



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
přednesené dne 25. července 2018¹

Spojené věci C-293/17 a C-294/17

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

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Raad van State (Státní rada, Nizozemsko)]

„Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce – Životní prostředí – Směrnice 92/43/EHS – Ochrana přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin – Zvláštní oblast ochrany – Odpovídající posouzení vlivu záměru na lokalitu – Pojmy ‚projekt‘ a ‚odpovídající posouzení důsledků projektu pro lokalitu‘ – Program posuzování ukládání dusíku – Zemědělství – Povolení k provozu – Hnojení – Pastva – Kumulativní účinek – Prahové hodnoty irelevance – Opatření ke zmírnění škodlivých následků – Kompenzační opatření“

Obsah

I. Úvod	3
II. Právní rámec	4
A. Unijní právo	4
1. Směrnice o stanovištích	4
2. Směrnice EIA	4
B. Nizozemské právo	5
III. Skutečnosti předcházející sporu a žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce	5
A. K nizozemským opatřením ke snižování ukládání dusíku	5
B. K věci C-293/17	7
C. K věci C-294/17	9

¹ – Původní jazyk: němčina.

D. Řízení před Soudním dvorem	10
IV. Právní posouzení	11
A. Ke druhé otázce předložené ve věci C-294/17 – povolování projektů na základě PAS	11
1. Individuální posouzení, nebo komplexní posouzení v rámci programu?	11
2. K požadavkům na komplexní programové posouzení za účelem koordinace ukládání dusíku .	12
a) K relevantním aspektům posuzování	13
b) K množství celkového povoleného ukládání dusíku	13
3. Dílčí závěr	15
B. K otázkám 5 až 7a ve věci C-293/17 a 3 až 5a ve věci C-294/17 – zohlednění opatření nesouvisejících s projektem	15
1. K právnímu základu	16
2. K „opatřením prováděným u zdroje“ uvedeným v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce ..	17
3. K opatřením prováděným v chráněných lokalitách	18
4. K budoucímu vývoji	19
5. Dílčí závěr	20
C. K první otázce ve věci C-294/17 – prahové a mezní hodnoty ukládání dusíku	20
D. K otázkám 1 až 4a a 8 ve věci C-293/17 – povinnost provést posouzení pastvy a hnojení	22
1. Ke kvalifikaci jakožto projektu	22
a) K pojetí projektu	22
b) Ke hnojení	23
c) K pastvě	23
d) Dílčí závěr	24
2. Ke sloučení do jednoho komplexního projektu	24
a) Ke konceptu jednoho projektu	24
b) Ke změně praxe v oblasti hnojení	25
c) Dílčí závěr	26
3. K osvobození od povinnosti mít povolení	26
4. K provedení čl. 6 odst. 2 směrnice o stanovištích	27
E. Závěrečné úvahy	28

I. Úvod

1. Zemědělství je pro řadu chráněných typů přírodních stanovišť a druhů nejen nezbytností², ale zároveň i jednou z nejvýznamnějších příčin poškozování takovýchto chráněných statků. Obě projednávané žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce Soudnímu dvoru poskytují příležitost vypořádat se s touto otázkou na příkladu ukládání dusíku v lokalitách chráněných směrnicí o stanovištích³, takzvaných lokalitách sítě Natura 2000, v Nizozemsku. Toto řízení by mohlo mít obdobný význam jako známý případ týkající se lovu mušlí v moři Waddenzee⁴, který rovněž byl předložen Soudnímu dvoru nizozemským Raad van State (Státní rada).

2. Podle údajů Evropské agentury pro životní prostředí bylo v roce 2010 73 % všech lokalit sítě Natura 2000 v Unii postiženo nadměrným ukládáním dusíku⁵. Závěry plynoucí z tohoto řízení by tedy mohly být relevantní i pro další členské státy. Kromě toho se naskytá otázka přenositelnosti těchto závěrů na jiné škodlivé dopady zemědělství, způsobené například použitím pesticidů.

3. Konkrétně se jedná o skutečnost, že v Nizozemsku není v určitých chráněných lokalitách ukládání dusíku vyprodukovaného jednotlivými zemědělskými podniky posuzováno individuálně, ale je zahrnuto do komplexního programového plánování, které na základě individuálního posouzení každé chráněné lokality stanoví, jaký objem ukládání dusíku je přípustný. Je třeba vyjasnit nejen to, zda je takové komplexní plánování přípustné, nýbrž i to, do jaké míry je s ochranou lokalit slučitelné zohledňování opatření ke snížení ukládání dusíku z jiných zdrojů, opatření k posílení chráněných lokalit, jakož i budoucího vývoje. Dále je nutné posoudit, jak lze do systému posuzování důsledků pro lokalitu začlenit hnojení zemědělských ploch a pastvu.

4. Rada bych na tomto místě předeslala, že programový přístup ke komplexnímu plánování je třeba uvítat, jeho uskutečňování v praxi však potřebuje vylepšit.

2 – Viz 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 – Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (Úř. věst. 1992, L 206, s. 7; Zvl. vyd. 15/02, s. 102) ve znění směrnice Rady 2013/17/EU ze dne 13. května 2013 (Úř. věst. 2013, L 158, s. 193).

4 – Rozsudek ze dne 7. září 2004, Waddervereniging a Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482).

5 – Evropská agentura pro životní prostředí, Effects of air pollution on European ecosystems, EEA Technical report No 11/2014, příloha 4 (s. 38).

II. Právní rámec

A. Unijní právo

1. Směrnice o stanovištích

5. Ochrana lokalit je v čl. 6 odst. 1 až 4 směrnice o stanovištích upravena následovně:

„1. Pro zvláštní oblasti ochrany stanoví členské státy nezbytná ochranná opatření zahrnující v případě potřeby odpovídající plány péče vypracované speciálně pro dané lokality nebo integrované do jiných plánů rozvoje a vhodná opatření právního, správního nebo smluvního charakteru, která odpovídají ekologickým požadavkům typů přírodních stanovišť uvedených v příloze I a druhů uvedených v příloze II, jež se na těchto lokalitách vyskytují.

2. Členské státy přijmou vhodná opatření, aby v oblastech zvláštní ochrany vyloučily poškozování přírodních stanovišť a stanovišť druhů ani k vyrušování druhů, pro něž jsou tato území určena, pokud by takové vyrušování mohlo být významné ve vztahu k cílům této směrnice.

3. Jakýkoli plán nebo projekt, který s určitou lokalitou přímo nesouvisí nebo není pro péči o ni nezbytný, avšak bude mít pravděpodobně na tuto lokalitu významný vliv, a to buď samostatně, nebo v kombinaci s jinými plány nebo projekty, podléhá odpovídajícímu posouzení jeho důsledků pro lokalitu z hlediska cílů její ochrany. S přihlédnutím k výsledkům uvedeného hodnocení důsledků pro lokalitu a s výhradou odstavce 4 schválí příslušné orgány příslušného státu tento plán nebo projekt teprve poté, co se ujistí, že nebude mít nepříznivý účinek na celistvost příslušné lokality, a co si v případě potřeby opatří stanovisko široké veřejnosti.

4. Pokud navzdory negativnímu výsledku posouzení důsledků pro lokalitu musí být určitý plán nebo projekt z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu, včetně důvodů sociálního a ekonomického charakteru, přesto uskutečněn a není-li k dispozici žádné alternativní řešení, zajistí členský stát veškerá kompenzační opatření nezbytná pro zajištění ochrany celkové soudržnosti sítě NATURA 2000. O přijatých kompenzačních opatřeních uvědomí Komisi.

Jestliže se na dotyčné lokalitě vyskytují prioritní typy přírodních stanovišť a/nebo prioritní druhy, pak mohou být uplatněny pouze důvody související s ochranou lidského zdraví a veřejné bezpečnosti s nesporně příznivými důsledky mimořádného významu pro životní prostředí nebo jiné naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu podle stanoviska Komise.“

2. Směrnice EIA

6. Kromě toho je třeba poukázat na čl. 1 odst. 2 písm. a) směrnice EIA⁶, který jako záměr definuje „provádění stavebních prací nebo výstavb[u] jiných zařízení nebo děl“ (první odrážka), jakož i „jiné zásahy do přírodního prostředí a krajiny včetně těch, které se týkají těžby nerostných surovin“ (druhá odrážka).

6 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (Úř. věst. 2011, L 26, s. 1).

B. Nizozemské právo

7. Z ustanovení nizozemského práva je třeba vyzdvihnout článek 2.4 Wet natuurbescherming (zákon o ochraně přírody, dále jen „WnB“):

„1. Vyžaduje-li to řízení lokality Natura 2000 z důvodu cílů ochrany, nařídí vláda provincie osobě, která v její jurisdikci vykonává nebo má v úmyslu vykonávat činnost, povinnost:

- a. poskytnout informace o této činnosti;
- b. přijmout nezbytná preventivní nebo nápravná opatření;
- c. vykonávat tuto činnost v souladu s ustanoveními obsahujícími výše uvedená opatření nebo
- d. zdržet se vykonávání této činnosti nebo ji ukončit.

2. Pokud ochrana lokality Natura 2000 vyžaduje okamžité provedení rozhodnutí ve smyslu odstavce 1, může vláda provincie ústně oznámit své rozhodnutí osobě, která vykonává nebo má v úmyslu vykonávat danou činnost. Vláda provincie vyhotoví rozhodnutí co nejdříve písemně a zašle nebo předá jej zúčastněné osobě.

3. [...]

4. Je zakázáno jednat v rozporu s povinností ve smyslu odstavců 1 nebo 3.“

III. Skutečnosti předcházející sporu a žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

8. Ve 118 ze 162 nizozemských lokalit sítě Natura 2000 dochází k nadměrnému ukládání dusíku v typech stanovišť citlivých na dusík a ve stanovištích chráněných druhů. Nejvýznamnějším zdrojem tohoto dusíku je zemědělství.

9. Projednávané žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce se týkají dvou různých okruhů problémů souvisejících s nizozemskými opatřeními k omezení ukládání dusíku v takových lokalitách. Jedná se o otázku, zda je třeba omezit hnojení a pastvu, které provádějí stávající zemědělské podniky⁷, a kromě toho o otázku, zda mohou být povoleny nové podniky⁸.

A. K nizozemským opatřením ke snížení ukládání dusíku

10. Nadměrné znečištění chráněných lokalit dusíkem má nepříznivý dopad zejména na typy stanovišť, jejichž porost je přizpůsoben nedostatku dusíku. Ochrana těchto přírodních hodnot tedy představuje obzvláštní výzvu a zároveň může vést k omezení hospodářského rozvoje, který způsobuje ukládání dusíku.

11. Nizozemsko proto pro boj s dusíkem zvolilo programový přístup, Programma Aanpak Stikstof 2015–2021 (programový přístup k boji s dusíkem pro období 2015–2021, dále jen „PAS“).

12. PAS sleduje dva cíle: na jedné straně mají být chráněny a sanovány lokality sítě Natura 2000 zahrnuté do PAS, aby bylo na vnitrostátní úrovni dosaženo příznivého stavu ochrany, a na druhé straně má být umožněn hospodářský rozvoj, který v těchto lokalitách způsobuje ukládání dusíku.

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

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

13. Za účelem stálého snižování ukládání dusíku byla do PAS začleněna dodatečná opatření prováděná u zdroje. Obecně jsou to opatření, která mají snížit emise ze zdrojů dusíku. Jedná se o opatření ke snižování emisí ze stájí, opatření pro nízkoe emisní hnojení, opatření v oblasti krmiv a organizační opatření. Z výpočtu dopadů těchto opatření vyplynulo, že se – ve srovnání s variantou, v níž by k uskutečnění PAS nedošlo – emise čpavku⁹ do roku 2020 sníží v důsledku PAS zhruba o 13,4 kt/rok. V PAS je však z tohoto množství zohledněno jen 6,4 kt/rok, aby byla ponechána bezpečnostní rezerva¹⁰.

14. Vedle těchto opatření prováděných u zdroje PAS uvádí nápravná opatření zaměřená na určité lokality. Cílem nápravných opatření je posílení stanovišť citlivých na dusík. Jedná se o hydrologická opatření a dodatečná vegetační opatření doplňující běžnou péči o lokality sítě Natura 2000.

15. A konečně PAS upravuje, kolik dusíku se smí uložit v období šesti let. Jde o takzvaný depoziční strop, který byl stanoven pro každou lokalitu sítě Natura 2000. Vypočítaný úbytek depozice dusíku je přitom částečně využit ke zvýšení depozičního stropu.

16. Součástí PAS je systém monitorování a následných úprav. Toto monitorování má umožnit prognózu vývoje ukládání dusíku, dostupného a vyčerpaného depozičního stropu, pokroku při provádění PAS, jakož i vývoje stanovišť citlivých na dusík. Příslušné orgány na tomto základě mohou změnit, nahradit nebo doplnit opatření prováděná u zdroje nebo nápravná opatření či snížit depoziční strop pro danou lokalitu.

17. Důležitým cílem PAS je zjednodušení úředního schvalování činností, které produkují dusík. Od vstupu tohoto programu v platnost lze při schvalování činností, které způsobují ukládání dusíku, využít PAS a s ním související právní předpisy. Poskytují rámec přezkumu pro činnosti, které produkují dusík (projekty a jiné činnosti). Rámec tohoto přezkumu má následující obsah:

- a) projekty a jiné činnosti, které způsobují ukládání dusíku, které nepřekračuje prahovou hodnotu 0,05 mol¹¹ N/ha/rok, jsou přípustné bez předchozího schválení;
- b) projekty a jiné činnosti, které způsobení ukládání dusíku, které nepřekračuje mezní hodnotu od 0,05 do 1 mol N/ha/rok, jsou přípustné bez předchozího schválení; v určitých případech však existuje ohlašovací povinnost;
- c) projekty a jiné činnosti, které způsobují ukládání dusíku přesahující mezní hodnotu, podléhají povolení. S přihlédnutím k posouzení důsledků pro lokalitu v rámci PAS lze povolení udělit, pokud tyto projekty a činnosti nevedou k nárůstu ukládání dusíku. Pokud se ukládání dusíku zvýší, může být povolení na základě PAS uděleno, pokud je pro toto zvýšení ukládání dusíku přidělen depoziční strop. V prvním období PAS (tři roky) lze přidělit nejvýše 60 % depozičního stropu. Rozhodující je srovnání s depozicí, která byla povolena předtím, a se *status quo* v období 2012–2014.

9 – Čpavek (amoniak) je chemická sloučenina dusíku a vodíku s chemickým vzorcem NH₃. Vzniká mj. při rozkladu odumřelých rostlin a živočišných exkrementů (<https://de.wikipedia.org/wiki/Ammoniak>, navštíveno 6. února 2018).

10 – Bod 6.2 žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce ve věci C-294/14.

11 – Podle údajů nizozemské vlády odpovídá jeden mol dusíku 14 g; 0,05 mol tedy odpovídá 0,7 g.

B. K věci C-293/17

18. Čtyři zemědělské podniky, kterých se týká žádost o rozhodnutí o předběžné otázce ve věci C-293/17, Coöperatie Mobilisation for the Environment a Vereniging Leefmilieu, mají povolení z let 1989 až 2015, v nichž je pro každou stáj udán počet a druh hospodářských zvířat, jakož i typ stáje s příslušným emisním faktorem. Z udělených povolení vyplývá, že u všech podniků byly z hlediska dopadů na přírodní hodnoty v lokalitách sítě Natura 2000 posouzeny pouze emise ze stájí.

19. Naproti tomu právní úpravy provincií Geldry a Limbursko vyjímají z povinnosti opatřit si povolení pastvu hospodářských zvířat a hnojení.

20. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce vychází ze skutečnosti, že tuto výjimku z povinnosti obstarat si povolení napadají ekologické organizace. Podaly neúspěšné návrhy na provedení donucovacích opatření proti pastvě hospodářských zvířat a hnojení zemědělských ploch ze strany čtyř stávajících podniků zabývajících se chovem hospodářských zvířat v blízkosti lokalit sítě Natura 2000 v provinciích Geldry a Limbursko. Opravné prostředky ekologických organizací proti zamítnutí jejich návrhů byly orgány provinční správy provincií Geldry a Limbursko zamítnuty. Nyní tyto organizace proti těmto rozhodnutím podaly žalobu.

21. Raad van State (dále jen „Státní rada“) se tedy ve věci C-293/17, Coöperatie Mobilisation for the Environment a Vereniging Leefmilieu, na Soudní dvůr obrací s následujícími otázkami:

- „1) Může se v případě činnosti, která nespadá pod pojem ‚záměr‘ ve smyslu čl. 1 odst. 2 písm. a) směrnice EIA, protože nepředstavuje fyzický zásah do přírodního prostředí, jednat o projekt ve smyslu čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích, protože činnost může významně ovlivnit lokalitu sítě Natura 2000?
- 2) Za předpokladu, že používání hnojiv je projekt: je třeba, pokud k tomuto hnojení docházelo legálně před tím, než se stal čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích použitelný na lokalitu sítě Natura 2000, a pokud k němu v současnosti stále dochází, konstatovat, že se jedná o jeden a tentýž projekt, přestože se nehnojilo vždy na stejných pozemcích, ve stejném množství a stejnými technikami?

Je pro přezkum otázky, zda se jedná o jeden a tentýž projekt, relevantní okolnost, že se používáním hnojiv nezvýšilo ukládání dusíku poté, co se stal čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích použitelný na lokalitu sítě Natura 2000?

- 3) Brání čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích zákonné úpravě, jejímž cílem je vyjmout činnost, která je neoddelitelně spojená s projektem, a proto je ji třeba považovat za projekt, například pastva zvířat mlékárenským podnikem, z povinnosti mít povolení, díky čemuž není pro tuto činnosti nezbytné individuální povolení, pokud se vychází z toho, že důsledky činnosti připuštěné bez povolení pro lokalitu byly před přijetím této zákonné úpravy posouzeny?
- 3.a) Brání čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích zákonné úpravě, jejímž cílem je vyjmout určité kategorie projektů, například používání hnojiv, z povinnosti povolení, a tedy je připustit bez individuálního povolení, pokud se vychází z toho, že důsledky projektů připuštěných bez povolení byly před přijetím této zákonné úpravy posouzeny?
- 4) Splňuje posouzení důsledků, na kterém se zakládá výjimka z povinnosti povolení pro pastvu hospodářských zvířat a používání hnojiv, v rámci kterého se vycházelo ze skutečného a očekávaného rozsahu, jakož i ze skutečné a očekávané intenzity těchto činností a které vedlo ke zjištění, že obecně je možné vyloučit nárůst ukládání dusíku způsobený těmito činnostmi, požadavkům čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích?

- 4.a) Má v této souvislosti význam, že výjimka z povinnosti mít povolení souvisí s Programma Aanpak Stikstof 2015–2021 (PAS), ve kterém se vychází ze snížení kumulativního ukládání dusíku týkajícího se přírodních hodnot citlivých na dusík v lokalitách sítě Natura 2000, a že vývoj ukládání dusíku v lokalitách sítě Natura 2000 je v rámci Programma Aanpak Stikstof 2015–2021 ročně kontrolován, přičemž v případě, kdy je pokles ukládání méně příznivý, než je předpokládáno v posouzení důsledků v rámci programu, dojde v případě potřeby k následné úpravě?
- 5) Lze do posouzení důsledků ve smyslu čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích, které je prováděno v rámci takového programu, jako je Programma Aanpak Stikstof 2015–2021, zahrnout příznivé účinky ochranných opatření a vhodných opatření pro existující oblasti přírodních stanovišť a stanovišť druhů, přijatých v souvislosti s povinnostmi vyplývajícími z čl. 6 odst. 1 a 2 této směrnice?
- 5.a) V případě kladné odpovědi na pátou otázku: Lze do posouzení důsledků pro lokalitu prováděného pro program zahrnout příznivé účinky ochranných opatření a vhodných opatření, pokud tato opatření v době provedení takového posouzení ještě nebyla provedena a jejich příznivý účinek ještě nenastal?

Má v této souvislosti – za předpokladu, že toto posouzení důsledků pro lokalitu obsahuje konečné závěry, které se týkají účinků uvedených opatření a zakládají se na nejlepších příslušných vědeckých poznacích – význam skutečnost, že provádění a výsledky opatření jsou monitorovány – a pokud z toho vyplývá, že tyto účinky jsou méně příznivé, než se předpokládalo v rámci posouzení důsledků – dojde v případě potřeby k následné úpravě?

- 6) Lze příznivé účinky samovolného úbytku ukládání dusíku, které by se mohly projevit v období, pro které platí Programma Aanpak Stikstof 2015–2021, zahrnout do posouzení důsledků ve smyslu čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích?

Má v této souvislosti – za předpokladu, že toto posouzení důsledků pro lokalitu obsahuje konečné závěry, které se týkají účinků uvedených opatření a zakládají se na nejlepších příslušných vědeckých poznacích – význam skutečnost, že samovolný úbytek ukládání dusíku je monitorován, a pokud z toho vyplývá, že je samovolný úbytek méně příznivý, než se předpokládalo v posouzení důsledků – dojde v případě potřeby k následné úpravě?

- 7) Mohou být nápravná opatření, která jsou přijata v rámci takového programu, jako je Programma Aanpak Stikstof 2015–2021, a kterými má být zabráněno, aby určitý faktor zatěžující životní prostředí, například ukládání dusíku, mohl mít škodlivé účinky na stávající oblasti typů přírodních stanovišť nebo stanovišť druhů, považována za ochranná opatření ve smyslu bodu 28 rozsudku Soudního dvora ze dne 15. května 2014, Briels a další (C-521/12, EU:C:2014:330), která lze zahrnout do posouzení důsledků pro lokalitu ve smyslu čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích?
- 7.a) V případě kladné odpovědi na sedmou otázku: Mohou být příznivé účinky ochranných opatření, která lze zahrnout do posouzení důsledků pro lokalitu, do tohoto posouzení zahrnutá, pokud uvedená opatření ještě nebyla v okamžiku takového posouzení provedena a jejich příznivý účinek dosud nenastal?

Má – za předpokladu, že posouzení důsledků pro lokalitu obsahuje konečné závěry, které se týkají účinků uvedených opatření a zakládají se na nejlepších příslušných vědeckých poznacích – v této souvislosti význam, že provádění a výsledek opatření jsou monitorovány a – pokud z tohoto monitorování vyplývá, že tyto účinky jsou méně příznivé, než se předpokládalo v rámci posouzení důsledků pro lokalitu – dojde v případě potřeby k následné úpravě?

- 8) Představuje oprávnění k ukládání povinností ve smyslu článku 2.4 Wet natuurbescherming, který musí příslušný orgán použít, pokud je to nezbytné s ohledem na cíle ochrany pro danou lokalitu sítě Natura 2000, ve vztahu k pastvě hospodářských zvířat a používání hnojiv, dostatečný nástroj prevence za účelem provedení čl. 6 odst. 2 směrnice o stanovištích?“

C. K věci C-294/17

22. Věc C-294/17 se týká žalob spolku pro ochranu přírody Stichting Werkgroep Behoud de Peel proti šesti povolením pro různé zemědělské podniky v provincii Severní Brabantsko (Nizozemsko), které způsobují ukládání dusíku mj. v lokalitách sítě Natura 2000 Groote Peel (NL 3009012), jakož i Deurnsche Peel & Mariapeel (NL 1000026). Cíle ochrany obou lokalit zahrnují mj. vrchoviště. Tento typ přírodního stanoviště je citlivý na dusík.

23. U dotčených povolení se jedná o založení nebo rozšíření podniků v oblasti mléčného hospodářství, chovu prasat a chovu drůbeže.

24. College van gedeputeerde staten van Noord-Brabant (zemský výbor provincie Severní Brabantsko, Nizozemsko, dále jen „College“) tato povolení vydal za použití PAS a s ním souvisejících právních předpisů. PAS je založen na posouzení důsledků podle čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích, jednotlivá povolení naproti tomu nebyla individuálně posuzována.

25. V jednom případě College povolil rozšíření podniku s ohledem na skutečnost, že nedoručí k nárůstu ukládání dusíku způsobeného dotčeným podnikem ve srovnání s ukládáním, ke kterému dříve skutečně docházelo. Ukládání vyvolané stávajícími činnostmi bylo coby součást depozice pozadí pro účely PAS posouzeno jako přiměřené. Toto povolení bylo vydáno se zřetelem k posouzení důsledků pro lokalitu provedenému pro PAS.

26. V ostatních případech povolil College provozní činnosti, které ve srovnání se skutečně způsobeným nebo povoleným ukládáním dusíku před přijetím PAS vedou k nárůstu ukládání dusíku. Některé podniky v obou chráněných lokalitách způsobují ukládání dusíku v rozmezí od 0,05 do 1 mol N/ha/rok, ostatní však tyto hodnoty překračují. Posledně uvedeným College přidělil deponiční strop.

27. Ve věci C-294/17, Stichting Werkgroep Behoud de Peel, se nyní Státní rada na Soudní dvůr obrací s následujícími předběžnými otázkami:

- „1) Brání čl. 6 odst. 2 a odst. 3 směrnice o stanovištích zákonné právní úpravě, jejímž cílem je osvobodit projekty a jiné činnosti, které způsobují ukládání dusíku v rozsahu nepřekračujícím prahovou hodnotu nebo mezní bod, od povinnosti získat povolení, a tudíž je povolit bez udělení individuálního schválení za předpokladu, že celkové vlivy všech projektů a jiných činností, v souvislosti s nimiž je možné využít této zákonné právní úpravy, byly podrobeny posouzení vlivů na životní prostředí před přijetím této zákonné právní úpravy?
- 2) Brání čl. 6 odst. 2 a odst. 3 směrnice o stanovištích tomu, aby bylo posouzení vlivů na životní prostředí pro program, v jehož rámci je posuzováno určité celkové množství depozic dusíku, základem pro udělení povolení (individuálního schválení) pro projekt nebo jinou činnost, které mají za následek ukládání dusíku, jenž se pohybuje v mezích ukládání, jehož vlivy na životní prostředí byly posouzeny v rámci daného programu?
- 3) Lze do posouzení vlivů na životní prostředí ve smyslu čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích provedeného pro program jako Programma Aanpak Stikstof 2015-2021 zahrnout příznivé účinky ochranných opatření a vhodných opatření na stávající oblasti typů přírodních stanovišť a stanovišť, přijatých v souvislosti s povinnostmi vyplývajícími z čl. 6 odst. 1 a odst. 2 této směrnice?

- 3.a) V případě kladné odpovědi na třetí otázku: Lze do posouzení důsledků pro lokalitu prováděného pro program zahrnout příznivé účinky ochranných opatření a vhodných opatření, pokud tato opatření v době provedení takového posouzení ještě nebyla provedena a jejich příznivý účinek ještě nenastal?

Má – za předpokladu, že toto posouzení důsledků pro lokalitu obsahuje konečné závěry, které se týkají účinků uvedených opatření a zakládají se na nejlepších příslušných vědeckých poznatcích – v této souvislosti význam, že provádění a výsledek opatření jsou monitorovány a – pokud z toho vyplývá, že tyto účinky jsou méně příznivé, než se předpokládalo v rámci posouzení důsledků – dojde v případě potřeby k následné úpravě?

- 4) Lze příznivé účinky samovolného úbytku ukládání dusíku, které by se mohly projevit v období, pro které platí Programma Aanpak Stikstof 2015–2021, zahrnout do posouzení důsledků ve smyslu čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích? Má v této souvislosti – za předpokladu, že toto posouzení důsledků pro lokalitu obsahuje konečné závěry, které se týkají účinků uvedených opatření a zakládají se na nejlepších příslušných vědeckých poznatcích – význam skutečnost, že samovolný úbytek ukládání dusíku je monitorován, a pokud z toho vyplývá, že je tento úbytek méně příznivý, než se předpokládalo v posouzení důsledků – dojde v případě potřeby k následné úpravě?
- 5) Mohou být nápravná opatření, která jsou přijata v rámci takového programu, jako je Programma Aanpak Stikstof 2015–2021, a kterými má být zabráněno, aby určitý faktor zatěžující životní prostředí, například ukládání dusíku, mohl mít škodlivé účinky na stávající oblasti typů přírodních stanovišť a stanovišť druhů, považována za ochranná opatření ve smyslu bodu 28 rozsudku Soudního dvora ze dne 15. května 2014, Briels a další (C-521/12, EU:C:2014:330), která lze zahrnout do posouzení důsledků pro lokalitu ve smyslu čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích
- 5.a) V případě kladné odpovědi na pátou otázku: Mohou být příznivé účinky ochranných opatření, která lze zahrnout do posouzení důsledků pro lokalitu, do tohoto posouzení zahrnuta, pokud uvedená opatření ještě nebyla v okamžiku takového posouzení provedena a jejich příznivý účinek dosud nenastal?

Má – za předpokladu, že posouzení důsledků pro lokalitu obsahuje konečné závěry, které se týkají účinků uvedených opatření a zakládají se na nejlepších příslušných vědeckých poznatcích – v této souvislosti význam, že provádění a výsledek opatření jsou monitorovány a – pokud z tohoto monitorování vyplývá, že tyto účinky jsou méně příznivé, než se předpokládalo v rámci posouzení důsledků pro lokalitu – dojde v případě potřeby k následné úpravě?“

D. Řízení před Soudním dvorem

28. Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 19. června 2017 byly věci C-293/17 a C-294/17 pro účely písemné a ústní části řízení i pro účely rozsudku spojeny.

29. Písemné vyjádření předložily Coöperatie Mobilisation for the Environment a Vereniging Leefmilieu společně jako účastnice řízení ve věci C-293/17, jakož i Stichting Werkgroep Behoud de Peel jako účastník řízení ve věci C-294/17, Nizozemské království, Dánské království a Evropská komise. Jednání konaného dne 3. května 2018 se dále zúčastnily College van gedeputeerde staten van Limburg (zemský výbor provincie Limburško, Nizozemsko), College van gedeputeerde staten van Gelderland (zemský výbor provincie Geldry, Nizozemsko) a College van gedeputeerde staten van Noord-Brabant (zemský výbor provincie Severní Brabantsko) jakožto účastníci původních řízení.

IV. Právní posouzení

30. Obě žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce nastolují řadu otázek v souvislosti s nakládáním s emisemi dusíku způsobenými zemědělskou činností, které mají nepříznivé dopady na lokality sítě Natura 2000. Je vhodnější neodpovídat na ně v pořadí, které vyplývá z žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce a z čísel projednávaných věcí.

31. Spíše by měl být nejprve pojednán „standardní případ“, totiž povolení zemědělského podniku, jehož ukládání dusíku v chráněných lokalitách nebylo posouzeno individuálně, nýbrž podle pravidel nizozemského opatření v oblasti plánování, PAS. Zda je tento postup v zásadě slučitelný s čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích, je předmětem druhé otázky ve věci C-294/17 (viz část A).

32. Následně bude třeba se zabývat otázkou, do jaké míry mohou být v rámci PAS zohledněny očekávaný pokles emisí dusíku, zvláštní opatření ke snížení emisí dusíků z jiných zdrojů, jakož i opatření prováděná za účelem sanace chráněných lokalit, obzvláště pokud k nim dojde teprve v budoucnu (viz část B). Teprve pak budu zkoumat, zda jsou s čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích slučitelné stanovené mezní a prahové hodnoty ukládání dusíku (viz část C).

33. Specifické otázky týkající se pastvy a hnojení předložené ve věci C-293/17 jsou předmětem následujícího oddílu (viz část D).

34. Nakonec v závěrečných úvahách vyložím, do jaké míry článek 6 směrnice o stanovištích s ohledem na předchozí závěry umožňuje taková opatření, jako je PAS (viz část E).

A. Ke druhé otázce předložené ve věci C-294/17 – povolování projektů na základě PAS

35. Podstatou druhé otázky, kterou Státní rada předložila ve věci C-294/17 je, zda je s čl. 6 odst. 2 a 3 směrnice o stanovištích slučitelná okolnost, že opatření, které vede k ukládání dusíku v chráněné lokalitě, není ohledně slučitelnosti s cíli ochrany dané lokality posuzováno individuálně, nýbrž že je schvalování založeno na posouzení důsledků vypracovaného pro program, podle něhož je určité celkové množství dodatečně depozice dusíku v lokalitě slučitelné s cíli ochrany.

36. Dále nejprve ukážu, že čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích nevyžaduje povinné individuální posouzení plánů a projektů, a poté se budu věnovat požadavkům, které je třeba klást na komplexní posouzení v rámci určitého programu.

1. Individuální posouzení, nebo komplexní posouzení v rámci programu?

37. Článek 6 směrnice o stanovištích zakotvuje celou řadu povinností a postupů, které mají zabezpečit, jak vyplývá z jejího čl. 2 odst. 2, zachování nebo případně obnovu příznivého stavu z hlediska ochrany u přírodních stanovišť, druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin v zájmu Evropské unie¹².

38. Článek 6 odst. 3 směrnice o stanovištích za tímto účelem stanoví posuzovací postup, jehož účelem je pomocí posouzení provedeného *ex ante* zajistit, aby plán nebo projekt, který přímo nesouvisí s péčí o dotčenou lokalitu nebo pro ni není nezbytný, avšak bude mít pravděpodobně na tuto lokalitu významný vliv, byl povolen, pouze pokud (skutečně) nebude mít nepříznivý vliv na celistvost lokality¹³.

12 – Rozsudky ze dne 21. července 2016, Orleans a další (C-387/15 a C-388/15, EU:C:2016:583, bod 31), a ze dne 17. dubna 2018, Komise v. Polsko (Bělověžský park) (C-441/17, EU:C:2018:255, bod 106).

13 – Rozsudky ze dne 7. září 2004, Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, bod 34), a ze dne 17. dubna 2018, Komise v. Polsko (lesní oblast Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, bod 108).

39. Podle čl. 6 odst. 3 věty první směrnice o stanovištích takový plán nebo projekt podléhá odpovídajícímu posouzení svých důsledků pro lokalitu z hlediska cílů její ochrany, pokud na základě objektivních skutečností není možno vyloučit, že by na tuto lokalitu mohl mít významný vliv, a to buď samostatně, nebo v kombinaci s jinými plány nebo projekty¹⁴. Přitom musí být s přihlédnutím k nejlepšímu vědeckým poznatkům v dané oblasti identifikovány všechny stránky plánu nebo projektu, které mohou ovlivnit cíle ochrany této lokality¹⁵. Toto posouzení musí být provedeno zejména ve světle zvláštních vlastností a podmínek životního prostředí lokality dotčené tímto plánem nebo projektem¹⁶.

40. Zásadní myšlenkou čl. 6 odst. 3 první věty směrnice o stanovištích je tedy individuální posuzování plánů a projektů.

41. Předmětem původních řízení je potenciální poškození chráněných lokalit ukládáním dusíku. Ohledně tohoto ukládání obecně platí, že dochází ke kumulaci znečišťujících látek z mnoha různých zdrojů¹⁷. Při posouzení zakotveném v čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích je tedy v zásadě nutné zohlednit všechny zdroje dusíku, které v určité chráněné lokalitě přispívají k ukládání dusíku. Posouzení důsledků pro lokalitu totiž musí identifikovat všechny stránky plánu nebo projektu, které mohou samostatně nebo v kombinaci s jinými plány nebo projekty ovlivnit cíle ochrany této lokality¹⁸.

42. Bez komplexního prozkoumání, jak je prováděno v rámci PAS, by toto posuzování kumulativních účinků bylo velmi náchylné k chybám. Neustále by hrozilo, že určité zdroje nebudou zohledněny nebo budou zohledněny v rozporu s posouzením jiných projektů. Toto riziko by bylo obzvláště výrazné při paralelně probíhajícím odděleném posuzování.

43. Komplexní posouzení veškerého ukládání dusíku v dotčené chráněné lokalitě je tedy nejen vhodné, nýbrž dokonce nezbytné pro prověření slučitelnosti určitých zdrojů dusíku s cíli ochrany příslušné lokality.

44. Koordinaci posuzování důsledků potenciálního ukládání dusíku v chráněných lokalitách prostřednictvím nástroje centrálního plánování, který stanoví, k jak velké depozici dusíku může v jednotlivých chráněných lokalitách dojít, je tedy v zásadě třeba uvítat.

2. K požadavkům na komplexní programové posouzení za účelem koordinace ukládání dusíku

45. Okolnost, že je před velkým počtem izolovaných individuálních posouzení třeba upřednostnit komplexní koordinační nástroj, však neznamená, že PAS splňuje všechny požadavky kladené na odpovídající posouzení důsledků pro lokalitu podle čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích.

46. Jak již bylo uvedeno, musí být při posouzení důsledků plánu nebo projektu pro příslušnou lokalitu prováděného podle čl. 6 odst. 3 první věty směrnice o stanovištích s přihlédnutím k nejlepšímu vědeckým poznatkům identifikovány všechny stránky plánu nebo projektu, které mohou samostatně nebo v kombinaci s jinými plány nebo projekty ovlivnit cíle ochrany stanovené pro tuto lokalitu¹⁹.

14 – Rozsudky ze dne 7. září 2004, Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, bod 45), ze dne 13. prosince 2007, Komise v. Irsko (C-418/04, EU:C:2007:780, bod 238), ze dne 26. května 2011, Komise v. Belgie (C-538/09, EU:C:2011:349, bod 53), a ze dne 12. dubna 2018, People Over Wind a Sweetman (C-323/17, EU:C:2018:244, bod 34).

15 – Rozsudky ze dne 21. července 2016, Orleans a další (C-387/15 a C-388/15, EU:C:2016:583, bod 51), ze dne 26. dubna 2017, Komise v. Německo (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, bod 57), a ze dne 17. dubna 2018, Komise v. Polsko (Bělověžský park) (C-441/17, EU:C:2018:255, bod 113).

16 – Rozsudky ze dne 7. září 2004, Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, bod 49), a ze dne 17. dubna 2018, Komise v. Polsko (Bělověžský park) (C-441/17, EU:C:2018:255, bod 112).

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

18 – Rozsudek ze dne 26. dubna 2017, Komise v. Německo (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, bod 57).

19 – Viz výše bod 39.

47. Posouzení podle čl. 6 odst. 3 první věty směrnice o stanovištích tedy nesmí být neúplné. Musí obsahovat úplná, přesná a konečná zjištění, na jejichž základě by byla odstraněna jakákoli důvodná vědecká pochybnost o účincích prací plánovaných v dané chráněné lokalitě²⁰.

48. Totéž musí platit i ohledně záměrů uskutečňovaných vně chráněných lokalit, které pravděpodobně budou mít na tyto lokality významný vliv²¹.

a) K relevantním aspektům posuzování

49. Požadavky, které tato kritéria kladou na komplexní programové posouzení, jsou značné, a to zejména vzhledem ke skutečnosti, že musí být vyloučeny veškeré důvodné vědecké pochybnosti ohledně jeho výsledků.

50. Nejprve je nutné správně určit, kolik dusíku je uvolňováno v rámci jednotlivých projektů, které mají být zkoordinovány, a jak velký podíl tohoto dusíku v příslušných chráněných lokalitách zasahuje stanoviště citlivá na dusík.

51. Zejména je třeba pro každou oblast v chráněných lokalitách, v nichž se nacházejí chráněná přírodní stanoviště, určit, k jak velké depozici dusíku v důsledku posuzovaného individuálního projektu *maximálně* dojde. Jak vysoké musí být prostorové rozlišení daného posouzení, tj. jaké pozemky musí být posuzovány individuálně, přitom závisí na okolnosti, jakou měrou se ukládání dusíku liší oblast od oblasti.

52. Zároveň je třeba správně určit celkové znečištění těchto oblastí dusíkem, které je způsobeno stávajícími aktivitami. Nestačí tedy omezit se na některé sektory, například na zemědělství. Naopak je třeba zohlednit všechny zdroje dusíku, například též dopravu, průmysl a domácnosti.

53. A konečně je třeba zohlednit i všechny ostatní faktory, které mohou mít v kombinaci s ukládáním dusíku na chráněné lokality nepříznivé dopady.

54. Jak při jednání správně upřesnily Dánsko, je při tom možné vycházet z odhadu příslušných hodnot, neboť posouzení důsledků pro lokalitu je nutně prognózou budoucích dopadů daných aktivit.

55. Tyto odhady však musí odpovídat citlivosti dotčených přírodních stanovišť a druhů, jakož i skutečnému riziku jejich ovlivnění ukládáním dusíku. Bylo by nedostatečné podchycovat jen přibližné střední hodnoty a ignorovat místní nebo krátkodobé maximální hodnoty znečištění, pokud jsou tyto maximální hodnoty způsobitelné nepříznivě ovlivnit cíle ochrany dané lokality.

b) K množství celkového povoleného ukládání dusíku

56. Zvláštní význam pro komplexní koordinační nástroj však má stanovení množství celkového povoleného ukládání dusíku v příslušných chráněných přírodních stanovištích.

20 – Rozsudky ze dne 11. dubna 2013, Sweetman a další (C-258/11, EU:C:2013:220, bod 44), ze dne 21. července 2016, Orleans a další (C-387/15 a C-388/15, EU:C:2016:583, bod 50), a ze dne 17. dubna 2018, Komise v. Polsko (Bělověžský park) (C-441/17, EU:C:2018:255, bod 114).

21 – Rozsudky ze dne 10. ledna 2006, Komise v. Německo (C-98/03, EU:C:2006:3, bod 45), a ze dne 26. dubna 2017, Komise v. Německo (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, body 29 až 31).

57. Pokud existuje nebezpečí, že plán nebo projekt ohrozí stanovené cíle ochrany chráněné lokality, musí na něj být pohlíženo jako na plán nebo projekt, který pravděpodobně bude mít na tuto lokalitu významný vliv²². Neexistence nepříznivého účinku na celistvost lokality jakožto přírodního stanoviště ve smyslu čl. 6 odst. 3 druhé věty směrnice o stanovištích předpokládá její zachování v příznivém stavu z hlediska ochrany. Za tím účelem je třeba trvale zachovat základní charakteristiky příslušné lokality související s výskytem typu přírodního stanoviště, jehož ochrana byla důvodem pro zařazení této lokality do seznamu lokalit významných pro Společenství ve smyslu této směrnice²³. Totéž musí obdobně platit pro chráněné druhy.

58. Cílem použití čl. 6 odst. 2 a 3 směrnice o stanovištích na ukládání dusíku tedy nemůže být udržení nebo nepřekročení dosavadní úrovně znečištění. Je třeba zohlednit spíše cíle ochrany dané chráněné lokality, tj. alespoň zachování typů přírodních stanovišť a druhů, které jsou v příslušné lokalitě chráněny, ve stavu, v jakém se nacházely v době, kdy se čl. 6 odst. 2 a 3 stal použitelným.

59. Pokud se tyto chráněné statky z hlediska ochrany nenacházejí v příznivém stavu, vztahuje se povinnost zajistit zachování alespoň na stávající potenciál dosáhnout takového stavu ochrany v budoucnosti. Podle definice příznivého stavu z hlediska ochrany obsažené v čl. 1 písm. e) a i) směrnice o stanovištích totiž může dlouhodobé zachování příslušných typů přírodních stanovišť a druhů zajistit jen příznivý stav z hlediska ochrany. Úroveň znečištění, která dlouhodobě brání dosažení příznivého stavu z hlediska ochrany, vede k riziku, že tyto typy stanovišť a druhy budou ztraceny. Mohla by tedy mít nepříznivý účinek na celistvost příslušné lokality.

60. Okolnost, že dochází k celkovému úbytku ukládání dusíku, jak uvedla Státní rada, je tedy sice třeba uvítat, sama o sobě však nemusí být dostatečná. Článek 6 odst. 2 a 3 směrnice o stanovištích naopak vyžaduje, aby úroveň znečištění byla snížena natolik, aby bylo možno příznivého stavu z hlediska ochrany dosáhnout natrvalo.

61. Za tímto účelem je nutné přinejmenším pro každý typ přírodního stanoviště, a případně i pro určitá stanoviště, která podléhají zvláštním podmínkám, stanovit mezní hodnotu přípustného celkového znečištění.

62. Přitom se jeví jako obtížné, ne-li dokonce vyloučené, akceptovat hodnoty, které jsou vyšší než takzvané „critical loads“. Tento pojem má označovat limity znečištění, které byly pro typy vegetace a další chráněné statky stanoveny přírodními vědami a při jejichž dodržování nelze předpokládat, že bude mít byt dlouhodobá depozice škodlivých látek závažné škodlivé důsledky²⁴. Pro typy přírodních stanovišť chráněné směrnicí o stanovištích, které se nacházejí v Nizozemsku, vědci takové „critical loads“ dusíku určili²⁵.

63. Dále zřejmě bude nutné zohlednit, do jaké míry jsou jednotlivá chráněná přírodní stanoviště dlouhodobě vystavena nadměrnému ukládání dusíku. Zaprvé se lze na základě takové depozice domnívat, že již došlo k nepříznivé změně stavu příslušných přírodních stanovišť, a to zejména co se týče druhů rostlin, které se tam vyskytují. Zadruhé by se tam ještě mohla nacházet nadměrné

22 – Rozsudky ze dne 11. dubna 2013, Sweetman a další (C-258/11, EU:C:2013:220, bod 30), a ze dne 15. května 2014, Briels a další (C-521/12, EU:C:2014:330, bod 20).

23 – Rozsudky ze dne 11. dubna 2013, Sweetman a další (C-258/11, EU:C:2013:220, bod 39), a ze dne 15. května 2014, Briels a další (C-521/12, EU:C:2014:330, bod 21), ze dne 21. července 2016, Orleans a další (C-387/15 a C-388/15, EU:C:2016:583, bod 47), a ze dne 17. dubna 2018, Komise v. Polsko (Bělověžský park) (C-441/17, EU:C:2018:255, bod 116).

24 – Podle rozhodnutí Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud, Německo) ze dne 28. března 2013, A44 – Kammmolch (9 A 22.11, DE:BVVerwG:2013:280313U9A22.11.0, bod 61). Odpovídá to mezinárodně vědecky uznané definici obsažené v Nilsson, J., a Grennfelt, P. (1988), „Critical loads for sulphur and nitrogen. Report from a workshop held at skokloster, Sweden 19–24 March, 1988“, *NORD miljörapport* 1988:15. Kodaň: 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 – Pro Nizozemsko viz van Dobben, H. F., Bobbink, R., Bal, D., a van Hinsberg, A. (2014), „Overview of critical loads for nitrogen deposition for Natura 2000 habitat types occurring in The Netherlands“, Alterra report 2488, Wageningen: Alterra.

znečištění dusíkem pocházející z minulosti, které musí být rozloženo nebo odstraněno jiným způsobem ještě před tím, než se dotčená přírodní stanoviště budou moci vyvíjet v souladu s cíli ochrany příslušné lokality. Patrně tedy bude nutné až do rozložení stávajících zásob dusíku povolit dokonce ještě menší ukládání dusíku, než je stanoveno v „critical loads“.

64. Příslušný vnitrostátní soud bude muset na základě těchto úvah přezkoumat, zda jsou „critical loads“ nebo jiné hodnoty natolik vědecky prokázány, že jsou při jejich dodržení vyloučeny veškeré důvodné vědecké pochybnosti ohledně skutečnosti, že nebudou mít nepříznivý účinek na celistvost dotčených lokalit.

65. Jak vyplývá z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce ve věci C-294/17, vychází upozornění na nadměrné znečištění řady chráněných lokalit z překročení „critical loads“²⁶, tj. na ročním ukládání dusíku, které je vyšší než „critical loads“. Při stanovení PAS však zřejmě bylo dodržování „critical loads“ považováno za nereálné a za politicky neprůchodné²⁷. Místo toho je cíl PAS popisován jako vyvažování přínosů pro přírodu a zátěže pro společnost²⁸.

66. Pokud by byl tento popis výstižný, nebyl by PAS vhodný k tomu, aby sloužil ke schvalování záměrů podle čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích. Vyvažování by bylo třeba posuzovat spíše podle čl. 6 odst. 4. Předmětná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce však Soudnímu dvoru neumožňuje vyjádřit se k této záležitosti vyčerpávajícím způsobem.

3. Dílčí závěr

67. Na druhou otázku ve věci C-294/17 je tedy třeba odpovědět tak, že čl. 6 odst. 2 a 3 směrnice o stanovištích umožňuje založit udělení individuálního povolení pro projekt nebo jinou činnost, které v chráněných lokalitách způsobují ukládání dusíku, jež se pohybuje v mezích depozičního stropu posouzeného v rámci určitého programu, na posouzení důsledků zpracovaném pro tento program, v němž bylo posouzeno určité celkové množství depozic dusíku. Toto posouzení však musí obsahovat úplná, přesná a konečná zjištění, na jejichž základě bude odstraněna jakákoli důvodná vědecká pochybnost ohledně důsledků tohoto ukládání. Předpokladem je, že je pro každý jednotlivý projekt a pro každou oblast v chráněné lokalitě, ve které se nachází chráněná přírodní stanoviště, prokázáno, že celkové přípustné ukládání dusíku z dlouhodobého hlediska neohrožuje zachování typů přírodních stanovišť a druhů chráněných v příslušné lokalitě, ani potenciál dosáhnout dobrého stavu z hlediska ochrany.

B. K otázkám 5 až 7a ve věci C-293/17 a 3 až 5a ve věci C-294/17 – zohlednění opatření nesouvisejících s projektem

68. Podstatou jedné skupiny otázek, které Státní rada předložila v obou projednávaných věcech je, zda lze při posouzení důsledků podle čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích zohlednit určitá opatření a vývoj, jež přímo nesouvisejí s plánem nebo projektem, který má být posouzen. Státní rada zejména klade otázku, zda lze zohlednit předpokládaný samovolný úbytek emisí dusíku (otázka 6 ve věci C-293/17 a 4 ve věci C-294/17). Dále se jedná jednak o opatření, která snižují emise dusíku pocházející z jiných zdrojů, jednak o nápravná opatření v citlivých přírodních stanovištích chráněných lokalit, která mají vytvořit prostor pro další ukládání dusíku.

26 – Bod 6.1 žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce ve věci C-294/17.

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

28 – Tamtéž (s. 107).

69. Státní rada se přitom ptá, zda lze tato opatření zohlednit, a to zvláště pro případ, že jsou přijata podle čl. 6 odst. 1 a 2 směrnice o stanovištích (otázky 5 a 5a ve věci C-293/17, jakož i otázky 3 a 3a ve věci C-294/17) a zvláště pro případ, že jsou přijata jako ochranné opatření ve smyslu bodu 28 rozsudku Briels²⁹ (otázky 7 a 7a ve věci C-293/17, jakož i otázky 5 a 5a ve věci C-294/17). Toto rozlišování však nepovažují za účelné. Pokud je záměr schválen podle čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích, nemá smysl souběžně použít i čl. 6 odst. 2³⁰. Opatření podle čl. 6 odst. 1 bezprostředně souvisejí s péčí o lokalitu nebo jsou pro ni nezbytná, takže nejsou předmětem posouzení podle čl. 6 odst. 3. Naproti tomu musí být nezávisle na právní kvalifikaci rozhodující, zda dotčená opatření umožňují závěr, že další ukládání dusíku nebude mít nepříznivý účinek na celistvost příslušné lokality.

70. Nejprve proto nastíním právní základ zohlednění opatření nesouvisejících s příslušným projektem (viz část 1) a následně se budu zabývat zvláště snížením emisí dusíku z jiných zdrojů (viz část 2), jakož i nápravnými opatřeními v chráněných lokalitách (viz část 3) a zohledněním budoucího vývoje včetně předpokládaného úbytku emisí dusíku (viz část 4).

1. K právnímu základu

71. Soudní dvůr konstatoval, že je třeba, aby příslušný vnitrostátní orgán v rámci posouzení podle čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích zohlednil ochranná opatření začleněná do uvedeného projektu, jejichž cílem je *předcházet* případným škodlivým účinkům přímo způsobeným v této lokalitě *nebo* tyto účinky *omezit*, s cílem ujistit se, že daný projekt nebude mít nepříznivý účinek na celistvost uvedené lokality³¹.

72. Naproti tomu ochranná opatření předvídaná v určitém projektu, jejichž cílem je *kompenzovat* negativní účinky tohoto projektu na lokalitu sítě Natura 2000, nemohou být v rámci posuzování důsledků uvedeného projektu podle čl. 6 odst. 3 zohledněna³².

73. Opatření, jejichž cílem není předcházet významným negativním účinkům způsobeným daným projektem na určitém typu stanoviště ani tyto účinky omezit, nýbrž která mají tyto účinky následně kompenzovat, totiž nejsou ochrannými opatřeními, která by zaručila, že dotčený projekt nebude mít nepříznivý účinek na celistvost uvedené lokality ve smyslu čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích³³.

74. Toto rozlišování mezi opatřeními ke zmírnění škodlivých následků, která lze použít v rámci čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích, a kompenzačními opatřeními, pro něž to neplatí, odpovídá zásadě odvracení ohrožení životního prostředí především u zdroje, která je zakotvena v čl. 191 odst. 2 SFEU³⁴. Na tomto cíli, podobně jako na zásadě obezřetnosti, je založena politika Unie v oblasti životního prostředí, a tedy i směrnice o stanovištích. V článku 6 odst. 3 směrnice o stanovištích je obzvláště jasně vyjádřeno, že účelem posouzení důsledků pro lokalitu je rozpoznání nepříznivých účinků plánu nebo projektu, který má být prozkoumán, a jejich předcházení. Daný záměr je tak prověřován jako možný zdroj ohrožení životního prostředí.

75. Článek 6 odst. 3 směrnice o stanovištích naopak nestanoví, že by nepříznivé účinky plánu nebo projektu na chráněnou lokalitu mohly být kompenzovány³⁵. To by také zjevně bylo neslučitelné se zásadou odvracení ohrožení životního prostředí především u zdroje.

29 – Rozsudek ze dne 15. května 2014, Briels a další (C-521/12, EU:C:2014:330).

30 – Rozsudek ze dne 7. září 2004, Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, bod 35).

31 – Rozsudky ze dne 15. května 2014, Briels a další (C-521/12, EU:C:2014:330, bod 28), a ze dne 21. července 2016, Orleans a další (C-387/15 a C-388/15, EU:C:2016:583, bod 54).

32 – Rozsudek ze dne 15. května 2014, Briels a další (C-521/12, EU:C:2014:330, bod 29), a ze dne 21. července 2016, Orleans a další (C-387/15 a C-388/15, EU:C:2016:583, bod 48).

33 – Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. května 2014, Briels a další (C-521/12, EU:C:2014:330, bod 31).

34 – Viz stanovisko generálního advokáta E. Tančeva ve věci Grace a Sweetman (C-164/17, EU:C:2018:274, bod 76).

35 – Viz rozsudek ze dne 21. července 2016, Orleans a další (C-387/15 a C-388/15, EU:C:2016:583, bod 57).

76. Kromě toho Soudní dvůr správně zdůrazňuje obtíže spojené s dostatečně spolehlivým posouzením účinnosti kompenzačních opatření, která mají být uskutečněna v budoucnosti³⁶, a nebezpečí obcházení čl. 6 odst. 4 směrnice o stanovištích, ve kterém jsou výslovně zakotvena kompenzační opatření ve formě opatření pro zajištění ochrany celkové soudržnosti sítě Natura 2000, avšak v kombinaci s dalšími požadavky³⁷.

77. Dánsko správně uvádí, že posouzení důsledků pro lokalitu musí být komplexní. Již proto samozřejmě musí zohlednit také faktory, které nelze přičíst přímo příslušnému projektu a které mohou ovlivnit dopady projektu na chráněnou lokalitu. Ne nadarmo se čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích vztahuje na plány a projekty, které pravděpodobně budou mít na danou lokalitu významný vliv, a to buď samostatně, nebo v *kombinaci s jinými plány nebo projekty*.

78. Při použití čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích však existuje podstatný rozdíl mezi opatřeními, která se uplatní u zkoumaného zdroje nepříznivého účinku, a ostatními opatřeními. Pokud v důsledku zmírnění škodlivých následků nepříznivý účinek způsobený zkoumaným projektem pomine nebo se stane zanedbatelným, mohou příslušné orgány podle čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích předmětný záměr schválit. Ostatní opatření, která nepůsobí u zkoumaného zdroje, naopak nepříznivý účinek vyvolaný dotčeným projektem neovlivňují. Pozitivní dopady těchto ostatních opatření zejména nemohou být jednoduše započteny proti nepříznivým účinkům zkoumaného záměru.

79. Taková opatření mohou záměr ve smyslu čl. 6 odst. 3 umožnit jen tehdy, pokud celkové znečištění chráněné lokality, resp. jeho citlivost vůči nepříznivým účinkům, zmírní do té míry, že škodlivé dopady zkoumaného záměru nebudou mít nepříznivé účinky na celistvost této lokality. Pokud i přes snížení nepříznivých účinků jako celku bude nepříznivě ovlivněna celistvost dotčených chráněných lokalit, nepřipouští čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích v žádném případě další nepříznivé účinky stejného druhu.

80. Na příkladu ukládání dusíku je zřejmé toto: Pokud je chráněné přírodní stanoviště stále ještě celkově nadměrně znečištěno dusíkem, nepostačuje snížit depozici dusíku o určité množství, například o 1 kg N/ha/rok, aby mohla být schválena další depozice téhož rozsahu. Další depozice může být povolena jen tehdy, pokud je celkové znečištění, včetně této depozice, tak malé, že nemá nepříznivé účinky na celistvost lokality.

81. Dále je třeba poukázat na skutečnost, že členské státy jsou bez ohledu na schvalování nových záměrů podle čl. 6 odst. 2 směrnice o stanovištích povinny provést opatření nezbytná k odstranění stávajících nepříznivých účinků na chráněné lokality, například nadměrného ukládání dusíku³⁸.

2. K „opatřením prováděným u zdroje“ uvedeným v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

82. Z žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce vyplývá, že se pátá otázka ve věci C-293/17 a třetí otázka ve věci C-294/17 vztahují na opatření, která jsou prováděna u zdroje, například zmírněním emisí dusíku ze stájí jiných podniků. Na příslušné požadavky zpravidla musí být brán zřetel při úpravách nebo rozšířeních zemědělských podniků.

36 – Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. května 2014, Briels a další (C-521/12, EU:C:2014:330, bod 32).

37 – Rozsudek ze dne 15. května 2014, Briels a další (C-521/12, EU:C:2014:330, bod 33 a násl.).

38 – Rozsudky ze dne 24. listopadu 2011, Komise v. Španělsko (Alto Sil) (C-404/09, EU:C:2011:768, body 126 a 142), a ze dne 14. ledna 2016, Grüne Liga Sachsen a další (C-399/14, EU:C:2016:10, body 41 až 43).

83. Tyto zdroje však v případech projednávaných v původních řízeních nejsou předmětem posouzení důsledků podle čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích, nýbrž *jinými* zdroji. Snížení emisí produkovaných těmito jinými zdroji dusíku ani nebrání depozici pocházející ze zkoumaného podniku, ani je nesnižují. Při schvalování zemědělského podniku podle čl. 6 odst. 3 je tudíž nelze bez dalšího započíst vůči jeho emisím dusíku, a to ani částečně.

84. Další ukládání dusíku lze podle čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích povolit jen tehdy, pokud ukládání dusíku v dotčené chráněné lokalitě na základě takových opatření u jiných zdrojů poklesne pod hodnoty stanovené pro dotčená přírodní stanoviště do takové míry, že vznikne dostatečný prostor pro další ukládání dusíku, tedy že celkové znečištění dusíkem odpovídá výše formulovanému standardu³⁹.

3. K opatřením prováděným v chráněných lokalitách

85. Opatření prováděná v chráněných lokalitách, která Státní rada zmínila v sedmé otázce ve věci C-293/17 a v páté otázce ve věci C-294/17, rovněž nelze považovat za integrovaná ochranná opatření ke zmírnění škodlivých následků.

86. Státní rada uvádí, že podle její vnitrostátní judikatury je třeba nápravná opatření v chráněných lokalitách uskutečňena speciálně s ohledem na provádění určitého plánu nebo projektu a nad rámec stávajícího obhospodařování považovat za opatření zmírňující škodlivé následky, pokud je jejich účelem předcházení nebo omezení místních účinků na chráněná přírodní stanoviště, která by tímto plánem nebo projektem byla nepříznivě ovlivněna, pokud by dané opatření nebylo podniknuto. Rovněž v tomto případě se podle Státní rady jedná o zmírnění přímých důsledků předmětného záměru⁴⁰.

87. Ani opatření prováděná v chráněných lokalitách však nepůsobí u zdroje posuzovaného ukládání dusíku, ale tam, kde k němu dochází. Navíc nesměřují k předcházení ukládání dusíku způsobeného zkoumaným záměrem, nýbrž je mohou v nejlepším případě dodatečně odstranit. Zpravidla však se však netýkají konkrétně ukládání dusíku vyvolaného příslušným záměrem, ale depozice nezávisle na rozlišování různých zdrojů.

88. Rozsudek ve věci Moorburg na rozdíl od názoru Státní rady nevede k jinému závěru. Soudní dvůr v tomto rozsudku zkoumal, zda lze s ohledem na rybí přechod dojít k závěru, že usmrcování ryb chladicím systémem elektrárny nemá nepříznivý účinek na celistvost lokalit⁴¹. Tato hypotéza vychází z myšlenky, že se sice na jednu stranu kvůli úhynu ryb u této elektrárny dostane do chráněných lokalit méně ryb za účelem rozmnožování, avšak že je tento nepříznivý důsledek na druhou stranu přinejmenším kompenzován rybím přechodem, neboť kvůli tomuto opatření se do příslušných lokalit může dostat více ryb.

89. Soudní dvůr se v tomto případě nevyjádřil k otázce, zda lze tuto kompenzaci považovat za opatření ke zmírnění škodlivých následků, nýbrž pouze konstatoval, že se přínos rybího přechodu v době povolení předmětné elektrárny ještě neprojevoval ani nemohl být prokázán. Již tato okolnost postačila ke konstatování Soudního dvora, že při udělení povolení byl porušen čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích, aniž bylo třeba nakonec zjišťovat, zda vůbec lze na takové opatření při použití tohoto ustanovení brát zřetel.

39 – Viz výše, bod 56 a násl.

40 – Body 10.16. a 10.35. žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce ve věci C-294/17.

41 – Rozsudek ze dne 26. dubna 2017, Komise v. Německo (C-142/16, EU:C:2017:301, bod 38).

90. Nizozemsko ostatně uvádí, že na základě takovýchto opatření může v chráněných lokalitách docházet k větší depozici dusíku, aniž by to na chráněná přírodní stanoviště mělo nepříznivý vliv. Skutečně se zdá, že existují opatření s tímto účinkem. V tomto ohledu je diskutováno časté sečení s odstraněním posečeného materiálu, vypalování porostů, znovuzavodňování rašelinišť nebo skrývka zeminy s vysokým obsahem dusíku⁴². Zevrubně by opatření zvolená v konkrétních případech – včetně jejich případných nevýhod⁴³ – měly posuzovat vnitrostátní soudy.

91. Pokud by se přitom ukázalo, že na základě takovýchto opatření skutečně vzniká prostor pro další ukládání dusíku, tedy že limit znečištění je natolik zvýšen, že je celková zátěž nižší, bylo by možné využít jej pro nové plány a projekty.

4. K budoucímu vývoji

92. Společným rysem všech dosud uvedených opatření, která nesouvisejí s projekty, je okolnost, že jejich účinky dosud nenastaly, nýbrž jsou často očekávány teprve v budoucnosti. Podstatou otázek 5a a 7a ve věci C-293/17, jakož i otázek 3a a 5a ve věci C-294/17 tedy je, do jaké míry je tento časový aspekt relevantní pro posuzování těchto opatření, a zda monitorování s možností následné úpravy příslušných opatření umožňuje zohlednění budoucího vývoje. Šestá otázka ve věci C-293/17 a čtvrtá otázka ve věci C-294/14 nastolují stejný problém ve vztahu k zohlednění předpokládaného obecného úbytku emisí dusíku.

93. Je tedy třeba vyjasnit, zda je možné povolovat projekty na základě předpokladu, že opatření prováděná v rámci PAS u zdrojů a v lokalitách, jakož i úbytek emisí dusíku z jiných důvodů v budoucnu vytvoří prostor pro další ukládání dusíku, ačkoli ještě není jisté, že k tomu dojde.

94. V okamžiku vydání rozhodnutí povolujícího daný projekt však z vědeckého hlediska nesmí existovat žádná důvodná pochybnost o nepřítomnosti nepříznivých účinků tohoto projektu na celistvost dotčené lokality⁴⁴. V případě budoucích opatření a budoucího vývoje je překonání této překážky přirozeně obzvláště obtížné, a to co se týče jak účinnosti těchto opatření, tak s ohledem na jistotu o okolnosti, že se tato opatření a tento vývoj vůbec uskuteční.

95. I kvůli této nevyhnutelné nejistotě Soudní dvůr odmítl při posuzování podle čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích zohlednit pozitivní účinky nových přírodních stanovišť, která mají být teprve vytvořena⁴⁵. Monitorování, jakož i následnou úpravu opatření rovněž nepovažoval za dostatečné⁴⁶.

96. Ohledně PAS nemůže platit nic jiného.

97. Na první pohled by v tomto závěru mohl být shledán rozpor s prognostickou povahou posouzení důsledků pro lokalitu podle čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích⁴⁷. Posuzování budoucích dopadů plánů nebo projektů však nutně může vyústit jen v prognózu. Naopak pokud se nezávisle na příslušném záměru přijmou opatření za účelem vytvoření předpokladů pro to, aby negativní dopady tohoto záměru neměly nepříznivý účinek na celistvost chráněných lokalit, není nutné spoléhat na nejistou prognózu.

42 – L. Jones a další, „Can on-site management mitigate nitrogen deposition impacts in non-wooded habitats?“, *Biological Conservation*, svazek 212, část B, 2017, s. 464 až 475, <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2016.06.012> (citováno podle <http://eprints.whiterose.ac.uk/102105/>).

43 – Jones a další, citace uvedena v poznámce pod čarou 42.

44 – Rozsudky ze dne 26. října 2006, Komise v. Portugalsko (Castro Verde) (C-239/04, EU:C:2006:665, bod 24), ze dne 26. dubna 2017, Komise v. Německo (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, bod 42), a ze dne 17. dubna 2018, Komise v. Polsko (Bělověžský park) (C-441/17, EU:C:2018:255, bod 120).

45 – Rozsudky ze dne 15. května 2014, Briels a další (C-521/12, EU:C:2014:330, bod 32), a ze dne 21. července 2016, Orleans a další (C-387/15 a C-388/15, EU:C:2016:583, bod 56).

46 – Rozsudek ze dne 26. dubna 2017, Komise v. Německo (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, body 37 až 45). Viz též rozsudek ze dne 21. července 2016, Orleans a další (C-387/15 a C-388/15, EU:C:2016:583, bod 27).

47 – Viz výše, bod 54 tohoto stanoviska.

5. Dílčí závěr

98. Na otázky 5 až 7a ve věci C-293/17, jakož i na otázky 3 až 5a ve věci C-294/17 je tudíž třeba odpovědět tak, že

- opatření ke zmírnění ukládání dusíku způsobeného jinými zdroji,
- nápravná opatření k posílení typů přírodních stanovišť citlivých na dusík v dotčených lokalitách a
- samovolný úbytek emisí dusíku

mohou odůvodnit slučitelnost dalšího ukládání dusíku v chráněných lokalitách s čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích jen tehdy, pokud je v době udělení příslušného povolení již s konečnou platností zřejmé, že celkové zatížení dané lokality ukládáním dusíku zůstane pod úrovní, která má nepříznivý účinek na celistvost lokality. Pro povolení dalšího ukládání dusíku naopak nestačí, že celková depozice klesá, pokud jsou dotčené oblasti i přesto nadále znečištěny nadměrným množstvím dusíku. Při rozhodování o povolení dalšího ukládání dusíku nelze zohledňovat pouhé prognózy budoucích účinků výše uvedených opatření ani předpokládaný úbytek emisí dusíku.

C. K první otázce ve věci C-294/17 – prahové a mezní hodnoty ukládání dusíku

99. Podstatou první otázky ve věci C-294/17 je, zda čl. 6 odst. 2 a 3 směrnice o stanovištích brání zákonné právní úpravě, jejímž cílem je osvobodit projekty a jiné činnosti, které způsobují ukládání dusíku v rozsahu nepřekračujícím prahovou hodnotu nebo mezní bod, od povinnosti získat povolení, a tudíž je povolit bez udělení individuálního schválení za předpokladu, že celkové vlivy všech projektů a jiných činností, v souvislosti s nimiž je možné využít této zákonné právní úpravy, byly podrobeny posouzení vlivů na životní prostředí před přijetím této zákonné právní úpravy.

100. Na rozdíl od například čl. 2 odst. 1 směrnice EIA neobsahuje směrnice o stanovištích výslovnou úpravu povinnosti získat pro určité aktivity povolení.

101. Zejména čl. 6 odst. 2 směrnice o stanovištích nepožaduje, aby určité aktivity podléhaly povinnému schvalování. Povinné povolení se sice jeví jako vhodný prostředek k dosažení účelu tohoto ustanovení, co se týče účinků předmětných aktivit na chráněné lokality, prostor členských států pro uvážení⁴⁸ však připouští i jiné postupy.

102. Naproti tomu postup posuzování *ex ante* podle čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích takové povolení předpokládá, neboť se má provádět kvůli schválení předmětného projektu nebo plánu příslušnými orgány. Upuštění od povolovacího řízení je tedy s čl. 6 odst. 3 slučitelné jen tehdy, pokud je zřejmé, že dotčené aktivity nevyžadují žádné posouzení.

103. Jak již bylo uvedeno, není posouzení důsledků pro lokalitu nutné, pokud lze na základě objektivních okolností vyloučit, že příslušný plán nebo projekt pravděpodobně bude mít na dotyčnou chráněnou lokalitu významný vliv, a to jak samostatně, tak v kombinaci s jinými plány nebo projekty⁴⁹. Naproti tomu není možné vyjmout určité kategorie projektů na základě kritérií, která jsou nevhodná pro zabezpečení toho, aby tyto projekty neměly významný vliv na chráněné lokality⁵⁰. Stejně jako při schvalování posuzovaných plánů a projektů může být měřítkem tohoto hodnocení jediné neexistence důvodných pochybností z vědeckého hlediska.

48 – Rozsudek ze dne 14. ledna 2016, Grüne Liga Sachsen a další (Waldschlößchenbrücke) (C-399/14, EU:C:2016:10, bod 40).

49 – Viz odkazy uvedené v poznámce pod čarou 14, jakož i rozsudek ze dne 10. ledna 2006, Komise v. Německo (C-98/03, EU:C:2006:3, bod 40).

50 – Rozsudky ze dne 10. ledna 2006, Komise v. Německo (C-98/03, EU:C:2006:3, bod 41), a ze dne 26. května 2011, Komise v. Belgie (C-538/09, EU:C:2011:349, bod 41).

104. Stanovení prahových a mezních hodnot pro určení, zda je nutné získat povolení, které by bylo předpokladem pro provedení posouzení vlivů na lokalitu, je tudíž s čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích slučitelné, jen pokud lze na základě objektivních okolností vyloučit, že ukládání dusíku nepřekračující tyto hodnoty pravděpodobně bude mít na dotčnou chráněnou lokalitu významný vliv, a to jak samostatně, tak v kombinaci s jinými plány nebo projekty⁵¹.

105. PAS z povinnosti získat povolení vyjímá záměry, které v chráněných lokalitách přispívají k ukládání dusíku méně, než odpovídá prahové hodnotě 0,05 mol N/ha/rok nebo mezní hodnotě 0,05 až 1 mol N/ha/rok. Lze si představit, že tyto hodnoty jsou vědecky dostatečně podloženy natolik, aby byla odstraněna jakákoli důvodná vědecká pochybnost ohledně skutečnosti, že další ukládání dusíku v tomto rozsahu pravděpodobně nemá významný vliv na chráněné lokality.

106. Tomu na první pohled nasvědčuje okolnost, že tyto hodnoty odpovídají pouze nepatrnému zlomku „critical loads“ pro typy přírodních stanovišť obzvláště citlivých na dusík: 0,017 % a 0,23 % hranice znečištění pro oligotrofní vody na písčinych pláních s velmi nízkým obsahem minerálních látek s vegetací typu *Littorelletalia uniflorae* (kód sítě Natura 2000 3110), která činí 6 kg N/ha/rok, jakož i 0,01 % a 0,2 % hranice znečištění pro aktivní vrchoviště (kód sítě Natura 2000 7110), jež činí 7 kg N/ha/rok. U většiny ostatních typů přírodních stanovišť jsou „critical loads“ z části výrazně vyšší⁵².

107. Kromě toho je v čl. 2 odst. 3 nizozemského Besluit grenswaarden programmatische aanpak (nařízení o mezních hodnotách pro programový přístup) dokonce zakotveno automatické snížení mezní hodnoty od 0,05 do 1 mol N/ha/rok na 0,05 mol N/ha/rok, pokud je pro dotčené oblasti citlivé na dusík k dispozici už jen 5 % depozičního stropu. Tato úprava brání riziku kumulace ukládání dusíku z velkého množství zdrojů, které jsou samy o sobě nepatrné, takzvanému „pomalému zbavování podstaty“⁵³.

108. Německý Bundesverwaltungsgericht (spolkový správní soud) je naopak při určování prahové hodnoty *de minimis* pro ukládání dusíku mnohem velkorysejší. Podle něj totiž existuje vědecký konsenzus, podle něhož při velmi vysokém znečištění dotčených přírodních stanovišť z dřívější doby není další znečištění, které nepřesahuje více než 3 % „critical load“, způsobilé vyvolat významné změny stávajícího stavu nebo významně zbrzdit obnovení příznivého stavu⁵⁴. Otázku, zda je tento závěr německé justice slučitelný s čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích, zde není třeba řešit. Představuje však další náznak, že nizozemské prahové a mezní hodnoty, které jsou v každém případě výrazně nižší, jsou pravděpodobně vědecky podložené.

109. Nezávisle na těchto indiciích však příslušný vnitrostátní soud musí posoudit, zda bylo ohledně nizozemských prahových a mezních hodnot skutečně s dostatečnou jistotou prokázáno, že jejich nepříznivé účinky jsou nepatrné.

110. Na první otázku ve věci C-294/17 je tedy třeba odpovědět tak, že zákonná právní úprava, jejímž cílem je vyjmout projekty a jiné činnosti, které způsobují ukládání dusíku v rozsahu nepřekračujícím prahovou hodnotu nebo mezní bod, z povinnosti získat povolení, a tudíž je povolit bez udělení individuálního schválení, je slučitelná s čl. 6 odst. 2 a 3 směrnice o stanovištích za předpokladu, že na základě objektivních okolností z vědeckého hlediska neexistují důvodné pochybnosti ohledně okolnosti, že toto ukládání dusíku nebude mít v dotčené chráněné lokalitě významně nepříznivý vliv.

51 – Rozsudky ze dne 4. března 2010, Komise v. Francie (C-241/08, EU:C:2010:114, bod 32), a ze dne 26. května 2011, Komise v. Belgie (C-538/09, EU:C:2011:349, bod 52).

52 – Hodnoty „critical loads“ byly převzaty z díla Dobben a další citovaného v poznámce pod čarou 25.

53 – Stanovisko generální advokátky E. Sharpston ve věci Sweetman a další (C-258/11, EU:C:2012:743, bod 67).

54 – Bundesverwaltungsgericht (spolkový správní soud, Německo), rozsudek ze dne 14. dubna 2010, Hessisch Lichtenau II (DE:BVerwG:2010:140410U9A5.08.0, bod 94).

D. K otázkám 1 až 4a a 8 ve věci C-293/17 – povinnost provést posouzení pastvy a hnojení

111. Věc C-293/17 se týká dvou zemědělských činností, které vedou k ukládání dusíku, totiž pastvy hospodářských zvířat a hnojení orné půdy. Podstatou otázek 1 až 4a je, zda tyto činnosti vyžadují posouzení důsledků pro lokalitu podle čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích. Státní rada se nejprve táže, zda se jedná o projekty ve smyslu čl. 6 odst. 3 první věty (viz část 1) a zda mohou společně s dotčeným zemědělským podnikem tvořit jediný komplexní projekt, který byl před tím, než se čl. 6 odst. 3 stal použitelným, v řadě případů předmětem jediného povolení (viz část 2). Ohledně činností v oblasti hnojení a pastvy, které byly nově zahájeny během platnosti čl. 6 odst. 3, se Státní rada táže, zda je přípustné v jednotlivých případech upustit od povinnosti povolení, pokud je toto upuštění založeno na posouzení, z něhož vyplynulo, že v průměru lze vyloučit nárůst ukládání dusíku vyvolaný těmito činnostmi (viz část 3). S ohledem na možné použití čl. 6 odst. 2 na hnojení nebo pastvu se Státní rada dále ptá, zda je toto ustanovení do nizozemského práva provedeno dostatečně (viz část 4).

1. Ke kvalifikaci jakožto projektu

112. Nejprve se budu zabývat první otázkou ve věci C-293/17, a to zda lze hnojení a pastvu dobytka chovaného za účelem produkce mléka považovat za projekty.

113. Podle čl. 6 odst. 3 první věty směrnice o stanovištích podléhají projekty, které buď samostatně, nebo v kombinaci s jinými plány nebo projekty, pravděpodobně budou mít na příslušnou lokalitu významný vliv, posouzení svých důsledků pro lokalitu z hlediska cílů její ochrany.

a) K pojetí projektu

114. Směrnice o stanovištích pojem „projekt“ nedefinuje. Soudní dvůr však rozhodl, že pro vymezení pojmu „plán nebo projekt“ ve smyslu směrnice o stanovištích je rozhodná definice záměru obsažená v čl. 1 odst. 2 písm. a) směrnice EIA, neboť směrnice o stanovištích má za cíl, stejně jako směrnice EIA, vyloučit, aby činnosti, které mohou mít vliv na životní prostředí, byly povoleny bez předběžného posouzení jejich vlivů na životní prostředí⁵⁵.

115. Tento závěr chápu tak, že všechny záměry ve smyslu této definice jsou též projekty podle čl. 6 odst. 3 první věty směrnice o stanovištích. Vycházím však z toho, že pojetí projektu ve smyslu směrnice o stanovištích tím není vymezeno vyčerpávajícím způsobem⁵⁶.

116. Soudní dvůr rovněž zdůraznil, že není možné vyloučit určité kategorie projektů z povinnosti provést posouzení na základě kritérií, která jsou nevhodná pro zabezpečení toho, aby tyto projekty neměly významný vliv na chráněné lokality⁵⁷. V rámci následného zkoumání jednotlivých výjimek se Soudní dvůr nezabýval dopodrobna otázkou, zda se tyto výjimky vztahují na záměry ve smyslu čl. 1 odst. 2 směrnice EIA. K odmítnutí výjimek pro dané aktivity naproti tomu postačovala možnost, že bude mít na chráněnou lokalitu významný vliv⁵⁸.

55 – Rozsudek ze dne 7. září 2004, Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, bod 26). Viz též rozsudek ze dne 14. ledna 2010, Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, body 38 až 40).

56 – Viz mé stanovisko ve věci Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:60, bod 31).

57 – Rozsudek ze dne 10. ledna 2006, Komise v. Německo (C-98/03, EU:C:2006:3, bod 41). Viz rovněž rozsudek ze dne 26. května 2011, Komise v. Belgie (C-538/09, EU:C:2011:349, bod 41).

58 – Rozsudek ze dne 10. ledna 2006, Komise v. Německo (C-98/03, EU:C:2006:3, body 42 až 44).

117. Na rozdíl od názoru Státní rady tudíž definice záměru podle čl. 1 odst. 2 písm. a) směrnice EIA nevymezuje pojem projekt podle čl. 6 odst. 3 první věty směrnice o stanovištích vyčerpávajícím způsobem. Rozhodující je spíše, zda příslušná aktivita pravděpodobně bude mít na chráněnou lokalitu významný vliv. U hnojení a pastvy tuto okolnost nelze vyloučit, jelikož ukládání dusíku, které způsobují, může mít nepříznivý účinek na řadu chráněných typů přírodních stanovišť.

118. V projednávaném případě však není nutné překročit rámec definice záměru uvedené ve směrnici EIA. Její čl. 1 odst. 2 písm. a) totiž jako záměr definuje „provádění stavebních prací nebo výstavb[u] jiných zařízení nebo děl“ (první odrážka) a „jiné zásahy do přírodního prostředí a krajiny včetně těch, které se týkají těžby nerostných surovin“ (druhá odrážka). Jak konstatoval Soudní dvůr, vztahuje se toto pojetí záměru na práce nebo zásahy měnící fyzický stav daného místa⁵⁹. Jak hnojení, tak pastva hospodářských zvířat tyto požadavky naplňují.

b) Ke hnojení

119. Státní rada zastává názor, že používání hnojiva není v žádném případě projektem tehdy, když bylo ponecháno na povrchu půdy. Podle Státní rady se jedná o fyzický zásah do půdy, jak vyžaduje druhá odrážka čl. 1 odst. 2 písm. a) pouze pokud je hnojivo do půdy zapracováno.

120. Komise však proti tomu správně namítá, že hnojení mění vlastnosti půdy bez ohledu na použitý postup. Hnojení je ze své podstaty zaměřeno na obohacení půdy o živiny. Okolnost, že k tomu dojde tak, že zemědělec zpracuje půdu nástroji, nebo tak, že hnojivo – například hnojívka – do půdy pronikne prosáknutím, nemůže ospravedlnit rozdílné zacházení. Na hnojení by se koneckonců dalo pohlížet téměř jako na protějšek těžby nerostných surovin, totiž jako na obohacování půdy.

121. Ve výsledku je tato úprava půdy hnojením zcela srovnatelná s lovem mušlí, tj. s proséváním svrchní vrstvy mořského dna, který Soudní dvůr již označil za záměr ve smyslu čl. 1 odst. 2 písm. a) směrnice EIA a projekt ve smyslu čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích⁶⁰.

122. Hnojení je tudíž projekt, který může vyžadovat *ex ante* posouzení podle čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích.

c) K pastvě

123. Pastva hospodářských zvířat jako taková se dá pod definici záměru uvedenou v čl. 1 odst. 2 písm. a) druhé odrážce směrnice EIA zahrnout obtížněji. Pokud se činnost spočívající v držení hospodářských zvířat na určité ploše klasifikuje jako jiný zásah do přírodního prostředí a krajiny, a tím se postaví naroveň výslovně uvedenému příkladu těžby nerostných surovin, musela by se tato charakteristika přiznat i pěstování polních plodin. Jak pastva, tak pěstování totiž směřuje k hospodářskému využití živin obsažených v půdě. I v tom by však bylo možno vidět těžbu nerostných surovin.

124. Tento krok však není nutný, neboť zřízení pastviny odpovídá „provádění stavebních prací nebo výstavb[ě] jiných zařízení nebo děl“ ve smyslu čl. 1 odst. 2 písm. b) první odrážky směrnice EIA. Pastvina je zpravidla oplocena, aby bylo dobytku zabráněno v jejím opuštění. Toto oplocení je záměrem⁶¹. A při posuzování oplocení musí být zohledněn jeho účel, spásání trávy.

59 – Rozsudky ze dne 17. března 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest a další (C-275/09, EU:C:2011:154, bod 20, 24 a 38), jakož i ze dne 19. dubna 2012, Pro-Braine a další (C-121/11, EU:C:2012:225, bod 32).

60 – Rozsudek ze dne 7. září 2004, Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, body 24 až 27).

61 – Viz rozsudek ze dne 8. listopadu 2016, Lesoochránárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, bod 47).

125. Pokud by však Soudní dvůr ani pastvu, ani zřízení pastviny nepovažoval za záměr ve smyslu směrnice EIA, bylo by třeba na pastvu nahlížet přinejmenším jako na aktivitu, která v rámci širšího pojetí projektu dle směrnice o stanovištích pravděpodobně bude mít významný vliv na chráněnou lokalitu. Pastva může způsobit nejen ukládání dusíku, nýbrž ovlivňuje přinejmenším i vegetaci. Zda tyto dopady pravděpodobně mohou mít významný vliv na chráněnou lokalitu, například ve formě nadměrné pastvy, záleží jak na jejím rozsahu a umístění, tak na konkrétních cílech ochrany dané lokality.

126. Podle čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích tedy může být nutné prozkoumat, zda je pastva hospodářských zvířat slučitelná s cíli ochrany dotčených chráněných lokalit.

d) Dílčí závěr

127. Na první otázku ve věci C-293/17 je tudíž třeba odpovědět tak, že hnojení určitých ploch nebo jejich využití pro pastvu je nutno považovat za projekty ve smyslu čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích.

2. Ke sloučení do jednoho komplexního projektu

128. Prostřednictvím druhé otázky ve věci C-293/17 má být objasněno, jak je třeba posuzovat pravidelně opakované hnojení, pokud k němu v souladu s právem docházelo před tím, než se stal čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích použitelný na dotčenou chráněnou lokalitu, a pokud k němu v současnosti stále dochází. Státní rada se zejména táže, zda hnojení může být součástí jednoho komplexního projektu, a to zemědělského podniku, a zda z tohoto důvodu může být zahrnuto v povolení tohoto podniku.

a) Ke konceptu jednoho projektu

129. Stejně tak jako směrnice o stanovištích nedefinuje pojem „projekt“, neupravuje ani, jaká opatření mohou být zahrnuta do jednoho projektu. Pro použití čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích na určité projekty tato otázka ostatně také nemá praktický význam. Nehledě na to, jaká individuální opatření byla zahrnuta do daného projektu, je totiž třeba prozkoumat všechny konkrétní dopady tohoto souboru opatření na cíle ochrany dotčených chráněných lokalit.

130. Podstatou této otázky je spíše časová použitelnost čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích. Pokud byl projekt povolen před tím, než se toto ustanovení stalo použitelným, nemůže jím být poměřováno jeho další provádění, ale vztahuje se na něj čl. 6 odst. 2⁶², který posouzení slučitelnosti s cíli ochrany chráněných lokalit vyžaduje jen za určitých okolností⁶³. Naproti tomu, pokud by každé hnojení zemědělských ploch nebo i jen hnojení, které je prováděno po dobu delší než jeden rok, vždy bylo individuálním projektem, bylo by v zásadě nutné toto hnojení pokaždé posuzovat znovu.

62 – Rozsudek ze dne 14. ledna 2010, Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, bod 49).

63 – Viz rozsudek ze dne 14. ledna 2016, Grüne Liga Sachsen a další (Waldschlößchenbrücke) (C-399/14, EU:C:2016:10, bod 44).

131. V rozsudku Stadt Papenburg Soudní dvůr v podobné situaci připustil možnost existence jediné činnosti. V tomto případě se jednalo o opakované udržovací bagrování vodní cesty, které bylo nutné pro zachování určité hloubky plavebních drah. Tyto udržovací práce lze s ohledem na jejich povahu a podmínky jejich provádění a obzvláště na základě jejich společného účelu považovat za jedinou činnost, resp. za jediný a tentýž projekt⁶⁴. Další indicií pro klasifikaci jako jednoho projektu, kterou však Soudní dvůr nezdůraznil, je okolnost, že předmětné pravidelné práce byly povoleny jediným povolením před tím, než se čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích stal použitelným⁶⁵.

132. Pravidelné hnojení zemědělských ploch má rovněž společný, jediný účel, a to pěstování polních plodin v rámci zemědělského podniku. Kromě toho lze předpokládat, že hnojení bylo povoleno alespoň od doby, kdy příslušný podnik zahájil svou činnost.

133. Takový podnik je tudíž třeba posuzovat jako jedinou činnost, která zahrnuje hnojení ploch, které mu byly přiděleny.

134. Ve prospěch tohoto závěru hovoří i posouzení z hlediska časové působnosti čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích. Pokud by pro každé konkrétní hnojení, či byť jen pro každý rok, bylo nutné provést posouzení důsledků podle čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích, byly by [vynaložené] náklady s největší pravděpodobností nepřiměřené potenciálnímu přínosu pro ochranu dané lokality. Zpravidla by mělo stačit jednorázové odpovídající posouzení slučitelnosti hnojení určitých ploch, které je opakovaně prováděno srovnatelnou formou, s cíli ochrany dotčených lokalit.

b) Ke změně praxe v oblasti hnojení

135. Obtíže však mohou vznikat při změně hnojení. Státní rada se proto táže, zda ještě lze vycházet z existence jediné činnosti, pokud se nehnojilo vždy na stejných pozemcích, ve stejném množství a stejnými technikami. Dále klade otázku, zda je relevantní okolnost, že se poté, co se čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích stal použitelným, nezvýšilo použitím hnojiv ukládání dusíku.

136. Vzhledem k okolnosti, že se jedná o pojem „projekt“ v rámci použití čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích, je třeba na tyto otázky odpovědět se zřetelem k cíli tohoto ustanovení. Zahrnuje zásadu obezřetnosti a umožňuje předem zabránit nepříznivému účinku na celistvost chráněných lokalit způsobenému zamýšlenými plány nebo projekty⁶⁶. Rozhodující tudíž musí být, zda změna praxe v oblasti hnojení zakládá *dodatečné* riziko významného vlivu na chráněné lokality.

137. Pokud se riziko nepříznivého dopadu spojené s hnojením i nadále pohybuje ve stejném rámci jako dříve, lze předpokládat, že se projekt, tj. zemědělský podnik, nezměnil. Pokud se naopak riziko nepříznivého dopadu zvýší, například proto, že v důsledku intenzivnějšího hnojení, jiného hnojiva, jiných metod hnojení nebo v důsledku změny místa hnojení, hrozí *dodatečné* ukládání dusíku v chráněných přírodních stanovištích, nemůže být hnojení považováno za součást původně povoleného projektu.

138. Okolnost, zda následkem použití hnojiva nedošlo k nárůstu ukládání dusíku, je tudíž relevantní jen tehdy, pokud je nepochybné, že nedošlo ke zvýšení ukládání dusíku v dotčených chráněných přírodních stanovištích. Obecné konstatování, že hnojení celkově nevedlo k vyššímu ukládání dusíku, naopak nevyklučuje, že určitá chráněná přírodní stanoviště byla znečištěna silněji.

64 – Rozsudek ze dne 14. ledna 2010, Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, bod 47).

65 – Rozsudek ze dne 14. ledna 2010, Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, bod 11).

66 – Rozsudky ze dne 7. září 2004, Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, bod 58), a ze dne 17. dubna 2018, Komise v. Polsko (Bělověžský park) (C-441/17, EU:C:2018:255, bod 118).

139. Pro doplnění je třeba uvést, že pro pastvu platí podobné úvahy jako pro hnojení zemědělských ploch.

c) Dílčí závěr

140. Na druhou otázku ve věci C-293/17 je tedy třeba odpovědět tak, že pravidelně opakované hnojení, ke kterému v souladu s právem docházelo před tím, než se na danou chráněnou lokalitu stal použitelný čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích, a ke kterému v současnosti stále dochází, může tvořit jediný a tentýž projekt se zemědělským podnikem. Naproti tomu změny praxe v oblasti hnojení je třeba považovat za nový projekt, pokud zakládají dodatečné riziko, že budou mít významný vliv na dotčené chráněné lokality.

3. K osvobození od povinnosti mít povolení

141. Podstatou otázky 3 a 3a ve věci C-293/17 je, zda čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích připouští zákonnou úpravu, jejímž účelem je osvobození pastvy a hnojení od povinnosti mít individuální povolení. S tímto osvobozením je nutně spjata okolnost, že tyto činnosti ani nejsou individuálně posuzovány z hlediska jejich slučitelnosti s cíli ochrany příslušných chráněných lokalit.

142. Nizozemsko toto osvobození opírá o abstraktní posouzení důsledků hnojení a pastvy. Zda je toto posouzení slučitelné s čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích, je podstatou otázek 4 a 4a, které Státní rada klade ve věci C-293/17. Podle žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce toto posouzení vycházelo ze skutečného a očekávaného rozsahu, jakož i ze skutečné a očekávané intenzity těchto činností a vedlo k závěru, že tyto činnosti nezpůsobí obecný nárůst ukládání dusíku. Kromě toho je toto osvobození pro jistotu doprovázeno monitorováním vývoje depozice, které v případě potřeby povede k následné úpravě přípustné depozice.

143. Ačkoli se výše uvedené na první pohled podobá v zásadě přípustnému, ba přímo vítanému použití PAS na jiné činnosti⁶⁷, je zde zásadní rozdíl: U jiných činností stále ještě dochází k identifikaci individuálních dopadů na chráněné oblasti. V případě hnojení a pastvy je naproti tomu předem podsouváno, že významný nepříznivý vliv je vyloučen.

144. Vzhledem ke skutečnosti, že pastvu i hnojení je třeba považovat za projekty, by osvobození od povinnosti mít povolení, které vylučuje individuální posouzení, bylo neslučitelné s čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích, pokud by tyto činnosti potřebovaly posouzení důsledků pro lokalitu. Od takového posouzení lze upustit jen tehdy, pokud je na základě objektivních skutečností možno vyloučit, že by pastva hospodářských zvířat nebo hnojení na dotčené chráněné lokality mohly mít významný vliv, a to buď samostatně, nebo v kombinaci s jinými plány nebo projekty⁶⁸.

145. Skutečný a očekávaný rozsah i skutečná a očekávaná intenzita těchto činností jsou objektivní skutečnosti. Podle informací Státní rady však umožňují jen zjištění, že nárůst ukládání dusíku lze vyloučit *obecně, tj. v průměru*.

146. Pouhá průměrná hodnota však nemůže zajistit, aby hnojením nebo pastvou nebyla v důsledku zvláštních podmínek, především společného působení s dalšími zdroji dusíku, významným způsobem nepříznivě ovlivněna ani jedna chráněná lokalita. Samo toto komplexní posouzení tudíž neumožňuje osvobození hnojení a pastvy od individuálního posouzení důsledků pro lokalitu.

67 – Viz výše, bod 37 a násl.

68 – Viz odkazy uvedené v poznámce pod čarou 14, jakož i rozsudek ze dne 10. ledna 2006, Komise v. Německo (C-98/03, EU:C:2006:3, bod 40).

147. Kromě toho nesmí v době vydání rozhodnutí, kterým se daný projekt povoluje, z vědeckého hlediska existovat žádné důvodné pochybnosti ohledně neexistence nepříznivých účinků na celistvost dotčené lokality⁶⁹. Ani tato jistota není dána, pokud je osvobození od posouzení důsledků založeno jen na okolnosti, že není předpokládán obecný nárůst ukládání dusíku.

148. A konečně Soudní dvůr dosud ani nepřijal argument ve smyslu, že případné pochybnosti o neškodnosti příslušných činností jsou minimalizovány monitorováním⁷⁰.

149. V důsledku domněle nepatrného příspěvku hnojení a pastvy hospodářských zvířat na určitých plochách ke znečišťování chráněných lokalit by v úvahu mohl přicházet o něco velkorysejší přístup. Právě předpokládaná nepatrnost však vede k pochybnostem, zda jsou monitorování dopadů těchto činností a případná nezbytná nápravná opatření prováděna s potřebnou důsledností a přísností.

150. V praxi výše uvedené znamená, že hnojení nebo pastva na nových plochách nebo změny těchto činností, které by mohly vést k dalšímu ukládání dusíku v chráněných přírodních stanovištích, musí být před tím, než je příslušné orgány mohou povolit, posouzeny podle čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích. Rozsah ukládání dusíku, které je způsobeno hnojením nebo pastvou na jednotlivých zemědělských plochách, je zřejmě velmi omezený. Nezdá se však, že by bylo vyloučeno, že by chráněné lokality mohly být v ojedinělých případech významně ovlivněny. V tomto ohledu je třeba vzít v potaz zejména velmi intenzifikované využívání půdy v bezprostředním sousedství chráněných přírodních stanovišť, pokud jsou již dotčeny významným dřívějším znečištěním. Naproti tomu v jiných případech by mělo být vyloučení významných vlivů poměrně snadné.

151. Na otázky 3 až 4a ve věci C-293/17 je tudíž třeba odpovědět tak, že pastvu a hnojení nelze prostřednictvím zákonné úpravy osvobodit od povinného individuálního posouzení jejich slčitelnosti s cíli ochrany dotčených chráněných lokalit s odůvodněním, že je obecně možné vyloučit nárůst ukládání dusíku v důsledku těchto činností. Upuštění od individuálního posouzení důsledků nemůže odůvodnit ani monitorování ukládání dusíku a možnost provést další opatření za účelem zabránění nadměrné depozici.

4. K provedení čl. 6 odst. 2 směrnice o stanovištích

152. Podstatou osmé otázky ve věci C-293/17 je, zda okolnost, že pastva a hnojení nepodléhají povinnosti mít povolení, a že je využito oprávnění k ukládání povinností ve smyslu čl. 2.4 nizozemského WnB, představuje dostatečné provedení čl. 6 odst. 2 směrnice o stanovištích.

153. Státní rada v tomto ohledu správně zdůrazňuje, že čl. 6 odst. 2 směrnice o stanovištích na rozdíl od čl. 6 odst. 3 nepožaduje systematické posuzování aktivit prováděné *ex ante*⁷¹. Upuštění od povinnosti mít povolení tedy může porušit nanejvýš čl. 6 odst. 3, nikoli však čl. 6 odst. 2. Ovšem co se týče povinnosti mít povolení pro pastvu a hnojení, je třeba odkázat na odpovědi na otázky 3 až 4a ve věci C-293/17⁷².

154. Naproti tomu pro případ, že by čl. 6 odst. 2 směrnice o stanovištích nezávisle na otázce [nutnosti] povolení ohledně pastvy nebo hnojení vyžadoval ochranná opatření, neobsahuje žádost o rozhodnutí o předběžné otázce žádné náznaky, že by čl. 2.4 WnB v tomto ohledu nebyl dostatečný.

69 – Viz odkazy uvedené v poznámce pod čarou 44.

70 – Viz odkazy uvedené v poznámce pod čarou 46.

71 – Viz rozsudek ze dne 14. ledna 2016, Grüne Liga Sachsen a další (C-399/14, EU:C:2016:10, bod 40 a násl.).

72 – Viz výše, bod 141 a násl.

155. Podle informací Státní rady toto ustanovení umožňuje ukládat zemědělcům potřebné povinnosti. Hnojení ani pastva zejména nejsou vyloučeny z použití čl. 2.4 WnB⁷³.

156. Soudní dvůr v jednom řízení ohledně provedení čl. 6 odst. 2 směrnice o stanovištích kritizoval, že kompetence založené příslušnou právní úpravou nemají preventivní, nýbrž reaktivní povahu, a navíc obsahovaly značné překážky bránící provedení naléhavých opatření⁷⁴. Je však třeba přisvědčit Státní radě, že dopady pastvy a hnojení jsou zpravidla předvídatelné a také že k nim dochází již delší dobu. Na rozdíl od tehdy zkoumané právní úpravy čl. 2.4 WnB podle žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce také umožňuje naléhavá opatření. Jestliže jsou chráněné lokality ohroženy, mohou tedy příslušné orgány včas uložit dodatečné povinnosti.

157. Na osmou otázku ve věci C-293/17 je tudíž třeba odpovědět tak, že takové oprávnění, jako je oprávnění uložit povinnosti ve smyslu čl. 2.4 WnB, které má příslušný orgán využít, pokud je to nezbytné vzhledem k cílům ochrany lokality sítě Natura 2000, představuje ve vztahu k pastvě hospodářských zvířat a používání hnojiva dostatečný nástroj prevence za účelem provedení čl. 6 odst. 2 směrnice o stanovištích.

E. Závěrečné úvahy

158. Na základě dosud uvedeného se zdá, že nizozemský PAS sice obsahuje slibné náznaky, avšak celkově existují závažné pochybnosti, zda splňuje požadavky čl. 6 odst. 2 a 3 směrnice o stanovištích.

159. To ovšem neznamená, že směrnice nesmiřitelně brání uplatňování PAS. Naopak nástrojem, jak v takové situaci dosáhnout přiměřených výsledků, je čl. 6 odst. 4 směrnice o stanovištích. PAS byl popsán jako kompromis mezi zájmy ochrany přírody a zájmy společnosti⁷⁵, k čemuž směřuje na což se odvolává i Státní rada, když odkazuje na čl. 2 odst. 3 této směrnice, aby odvrátila výtku, že PAS není dostatečně „ambiciózní“⁷⁶. Takový kompromis je účelem čl. 6 odst. 4, nikoli však součástí čl. 6 odst. 2 a 3⁷⁷.

160. Pokud se vezme v úvahu celkový obraz, je zjevné, že se na členský stát jako je Nizozemsko nemůže vztahovat bezpodmínečný závazek náhle značně omezit své zemědělství a významným způsobem zasáhnout rovněž do ostatních oblastí hospodářského rozvoje, aby bylo znečištění lokalit sítě Natura 2000 dusíkem sníženo na přijatelnou úroveň. Naopak musí být odpovídajícím způsobem zohledněny naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu.

161. Tyto zájmy spočívají jednak v zájmu společnosti jako celku na hospodářském rozvoji, jednak v cíli právního státu dosáhnout respektování základních práv dotčených podniků, zejména při dalším tolerování již povolených činností. Ačkoli zpravidla může být obtížné posuzovat zájmy jednotlivých zemědělských podniků jako naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu, komplexní posuzování jako PAS umožňuje tyto dílčí zájmy zahrnout do veřejného zájmu na zemědělském vývoji a na ochraně nabytých práv.

73 – Viz rozsudek ze dne 4. března 2010, Komise v. Francie (C-241/08, EU:C:2010:114, body 31 a 32).

74 – Rozsudek ze dne 13. prosince 2007, Komise v. Irsko (C-418/04, EU:C:2007:780, body 207 a 208).

75 – De Heer a další (citováno v poznámce pod čarou 27, s. 107).

76 – Oddíl 8.2 žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce ve věci C-294/17.

77 – Mé stanovisko ve věci Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:60, bod 106).

162. Obecně vzato je rovněž jasné, že ke schválení určitých dodatečných činností a k dalšímu akceptování stávajících činností neexistuje jiná alternativa. Nástroj jako PAS je ostatně mimořádně vhodný k tomu, aby ukázal, jaké alternativy skutečně existují. Zaprvé by měl prosadit výrobní postupy, které minimalizují ukládání dusíku, aniž by způsobovaly další nepřiměřené škody (*best practices*). Zadruhé by měl zabránit činnostem, které způsobují škody, jež jsou v nepoměru k přínosu těchto činností.

163. Jako nejtěžší překážka pro použití čl. 6 odst. 4 směrnice o stanovištích se na první pohled jeví nezbytná opatření k zajištění soudržnosti sítě Natura 2000. Jestliže komplexní koordinační nástroj kvůli převažujícím zájmům umožňuje nadměrné ukládání dusíku v chráněných lokalitách na celém území státu, mohlo by být obtížné, nebo dokonce vyloučené rozvíjet jako kompenzaci nepříznivě ovlivněné typy přírodních stanovišť v jiných oblastech.

164. K zajištění soudržnosti sítě Natura 2000 ovšem slouží zejména opatření stanovená PAS v chráněných lokalitách. Pokud jsou účinná, dochází ke zlepšení podmínek rozvoje dotčených přírodních stanovišť i přes nadměrné ukládání dusíku.

165. Kromě toho je dlouhodobým cílem PAS snížení ukládání dusíku na přijatelnou úroveň a dosažení příznivého stavu dotčených přírodních stanovišť z hlediska ochrany. V této dlouhodobé perspektivě PAS rovněž představuje opatření k zajištění soudržnosti sítě Natura 2000.

166. A konečně PAS toto opatření doprovází neustálým monitorováním a ukáže-li se, že stanovená opatření nejsou dostatečná, provede následné úpravy.

167. Zda PAS jako celek dosahuje správné rovnováhy mezi ochranou sítě Natura 2000 a jinými zájmy společnosti a jak je třeba tuto okolnost zkoumat v soudním řízení, jsou otázky, které Soudnímu dvoru nebyly předloženy. Překračují tudíž rámec projednávaných řízení.

168. Použití čl. 6 odst. 4 směrnice o stanovištích by však mohla bránit přinejmenším jedna překážka: Pokud se ukládání dusíku týká prioritních typů přírodních stanovišť, například aktivních vrchovišť (kód Natura 2000 7110), mělo Nizozemsko podle čl. 6 odst. 4 druhého pododstavce tuto záležitost konzultovat s Komisí. Schválení dalšího ukládání dusíku prostřednictvím PAS založené výlučně na důvodech souvisejících s lidským zdravím a veřejnou bezpečností nebo s příznivými důsledky mimořádného významu pro životní prostředí se totiž jeví jako vyloučené. Příslušné stanovisko však Komise nezveřejnila⁷⁸. Tato okolnost však nevylučuje dodatečné obstarání si takového stanoviska, čímž by byl PAS postaven na pevnější základ.

V. Závěry

169. Navrhuji tedy Soudnímu dvoru, aby rozhodl následovně:

„1) Na první otázku ve věci C-294/17 je třeba odpovědět tak, že zákonná právní úprava, jejímž cílem je vyjmout projekty a jiné činnosti, které způsobují ukládání dusíku v rozsahu nepřekračujícím prahovou hodnotu nebo mezní bod, z povinnosti získat povolení, a tudíž je povolit bez udělení individuálního schválení, je slučitelná s čl. 6 odst. 2 a 3 směrnice Rady 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin za předpokladu, že na základě objektivních okolností z vědeckého hlediska neexistují důvodné pochybnosti ohledně okolnosti, že toto ukládání dusíku nebude mít v dotčené chráněné lokalitě významně nepříznivý vliv.

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

- 2) Na druhou otázku ve věci C-294/17 je třeba odpovědět tak, že čl. 6 odst. 2 a 3 směrnice 92/43 umožňuje založit udělení individuálního povolení pro projekt nebo jinou činnost, který, resp. která v chráněných lokalitách způsobuje ukládání dusíku, jež se pohybuje v mezích depozičního stropu posouzeného v rámci určitého programu, na posouzení důsledků zpracovaném pro tento program, v němž bylo posouzeno určité celkové množství depozic dusíku. Toto posouzení však musí obsahovat úplná, přesná a konečná zjištění, na jejichž základě bude odstraněna jakákoli důvodná vědecká pochybnost ohledně důsledků tohoto ukládání. Předpokladem je, že je pro každý jednotlivý projekt a pro každou oblast v chráněné lokalitě, ve které se nachází chráněná přírodní stanoviště, prokázáno, že celkové přípustné ukládání dusíku z dlouhodobého hlediska neohrožuje zachování typů přírodních stanovišť a druhů chráněných v příslušné lokalitě ani potenciál dosáhnout dobrého stavu z hlediska ochrany.
- 3) Na otázky 5 až 7a ve věci C-293/17, jakož i na otázky 3 až 5a ve věci C-294/17 je tudíž třeba odpovědět tak, že
- opatření ke zmírnění ukládání dusíku způsobeného jinými zdroji,
 - nápravná opatření k posílení typů přírodních stanovišť citlivých na dusík v dotčených lokalitách a
 - samovolný úbytek emisí dusíku
- mohou odůvodnit slučitelnost dalšího ukládání dusíku v chráněných lokalitách s čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích jen tehdy, pokud je v době udělení příslušného povolení již s konečnou platností zřejmé, že celkové zatížení dané lokality ukládáním dusíku zůstane pod úrovní, která má nepříznivý účinek na celistvost lokality. Pro povolení dalšího ukládání dusíku naopak nestačí, že celková depozice klesá, pokud jsou dotčené oblasti i přesto nadále znečištěny nadměrným množstvím dusíku. Při rozhodování o povolení dalšího ukládání dusíku nelze zohledňovat pouhé prognózy budoucích účinků výše uvedených opatření ani předpokládaný úbytek emisí dusíku.
- 4) Na první otázku ve věci C-293/17 je třeba odpovědět, že hnojení určitých ploch nebo jejich využití pro pastvu je nutno považovat za projekty ve smyslu čl. 6 odst. 3 směrnice 92/43 o stanovištích.
- 5) Na druhou otázku ve věci C-293/17 je třeba odpovědět, že pravidelně opakované hnojení, ke kterému v souladu s právem docházelo před tím, než se na danou chráněnou lokalitu stal použitelný čl. 6 odst. 3 směrnice 92/43, a ke kterému v současnosti stále dochází, může tvořit jediný a tentýž projekt se zemědělským podnikem. Naproti tomu změny praxe v oblasti hnojení je třeba považovat za nový projekt, pokud zakládají dodatečné riziko, že budou mít významný vliv na dotčené chráněné lokality.
- 6) Na otázky 3 až 4a ve věci C-293/17 je třeba odpovědět tak, že pastvu a hnojení nelze prostřednictvím zákonné úpravy osvobodit od povinného individuálního posouzení jejich slučitelnosti s cíli ochrany dotčených chráněných lokalit s odůvodněním, že je obecně možné vyloučit nárůst ukládání dusíku v důsledku těchto činností. Upuštění od individuálního posouzení důsledků nemůže odůvodnit ani monitorování ukládání dusíku a možnost provést další opatření za účelem zabránění nadměrné depozici.
- 7) Na osmou otázku ve věci C-293/17 je třeba odpovědět tak, že takové oprávnění, jako je oprávnění uložit povinnosti ve smyslu čl. 2.4 Wet natuurbescherming, které má příslušný orgán využít, pokud je to nezbytné vzhledem k cílům ochrany lokality sítě Natura 2000, představuje ve vztahu k pastvě hospodářských zvířat a používání hnojiva dostatečný nástroj prevence za účelem provedení čl. 6 odst. 2 směrnice 92/43.“