie enthält die Habitatrichtlinie keine ausdrücklichen Regelungen über die Genehmigungspflicht bestimmter Aktivitäten.

101. Insbesondere verlangt Art. 6 Abs. 2 der Habitatrichtlinie nicht, bestimmte Aktivitäten einer Genehmigungspflicht zu unterwerfen. Zwar erscheint eine Genehmigungspflicht als geeignet, die Ziele dieser Bestimmung in Bezug auf die Auswirkungen der betroffenen Aktivitäten auf Schutzgebiete zu erreichen, doch das Ermessen der Mitgliedstaaten⁴⁸ lässt auch andere Methoden zu.

⁴⁷ Siehe oben, Nr. 54.

⁴⁸ Urteil vom 14. Januar 2016, Grüne Liga Sachsen u. a. (Waldschlößchenbrücke) (C-399/14, EU:C:2016:10, Rn. 40).

102. Das Verfahren der *Ex-ante*-Prüfung nach Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie setzt hingegen eine solche Genehmigung voraus, da sie im Hinblick auf die Zustimmung der Behörden zu dem fraglichen Projekt oder Plan durchzuführen ist. Ein Verzicht auf ein Genehmigungsverfahren ist daher nur mit Art. 6 Abs. 3 vereinbar, wenn feststeht, dass die fraglichen Aktivitäten keiner Prüfung bedürfen.

103. Wie bereits gesagt, ist eine Verträglichkeitsprüfung nicht notwendig, wenn sich anhand objektiver Umstände ausschließen lässt, dass ein Plan oder Projekt Schutzgebiete einzeln oder im Zusammenwirken mit anderen Plänen und Projekten erheblich beeinträchtigen könnte.⁴⁹ Es ist dagegen nicht zulässig, bestimmte Kategorien von Projekten anhand von Kriterien auszunehmen, die nicht geeignet sind, zu gewährleisten, dass die Möglichkeit einer erheblichen Beeinträchtigung der Schutzgebiete durch die fraglichen Projekte ausgeschlossen ist.⁵⁰ Maßstab dieser Beurteilung kann wie bei der Zustimmung zu geprüften Plänen und Projekten nur das Fehlen vernünftiger wissenschaftlicher Zweifel sein.

104. Die Festlegung von Schwellen- oder Grenzwerten für die Notwendigkeit einer Genehmigung, die ihrerseits Voraussetzung dafür wäre, eine Verträglichkeitsprüfung durchzuführen, ist somit nur mit Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie vereinbar, wenn sich anhand objektiver Umstände ausschließen lässt, dass Stickstoffablagerungen unterhalb dieser Werte Schutzgebiete einzeln oder im Zusammenwirken mit anderen Plänen und Projekten erheblich beeinträchtigen könnten.⁵¹

105. Der PAS nimmt Vorhaben, die weniger als den Schwellenwert von 0,05 mol N/ha/Jahr oder den Grenzwert von 0,05 bis 1 mol N/ha/Jahr zu den Stickstoffablagerungen in Schutzgebieten beitragen, von der Genehmigungspflicht aus. Es ist vorstellbar, dass diese Werte hinreichend wissenschaftlich abgesichert sind, um jeden vernünftigen wissenschaftlichen Zweifel daran auszuräumen, dass zusätzliche Stickstoffablagerungen in diesem Umfang Schutzgebiete nicht erheblich beeinträchtigen können.

106. Dafür spricht dem ersten Anschein nach, dass diese Werte nur kleinsten Bruchteilen der „critical loads“ von gegenüber Stickstoff besonders empfindlichen Lebensraumtypen entsprechen: 0,017 % und 0,23 % der Belastungsgrenze von 6 kg N/ha/Jahr für Oligotrophe Stillgewässer des Flach- und Hügellandes mit Vegetation der *Littorelletalia uniflorae* (Natura 2000 Code 3110) sowie 0,01 % und 0,2 % der Belastungsgrenze von 7 kg N/ha/Jahr für lebende Hochmoore (Natura 2000 Code 7110). Für die meisten anderen Lebensraumtypen liegen die „critical loads“ teilweise deutlich höher.⁵²

107. Darüber hinaus ist in Art. 2 Abs. 3 des niederländischen Besluit grenswaarden programmatische aanpak (Verordnung über Grenzwerte für den programmatischen Ansatz) sogar eine automatische Reduzierung des Grenzwerts von 0,05 bis 1 mol N/ha/Jahr auf 0,05 mol N/ha/Jahr vorgesehen, wenn für betroffene stickstoffsensible Flächen nur noch 5 % des Ablagerungsraums verfügbar sind. Diese Regelung begegnet dem Risiko der Kumulation von Stickstoffablagerungen aus einer Vielzahl von individuell geringfügigen Quellen, den sogenannten „Tod durch 1 000 Schnitte“.⁵³

108. Demgegenüber ist das deutsche Bundesverwaltungsgericht bei der Bestimmung einer *De-minimis*-Schwelle für Stickstoffablagerungen deutlich großzügiger. Es bestehe nämlich ein fachwissenschaftlicher Konsens darüber, dass bei sehr hohen Vorbelastungen der betroffenen Lebensräume Zusatzbelastungen von nicht mehr als 3 % des „critical load“ außerstande seien, signifikante Veränderungen des Ist-Zustands auszulösen oder die Wiederherstellung eines günstigen

49 Siehe die Nachweise in Fn. 14 sowie Urteil vom 10. Januar 2006, Kommission/Deutschland (C-98/03, EU:C:2006:3, Rn. 40).

50 Urteile vom 10. Januar 2006, Kommission/Deutschland (C-98/03, EU:C:2006:3, Rn. 41), und vom 26. Mai 2011, Kommission/Belgien (C-538/09, EU:C:2011:349, Rn. 41).

51 Urteile vom 4. März 2010, Kommission/Frankreich (C-241/08, EU:C:2010:114, Rn. 32), und vom 26. Mai 2011, Kommission/Belgien (C-538/09, EU:C:2011:349, Rn. 52).

52 Die Werte der „critical loads“ wurden Dobben u. a., zitiert in Fn. 25, entnommen.

53 Schlussanträge der Generalanwältin Sharpston in der Rechtssache Sweetman u. a. (C-258/11, EU:C:2012:743, Nr. 67).

Zustands signifikant einzuschränken.⁵⁴ Ob diese Feststellung der deutschen Justiz im Ergebnis mit Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie vereinbar ist, muss hier nicht entschieden werden. Sie ist aber ein weiteres Indiz dafür, dass jedenfalls die deutlich niedrigeren niederländischen Schwellen- und Grenzwerte wissenschaftlich begründet sein können.

109. Unabhängig von diesen Indizien muss aber das zuständige innerstaatliche Gericht prüfen, ob für die niederländischen Schwellen- und Grenzwerte der Nachweis der Unerheblichkeit nachteiliger Auswirkungen tatsächlich mit der hinreichenden Sicherheit erbracht wurde.

110. Somit ist auf Frage 1 in der Rechtssache C-294/17 zu antworten, dass eine gesetzliche Regelung mit Art. 6 Abs. 2 und 3 der Habitatrichtlinie vereinbar ist, die darauf abzielt, Projekte und andere Handlungen, die einen Schwellen- oder Grenzwert nicht überschreitende Stickstoffablagerungen verursachen, von der Genehmigungspflicht auszunehmen und deshalb ohne individuelle Zustimmung zuzulassen, wenn aufgrund von objektiven Umständen aus wissenschaftlicher Sicht kein vernünftiger Zweifel daran besteht, dass es aufgrund dieser Stickstoffablagerungen in dem betreffenden Schutzgebiet keine erheblichen Beeinträchtigungen geben wird.

D. Zu den Fragen 1 bis 4a und 8 der Rechtssache C-293/17 – Prüfungspflicht für Weidehaltung und der Düngung

111. Die Rechtssache C-293/17 betrifft zwei landwirtschaftliche Aktivitäten, die zu Stickstoffablagerungen führen, nämlich die Weidehaltung von Vieh und die Düngung von Ackerflächen. Mit den Fragen 1 bis 4a soll geklärt werden, ob diese Aktivitäten eine Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie erfordern. Der Staatsrat möchte zunächst erfahren, ob es sich dabei um Projekte im Sinne von Art. 6 Abs. 3 Satz 1 handelt (dazu unter 1), und anschließend, ob sie gemeinsam mit dem betreffenden landwirtschaftlichen Betrieb ein einheitliches Gesamtprojekt bilden können, das in vielen Fällen Gegenstand einer einheitlichen Zulassung war, bevor Art. 6 Abs. 3 anwendbar wurde (dazu unter 2). Für die während der Anwendung von Art. 6 Abs. 3 neu aufgenommen Tätigkeiten im Bereich der Düngung und der Weidehaltung fragt der Staatsrat, ob es zulässig ist, auf eine Genehmigungspflicht im Einzelfall zu verzichten, wenn dieser Verzicht auf einer Prüfung beruht, die ergab, dass im Durchschnitt ein Anstieg der Stickstoffablagerungen durch diese Tätigkeiten ausgeschlossen werden kann (dazu unter 3). Im Hinblick auf die mögliche Anwendung von Art. 6 Abs. 2 auf die Düngung oder die Weidehaltung fragt der Staatsrat außerdem, ob diese Bestimmung im niederländischen Recht ausreichend umgesetzt ist (dazu unter 4).

1. Zur Einstufung als Projekt

112. Ich werde zunächst Frage 1 in der Rechtssache C-293/17 erörtern, nämlich, ob die Düngung und die Weidehaltung von Milchvieh als Projekte anzusehen sind.

113. Nach Art. 6 Abs. 3 Satz 1 der Habitatrichtlinie erfordern Projekte, die ein Schutzgebiet einzeln oder in Zusammenwirkung mit anderen Plänen und Projekten erheblich beeinträchtigen könnten, eine Prüfung auf Verträglichkeit mit den für dieses Gebiet festgelegten Erhaltungszielen.

⁵⁴ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 14. April 2010, Hessisch Lichtenau II (DE:BVerwG:2010:140410U9A5.08.0, Rn. 94).

a) Zum Projektbegriff

114. Zwar definiert die Habitatrichtlinie den Begriff des Projekts nicht. Doch der Gerichtshof hat entschieden, dass die Projektdefinition des Art. 1 Abs. 2 Buchst. a der UVP-Richtlinie zur Ermittlung des Begriffs Plan oder Projekt im Sinne der Habitatrichtlinie erheblich ist, die genau wie die UVP-Richtlinie verhindern soll, dass Tätigkeiten, die die Umwelt beeinträchtigen könnten, ohne vorherige Umweltverträglichkeitsprüfung genehmigt werden.⁵⁵

115. Ich verstehe diese Feststellung dahin gehend, dass jedenfalls Projekte im Sinne dieser Definition auch Projekte gemäß Art. 6 Abs. 3 Satz 1 der Habitatrichtlinie sind. Allerdings gehe ich davon aus, dass damit der Projektbegriff der Habitatrichtlinie nicht abschließend abgegrenzt ist.⁵⁶

116. So hat der Gerichtshof auch hervorgehoben, dass es unzulässig ist, bestimmte Kategorien von Projekten anhand von Kriterien von der Prüfungspflicht auszunehmen, die nicht geeignet sind, zu gewährleisten, dass die Möglichkeit einer erheblichen Beeinträchtigung der Schutzgebiete durch die fraglichen Projekte ausgeschlossen ist.⁵⁷ Bei der anschließenden Untersuchung der verschiedenen Ausnahmen hat er nicht im Einzelnen geprüft, ob sie sich auf Projekte im Sinne von Art. 1 Abs. 2 der UVP-Richtlinie beziehen. Vielmehr reichte die Möglichkeit einer erheblichen Beeinträchtigung der Schutzgebiete aus, um die Ausnahmen für die fraglichen Aktivitäten abzulehnen.⁵⁸

117. Entgegen der Auffassung des Staatsrats grenzt danach die Projektdefinition des Art. 1 Abs. 2 Buchst. a der UVP-Richtlinie den Begriff des Projekts nach Art. 6 Abs. 3 Satz 1 der Habitatrichtlinie nicht abschließend ab. Entscheidend ist vielmehr, ob die betreffende Aktivität ein Schutzgebiet erheblich beeinträchtigen kann. Das ist für die Düngung und die Weidehaltung nicht auszuschließen, da die daraus resultierenden Stickstoffablagerungen viele geschützte Lebensraumtypen beeinträchtigen können.

118. Es ist im vorliegenden Fall jedoch nicht notwendig, über die Projektdefinition der UVP-Richtlinie hinauszugehen. Ihr Art. 1 Abs. 2 Buchst. a definiert nämlich als Projekt „die Errichtung von baulichen oder sonstigen Anlagen“ (erster Spiegelstrich) sowie „sonstige Eingriffe in Natur und Landschaft einschließlich derjenigen zum Abbau von Bodenschätzen“ (zweiter Spiegelstrich). Wie der Gerichtshof festgestellt hat, bezieht sich dieser Projektbegriff auf Arbeiten oder Eingriffe zur Änderung des materiellen Zustands eines Platzes.⁵⁹ Sowohl die Düngung als auch die Weidehaltung genügen diesen Anforderungen.

b) Zur Düngung

119. Der Staatsrat vertritt zwar die Auffassung, das Ausbringen von Dünger sei jedenfalls dann kein Projekt, wenn er auf dem Boden abgelegt werde. Nur wenn Dünger in den Boden eingearbeitet werde, liege ein physischer Eingriff in den Boden vor, wie er im zweiten Spiegelstrich von Art. 1 Abs. 2 Buchst. a gefordert werde.

⁵⁵ Urteil vom 7. September 2004, Waddenvereniging und Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, Rn. 26). Siehe auch Urteil vom 14. Januar 2010, Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, Rn. 38 bis 40).

⁵⁶ Siehe schon meine Schlussanträge in der Rechtssache Waddenvereniging und Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:60, Nr. 31).

⁵⁷ Urteil vom 10. Januar 2006, Kommission/Deutschland (C-98/03, EU:C:2006:3, Rn. 41). Siehe auch Urteil vom 26. Mai 2011, Kommission/Belgien (C-538/09, EU:C:2011:349, Rn. 41).

⁵⁸ Urteil vom 10. Januar 2006, Kommission/Deutschland (C-98/03, EU:C:2006:3, Rn. 42 bis 44).

⁵⁹ Urteile vom 17. März 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest u. a. (C-275/09, EU:C:2011:154, Rn. 20, 24 und 38), sowie vom 19. April 2012, Pro-Braine u. a. (C-121/11, EU:C:2012:225, Rn. 32).

120. Die Kommission hält dem jedoch zutreffend entgegen, dass die Düngung unabhängig von dem angewandten Verfahren die Eigenschaften des Bodens verändert. Sie ist ihrer Natur nach darauf ausgerichtet, den Boden mit Nährstoffen anzureichern. Ob dies dadurch geschieht, dass der Landwirt den Boden mit Geräten bearbeitet, oder dadurch, dass der Dünger – etwa bei Jauche – durch Versickerung in den Boden eindringt, kann keine unterschiedliche Behandlung rechtfertigen. Letztlich könnte man bei der Düngung fast an das Gegenstück des Abbaus von Bodenschätzen denken, nämlich an eine Anreicherung des Bodens.

121. Im Ergebnis ist diese Veränderung des Bodens durch Düngung durchaus mit der Muschelfischerei vergleichbar, d. h. dem Durchsieben der obersten Schicht des Meeresbodens, die der Gerichtshof bereits als Projekt im Sinne von Art. 1 Abs. 2 Buchst. a der UVP-Richtlinie und Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie anerkannt hat.⁶⁰

122. Folglich ist die Düngung ein Projekt, das eine *Ex-ante*-Prüfung nach Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie erfordern kann.

c) Zur Weidehaltung

123. Die Weidehaltung von Vieh ist als solche schwieriger unter die Projektdefinition des Art. 1 Abs. 2 Buchst. a zweiter Spiegelstrich der UVP-Richtlinie zu subsumieren. Wenn man die Tätigkeit, Vieh auf einer bestimmten Fläche zu halten, als sonstigen Eingriff in Natur und Landschaft einstuft und sie damit auf eine Stufe mit dem ausdrücklich genannten Beispiel des Abbaus von Bodenschätzen stellt, müsste man auch dem Anbau von Feldfrüchten diese Qualität beimessen. Denn sowohl die Weidehaltung als auch der Anbau laufen darauf hinaus, die im Boden enthaltenen Nährstoffe wirtschaftlich zu verwerten. Doch auch darin könnte man einen Abbau von Bodenschätzen sehen.

124. Dieser Schritt ist jedoch nicht notwendig, weil es der „Errichtung von baulichen oder sonstigen Anlagen“ im Sinne von Art. 1 Abs. 2 Buchst. b erster Spiegelstrich der UVP-Richtlinie entspricht, eine Weide einzurichten. In der Regel wird eine Weide eingezäunt, um zu verhindern, dass das Vieh sie verlässt. Diese Einzäunung ist ein Projekt.⁶¹ Und bei der Prüfung der Einzäunung muss ihr Zweck, die Beweidung, berücksichtigt werden.

125. Sollte der Gerichtshof jedoch weder die Weidehaltung noch die Einrichtung einer Weide als Projekt im Sinne der UVP-Richtlinie anerkennen, so wäre die Weidehaltung zumindest als Aktivität anzusehen, die im Sinne des weiteren Projektbegriffs der Habitatrichtlinie ein Schutzgebiet erheblich beeinträchtigen kann. Sie kann nicht nur Stickstoffablagerungen verursachen, sondern beeinflusst zumindest auch die Vegetation. Ob diese Auswirkungen ein Schutzgebiet erheblich beeinträchtigen können, etwa in der Form der Überweidung, hängt sowohl vom Umfang und Ort der Weidehaltung als auch von den spezifischen Erhaltungszielen des Gebiets ab.

126. Somit kann es gemäß Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie notwendig sein, zu untersuchen, ob die Weidehaltung von Vieh mit den Erhaltungszielen betroffener Schutzgebiete vereinbar ist.

d) Zwischenergebnis

127. Auf Frage 1 in der Rechtssache C-293/17 ist somit zu antworten, dass die Düngung bestimmter Flächen oder ihre Nutzung für die Beweidung als Projekt im Sinne von Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie anzusehen ist.

⁶⁰ Urteil vom 7. September 2004, Waddenvereniging und Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, Rn. 24 bis 27).

⁶¹ Vgl. Urteil vom 8. November 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, Rn. 47).

2. Zur Integration in ein Gesamtprojekt

128. Mit Frage 2 in der Rechtssache C-293/17 soll geklärt werden, wie die regelmäßig wiederkehrende Düngung zu beurteilen ist, falls diese rechtmäßig aufgenommen wurde, bevor Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie auf ein Schutzgebiet anwendbar wurde, und sie zum gegenwärtigen Zeitpunkt immer noch stattfindet. Der Staatsrat möchte insbesondere erfahren, ob die Düngung Teil eines übergreifenden einheitlichen Projekts sein kann, nämlich eines landwirtschaftlichen Betriebs, und deswegen von der Zulassung dieses Betriebs umfasst sein könnte.

a) Zum Konzept des einheitlichen Projekts

129. Genauso wenig wie die Habitatrichtlinie den Begriff des Projekts definiert, regelt sie, welche Maßnahmen in einem einheitlichen Projekt zusammengefasst werden können. Für die Anwendung von Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie auf bestimmte Projekte ist diese Frage aber auch ohne praktische Bedeutung. Denn unabhängig davon, welche Einzelmaßnahmen in einem Projekt zusammengefasst worden sind, müssen alle spezifischen Auswirkungen dieses Maßnahmenbündels auf die Erhaltungsziele der betroffenen Schutzgebiete untersucht werden.

130. Hintergrund dieser Frage ist vielmehr die zeitliche Anwendbarkeit von Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie. Wenn ein Projekt genehmigt wurde, bevor diese Bestimmung anwendbar wurde, kann seine weitere Durchführung nicht an ihr gemessen werden, sondern unterliegt Art. 6 Abs. 2,⁶² der nur unter bestimmten Umständen eine Prüfung der Vereinbarkeit mit den Erhaltungszielen von Schutzgebieten verlangt.⁶³ Wenn dagegen jede Düngung landwirtschaftlicher Flächen oder auch nur die über ein Jahr hinweg vorgenommene Düngung jeweils ein einzelnes Projekt ist, so muss sie im Prinzip auch jeweils erneut geprüft werden.

131. Im Urteil Stadt Papenburg hat der Gerichtshof die Möglichkeit einer einheitlichen Maßnahme in einer ähnlichen Situation anerkannt. Dort ging es um wiederkehrende Ausbaggerungen einer Wasserstraße, die notwendig waren, um eine bestimmte Tiefe der Fahrrinne zu erhalten. Diese Arbeiten können im Hinblick auf ihre Art oder auf die Umstände ihrer Ausführung und insbesondere aufgrund ihres gemeinsamen Zwecks als einheitliche Maßnahme bzw. als ein einziges Projekt angesehen werden.⁶⁴ Ein weiteres Indiz für die Einordnung als ein einheitliches Projekt, das der Gerichtshof allerdings nicht hervorgehoben hat, ist der Umstand, dass die regelmäßigen Arbeiten in einer einzigen Genehmigung zugelassen wurden, bevor Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie anwendbar wurde.⁶⁵

132. Die regelmäßige Düngung von landwirtschaftlichen Flächen hat ebenfalls einen gemeinsamen, einheitlichen Zweck, nämlich den Anbau von Feldfrüchten im Rahmen eines landwirtschaftlichen Betriebs. Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass die Düngung zumindest erlaubt war, seit der jeweilige Betrieb seine Tätigkeit aufgenommen hat.

133. Ein solcher Betrieb ist daher als eine einheitliche Maßnahme anzusehen und schließt die Düngung der ihm zugeordneten Flächen ein.

⁶² Urteil vom 14. Januar 2010, Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, Rn. 49).

⁶³ Vgl. Urteil vom 14. Januar 2016, Grüne Liga Sachsen u. a. (Waldschlößchenbrücke) (C-399/14, EU:C:2016:10, Rn. 44).

⁶⁴ Urteil vom 14. Januar 2010, Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, Rn. 47).

⁶⁵ Urteil vom 14. Januar 2010, Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, Rn. 11).

134. Für dieses Ergebnis spricht auch, die Düngung aus der Perspektive der zeitlichen Anwendung von Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie zu betrachten. Falls für jede einzelne Düngung von landwirtschaftlichen Flächen oder auch nur jedes Jahr eine Prüfung nach Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie durchzuführen wäre, stünde der Aufwand nämlich höchstwahrscheinlich außer Verhältnis zum möglichen Gewinn für den Gebietsschutz. In der Regel sollte es ausreichen, wenn die Verträglichkeit der in vergleichbarer Form wiederkehrenden Düngung bestimmter Flächen mit den Erhaltungszielen der betroffenen Gebiete einmal angemessen geprüft wird.

b) Zu Änderungen der Düngepraxis

135. Schwierigkeiten können allerdings entstehen, wenn sich die Düngung ändert. Daher fragt der Staatsrat danach, ob noch von einer einheitlichen Maßnahme auszugehen ist, wenn nicht immer auf denselben Parzellen, in denselben Mengen und mit denselben Techniken gedüngt worden ist. Außerdem fragt er, ob es für diese Frage von Bedeutung ist, dass die Stickstoffablagerungen durch die Ausbringung von Düngemitteln nicht zugenommen haben, nachdem Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie anwendbar wurde.

136. Da es um den Begriff des Projekts im Rahmen der Anwendung von Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie geht, sind diese Fragen auf der Grundlage des Ziels dieser Bestimmung zu beantworten. Sie schließt den Vorsorgegrundsatz ein und erlaubt es, durch Pläne oder Projekte entstehende Beeinträchtigungen der Schutzgebiete als solche wirksam zu verhüten.⁶⁶ Entscheidend muss daher sein, ob durch die Änderungen in der Düngepraxis ein *zusätzliches* Risiko der erheblichen Beeinträchtigung von Schutzgebieten begründet wird.

137. Bewegt sich das von der Düngung ausgehende Risiko einer Beeinträchtigung weiterhin in dem zuvor bestehenden Rahmen, so ist davon auszugehen, dass sich das Projekt, der landwirtschaftliche Betrieb, nicht geändert hat. Erhöht sich dagegen das Risiko einer Beeinträchtigung, etwa weil aufgrund stärkerer Düngung, anderer Düngemittel, anderer Düngemethoden oder aufgrund des geänderten Orts der Düngung zusätzliche Stickstoffablagerungen in geschützten Lebensräumen zu befürchten sind, so kann die Düngung nicht als Teil des ursprünglich zugelassenen Projekts anerkannt werden.

138. Ob die Stickstoffablagerungen durch die Ausbringung von Düngemitteln nicht zugenommen haben, ist somit nur von Bedeutung, wenn feststeht, dass in den betroffenen geschützten Lebensräumen die Stickstoffablagerungen nicht zugenommen haben. Eine allgemeine Entwicklung, dass die Düngung insgesamt nicht zu höheren Stickstoffablagerungen geführt hat, schließt es dagegen nicht aus, dass bestimmte geschützte Lebensräume stärker belastet wurden.

139. Ergänzend ist anzumerken, dass für die Weidehaltung ähnliche Erwägungen gelten wie für die Düngung von landwirtschaftlichen Flächen.

c) Zwischenergebnis

140. Auf Frage 2 in der Rechtssache C-293/17 ist somit zu antworten, dass die regelmäßig wiederkehrende Düngung, die rechtmäßig erfolgte, bevor Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie auf ein Schutzgebiet anwendbar wurde, und zum gegenwärtigen Zeitpunkt immer noch stattfindet, mit einem landwirtschaftlichen Betrieb ein einziges Projekt bilden kann. Änderungen in der Düngepraxis sind dagegen als neues Projekt anzusehen, wenn sie ein zusätzliches Risiko der erheblichen Beeinträchtigung von Schutzgebieten begründen.

⁶⁶ Urteile vom 7. September 2004, Waddenvereniging und Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, Rn. 58), und vom 17. April 2018, Kommission/Polen (Waldgebiet Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, Rn. 118).

3. Zur Befreiung von der Genehmigungspflicht

141. Die Fragen 3 und 3a in der Rechtssache C-293/17 gehen dahin, ob Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie es erlaubt, die Weidehaltung und die Düngung gesetzlich von der Notwendigkeit einer individuellen Zustimmung zu befreien. Mit dieser Befreiung geht zwangsläufig einher, dass diese Tätigkeiten auch nicht individuell auf ihre Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen von Schutzgebieten geprüft werden.

142. Die Niederlande stützen diese Befreiung auf eine abstrakte Verträglichkeitsprüfung der Auswirkungen der Düngung und der Weidehaltung. Ob diese Prüfung mit Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie vereinbar ist, möchte der Staatsrat mit den Fragen 4 und 4a in der Rechtssache C-293/17 erfahren. Die Prüfung ging nach dem Vorabentscheidungsersuchen vom tatsächlichen und erwarteten Umfang sowie von der tatsächlichen und erwarteten Intensität dieser Tätigkeiten aus und führte zu dem Ergebnis, dass sie im Durchschnitt keinen Anstieg der Stickstoffablagerungen verursachen würden. Außerdem werde die Befreiung durch eine Überwachung der Ablagerungsentwicklung abgesichert, die erforderlichenfalls zu einer Anpassung der zugelassenen Ablagerungen führe.

143. Obwohl dies auf den ersten Blick der prinzipiell zulässigen, ja sogar zu begrüßenden Anwendung des PAS auf andere Tätigkeiten ähnelt,⁶⁷ besteht ein maßgeblicher Unterschied: Bei anderen Tätigkeiten werden immer noch die individuellen Auswirkungen auf Schutzgebiete identifiziert. Bei der Düngung und der Weidehaltung wird hingegen von vorneherein unterstellt, dass erhebliche Beeinträchtigungen ausgeschlossen sind.

144. Da die Weidehaltung und die Düngung als Projekte anzusehen sind, wäre eine Befreiung von der Genehmigungspflicht, die eine individuelle Prüfung ausschließt, mit Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie unvereinbar, wenn diese Tätigkeiten einer Verträglichkeitsprüfung bedürften. Auf eine solche Prüfung kann nur verzichtet werden, wenn sich anhand objektiver Umstände ausschließen lässt, dass die Weidehaltung oder die Düngung Schutzgebiete einzeln oder im Zusammenwirken mit anderen Plänen und Projekten erheblich beeinträchtigen könnten.⁶⁸

145. Der tatsächliche und erwartete Umfang sowie die tatsächliche und erwartete Intensität dieser Tätigkeiten sind objektive Umstände. Sie erlaubten allerdings nach den Angaben des Staatsrats nur die Feststellung, dass *im Durchschnitt* ein Anstieg der Stickstoffablagerungen ausgeschlossen werden kann.

146. Ein bloßer Durchschnittswert kann aber nicht gewährleisten, dass kein einziges Schutzgebiet durch die Düngung oder die Weidehaltung aufgrund besonderer Bedingungen, insbesondere dem Zusammenwirken mit anderen Stickstoffquellen, erheblich beeinträchtigt wird. Daher erlaubt diese Globalprüfung alleine nicht, die Düngung und die Weidehaltung von der individuellen Verträglichkeitsprüfung zu befreien.

147. Außerdem darf zum Zeitpunkt des Erlasses der Entscheidung, mit der das Projekt genehmigt wird, aus wissenschaftlicher Sicht kein vernünftiger Zweifel daran bestehen, dass es sich nicht nachteilig auf das betreffende Gebiet als solches auswirkt.⁶⁹ Auch diese Gewissheit besteht nicht, wenn die Befreiung von der Prüfungspflicht nur darauf beruht, dass im Durchschnitt keine Zunahme der Stickstoffablagerungen erwartet wird.

⁶⁷ Siehe oben, Nrn. 37 ff.

⁶⁸ Siehe die Nachweise in Fn. 14 sowie Urteil vom 10. Januar 2006, Kommission/Deutschland (C-98/03, EU:C:2006:3, Rn. 40).

⁶⁹ Siehe die Nachweise in Fn. 44.

148. Und schließlich hat sich der Gerichtshof bislang auch nicht dahin gehend überzeugen lassen, dass mögliche Zweifel an der Schadlosigkeit von Maßnahmen aufgrund einer Überwachung unerheblich bleiben.⁷⁰

149. Zwar könnte man aufgrund des vermutlich jeweils nur geringfügigen Beitrags der Düngung und der Weidehaltung auf bestimmten Flächen zur Beeinträchtigung von Schutzgebieten über eine etwas großzügigere Herangehensweise nachdenken. Aber gerade die Annahme der Geringfügigkeit lässt daran zweifeln, dass die Überwachung der Auswirkungen dieser Tätigkeiten und die eventuell nötigen Korrekturmaßnahmen mit der notwendigen Konsequenz und Strenge durchgeführt werden.

150. Praktisch bedeutet dies, dass die Düngung oder die Weidehaltung auf neuen Flächen oder Änderungen dieser Tätigkeiten, die zu zusätzlichen Stickstoffablagerungen in geschützten Lebensräumen führen könnten, nach Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie geprüft werden müssen, bevor die Behörden sie genehmigen dürfen. Zwar ist die Stickstoffablagerung, die durch die Düngung oder die Beweidung einzelner landwirtschaftlicher Flächen verursacht wird, im Umfang wahrscheinlich sehr begrenzt. Doch es erscheint nicht ausgeschlossen, dass in Einzelfällen Schutzgebiete erheblich beeinträchtigt werden können. Insoweit ist insbesondere an eine stark intensivierte Nutzung von Flächen in unmittelbarer Nachbarschaft von geschützten Lebensräumen zu denken, wenn diese bereits einer erheblichen Vorbelastung unterliegen. In anderen Fällen sollte es dagegen relativ leicht möglich sein, erhebliche Beeinträchtigungen auszuschließen.

151. Auf die Fragen 3 bis 4a in der Rechtssache C-293/17 ist somit zu antworten, dass die Weidehaltung und die Düngung nicht mit der Begründung gesetzlich von der Notwendigkeit einer individuellen Prüfung ihrer Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen von Schutzgebieten befreit werden können, dass im Durchschnitt ein Anstieg der Stickstoffablagerungen durch diese Tätigkeiten ausgeschlossen werden kann. Auch die Überwachung der Stickstoffablagerungen und die Möglichkeit, weitere Maßnahmen zu ergreifen, um übermäßigen Ablagerungen zu begegnen, können den Verzicht auf eine individuelle Prüfung nicht rechtfertigen.

4. Zur Umsetzung von Art. 6 Abs. 2 der Habitatrichtlinie

152. Frage 8 in der Rechtssache C-293/17 soll aufklären, ob es eine hinreichende Umsetzung von Art. 6 Abs. 2 der Habitatrichtlinie darstellt, die Weidehaltung und die Düngung keiner Genehmigungspflicht zu unterwerfen, sondern nur die Befugnis zur Auferlegung von Verpflichtungen im Sinne von Art. 2.4 der niederländischen Wet natuurbescherming zur Anwendung zu bringen.

153. Der Staatsrat betont insoweit zutreffend, dass Art. 6 Abs. 2 der Habitatrichtlinie im Unterschied zu Art. 6 Abs. 3 keine systematische *Ex-ante*-Prüfung von Aktivitäten verlangt.⁷¹ Daher kann der Verzicht auf eine Genehmigungspflicht höchstens Art. 6 Abs. 3, nicht aber Art. 6 Abs. 2 verletzen. Was aber die Genehmigungspflicht für die Weidehaltung und die Düngung angeht, so ist auf die Beantwortung der Fragen 3 bis 4a in der Rechtssache C-293/17⁷² zu verweisen.

154. Sollte hingegen Art. 6 Abs. 2 der Habitatrichtlinie unabhängig von der Frage der Genehmigung in Bezug auf die Weidehaltung oder die Düngung Schutzmaßnahmen erfordern, so enthält das Vorabentscheidungsersuchen keine Hinweise, dass Art. 2.4 der WnB insofern nicht ausreichen würde.

⁷⁰ Siehe die Nachweise in Fn. 46.

⁷¹ Vgl. Urteil vom 14. Januar 2016, Grüne Liga Sachsen u. a. (C-399/14, EU:C:2016:10, Rn. 40 ff.).

⁷² Siehe oben, Nrn. 141 ff.

155. Nach Angaben des Staatsrats erlaubt diese Bestimmung, den Landwirten die notwendigen Verpflichtungen aufzuerlegen. Insbesondere sind die Düngung und die Weidehaltung nicht von der Anwendung von Art. 2.4 der WnB ausgenommen.⁷³

156. Der Gerichtshof hat zwar in einem Verfahren zur Umsetzung von Art. 6 Abs. 2 der Habitatrichtlinie beanstandet, dass die dort geschaffenen Kompetenzen nicht präventiver, sondern lediglich reaktiver Natur waren und darüber hinaus erhebliche Hindernisse für eilige Maßnahmen enthielten.⁷⁴ Doch ist dem Staatsrat zuzustimmen, dass die Auswirkungen der Weidehaltung und der Düngung in der Regel vorhersehbar sind und auch schon seit längerer Zeit eintreten. Auch erlaubt Art. 2.4 der WnB dem Vorabentscheidungsersuchen im Unterschied zum damals untersuchten Recht Eilmaßnahmen. Daher können die zuständigen Stellen rechtzeitig zusätzliche Verpflichtungen anordnen, wenn Risiken für Schutzgebiete bestehen.

157. Auf Frage 8 in der Rechtssache C-293/17 ist somit zu antworten, dass eine Befugnis wie die zur Auferlegung von Verpflichtungen im Sinne von Art. 2.4 der WnB, die die zuständige Stelle anzuwenden hat, wenn dies angesichts der Erhaltungsziele für ein Natura-2000-Gebiet notwendig ist, in Bezug auf die Weidehaltung von Vieh und die Ausbringung von Düngemitteln ein hinreichendes Präventionsinstrument zur Umsetzung von Art. 6 Abs. 2 der Habitatrichtlinie ist.

E. Schlussbetrachtung

158. Nach den bisherigen Ausführungen hat es den Anschein, dass das niederländische PAS zwar vielversprechende Ansätze enthält, insgesamt aber erhebliche Zweifel bestehen, dass es den Anforderungen von Art. 6 Abs. 2 und 3 der Habitatrichtlinie genügt.

159. Das bedeutet allerdings nicht, dass die Richtlinie dem PAS unversöhnlich entgegensteht. Vielmehr ist Art. 6 Abs. 4 der Habitatrichtlinie das Instrument, um in einer solchen Situation zu angemessenen Ergebnissen zu kommen. Der PAS ist als ein Ausgleich zwischen den Interessen des Naturschutzes und der Gesellschaft beschrieben worden⁷⁵ und auch der Staatsrat zielt darauf ab, wenn er sich auf Art. 2 Abs. 3 dieser Richtlinie beruft, um dem Vorwurf der mangelnden „Ambition“ des PAS entgegenzutreten.⁷⁶ Ein solcher Ausgleich ist die Funktion von Art. 6 Abs. 4, nicht aber Teil von Art. 6 Abs. 2 und 3.⁷⁷

160. Wenn man sich das Gesamtbild vor Augen hält, erscheint offensichtlich, dass ein Mitgliedstaat wie die Niederlande nicht einer unbedingten Verpflichtung unterliegen kann, abrupt seine Landwirtschaft massiv einzuschränken und auch in die übrige wirtschaftliche Entwicklung erheblich einzugreifen, um die Belastung der Natura-2000-Gebiete mit Stickstoff auf ein verträgliches Maß zu reduzieren. Demgegenüber müssen zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses angemessen berücksichtigt werden.

161. Diese Gründe liegen einerseits im gesamtgesellschaftlichen Interesse an wirtschaftlicher Entwicklung, andererseits, insbesondere bei der weiteren Hinnahme bereits zugelassener Tätigkeiten, in dem rechtsstaatlichen Ziel, die Grundrechte der betroffenen Unternehmen zu respektieren. Und obwohl es in der Regel schwer sein dürfte, die Interessen einzelner landwirtschaftlicher Betriebe als zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses anzuerkennen, erlaubt es eine Gesamtbetrachtung wie der PAS, diese Einzelinteressen in das öffentliche Interesse an landwirtschaftlicher Entwicklung und Beachtung wohlverworbener Rechte einzuordnen.

⁷³ Vgl. Urteil vom 4. März 2010, Kommission/Frankreich (C-241/08, EU:C:2010:114, Rn. 31 und 32).

⁷⁴ Urteil vom 13. Dezember 2007, Kommission/Irland (C-418/04, EU:C:2007:780, Rn. 207 und 208).

⁷⁵ De Heer u. a. (zitiert in Fn. 27, S. 107).

⁷⁶ Abschnitt 8.2 des Vorabentscheidungsersuchens in der Rechtssache C-294/17.

⁷⁷ Meine Schlussanträge in der Rechtssache Waddenvereniging und Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:60, Nr. 106).

162. Insgesamt betrachtet ist auch klar, dass es keine Alternative dazu gibt, bestimmte zusätzliche Tätigkeiten zuzulassen und andere existierende Tätigkeiten weiterhin hinzunehmen. Ein Instrument wie der PAS ist allerdings hervorragend geeignet, aufzuzeigen, welche Alternativen tatsächlich bestehen. Zum einen sollte es Produktionsmethoden durchsetzen, welche Stickstoffablagerungen minimieren, ohne unverhältnismäßige andere Schäden hervorzurufen (*best practices*). Zum anderen sollte es die Tätigkeiten verhindern, die Schäden hervorrufen, welche außer Verhältnis zu ihrem Nutzen stehen.

163. Die notwendigen Maßnahmen zur Sicherung der Kohärenz von Natura 2000 scheinen auf den ersten Blick die schwierigste Hürde für eine Anwendung von Art. 6 Abs. 4 der Habitatrichtlinie zu sein. Wenn ein umfassendes Koordinierungsinstrument aufgrund überwiegender Interessen in Schutzgebieten auf dem ganzen Staatsgebiet übermäßige Stickstoffablagerungen zulässt, dürfte es schwierig oder sogar ausgeschlossen sein, zum Ausgleich in anderen Gebieten die beeinträchtigten Lebensraumtypen zu entwickeln.

164. Allerdings dienen insbesondere die vom PAS vorgesehenen Maßnahmen in den Schutzgebieten dazu, die Kohärenz von Natura 2000 zu sichern. Wenn sie wirksam sind, verbessern sie die Entwicklungsbedingungen der jeweiligen Lebensräume trotz übermäßiger Stickstoffablagerungen.

165. Darüber hinaus zielt der PAS langfristig darauf ab, die Stickstoffablagerungen auf ein hinnehmbares Niveau zu reduzieren und einen guten Erhaltungszustand der betroffenen Lebensräume herzustellen. In dieser langfristigen Perspektive ist der PAS ebenfalls eine Maßnahme zur Sicherung der Kohärenz von Natura 2000.

166. Und schließlich flankiert der PAS diese Maßnahme durch eine ständige Überwachung und sieht Anpassungen vor, wenn sich zeigt, dass die vorgesehenen Maßnahmen nicht ausreichen.

167. Ob der PAS insgesamt die richtige Balance zwischen dem Schutz von Natura 2000 und anderen gesellschaftlichen Interessen trifft und wie dies gerichtlich zu überprüfen ist, sind Fragen, die dem Gerichtshof nicht vorgelegt wurden. Daher sprengen sie den Rahmen der vorliegenden Verfahren.

168. Zumindest ein Hindernis könnte der Anwendung von Art. 6 Abs. 4 der Habitatrichtlinie aber entgegenstehen: Soweit die Stickstoffablagerungen prioritäre Lebensraumtypen betreffen, etwa lebende Hochmoore (Natura 2000 Code 7110), hätten die Niederlande nach Art. 6 Abs. 4 Unterabs. 2 vermutlich die Kommission konsultieren müssen. Denn es erscheint ausgeschlossen, die Zulassung zusätzlicher Stickstoffablagerungen durch den PAS ausschließlich auf Erwägungen im Zusammenhang mit der Gesundheit des Menschen und der öffentlichen Sicherheit oder im Zusammenhang mit maßgeblichen günstigen Auswirkungen für die Umwelt zu stützen. Die Kommission hat jedoch keine entsprechende Stellungnahme veröffentlicht.⁷⁸ Das schließt es allerdings nicht aus, eine solche Stellungnahme nachzuholen und den PAS damit auf ein sichereres Fundament zu setzen.

V. Ergebnis

169. Ich schlage dem Gerichtshof daher vor, wie folgt zu entscheiden:

- 1) Auf Frage 1 in der Rechtssache C-294/17 ist zu antworten, dass eine gesetzliche Regelung mit Art. 6 Abs. 2 und 3 der Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen vereinbar ist, die darauf abzielt, Projekte und andere Handlungen, die einen Schwellen- oder Grenzwert nicht überschreitende Stickstoffablagerungen verursachen, von der Genehmigungspflicht auszunehmen und deshalb ohne individuelle

⁷⁸ [Http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/opinion_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/opinion_en.htm).

Zustimmung zuzulassen, wenn aufgrund von objektiven Umständen aus wissenschaftlicher Sicht kein vernünftiger Zweifel daran besteht, dass es aufgrund dieser Stickstoffablagerungen in dem betreffenden Schutzgebiet keine erheblichen Beeinträchtigungen geben wird.

- 2) Auf Frage 2 in der Rechtssache C-294/17 ist zu antworten, dass Art. 6 Abs. 2 und 3 der Richtlinie 92/43 es zulässt, eine Verträglichkeitsprüfung für ein Programm, in dem eine bestimmte Gesamtmenge an Stickstoffablagerungen geprüft worden ist, der Erteilung einer individuellen Genehmigung für ein Projekt oder eine andere Handlung zugrunde zu legen, das bzw. die Stickstoffablagerungen in Schutzgebieten verursacht, die sich innerhalb des im Rahmen des Programms geprüften Ablagerungsspielraums bewegen. Allerdings muss die genannte Prüfung vollständige, präzise und endgültige Feststellungen enthalten, die geeignet sind, jeden vernünftigen wissenschaftlichen Zweifel hinsichtlich der Auswirkungen der Ablagerungen auszuräumen. Dies setzt voraus, dass für jedes einzelne Projekt und jede Fläche innerhalb von Schutzgebieten, auf denen sich geschützte Lebensräume befinden, sichergestellt ist, dass die insgesamt zugelassenen Stickstoffablagerungen langfristig die Erhaltung der in dem Gebiet geschützten Lebensraumtypen und Arten, sowie das Potenzial, einen guten Erhaltungszustand herzustellen, nicht gefährden.
- 3) Auf die Fragen 5 bis 7a in der Rechtssache C-293/17 sowie die Fragen 3 bis 5a in der Rechtssache C-294/17 ist zu antworten, dass
 - Maßnahmen zur Minderung von Stickstoffablagerungen anderer Quellen,
 - Sanierungsmaßnahmen zur Stärkung stickstoffsensibler Lebensraumtypen in den betroffenen Gebieten und
 - der eigenständige Rückgang von Stickstoffemissionen

die Vereinbarkeit von zusätzlichen Stickstoffablagerungen in Schutzgebieten mit Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie nur begründen können, wenn zum Zeitpunkt der Genehmigung bereits endgültig feststeht, dass die Gesamtbelastung des Gebiets durch Stickstoffablagerungen unterhalb der Schwelle einer Beeinträchtigung des Gebiets als solchem bleibt. Dagegen reicht es für die Zulassung zusätzlicher Stickstoffablagerungen nicht, wenn die Ablagerungen zwar insgesamt zurückgehen, die betreffenden Flächen aber trotzdem noch mit zu viel Stickstoff belastet werden. Bloße Prognosen über die zukünftigen Auswirkungen der genannten Maßnahmen und den erwarteten Rückgang von Stickstoffemissionen dürfen bei der Entscheidung über die Zulassung zusätzlicher Stickstoffablagerungen nicht berücksichtigt werden.

- 4) Auf Frage 1 in der Rechtssache C-293/17 ist zu antworten, dass die Düngung bestimmter Flächen oder ihre Nutzung für die Beweidung als Projekt im Sinne von Art. 6 Abs. 3 der Richtlinie 92/43 anzusehen ist.
- 5) Auf Frage 2 in der Rechtssache C-293/17 ist zu antworten, dass die regelmäßig wiederkehrende Düngung, die rechtmäßig erfolgte, bevor Art. 6 Abs. 3 der Richtlinie 92/43 auf ein Schutzgebiet anwendbar wurde, und zum gegenwärtigen Zeitpunkt immer noch stattfindet, mit einem landwirtschaftlichen Betrieb ein einziges Projekt bilden kann. Änderungen in der Düngepraxis sind dagegen als neues Projekt anzusehen, wenn sie ein zusätzliches Risiko der erheblichen Beeinträchtigung von Schutzgebieten begründen.
- 6) Auf die Fragen 3 bis 4a in der Rechtssache C-293/17 ist zu antworten, dass die Weidehaltung und die Düngung nicht mit der Begründung gesetzlich von der Notwendigkeit einer individuellen Prüfung ihrer Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen von Schutzgebieten befreit werden können, dass im Durchschnitt ein Anstieg der Stickstoffablagerungen durch diese Tätigkeiten

ausgeschlossen werden kann. Auch die Überwachung der Stickstoffablagerungen und die Möglichkeit, weitere Maßnahmen zu ergreifen, um übermäßigen Ablagerungen zu begegnen, können den Verzicht auf eine individuelle Prüfung nicht rechtfertigen.

- 7) Auf Frage 8 in der Rechtssache C-293/17 ist zu antworten, dass eine Befugnis wie die zur Auferlegung von Verpflichtungen im Sinne von Art. 2.4 der Wet natuurbescherming, die die zuständige Stelle anzuwenden hat, wenn dies angesichts der Erhaltungsziele für ein Natura-2000-Gebiet notwendig ist, in Bezug auf die Weidehaltung von Vieh und die Ausbringung von Düngemitteln ein hinreichendes Präventionsinstrument zur Umsetzung von Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie 92/43 ist.