



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
prednesené 25. júla 2018¹

Spojené veci C-293/17 a C-294/17

**Coöperatie Mobilisation for the Environment UA a i.
proti
College van gedeputeerde staten van Limburg a i.**

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podala Raad van State (Štátna rada, Holandsko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Životné prostredie – Smernica 92/43/EHS –
Ochrana prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín – Osobitne chránené územie –
Primerané posúdenie vplyvov projektu na územie – Pojmy projekt a primerané posudzovanie vplyvov –
Program na posudzovanie depozícií dusíka – Poľnohospodárstvo – Povolenie na prevádzkovanie –
Hnojenie – Pastevný chov – Kumulatívne vplyvy – Prahové hodnoty irelevantnosti – Opatrenia na
zníženie škôd – Kompenzačné opatrenia“

Obsah

I. Úvod	3
II. Právny rámec	4
A. Právo Únie	4
1. Smernica o biotopoch	4
2. Smernica o PVŽP	4
B. Holandské právo	5
III. Okolnosti predchádzajúce sporu a návrh na začatie prejudiciálneho konania	5
A. O holandských opatreniach na znižovanie depozícií dusíka	5
B. O veci C-293/17	7
C. O veci C-294/17	9

¹ Jazyk prednesu: nemčina.

D. Konanie pred Súdnym dvorom	10
IV. Právne posúdenie	11
A. O druhej otázke vo veci C-294/17 – Povoľovanie projektov podľa PAS	11
1. Individuálne posudzovanie alebo programové globálne posudzovanie?	12
2. O požiadavkách kladených na programové globálne posudzovanie na účely koordinácie depozícií dusíka	13
a) O relevantných prvkoch posudzovania	13
b) O celkovom prípustnom množstve depozícií dusíka	14
3. Predbežný záver	15
B. O otázkach 5 až 7a vo veci C-293/17 a o otázkach 3 až 5a vo veci C-294/17 – Zohľadnenie opatrení nesúvisiacich s projektom	16
1. O právnom základe	16
2. O „opatreniach uplatniteľných pri zdroji“ spomínaných v návrhu na začatie prejudiciálneho konania	18
3. O opatreniach na chránených územiach	18
4. O budúcom vývoji	19
5. Predbežný záver	20
C. O prvej otázke vo veci C-294/17 – Prahové a hraničné hodnoty depozícií dusíka	20
D. O otázkach 1 až 4a a 8 vo veci C-293/17 – Povinnosť posúdiť pastevný chov a hnojenie	22
1. O kvalifikácii projektu	22
a) O pojme projekt	23
b) O hnojení	23
c) O pastevnom chove	24
d) Predbežný záver	24
2. O zlúčení do celkového projektu	24
a) O koncepte jednotného projektu	25
b) O zmenách praxe v oblasti hnojenia	25
c) Predbežný záver	26
3. O oslobodení od povinnosti získať povolenie	26
4. O prebratí článku 6 ods. 2 smernice o biotopoch	28

E. Závěrečné úvahy	28
V. Návrh	30

I. Úvod

1. Poľnohospodárstvo je pre mnoho chránených typov biotopov a druhov nielen nevyhnutnosťou,² ale zároveň aj jednou z najdôležitejších príčin ovplyvnenia takýchto chránených hodnôt. Oba predložené návrhy na začatie prejudiciálneho konania dávajú Súdnemu dvoru príležitosť vyriešiť túto situáciu na príklade depozícií dusíka v lokalitách chránených smernicou o biotopoch³, v takzvaných lokalitách sústavy Natura 2000, v Holandsku. Zdá sa, že toto konanie by mohlo mať podobný význam ako známy prípad lovu mušlí vo Waddenzee⁴, ktorý Súdnemu dvoru predložila tiež holandská Raad van State (Štátna rada, Holandsko).

2. Podľa údajov Európskej environmentálnej agentúry bolo v roku 2010 73 % všetkých lokalít sústavy Natura 2000 v Únii postihnutých nadmernými depozíciami dusíka.⁵ Závery vyplývajúce z prejednávaneho konania by preto mohli mať význam aj pre iné členské štáty. Okrem toho vzniká otázka, či sú tieto závery uplatniteľné na iné škodlivé vplyvy poľnohospodárstva, spôsobené napríklad použitím pesticídov.

3. Konkrétne ide o to, že v Holandsku nie sú depozície dusíka jednotlivých poľnohospodárskych podnikov v určitých chránených územiach posudzované individuálne, ale sú zaradené do komplexného programového plánovania, ktoré na základe individuálneho posúdenia každého jedného chráneného územia stanoví, v akom rozsahu sú depozície dusíka povolené. Objasniť sa má nielen to, či je takéto komplexné plánovanie prípustné, ale aj to, do akej miery je s ochranou územia zlučiteľné zohľadňovanie opatrení na zníženie depozícií dusíka z iných zdrojov, opatrení na posilnenie chránených území, ako aj budúceho vývoja. Ďalej treba posúdiť, ako treba do systému posudzovania vplyvov zaradiť hnojenie poľnohospodárskych pozemkov a pastevný chov.

4. Rada by som vopred poznamenala, že programový prístup komplexného plánovania je síce vítaný, ale jeho uskutočnenie v praxi ešte vyžaduje určité zlepšenie.

2 HALADA, L., EVANS, D., ROMÃO, C., PETERSEN, J. E.: Which habitats of European importance depend on agricultural practices? *Biodiversity and Conservation* 20 (2011), 2365 až 2378.

3 Smernica Rady 92/43/EHS z 21. mája 1992 o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín (Ú. v. ES L 206, 1992, s. 7; Mim. vyd. 15/002, s. 102), zmenená smernicou Rady 2013/17/EÚ z 13. mája 2013 (Ú. v. EÚ L 158, 2013, s. 193).

4 Rozsudok zo 7. septembra 2004, Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482).

5 Európska environmentálna agentúra, Effects of air pollution on European ecosystems, EEA Technical report No 11/2014, príloha 4 (s. 38).

II. Právny rámec

A. Právo Únie

1. Smernica o biotopoch

5. Ochrana územia je v článku 6 ods. 1 až 4 smernice o biotopoch upravená takto:

„1. Pre osobitne chránené územia vytvoria členské štáty potrebné ochranné opatrenia obsahujúce v prípade potreby príslušné plány riadenia, osobitne navrhnuté pre dané lokality alebo začlenené do ďalších plánov rozvoja, a primerané štatutárne, administratívne [primerané zákonné, správne – *neoficiálny preklad*] alebo zmluvné opatrenia, ktoré zodpovedajú ekologickým požiadavkám typov prirodzených biotopov uvedených v prílohe I a druhov uvedených v prílohe II, vyskytujúcich sa v týchto lokalitách.

2. Členské štáty podniknú primerané kroky, aby sa na osobitne chránených územiach predišlo poškodeniu prirodzených biotopov a biotopov druhov, ako aj rušeniu druhov, pre ktoré boli územia označené za chránené, pokiaľ by takéto rušenie bolo podstatné vo vzťahu k cieľom tejto smernice.

3. Akýkoľvek plán alebo projekt, ktorý priamo nesúvisí so správou lokality alebo nie je potrebný pre ňu, ale môže pravdepodobne významne ovplyvniť túto lokalitu, či už samotne, alebo v spojení s inými plánmi alebo projektmi, podlieha primeranému odhadu jeho dosahov na danú lokalitu z hľadiska cieľov ochrany lokality. Na základe výsledkov zhodnotenia dosahov na lokalitu a podľa ustanovení odseku 4 príslušné vnútroštátne orgány súhlasia s plánom alebo projektom iba po presvedčení sa, že nepriaznivo neovplyvní integritu príslušnej lokality, a v prípade potreby po získaní stanoviska verejnosti.

4. Ak sa aj napriek negatívnemu odhadu dosahov [negatívnemu posúdeniu vplyvu – *neoficiálny preklad*] na lokalitu a pri neexistencii alternatívnych riešení plán alebo projekt musí realizovať z dôvodov [z naliehavých dôvodov – *neoficiálny preklad*] vyššieho verejného záujmu, vrátane záujmov sociálnej a ekonomickej povahy, členský štát prijme všetky kompenzačné opatrenia potrebné na zabezpečenie toho, že celková koherencia sústavy Natura 2000 bude ochránená. O prijatých kompenzačných opatreniach informuje Komisiu.

Ak sa v príslušnej lokalite vyskytuje prioritný biotop [prioritný typ prirodzeného biotopu – *neoficiálny preklad*] a/alebo prioritný druh, jediné dôvody, ktoré môžu prichádzať do úvahy, sú tie, ktoré sa týkajú zdravia alebo bezpečnosti ľudí, priaznivých dôsledkov primárneho významu [pre] životné prostredie alebo tiež stanoviska Komisie k ďalším nevyhnutným dôvodom vyššieho verejného záujmu [alebo na základe stanoviska Komisie aj iných naliehavých dôvodov vyššieho verejného záujmu – *neoficiálny preklad*].“

2. Smernica o PVŽP

6. Okrem toho treba poukázať na článok 1 ods. 2 písm. a) smernice o PVŽP⁶, ktorý ako projekt definuje „realizáciu stavieb alebo iných zariadení alebo plánov“ (prvá zarážka), ako aj „iné zásahy do prírodného prostredia a krajiny, vrátane ťažby nerastných surovín“ (druhá zarážka).

⁶ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2011/92/EÚ z 13. decembra 2011 o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie (Ú. v. EÚ L 26, 2012, s. 1).

B. Holandské právo

7. Spomedzi ustanovení holandského práva treba vyzdvihnúť článok 2.4 Wet natuurbescherming (zákon o ochrane prírody, ďalej len „WnB“):

„1. Ak je to potrebné vzhľadom na ciele ochrany v lokalite sústavy Natura 2000, správny orgán provincie uloží osobe, ktorá na jej území vykonáva alebo má v úmysle vykonávať činnosť, povinnosť:

- a) poskytnúť informácie o tejto činnosti;
- b) prijať potrebné preventívne alebo nápravné opatrenia;
- c) vykonávať túto činnosť v súlade s ustanoveniami, ktoré boli prijaté v súvislosti s týmito opatreniami, alebo
- d) zdržať sa vykonávania tejto činnosti alebo ukončiť činnosť.

2. Ak ochrana lokality sústavy Natura 2000 vyžaduje bezodkladné vykonanie rozhodnutia v zmysle odseku 1, vláda provincie môže ústne oznámiť svoje rozhodnutie osobe, ktorá vykonáva alebo má v úmysle vykonávať činnosť. Vláda provincie čo najskôr vyhotoví písomné rozhodnutie a zašle alebo odovzdá ho dotknutej osobe.

3.

4. Je zakázané konať v rozpore s povinnosťou v zmysle prvého alebo tretieho odseku.“

III. Okolnosti predchádzajúce sporu a návrh na začatie prejudiciálneho konania

8. V 118 zo 162 holandských lokalít sústavy Natura 2000 sa vyskytujú nadmerné depozície dusíka vzhľadom na typy biotopov a biotopy druhov citlivé na dusík. Najväčším zdrojom tohto dusíka je poľnohospodárstvo.

9. Prejednávané návrhy na začatie prejudiciálneho konania sa týkajú dvoch rôznych okruhov problémov súvisiacich s holandskými opatreniami na obmedzenie depozícií dusíka v takýchto lokalitách. Na jednej strane ide o to, či treba obmedziť hnojenie a pastevný chov, ktoré vykonávajú existujúce poľnohospodárske podniky⁷, na druhej strane ide o to, či možno povoliť nové podniky⁸.

A. O holandských opatreniach na znížovanie depozícií dusíka

10. Nadmerné zaťaženie chránených území dusíkom má nepriaznivý vplyv najmä na typy biotopov, ktorých vegetácia sa prispôsobila nedostatku dusíka. Ochrana týchto ekologických hodnôt je preto osobitnou výzvou a zároveň je spôsobilá obmedziť hospodársky rozvoj spôsobujúci depozície dusíka.

11. Holandsko sa preto v rámci snahy o zníženie dusíka rozhodlo zaviesť programový prístup Programma Aanpak Stikstof 2015 – 2021 (programový prístup na znížovanie dusíka 2015 – 2021, ďalej len „PAS“).

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

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

12. PAS sleduje dva ciele: na jednej strane majú byť chránené a sanované lokality sústavy Natura 2000, aby sa na vnútroštátnej úrovni dosiahol priaznivý stav ochrany, a na druhej strane má byť umožnený hospodársky rozvoj, ktorý v týchto lokalitách spôsobuje depozície dusíka.

13. V záujme stáleho znižovania depozícií dusíka boli do PAS začlenené dodatočné opatrenia uplatniteľné pri zdroji dusíka. Vo všeobecnosti sú to opatrenia, ktoré majú znížiť emisie zo zdrojov dusíka. Ide o opatrenia na znižovanie emisií z maštali, opatrenia na nízkoemisné hnojenie, opatrenia týkajúce sa krmiva a organizačné opatrenia. Z výpočtu vplyvov týchto opatrení vyplynulo, že emisie čpavku⁹ sa v dôsledku PAS – v porovnaní so situáciou, keď by k uskutočneniu PAS nedošlo – znížia do roku 2020 približne o 13,4 kt/rok. Z tohto množstva sa však v rámci PAS zohľadňuje iba 6,4 kt/rok, aby sa rešpektovalo bezpečnostné rozpätie.¹⁰

14. Popri týchto opatreniach uplatniteľných pri zdroji PAS stanovuje aj sanačné opatrenia zamerané na určené lokality. Účelom sanačných opatrení je posilnenie biotopov citlivých na dusík. Ide o hydrologické opatrenia a dodatočné vegetačné opatrenia dopĺňajúce bežnú správu lokalít sústavy Natura 2000.

15. PAS napokon upravuje mieru depozícií dusíka v období šiestich rokov. Ide o tzv. depozičný priestor, ktorý bol stanovený pre každú jednu lokalitu sústavy Natura 2000. Vypočítaný pokles depozícií dusíka sa pritom čiastočne využije na rozšírenie depozičného priestoru.

16. Súčasťou PAS je systém monitorovania a úprav. Monitorovanie má umožniť prognózu vývoja depozícií dusíka, dostupného a vyčerpaného depozičného priestoru, pokroku pri uskutočňovaní PAS, ako aj vývoja biotopov citlivých na dusík. Na tomto základe môžu príslušné orgány zmeniť, nahradiť alebo doplniť opatrenia uplatniteľné pri zdroji a/alebo sanačné opatrenia alebo zúžiť depozičný priestor pre danú lokalitu.

17. Dôležitým cieľom PAS je zjednodušenie úradného schvaľovania činností vylučujúcich dusík. Od nadobudnutia účinnosti tohto programu možno pri schvaľovaní činností vylučujúcich dusík využiť PAS a súvisiace právne predpisy. Poskytujú kontrolný rámec pre činnosti vylučujúce dusík (projekty a iné činnosti). Tento kontrolný rámec obsahuje:

- a) projekty a iné činnosti vylučujúce dusík, ktoré nepresahujú prahovú hodnotu 0,05 mol¹¹ N/ha/rok, sú prípustné bez predchádzajúceho schválenia;
- b) projekty a iné činnosti vylučujúce dusík, ktoré nepresahujú hraničnú hodnotu od 0,05 do 1 mol N/ha/rok, sú prípustné bez predchádzajúceho schválenia; v určitých prípadoch však existuje oznamovacia povinnosť;
- c) projekty a iné činnosti vylučujúce dusík nad rámec hraničnej hodnoty podliehajú povinnosti získať povolenie. Povolenie možno udeliť s prihliadnutím na posudzovanie vplyvov PAS, ak tieto projekty a činnosti nevedú k nárastu depozícií dusíka. Ak sa depozície dusíka zvýšia, s prihliadnutím na PAS možno udeliť povolenie, pokiaľ sa pre nárast depozícií dusíka prideli depozičný priestor. V prvom období PAS (tri roky) možno prideliť nanajviš 60 %. Rozhodujúce je porovnanie s depozíciami, ktorým bolo predtým udelené povolenie, a so *status quo* v období 2012 – 2014.

⁹ Čpavok (amoniak) je chemická zlúčenina dusíka a vodíka s chemickým vzorcom NH₃. Vzniká okrem iného pri rozklade odumretých rastlín a živočíšnych exkrementov (<https://de.wikipedia.org/wiki/Ammoniak>, stránka navštívená 6. februára 2018).

¹⁰ Bod 6.2 návrhu na začatie prejudiciálneho konania vo veci C-294/14.

¹¹ Podľa údajov holandskej vlády zodpovedá jeden mol dusíka 14 g; 0,05 mol teda zodpovedá 0,7 g.

B. O veci C-293/17

18. Štyri poľnohospodárske podniky dotknuté návrhom na začatie prejudiciálneho konania vo veci C-293/17, Coöperatie Mobilisation for the Environment a Vereniging Leefmilieu, majú udelené povolenia z rokov 1989 až 2015, v ktorých je uvedená veľkosť stavu hospodárskych zvierat podľa maštali a druh hospodárskych zvierat, ako aj typ maštale s príslušným emisným faktorom. Z udelených povolení vyplýva, že pri všetkých prevádzkach boli posúdené výlučne vplyvy emisií z maštali na ekologické hodnoty citlivé na dusík v lokalitách sústavy Natura 2000.

19. Naproti tomu právne úpravy provincií Gelderland a Limburg vynímajú pastevný chov dobytká a hnojenie z povinnosti získať povolenie.

20. Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa zakladá na tom, že združenia na ochranu životného prostredia namietajú proti tejto výnimke z povinnosti získať povolenie. Podali neúspešné návrhy na prijatie opatrení proti pastevnému chovu dobytká a hnojeniu poľnohospodárskych pozemkov zo strany štyroch existujúcich podnikov so živočísnou výrobou v blízkosti lokalít sústavy Natura 2000 v provinciách Gelderland a Limburg. Námietky združení na ochranu životného prostredia proti zamietnutiu týchto návrhov provinčné správy provincií Gelderland a Limburg zamietli. Združenia teraz podali proti týmto rozhodnutiam žalobu.

21. Raad van State (Štátna rada) preto vo veci C-293/17, Coöperatie Mobilisation for the Environment a Vereniging Leefmilieu, predložila Súdnemu dvoru návrh na začatie prejudiciálneho konania o týchto otázkach:

1. Môže ísť v prípade činnosti, ktorá nespadá pod pojem „projekt“ v zmysle článku 1 ods. 2 písm. a) smernice o PVŽP, pretože nepredstavuje fyzický zásah do prírodného prostredia, o projekt v zmysle článku 6 ods. 3 smernice o biotopoch, keďže činnosť môže významne ovplyvniť lokalitu sústavy Natura 2000?
2. Ak treba vychádzať z toho, že pridávanie hnojiva do pôdy predstavuje projekt: Má sa v prípade, že hnojenie bolo vykonané v súlade s právom predtým, než sa stal článok 6 ods. 3 smernice o biotopoch uplatniteľný na lokalitu sústavy Natura 2000, a v súčasnosti sa ešte stále vykonáva, konštatovať, že ide o jeden a ten istý projekt, aj keď sa nehnojilo vždy na tých istých parcelách, v tom istom množstve a tými istými technikami?

Je na účely posúdenia otázky, či ide o jeden a ten istý projekt, relevantná okolnosť, že depozície dusíka v dôsledku pridávania hnojiva do pôdy neboli vyššie po tom, čo sa článok 6 ods. 3 smernice o biotopoch stal uplatniteľný na lokalitu sústavy Natura 2000?

3. Bráni článok 6 ods. 3 smernice o biotopoch ustanoveniu zákona, ktoré oslobodzuje od povinnosti získať povolenie takú činnosť, ktorá neoddeliteľne súvisí s projektom, a preto sa aj má považovať za projekt, napríklad ako je pastevný chov dobytká v mliekarenskom podniku, v dôsledku čoho pre túto činnosť nie je potrebné osobitné schválenie, ak sa vychádza z toho, že vplyvy činnosti pripustenej bez povolenia boli posúdené pred prijatím tohto ustanovenia zákona?
3. a) Bráni článok 6 ods. 3 smernice o biotopoch ustanoveniu zákona, ktoré oslobodzuje od povinnosti získať povolenie určité kategórie projektov, napríklad pridávanie hnojiva do pôdy, a preto ich pripúšťa bez osobitného schválenia, ak sa vychádza z toho, že vplyvy projektov pripustených bez povolenia boli posúdené pred prijatím tohto ustanovenia zákona?

4. Spĺňa požiadavky článku 6 ods. 3 smernice o biotopoch posudzovanie vplyvov, na ktorom sa zakladá výnimka z povinností získať povolenia na pastevný chov dobytku a pridávanie hnojiva do pôdy, v rámci ktorého sa vychádzalo zo skutočného a očakávaného rozsahu, ako aj zo skutočnej a očakávanej intenzity týchto činností, a ktoré viedlo k záveru, že v priemere možno vylúčiť nárast depozícií dusíka spôsobených týmito činnosťami?
4. a) Je v tejto súvislosti relevantné, že výnimka z povinnosti získať povolenie súvisí s Programom Aanpak Stikstof 2015 – 2021 (s PAS-om), ktorý vychádza z poklesu kumulatívnych depozícií dusíka týkajúcich sa ekologických hodnôt citlivých na dusík v lokalitách sústavy Natura 2000, a že vývoj depozícií v lokalitách sústavy Natura 2000 je v rámci Programu Aanpak Stikstof 2015 – 2021 každoročne monitorovaný, pričom v prípade, že pokles depozícií dusíka bude nepriaznivejší, ako sa predpokladalo v posudzovaní vplyvov v rámci programu, sa prípadne vykoná úprava?
5. Možno do posudzovania vplyvov pre program, ako je Program Aanpak Stikstof 2015 – 2021, v zmysle článku 6 ods. 3 smernice o biotopoch zahrnúť pozitívne účinky ochranných opatrení a primeraných opatrení na existujúce typy biotopov a biotopy druhov, ktoré boli prijaté v súvislosti s povinnosťami vyplývajúcimi z článku 6 ods. 1 a 2 tejto smernice?
5. a) V prípade kladnej odpovede na piatu otázku: Možno do posudzovania vplyvov pre určitý program zahrnúť pozitívne účinky ochranných opatrení a primeraných opatrení, ak v čase posudzovania vplyvov tieto opatrenia ešte neboli vykonané a ich pozitívny účinok sa ešte neprejavil?

Ak treba vychádzať z toho, že posudzovanie vplyvov obsahuje definitívne zistenia týkajúce sa účinkov spomínaných opatrení založené na najlepších relevantných vedeckých poznatkoch, má v tejto súvislosti význam, že výkon a výsledok opatrení je monitorovaný a – pokiaľ vyplynie, že účinky sú nepriaznivejšie, ako sa predpokladalo v posudzovaní vplyvov, – že sa v prípade potreby vykoná úprava?

6. Možno do posudzovania vplyvov v zmysle článku 6 ods. 3 smernice o biotopoch zahrnúť pozitívne účinky samostatného poklesu depozícií dusíka, ktorý nastal v čase platnosti Programu Aanpak Stikstof 2015 – 2021?

Ak treba vychádzať z toho, že posudzovanie vplyvov obsahuje definitívne zistenia týkajúce sa spomínaného vývoja založené na najlepších relevantných vedeckých poznatkoch, má v tejto súvislosti význam, že samostatný pokles depozícií dusíka je monitorovaný a – pokiaľ z toho vyplynie, že pokles je nepriaznivejší, ako sa predpokladalo v posudzovaní vplyvov, – že sa v prípade potreby vykoná úprava?

7. Možno sanačné opatrenia, ktoré boli prijaté v rámci programu, ako je Program Aanpak Stikstof 2015 – 2021, a ktorých cieľom je zabrániť negatívnym vplyvom určitého faktora poškodzujúceho životné prostredie, napríklad depozícií dusíka, na existujúce územia typov biotopov a biotopov druhov, považovať za ochranné opatrenie v zmysle bodu 28 rozsudku Súdneho dvora z 15. mája 2014, Briels a i. (C-521/12, EU:C:2014:330), ktoré možno zahrnúť do posudzovania vplyvov v zmysle článku 6 ods. 3 smernice o biotopoch?
7. a) V prípade kladnej odpovede na siedmu otázku: Je možné pozitívne účinky ochranných opatrení, ktoré možno zahrnúť do posudzovania vplyvov, zahrnúť do tohto posudzovania aj v prípade, ak v čase posudzovania vplyvov uvedené opatrenia ešte neboli vykonané a ich pozitívny účinok sa ešte neprejavil?

Ak treba vychádzať z toho, že posudzovanie vplyvov obsahuje definitívne zistenia týkajúce sa účinkov spomínaných opatrení založené na najlepších relevantných vedeckých poznatkoch, má v tejto súvislosti význam, že výkon a výsledok opatrení je monitorovaný a – pokiaľ z toho vyplynie, že účinky sú nepriaznivejšie, ako sa predpokladalo v posudzovaní vplyvov, – že sa v prípade potreby vykoná úprava?

8. Je právomoc uložiť povinnosti v zmysle článku 2.4 Wet natuurbescherming (zákon o ochrane prírody), ktorý má príslušný orgán uplatniť, pokiaľ je to nevyhnutné vzhľadom na ciele ochrany týkajúce sa lokality sústavy Natura 2000, vo vzťahu k pastevnému chovu dobytku a pridávaniu hnojiva do pôdy, dostatočným preventívnym nástrojom na prebratie článku 6 ods. 2 smernice o biotopoch?

C. O veci C-294/17

22. Vec C-294/17 sa týka žalôb, ktoré podalo združenie na ochranu životného prostredia Werkgroep Behoud de Peel proti šiestim povoleniam pre rôzne poľnohospodárske podniky v provincii Noord-Brabant, ktoré spôsobujú depozície dusíka okrem iného v lokalitách sústavy Natura 2000 Groote Peel (NL 3009012), ako aj Deurnsche Peel & Mariapeel (NL 1000026). Ciele ochrany oboch lokalít zahŕňajú okrem iného vrchoviská. Tento prirodzený biotop je citlivý na dusík.

23. V prípade povolení ide o založenie alebo rozšírenie podnikov v oblasti produkcie mlieka, chovu ošípaných a chovu hydiny.

24. College van gedeputeerde staten van Noord-Brabant (Správny orgán provincie Noord-Brabant, ďalej len „Noord-Brabant“) tieto povolenia udelil pri uplatnení PAS a súvisiacich právnych predpisov. PAS sa zakladá na posudzovaní vplyvov podľa článku 6 ods. 3 smernice o biotopoch, jednotlivé povolenia však neboli individuálne posúdené.

25. Noord-Brabant raz povolil rozšírenie podniku, pretože depozície dusíka spôsobené dotknutým podnikom nestúpili v porovnaní s depozíciami, ku ktorým predtým skutočne dochádzalo. Depozície existujúcich činností boli ako súčasť depozícií pozadia na účely PAS považované za primerané. Toto povolenie bolo udelené so zreteľom na posudzovanie vplyvov vykonané pre PAS.

26. V ostatných prípadoch Noord-Brabant povolil prevádzkové činnosti, ktoré v porovnaní so skutočne spôsobenými alebo povolenými depozíciami pred prijatím PAS vedú k nárastu depozícií dusíka. Niektoré podniky spôsobujú v oboch chránených územiach depozície v rozsahu od 0,05 do 1 mol N/ha/rok, iné však tieto hodnoty presahujú. Pre posledné uvedené podniky stanovil Noord-Brabant depozičný priestor.

27. Raad van State (Štátna rada) teraz vo veci C-294/17, Stichting Werkgroep Behoud de Peel, predkladá Súdnemu dvoru návrh na začatie prejudiciálneho konania o týchto otázkach:

1. Bráni článok 6 ods. 2 a 3 smernice o biotopoch ustanoveniu zákona, ktorého cieľom je oslobodiť projekty a iné činnosti, ktoré spôsobujú depozície dusíka nepresahujúce prahovú alebo hraničnú hodnotu, od povinnosti získať povolenie, a tak ich pripustiť bez osobitného schválenia, pokiaľ sa vychádza z toho, že ešte pred prijatím tohto zákonného ustanovenia sa vykonalo posudzovanie celkových spojených vplyvov všetkých projektov a iných činností, na ktoré sa zákonné ustanovenie môže vzťahovať?
2. Bráni článok 6 ods. 2 a 3 smernice o biotopoch tomu, aby udelenie povolenia (osobitné schválenie) na projekt alebo inú činnosť, ktorý, resp. ktorá spôsobuje depozície dusíka pohybujúce sa v depozičnom priestore posúdenom v rámci programu, bolo založené na posudzovaní vplyvov pre program, v ktorom sa posudzuje určité celkové množstvo depozícií dusíka?

3. Možno do posudzovania vplyvov pre program, ako je Programma Aanpak Stikstof 2015 – 2021, v zmysle článku 6 ods. 3 smernice o biotopoch zahrnúť pozitívne účinky ochranných opatrení a primeraných opatrení na existujúce typy biotopov a biotopy druhov, ktoré boli prijaté v súvislosti s povinnosťami vyplývajúcimi z článku 6 ods. 1 a 2 tejto smernice?
3. a) V prípade kladnej odpovede na tretiu otázku: Možno do posudzovania vplyvov pre určitý program zahrnúť pozitívne účinky ochranných opatrení a primeraných opatrení, ak v čase posudzovania vplyvov tieto opatrenia ešte neboli vykonané a ich pozitívny účinok sa ešte neprejavil?

Ak treba vychádzať z toho, že posudzovanie vplyvov obsahuje definitívne zistenia týkajúce sa účinkov spomínaných opatrení spočívajúce na najlepších relevantných vedeckých poznatkoch, má v tejto súvislosti význam, že výkon a výsledok opatrení je monitorovaný a – pokiaľ vyplynie, že účinky sú nepriaznivejšie, ako sa predpokladalo v posudzovaní vplyvov, – že sa v prípade potreby vykoná úprava?

4. Možno do posudzovania vplyvov v zmysle článku 6 ods. 3 smernice o biotopoch zahrnúť pozitívne účinky samostatného poklesu depozícií dusíka, ktorý nastal v čase platnosti Programma Aanpak Stikstof 2015 – 2021? Ak treba vychádzať z toho, že posudzovanie vplyvov obsahuje definitívne zistenia týkajúce sa spomínaného vývoja spočívajúce na najlepších relevantných vedeckých poznatkoch, má v tejto súvislosti význam, že samostatný pokles depozícií dusíka je monitorovaný, a – pokiaľ z toho vyplynie, že pokles je nepriaznivejší, ako sa predpokladalo v posudzovaní vplyvov, – že sa v prípade potreby vykoná úprava?
5. Možno sanačné opatrenia, ktoré boli prijaté v rámci Programma Aanpak Stikstof 2015 – 2021, a ktorých cieľom je zabrániť negatívnym vplyvom určitého faktora poškodzujúceho životné prostredie, napríklad depozícií dusíka, na existujúce územia typov biotopov a biotopov druhov, považovať za ochranné opatrenie v zmysle bodu 28 rozsudku Súdneho dvora z 15. mája 2014, Briels a i. (C-521/12, EU:C:2014:330), ktoré možno zahrnúť do posudzovania vplyvov v zmysle článku 6 ods. 3 smernice o biotopoch?
5. a) V prípade kladnej odpovede na piatu otázku: Je možné pozitívne účinky ochranných opatrení, ktoré možno zahrnúť do posudzovania vplyvov, zahrnúť do tohto posudzovania aj v prípade, ak v čase posudzovania vplyvov uvedené opatrenia ešte neboli vykonané a ich pozitívny účinok sa ešte neprejavil?

Ak treba vychádzať z toho, že posudzovanie vplyvov obsahuje definitívne zistenia týkajúce sa účinkov spomínaných opatrení spočívajúce na najlepších relevantných vedeckých poznatkoch, má v tejto súvislosti význam, že výkon a výsledok opatrení je monitorovaný, a – pokiaľ z toho vyplynie, že účinky sú nepriaznivejšie, ako sa predpokladalo v posudzovaní vplyvov, – že sa v prípade potreby vykoná úprava?

D. Konanie pred Súdnyim dvorom

28. Uznesením predsedu Súdneho dvora z 19. júna 2017 boli veci C-293/17 a C-294/17 spojené na účely písomnej časti konania, pojednávania a rozsudku.

29. Svoje písomné pripomienky predložili Coöperatie Mobilisation for the Environment a Vereniging Leefmilieu spoločne ako účastníci konania vo veci C-293/17, ako aj Stichting Werkgroep Behoud de Peel ako účastník konania vo veci C-294/17, Holandské kráľovstvo, Dánske kráľovstvo a Európska komisia. Na pojednávaní 3. mája 2018 sa okrem toho zúčastnili aj College van gedeputeerde staten van Limburg (Správny orgán provincie Limburg, ďalej len „Limburg“), College van gedeputeerde staten van Gelderland (Správny orgán provincie Gelderland, ďalej len „Gelderland“) a Noord-Brabant ako účastníci konania vo veci samej.

IV. Právne posúdenie

30. Oba návrhy na začatie prejudiciálneho konania kladú veľa otázok týkajúcich sa rozsahu emisií dusíka spôsobených poľnohospodárskymi činnosťami, ktoré môžu mať nepriaznivý vplyv na lokality sústavy Natura 2000. Je vhodné neodpovedať na tieto otázky v poradí, ktoré vyplýva z návrhov na začatie prejudiciálneho konania a z čísel vecí.

31. Najprv by sa mal skôr vysvetliť „štandardný prípad“, konkrétne povolenie poľnohospodárskeho podniku, ktorého depozície dusíka v chránených územiach neboli posúdené individuálne, ale podľa pravidiel holandského opatrenia v oblasti plánovania, ktorým je PAS. Skutočnosť, či je takýto postup v zásade zlučiteľný s článkom 6 ods. 3 smernice o biotopoch, je predmetom druhej otázky vo veci C-294/17 (časť A).

32. Následne treba vysvetliť, do akej miery môže byť v rámci PAS zohľadnený očakávaný pokles depozícií dusíka, špecifické opatrenia na zníženie depozícií dusíka z iných zdrojov, ako aj opatrenia na účely sanácie chránených území, najmä, ak k nim dôjde až v budúcnosti (časť B). Až potom budem skúmať, či sú stanovené hraničné a prahové hodnoty depozícií dusíka zlučiteľné s článkom 6 ods. 3 smernice o biotopoch (časť C).

33. Špecifické otázky vo veci C-239/17 týkajúce sa pastvy a hnojenia sú predmetom nasledujúceho oddielu (časť D).

34. Napokon v záverečných úvahách vysvetlím, do akej miery článok 6 smernice o biotopoch umožňuje v kontexte ostatných vyjadrení opatrenia ako PAS (časť E).

A. O druhej otázke vo veci C-294/17 – Povoľovanie projektov podľa PAS

35. Raad van State (Štátna rada) chce svojou druhou otázkou vo veci C-294/17 zistiť, či je zlučiteľné s článkom 6 ods. 2 a 3 smernice o biotopoch, ak sa opatrenie, ktoré vedie k depozíciám dusíka v chránenom území, nepreskúma individuálne z hľadiska jeho zlučiteľnosti s cieľmi ochrany danej lokality, ale schválenie je založené na posudzovaní vplyvov pre program, podľa ktorého je určité celkové množstvo dodatočných depozícií dusíka v lokalite zlučiteľné s cieľmi ochrany.

36. Ďalej najprv ukážem, že článok 6 ods. 3 smernice o biotopoch nevyžaduje povinné individuálne posúdenie plánov a projektov a následne sa budem venovať požiadavkám, ktoré treba klásť na programové globálne posudzovanie.

1. Individuálne posudzovanie alebo programové globálne posudzovanie?

37. Článok 6 smernice o biotopoch ukladá členským štátom súbor povinností a osobitných postupov, ktoré majú zabezpečiť, ako to vyplýva aj z článku 2 ods. 2 tejto smernice, zachovanie alebo prípadne obnovenie prirodzených biotopov a druhov divokej fauny a flóry v záujme Európskej únie.¹²

38. Na tento účel článok 6 ods. 3 smernice o biotopoch stanovuje posúdenie, ktorého cieľom je pomocou predchádzajúcej kontroly zabezpečiť, aby sa plán alebo projekt, ktorý priamo nesúvisí so správou dotknutej lokality alebo pre ňu nie je nevyhnutný, ale môže ju významne ovplyvniť, povolil len za predpokladu, že (skutočne) nebude mať nepriaznivý vplyv na integritu tejto lokality.¹³

39. Podľa článku 6 ods. 3 prvej vety smernice o biotopoch plán alebo projekt podlieha primeranému odhadu jeho dosahov na danú lokalitu z hľadiska cieľov ochrany lokality, ak nemôže byť na základe objektívnych skutočností vylúčené, že môže významne ovplyvniť túto lokalitu, či už samostatne alebo v spojení s inými plánmi alebo projektmi.¹⁴ V tejto súvislosti musia byť vzhľadom na najlepšie relevantné vedecké poznatky v danej oblasti zistené všetky aspekty predmetného plánu alebo projektu, ktoré môžu ovplyvniť ciele ochrany tejto lokality.¹⁵ Toto posúdenie sa musí vykonať s ohľadom na vlastnosti a podmienky životného prostredia príznačné pre lokalitu, ktorej sa takýto plán alebo projekt týka.¹⁶

40. Hlavnou myšlienkou článku 6 ods. 3 prvej vety smernice o biotopoch je teda individuálne posúdenie plánov a projektov.

41. Predmetom sporov vo veci samej je prípadné poškodenie chránených území depozíciami dusíka. Vo vzťahu k týmto depozíciám vo všeobecnosti platí, že znečisťujúce látky sa kumulujú z mnohých rôznorodých zdrojov.¹⁷ Pri posudzovaní stanovenom podľa článku 6 ods. 3 smernice o biotopoch treba preto v zásade zohľadniť všetky zdroje dusíka, ktoré v určitom chránenom území prispievajú k depozíciám dusíka. V rámci posúdenia musia byť totiž zistené všetky aspekty predmetného plánu alebo projektu, ktoré môžu samostatne alebo *v spojení s inými plánmi alebo projektmi* ovplyvniť ciele ochrany tejto lokality.¹⁸

42. Bez komplexného posúdenia, ako je vykonané v rámci PAS, by toto posudzovanie kumulatívnych vplyvov bolo veľmi náchylné na chyby. Neustále by existovalo riziko, že určité zdroje nebudú zohľadnené alebo budú zohľadnené v rozpore s posúdením iných projektov. Toto riziko by bolo mimoriadne významné pri súbežne prebiehajúcich oddelených posudzovaniach.

43. Komplexné posúdenie všetkých depozícií dusíka na dotknutom chránenom území je preto nielen vhodné, ale dokonca nutné na účely primeraného odhadu dosahov určitých zdrojov dusíka z hľadiska cieľov ochrany danej lokality.

12 Rozsudky z 21. júla 2016, Orleans a i. (C-387/15 a C-388/15, EU:C:2016:583, bod 31), a zo 17. apríla 2018, Komisia/Poľsko (Prales Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, bod 106).

13 Rozsudky zo 7. septembra 2004, Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, bod 34), a zo 17. apríla 2018, Komisia/Poľsko (Prales Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, bod 108).

14 Rozsudky zo 7. septembra 2004, Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, bod 45); z 13. decembra 2007, Komisia/Írsko (C-418/04, EU:C:2007:780, bod 238); z 26. mája 2011, Komisia/Belgicko (C-538/09, EU:C:2011:349, bod 53), a z 12. apríla 2018, People Over Wind a Sweetman (C-323/17, EU:C:2018:244, bod 34).

15 Rozsudky z 21. júla 2016, Orleans a i. (C-387/15 a C-388/15, EU:C:2016:583, bod 51); z 26. apríla 2017, Komisia/Nemecko (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, bod 57), a zo 17. apríla 2018, Komisia/Poľsko (Prales Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, bod 113).

16 Rozsudky zo 7. septembra 2004, Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, bod 49), a zo 17. apríla 2018, Komisia/Poľsko (Prales Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, bod 112).

17 BALLA, MÜLLER-PFANNENSTIEL, LÜTTMANN & UHL: Eutrophierende Stickstoffeinträge als aktuelles Problem der FFH-Verträglichkeitsprüfung. In: *Natur und Recht* 2010, 616 (617).

18 Rozsudok z 26. apríla 2017, Komisia/Nemecko (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, bod 57).

44. Koordináciu posudzovania vplyvov potenciálnych depozícií dusíka v chránených územiach prostredníctvom nástroja centrálneho plánovania, ktorý stanovuje rozsah depozícií dusíka v jednotlivých chránených územiach, treba v zásade uvítať.

2. O požiadavkách kladených na programové globálne posudzovanie na účely koordinácie depozícií dusíka

45. Skutočnosť, že pred veľkým počtom izolovaných individuálnych posúdení treba uprednostniť komplexný koordinačný nástroj, však neznamena, že PAS spĺňa všetky požiadavky kladené na primerané posudzovanie vplyvov podľa článku 6 ods. 3 smernice o biotopoch.

46. Ako som už uviedla, primerané posúdenie vplyvov plánu alebo projektu na dotknutú lokalitu, ktoré treba vykonať podľa uvedeného článku 6 ods. 3 prvej vety smernice o biotopoch, predpokladá, že vzhľadom na najlepšie relevantné vedecké poznatky v danej oblasti musia byť zistené všetky aspekty predmetného plánu alebo projektu, ktoré môžu samostatne alebo v spojení s inými plánmi alebo projektmi ovplyvniť ciele ochrany tejto lokality.¹⁹

47. Posúdenie uskutočnené podľa článku 6 ods. 3 prvej vety smernice o biotopoch preto nemôže mať medzery. Musí obsahovať úplné, presné a definitívne zistenia a závery, ktoré môžu odstrániť akúkoľvek dôvodnú vedeckú pochybnosť, pokiaľ ide o následky prác plánovaných v dotknutej lokalite.²⁰

48. To isté musí platiť pre projekty realizované mimo chránených území, ktoré môžu pravdepodobne významne ovplyvniť.²¹

a) O relevantných prvkoch posudzovania

49. Požiadavky, ktoré tieto kritériá kladú na programové globálne posudzovanie, sú značné, najmä vzhľadom na to, že musí byť odstránená akákoľvek dôvodná vedecká pochybnosť.

50. Najprv treba správne určiť, koľko dusíka vylučujú jednotlivé projekty, ktoré majú byť koordinované, a aký podiel tohto dusíka zasahuje biotopy citlivé na dusík na príslušných chránených územiach.

51. Najmä treba pre každý pozemok na chránených územiach, v ktorých sa nachádzajú chránené biotopy, určiť, k akým *maximálnym* depozíciám dusíka dôjde v dôsledku posúdeného individuálneho projektu. Otázka, aká kvalitná musí byť priestorová sieť daného posúdenia, t. j. ktoré parcely musia byť individuálne posúdené, závisí od toho, v akej miere sa odlišujú depozície od pozemku k pozemku.

52. Zároveň treba určiť celkové znečistenie týchto pozemkov dusíkom, ktoré je spôsobené existujúcimi činnosťami. Nestačí preto obmedziť sa na určité odvetvia, napríklad na poľnohospodárstvo. Skôr treba zohľadniť všetky zdroje dusíka, napríklad aj dopravu, priemysel či domácnosti.

53. A napokon treba zohľadniť aj všetky ostatné faktory, ktoré môžu mať v kombinácii s depozíciami dusíka nepriaznivé účinky na chránené územia.

54. Ako Dánsko správne spresnilo na pojednávaní, je pritom možné vychádzať z odhadovaných hodnôt, pretože posudzovanie vplyvov nevyhnutne predstavuje prognózu budúcich vplyvov dotknutých činností.

¹⁹ Pozri bod 39 vyššie.

²⁰ Rozsudky z 11. apríla 2013, Sweetman a i. (C-258/11, EU:C:2013:220, bod 44); z 21. júla 2016, Orleans a i. (C-387/15 a C-388/15, EU:C:2016:583, bod 50), a zo 17. apríla 2018, Komisia/Poľsko (Prales Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, bod 114).

²¹ Rozsudky z 10. januára 2006, Komisia/Nemecko (C-98/03, EU:C:2006:3, bod 45), a z 26. apríla 2017, Komisia/Nemecko (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, body 29 až 31).

55. Tieto odhadované hodnoty však musia zodpovedať citlivosti dotknutých biotopov a druhov, ako aj skutočnému riziku ich ovplyvnenia depozíciami dusíka. Bolo by nedostatočné zobrazovať iba približné priemerné hodnoty a ignorovať lokálne alebo prechodné maximálne hodnoty znečistenia, pokiaľ sú tieto maximálne hodnoty spôsobilé nepriaznivo ovplyvniť ciele ochrany danej lokality.

b) O celkovom prípustnom množstve depozícií dusíka

56. Osobitný význam pre komplexný koordinačný nástroj má však stanovenie celkového prípustného množstva depozícií dusíka v príslušných chránených biotopoch.

57. Ak by plán alebo projekt mohol ohrozovať ciele ochrany chránenej lokality, treba ho hodnotiť ako spôsobilý významne ovplyvniť predmetnú lokalitu.²² Neovplyvniť integritu lokality prirodzeného biotopu v zmysle článku 6 ods. 3 druhej vety smernice o biotopoch predpokladá zachovať ho v priaznivom stave ochrany. Na tieto účely treba trvale zachovať základné vlastnosti dotknutej lokality súvisiace s prítomnosťou určitého typu prirodzeného biotopu, ktorého cieľ ochrany odôvodnil zaradenie tejto lokality do zoznamu lokalít európskeho významu v zmysle tejto smernice.²³ Primerane to musí platiť aj pre chránené druhy.

58. Cieľom uplatnenia článku 6 ods. 2 a 3 smernice o biotopoch na depozície dusíka preto nemôže byť zachovanie alebo neprekročenie súčasnej úrovne znečistenia. Skôr treba zohľadniť ciele ochrany chráneného územia, t. j. aspoň zachovanie biotopov a druhov, ktoré sú chránené v danej lokalite, v stave, v akom sa nachádzali v čase, keď sa stal článok 6 ods. 2 a 3 uplatniteľným.

59. Pokiaľ sa tieto chránené hodnoty nenachádzajú v priaznivom stave ochrany, povinnosť zachovania sa vzťahuje prinajmenšom na existujúci potenciál dosiahnuť takýto stav ochrany v budúcnosti. Podľa definície stavu ochrany v článku 1 písm. e) a i) smernice o biotopoch totiž iba takýto stav ochrany môže zabezpečiť dlhodobé udržanie príslušných typov biotopov a druhov. Úroveň znečistenia, ktorá dlhodobo bráni dosiahnutiu priaznivého stavu ochrany, vedie k riziku zániku výskytu týchto biotopov a druhov. Mohlo by preto dôjsť k nepriaznivému ovplyvneniu integrity príslušnej lokality.

60. Okolnosť, ktorú uviedla Raad van State (Štátna rada), že dochádza k celkovému poklesu depozícií dusíka, preto treba síce uvítať, ale sama osebe nemusí nevyhnutne stačiť. Článok 6 ods. 2 a 3 smernice o biotopoch skôr vyžaduje, aby úroveň znečistenia bola natoľko znížená, aby bolo možné dosiahnuť priaznivý stav ochrany natrvalo.

61. Na tento účel treba prinajmenšom pre každý typ biotopu a prípadne aj pre určité biotopy, ktoré podliehajú osobitným podmienkam, stanoviť hraničnú hodnotu celkového prípustného znečistenia.

²² Rozsudky z 11. apríla 2013, Sweetman a i. (C-258/11, EU:C:2013:220, bod 30), a z 15. mája 2014, Briels a i. (C-521/12, EU:C:2014:330, bod 20).

²³ Rozsudky z 11. apríla 2013, Sweetman a i. (C-258/11, EU:C:2013:220, bod 39); z 15. mája 2014, Briels a i. (C-521/12, EU:C:2014:330, bod 21); z 21. júla 2016, Orleans a i. (C-387/15 a C-388/15, EU:C:2016:583, bod 47), a zo 17. apríla 2018, Komisia/Poľsko (Prales Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, bod 116).

62. Zdá sa, že v tejto súvislosti je ťažké, ak nie dokonca vylúčené, akceptovať hodnoty, ktoré sú vyššie ako tzv. „critical loads“. Tento pojem označuje limity znečistenia zakladajúce sa na prírodovedeckých poznatkoch, stanovené pre typy vegetácií a iné chránené hodnoty, pri ktorých rešpektovaní možno predpokladať, že depozície škodlivých látok ani dlhodobo nespôsobia závažné škodlivé účinky.²⁴ Pre typy biotopov chránených v smernici o biotopoch vedci v Holandsku určili takéto „critical loads“ dusíka.²⁵

63. Ďalej bude zrejme potrebné zohľadniť, do akej miery sú jednotlivé chránené biotopy dlhodobo vystavené nadmerným depozíciám dusíka. Po prvé sa na základe takýchto depozícií možno domnievať, že už došlo k nepriaznivej zmene stavu biotopov, najmä vo vzťahu k druhom rastlín, ktoré sa tam vyskytujú. Po druhé by sa tam mohlo ešte nachádzať nadmerné znečistenie dusíkom pochádzajúce z minulosti, ktoré treba najprv rozložiť alebo inak odstrániť predtým, než by sa mohli biotopy rozvíjať v súlade s cieľmi ochrany danej lokality. Môže byť preto nutné pripustiť až do rozloženia existujúcich zásob dusíka dokonca ešte menej dodatočných depozícií dusíka, ako je stanovené v „critical loads“.

64. Príslušný vnútroštátny súd bude musieť na základe týchto úvah preskúmať, či sú „critical loads“ alebo iné hodnoty natoľko vedecky preukázané, že ich rešpektovanie odstráni akúkoľvek dôvodnú vedeckú pochybnosť o tom, že nedôjde k nepriaznivému ovplyvneniu integrity príslušnej lokality.

65. Ako vyplýva z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vo veci C-294/17, upozornenie na nadmerné znečistenie viacerých chránených území sa zakladá na prekročení „critical loads“,²⁶ t. j. na ročných depozíciách dusíka, ktoré sú vyššie ako „critical loads“. Pri stanovení PAS však bolo dodržiavanie „critical loads“ zrejme považované za nereálne a politicky nepresaditeľné.²⁷ Namiesto toho je cieľ PAS opísaný ako zvažovanie medzi výhodami pre prírodu a nevýhodami pre spoločnosť.²⁸

66. Ak je tento opis správny, PAS by nebol spôsobilý umožniť schválenie projektov podľa článku 6 ods. 3 smernice o biotopoch. Zvažovanie by sa muselo posúdiť skôr podľa článku 6 ods. 4. Návrh na začatie prejudiciálneho konania však Súdnemu dvoru neumožňuje vyjadriť sa k tomu definitívne.

3. Predbežný záver

67. Na druhú otázku vo veci C-294/17 treba preto odpovedať v tom zmysle, že článok 6 ods. 2 a 3 smernice o biotopoch umožňuje založiť udelenie individuálneho povolenia na projekt alebo inú činnosť ktorý, resp. ktorá spôsobuje depozície dusíka pohybujúce sa v depozičnom priestore, na posudzovaní vplyvov pre program, v ktorom sa posudzuje určité celkové množstvo depozícií dusíka. Uvedené posúdenie však musí obsahovať úplné, presné a definitívne zistenia a závery, ktoré môžu odstrániť akúkoľvek dôvodnú vedeckú pochybnosť, pokiaľ ide o vplyvy depozícií. Na tento účel treba pre každý jeden projekt a pozemok v rámci chránených území, na ktorých sa nachádzajú chránené biotopy, zabezpečiť, aby celkové prípustné depozície dusíka z dlhodobého hľadiska neohrozovali zachovanie typov biotopov a druhov chránených v danej lokalite, ako aj potenciál dosiahnuť priaznivý stav ochrany.

²⁴ Podľa rozhodnutia Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd, Nemecko) z 28. marca 2013, A44 – Kammolch (9 A 22.11, DE:BVerwG:2013:280313U9A22.11.0, bod 61). Zodpovedá to medzinárodne vedecky uznanej definícii obsiahnutej v NILSSON, J., GRENNFELT, P.: Critical loads for sulphur and nitrogen. Report from a workshop held at skokloster, Sweden 19–24 March, 1988. In: *NORD miljörapport* 1988:15. Copenhagen: NORD: „a quantitative estimate of exposure to one or more pollutants below which significant harmful effects on specified sensitive elements of the environment do not occur according to present knowledge“.

²⁵ Pre Holandsko pozri van DOBBEN, H. F., BOBBINK, R., BAL, D., HINSBERG, A. van: *Overview of critical loads for nitrogen deposition for Natura 2000 habitat types occurring in The Netherlands*. Alterra report 2488, Wageningen: Alterra, 2014.,

²⁶ Bod 6.1 návrhu na začatie prejudiciálneho konania vo veci C-294/17.

²⁷ DE HEER, M., ROOZEN, F., MAAS, R.: The integrated approach to nitrogen in the Netherlands: A preliminary review from a societal, scientific, juridical and practical perspective. In: *Journal for Nature Conservation* 35 (2017) 101 (106).

²⁸ Tamže (s. 107).

B. O otázkach 5 až 7a vo veci C-293/17 a o otázkach 3 až 5a vo veci C-294/17 – Zohľadnenie opatrení nesúvisiacich s projektom

68. Raad van State (Štátna rada) chce sériou otázok v oboch veciach zistiť, či pri posudzovaní vplyvov podľa článku 6 ods. 3 smernice o biotopoch možno zohľadniť určité opatrenia a vývoj, ktoré priamo nesúvisia s plánom alebo projektom, ktorý má byť posúdený. Raad van State (Štátna rada) sa najmä pýta, či možno zohľadniť očakávaný samostatný pokles depozícií dusíka (šiesta otázka vo veci C-293/17 a štvrtá otázka vo veci C-294/17). Mimochodom, na jednej strane ide o opatrenia na zníženie emisií dusíka z iných zdrojov, na druhej strane ide o sanačné opatrenia v citlivých biotopoch chránených území, ktoré majú vytvoriť priestor pre ďalšie depozície dusíka.

69. Raad van State (Štátna rada) sa v tejto súvislosti osobitne pýta, či možno zohľadniť tieto opatrenia, ak sú prijaté podľa článku 6 ods. 1 a 2 smernice o biotopoch (otázky 5 a 5a vo veci C-293/17, ako aj otázky 3 a 3a vo veci C-294/17) alebo ako ochranné opatrenia v zmysle bodu 28 rozsudku Briels²⁹ (otázky 7 a 7a vo veci C-293/17, ako aj otázky 5 a 5a vo veci C-294/17). Toto rozlišovanie však nepovažujem za účelné. Pokiaľ je projekt schválený podľa článku 6 ods. 3 smernice o biotopoch, nemá zmysel súbežne uplatniť aj článok 6 ods. 2³⁰. A opatrenia podľa článku 6 ods. 1 priamo súvisia so správou lokality alebo sú pre ňu potrebné, takže nie sú predmetom posudzovania podľa článku 6 ods. 3. Nezávisle od právnej kvalifikácie opatrení musí byť rozhodujúce skôr to, či sporné opatrenia umožňujú záver, že dodatočné depozície dusíka nemajú nepriaznivý vplyv na integritu lokality.

70. Najprv preto predstavím právny základ zohľadnenia opatrení nesúvisiacich s projektom (časť 1) a následne sa budem osobitne venovať zníženiu emisií dusíka z iných zdrojov (časť 2), ako aj sanačným opatreniam v chránených územiach (časť 3) a zohľadneniu budúceho vývoja vrátane očakávaného poklesu emisií dusíka (časť 4).

1. O právnom základe

71. Súdny dvor konštatoval, že príslušný vnútroštátny orgán musí pri posudzovaní podľa článku 6 ods. 3 smernice o biotopoch zohľadniť ochranné opatrenia zahrnuté do uvedeného projektu, ktoré majú za cieľ *vyhnúť sa* prípadným negatívnym vplyvom priamo spôsobeným týmto projektom *alebo ich znížiť*, aby sa presvedčil, že nepoškodí uvedenú lokalitu.³¹

72. Naopak ochranné opatrenia stanovené v projekte, ktoré majú *kompenzovať* negatívne vplyvy tohto projektu na lokalitu sústavy Natura 2000, nemožno zohľadniť v rámci posúdenia vplyvu uvedeného projektu stanoveného v uvedenom článku 6 ods. 3³²

73. Opatrenia, ktorých cieľom nie je ani vyhnúť sa významným nepriaznivým vplyvom projektu na typ biotopu, ani ich znížiť, ale majú tieto vplyvy neskôr kompenzovať, totiž nie sú ochrannými opatreniami, ktoré majú zaručiť, že projekt nepriaznivo neovplyvní integritu uvedenej lokality v zmysle článku 6 ods. 3 smernice o biotopoch.³³

²⁹ Rozsudok z 15. mája 2014, Briels a i. (C-521/12, EU:C:2014:330).

³⁰ Rozsudok zo 7. septembra 2004, Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, bod 35).

³¹ Rozsudky z 15. mája 2014, Briels a i. (C-521/12, EU:C:2014:330, bod 28), a z 21. júla 2016, Orleans a i. (C-387/15 a C-388/15, EU:C:2016:583, bod 54).

³² Rozsudok z 15. mája 2014, Briels a i. (C-521/12, EU:C:2014:330, bod 29), a z 21. júla 2016, Orleans a i. (C-387/15 a C-388/15, EU:C:2016:583, bod 48).

³³ Rozsudok Súdneho dvora z 15. mája 2014, Briels a i. (C-521/12, EU:C:2014:330, bod 31).

74. Toto rozlišovanie medzi opatreniami na zníženie škôd, ktoré možno uplatniť v rámci článku 6 ods. 3 smernice o biotopoch, a kompenzačnými opatreniami, pre ktoré to neplatí, zodpovedá zásade nápravy škôd na životnom prostredí prioritne pri zdroji, ktorá je zakotvená v článku 191 ods. 2 ZFEÚ.³⁴ Na tomto celi, podobne ako v prípade zásady predchádzania škodám, sa zakladá politika životného prostredia Únie, a tým aj smernica o biotopoch. V článku 6 ods. 3 smernice o biotopoch je osobitne zdôraznené, že cieľom posudzovania vplyvov je identifikovať škodlivé vplyvy vyplývajúce z plánu alebo projektu, ktorý sa má posúdiť, a vyhnúť sa im. Daný projekt sa tak posúdi ako prípadný zdroj škôd na životnom prostredí.

75. Článok 6 ods. 3 smernice o biotopoch však nestanovuje, že by nepriaznivé vplyvy na chránené územia spôsobené plánom alebo projektom mohli byť kompenzované.³⁵ Bolo by to zjavne nezlučiteľné aj so zásadou nápravy škôd na životnom prostredí prioritne pri zdroji.

76. Súdny dvor okrem toho správne zdôrazňuje ťažkosti spojené s dostatočne spoľahlivým posúdením účinnosti kompenzačných opatrení, ktoré majú byť uskutočnené v budúcnosti³⁶ a nebezpečenstvo obchádzania článku 6 ods. 4 smernice o biotopoch, v ktorom sú výslovne stanovené kompenzačné opatrenia v podobe opatrení na zabezpečenie koherencie sústavy Natura 2000, avšak v kombinácii s ďalšími požiadavkami.³⁷

77. Dánsko správne uvádza, že posudzovanie vplyvov musí byť komplexné. Už len preto musí, samozrejme, zohľadniť všetky faktory, ktoré nesúvisia priamo s projektom a ktoré môžu ovplyvniť vplyvy projektu v rámci daného chráneného územia. Nie nadarmo sa článok 6 ods. 3 smernice o biotopoch vzťahuje na plány a projekty, ktoré môžu významne ovplyvniť chránené územie, či už samostatne alebo *v spojení s inými plánmi alebo projektmi*.

78. Pri uplatnení článku 6 ods. 3 smernice o biotopoch však existuje podstatný rozdiel medzi opatreniami, ktoré sú uplatniteľné pri posudzovanom zdroji nepriaznivého vplyvu, a inými opatreniami. Pokiaľ sa v dôsledku zníženia škôd odstráni nepriaznivý vplyv spôsobený posudzovaným projektom alebo sa stane bezvýznamným, príslušné orgány môžu daný projekt schváliť podľa článku 6 ods. 3 smernice o biotopoch. Iné opatrenia, ktoré nie sú uplatniteľné pri posudzovanom zdroji, naopak neovplyvňujú nepriaznivý vplyv vyvolaný projektom. Nepriaznivé vplyvy posudzovaného projektu najmä nemôžu byť jednoducho započítané na úkor pozitívnych vplyvov týchto iných opatrení.

79. Takéto opatrenia môžu projekt v zmysle článku 6 ods. 3 umožniť iba vtedy, ak celkové znečistenie chráneného územia, resp. jeho citlivosť voči nepriaznivým vplyvom sa znížia do takej miery, že nepriaznivé vplyvy spôsobené projektom neovplyvnia nepriaznivo integritu danej lokality. Pokiaľ bude nepriaznivo ovplyvnená integrita danej lokality aj napriek celkovému zníženiu nepriaznivých vplyvov, článok 6 ods. 3 smernice o biotopoch v žiadnom prípade neumožňuje dodatočné nepriaznivé vplyvy rovnakého druhu.

80. Na príklade depozícií dusíka je zrejmé, že ak je chránený biotop ešte stále celkovo nadmerne znečistený dusíkom, nestačí znížiť depozície dusíka o určité množstvo, približne o 1 kg N/ha/rok, aby mohli byť schválené dodatočné depozície v rovnakom rozsahu. Dodatočné depozície možno povoliť len vtedy, ak celkové znečistenie, vrátane tohto, je také malé, že nepriaznivo neovplyvní integritu danej lokality.

34 Pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Tančev vo veci Grace a Sweetman (C-164/17, EU:C:2018:274, bod 76).

35 Pozri rozsudok z 21. júla 2016, Orleans a i. (C-387/15 a C-388/15, EU:C:2016:583, bod 57).

36 Rozsudok Súdneho dvora z 15. mája 2014, Briels a i. (C-521/12, EU:C:2014:330, bod 32).

37 Rozsudok z 15. mája 2014, Briels a i. (C-521/12, EU:C:2014:330, bod 33 a nasl.).

81. Ďalej treba poukázať na to, že členské štáty sú už bez ohľadu na schválenie nového projektu povinné podľa článku 6 ods. 2 smernice o biotopoch prijať nevyhnutné opatrenia na odstránenie existujúcich nepriaznivých vplyvov na chránené územia, napríklad nadmerných depozícií dusíka.³⁸

2. O „opatreniach uplatniteľných pri zdroji“ spomínaných v návrhu na začatie prejudiciálneho konania

82. Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že piata otázka vo veci C-293/17 a tretia otázka vo veci C-294/17 sa vzťahujú na opatrenia uplatniteľné pri zdroji, napríklad znižovaním emisií dusíka z maštali iných podnikov. Pri úpravách alebo rozšírení poľnohospodárskych podnikov treba rešpektovať príslušné pravidlá.

83. Predmetom posudzovania podľa článku 6 ods. 3 smernice o biotopoch v sporoch vo veci samej však nie sú tieto zdroje, ale *iné* zdroje. Znižovanie emisií týchto iných zdrojov dusíka ani nebráni depozíciám, ktoré sú spôsobené daným posudzovaným podnikom, ani ich neznižuje. Emisie dusíka poľnohospodárskeho podniku preto pri povoľovaní podniku podľa článku 6 ods. 3 nemožno automaticky ani len čiastočne započítať na úkor spomínaného znižovania emisií z iných zdrojov.

84. Dodatočné depozície možno podľa článku 6 ods. 3 smernice o biotopoch povoliť iba vtedy, ak depozície dusíka na dotknutom chránenom území na základe takýchto opatrení uplatniteľných pri iných zdrojoch klesnú pod hodnoty stanovené pre dotknuté biotopy do takej miery, že vznikne dostatočný priestor pre dodatočné depozície dusíka, takže celkové zaťaženie zodpovedá vyššie opísanému štandardu.³⁹

3. O opatreniach na chránených územiach

85. Opatrenia na chránených územiach, ktoré Raad van State (Štátna rada) uviedla v siedmej otázke vo veci C-293/17 a v piatej otázke vo veci C-294/17, rovnako nemožno považovať za integrované ochranné opatrenia na zníženie škôd.

86. Je pravda, že Raad van State (Štátna rada) uvádza, že podľa jej vnútroštátnej judikatúry sanačné opatrenia na chránených územiach, ktoré sú prijaté špeciálne vzhľadom na uskutočnenie určitého plánu alebo projektu a subsidiárne k existujúcemu obhospodarovaniu, treba považovať za opatrenia na zníženie škôd, pokiaľ ich cieľom je vyhnúť sa lokálnym dôsledkom na chránené biotopy, ktoré by boli spôsobené týmto plánom alebo projektom v prípade neprijatia opatrenia, alebo ich znížiť. Aj v tomto prípade by išlo o zmiernenie priamych dôsledkov plánu alebo projektu.⁴⁰

87. Ani opatrenia prijaté v chránených územiach však nepôsobia pri zdroji posudzovaných depozícií dusíka, ale tam, kde k nim došlo. Navyše ich cieľom nie je vyhnúť sa depozíciám posudzovaného projektu, ale môžu ich nanajvýš dodatočne odstrániť. Spravidla sa však netýkajú konkrétne depozícií dusíka daného projektu, ale depozícií pochádzajúcich z celkom rozdielnych zdrojov.

38 Rozsudky z 24. novembra 2011, Komisia/Španielsko (Alto Sil) (C-404/09, EU:C:2011:768, body 126 a 142), a zo 14. januára 2016, Grüne Liga Sachsen a i. (C-399/14, EU:C:2016:10, body 41 až 43).

39 Pozri bod 56 a nasl. vyššie.

40 Body 10.16. a 10.35. návrhu na začatie prejudiciálneho konania vo veci C-294/17.

88. Rozsudok Moorbург na rozdiel od názoru Raad van State (Štátna rada) nevedie k inému záveru. Súdny dvor v uvedenom rozsudku skúmal, či možno zohľadniť prechod pre ryby na účely konštatovania, že úhyn rýb pri chladení elektrárne nenaruší integritu lokality.⁴¹ Táto hypotéza sa zakladá na myšlienke, že na jednej strane síce z dôvodu úhynu rýb pri tejto elektrárni menej rýb dosiahne svoje reprodukčné zóny, tento nepriaznivý účinok sa však na druhej strane prinajmenšom kompenzuje prostredníctvom prechodu pre ryby, pretože vďaka tomuto opatreniu môže viac rýb dosiahnuť spomínané zóny.

89. Súdny dvor sa v tomto prípade nevyjadril k otázke, či túto kompenzáciu možno považovať za opatrenie na zníženie škôd, ale iba konštatoval, že výhody prechodu pre ryby v čase povoľovania elektrárne ešte nenastali a ani ich nebolo možné preukázať. Mohol teda konštatovať, že pri udelení povolenia bol porušený článok 6 ods. 3 smernice o biotopoch bez toho, aby musel definitívne zisťovať, či vôbec možno takéto opatrenie pri uplatnení tohto ustanovenia zohľadniť.

90. Holandsko však uvádza, že na základe takýchto opatrení môže v chránených územiach dôjsť k väčším depozíciám dusíka bez toho, aby boli nepriaznivo ovplyvnené chránené biotopy. Skutočne sa zdá, že existujú opatrenia s týmto účinkom. V tejto súvislosti možno hovoriť o častom kosení a odstraňovaní reziva, o vypaľovaní vegetácie, o opätovnom zavlažovaní močiarov alebo o odstraňovaní pôdy s vysokým obsahom dusíka.⁴² Jednotlivé posudzovanie opatrení zvolených v príslušnom prípade – vrátane ich prípadných nepriaznivých účinkov⁴³ – je úlohou vnútroštátnych súdov.

91. Ak sa v tejto súvislosti preukáže, že na základe takýchto opatrení skutočne vzniká priestor pre dodatočné depozície dusíka, teda, že hranica znečistenia sa zvýšila natoľko, že celkové znečistenie ostane pod touto hranicou, toto rozšírenie by bolo možné využiť pre ďalšie plány a projekty.

4. O budúcom vývoji

92. Spoločným znakom všetkých doposiaľ uvedených opatrení nesúvisiacich s projektom je okolnosť, že ich účinky ešte nenastali, ale často ich možno očakávať až v budúcnosti. Raad van State (Štátna rada) sa preto svojimi otázkami 5a a 7a vo veci C-293/17, ako aj otázkami 3a a 5a vo veci C-294/17 pýta, do akej miery je tento časový aspekt relevantný pre posúdenie týchto opatrení, ako aj to, či monitorovanie s možnosťou prípadnej úpravy príslušných opatrení umožňuje zohľadnenie budúceho vývoja. Šiesta otázka vo veci C-293/17 a štvrtá otázka vo veci C-294/14 sa zaoberajú rovnakou problematikou vo vzťahu k zohľadneniu očakávaného všeobecného poklesu emisií dusíka.

93. Treba preto objasniť, či je možné schváliť projekty za predpokladu, že opatrenia uplatniteľné pri zdroji a v lokalitách, uskutočnené v rámci PAS, ako aj pokles emisií dusíka z iných dôvodov v budúcnosti vytvoria priestor pre dodatočné depozície dusíka napriek tomu, že ešte nie je isté, že k tomu dôjde.

94. Dôvodná pochybnosť o neprítomnosti škodlivých účinkov na integritu dotknutej lokality z vedeckého hľadiska okrem toho nesmie existovať v deň prijatia rozhodnutia, ktorým sa povoľuje realizácia projektu.⁴⁴ Prekonanie tejto prekážky je, prirodzene, obzvlášť ťažké v prípade budúcich opatrení a budúceho vývoja, tak pokiaľ ide o účinnosť opatrení, ako aj vzhľadom na istotu, že tieto opatrenia a vývoj sa naozaj uskutočnia.

41 Rozsudok z 26. apríla 2017, Komisia/Nemecko (C-142/16, EU:C:2017:301, bod 38).

42 JONES L. a kol.: Can on-site management mitigate nitrogen deposition impacts in non-wooded habitats? In: *Biological Conservation*, zv. 212, časť B, 2017, s. 464 až 475, <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2016.06.012> (citované podľa <http://eprints.whiterose.ac.uk/102105/>).

43 JONES a kol.: c. d.

44 Rozsudky z 26. októbra 2006, Komisia/Portugalsko (Castro Verde) (C-239/04, EU:C:2006:665, bod 24); z 26. apríla 2017, Komisia/Nemecko (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, bod 42), a zo 17. apríla 2018, Komisia/Poľsko (Prales Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, bod 120).

95. Aj z dôvodu tejto nevyhnutnej neistoty Súdny dvor odmietol pri posudzovaní podľa článku 6 ods. 3 smernice o biotopoch zohľadniť pozitívne vplyvy nových biotopov, ktoré majú byť ešte len vytvorené.⁴⁵ Monitorovanie, ako aj možnosť prípadnej úpravy opatrení tiež nepovažoval za dostatočné.⁴⁶

96. Vo vzťahu k PAS nemôže platiť nič iné.

97. Na prvý pohľad by sa mohlo zdať, že tento záver je v rozpore s prognostickou povahou posudzovania vplyvov podľa článku 6 ods. 3 smernice o biotopoch.⁴⁷ Posudzovanie budúcich vplyvov plánu alebo projektu však môže nutne vyústiť iba do prognózy. Naopak, pokiaľ sa nezávisle od plánu alebo projektu prijímajú opatrenia na účely vytvorenia predpokladov na to, aby nepriaznivé vplyvy plánu alebo projektu neovplyvnili nepriaznivo integritu danej lokality, nie je nutné spoliehať sa na neisté prognózy.

5. Predbežný záver

98. Na otázky 5 až 7a vo veci C-293/17, ako aj na otázky 3 až 5a vo veci C-294/17 treba preto odpovedať v tom zmysle, že

- opatrenia na zníženie depozícií dusíka z iných zdrojov,
- sanačné opatrenia na posilnenie biotopov citlivých na dusík v dotknutých lokalitách a
- samostatný pokles emisií dusíka

môžu odôvodniť zlučiteľnosť dodatočných depozícií dusíka v chránených územiach s článkom 6 ods. 3 smernice o biotopoch iba vtedy, ak sa v čase udelenia povolenia definitívne potvrdilo, že celkové znečistenie lokality depozíciami dusíka zostane pod úrovňou nepriaznivého vplyvu na integritu danej lokality. Na účely schválenia dodatočných depozícií dusíka naopak nestačí, ak depozície síce celkovo poklesnú, ale dotknuté územia sú naďalej znečistené veľkým množstvom dusíka. Pri rozhodovaní o schválení dodatočných depozícií dusíka nemožno zohľadniť samotné prognózy budúcich vplyvov uvedených opatrení a očakávaný pokles emisií dusíka.

C. O prvej otázke vo veci C-294/17 – Prahové a hraničné hodnoty depozícií dusíka

99. Cieľom prvej otázky vo veci C-294/17 je objasniť, či článok 6 ods. 2 a 3 smernice o biotopoch bráni ustanoveniu zákona, ktorého cieľom je oslobodiť projekty a iné činnosti, ktoré spôsobujú depozície dusíka nepresahujúce prahovú alebo hraničnú hodnotu, od povinnosti získať povolenie, a tak ich pripustiť bez osobitného schválenia, pokiaľ sa vychádza z toho, že ešte pred prijatím tohto zákonného ustanovenia sa vykonalo posudzovanie celkových spojených vplyvov všetkých projektov a iných činností, na ktoré sa zákonné ustanovenie môže vzťahovať.

100. Na rozdiel napríklad od článku 2 ods. 1 smernice o PVŽP smernica o biotopoch neobsahuje výslovné ustanovenia o povinnosti získať povolenie pre určité činnosti.

⁴⁵ Rozsudky z 15. mája 2014, Briels a i. (C-521/12, EU:C:2014:330, bod 32), a z 21. júla 2016, Orleans a i. (C-387/15 a C-388/15, EU:C:2016:583, bod 56).

⁴⁶ Rozsudok z 26. apríla 2017, Komisia/Nemecko (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, body 37 až 45). Pozri tiež rozsudok z 21. júla 2016, Orleans a i. (C-387/15 a C-388/15, EU:C:2016:583, bod 27).

⁴⁷ Pozri bod 54 vyššie.

101. Článok 6 ods. 2 smernice o biotopoch najmä nevyžaduje, aby určité činnosti podliehali povinnosti získať povolenie. Síce sa zdá, že povinnosť získať povolenie je vhodným prostriedkom na dosiahnutie cieľov tohto ustanovenia vo vzťahu k vplyvom určitých činností na chránené územia, ale miera voľnej úvahy členských štátov⁴⁸ pripúšťa aj iné spôsoby.

102. Postup predchádzajúcej kontroly podľa článku 6 ods. 3 smernice o biotopoch naproti tomu predpokladá takéto povolenie, keďže sa má vykonať vzhľadom na schválenie sporného projektu alebo plánu príslušnými orgánmi. Upustenie od povoľovacieho konania je preto zlučiteľné s článkom 6 ods. 3 len vtedy, ak je isté, že sporné činnosti si nevyžadujú žiadne posúdenie.

103. Ako som už uviedla, posudzovanie vplyvov nie je potrebné, ak na základe objektívnych skutočností možno vylúčiť, že plán alebo projekt môže významne ovplyvniť chránené územie, či už samotne, alebo v spojení s inými plánmi alebo projektmi.⁴⁹ Naproti tomu nie je prípustné vylúčiť určité kategórie projektov z takéhoto posudzovania na základe kritérií nevhodných na zabezpečenie toho, že tieto projekty nemôžu ovplyvniť chránené lokality podstatným spôsobom.⁵⁰ Kritériom tohto posúdenia môže byť, podobne ako pri schválení posúdených plánov a projektov, iba neexistencia dôvodných vedeckých pochybností.

104. Stanovenie prahových a hraničných hodnôt na účely určenia, či je nutné získať povolenie, ktoré by bolo predpokladom pre vykonanie posudzovania vplyvov, je preto zlučiteľné s článkom 6 ods. 3 smernice o biotopoch len vtedy, ak na základe objektívnych skutočností možno vylúčiť, že depozície dusíka nepresahujúce tieto hodnoty môžu významne ovplyvniť chránené územia, či už samotne, alebo v spojení s inými plánmi alebo projektmi.⁵¹

105. PAS z povinnosti získať povolenie vylučuje tie plány alebo projekty, ktoré prispievajú k depozíciám dusíka v chránených územiach menej, než zodpovedá prahovej hodnote 0,05 mol N/ha/rok alebo hraničnej hodnote 0,05 až 1 mol N/ha/rok. Je možné, že tieto hodnoty sú dostatočne vedecky podložené, aby odstránili akúkoľvek dôvodnú vedeckú pochybnosť o tom, že dodatočné depozície dusíka v tomto rozsahu nemôžu mať významný nepriaznivý vplyv na integritu chránených území.

106. Už na prvý pohľad o tom svedčí skutočnosť, že tieto hodnoty zodpovedajú iba nepatrnému zlomku „critical loads“ typov biotopov mimoriadne citlivých na dusík: 0,017 % a 0,23 % limit znečistenia vo výške 6 kg N/ha/rok pre oligotrofné stojaté vody na rovinách a pahorkatinách s vegetáciou typu *Littorelletalia uniflorae* (kód Natura 2000 3110), ako aj 0,01 % a 0,2 % limit znečistenia vo výške 7 kg N/ha/rok pre aktívne (živé) vrchoviská (kód Natura 2000 7110). V prípade väčšiny ostatných typov biotopov sú „critical loads“ čiastočne výrazne vyššie.⁵²

107. Okrem toho článok 2 ods. 3 holandského Besluit grenswaarden programmatische aanpak (nariadenie o hraničných hodnotách pre programový prístup) dokonca stanovuje automatické zníženie hraničnej hodnoty od 0,05 do 1 mol N/ha/rok na 0,05 mol N/ha/rok, ak je pre dotknuté pozemky citlivé na dusík k dispozícii už iba 5 % depozičného priestoru. Táto právna úprava bráni riziku kumulácie depozícií dusíka z mnohých zdrojov, ktoré sú jednotlivito nepatrné, takzvanej „smrti tisícmi ranami“.⁵³

48 Rozsudok zo 14. januára 2016, Grüne Liga Sachsen a i. (Waldschlößchenbrücke) (C-399/14, EU:C:2016:10, bod 40).

49 Pozri odkazy v poznámke pod čiarou 14, ako aj rozsudok z 10. januára 2006, Komisia/Nemecko (C-98/03, EU:C:2006:3, bod 40).

50 Rozsudky z 10. januára 2006, Komisia/Nemecko (C-98/03, EU:C:2006:3, bod 41), a z 26. mája 2011, Komisia/Belgicko (C-538/09, EU:C:2011:349, bod 41).

51 Rozsudky zo 4. marca 2010, Komisia/Francúzsko (C-241/08, EU:C:2010:114, bod 32), a z 26. mája 2011, Komisia/Belgicko (C-538/09, EU:C:2011:349, bod 52).

52 Hodnoty „critical loads“ boli prevzaté z DOBBEN a i.: c. d.

53 Návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Sharpston vo veci Sweetman a i. (C-258/11, EU:C:2012:743, bod 67).

108. Nemecký Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd, Nemecko) je naopak pri určovaní prahu *de minimis* pre depozície dusíka omnoho veľkorysejší. Podľa neho totiž existuje vedecký konsenzus, podľa ktorého pri veľmi vysokom predchádzajúcom znečistení dotknutých biotopov ďalšie znečistenie, ktoré nepresahuje 3 % „critical load“, nie je spôsobilé vyvolať významné zmeny existujúceho stavu alebo výrazne obmedziť obnovenie priaznivého stavu.⁵⁴ V tejto súvislosti nie je potrebné rozhodnúť, či tento záver nemeckého súdnictva je napokon zlučiteľný s článkom 6 ods. 3 smernice o biotopoch. Je však ďalším náznakom toho, že holandské prahové a hraničné hodnoty, ktoré sú v každom prípade výrazne nižšie, môžu byť vedecky podložené.

109. Nezávisle od týchto indícií však príslušný vnútroštátny súd musí preskúmať, či bol dôkaz o irelevantnosti nepriaznivých vplyvov v súvislosti s holandskými prahovými a hraničnými hodnotami zistený skutočne dostatočne spoľahlivo.

110. Na prvú otázku vo veci C-294/17 treba preto odpovedať v tom zmysle, že s článkom 6 ods. 2 a 3 smernice o biotopoch je zlučiteľné ustanovenie zákona, ktorého cieľom je oslobodiť projekty a iné činnosti, ktoré spôsobujú depozície dusíka nepresahujúce prahovú alebo hraničnú hodnotu, od povinnosti získať povolenie, a tak ich pripustiť bez osobitného schválenia, ak na základe objektívnych skutočností z vedeckého hľadiska neexistuje dôvodná pochybnosť o tom, že tieto depozície dusíka nebudú mať na danom chránenom území významne nepriaznivý vplyv.

D. O otázkach 1 až 4a a 8 vo veci C-293/17 – Povinnosť posúdiť pastevný chov a hnojenie

111. Vec C-293/17 sa týka dvoch poľnohospodárskych činností, ktoré spôsobujú depozície dusíka, konkrétne pastevného chovu dobytká a hnojenia ornej pôdy. Otázky 1 až 4a majú objasniť, či tieto činnosti vyžadujú posudzovanie vplyvov podľa článku 6 ods. 3 smernice o biotopoch. Raad van State (Štátna rada) chce najprv zistiť, či v tejto súvislosti ide o projekty v zmysle článku 6 ods. 3 prvej vety (časť 1) a následne, či môžu spoločne s dotknutým poľnohospodárskym podnikom tvoriť jednotný celkový projekt, ktorý bol predtým, než sa stal článok 6 ods. 3 uplatniteľným, v mnohých prípadoch predmetom jediného spoločného schválenia (časť 2). Vo vzťahu k činnostiam v oblasti hnojenia a pastevného chovu, nanovo zahájeným počas uplatniteľnosti článku 6 ods. 3, sa Raad van State (Štátna rada) pýta, či je prípustné upustiť od povinnosti získať povolenie v individuálnom prípade, pokiaľ sa toto upustenie zakladá na posúdení, ktoré viedlo k záveru, že v priemere možno vylúčiť nárast depozícií dusíka spôsobených týmito činnosťami (časť 3). Vzhľadom na možné uplatnenie článku 6 ods. 2 na hnojenie alebo na pastevný chov sa Raad van State (Štátna rada) okrem toho pýta, či je toto ustanovenie dostatočne prebraté do holandského práva (časť 4).

1. O kvalifikácii projektu

112. Najprv vysvetlím prvú otázku vo veci C-293/17, konkrétne to, či hnojenie a pastevný chov dobytká v mliekarenskom podniku treba považovať za projekty.

113. Podľa článku 6 ods. 3 prvej vety smernice o biotopoch projekty, ktoré môžu pravdepodobne významne ovplyvniť chránené územie, či už samostatne alebo v spojení s inými plánmi alebo projektmi, podliehajú primeranému odhadu jeho dosahov na danú lokalitu z hľadiska cieľov ochrany lokality.

⁵⁴ Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd), rozsudok zo 14. apríla 2010, Hessisch Lichtenau II (DE:BVVerwG:2010:140410U9A5.08.0, bod 94).

a) O pojme projekt

114. Je pravda, že smernica o biotopoch nedefinuje pojem projekt. Súdny dvor však rozhodol, že definícia projektu v článku 1 ods. 2 písm. a) smernice o PVŽP je dôležitá pre vymedzenie pojmu plán alebo projekt v zmysle smernice o biotopoch, pretože cieľom týchto smerníc je zabrániť, aby činnosti, ktoré môžu poškodzovať životné prostredie, boli povolené bez predchádzajúceho posudzovania vplyvov na životné prostredie.⁵⁵

115. Toto zistenie chápem v tom zmysle, že projekty v zmysle tejto definície sú v každom prípade aj projektmi podľa článku 6 ods. 3 prvej vety smernice o biotopoch. Vychádzam však z toho, že pojem projekt v zmysle smernice o biotopoch tým nie je vymedzený taxatívne.⁵⁶

116. Súdny dvor tak zdôraznil aj to, že je neprípustné vylúčiť určité kategórie projektov na základe kritérií nevhodných na zabezpečenie toho, aby tieto projekty nemohli ovplyvniť chránené lokality významným spôsobom.⁵⁷ V rámci následného skúmania rôznych výnimiek Súdny dvor nepreskúmaval jednotlivo, či sa tieto výnimky vzťahujú na projekty v zmysle článku 1 ods. 2 smernice o PVŽP. Na odmietnutie výnimiek týkajúcich sa sporných činností skôr stačila aj možnosť významného ovplyvnenia chránených území.⁵⁸

117. Na rozdiel od názoru Raad van State (Štátna rada) definícia projektu podľa článku 1 ods. 2 písm. a) smernice o PVŽP nevymedzuje pojem projekt podľa článku 6 ods. 3 prvej vety smernice o biotopoch taxatívne. Rozhodujúce je skôr to, či dotknutá činnosť môže významne ovplyvniť chránené územie. V prípade hnojenia a pastevného chovu to nemožno vylúčiť, keďže depozície dusíka, ktoré z týchto činností vyplývajú, môžu mať nepriaznivý vplyv na mnohé chránené typy biotopov.

118. V prejednávanom prípade však nie je nutné ísť nad rámec definície projektu v smernici o PVŽP. Článok 1 ods. 2 písm. a) totiž definuje projekt realizáciu stavieb alebo iných zariadení alebo plánov“ (prvá zarážka), ako aj „iné zásahy do prírodného prostredia a krajiny, vrátane ťažby nerastných surovín“ (druhá zarážka). Ako Súdny dvor konštatoval, tento pojem projekt sa týka prác alebo zásahov, ktoré menia fyzický stav daného miesta.⁵⁹ Tak hnojenie, ako aj pastevný chov spĺňajú tieto požiadavky.

b) O hnojení

119. Raad van State (Štátna rada) síce zastáva názor, že pridávanie hnojiva do pôdy v žiadnom prípade nepredstavuje projekt, ak sa nanesie na pôdu. O fyzický zásah do pôdy ide iba vtedy, ak sa hnojivo zapracuje do zeme, ako to vyžaduje druhá zarážka článku 1 ods. 2 písm. a).

120. Komisia však proti tomu správne namieta, že hnojenie mení vlastnosti pôdy bez ohľadu na uplatnený postup. Hnojenie je svojou povahou určené na obohacovanie pôdy živinami. Okolnosť, že k tomu dôjde tak, že poľnohospodár spracuje pôdu prístrojmi alebo tým, že hnojivo – napríklad hnojovka – prenikne do pôdy presiaknutím, neodôvodňuje rozdielne zaobchádzanie. Hnojenie by sa napokon mohlo považovať takmer za protiklad ťažby nerastných surovín, konkrétne za obohacovanie pôdy.

⁵⁵ Rozsudok zo 7. septembra 2004, Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, bod 26). Pozri tiež rozsudok zo 14. januára 2010, Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, body 38 až 40).

⁵⁶ Pozri už moje návrhy vo veci Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:60, bod 31).

⁵⁷ Rozsudok z 10. januára 2006, Komisia/Nemecko (C-98/03, EU:C:2006:3, bod 41). Pozri tiež rozsudok z 26. mája 2011, Komisia/Belgicko (C-538/09, EU:C:2011:349, bod 41).

⁵⁸ Rozsudok z 10. januára 2006, Komisia/Nemecko (C-98/03, EU:C:2006:3, body 42 až 44).

⁵⁹ Rozsudky zo 17. marca 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest a i. (C-275/09, EU:C:2011:154, body 20, 24 a 38), ako aj z 19. apríla 2012, Pro-Braine a i. (C-121/11, EU:C:2012:225, bod 32).

121. V konečnom dôsledku je táto úprava pôdy hnojením celkom porovnateľná s lovom mušlí, t. j. s preosievaním vrchnej vrstvy morského dna, ktoré Súdny dvor už uznal za projekt v zmysle článku 1 ods. 2 písm. a) smernice o PVŽP a článku 6 ods. 3 smernice o biotopoch.⁶⁰

122. Hnojenie je preto projektom, ktorý môže vyžadovať predchádzajúce posúdenie podľa článku 6 ods. 3 smernice o biotopoch.

c) O pastevnom chove

123. Pastevný chov dobytká ako taký je ťažšie subsumovateľný pod definíciu projektu podľa článku 1 ods. 2 písm. a) druhej zarážky smernice o PVŽP. Pokiaľ sa činnosť spočívajúca v chovaní dobytká na určitých pozemkoch klasifikuje ako iný zásah do prírodného prostredia a krajiny, a tým sa postaví na roveň s výslovne uvedeným príkladom ťažby nerastných surovín, musela by sa táto charakteristika priznať aj pestovaniu poľných plodín. Tak pastevný chov, ako aj pestovanie totiž smerujú k hospodárskemu využitiu živín obsiahnutých v pôde. Aj v tom by však bolo možné vidieť ťažbu nerastných surovín.

124. Tento krok však nie je nutný, lebo zriadenie pastvín je v súlade s „realizáci[o]u stavieb alebo iných zariadení alebo plánov“ v zmysle článku 1 ods. 2 písm. b) prvej zarážky smernice o PVŽP. Pastviny sú spravidla oplotené, aby sa dobytku zabránilo v úniku. Toto oplotenie sa považuje za projekt.⁶¹ A pri posudzovaní oplotenia sa musí zohľadniť jeho účel, spásanie.

125. Ak by Súdny dvor ani pastevný chov, ani zriadenie pastvín nepovažoval za projekt v zmysle smernice o PVŽP, pastevný chov by bolo treba považovať aspoň za činnosť, ktorá v zmysle širšieho chápania pojmu projekt smernice o biotopoch môže pravdepodobne významne ovplyvniť chránené územie. Pastevný chov môže spôsobiť nielen depozície dusíka, ale ovplyvňuje prinajmenšom aj vegetáciu. Skutočnosť, či tieto vplyvy môžu významne ovplyvniť chránené územie, napríklad v podobe nadmerného pasenia, závisí tak od rozsahu a miesta pastevného chovu, ako aj od špecifických cieľov ochrany danej lokality.

126. Podľa článku 6 ods. 3 smernice o biotopoch preto môže byť nutné preskúmať, či je pastevný chov dobytká zlučiteľný s cieľmi ochrany dotknutých chránených území.

d) Predbežný záver

127. Na prvú otázku vo veci C-293/17 treba preto odpovedať v tom zmysle, že hnojenie určitých pozemkov alebo ich využívanie na pastevný chov sa má považovať za projekt v zmysle článku 6 ods. 3 smernice o biotopoch.

2. O zlúčení do celkového projektu

128. Cieľom druhej otázky vo veci C-293/17 je objasniť, ako sa má posudzovať pravidelne sa opakujúce hnojenie, ak bolo začaté v súlade s právom predtým, než sa stal článok 6 ods. 3 smernice o biotopoch uplatniteľný na chránené územie, a v súčasnosti sa ešte stále vykonáva. Raad van State (Štátna rada) chce najmä zistiť, či hnojenie môže byť súčasťou jednotného komplexného projektu, konkrétne poľnohospodárskeho projektu, a či z tohto dôvodu môže byť zahrnuté do povolenia podniku.

⁶⁰ Rozsudok zo 7. septembra 2004, Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, body 24 až 27).

⁶¹ Pozri rozsudok z 8. novembra 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, bod 47).

a) O koncepte jednotného projektu

129. Rovnako ako smernica o biotopoch neupravuje pojem projekt, neupravuje ani otázku, aké opatrenia môžu byť zahrnuté do jednotného projektu. Na účely uplatnenia článku 6 ods. 3 smernice o biotopoch na určité projekty však táto otázka nemá praktický význam. Nezávisle od toho, aké konkrétne opatrenia boli zahrnuté do projektu, totiž treba posúdiť všetky špecifické vplyvy tohto súboru opatrení na ciele ochrany dotknutých chránených území.

130. Podstatou tejto otázky je skôr časová pôsobnosť článku 6 ods. 3 smernice o biotopoch. Ak bol projekt povolený predtým, než sa stalo toto ustanovenie uplatniteľné, jeho ďalšie uskutočňovanie nemožno posudzovať podľa neho, ale patrí do pôsobnosti článku 6 ods. 2,⁶² ktorý posúdenie zlučiteľnosti s cieľmi ochrany chránených území vyžaduje iba za určitých okolností.⁶³ Naproti tomu, pokiaľ by každé hnojenie poľnohospodárskych pozemkov alebo aj iba hnojenie, ktoré sa vykonáva po dobu dlhšiu ako jeden rok, zakaždým predstavovalo individuálny projekt, toto hnojenie by muselo byť v zásade zakaždým nanovo posúdené.

131. V rozsudku Stadt Papenburg Súdny dvor v podobej situácii uznal možnosť jedinej operácie. Predmetom uvedeného rozsudku boli opakované práce na prehlbovaní vodnej cesty, ktoré boli potrebné na zachovanie určitej hĺbky plavebného kanálu. Tieto práce možno vzhľadom na povahu a podmienky ich výkonu a najmä vzhľadom na ich spoločný účel považovať za jedinú operáciu, resp. za jeden a ten istý projekt.⁶⁴ Ďalšou indíciou v prospech kvalifikácie ako jednotného projektu, ktorú však Súdny dvor nezdôraznil, je okolnosť, že opakované práce boli schválené v jedinom povolení predtým, než sa stal článok 6 ods. 3 smernice o biotopoch uplatniteľným.⁶⁵

132. Pravidelné hnojenie poľnohospodárskych pozemkov má tiež spoločný, jednotný účel, a to pestovanie poľných plodín v rámci poľnohospodárskeho podniku. Okrem toho treba vychádzať z toho, že hnojenie bolo povolené aspoň odvtedy, ako daný podnik zahájil svoju činnosť.

133. Takýto podnik treba preto považovať za jedinú operáciu, ktorá zahŕňa hnojenie pozemkov, ktoré sú k nemu pridelené.

134. V prospech tohto záveru svedčí aj posúdenie hnojenia z hľadiska časovej pôsobnosti článku 6 ods. 3 smernice o biotopoch. Pokiaľ by pre každé jedno hnojenie poľnohospodárskych pozemkov, alebo iba pre každý rok, bolo nutné vykonať posudzovanie podľa článku 6 ods. 3 smernice o biotopoch, vynaložené náklady by boli s najväčšou pravdepodobnosťou neprimerané potenciálnemu prínosu pre ochranu danej lokality. Spravidla by malo stačiť jednorázové primerané posudzovanie vplyvov hnojenia určitých pozemkov, ktoré sa opakovane vykonáva porovnateľným spôsobom, s cieľmi ochrany dotknutej lokality.

b) O zmenách praxe v oblasti hnojenia

135. Ťažkosti však môžu vzniknúť pri zmene hnojenia. Raad van State (Štátna rada) sa preto pýta, či sa má vychádzať z jedinej operácie, aj keď sa nehnojilo vždy na tých istých parcelách, v tom istom množstve a tými istými technikami. Okrem toho sa pýta, či je na účely tejto otázky relevantná okolnosť, že depozície dusíka v dôsledku pridávania hnojiva do pôdy neboli vyššie potom, ako sa článok 6 ods. 3 smernice o biotopoch stal uplatniteľným.

62 Rozsudok zo 14. januára 2010, Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, bod 49).

63 Pozri rozsudok zo 14. januára 2016, Grüne Liga Sachsen a i. (Waldschlößchenbrücke) (C-399/14, EU:C:2016:10, bod 44).

64 Rozsudok zo 14. januára 2010, Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, bod 47).

65 Rozsudok zo 14. januára 2010, Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, bod 11).

136. Keďže ide o pojem projekt v rámci uplatnenia článku 6 ods. 3 smernice o biotopoch, na tieto otázky treba odpovedať so zreteľom na cieľ tohto ustanovenia. Toto ustanovenie zahŕňa tiež zásadu predchádzania škodám a umožňuje účinne predchádzať nepriaznivým vplyvom plánov alebo projektov na integritu chránených lokalít.⁶⁶ Rozhodujúca preto musí byť skutočnosť, či zmeny praxe v oblasti hnojenia zakladajú *dodatočné* riziko významného vplyvu na chránené územia.

137. Ak sa riziko nepriaznivého vplyvu vyplývajúce z hnojenia naďalej pohybuje v tom istom rámci ako predtým, treba vychádzať z toho, že projekt, čiže poľnohospodársky podnik, sa nezmenil. Ak sa však riziko nepriaznivého vplyvu zvýši napríklad preto, lebo z dôvodu intenzívnejšieho hnojenia, iného hnojiva alebo zmeny miesta hnojenia hrozí vznik dodatočných depozícií dusíka v chránených biotopoch, potom hnojenie nemožno považovať za súčasť pôvodne schváleného projektu.

138. Okolnosť, že depozície dusíka v dôsledku pridávania hnojiva do pôdy nestúpili, je preto relevantná iba vtedy, ak je isté, že v dotknutých chránených biotopoch nedošlo k zvýšeniu depozícií dusíka. Všeobecný vývoj, že hnojenie celkovo neviedlo k zvýšeniu depozícií dusíka, naopak nevylučuje, že určité chránené biotopy boli znečistené viac.

139. Subsidiárne treba poznamenať, že pre pastevný chov platia podobné úvahy ako pre hnojenie poľnohospodárskych pozemkov.

c) Predbežný záver

140. Na druhú otázku vo veci C-293/17 treba preto odpovedať v tom zmysle, že pravidelne sa opakujúce hnojenie, ktoré bolo vykonané v súlade s právom predtým, než sa stal článok 6 ods. 3 smernice o biotopoch uplatniteľný na chránené územie, a v súčasnosti sa ešte stále vykonáva, môže tvoriť jeden a ten istý projekt s poľnohospodárskym podnikom. Naproti tomu zmeny praxe v oblasti hnojenia sa majú považovať za nový projekt, ak zakladajú *dodatočné* riziko významného vplyvu na chránené územia.

3. O oslobodení od povinnosti získať povolenie

141. Cieľom otázok 3 a 3a vo veci C-293/17 je objasniť, či článok 6 ods. 3 smernice o biotopoch pripúšťa ustanovenie zákona, ktoré oslobodzuje pastevný chov a hnojenie od povinnosti získať osobitné schválenie. S týmto oslobodením je nutne spojená skutočnosť, že tieto činnosti ani nie sú osobitne posudzované, pokiaľ ide o ich vplyvy na ciele ochrany chránených území.

142. Holandsko zakladá toto oslobodenie na abstraktnom posudzovaní vplyvov hnojenia a pastevného chovu. Raad van State (Štátna rada) chce prostredníctvom otázok 4 a 4a vo veci C-293/17 zistiť, či je toto posúdenie zlučiteľné s článkom 6 ods. 3 smernice o biotopoch. Podľa návrhu na začatie prejudiciálneho konania toto posudzovanie vychádzalo zo skutočného a očakávaného rozsahu, ako aj zo skutočnej a očakávanej intenzity týchto činností, a viedlo k záveru, že v priemere možno vylúčiť nárast depozícií dusíka spôsobených týmito činnosťami. Okrem toho je toto oslobodenie zabezpečené monitorovaním vývoja depozícií, ktoré v prípade potreby vedie k úprave prípustných depozícií.

143. Hoci sa to na prvý pohľad v zásade podobá prípustnému, či dokonca vítanému uplatneniu PAS na iné činnosti,⁶⁷ je tu zásadný rozdiel: pri iných činnostiach sa ešte stále identifikujú individuálne vplyvy na chránené územia. V prípade hnojenia a pastevného chovu sa však vopred predpokladá, že významné nepriaznivé vplyvy sú vylúčené.

⁶⁶ Rozsudky zo 7. septembra 2004, Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, bod 58), a zo 17. apríla 2018, Komisia/Polsko (Prales Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, bod 118).

⁶⁷ Pozri bod 37 a nasl. vyššie.

144. Keďže pastevný chov a hnojenie sa majú považovať za projekty, oslobodenie od povinnosti získať povolenie, ktoré vylučuje individuálne posudzovanie, by bolo nezlučiteľné s článkom 6 ods. 3 smernice o biotopoch, pokiaľ by tieto činnosti vyžadovali posudzovanie vplyvov. Od takého posudzovania možno upustiť iba v prípade, že na základe objektívnych skutočností je vylúčené, že pastevný chov alebo hnojenie môžu významne ovplyvniť chránené územia, či už samostatne alebo v spojení s inými plánmi alebo projektmi.⁶⁸

145. Skutočný a očakávaný rozsah, ako aj skutočná a očakávaná intenzita týchto činností sú objektívnymi skutočnosťami. Podľa informácií Raad van State (Štátna rada) však umožňujú iba zistenie, že v *priemere* možno vylúčiť nárast depozícií dusíka.

146. Samotná priemerná hodnota však nemôže zaručiť, že hnojením alebo pastevným chovom v dôsledku osobitných podmienok, najmä spoločného pôsobenia s inými zdrojmi dusíka, nebude významne ovplyvnené ani jedno jediné chránené územie. Toto globálne posudzovanie preto samo osebe neumožňuje oslobodiť hnojenie a pastevný chov od individuálneho posudzovania vplyvov.

147. Okrem toho v deň prijatia rozhodnutia, ktorým sa povoľuje realizácia projektu, nesmie existovať dôvodná pochybnosť o neprítomnosti škodlivých účinkov na integritu dotknutej lokality z vedeckého hľadiska.⁶⁹ Ani to nie je isté, ak sa oslobodenie od povinnosti posudzovania zakladá iba na tom, že v *priemere* možno vylúčiť nárast depozícií dusíka.

148. Súdny dvor napokon doposiaľ neprijal argument, že prípadné pochybnosti o neškodnosti opatrení zostanú bezvýznamné v dôsledku monitorovania.⁷⁰

149. Je pravda, že na základe pravdepodobne nepatrného príspevku hnojenia a pastevného chovu na určitých pozemkoch k nepriaznivému vplyvu na chránené územia by prichádzal do úvahy aj o niečo veľkorysejší prístup. Práve predpokladaná nepatrnosť však vzbudzuje pochybnosti, či monitorovanie vplyvov týchto činností a prípadné nápravné opatrenia budú vykonané s potrebnou dôslednosťou a prísnosťou.

150. Prakticky to znamená, že hnojenie a pastevný chov na nových pozemkoch alebo zmeny týchto činností, ktoré by mohli viesť k dodatočným depozíciám dusíka v chránených biotopoch, musia byť posúdené podľa článku 6 ods. 3 smernice o biotopoch predtým, než ich príslušné orgány môžu povoliť. Je pravda, že rozsah depozícií dusíka, ktoré sú spôsobené hnojením alebo pastevným chovom na jednotlivých poľnohospodárskych pozemkoch, je pravdepodobne veľmi obmedzený. Zdá sa však, že nie je vylúčené, aby chránené územia mohli byť v individuálnych prípadoch významne ovplyvnené. V tejto súvislosti treba myslieť najmä na veľmi zintenzívnené využívanie pozemkov v bezprostrednom susedstve chránených biotopov, ak tieto už podliehajú významnému predchádzajúcemu znečisteniu. V iných prípadoch by však malo byť vylúčenie významných vplyvov relatívne ľahké.

151. Na otázky 3 až 4a vo veci C-293/17 treba preto odpovedať v tom zmysle, že pastevný chov a hnojenie nemožno ustanovením zákona oslobodiť od povinného individuálneho posúdenia ich vplyvov z hľadiska cieľov ochrany chránených území s odôvodnením, že v *priemere* možno vylúčiť nárast depozícií dusíka spôsobených týmito činnosťami. Upustenie od individuálneho posúdenia neodôvodňuje ani monitorovanie depozícií dusíka a možnosť prijať ďalšie opatrenia na účely zabránenia nadmerným depozíciám.

⁶⁸ Pozri odkazy v poznámke pod čiarou 14, ako aj rozsudok z 10. januára 2006, Komisia/Nemecko (C-98/03, EU:C:2006:3, bod 40).

⁶⁹ Pozri odkazy uvedené v poznámke pod čiarou 44.

⁷⁰ Pozri odkazy v poznámke pod čiarou 46.

4. O prebratí článku 6 ods. 2 smernice o biotopoch

152. Cieľom ôsmej otázky vo veci C-293/17 je objasniť, či skutočnosť, že pastevný chov a hnojenie nepodliehajú povinnosti získať povolenie, ale sa má uplatniť iba právomoc uložiť povinnosti v zmysle článku 2.4 holandského WnB, je dostatočným nástrojom prebratia článku 6 ods. 2 smernice o biotopoch.

153. Raad van State (Štátna rada) v tejto súvislosti správne zdôrazňuje, že článok 6 ods. 2 smernice o biotopoch na rozdiel od článku 6 ods. 3 nevyžaduje systematický postup *predchádzajúceho* posúdenia vplyvov činností.⁷¹ Upustenie od povinnosti získať povolenie preto môže porušiť nanajvýš článok 6 ods. 3, ale nie článok 6 ods. 2. Pokiaľ však ide o povinnosť získať povolenie pre pastevný chov a hnojenie, treba odkázať na odpovede na otázky 3 až 4a vo veci C-293/17.⁷²

154. Naproti tomu pre prípad, že by článok 6 ods. 2 smernice o biotopoch nezávisle od otázky povolenia vo vzťahu k pastevnému chovu alebo hnojeniu vyžadoval ochranné opatrenia, návrh na začatie prejudiciálneho konania nepoukazuje na to, že by článok 2.4 WnB nebol v tejto súvislosti dostatočný.

155. Podľa informácií Raad van State (Štátna rada) toto ustanovenie umožňuje ukladať poľnohospodárom potrebné povinnosti. Najmä hnojenie a pastevný chov nie sú vyňaté z pôsobnosti článku 2.4 WnB.⁷³

156. Je pravda, že Súdny dvor v jednom konaní týkajúcom sa prebratia článku 6 ods. 2 smernice o biotopoch kritizoval, že vytvorené právomoci nemali preventívnu, ale iba reaktívnu povahu, a navyše obsahovali značné prekážky prijatia naliehavých opatrení.⁷⁴ S Raad van State (Štátna rada) však treba súhlasiť v tom, že vplyvy pastevného chovu a hnojenia sú spravidla predvídateľné a dochádza k nim už dlhšiu dobu. Podľa návrhu na začatie prejudiciálneho konania článok 2.4 WnB umožňuje na rozdiel od v minulosti skúmanej právnej úpravy aj naliehavé opatrenia. Príslušné orgány teda môžu včas nariadiť dodatočné povinnosti, pokiaľ sú chránené územia ohrozené.

157. Na ôsmu otázku vo veci C-293/17 treba preto odpovedať v tom zmysle, že právomoc uložiť povinnosti v zmysle článku 2.4 WnB, ktorý má príslušný orgán uplatniť, pokiaľ je to nevyhnutné vzhľadom na ciele ochrany týkajúce sa lokality sústavy Natura 2000, vo vzťahu k pastevnému chovu dobytku a pridávaniu hnojiva do pôdy, je dostatočným preventívnym nástrojom na prebratie článku 6 ods. 2 smernice o biotopoch.

E. Záverečné úvahy

158. Na základe doterajších úvah sa zdá, že holandský PAS síce obsahuje sľubné prístupy, celkovo však existujú značné pochybnosti, či spĺňa požiadavky článku 6 ods. 2 a 3 smernice o biotopoch.

⁷¹ Pozri rozsudok zo 14. januára 2016, Grüne Liga Sachsen a i. (C-399/14, EU:C:2016:10, bod 40 a nasl.).

⁷² Pozri bod 141 a nasl. vyššie.

⁷³ Pozri rozsudok zo 4. marca 2010, Komisia/Francúzsko (C-241/08, EU:C:2010:114, body 31 a 32).

⁷⁴ Rozsudok z 13. decembra 2007, Komisia/Írsko (C-418/04, EU:C:2007:780, body 207 a 208).

159. To však neznamená, že smernica nekompromisne bráni uplatňovaniu PAS. Nástrojom, ktorý v takejto situácii pomáha dosiahnuť primerané výsledky, je skôr článok 6 ods. 4 smernice. PAS bol opísaný ako vyváženie záujmov ochrany prírody a spoločnosti⁷⁵ a aj Raad van State (Štátna rada) k tomu smeruje, keď sa odvoláva na článok 2 ods. 3 tejto smernice, aby vyvrátila výhradu, že „PAS nie je dostatočne ambiciózny“⁷⁶. Takéto vyváženie je funkciou článku 6 ods. 4, ale nie je súčasťou článku 6 ods. 2 a 3.⁷⁷

160. So zreteľom na celkový obraz sa zdá zjavné, že na členský štát, ako je Holandsko, sa nemôže vzťahovať bezpodmienečná povinnosť, aby náhle masívne obmedzil svoju poľnohospodársku činnosť a významne zasiahol do ostatných oblastí hospodárskeho vývoja, aby sa znečistenie lokalít sústavy Natura 2000 dusíkom znížilo na prijateľnú mieru. Naproti tomu naliehavé dôvody vyššieho verejného záujmu musia byť primerane zohľadnené.

161. Tieto dôvody spočívajú jednak v celospoločenskom záujme na hospodárskom vývoji, a jednak – najmä v prípade ďalšieho strpenia už schválených činností – v celi právneho štátu rešpektovať základné práva dotknutých podnikov. Aj keď spravidla môže byť ťažké uznať záujmy jednotlivých poľnohospodárskych podnikov za nevyhnutné dôvody vyššieho verejného záujmu, komplexné posudzovanie ako PAS umožňuje tieto individuálne záujmy zahrnúť do verejného záujmu na poľnohospodárskom vývoji a na rešpektovaní nadobudnutých práv.

162. Vo všeobecnosti je jasné, že k schváleniu určitých dodatočných činností a k ďalšiemu strpeniu iných existujúcich činností neexistuje alternatíva. Nástroj ako PAS je však mimoriadne vhodný na to, aby odhalil iné skutočne existujúce alternatívy. Po prvé by mal presadiť výrobné metódy, ktoré znižujú depozície dusíka bez toho, aby spôsobili iné neprimerané škody (*best practices*). Po druhé by mal zabrániť činnostiam spôsobujúcim škody, ktoré sú neprimerané úžitku z tejto činnosti.

163. Ako najťažšia prekážka uplatnenia článku 6 ods. 4 smernice o biotopoch sa na prvý pohľad javia potrebné opatrenia na zabezpečenie koherencie sústavy Natura 2000. Ak komplexný koordinačný nástroj z dôvodu vyššieho záujmu povoľuje nadmerné depozície dusíka v chránených územiach na celom území štátu, môže byť ťažké alebo dokonca vylúčené rozvíjať nepriaznivo ovplyvnené biotopy v iných lokalitách v záujme kompenzácie.

164. Na účely zabezpečenia koherencie sústavy Natura 2000 však slúžia najmä opatrenia stanovené v PAS pre chránené územia. Ak sú účinné, zlepšujú podmienky pre rozvoj daných biotopov aj napriek nadmerným depozíciám dusíka.

165. Okrem toho, dlhodobým cieľom PAS je zníženie depozícií dusíka na prijateľnú úroveň a dosiahnuť priaznivý stav ochrany dotknutých biotopov. V tejto dlhodobej perspektíve PAS tiež predstavuje opatrenie na zabezpečenie koherencie sústavy Natura 2000.

166. A napokon PAS toto opatrenie sprevádza neustálym monitorovaním a ak sa preukáže, že stanovené opatrenia nie sú dostatočné, určí úpravy.

167. Súdnemu dvoru neboli položené otázky, či PAS celkovo vytvára správnu rovnováhu medzi ochranou sústavy Natura 2000 a inými spoločenskými záujmami a ako treba túto okolnosť skúmať v súdnom konaní. Prekračujú teda rámec prejednávaneho konania.

⁷⁵ DE HEER a kol.: c. d. s. 107.

⁷⁶ Oddiel 8.2 návrhu na začatie prejudiciálneho konania vo veci C-294/17.

⁷⁷ Moje návrhy vo veci Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:60, bod 106).

168. Uplatneniu článku 6 ods. 4 smernice o biotopoch by však mohla brániť prinajmenšom jedna prekážka: pokiaľ sa depozície dusíka týkajú prioritných biotopov, napríklad aktívnych (živých) vrchovísk (kód Natura 2000 7110), Holandsko malo pravdepodobne postupovať prostredníctvom konzultácií s Komisiou podľa článku 6 ods. 4 druhého pododseku. Zdá sa totiž, že je vylúčené schváliť dodatočné depozície dusíka prostredníctvom PAS výlučne z dôvodov, ktoré sa týkajú zdravia alebo bezpečnosti ľudí alebo priaznivých dôsledkov primárneho významu na životné prostredie. Komisia však príslušné stanovisko nezverejnila.⁷⁸ To však nevylučuje dodatočné získanie takého stanoviska, čím by PAS nadobudol pevnejší základ.

V. Návrh

169. Súdnemu dvoru preto navrhujem, aby rozhodol takto:

1. Na prvú otázku vo veci C-294/17 sa má odpovedať v tom zmysle, že s článkom 6 ods. 2 a 3 smernice 92/43/EHS o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín je zlučiteľné ustanovenie zákona, ktorého cieľom je oslobodiť projekty a iné činnosti, ktoré spôsobujú depozície dusíka nepresahujúce prahovú alebo hraničnú hodnotu, od povinnosti získať povolenie, a tak ich pripustiť bez osobitného schválenia, ak na základe objektívnych skutočností z vedeckého hľadiska neexistuje dôvodná pochybnosť o tom, že tieto depozície dusíka nebudú mať v danom chránenom území významne nepriaznivý vplyv.
2. Na druhú otázku vo veci C-294/17 sa má odpovedať v tom zmysle, že článok 6 ods. 2 a 3 smernice 92/43 umožňuje založiť udelenie individuálneho povolenia na projekt alebo inú činnosť ktorý, resp. ktorá spôsobuje depozície dusíka pohybujúce sa v depozičnom priestore, na posudzovaní vplyvov pre program, v ktorom sa posudzuje určité celkové množstvo depozícií dusíka. Uvedené posúdenie však musí obsahovať úplné, presné a definitívne zistenia a závery, ktoré môžu odstrániť akúkoľvek dôvodnú vedeckú pochybnosť, pokiaľ ide o vplyvy depozícií. Na tento účel treba pre každý jeden projekt a pozemok v rámci chránených území, v ktorých sa nachádzajú chránené bioopy, zabezpečiť, aby celkové prípustné depozície dusíka z dlhodobého hľadiska neohrozovali zachovanie typov biotopov a druhov chránených v danej lokalite, ako aj potenciál dosiahnuť priaznivý stav ochrany.
3. Na otázky 5 až 7a vo veci C-293/17, ako aj na otázky 3 až 5a vo veci C-294/17 sa má odpovedať v tom zmysle, že
 - opatrenia na zníženie depozícií dusíka z iných zdrojov,
 - sanačné opatrenia na posilnenie biotopov citlivých na dusík v dotknutých lokalitách a
 - samostatný pokles emisií dusíka

môžu odôvodniť zlučiteľnosť dodatočných depozícií dusíka v chránených územiach s článkom 6 ods. 3 smernice o biotopoch iba vtedy, ak v čase udelenia povolenia je definitívne zistené, že celkové znečistenie lokality depozíciami dusíka zostane pod úrovňou nepriaznivého vplyvu na integritu danej lokality. Na účely schválenia dodatočných depozícií dusíka naopak nestačí, ak depozície síce celkovo poklesnú, ale dotknuté plochy sú naďalej znečistené veľkým množstvom dusíka. Pri rozhodovaní o schválení dodatočných depozícií dusíka nemožno zohľadniť samotné prognózy budúcich vplyvov uvedených opatrení a očakávaný pokles emisií dusíka.

⁷⁸ http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/opinion_en.htm.

4. Na prvú otázku vo veci C-293/17 sa má odpovedať v tom zmysle, že hnojenie určitých pozemkov alebo ich využívanie na pastevný chov sa má považovať za projekt v zmysle článku 6 ods. 3 smernice 92/43.
5. Na druhú otázku vo veci C-293/17 sa má odpovedať v tom zmysle, že pravidelne sa opakujúce hnojenie, ktoré bolo vykonané v súlade s právom predtým, než sa stal článok 6 ods. 3 smernice 92/43 uplatniteľný na chránené územie, a v súčasnosti sa ešte stále vykonáva, môže tvoriť jeden a ten istý projekt s poľnohospodárskym podnikom. Naproti tomu zmeny praxe v oblasti hnojenia sa majú považovať za nový projekt, ak zakladajú dodatočné riziko významného vplyvu na chránené územia.
6. Na otázky 3 až 4a vo veci C-293/17 sa má odpovedať v tom zmysle, že pastevný chov a hnojenie nemožno ustanovením zákona oslobodiť od povinného individuálneho posúdenia ich vplyvov z hľadiska cieľov ochrany chránených území s odôvodnením, že v priemere možno vylúčiť nárast depozícií dusíka spôsobených týmito činnosťami. Upustenie od individuálneho posúdenia neodôvodňuje ani monitorovanie depozícií dusíka a možnosť prijať ďalšie opatrenia na účely zabránenia nadmerným depozíciám.
7. Na ôsmu otázku vo veci C-293/17 sa má odpovedať v tom zmysle, že právomoc uložiť povinnosti v zmysle článku 2.4 Wet natuurbescherming (zákon o ochrane prírody), ktorý má príslušný orgán uplatniť, pokiaľ je to nevyhnutné vzhľadom na ciele ochrany týkajúce sa lokality sústavy Natura 2000, vo vzťahu k pastevnému chovu dobytku a pridávaniu hnojiva do pôdy, je dostatočným preventívnym nástrojom na prebratie článku 6 ods. 2 smernice 92/43.