



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
J. KOKOTT
fremsat den 25. juli 2018¹

Forenede sager C-293/17 og C-294/17

**Coöperatie Mobilisation for the Environment UA m.fl.
mod
College van gedeputeerde staten van Limburg m.fl.**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene))

»Anmodning om præjudiciel afgørelse – miljø – direktiv 92/43/EØF – bevaring af naturlige levesteder samt vilde dyr og planter – særligt bevaringsområde – passende vurdering af et projekts virkninger på en lokalitet – begreberne »projekt« og »vurdering af virkningerne på lokalitet« – program til vurdering af kvælstofaflejringer – landbrug – driftstilladelse – gødskning – græsning – kumulative virkninger – bagatelgrænser – foranstaltninger til begrænsning af skader – kompensationsforanstaltninger«

Indholdsfortegnelse

I. Indledning	3
II. Retsforskrifter	4
A. EU-retten	4
1. Habitatdirektivet	4
2. VVM-direktivet	4
B. Nederlandsk ret	5
III. Forhistorie og anmodning om præjudiciel afgørelse	5
A. De nederlandske foranstaltninger til nedbringelse af kvælstofaflejringer	5
B. Sag C-293/17	7
C. Sag C-294/17	9

¹ – Originalsprog: tysk

D. Retsforhandlingerne for Domstolen	10
IV. Retlig bedømmelse	11
A. Det andet spørgsmål i sag C-294/17 – godkendelse af projekter på grundlag af PAS	11
1. Individuel vurdering eller programlagt samlet vurdering?	11
2. Om kravene til en programlagt samlet vurdering med henblik på koordinering af kvælstofaflejringer	13
a) De relevante vurderingselementer	13
b) Den samlede tilladte mængde af kvælstofaflejringer	14
3. Foreløbig konklusion	15
B. Det femte, det sjette og det syvende spørgsmål samt spørgsmål 7a i sag C-293/17 og det tredje, det fjerde og det femte spørgsmål samt spørgsmål 5a i sag C-294/17 – inddragelse af foranstaltninger, der er uafhængige af projekter	16
1. Retsgrundlaget	16
2. De »foranstaltninger ved kilden«, der er nævnt i anmodningen om præjudiciel afgørelse	18
3. Foranstaltningerne i bevaringsområderne	18
4. Fremtidige udviklinger	19
5. Foreløbig konklusion	20
C. Det første spørgsmål i sag C-294/17 – tærskel- og grænseværdier for kvælstofaflejringer	21
D. Det første, det andet, det tredje og det fjerde spørgsmål, spørgsmål 4a og det ottende spørgsmål i sag C-293/17 – vurderingsforpligtelse med hensyn til græsning og gødsning	22
1. Klassificering som projekt	23
a) Projektbegrebet	23
b) Gødsning	24
c) Græsning	24
d) Foreløbig konklusion	25
2. Integration i ét samlet projekt	25
a) Konceptet om et samlet projekt	25
b) Ændringer af gødskningspraksis	26
c) Foreløbig konklusion	27
3. Fritagelse fra godkendelsespligten	27
4. Gennemførelsen af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2	28

E. Konklusion	29
V. Forslag til afgørelse	31

I. Indledning

1. Landbruget er ikke blot en absolut nødvendighed for mange beskyttede naturtyper og arter², men er samtidig en af de væsentligste årsager til beskadigelse af sådanne goder. De to foreliggende anmodninger om præjudiciel afgørelse giver Domstolen lejlighed til at behandle denne situation med udgangspunkt i kvælstofaflejringer på lokaliteter i henhold til habitatdirektivet³, såkaldte Natura 2000-områder, i Nederlandene. Denne sag tegner til at få lige så stor betydning som den kendte sag om muslingefiskeri i Vadehavet⁴, der ligeledes blev forelagt Domstolen af nederlandske Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager).

2. Ifølge Det Europæiske Miljøagentur var 73% af alle Natura 2000-områder i Unionen i 2010 overbelastet med kvælstofaflejringer⁵. Derfor kan konklusionerne i den foreliggende sag også være af betydning for andre medlemsstater. Endvidere opstår spørgsmålet, om disse konklusioner kan anvendes på andre skadelige påvirkninger fra landbruget, f.eks. på grund af anvendelsen af pesticider.

3. Konkret er sagen den, at kvælstofaflejringerne fra enkelte landbrugsbedrifter i visse bevaringsområder i Nederlandene ikke vurderes individuelt, men indgår i en programlagt samlet planlægning, hvor det på grundlag af en vurdering af hvert enkelt bevaringsområde fastsættes, i hvilket omfang kvælstofaflejringer er tilladt. Det skal ikke blot afklares, om en sådan samlet planlægning er tilladt, men også om det er foreneligt med beskyttelsen af lokaliteter at tage hensyn til foranstaltninger til nedbringelse af kvælstofaflejringer fra andre kilder, foranstaltninger til sikring af bevaringsområderne samt fremtidige udviklinger. Desuden skal det undersøges, hvordan gødskning af landbrugsarealer og græsning skal kvalificeres i vurderingsordningen.

4. Jeg vil indledningsvis sige, at fremgangsmåden med en programlagt samlet planlægning bør hilses velkommen, men at der stadig er brug for forbedringer med hensyn til den praktiske udformning.

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

3 – Rådets direktiv 92/43/EØF af 21.5.1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT 1992, L 206, s. 7), som ændret ved Rådets direktiv 2013/17/EU af 13.5.2013 (EUT 2013, L 158, s. 193).

4 – Dom af 7.9.2004, Waddenvereniging und Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482).

5 – Det Europæiske Miljøagentur, Effects of air pollution on European ecosystems, EEA Technical report No 11/2014, bilag 4 (s. 38).

II. Retsforskrifter

A. EU-retten

1. Habitatdirektivet

5. Habitatdirektivets artikel 6, stk. 1-4, indeholder følgende bestemmelser om beskyttelse af lokaliteter:

»1. For de særlige bevaringsområder iværksætter medlemsstaterne de nødvendige bevaringsforanstaltninger, hvilket i givet fald kan indebære hensigtsmæssige forvaltningsplaner, som er specifikke for lokaliteterne eller integreret i andre udviklingsplaner, samt de relevante retsakter, administrative bestemmelser eller aftaler, der opfylder de økologiske behov for naturtyperne i bilag I og de arter i bilag II, der findes på lokaliteterne.

2. Medlemsstaterne træffer passende foranstaltninger for at undgå forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne i de særlige bevaringsområder samt forstyrrelser af de arter, for hvilke områderne er udpeget, for så vidt disse forstyrrelser har betydelige konsekvenser for dette direktivs målsætninger.

3. Alle planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning, men som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt, vurderes med hensyn til deres virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningen for denne. På baggrund af konklusionerne af vurderingen af virkningerne på lokaliteten, og med forbehold af stk. 4 giver de kompetente nationale myndigheder først deres tilslutning til en plan eller et projekt, når de har sikret sig, at den/det ikke skader lokalitetens integritet, og når de – hvis det anses for nødvendigt – har hørt offentligheden.

4. Hvis en plan eller et projekt, på trods af at virkningerne på lokaliteten vurderes negativt, alligevel skal gennemføres af bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social eller økonomisk art, fordi der ikke findes nogen alternativ løsning, træffer medlemsstaten alle nødvendige kompensationsforanstaltninger for at sikre, at den globale sammenhæng i Natura 2000 beskyttes. Medlemsstaten underretter Kommissionen om, hvilke kompensationsforanstaltninger der træffes.

Hvis der er tale om en lokalitet med en prioriteret naturtype og/eller en prioriteret art, kan der alene henvises til hensynet til menneskers sundhed og den offentlige sikkerhed eller væsentlige gavnlige virkninger på miljøet, eller, efter udtalelse fra Kommissionen, andre bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser.«

2. VVM-direktivet

6. Desuden skal der henvises til VVM-direktivets⁶ artikel 1, stk. 2, litra a), der definerer et projekt som »gennemførelse af anlægsarbejder eller andre installationer« (første led) og som »andre indgreb i det naturlige miljø eller i landskaber, herunder sådanne, der tager sigte på udnyttelse af ressourcer i undergrunden« (andet led).

6 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13.12.2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EUT 2011, L 26, s. 1), senest ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/52/EU af 16.4.2014 (EUT 2014, L 124, s. 1).

B. Nederlandsk ret

7. Blandt bestemmelserne i nederlandsk ret skal artikel 2.4 i Wet Natuurbescherming (lov om beskyttelse af naturen, herefter »WnB«) fremhæves:

»1. Provinsregeringerne pålægger, såfremt dette er nødvendigt ud fra bevaringsformålene for et Natura 2000-område, personer, der har udført en handling eller har til hensigt at udføre en handling i den pågældende provins, en forpligtelse til

- a. at indsende oplysninger om handlingen
- b. at træffe de fornødne forebyggelses- eller genopretningsforanstaltninger
- c. at udføre handlingen i henhold til de herom udstedte forskrifter, eller
- d. at undlade at udføre handlingen eller at bringe den til ophør.

2. Såfremt en øjeblikkelig iværksættelse af en afgørelse som omhandlet i stk. 1 er nødvendig af hensyn til beskyttelsen af et Natura 2000-område, kan provinsregeringerne give mundtlig meddelelse om afgørelsen til de personer, der udfører eller har til hensigt at udføre handlingen. Provinsregeringerne udfærdiger hurtigst muligt den skriftlige afgørelse og sender eller udleverer den til de berørte personer.

3. [...]

4. Det er forbudt at handle i strid med en forpligtelse som omhandlet i stk. 1 eller 3.«

III. Forhistorie og anmodning om præjudiciel afgørelse

8. I 118 af de 162 nederlandske Natura 2000-områder findes en overbelastning med kvælstofaflejringer i kvælstoffølsomme habitattyper og levesteder for beskyttede arter. Den vigtigste kilde til dette kvælstof er landbruget.

9. De foreliggende anmodninger om præjudiciel afgørelse vedrører to forskellige problemstillinger i forbindelse med de nederlandske foranstaltninger til begrænsning af kvælstofaflejringer i sådanne områder. Spørgsmålet er dels, om de eksisterende landbrugsbedrifters gødskning og græsning skal begrænses⁷, dels om der må gives tilladelse til nye bedrifter⁸.

A. De nederlandske foranstaltninger til nedbringelse af kvælstofaflejringer

10. Overbelastningen af bevaringsområder med kvælstof påvirker navnlig naturtyper, hvis vegetation er specialiseret til mangel på kvælstof. Beskyttelsen af disse naturværdier er derfor en særlig udfordring og kan samtidig være en hindring for økonomiske udviklinger, der forårsager kvælstofaflejringer.

11. Derfor har Nederlandene valgt en programlagt fremgangsmåde til at gribe kvælstofaflejringer an på, Programma Aanpak Stikstof 2015-2021 (programlagt tilgang til bekæmpelse af kvælstof 2015-2021, herefter »PAS«).

7 – Sag C-293/17, Coöperatie Mobilisation for the Environment UA og Vereniging Leefmilieu.

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

12. PAS har en dobbelt målsætning. For det første skal de af PAS omfattede Natura 2000-områder bevares og genoprettes for at nå en gunstig bevaringsstatus på nationalt niveau, og for det andet skal økonomiske udviklinger, som forårsager kvælstofaflejringer i disse områder, muliggøres.

13. For til stadighed at nedbringe kvælstofaflejringerne indeholder PAS ekstra foranstaltninger ved kilden. Der er i almindelighed tale om foranstaltninger, der skal formindske udledninger fra kvælstofkilder. Det drejer sig om foranstaltninger til reduktion af udledninger fra stalde, foranstaltninger med henblik på gødskning med ringe udledning, foranstaltninger vedrørende foder og foranstaltninger vedrørende bedriftsstyringen. Man har beregnet følgerne af disse foranstaltninger, og konklusionen er, at ammoniakudledningen⁹ som følge af PAS i 2020 vil blive reduceret med cirka 13,4 kilotons årligt i sammenligning med en situation, hvor PAS ikke gennemføres. Deraf medregnes dog kun 6,4 kilotons årligt i PAS for at have en sikkerhedsmargen¹⁰.

14. Ud over foranstaltninger ved kilden indeholder PAS områdespecifikke genoprettelsesforanstaltninger. Disse foranstaltninger har til formål at forstærke kvælstoffølsomme habitater. Der er tale om hydrologiske foranstaltninger og ekstra vegetationsmæssige foranstaltninger, som supplerer den normale forvaltning af Natura 2000-områderne.

15. Endelig fastsætter PAS, hvor meget kvælstof der må aflejres over en periode på seks år. Der er tale om den såkaldte aflejringens volumen, der er fastsat for hvert enkelt Natura 2000-område. Den beregnede reduktion af kvælstofaflejringen bruges i denne forbindelse delvist til at udvide aflejringens volumen.

16. PAS har et system med overvågning og korrektioner. Overvågningen skal give mulighed for indsigt i udviklingen med hensyn til kvælstofaflejringen, den til rådighed stående og fordelte aflejringens volumen, fremgangen ved gennemførelse af PAS og udviklingen i kvælstoffølsomme habitater. På dette grundlag kan de kompetente myndigheder ændre, udskifte eller tilføje foranstaltninger ved kilden og/eller genoprettelsesforanstaltninger i PAS eller reducere aflejringens volumen for et område.

17. En vigtig del af PAS er forenklingen af proceduren til myndighedsgodkendelse af kvælstofforårsagende aktiviteter. Fra programmets ikrafttrædelsesdato kan der ved godkendelse af aktiviteter, der forårsager kvælstofaflejringer, gøres brug af PAS og den hertil hørende lovgivning. PAS med den tilhørende lovgivning giver en vurderingsramme for kvælstofforårsagende aktiviteter (projekter og andre handlinger). Vurderingsrammen omfatter:

- a) Projekter og andre handlinger, der forårsager kvælstofaflejringer, og som ikke overskrider tærskelværdien på 0,05 mol¹¹ N/ha/år, er tilladt uden forudgående godkendelse.
- b) Projekter og andre handlinger, der forårsager kvælstofaflejringer, og som ikke overskrider grænseværdien på 0,05-1 mol N/ha/år, er tilladt uden forudgående godkendelse, men i bestemte tilfælde gælder en anmeldelsespligt.
- c) Projekter og andre handlinger, der forårsager kvælstofaflejringer over grænseværdien, er godkendelsespligtige. Godkendelse kan meddeles under henvisning til vurderingen efter PAS, såfremt disse projekter og handlinger ikke fører til en forøgelse af kvælstofaflejringen. Selv om der er en forøgelse af kvælstofaflejringen, kan tilladelsen meddeles under henvisning til PAS, såfremt der er tildelt aflejringens volumen til [forøgelsen af] kvælstofaflejringen. Heraf må der i den første periode af PAS (tre år) højst tildeles 60%. Det afgørende er sammenligningen med den aflejring, for hvilken der er udstedt en tilladelse, og med situationen i perioden 2012-2014.

9 – Ammoniak er en kemisk forbindelse af kvælstof og brint med bruttoformlen NH₃. Den opstår bl.a. ved nedbrydning af visne planter og dyreekskrementer (<https://de.wikipedia.org/wiki/Ammoniak>, besøgt den 6.2.2018).

10 – Punkt 6.2 i anmodningen om præjudiciel afgørelse i sag C-294/14.

11 – Ifølge den nederlandske regerings oplysninger svarer en mol kvælstof til 14 g; 0,05 mol svarer derfor til 0,7 g.

B. Sag C-293/17

18. De fire landbrugsbedrifter, som anmodningen om præjudiciel afgørelse i sag C-293/17, Coöperatie Mobilisation for the Environment og Vereniging Leefmilieu, vedrører, har godkendelser udstedt i årene 1989-2015, hvori der pr. stald gives oplysning om antallet af stykker kvæg, arten af kvæget og staldtypen og den tilhørende emissionsfaktor. Af de tildelte godkendelser fremgår, at det for alle bedrifters vedkommende udelukkende er staldemissionens følger for kvælstoffølsomme naturværdier i Natura 2000-områder, der er blevet vurderet.

19. Derimod undtager ordninger i Gelderland-provinsen og Limburg-provinsen græsning af kvæg og gødsning fra forpligtelsen til at indhente godkendelse.

20. Baggrunden for anmodningen om præjudiciel afgørelse er, at miljøorganisationer har anfægtet undtagelsen fra godkendelsespligten. De havde uden held indgivet anmodninger om, at der skulle gribes ind med tvangsforanstaltninger over for fire kvægbedrifters græsning af kvæg og tilførsel af gødning til arealer tæt på Natura 2000-områder i Gelderland-provinsen og Limburg-provinsen. Miljøorganisationernes indsigelser over for afslaget på disse anmodninger blev afvist af forvaltningerne i Gelderland-provinsen og i Limburg-provinsen. Nu har organisationerne anlagt søgsmål til prøvelse af disse afgørelser.

21. I sag C-293/17, Coöperatie Mobilisation for the Environment und Vereniging Leefmilieu, har Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) derfor forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

- »1) Kan en aktivitet, der ikke er omfattet af begrebet projekt som omhandlet i [VVM-direktivets] artikel 1, stk. 2, litra a), [...] fordi den ikke er et fysisk indgreb i det naturlige miljø, være et projekt som omhandlet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, da følgerne af aktiviteten kan have væsentlige følger for et Natura 2000-område?
- 2) Såfremt tilførsel af gødning på eller i jorden er et projekt, og såfremt dette lovligt fandt sted, før habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, fandt anvendelse på et Natura 2000-område, og såfremt gødsning på eller i jorden stadig finder sted, må det da antages, at der er tale om et og samme projekt, uanset gødskningen ikke altid har fundet sted på de samme parceller, med samme mængder og med samme teknikker?

Har det ved afgørelsen af, om der er tale om et og samme projekt, betydning, at kvælstofaflejringen hidrørende fra tilførslen af gødning på eller i jorden ikke er øget, efter at habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, har fundet anvendelse på Natura 2000-området?

- 3) Er habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, til hinder for en lovbestemt ordning, hvorefter en aktivitet, der hænger uløseligt sammen med et projekt og derfor også må anses for et projekt, såsom en malkekvægsbedrifts græsning af kvæg, er undtaget fra godkendelsespligten, og aktiviteten således ikke behøver en individuel godkendelse, såfremt følgerne af den aktivitet, der er blevet tilladt uden godkendelse, har været genstand for en vurdering med henblik på fastsættelsen af den lovbestemte ordning?
- 3a) Er habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, til hinder for en lovbestemt ordning, hvorefter en bestemt kategori af projekter, såsom tilførsel af gødning på eller i jorden, er undtaget fra godkendelsespligten og således tilladt uden en individuel godkendelse, såfremt følgerne af de projekter, der er blevet tilladt uden godkendelse, har været genstand for en vurdering med henblik på fastsættelsen af den lovbestemte ordning?

- 4) Opfylder den vurdering, der er lagt til grund for undtagelsen fra godkendelsespligten for græsning af kvæg og tilførsel af gødning på eller i jorden, og hvorunder det faktiske og forventede omfang af disse aktiviteter og deres intensitet blev lagt til grund, og hvoraf resultatet er, [at en stigning i kvælstofaflejringen som følge af disse aktiviteter gennemsnitligt set kan] udelukkes, kravene i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3?
- 4a) Har det herved betydning, at undtagelsen fra godkendelsespligten hænger sammen med Programma Aanpak Stikstof 2015-2021 (PAS), i hvilket der blev gået ud fra en reduktion af den totale kvælstofaflejring på kvælstoffølsomme naturværdier i Natura 2000-områder, og at udviklingen i aflejringerne i Natura 2000-områder i forbindelse med Programma Aanpak Stikstof 2015-2021 årligt overvåges, og at der, hvis reduktionen ikke er så gunstig, som det blev antaget ved vurderingen, om nødvendigt sker korrektioner?
- 5) Må vurderingen i henhold til [habitatdirektivets] artikel 6, stk. 3, [...] som er gennemført med henblik på et program som Programma Aanpak Stikstof 2015-2021, omfatte de positive følger af bevaringsforanstaltninger og passende foranstaltninger for eksisterende områder med habitattyper og levesteder, som træffes i sammenhæng med de forpligtelser, der følger af habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, og 2?
- 5a) Såfremt det femte spørgsmål besvares bekræftende: Kan de positive følger af bevaringsforanstaltninger og passende foranstaltninger inddrages i en vurdering med henblik på et program, såfremt disse på vurderingstidspunktet endnu ikke er gennemført, og de positive følger heraf endnu ikke har vist sig?

Såfremt vurderingen med hensyn til disse foranstaltninger indeholder endelige konstateringer, der er støttet på den bedste videnskabelige viden på området, har det da betydning, at gennemførelsen og resultatet af foranstaltningerne overvåges, og [at der,] såfremt det heraf fremgår, at følgerne ikke er så gunstige, som det blev antaget ved vurderingen, [...] om nødvendigt sker korrektioner?

- 6) Må de positive følger af den selvstændige reduktion af kvælstofaflejringen, der vil vise sig i den periode, hvori Programma Aanpak Stikstof 2015-2021 gælder, indgå i vurderingen i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3?

Såfremt vurderingen med hensyn til disse udviklinger indeholder endelige konstateringer, der er støttet på den bedste videnskabelige viden på området, har det da betydning, at den selvstændige reduktion [af kvælstofaflejringerne] overvåges, og [at der,] såfremt det heraf fremgår, at reduktionen ikke er så gunstig, som det blev antaget ved vurderingen, [...] om nødvendigt sker korrektioner?

- 7) Må genoprettelsesforanstaltninger, der træffes inden for rammerne af [et program som] Programma Aanpak Stikstof 2015-2021, og hvormed det forhindres, at en bestemt naturbelastende faktor såsom kvælstofaflejring kan have skadelige følger for eksisterende arealer af habitattyper eller levesteder, anses for beskyttelsesforanstaltninger som omhandlet i præmis 28 i Domstolens dom af 15. maj 2014, Briels m.fl., C-521/12, EU:C:2014:330, [hvertil] der må tages hensyn i en vurdering i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3?
- 7a) Såfremt det syvende spørgsmål besvares bekræftende: Kan de positive følger af de beskyttelsesforanstaltninger, som må inddrages under vurderingen, også inddrages, såfremt de på vurderingstidspunktet endnu ikke er udført, og den positive virkning endnu ikke har vist sig?

Såfremt vurderingen med hensyn til disse foranstaltninger indeholder endelige konstateringer, der er støttet på den bedste videnskabelige viden på området, har det da betydning, at gennemførelsen og resultatet af foranstaltningerne overvåges, og [at der,] såfremt det heraf fremgår, at følgerne ikke er så gunstige, som det blev antaget ved vurderingen, [...] om nødvendigt sker korrektioner?

- 8) Er beføjelsen til at pålægge forpligtelser som omhandlet i Wet natuurbeschermings artikel 2.4, og som den kompetente instans skal udøve, såfremt dette er nødvendigt ud fra bevaringsformålene for et Natura 2000-område, et tilstrækkeligt præventivt middel til gennemførelse af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, for så vidt angår græsning af kvæg og tilførsel af gødning på eller i jorden?»

C. Sag C-294/17

22. Sag C-294/17 vedrører søgsmål anlagt af miljøbeskyttelsesorganisationen Stichting Werkgroep Behoud de Peel til prøvelse af seks godkendelser udstedt til forskellige landbrugsbedrifter i Nord-Brabant-provinsen, der forårsager kvælstofaflejringer, bl.a. i Natura 2000-områderne Groote Peel (NL 3009012) og Deurnsche Peel & Mariapeel (NL 1000026). Bevaringsmålsætningen i begge områder omfatter bl.a. højmoser. Denne naturtype er sårbar over for kvælstof.

23. Godkendelserne drejer sig om etablering eller udvidelse af bedrifter med malkekvæg, svinehold og fjerkræhold.

24. College van gedeputeerde staten van Noord-Brabant har meddelt disse godkendelser på grundlag af PAS og den hertil hørende lovgivning. PAS er baseret på en vurdering af virkningerne på lokaliteterne i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, hvorimod de enkelte godkendelser ikke er blevet vurderet individuelt.

25. College har godkendt en bedriftsudvidelse, fordi kvælstofaflejringer fra den pågældende bedrift ikke forøges i forhold til den tidligere faktiske aflejring. Aflejringer fra eksisterende aktiviteter er blevet vurderet til PAS som en del af baggrundsaflejringer. Denne tilladelse blev givet under henvisning til den vurdering, der blev foretaget til PAS.

26. Hvad de øvrige godkendelser angår har College tilladt erhvervsaktiviteter, der fører til en forøgelse af kvælstofaflejringer i forhold til den faktisk forårsagede eller tilladte aflejring forud for PAS. Nogle bedrifter forårsager i de to beskyttede områder aflejringer inden for området 0,05 til 1 mol N/ha/år, mens andre ligger over disse værdier. Til sidstnævnte har College tildelt aflejringsvolumen.

27. I sag C-294/17, Stichting Werkgroep Behoud de Peel, har Raad van State nu forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

- »1) Er habitatdirektivets artikel 6, stk. 2 og 3, til hinder for en lovbestemt ordning, hvorefter projekter og andre handlinger, der forårsager en kvælstofaflejring, der ikke overskrider en tærskel eller grænseværdi, er undtaget fra godkendelsespligten og derfor tilladt uden individuel godkendelse, såfremt følgerne af alle projekter sammen med andre handlinger, der vil kunne benytte denne lovgivning, har været gestand for en vurdering med henblik på fastsættelsen af den lovbestemte ordning?
- 2) Er habitatdirektivets artikel 6, stk. 2 og 3, til hinder for, at en vurdering til et program, i hvilket en bestemt samlet mængde kvælstofaflejringer er blevet vurderet, lægges til grund for meddelelse af en godkendelse (individuel tilladelse) til et projekt eller en anden handling, der forårsager en kvælstofaflejring, der passer inden for den aflejringsvolumen, der er blevet vurderet inden for programmets rammer?
- 3) Må vurderingen i henhold til [habitatdirektivets] artikel 6, stk. 3, [...] som er gennemført med henblik på et program som Programma Aanpak Stikstof 2015-2021, omfatte de positive følger af bevaringsforanstaltninger og passende foranstaltninger for eksisterende områder med habitattyper og levesteder, som træffes i sammenhæng med de forpligtelser, der flyder af habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, og 2?

- 3a) Såfremt det tredje spørgsmål besvares bekræftende: Kan de positive følger af bevaringsforanstaltninger og passende foranstaltninger inddrages i en vurdering med henblik på et program, såfremt disse på vurderingstidspunktet endnu ikke er gennemført, og de positive følger heraf endnu ikke har vist sig?

Såfremt vurderingen med hensyn til disse foranstaltninger indeholder endelige konstateringer, der er støttet på den bedste videnskabelige viden på området, har det da betydning, at gennemførelsen og resultatet af foranstaltningerne overvåges, og [at der,] såfremt det heraf fremgår, at følgerne ikke er så gunstige, som det blev antaget ved vurderingen, der om nødvendigt sker korrektioner?

- 4) Må de positive følger af den selvstændige reduktion af kvælstofaflejringen, der vil vise sig i den periode, hvori Programma Aanpak Stikstof 2015-2021 gælder, indgå i vurderingen i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3?

Såfremt vurderingen med hensyn til disse udviklinger indeholder endelige konstateringer, der er støttet på den bedste videnskabelige viden på området, har det da betydning, at den selvstændige reduktion [af kvælstofaflejringerne] overvåges, og [at der,] såfremt det heraf fremgår, at reduktionen ikke er så gunstig, som det blev antaget ved vurderingen, [...] om nødvendigt sker korrektioner?

- 5) Må genoprettelsesforanstaltninger, der træffes inden for rammerne af Programma Aanpak Stikstof 2015-2021, og hvormed det forhindres, at en bestemt naturbelastende faktor såsom kvælstofaflejring kan have skadelige følger for eksisterende arealer af habitattyper eller levesteder, anses for beskyttelsesforanstaltninger som omhandlet i præmis 28 i Domstolens dom af 15. maj 2014, Briels m.fl., C-521/12, EU:C:2014:330, hvortil der må tages hensyn i en vurdering i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3?

- 5a) Såfremt det femte spørgsmål besvares bekræftende: Kan de positive følger af de beskyttelsesforanstaltninger, som må inddrages under vurderingen, også inddrages, såfremt de på vurderingstidspunktet endnu ikke er udført, og den positive virkning endnu ikke har vist sig?

Såfremt vurderingen med hensyn til disse foranstaltninger indeholder endelige konstateringer, der er støttet på den bedste videnskabelige viden på området, har det da betydning, at gennemførelsen og resultatet af foranstaltningerne overvåges, og [at der,] [...]såfremt[...] det heraf fremgår, at følgerne ikke er så gunstige, som det blev antaget ved vurderingen, [...] om nødvendigt sker korrektioner?»

D. Retsforhandlingerne for Domstolen

28. Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 19. juni 2017 blev sag C-293/17 og sag C-294/17 forenet med henblik på retsforhandlingernes skriftlige og mundtlige del og domsafsigelsen.

29. Der er afgivet skriftlige indlæg af Coöperatie Mobilisation for the Environment og Vereniging Leefmilieu i fællesskab som parter i sag C-293/17 samt af Stichting Werkgroep Behoud de Peel som part i sag C-294/17, af Kongeriget Nederlandene, Kongeriget Danmark og Europa-Kommissionen. I retsmødet den 3. maj 2018 deltog endvidere College van gedeputeerde staten van Limburg, College van gedeputeerde staten van Gelderland og College van gedeputeerde staten van Noord-Brabant i deres egenskab af parter i hovedsagerne.

IV. Retlig bedømmelse

30. De to anmodninger om præjudiciel afgørelse rejser en række spørgsmål vedrørende håndteringen af kvælstofemissioner fra landbrugsaktiviteter, der kan have negativ indvirkning på Natura 2000-områder. Det er hensigtsmæssigt ikke at besvare dem i den rækkefølge, som fremgår af anmodningerne om præjudiciel afgørelse og sagernes numre.

31. I stedet bør »standardsituationen« behandles først, dvs. godkendelse af en landbrugsbedrift, hvis kvælstofaflejringer i bevaringsområderne ikke vurderes individuelt, men på grundlag af den nederlandske planlægningsforanstaltning, PAS. Hvorvidt denne fremgangsmåde principielt er forenelig med habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, er genstand for det andet spørgsmål i sag C-294/17 (herom under A).

32. Derefter skal det drøftes, hvorvidt der inden for rammerne af PAS må tages hensyn til den forventede reduktion af kvælstofemissioner, specifikke foranstaltninger til nedbringelse af kvælstofemissioner fra andre kilder og foranstaltninger til genoprettelse af bevaringsområder, navnlig når disse først indtræder i fremtiden (herom under B). Først derefter vil jeg undersøge, om de fastsatte grænse- og tærskelværdier for kvælstofaflejringer er forenelige med habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 (herom under C).

33. De specifikke spørgsmål i sag C-239/17 om græsning og gødskning er genstand for det efterfølgende afsnit (herom under D).

34. Endelig vil jeg i en konklusion redegøre for, hvorvidt habitatdirektivets artikel 6 set i lyset af de øvrige betragtninger tillader en foranstaltning som PAS (herom under E).

A. Det andet spørgsmål i sag C-294/17 – godkendelse af projekter på grundlag af PAS

35. Med det andet spørgsmål i sag C-294/17 ønsker Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) oplyst, om det er foreneligt med habitatdirektivets artikel 6, stk. 2 og 3, ikke at vurdere en foranstaltning, der fører til kvælstofaflejringer i et bevaringsområde, individuelt med henblik på, om den er forenelig med bevaringsmålsætningen for lokaliteten, men støtte godkendelsen på vurderingen af indvirkningerne af et program, hvorefter en vis total mængde yderligere kvælstofaflejringer på lokaliteten er forenelig med bevaringsmålsætningen.

36. Derefter vil jeg først påvise, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, ikke ubetinget kræver en individuel vurdering af planer og projekter, og dernæst behandle de krav, der skal stilles til en programlagt samlet vurdering.

1. Individuel vurdering eller programlagt samlet vurdering?

37. Habitatdirektivets artikel 6 pålægger medlemsstaterne en række særlige forpligtelser og procedurer, der, således som det fremgår af dette direktivs artikel 2, stk. 2, skal sikre opretholdelse eller i givet fald genopretning af en gunstig bevaringsstatus for naturtyper samt vilde dyre- og plantearter af betydning for Den Europæiske Union¹².

12 – Dom af 21.7.2016, Orleans m.fl. (C-387/15 og C-388/15, EU:C:2016:583, præmis 31), og af 17.4.2018, Kommissionen mod Polen (Białowieża-skoven) (C-441/17, EU:C:2018:255, præmis 106).

38. Med henblik herpå fastsætter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, en procedure for vurdering med henblik på ved hjælp af en forudgående kontrol at sikre, at en plan eller et projekt, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendigt for lokalitetens forvaltning, men som kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt, alene godkendes, såfremt denne plan eller dette projekt (rent faktisk) ikke skader lokalitetens integritet¹³.

39. I medfør af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, første punktum, skal sådanne planer eller projekter vurderes med hensyn til deres virkninger på bevaringsområdet under hensyn til bevaringsmålsætningerne for dette, såfremt det på grundlag af objektive kriterier ikke kan udelukkes, at de i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke denne lokalitet væsentligt¹⁴. I denne forbindelse skal alle de aspekter af den omhandlede plan eller det omhandlede projekt, som kan påvirke bevaringsmålsætningen for denne lokalitet, identificeres under hensyn til den bedste videnskabelige viden på området¹⁵. Denne bedømmelse skal bl.a. ske i lyset af den i planen eller projektet omhandlede lokalitets særlige kendetegn og miljømæssige vilkår¹⁶.

40. Udgangspunktet for habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, første punktum, er således den individuelle vurdering af planer og projekter.

41. Hovedsagerne vedrører kvælstofaflejrings mulige påvirkning af bevaringsområder. For disse gælder generelt, at forurenende stoffer fra mange forskellige kilder samles¹⁷. Derfor skal der i forbindelse med vurderingen i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, i princippet tages hensyn til alle de forskellige kvælstofkilder, der bidrager til kvælstofaflejringerne i et bestemt bevaringsområde. Vurderingen indebærer nemlig, at alle de aspekter af den omhandlede plan eller det omhandlede projekt, som i sig selv eller *i forbindelse med andre planer eller projekter* kan påvirke bevaringsmålsætningen for denne lokalitet, skal identificeres¹⁸.

42. Uden en samlet betragtning som den, der anlægges i PAS, ville risikoen for fejl i forbindelse med denne vurdering af kumulative virkninger være meget stor. Der er altid en risiko for, at visse kilder ikke inddrages eller inddrages i modstrid med vurderingen af andre projekter. Denne risiko ville være særligt udpræget, hvis særskilte vurderinger blev gennemført parallelt.

43. En samlet vurdering af alle aflejringer af kvælstof i det pågældende bevaringsområde er således ikke blot egnet til, men endog nødvendig for, at vurdere bestemte kvælstofkilders virkninger på bevaringsmålsætningen for lokaliteten.

44. Derfor bør en koordinering af vurderingen af potentielle kvælstofaflejrings virkninger på bevaringsområder ved hjælp af et centralt planlægningsinstrument, der fastlægger, hvilken mængde kvælstof der kan aflejres i de enkelte bevaringsområder, principielt hilses velkommen.

13 – Dom af 7.9.2004, Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, præmis 34), og af 17.4.2018, Kommissionen mod Polen (Białowieża-skoven) (C-441/17, EU:C:2018:255, præmis 108).

14 – Dom af 7.9.2004, Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, præmis 45), af 13.12.2007, Kommissionen mod Irland (C-418/04, EU:C:2007:780, præmis 238), af 26.5.2011, Kommissionen mod Belgien (C-538/09, EU:C:2011:349, præmis 53), og af 12.4.2018, People Over Wind og Sweetman (C-323/17, EU:C:2018:244, præmis 34).

15 – Dom af 21.7.2016, Orleans m.fl. (C-387/15 og C-388/15, EU:C:2016:583, præmis 51), af 26.4.2017, Kommissionen mod Tyskland (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, præmis 57), og af 17.4.2018, Kommissionen mod Polen (Białowieża-skoven) (C-441/17, EU:C:2018:255, præmis 113).

16 – Dom af 7.9.2004, Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, præmis 49), og af 17.4.2018, Kommissionen mod Polen (Białowieża-skoven) (C-441/17, EU:C:2018:255, præmis 112).

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

18 – Dom af 26.4.2017, Kommissionen mod Tyskland (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, præmis 57).

2. Om kravene til en programlagt samlet vurdering med henblik på koordinering af kvælstofaflejringer

45. Den omstændighed, at et omfattende koordineringsinstrument bør foretrækkes for en lang række isolerede enkeltvurderinger, er imidlertid ikke ensbetydende med, at PAS opfylder alle krav til en passende vurdering af virkningerne i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3.

46. Som allerede nævnt, indebærer den passende vurdering af en plans eller et projekts indvirkninger på en berørt lokalitet, som skal være foretaget i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, at alle de aspekter af den omhandlede plan eller det omhandlede projekt, som i sig selv eller i forbindelse med andre planer eller projekter kan påvirke bevaringsmålsætningen for denne lokalitet, skal identificeres under hensyn til den bedste videnskabelige viden på området¹⁹.

47. Vurderingen i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, første punktum, må derfor ikke medføre lakuner. Den skal indeholde fuldstændige, præcise og endelige konstateringer og konklusioner, der kan fjerne enhver rimelig videnskabelig tvivl for så vidt angår virkningerne af de arbejder, som var påtænkt i den pågældende beskyttede lokalitet²⁰.

48. For projekter uden for bevaringsområder, der kan påvirke disse væsentligt, skal dette ligeledes gælde²¹.

a) De relevante vurderingselementer

49. De krav, som disse kriterier stiller til en programlagt samlet vurdering, er betydelige, navnlig eftersom enhver rimelig videnskabelig tvivl om konklusionerne skal udelukkes.

50. Først skal det på korrekt vis fastlægges, hvor meget kvælstof de enkeltprojekter, der skal koordineres, frigiver, og hvilken andel heraf der når ud til de kvælstoffølsomme levesteder i de pågældende bevaringsområder.

51. Navnlig skal det for hvert areal i bevaringsområderne, hvor de beskyttede naturtyper befinder sig, fastlægges, hvor meget kvælstof der *maksimalt* aflejres som følge af det vurderede enkeltprojekt. Hvor finmasket det pågældende geografiske vurderingsnet skal være, dvs. hvilke parceller der skal vurderes individuelt, afhænger i denne forbindelse af, hvor meget aflejringerne kan variere fra areal til areal.

52. Samtidig skal den samlede kvælstofbelastning af disse arealer som følge af eksisterende aktiviteter fastlægges korrekt. Det er derfor ikke tilstrækkeligt med en vurdering, der er begrænset til visse sektorer, f.eks. landbruget. Derimod skal alle kvælstofkilder, f.eks. trafik, industri og private husholdninger, inddrages.

53. Endelig skal der også tages hensyn til alle andre faktorer, der i samspil med kvælstofaflejringer kan have negativ indvirkning på bevaringsområderne.

54. Som Danmark korrekt præciserede på retsmødet, er det i denne forbindelse muligt at støtte sig til skønnede værdier, idet en vurdering af virkningerne nødvendigvis er en prognose vedrørende de pågældende aktiviteter fremtidige virkninger.

19 – Jf. ovenfor, punkt 39.

20 – Dom af 11.4.2013, Sweetman m.fl. (C-258/11, EU:C:2013:220, præmis 44), af 21.7.2016, Orleans m.fl. (C-387/15 og C-388/15, EU:C:2016:583, præmis 50), og af 17.4.2018, Kommissionen mod Polen (Białowieża-skoven) (C-441/17, EU:C:2018:255, præmis 114).

21 – Dom af 10.1.2006, Kommissionen mod Tyskland (C-98/03, EU:C:2006:3, præmis 45), og af 26.4.2017, Kommissionen mod Tyskland (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, præmis 29-31).

55. Disse skønnede værdier skal imidlertid være i overensstemmelse med de berørte levesteders og arters følsomhed samt den reelle risiko for en negativ indvirkning som følge af aflejringen. Det ville ikke være tilstrækkeligt blot at anvende grove gennemsnitsværdier eller at ignorere lokale eller midlertidige maksimumværdier for belastningen, såfremt disse maksimumværdier i sig selv kan påvirke bevaringsmålsætningen for lokaliteten negativt.

b) Den samlede tilladte mængde af kvælstofaflejringer

56. Af særlig betydning for ét samlet koordineringsinstrument er imidlertid fastlæggelsen af den samlede tilladte mængde af kvælstofaflejringer på de pågældende beskyttede levesteder.

57. Når en plan eller et projekt risikerer at skade bevaringsmålsætningen for et bevaringsområde, skal planen eller projektet anses for at kunne påvirke denne lokalitet væsentligt²². For at en lokalitets integritet som naturtype ikke skades i den forstand, hvori dette udtryk anvendes i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, andet punktum, skal lokaliteten opretholdes i en gunstig bevaringsstatus. Dette indebærer en varig opretholdelse af de grundlæggende kendetegn ved den berørte lokalitet, der er knyttet til tilstedeværelsen af en naturtype, hvis bevaringsmålsætning har medført, at lokaliteten er blevet udpeget til at blive opført på listen over lokaliteter af fællesskabsbetydning som omhandlet i direktivet²³. Dette må ligeledes gælde beskyttede arter.

58. Ved anvendelsen af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2 og 3, på kvælstofaflejringer kan målet derfor ikke være at opretholde det nuværende belastningsniveau eller holde sig under det. Der skal derimod tages udgangspunkt i bevaringsmålsætningerne for bevaringsområdet, dvs. i det mindste på bevaring af de naturtyper og arter, der er beskyttet på lokaliteten, med deres status på det tidspunkt, hvorfra artikel 6, stk. 2 og 3, skulle anvendes.

59. Såfremt bevaringsstatus for disse beskyttede goder ikke er gunstig, refererer bevaringsforpligtelsen som minimum til det eksisterende potentiale for at etablere en sådan bevaringsstatus i fremtiden. Ifølge definitionen af en gunstig bevaringsstatus i habitatdirektivets artikel 1, litra e) og i), er det nemlig kun en sådan bevaringsstatus, der på lang sigt sikrer opretholdelsen af de pågældende naturtyper og arter. Et belastningsniveau, der til stadighed forhindrer, at en gunstig bevaringsstatus kan opnås, indebærer en risiko for, at disse bestande går tabt. Et sådant belastningsniveau kan derfor skade lokalitetens integritet.

60. Den omstændighed, at kvælstofaflejringerne som helhed reduceres, som Raad van State har redegjort for, bør derfor ganske vist hilses velkommen, men er ikke nødvendigvis i sig selv tilstrækkelig. Tværtimod kræver habitatdirektivets artikel 6, stk. 2 og 3, at belastningsniveauet nedbringes så meget, at der permanent kan opnås en gunstig bevaringsstatus.

61. Med henblik herpå skal der i det mindste for hver naturtype og muligvis også for visse levesteder, hvor særlige forhold gør sig gældende, fastlægges en grænseværdi for den samlede tilladte belastning.

22 – Dom af 11.4.2013, Sweetman m.fl. (C-258/11, EU:C:2013:220, præmis 30), og af 15.5.2014, Briels m.fl. (C-521/12, EU:C:2014:330, præmis 20).

23 – Dom af 11.4.2013, Sweetman m.fl. (C-258/11, EU:C:2013:220, præmis 39), af 15.5.2014, Briels m.fl. (C-521/12, EU:C:2014:330, præmis 21), af 21.7.2016, Orleans m.fl. (C-387/15 og C-388/15, EU:C:2016:583, præmis 47), og af 17.4.2018, Kommissionen mod Polen (Białowieża-skoven) (C-441/17, EU:C:2018:255, præmis 116).

62. I denne forbindelse forekommer det vanskeligt, hvis ikke endog udelukket, at acceptere værdier, der er højere end de såkaldte »critical loads«. Disse værdier bør definere naturvidenskabeligt begrundede belastningsgrænser for vegetationstyper eller andre beskyttede goder, hvis en overholdelse af grænserne sikrer, at en kvælstofaflejring heller ikke på lang sigt kan forventes at have væsentlige skadelige virkninger²⁴. Forskere har identificeret sådanne »critical loads« for kvælstof for de naturtyper i Nederlandene, der er beskyttet i henhold til habitatdirektivet²⁵.

63. Derudover er det antageligvis også nødvendigt at tage hensyn til, hvorvidt de enkelte beskyttede naturtyper allerede har været udsat for overbelastning med kvælstofaflejringer gennem længere tid. Dels kan det som følge af sådanne aflejringer antages, at status for naturtyperne allerede har forandret sig i negativ retning, navnlig med hensyn til de tilstedeværende plantearter. Dels må det antages, at der på sådanne lokaliteter stadig er tale om en overbelastning med kvælstof fra tidligere, som først skal nedbrydes eller fjernes på anden vis, inden naturtyperne kan udvikle sig i overensstemmelse med bevaringsmålsætningen for lokaliteten. Indtil de eksisterende kvælstofforekomster er nedbrudt, kan det derfor endog være nødvendigt at tillade endnu mindre yderligere kvælstofaflejringer end dem, der udgør »critical loads«.

64. Den kompetente nationale ret vil i lyset af disse betragtninger skulle undersøge, om »critical loads« eller andre værdier er underbygget videnskabeligt, således at enhver rimelig videnskabelig tvivl om, hvorvidt de berørte lokaliteters integritet påvirkes negativt, er udelukket, såfremt disse værdier overholdes.

65. Som det fremgår af anmodningen om præjudiciel afgørelse i sag C-294/17, er henvisningen til overbelastningen af mange bevaringsområder baseret på en overskridelse af »critical loads«²⁶, dvs. på årlige kvælstofaflejringer, der overstiger disse »critical loads«. Ved udarbejdelsen af PAS anså man det imidlertid tilsyneladende for urealistisk og politisk ikke gennemførligt at overholde disse »critical loads«²⁷. I stedet beskrives PAS' målsætning som en afvejning af fordelene for naturen og ulemperne for samfundet²⁸.

66. Hvis denne beskrivelse er korrekt, er PAS ikke egnet som grundlag for godkendelse af projekter i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3. En afvejning skal derimod bedømmes efter artikel 6, stk. 4. Anmodningen om præjudiciel afgørelse giver imidlertid ikke Domstolen mulighed for at tage udtømmende stilling hertil.

3. Foreløbig konklusion

67. Det andet spørgsmål i sag C-294/17 skal derfor besvares således, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 2 og 3, tillader, at en vurdering til et program, i hvilket en bestemt total mængde kvælstofaflejringer er blevet vurderet, lægges til grund for meddelelse af en individuel godkendelse til et projekt eller en anden handling, der forårsager en kvælstofaflejring i bevaringsområder, der passer inden for den aflejringsvolumen, der er blevet vurderet inden for programmets rammer. Den nævnte vurdering skal imidlertid indeholde fuldstændige, præcise og endelige konstateringer og konklusioner, der kan fjerne enhver rimelig videnskabelig tvivl for så vidt angår virkningerne af aflejringerne. Dette

24 – Jf. Bundesverwaltungsgerichts (forbundsforvaltningsdomstol, Tyskland) dom af 28.3.2013, A44 – Kammolch (9 A 22.11, DE:BVerwG:2013:280313U9A22.11.0, præmis 61). Dette svarer til den internationalt videnskabeligt anerkendte definition ifølge J. Nilsson, & P. Grennfelt (1988). Critical loads for sulphur and nitrogen. Report from a workshop held at Skokloster, Sweden 19–24 March, 1988. *NORD miljørapport* 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 – Vedrørende Nederlandene H. F. van Dobben, R. Bobbink, D. Bal, & A. van Hinsberg (2014). *Overview of critical loads for nitrogen deposition for Natura 2000 habitat types occurring in The Netherlands*. Alterra report 2488. Wageningen: Alterra.

26 – Punkt 6.1 i anmodningen om præjudiciel afgørelse i sag C-294/17.

27 – M. De Heer, F. Roozen, R. Maas, 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 – Ibid., s. 107.

forudsætter, at det for hvert enkelt projekt og hvert areal inden for bevaringsområder, hvor der befinder sig beskyttede naturtyper, sikres, at de samlede tilladte kvælstofaflejringer på lang sigt ikke er til skade for bevaringen af de naturtyper og arter, der er beskyttet på lokaliteten, samt for muligheden for at etablere en god bevaringsstatus.

B. Det femte, det sjette og det syvende spørgsmål samt spørgsmål 7a i sag C-293/17 og det tredje, det fjerde og det femte spørgsmål samt spørgsmål 5a i sag C-294/17 – inddragelse af foranstaltninger, der er uafhængige af projekter

68. Med en række spørgsmål i begge sager ønsker Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) oplyst, om der i forbindelse med vurderingen i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, må tages hensyn til visse foranstaltninger og udviklinger, der ikke direkte har forbindelse til den plan eller det projekt, der skal vurderes. Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) har navnlig ønsket oplyst, om der må tages hensyn til en forventet selvstændig reduktion af kvælstofemissionerne (det sjette spørgsmål i sag 293/17 og det fjerde spørgsmål i sag C-294/17). Derudover er der dels tale om foranstaltninger, der nedbringer kvælstofemissioner fra andre kilder, dels om genoprettelsesforanstaltninger på følsomme levesteder i bevaringsområder, der skal skabe volumen til yderligere kvælstofaflejringer.

69. I denne forbindelse har Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) særskilt ønsket oplyst, om der må tages hensyn til disse foranstaltninger, når de iværksættes i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 1 og 2 (det femte spørgsmål 5 og spørgsmål 5a i sag C-293/17 samt det tredje spørgsmål og spørgsmål 3a i sag C-294/17), eller som beskyttelsesforanstaltninger som omhandlet i præmis 28 i Briels-dommen²⁹ (det syvende spørgsmål og spørgsmål 7a i sag C-293/17 samt det femte spørgsmål og spørgsmål 5a i sag C-294/17). Denne sontring anser jeg imidlertid ikke for hensigtsmæssig. Hvis et projekt godkendes i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, giver det ikke mening at anvende artikel 6, stk. 2, parallelt hermed³⁰. Foranstaltninger i henhold til artikel 6, stk. 1, er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning og er således ikke genstand for vurderingen i henhold til artikel 6, stk. 3. Uanset deres retlige kvalificering bør det i stedet være afgørende, om de pågældende foranstaltninger gør det muligt at fastslå, at yderligere kvælstofaflejringer ikke skader lokalitetens integritet.

70. Jeg vil derfor først redegøre for retsgrundlaget for inddragelse af foranstaltninger, der er uafhængige af projekter (herom under 1), og derefter særskilt behandle nedbringelse af kvælstofemissioner fra andre kilder (herom under 2), genopretningsforanstaltninger i bevaringsområderne (herom under 3) og inddragelse af fremtidige udviklinger, herunder et forventet fald i kvælstofemissioner (herom under 4).

1. Retsgrundlaget

71. Domstolen har fastslået, at den kompetente nationale myndighed ved vurderingen i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, skal tage hensyn til de beskyttelsesforanstaltninger, som er integreret i det pågældende projekt, med henblik på at *undgå eller reducere* eventuelle skadelige virkninger, der direkte er forårsaget af dette, for at sikre, at det ikke skader den nævnte lokalitets integritet³¹.

29 – Dom af 15.5.2014, Briels m.fl. (C-521/12, EU:C:2014:330).

30 – Dom af 7.9.2004, Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, præmis 35).

31 – Dom af 15.5.2014, Briels m.fl. (C-521/12, EU:C:2014:330, præmis 28), og af 21.7.2016, Orleans m.fl. (C-387/15 og C-388/15, EU:C:2016:583, præmis 54).

72. Derimod kan beskyttelsesforanstaltninger, der er fastsat i et projekt med henblik på at *kompensere* for de negative virkninger af det pågældende projekt på en Natura 2000-lokalitet, ikke tages i betragtning i forbindelse med den vurdering af virkningerne af det omhandlede projekt, som er foreskrevet i den nævnte artikel 6, stk. 3³².

73. Foranstaltninger, der hverken tilsigter at undgå eller at reducere betydelige negative virkninger på en naturtype, men har til formål efterfølgende at kompensere for virkningerne, er nemlig ikke beskyttelsesforanstaltninger, der kan sikre, at projektet ikke vil skade den nævnte lokalitets integritet som omhandlet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3³³.

74. Denne sondring mellem foranstaltninger til at mindske skader, der kan inddrages inden for rammerne af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, og kompensationsforanstaltninger, for hvilke dette ikke gælder, er i overensstemmelse med princippet i artikel 191, stk. 2, TEUF om, at indgreb over for miljøskader fortrinsvis skal ske ved kilden³⁴. Denne målsætning ligger, i lighed med princippet om forebyggende indsats, til grund for Unionens miljøpolitik og dermed også for habitatdirektivet. Dette kommer særligt tydeligt til udtryk i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, idet vurderingen af virkningerne tager sigte på at identificere og undgå skadelige virkninger som følge af den plan eller det projekt, der skal undersøges. Dette projekt undersøges således som mulig kilde til miljøskader.

75. Habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, hjemler derimod ingen mulighed for, at der kan kompenseres for en plans eller et projekts skadelige virkninger på bevaringsområder³⁵. Dette ville også være åbenbart uforeneligt med princippet om fortrinsvis at gribe ind over for miljøskader ved kilden.

76. Derudover har Domstolen med rette fremhævet de vanskeligheder, der er forbundet med at bedømme effektiviteten af kompensationsforanstaltninger, der skal gennemføres i fremtiden, med den nødvendige sikkerhed³⁶, og risikoen for en omgåelse af habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, hvori der udtrykkeligt hjemles kompensationsforanstaltninger i form af foranstaltninger til sikring af sammenhængen i Natura 2000, men disse ikke er kombineret med andre krav³⁷.

77. Danmark har ganske vist med rette anført, at vurderingen af virkningerne skal være fuldstændig. Allerede af denne grund skal den naturligtvis også inddrage alle faktorer, der ikke direkte kan henregnes til projektet, men kan påvirke projektets virkninger inden for bevaringsområdet. Det er ikke uden betydning, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, henviser til planer eller projekter, der i sig selv eller *i forbindelse med andre planer og projekter* kan påvirke et bevaringsområde væsentligt.

78. I forbindelse med anvendelsen af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, er der imidlertid en væsentlig forskel på foranstaltninger, der sætter ind ved den undersøgte kilde til en skadelig virkning, og andre foranstaltninger. Såfremt det undersøgte projekts skadelige virkning på grund af begrænsningen af skaden bortfalder eller bliver uvæsentlig, kan de kompetente myndigheder give tilladelse til projektet i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3. Andre foranstaltninger, der ikke har virkning ved den undersøgte kilde, berører derimod ikke projektets skadelige virkning. De positive virkninger af disse andre foranstaltninger kan navnlig ikke blot modregnes i det undersøgte projekts skadelige virkning.

32 – Dom af 15.5.2014, Briels m.fl. (C-521/12, EU:C:2014:330, præmis 29), og af 21.7.2016, Orleans m.fl. (C-387/15 og C-388/15, EU:C:2016:583, præmis 48).

33 – Dom af 15.5.2014, Briels m.fl. (C-521/12, EU:C:2014:330, præmis 31).

34 – Jf. generaladvokat Tanchevs forslag til afgørelse Grace og Sweetman (C-164/17, EU:C:2018:274, punkt 76).

35 – Jf. dom af 21.7.2016, Orleans m.fl. (C-387/15 og C-388/15, EU:C:2016:583, præmis 57).

36 – Dom af 15.5.2014, Briels m.fl. (C-521/12, EU:C:2014:330, præmis 32).

37 – Dom af 15.5.2014, Briels m.fl. (C-521/12, EU:C:2014:330, præmis 33 ff.).

79. Sådanne foranstaltninger kan kun muliggøre et projekt som omhandlet i artikel 6, stk. 3, såfremt den reducerer den samlede belastning af bevaringsområdet eller dets følsomhed over for skadelige virkninger så meget, at det undersøgte projekts skadelige virkning ikke skader lokalitetens integritet. Hvis de skadelige påvirkninger alt i alt ganske vist falder, men de pågældende bevaringsområders integritet alligevel skades, tillader habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, i al fald ingen yderligere skadelige påvirkninger af samme karakter.

80. Eksemplet med kvælstofaflejringerne illustrerer dette. Det er ikke tilstrækkeligt at nedbringe disse med en vis mængde, f.eks. 1 kg N/ha/år, for at tillade yderligere aflejringer i samme omfang, såfremt det beskyttede levested fortsat alt i alt overbelastes med kvælstof. Yderligere aflejringer kan kun tillades, såfremt den samlede belastning, inklusive disse aflejringer, er så lav, at den ikke skader lokalitetens integritet.

81. I øvrigt skal det nævnes, at medlemsstaterne allerede uafhængigt af godkendelsen af et nyt projekt i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, er forpligtet til at træffe de nødvendige foranstaltninger til fjernelse af eksisterende skadelige virkninger på bevaringsområder, f.eks. overbelastning med kvælstofaflejringer³⁸.

2. De »foranstaltninger ved kilden«, der er nævnt i anmodningen om præjudiciel afgørelse

82. Det fremgår af anmodningerne om præjudiciel afgørelse, at det femte spørgsmål i sag C-293/17 og det tredje spørgsmål i sag C-294/17 vedrører foranstaltninger, der sætter ind ved kilden, idet de f.eks. mindsker kvælstofemissionerne fra andre bedrífers stalde. Tilsvarende krav skal i reglen overholdes i forbindelse med ændringer eller udvidelser af landbrugsbedrifter.

83. Disse kilder er imidlertid ikke genstand for vurderingen i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, i hovedsagerne, men derimod *andre* kilder. Nedbringelse af emissionerne fra disse andre kvælstofkilder forhindrer hverken aflejringerne, der forårsages af den enkelte undersøgte bedrift, og reducerer heller ikke disse. De kan derfor ikke uden videre modregnes i en landbrugsbedrifts kvælstofemissioner i forbindelse med dennes godkendelse i henhold til artikel 6, stk. 3, end ikke delvist.

84. Kun i tilfælde af, at kvælstofaflejringerne i det pågældende bevaringsområde på grund af sådanne foranstaltninger ved andre kilder falder til værdier, der ligger så langt under de værdier, der er fastlagt for de pågældende levesteder, at der er en tilstrækkelig margin for yderligere kvælstofaflejringer, dvs. at den samlede belastning er i overensstemmelse med den ovenfor beskrevne standard³⁹, kan disse yderligere aflejringer tillades i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3.

3. Foranstaltningerne i bevaringsområderne

85. De foranstaltninger i bevaringsområderne, som Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) nævner i det syvende spørgsmål i sag C-293/17 og i det femte spørgsmål i sag C-294/17, kan ligeledes ikke anerkendes som integrerede beskyttelsesforanstaltninger til begrænsning af skader.

38 – Dom af 24.11.2011, Kommissionen mod Spanien (Alto Sil) (C-404/09, EU:C:2011:768, præmis 126 og 142), og af 14.1.2016, Grüne Liga Sachsen m.fl. (C-399/14, EU:C:2016:10, præmis 41-43).

39 – Jf. ovenfor, punkt 56 ff.

86. Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) har ganske vist oplyst, at genoprettelsesforanstaltninger i bevaringsområderne, der træffes specifikt med henblik på gennemførelsen af en plan eller et projekt og som supplement til den eksisterende forvaltning, ifølge den nationale retspraksis skal anses for foranstaltninger, der formindsker skaderne, såfremt de tager sigte på at undgå eller reducere de lokale følger for beskyttede naturtyper, der ville blive påvirket negativt af planen eller projektet, såfremt foranstaltningen ikke blev truffet. Der er også her tale om en afbødning af projektets direkte konsekvenser⁴⁰.

87. Foranstaltningerne i bevaringsområderne virker imidlertid heller ikke ved kilden til de kvælstofaflejringer, der skal undersøges, men dér, hvor de opstår. Desuden tager de ikke sigte på at undgå aflejringerne fra det undersøgte projekt, men kan i bedste fald fjerne dem efterfølgende. I reglen omfatter de dog ikke specifikt kvælstofaflejringerne fra det pågældende projekt, men uden forskel aflejringer fra helt forskellige kilder.

88. I modsætning til det af Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) anførte fører Moorborg-dommen ikke til noget andet resultat. I denne sag undersøgte Domstolen, om der kan tages hensyn til en fisketrappe med henblik på at fastslå, at fiskedød forårsaget af afkølingen af et kraftværk ikke skader lokaliteters integritet⁴¹. Denne hypotese beror på den tanke, at færre fisk som følge af fisketabet ved kraftværket ganske vist på den ene side når bevaringsområderne med henblik på forplantning, men at der på den anden side som minimum kompenseres for denne ulempe med fisketrappen, idet flere fisk kan nå frem til områderne på grund af denne foranstaltning.

89. Domstolen tog i den pågældende sag ikke stilling til, om denne compensation kan anerkendes som foranstaltning til begrænsning af skader, men fastslog blot, at fordelene ved fisketrappen endnu ikke forelå på det tidspunkt, hvor der blev givet tilladelse til kraftværket, og endnu heller ikke kunne bevises. Dermed kunne Domstolen allerede fastslå, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, var blevet overtrådt ved udstedelsen af tilladelsen, uden at det var nødvendigt endeligt at fastslå, om der i det hele taget må tages hensyn til en sådan foranstaltning ved anvendelsen af denne bestemmelse.

90. Nederlandene har dog anført, at der på grund af sådanne foranstaltninger kan aflejres mere kvælstof i bevaringsområderne, uden at det skader de beskyttede levesteder. Der ser rent faktisk ud til at findes foranstaltninger med denne virkning. I så henseende drøftes hyppig slåning med fjernelse af materialet, afbrænding af vegetationen, genopretning af moser eller fjernelse af jord med høj kvælstofbelastning⁴². Den nærmere bedømmelse af de konkret valgte foranstaltninger – herunder eventuelle dermed forbundne ulemper⁴³ – skal foretages af de nationale retter.

91. Såfremt det skulle vise sig, at der på grund af sådanne foranstaltninger rent faktisk opstår en margin for yderligere kvælstofaflejringer, dvs. at belastningsgrænsen forhøjes, således at den samlede belastning forbliver under den, kan den stilles til rådighed for nye planer og projekter.

4. Fremtidige udviklinger

92. Alle de hidtil nævnte foranstaltninger, der er uafhængige af projekter, har det til fælles, at deres virkninger endnu ikke er fastslået, men ofte først forventes ud i fremtiden. Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) ønsker derfor med spørgsmål 5a og 7a i sag C-293/17 samt med spørgsmål 3a og 5a i sag C-294/17 oplyst, hvorvidt dette tidsmæssige element har betydning for

40 – Punkt 10.16. og 10.35. i anmodningen om præjudiciel afgørelse i sag C-294/17.

41 – Dom af 26.4.2017, Kommissionen mod Tyskland (C-142/16, EU:C:2017:301, præmis 38).

42 – L. Jones m.fl., Can on-site management mitigate nitrogen deposition impacts in non-wooded habitats?, *Biological Conservation*, Volume 212, Part B, 2017, s. 464 - 475, <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2016.06.012> (citeret fra <http://eprints.whiterose.ac.uk/102105/>).

43 – Jones m.fl., nævnt i fodnote 42..

bedømmelsen af disse foranstaltninger, samt om en overvågning med mulighed for korrektion af foranstaltningerne gør det tilladt at tage hensyn til fremtidige udviklinger. Med det sjette spørgsmål i sag C-293/17 og det fjerde spørgsmål i sag C-294/14 rejses den samme problemstilling med henblik på inddragelse af den forventede generelle nedgang i kvælstofemissionerne.

93. Det skal følgelig afklares, om det er muligt at tillade projekter ud fra den antagelse, at foranstaltninger ved kilden og på lokaliteterne, der gennemføres inden for rammerne af PAS, samt nedgangen i kvælstofemissioner af andre grunde fremover giver en margin for yderligere kvælstofaflejringer, selv om denne endnu ikke er fastslået med sikkerhed.

94. På det tidspunkt, hvor der gives tilladelse til gennemførelse af projektet, må der imidlertid ud fra et videnskabeligt synspunkt ikke foreligge nogen rimelig tvivl i forhold til skadevirkninger for det omhandlede områdes integritet⁴⁴. I forbindelse med fremtidige foranstaltninger og udviklinger er denne hindring i sagens natur særligt svær at overvinde, både for så vidt angår foranstaltningernes effektivitet og med henblik på sikkerheden for, at foranstaltningerne og udviklingerne i det hele taget bliver en realitet.

95. Også som følge af denne uundgåelige usikkerhed har Domstolen afvist at tage hensyn til de positive virkninger af nye levesteder, der først skal udvikles, ved vurderingen i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3⁴⁵. Ligeledes har Domstolen ikke anset en overvågning samt muligheden for en korrektion af foranstaltningerne for tilstrækkelig⁴⁶.

96. Noget andet kan ikke gælde for PAS.

97. Ved første øjekast kunne man mene, at denne konklusion står i modsætning til den karakter af prognose, som vurderingen af virkningerne i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, har⁴⁷. Vurderingen af en plans eller et projekts fremtidige virkninger kan imidlertid nødvendigvis kun være en prognose. Det er derimod ikke nødvendigt at gøre brug af prognosers usikkerhed, når man uafhængigt af projektet træffer foranstaltninger med henblik på at skabe betingelserne for, at projektets negative virkninger ikke skader bevaringsområdernes integritet.

5. Foreløbig konklusion

98. Det femte, det sjette og det syvende spørgsmål samt spørgsmål 7a i sag C-293/17 og det tredje, det fjerde og det femte spørgsmål i sag C-294/17 skal herefter besvares således, at

- foranstaltninger til nedbringelse af kvælstofaflejringer fra andre kilder
- genoprettelsesforanstaltninger til styrkelse af kvælstoffølsomme naturtyper i de berørte områder, og
- den selvstændige reduktion af kvælstofemissioner,

kun kan begrunde, at yderligere kvælstofaflejringer i bevaringsområder er i overensstemmelse med habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, såfremt det på tidspunktet for tildelingen af tilladelsen allerede er endeligt fastslået, at kvælstofaflejringerne samlede belastning af lokaliteten forbliver under tærsklen

44 – Dom af 26.10.2006, Kommissionen mod Portugal (Castro Verde) (C-239/04, EU:C:2006:665, præmis 24), af 26.4.2017, Kommissionen mod Tyskland (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, præmis 42), og af 17.4.2018, Kommissionen mod Polen (Białowieża-skoven) (C-441/17, EU:C:2018:255, præmis 120).

45 – Dom af 15.5.2014, Briels m.fl. (C-521/12, EU:C:2014:330, præmis 32), og af 21.7.2016, Orleans m.fl. (C-387/15 og C-388/15, EU:C:2016:583, præmis 56).

46 – Dom af 26.4.2017, Kommissionen mod Tyskland (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, præmis 37-45). Jf. også dom af 21.7.2016, Orleans m.fl. (C-387/15 og C-388/15, EU:C:2016:583, præmis 27).

47 – Jf. ovenfor, punkt 54.

for skade på lokalitetens integritet. Der er derimod ikke tilstrækkeligt grundlag for at godkende yderligere kvælstofaflejringer, når aflejringerne ganske vist som helhed reduceres, men de pågældende arealer på trods heraf stadig belastes med for meget kvælstof. Der må ikke tages hensyn til rene prognoser om de nævnte foranstaltningers fremtidige virkninger og det forventede fald i kvælstofemissioner ved afgørelsen vedrørende godkendelsen af yderligere kvælstofaflejringer.

C. Det første spørgsmål i sag C-294/17 – tærskel- og grænseværdier for kvælstofaflejringer

99. Med det første spørgsmål i sag C-294/17 skal det afklares, om habitatdirektivets artikel 6, stk. 2 og 3, er til hinder for en lovbestemt ordning, hvorefter enkelte projekter og andre handlinger, der forårsager en kvælstofaflejring, der ikke overskrider en tærskel- eller grænseværdi, er undtaget fra godkendelsespligten og derfor tilladt uden individuel godkendelse, såfremt følgerne af alle projekter sammen med andre handlinger, der vil kunne benytte denne lovgivning, har været gestand for en vurdering med henblik på fastsættelse af den lovbestemte ordning.

100. I modsætning til f.eks. VVM-direktivets artikel 2, stk. 1, indeholder habitatdirektivet ingen udtrykkelige bestemmelser om en godkendelsespligt for visse aktiviteter.

101. Navnlig kræver habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, ikke, at visse aktiviteter undergives en godkendelsespligt. En godkendelsespligt forekommer ganske vist egnet til at nå målene med denne bestemmelse vedrørende de berørte aktiviteters virkninger på bevaringsområder, men medlemsstaternes skønsmæssige⁴⁸ tillader også andre metoder.

102. Proceduren med en forudgående vurdering i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, forudsætter derimod en sådan godkendelse, da den skal gennemføres med henblik på myndighedernes tilslutning til det pågældende projekt eller den pågældende plan. Det er derfor kun foreneligt med artikel 6, stk. 3, at se bort fra en godkendelsesprocedure, såfremt det fremgår, at de pågældende aktiviteter ikke kræver nogen vurdering.

103. Som tidligere nævnt, er en vurdering af virkningerne ikke nødvendig, såfremt det på grundlag af objektive kriterier kan udelukkes, at en plan eller et projekt i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke bevaringsområder væsentligt⁴⁹. Det er derimod ikke tilladt at undtage visse kategorier af projekter fra en sådan vurdering på grundlag af kriterier, der er uegnede til at sikre, at disse ikke kan påvirke de beskyttede lokaliteter væsentligt⁵⁰. Kriteriet for denne bedømmelse kan ligesom ved godkendelsen af vurderede planer og projekter kun være, at der ikke foreligger rimelig videnskabelig tvivl.

104. Fastsættelsen af tærskel- eller grænseværdier for, hvornår en godkendelse, der på sin side er forudsætningen for at gennemføre en vurdering af virkningerne, er nødvendig, er således kun forenelig med habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, såfremt det på grundlag af objektive kriterier kan udelukkes, at kvælstofaflejringer under disse værdier i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke bevaringsområder væsentligt⁵¹.

48 – Dom af 14.1.2016, Grüne Liga Sachsen m.fl. (Waldschlösschenbrücke) (C-399/14, EU:C:2016:10, præmis 40).

49 – Jf. henvisningerne i fodnote 14 samt dom af 10.1.2006, Kommissionen mod Tyskland (C-98/03, EU:C:2006:3, præmis 40).

50 – Dom af 10.1.2006, Kommissionen mod Tyskland (C-98/03, EU:C:2006:3, præmis 41), og af 26.5.2011, Kommissionen mod Belgien (C-538/09, EU:C:2011:349, præmis 41).

51 – Dom af 4.3.2010, Kommissionen mod Frankrig (C-241/08, EU:C:2010:114, præmis 32), og af 26.5.2011, Kommissionen mod Belgien (C-538/09, EU:C:2011:349, præmis 52).

105. PAS fritager projekter, hvis bidrag til kvælstofaflejringerne i bevaringsområderne ligger under tærskelværdien på 0,05 mol N/ha/år eller inden for grænseværdien på 0,05 til 1 mol N/ha/år, fra godkendelsespligten. Det er tænkeligt, at disse værdier er tilstrækkeligt videnskabeligt underbygget til at udelukke enhver rimelig videnskabelig tvivl om, hvorvidt yderligere kvælstofaflejringer i dette omfang kan påvirke bevaringsområder væsentligt.

106. Ved første øjekast taler det for denne antagelse, at disse værdier blot svarer til ganske små brøkdele af de »critical loads« for naturtyper, der er særligt følsomme over for kvælstof: 0,017% og 0,23% af belastningsgrænsen på 6 kg N/ha/år for oligotrofe søer og vandhuller i lav- og højlandet med vegetation af *Littorelletalia uniflorae* (Natura 2000-kode 3110) samt 0,01% og 0,2% af belastningsgrænsen på 7 kg N/ha/år for aktive højmoser (Natura 2000-kode 7110). For de fleste andre naturtyper ligger »critical loads« til dels markant højere⁵².

107. Derudover er der i artikel 2, stk. 3, i den nederlandske Besluit grenswaarden programmatische aanpak (bekendtgørelsen om grænseværdier ved en programlagt fremgangsmåde) endog fastsat en automatisk reduktion af grænseværdien fra 0,05 til 1 mol N/ha/år til 0,05 mol N/ha/år, såfremt den resterende disponible aflejringsvolumen for kvælstoffølsomme arealer kommer ned på 5%. Denne ordning imødegår risikoen for en kumulation af kvælstofaflejringer fra en lang række kilder, der hver for sig er ubetydelige (fænomenet »mange bække små«)⁵³.

108. Sammenlignet hermed går den tyske Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager) langt mere lempeligt til værks i forbindelse med fastsættelsen af en bagatelgrænse for kvælstofaflejringer. Inden for fagvidenskaben hersker der nemlig enighed om, at yderligere belastninger på ikke over 3% af »critical load«, når de berørte levesteder i forvejen er meget stærkt belastede, ikke kan udløse signifikante ændringer af den faktiske status eller kan begrænse genoprettelsen af en gunstig bevaringsstatus signifikant⁵⁴. I den foreliggende sag skal ikke tages stilling til, hvorvidt denne konstatering fra den tyske ret er forenelig med habitatdirektivets artikel 6, stk. 3. Den er imidlertid et yderligere fingerpeg om, at de nederlandske tærskel- og grænseværdier, der er betydeligt lavere, kan være videnskabeligt begrundet.

109. Uanset disse fingerpeg skal den kompetente nationale ret dog vurdere, om det for så vidt angår de nederlandske tærskel- og grænseværdier rent faktisk er godtgjort med tilstrækkelig sikkerhed, at den negative indvirkning er ubetydelig.

110. Det første spørgsmål i sag C-294/17 skal derfor besvares således, at en lovbestemt ordning, hvorefter projekter og andre handlinger, der forårsager en kvælstofaflejringer, der ikke overskrider en tærskel- eller grænseværdi, er undtaget fra godkendelsespligten og derfor tilladt uden individuel godkendelse, er forenelig med habitatdirektivets artikel 6, stk. 2 og 3, såfremt der på grundlag af objektive kriterier ud fra et videnskabeligt synspunkt ikke hersker nogen rimelig tvivl om, at disse kvælstofaflejringer ikke vil have væsentlige virkninger i det pågældende bevaringsområde.

D. Det første, det andet, det tredje og det fjerde spørgsmål, spørgsmål 4a og det ottende spørgsmål i sag C-293/17 – vurderingsforpligtelse med hensyn til græsning og gødskning

111. Sag C-293/17 vedrører to landbrugsaktiviteter, der fører til kvælstofaflejringer, nemlig græsning af kvæg og gødskning af dyrkede arealer. Med spørgsmål 1-4a skal det afklares, om disse aktiviteter kræver en vurdering af virkningerne i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3. Indledningsvis ønsker Raad van State oplyst, om der er tale om projekter som omhandlet i artikel 6, stk. 3, første

52 – Værdierne for »critical loads« stammer fra Dobben m.fl., nævnt i fodnote 25.

53 – Generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse Sweetman m.fl. (C-258/11, EU:C:2012:743, punkt 67).

54 – Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager), dom af 14.4.2010, Hessisch Lichtenau II (DE:BVerwG:2010:140410U9A5.08.0, præmis 94).

punktum (herom under 1), og dernæst, om de sammen med den pågældende landbrugsbedrift kan udgøre ét samlet projekt, der i mange tilfælde har været genstand for en samlet tilladelse, før artikel 6, stk. 3, fandt anvendelse (herom under 2). For så vidt angår de aktiviteter inden for gødskning og græsning, der er blevet påbegyndt, efter at artikel 6, stk. 3, fandt anvendelse, ønsker Raad van State oplyst, om det er tilladt at se bort fra en godkendelsespligt i konkrete tilfælde, såfremt dette beror på en vurdering, hvoraf det fremgik, at en forøgelse af kvælstofaflejringerne som følge af disse aktiviteter gennemsnitligt set kan udelukkes (herom under 3). Med henblik på den mulige anvendelse af artikel 6, stk. 2, på græsningen og gødskningen har Raad van State endvidere spurgt, om gennemførelsen af denne bestemmelse i nederlandsk ret er tilstrækkelig (herom under 4).

1. Klassificering som projekt

112. Jeg vil først behandle det første spørgsmål i sag C-293/17, nemlig om gødskning og græsning af malkekvæg skal anses for projekter.

113. I henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, første punktum, vurderes alle projekter, der i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke et bevaringsområde væsentligt, med hensyn til deres virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningen for dette.

a) Projektbegrebet

114. Habitatdirektivet definerer ikke begrebet »projekt«. Domstolen har dog fastslået, at projektdefinitionen i VVM-direktivets artikel 1, stk. 2, litra a), er relevant med henblik på at definere begrebet »plan eller projekt« i habitatdirektivet, der præcis som VVM-direktivet tilsigter at undgå, at aktiviteter, der kan skade miljøet, tillades uden forudgående vurdering af deres indvirkninger herpå⁵⁵.

115. Jeg fortolker denne konstatering således, at i al fald projekter i henhold til denne definition også er projekter i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, første punktum. Imidlertid antager jeg, at habitatdirektivets projektbegreb ikke dermed er afgrænset udtømmende⁵⁶.

116. Domstolen har således også fremhævet, at det ikke er tilladt at undtage visse kategorier af projekter fra vurderingspligten på grundlag af kriterier, der er uegnede til at sikre, at disse ikke kan påvirke de beskyttede lokaliteter væsentligt⁵⁷. Ved den efterfølgende undersøgelse af de forskellige undtagelser tog Domstolen ikke konkret stilling til, om de vedrører projekter som omhandlet i VVM-direktivets artikel 1, stk. 2. Muligheden for en væsentlig påvirkning af bevaringsområderne var nemlig tilstrækkelig til at afvise undtagelser med hensyn til de omhandlede aktiviteter⁵⁸.

117. I modsætning til Raad van States (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) opfattelse afgrænser projektdefinitionen i VVM-direktivets artikel 1, stk. 2, litra a), i henhold til denne afgørelse ikke begrebet »projekt« i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, første punktum, udtømmende. Det er derimod afgørende, om den pågældende aktivitet kan påvirke et bevaringsområde væsentligt. Det kan ikke udelukkes for så vidt angår gødskningen og græsningen, eftersom de deraf følgende kvælstofaflejringer kan påvirke mange beskyttede naturtyper.

55 – Dom af 7.9.2004, Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, præmis 26). Jf. også dom af 14.1.2010, Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10, præmis 38-40.

56 – Jf. allerede mit forslag til afgørelse Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:60, punkt 31).

57 – Dom af 10.1.2006, Kommissionen mod Tyskland (C-98/03, EU:C:2006:3, præmis 41). Jf. også dom af 26. Maj 2011, Kommissionen mod Belgien (C-538/09, EU:C:2011:349, præmis 41).

58 – Dom af 10.1.2006, Kommissionen mod Tyskland (C-98/03, EU:C:2006:3, præmis 42-44).

118. I det foreliggende tilfælde er det dog ikke nødvendigt at gå videre end VVM-direktivets projektdefinition. Dette direktivs artikel 1, stk. 2, litra a), definerer nemlig et projekt som »gennemførelse af anlægsarbejder eller andre installationer« (første led) samt som »andre indgreb i det naturlige miljø eller i landskaber, herunder sådanne, der tager sigte på udnyttelse af ressourcer i undergrunden« (andet led). Som Domstolen har fastslået, sigter dette projektbegreb til arbejder eller indgreb, som ændrer områdets fysiske karakteristika⁵⁹. Både gødskningen og græsningen opfylder disse krav.

b) Gødskning

119. Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) er ganske vist af den opfattelse, at tilførsel af gødning i al fald ikke er et projekt, når det anbringes på jordoverfladen. Kun såfremt gødningen indarbejdes i jorden, foreligger der et fysisk indgreb i jorden, således som det kræves i henhold til artikel 1, stk. 2, litra a), andet led.

120. Kommissionen har imidlertid med rette indvendt, at gødskningen uanset den anvendte metode forandrer jordens egenskaber. Gødskningen tager i sagens natur sigte på at tilføre jorden næringsstoffer. Hvorvidt dette sker ved, at landmanden bearbejder jorden med redskaber, eller ved, at gødningen – f.eks. gylle – trænger ned i jorden ved perkolering, kan ikke begrunde en forskellig behandling. I sidste ende kan man næsten anskue gødskningen som modstykket til udnyttelse af ressourcer i undergrunden, nemlig som en forbedring af jorden.

121. Faktisk kan denne forandring af jorden ved gødskning så absolut sammenlignes med muslingefiskeri, hvor det øverste lag af havbunden passerer gennem en si, som Domstolen allerede har anerkendt som projekt som omhandlet i VVM-direktivets artikel 1, stk. 2, litra a), og habitatdirektivets artikel 6, stk. 3⁶⁰.

122. Gødskning er følgelig et projekt, der kan kræve en forudgående vurdering i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3.

c) Græsning

123. Græsning af kvæg er som sådan vanskeligere at indordne under projektdefinitionen i VVM-direktivets artikel 1, stk. 2, litra a), andet led. Hvis man kvalificerer aktiviteten bestående i at holde kvæg på et bestemt areal som andet indgreb i det naturlige miljø eller i landskaber og dermed sidestiller det med det udtrykkeligt nævnte eksempel med udnyttelse af ressourcer i undergrunden, ville man også være nødsaget til at tillægge dyrkning af afgrøder denne egenskab. Både græsningen og dyrkningen har nemlig til formål at udnytte de næringsstoffer, som jorden indeholder, erhvervsmæssigt. Dette kunne man dog også anse for en udnyttelse af ressourcer i undergrunden.

124. Dette skridt er imidlertid ikke nødvendigt, eftersom etableringen af et græsningsareal svarer til »gennemførelse af anlægsarbejder eller andre installationer« som omhandlet i VVM-direktivets artikel 1, stk. 2, litra b), første led. Som regel indhegnes et græsningsareal for at forhindre, at kvæget forlader arealet. Denne indhegning er et projekt⁶¹. Og ved en vurdering af indhegningen skal der tages hensyn til formålet hermed, græsningen.

59 – Dom af 17.3.2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest m.fl. (C-275/09, EU:C:2011:154, præmis 20, 24 og 38), samt af 19.4.2012, Pro-Braine m.fl. (C-121/11, EU:C:2012:225, præmis 32).

60 – Dom af 7.9.2004, Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, præmis 24-27).

61 – Jf. dom af 8.11.2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, præmis 47).

125. Såfremt Domstolen imidlertid hverken anerkender græsning eller etablering af et græsningsareal som projekt i VVM-direktivets forstand, må græsningen i det mindste anses for en aktivitet, der kan påvirke et bevaringsområde væsentligt som omhandlet i habitatdirektivets videre projektbegreb. Græsningen kan ikke blot forårsage kvælstofaflejringer, men påvirker som minimum også vegetationen. Hvorvidt disse indvirkninger kan påvirke et bevaringsområde væsentligt, f.eks. i form af overgræsning, afhænger både af græsningens omfang og placering og af den specifikke bevaringsmålsætning for lokaliteten.

126. I henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, kan det således være nødvendigt at undersøge, om græsningen af kvæg er forenelig med bevaringsmålsætningerne for berørte bevaringsområder.

d) Foreløbig konklusion

127. Det første spørgsmål i sag C-293/17 skal derfor besvares således, at gødskningen af visse arealer og deres anvendelse til græsning skal anses for et projekt som omhandlet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3.

2. Integration i ét samlet projekt

128. Med det andet spørgsmål i sag C-293/17 skal det afklares, hvordan den periodisk tilbagevendende gødskning skal bedømmes, såfremt denne blev påbegyndt lovligt, før habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, fandt anvendelse på et bevaringsområde, og stadig finder sted på nuværende tidspunkt. Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) ønsker navnlig oplyst, om gødskningen kan være en del af et overordnet samlet projekt, nemlig en landbrugsbedrift, og derfor kan være omfattet af denne bedrifts godkendelse.

a) Konceptet om et samlet projekt

129. Ligesom habitatdirektivet ikke definerer begrebet »projekt«, indeholder det heller ikke regler om, hvilke foranstaltninger der kan sammenfattes i et samlet projekt. For så vidt angår anvendelsen af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, på visse projekter har dette spørgsmål dog heller ingen praktisk betydning. Uanset hvilke enkeltforanstaltninger der er sammenfattet i et projekt, skal alle specifikke indvirkninger af denne pakke af foranstaltninger på bevaringsmålsætningerne for de berørte bevaringsområder undersøges.

130. Baggrunden for dette spørgsmål er derimod anvendelsen af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, *ratione temporis*. Hvis der blev givet tilladelse til et projekt, før denne bestemmelse fandt anvendelse, kan dets fortsatte gennemførelse ikke bedømmes på grundlag af denne, men er omfattet af artikel 6, stk. 2⁶², som kun på visse betingelser kræver en vurdering af, om projektet er foreneligt med bevaringsmålsætningerne for bevaringsområder⁶³. Hvis hver gødskning af landbrugsarealer eller blot den gødskning, der finder sted i løbet af et år, hver især er et enkeltprojekt, skal de i princippet også vurderes på ny i hvert enkelt tilfælde.

131. I Stadt Papenburg-dommen anerkendte Domstolen muligheden for en samlet foranstaltning i en lignende situation. Den pågældende sag omhandlede periodiske opmudringer af en vandvej, der var nødvendige for at bevare en vis dybde i sejlrenden. Disse arbejder kan i lyset af deres karakter eller betingelserne for deres udførelse og navnlig på grund af deres fælles formål anses for at udgøre et

62 – Dom af 14.1.2010, Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, præmis 49).

63 – Jf. dom af 14.1.2016, Grüne Liga Sachsen m.fl. (Waldschlößchenbrücke) (C-399/14, EU:C:2016:10, præmis 44).

enkeltstående arbejde eller anses for et og samme projekt⁶⁴. Et yderligere indicium for klassificeringen som et samlet projekt, som Domstolen imidlertid ikke fremhævede, er den omstændighed, at der blev givet tilladelse til de regelmæssige arbejder i én enkelt tilladelse, før habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, fandt anvendelse⁶⁵.

132. Den regelmæssige gødskning af landbrugsarealer har ligeledes et fælles samlet formål, nemlig dyrkningen af afgrøder inden for rammerne af en landbrugsbedrift. Derudover må det antages, at gødskningen som minimum har været tilladt, siden den pågældende bedrift påbegyndte sin aktivitet.

133. En sådan bedrift skal derfor anses for én samlet foranstaltning og omfatter gødskningen af de dertil hørende arealer.

134. En betragtning af gødskningen ud fra anvendelsen af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, *ratione temporis* taler også for denne konklusion. Såfremt der skulle gennemføres en vurdering i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, for hver enkelt gødskning af landbrugsarealer eller endog blot for hvert år, ville ressourceforbruget nemlig højst sandsynligt ikke stå i rimeligt forhold til den mulige fordel for beskyttelsen af lokaliteter. Det bør i reglen være tilstrækkeligt, såfremt der én gang gennemføres en passende vurdering af, om virkningerne af gødskningen af visse arealer, som gentages i sammenlignelig form, er forenelig med bevaringsmålsætningerne for de berørte lokaliteter.

b) Ændringer af gødskningspraksis

135. Der kan imidlertid opstå vanskeligheder, hvis gødskningen ændrer sig. Derfor har Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) ønsket oplyst, om der stadig skal antages at foreligge et enkelt projekt, uanset gødskningen ikke altid har fundet sted på de samme parceller, med samme mængder og med samme teknikker. Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) har endvidere ønsket oplyst, om det for så vidt angår dette spørgsmål har betydning, at kvælstofaflejringen hidrørende fra tilførslen af gødning på eller i jorden ikke er øget, efter at habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, har fundet anvendelse.

136. Da der er tale om begrebet »projekt« i forbindelse med anvendelsen af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, skal disse spørgsmål besvares på grundlag af formålet med denne bestemmelse. Denne bestemmelse integrerer forsigtighedsprincippet og gør det muligt effektivt at forebygge, at beskyttede lokaliteters integritet skades som følge af påtænkte planer eller projekter⁶⁶. Det afgørende må derfor være, om ændringerne i gødskningspraksis medfører en *yderligere* risiko for en væsentlig påvirkning af bevaringsområder.

137. Hvis risikoen for en påvirkning som følge af gødskningen stadig ligger inden for den hidtidige ramme, må det antages, at projektet, landbrugsbedriften, ikke har ændret sig. Hvis risikoen for en påvirkning derimod øges, f.eks. fordi der på grund af mere gødskning, andre gødningsstoffer, andre gødskningsmetoder eller på grund af gødskning et andet sted er risiko for yderligere kvælstofaflejringer på beskyttede levesteder, kan gødskningen ikke anerkendes som en del af det oprindeligt godkendte projekt.

138. Hvorvidt kvælstofaflejringerne ikke er øget som følge af tilførslen af gødningsstoffer, har således kun betydning, såfremt det er fastslået, at kvælstofaflejringerne ikke er øget på de berørte beskyttede levesteder. En generel udvikling, hvor gødskningen alt i alt ikke har ført til højere kvælstofaflejringer, udelukker derimod ikke, at belastningen af visse beskyttede levesteder er tiltaget.

64 – Dom af 14.1.2010, Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, præmis 47).

65 – Dom af 14.1.2010, Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, præmis 11).

66 – Dom af 7.9.2004, Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, præmis 58), og af 17.4.2018, Kommissionen mod Polen (Białowieża-skoven) (C-441/17, EU:C:2018:255, præmis 118).

139. Det kan tilføjes, at der gælder lignende betragtninger for græsningen som for gødskningen af landbrugsarealer.

c) Foreløbig konklusion

140. Det andet spørgsmål i sag C-293/17 skal derfor besvares således, at den periodisk tilbagevendende gødskning, der fandt sted lovligt, før habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, fandt anvendelse på et bevaringsområde, og stadig finder sted på nuværende tidspunkt, kan udgøre et enkelt projekt sammen med en landbrugsbedrift. Ændringer i gødskningspraksis skal derimod anses for et nyt projekt, såfremt de medfører en yderligere risiko for en væsentlig påvirkning af bevaringsområder.

3. Fritagelse fra godkendelsespligten

141. Det tredje spørgsmål og spørgsmål 3a i sag C-293/17 drejer sig om, hvorvidt habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, tillader, at græsning og gødskning ved lov fritages fra kravet om en individuel godkendelse. Denne fritagelse indebærer nødvendigvis også, at disse aktiviteter heller ikke vurderes individuelt med hensyn til deres virkninger på bevaringsmålsætningerne for bevaringsområder.

142. Nederlandene har støttet denne fritagelse på en abstrakt vurdering af gødskningens og græsningens virkninger. Med det fjerde spørgsmål og spørgsmål 4a i sag C-293/17 ønsker Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) oplyst, hvorvidt denne vurdering er forenelig med habitatdirektivets artikel 6, stk. 3. Ifølge anmodningen om præjudiciel afgørelse tog vurderingen udgangspunkt i det faktiske og forventede omfang samt i den faktiske og forventede intensitet af disse aktiviteter og førte til den konklusion, at de i gennemsnit ikke ville forårsage en stigning i kvælstofaflejringerne. Det blev endvidere anført, at fritagelsen ville blive sikret med en overvågning af udviklingen i aflejringerne, der om nødvendigt ville føre til en korrektion af de godkendte aflejringer.

143. Selv om dette ved første øjekast ligner den anvendelse af PAS på andre aktiviteter, som principielt er tilladt, og endog bør hilses velkommen⁶⁷, er der en væsentlig forskel. I forbindelse med andre aktiviteter identificeres de individuelle virkninger på bevaringsområder stadig. I forbindelse med gødskningen og græsningen lægges det på forhånd til grund, at væsentlige påvirkninger er udelukket.

144. Eftersom græsningen og gødskningen skal anses for projekter, vil en fritagelse fra godkendelsespligten, der udelukker en individuel vurdering, være uforenelig med habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, såfremt disse aktiviteter kræver en vurdering af virkningerne. En sådan vurdering kan kun undlades, såfremt det på grundlag af objektive kriterier kan udelukkes, at græsning eller gødskning i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke bevaringsområder væsentligt⁶⁸.

145. Det faktiske og forventede omfang samt den faktiske og forventede intensitet af disse aktiviteter er objektive omstændigheder. Ifølge Raad van States (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) oplysninger giver de imidlertid kun mulighed for at fastslå, at en *gennemsnitlig* stigning i kvælstofaflejringerne kan udelukkes.

146. En ren gennemsnitsværdi kan imidlertid ikke sikre, at der ikke er et eneste bevaringsområde, der på grund af særlige omstændigheder, navnlig samspillet med andre kvælstofkilder, kan blive påvirket væsentligt af gødskningen eller græsningen. Derfor giver denne samlede vurdering alene ikke mulighed for at fritage gødskningen og græsningen fra den individuelle vurdering af virkningerne.

67 – Jf. ovenfor, punkt 37 ff.

68 – Jf. henvisningerne i fodnote 14 samt dom af 10.1.2006, Kommissionen mod Tyskland (C-98/03, EU:C:2006:3, præmis 40).

147. Desuden må der på det tidspunkt, hvor der træffes afgørelse om tilladelse til gennemførelse af projektet, ud fra et videnskabeligt synspunkt ikke foreligge nogen rimelig tvivl i forhold til skadevirkninger for det omhandlede områdes integritet⁶⁹. Denne sikkerhed foreligger heller ikke, når fritagelsen fra vurderingspligten kun beror på, at der i gennemsnit ikke forventes en stigning i kvælstofaflejringerne.

148. Endelig har Domstolen indtil videre heller ikke ladet sig overbevise om, at mulig tvivl om foranstaltningers uskadelighed forbliver uvæsentlig på grund af en overvågning⁷⁰.

149. Ganske vist kunne man overveje en noget mere lempelig fremgangsmåde i betragtning af, at gødskningen og græsningen på visse arealer formodentlig kun bidrager beskedent til påvirkningen af bevaringsområder. Netop antagelsen om det beskedne omfang giver imidlertid anledning til at betvivle, at overvågningen af virkningerne af disse aktiviteter og de eventuelt nødvendige korrektioner gennemføres med den nødvendige konsekvens og stringens.

150. I praksis indebærer dette, at gødskningen og græsningen på nye arealer eller ændringer i disse aktiviteter, der kan føre til yderligere kvælstofaflejringer på beskyttede levesteder, skal vurderes i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, inden myndighederne må godkende dem. Ganske vist er omfanget af den kvælstofaflejring, som forårsages af gødskningen eller græsningen af enkelte landbrugsarealer, sandsynligvis meget begrænset. Det synes imidlertid ikke udelukket, at bevaringsområder i konkrete tilfælde kan blive påvirket væsentligt. I så henseende bør man navnlig være opmærksom på en stærkt intensiveret brug af arealer i umiddelbar nærhed af beskyttede levesteder, hvis disse allerede er belastet i væsentlig grad. I andre tilfælde bør det derimod være relativt enkelt at udelukke væsentlige påvirkninger.

151. Det tredje og det fjerde spørgsmål 3 samt spørgsmål 4a i sag C-293/17 skal derfor besvares således, at græsningen og gødskningen ikke ved lov kan fritages fra kravet om en individuel vurdering af deres virkninger på bevaringsmålsætningerne for bevaringsområder med den begrundelse, at en stigning i kvælstofaflejringerne som følge af disse aktiviteter gennemsnitligt set kan udelukkes. En overvågning af kvælstofaflejringerne og en mulighed for at træffe yderligere foranstaltninger med henblik på at imødegå overbelastning med aflejringer kan heller ikke begrunde, at der ses bort fra en individuel vurdering.

4. Gennemførelsen af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2

152. Det ottende spørgsmål i sag C-293/17 skal afklare, om det udgør en tilstrækkelig gennemførelse af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, når græsning og gødskning ikke er undergivet en godkendelsespligt, og det blot er beføjelsen til at pålægge forpligtelser som omhandlet i WnB's artikel 2.4 der anvendes.

153. Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) har i så henseende med rette fremhævet, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, til forskel fra artikel 6, stk. 3, ikke systematisk kræver nogen forudgående vurdering af handlinger⁷¹. Derfor kan udeladelsen af en godkendelsespligt højst være i strid med artikel 6, stk. 3, men ikke med artikel 6, stk. 2. For så vidt angår godkendelsespligten vedrørende græsning og gødskning, henvises imidlertid til besvarelsen af det tredje og det fjerde spørgsmål samt spørgsmål 4a i sag C-293/17⁷².

⁶⁹ – Jf. henvisningerne i fodnote 44.

⁷⁰ – Jf. henvisningerne i fodnote 46.

⁷¹ – Jf. dom af 14.1.2016, Grüne Liga Sachsen m.fl. (C-399/14, EU:C:2016:10, præmis 40 ff.).

⁷² – Jf. ovenfor, punkt 141 ff.

154. Såfremt habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, derimod uanset spørgsmålet om tilladelsen for så vidt angår græsningen eller gødskningen kræver beskyttelsesforanstaltninger, indeholder anmodningen om præjudiciel afgørelse intet, der tyder på, at WnB's artikel 2.4 ikke er tilstrækkelig.

155. Ifølge det af Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) oplyste giver denne bestemmelse mulighed for at pålægge landbrugerne de nødvendige forpligtelser. Navnlig er gødskning og græsning ikke undtaget fra anvendelsen af WnB's artikel 2.4⁷³.

156. I en sag vedrørende gennemførelsen af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, har Domstolen ganske vist påtalt, at de derved hjemlede kompetencer ikke var af præventiv, men kun af reaktiv karakter, og derudover indeholdt betydelige hindringer for en hurtig indgriben⁷⁴. Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) har dog ret i, at påvirkningerne fra græsning og gødskning i reglen kan forudses og også allerede har været til stede i længere tid. Desuden giver WnB's artikel 2.4 ifølge anmodningen om præjudiciel afgørelse til forskel fra den lovgivning, der blev undersøgt i den pågældende sag, mulighed for hurtig indgriben. Derfor kan de kompetente myndigheder rettidigt fastsætte yderligere forpligtelser, hvis der er risiko for bevaringsområder.

157. Det ottende spørgsmål i sag C-293/17 skal derfor besvares således, at en beføjelse til at pålægge forpligtelser som omhandlet i WnB's artikel 2.4, og som den kompetente instans skal udøve, såfremt dette er nødvendigt ud fra bevaringsformålene for et Natura 2000-område, er et tilstrækkeligt præventivt middel til gennemførelse af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2.

E. Konklusion

158. På baggrund af det ovenfor anførte ser det ud til, at det nederlandske PAS-program ganske vist indeholder lovende takter, men at der alt i alt hersker væsentlig tvivl om, hvorvidt det opfylder kravene i habitatdirektivets artikel 6, stk. 2 og 3.

159. Dette betyder imidlertid ikke, at direktivet er helt uforeneligt med PAS. Derimod er habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, det rette redskab til at nå frem til passende konklusioner i en sådan situation. PAS er blevet beskrevet som en afvejning af hensyn til beskyttelse af naturen og samfundsinteresser⁷⁵, og Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) sigter også hertil, når der henvises til dette direktivs artikel 2, stk. 3, med henblik på at imødegå kritikken om de manglende »ambitioner« i PAS⁷⁶. En sådan afvejning hjemles i artikel 6, stk. 4, men indgår ikke i artikel 6, stk. 2 og 3⁷⁷.

160. Hvis man holder sig helheden for øje, forekommer det åbenbart, at en medlemsstat som Nederlandene ikke kan være undergivet en ubetinget forpligtelse til abrupt at indskrænke sit landbrug massivt og også gøre væsentlige indgreb i den øvrige økonomiske udvikling for at reducere belastningen af Natura 2000-områder med kvælstof til et tåleligt niveau. Heroverfor skal bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser tages i betragtning.

73 – Dom af 4.3.2010, Kommissionen mod Frankrig (C-241/08, EU:C:2010:114, præmis 31 og 32).

74 – Dom af 13.12.2007, Kommissionen mod Irland (C-418/04, EU:C:2007:780, præmis 207 og 208).

75 – De Heer m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 27, s. 107.

76 – Punkt 8.2 i anmodningen om præjudiciel afgørelse i sag C-294/17.

77 – Mit forslag til afgørelse Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:60, punkt 106).

161. Disse hensyn består dels i hele samfundets interesse i økonomisk udvikling, dels, navnlig i forbindelse med den fortsatte accept af aktiviteter, der allerede er givet tilladelse til, i det retsstatslige mål om at respektere de berørte virksomheders grundlæggende rettigheder. Selv om det i reglen må antages at være vanskeligt at anerkende enkelte landbrugsbedrifters interesser som bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, giver en samlet betragtning som PAS mulighed for at indplacere disse individuelle interesser i samfundets interesse i landbrugets udvikling og beskyttelsen af den berettigede forventning.

162. Ud fra en samlet betragtning står det også klart, at der ikke findes noget alternativ til at tillade visse yderligere aktiviteter og fortsat at acceptere andre eksisterende aktiviteter. Et redskab som PAS er imidlertid særdeles velegnet til at kortlægge, hvilke alternativer der rent faktisk findes. For det første skulle PAS indføre produktionsmetoder, der minimerer kvælstofaflejringer uden at forårsage andre uforholdsmæssige skader (*best practices*). For det andet skulle aktiviteter, der forårsager skader, der ikke står i forhold til deres nytteværdi, forhindres.

163. De nødvendige foranstaltninger for at sikre sammenhængen i Natura 2000 forekommer ved første øjekast at være den vanskeligste hindring for en anvendelse af habitatdirektivets artikel 6, stk. 4. Når et omfattende koordineringsinstrument på grund af væsentlige interesser i bevaringsområder på hele statens område tillader for høje kvælstofaflejringer, må det antages at være vanskeligt eller endog udelukket at kompensere ved at udvikle de berørte naturtyper på andre lokaliteter.

164. De foranstaltninger i bevaringsområderne, der er fastsat i PAS, har imidlertid til formål at sikre sammenhængen i Natura 2000. Hvis de er effektive, forbedrer de udviklingsbetingelserne for de pågældende levesteder på trods af for høje kvælstofaflejringer.

165. Derudover er PAS' langsigtede målsætning at reducere kvælstofaflejringerne til et acceptabelt niveau og etablere en gunstig bevaringsstatus for de berørte levesteder. I dette langsigtede perspektiv er PAS ligeledes en foranstaltning, der skal sikre sammenhængen i Natura 2000.

166. Endelig lader PAS denne foranstaltning være ledsaget af en konstant overvågning med korrektioner, hvis det viser sig, at de fastsatte foranstaltninger ikke er tilstrækkelige.

167. Hvorvidt PAS alt i alt når frem til den rette balance mellem beskyttelsen af Natura 2000 og andre samfundsinteresser, og hvordan dette kan efterprøves ad rettens vej, er spørgsmål, som Domstolen ikke er blevet forelagt. De ligger derfor uden for rammerne af den foreliggende sag.

168. Mindst ét punkt kan dog være til hinder for anvendelsen af habitatdirektivets artikel 6, stk. 4. For så vidt kvælstofaflejringerne berører prioriterede naturtyper, f.eks. aktive højmoser (Natura 2000-kode 7110), burde Nederlandene formodentlig have hørt Kommissionen i henhold til artikel 6, stk. 4, andet afsnit. Det forekommer nemlig udelukket, at PAS' godkendelse af yderligere kvælstofaflejringer alene støttes på hensynet til menneskers sundhed og den offentlige sikkerhed eller væsentlige gavnlige virkninger på miljøet. Kommissionen har imidlertid ikke offentliggjort en udtalelse herom⁷⁸. Dette udelukker dog ikke muligheden for efterfølgende at indhente en sådan udtalelse og dermed sikre, at grundlaget for PAS er i orden.

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

V. Forslag til afgørelse

169. Jeg foreslår derfor Domstolen at træffe afgørelse som følger:

- »1) Det første spørgsmål i sag C-294/17 skal besvares således, at en lovbestemt ordning, hvorefter projekter og andre handlinger, der forårsager en kvælstofaflejring, der ikke overskrider en tærskel- eller grænseværdi, er undtaget fra godkendelsespligten og derfor tilladt uden individuel godkendelse, er forenelig med artikel 6, stk. 2 og 3, i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter, såfremt der på grundlag af objektive kriterier ud fra et videnskabeligt synspunkt ikke hersker nogen rimelig tvivl om, at disse kvælstofaflejringer ikke vil have væsentlige virkninger i det pågældende bevaringsområde.
- 2) Det andet spørgsmål i sag C-294/17 skal besvares således, at artikel 6, stk. 2 og 3, i direktiv 92/43 tillader, at en vurdering til et program, i hvilket en bestemt total mængde kvælstofaflejringer er blevet vurderet, lægges til grund for meddelelse af en individuel godkendelse til et projekt eller en anden handling, som forårsager en kvælstofaflejring i bevaringsområder, der passer inden for den aflejningsvolumen, der er blevet vurderet inden for programmets rammer. Den nævnte vurdering skal imidlertid indeholde fuldstændige, præcise og endelige konstateringer og konklusioner, der kan fjerne enhver rimelig videnskabelig tvivl for så vidt angår virkningerne af aflejringerne. Dette forudsætter, at det for hvert enkelt projekt og hvert areal inden for bevaringsområder, hvor der befinder sig beskyttede naturtyper, sikres, at de samlede tilladte kvælstofaflejringer på lang sigt ikke er til skade for bevaringen af de naturtyper og arter, der er beskyttet på lokaliteten, samt for muligheden for at etablere en god bevaringsstatus.
- 3) Det femte, det sjette og det syvende spørgsmål samt spørgsmål 7a i sag C-293/17 og det tredje, det fjerde og det femte spørgsmål i sag C-294/17 skal besvares således, at
- foranstaltninger til nedbringelse af kvælstofaflejringer fra andre kilder
 - genoprettelsesforanstaltninger til styrkelse af kvælstoffølsomme naturtyper i de berørte områder, og
 - den selvstændige reduktion af kvælstofemissioner,
- kun kan begrunde, at yderligere kvælstofaflejringer i bevaringsområder er i overensstemmelse med habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, såfremt det på tidspunktet for tildelingen af tilladelsen allerede er endeligt fastslået, at kvælstofaflejringerne samlede belastning af lokaliteten forbliver under tærsklen for skade på lokalitetens integritet. Der er derimod ikke tilstrækkeligt grundlag for at godkende yderligere kvælstofaflejringer, når aflejringerne ganske vist som helhed reduceres, men de pågældende arealer på trods heraf stadig belastes med for meget kvælstof. Der må ikke tages hensyn til rene prognoser om de nævnte foranstaltningers fremtidige virkninger og det forventede fald i kvælstofemissioner ved afgørelsen vedrørende godkendelsen af yderligere kvælstofaflejringer.
- 4) Det første spørgsmål i sag C-293/17 skal besvares således, at gødskningen af visse arealer og deres anvendelse til græsning skal anses for et projekt som omhandlet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3.
- 5) Det andet spørgsmål i sag C-293/17 skal besvares således, at den periodisk tilbagevendende gødskning, der fandt sted lovligt, før artikel 6, stk. 3, direktiv 92/43 fandt anvendelse på et bevaringsområde, og stadig finder sted på nuværende tidspunkt, kan udgøre et enkelt projekt sammen med en landbrugsbedrift. Ændringer i gødskningspraksis skal derimod anses for et nyt projekt, såfremt de medfører en yderligere risiko for en væsentlig påvirkning af bevaringsområder.

- 6) Det tredje og det fjerde spørgsmål samt spørgsmål 4a i sag C-293/17 skal besvares således, at græsningen og gødskningen ikke ved lov kan fritages fra kravet om en individuel vurdering af deres virkninger på bevaringsmålsætningerne for bevaringsområder med den begrundelse, at en stigning i kvælstofaflejringerne som følge af disse aktiviteter gennemsnitligt set kan udelukkes. En overvågning af kvælstofaflejringerne og en mulighed for at træffe yderligere foranstaltninger med henblik på at imødegå overbelastning med aflejringer kan heller ikke begrunde, at der ses bort fra en individuel vurdering.
- 7) Det ottende spørgsmål i sag C-293/17 skal besvares således, at en beføjelse til at pålægge forpligtelser som omhandlet i WnB's artikel 2.4, og som den kompetente instans skal udøve, såfremt dette er nødvendigt ud fra bevaringsformålene for et Natura 2000-område, er et tilstrækkeligt præventivt middel til gennemførelse af artikel 6, stk. 2, i direktiv 92/43.«