



## Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE  
JULIANE KOKOTT  
od 25. srpnja 2018.<sup>1</sup>

**Spojeni predmeti C-293/17 i C-294/17**

**Coöperatie Mobilisation for the Environment UA i dr.  
protiv  
College van gedeputeerde staten van Limburg i dr.**

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Raad van State (Državno vijeće, Nizozemska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Okoliš – Direktiva 92/43/EEZ – Očuvanje prirodnih staništa i divlje faune i flore – Posebno područje očuvanja – Odgovarajuća procjena utjecaja projekta na područje – Pojmovi projekt i odgovarajuća procjena utjecaja – Program za ocjenu taloženja dušika – Poljoprivreda – Odobrenje za poljoprivredno gospodarstvo – Gnojidba – Ispaša – Kumulativni učinci – Pragovi irelevancije – Mjere ublažavanja štete – Kompenzacijske mjere”

### Sadržaj

I. Uvod .....	3
II. Pravni okvir .....	3
A. Pravo Unije .....	3
1. Direktiva o staništima .....	3
2. Direktiva o procjeni učinaka na okoliš .....	4
B. Nizozemsko pravo .....	4
III. Okolnosti spora i zahtjev za prethodnu odluku .....	5
A. Nizozemske mjere za smanjenje taloženja dušika .....	5
B. Predmet C-293/17 .....	6
C. Predmet C-294/17 .....	8
D. Postupak pred Sudom .....	10

<sup>1</sup> Izvorni jezik: njemački

IV. Pravna ocjena .....	10
A. Drugo pitanje u predmetu C-294/17 – odobrenje projekata u skladu s PAS-om .....	11
1. Pojedinačna procjena ili programska sveukupna procjena .....	11
2. Zahtjevi za programsku sveukupnu procjenu radi koordinacije taloženja dušika .....	12
a) Relevantni elementi procjene .....	12
b) Količina ukupno dopuštenih taloženja dušika .....	13
3. Međuzaključak .....	14
B. Pitanja 5. – 7.a u predmetu C-293/17 i pitanja 3. – 5.a u predmetu C-294/17 – uzimanje u obzir mjera koje nisu povezane s projektom .....	15
1. Pravni temelji .....	15
2. „Mjere na izvoru” navedene u zahtjevu za prethodnu odluku .....	17
3. Mjere u područjima očuvanja .....	17
4. Budući razvoj situacije .....	18
5. Međuzaključak .....	19
C. Prvo pitanje u predmetu C-294/17 – pragovi i granične vrijednosti za taloženje dušika .....	19
D. Pitanja 1. – 4.a i 8. u predmetu C-293/12 – obveza procjene za ispašu i gnojidbu .....	21
1. Kvalifikacija kao projekt .....	21
a) Pojam projekta .....	21
b) Gnojidba .....	22
c) Ispaša .....	23
d) Međuzaključak .....	23
2. Uključivanje u sveobuhvatni projekt .....	23
a) Pojam jedinstvenog projekta .....	23
b) Izmjene prakse gnojidbe .....	24
c) Međuzaključak .....	25
3. Izuzeće od obveze ishođenja odobrenja .....	25
4. Provedba članka 6. stavka 2. Direktive o staništima .....	26
E. Zaključak .....	27
V. Zaključak .....	28

## I. Uvod

1. Poljoprivreda nije samo nužna potreba za mnoge zaštićene stanišne tipove i vrste<sup>2</sup>, nego istodobno jedan od najvažnijih uzroka negativnog utjecaja na takva zaštićena dobra. Oba predmetna zahtjeva za prethodnu odluku daju Sudu priliku da razmotri tu situaciju na primjeru taloženja dušika u područjima očuvanja iz Direktive o staništima<sup>3</sup>, takozvanim područjima Natura 2000, u Nizozemskoj. Taj postupak obećava da će biti sličnog značaja kao poznati predmet o vađenju školjaka u Vadenskom moru<sup>4</sup> koji je Sudu također uputio nizozemski Raad van State (Državno vijeće, Nizozemska).

2. Prema navodima Europske agencije za okoliš u 2010. je 73 % svih područja Natura 2000 u Uniji bilo pogođeno prekomjernim taloženjem dušika<sup>5</sup>. Stoga bi zaključci ovog postupka također mogli biti važni za ostale države članice. Osim toga, postavlja se pitanje prenosivosti tih zaključaka na ostale štetne učinke poljoprivrede, primjerice zbog primjene pesticida.

3. Konkretno se radi o tome da se u Nizozemskoj taloženje dušika pojedinačnih poljoprivrednih gospodarstava u određenim područjima očuvanja ne ispituje pojedinačno nego se uvrštava u sveukupno planiranje u okviru programa, kojim se na temelju procjene svakog pojedinog područja očuvanja utvrđuje u kojem su opsegu dopuštena taloženja dušika. Treba razjasniti ne samo je li takvo sveukupno planiranje dopušteno nego također u kojoj je mjeri sukladno sa zaštitom područja uzimati u obzir mjere za smanjenje taloženja dušika iz drugih izvora, mjere za jačanje područja očuvanja kao i budući razvoj. Osim toga treba ispitati na koji način gnojidbu poljoprivrednih površina i ispašu treba uključiti u sustav procjene utjecaja.

4. Želim napomenuti da treba pozdraviti pristup programskog sveukupnog planiranja, ali da u praktičnoj organizaciji još postoji potreba za poboljšanjem.

## II. Pravni okvir

### A. Pravo Unije

#### 1. Direktiva o staništima

5. Zaštita područja uređena je u članku 6. stavcima 1. do 4. Direktive o staništima na sljedeći način:

„1. Za posebna područja očuvanja, države članice utvrđuju potrebne mjere za očuvanje koje prema potrebi uključuju odgovarajuće planove upravljanja, posebno priređene za ta područja ili integrirane u druge razvojne planove te odgovarajuće zakonske, administrativne ili ugovorne mjere koje odgovaraju ekološkim zahtjevima prirodnih stanišnih tipova iz Priloga I. i vrstama iz Priloga II. koji su prisutni na tim područjima.

2. Države članice poduzimaju odgovarajuće korake kako bi se u posebnim područjima očuvanja izbjeglo pogoršanje prirodnih staništa i staništa vrsta, kao i uznemiravanje vrsta za koje su ta područja određena, u mjeri u kojoj bi takvo uznemiravanje moglo utjecati na ciljeve ove Direktive.

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

3 Direktiva Vijeća 92/43/EEZ od 21. svibnja 1992. o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore (SL 1992., L 206, str. 7.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 2., str. 14.), kako je izmijenjena Direktivom Vijeća 2013/17/EU od 13. svibnja 2013. (SL 2013., L 158, str. 193.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 27., str. 143.).

4 Presuda od 7. rujna 2004., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482)

5 Europska agencija za okoliš, Effects of air pollution on European ecosystems, EEA Technical report br. 11/2014, Prilog 4. (str. 38.)

3. Svaki plan ili projekt koji nije izravno povezan s upravljanjem područjem ili potreban za njegovo upravljanje, ali bi na njega mogao imati značajan utjecaj, bilo pojedinačno bilo u kombinaciji s ostalim planovima ili projektima, predmet je ocjene prihvatljivosti utjecaja koje bi mogao imati na to područje, s obzirom na ciljeve očuvanja područja. U svjetlu zaključaka procjene utjecaja na područje i sukladno odredbama stavka 4., nadležna tijela državne vlasti odobravaju plan ili projekt tek nakon što se uvjere da on neće negativno utjecati na cjelovitost dotičnog područja te, ako je to potrebno, nakon dobivanja mišljenja od šire javnosti.

4. Ako se, unatoč negativnoj procjeni utjecaja na područje i u nedostatku drugih pogodnih mogućnosti, plan ili projekt ipak moraju provesti zbog imperativnih razloga prevladavajućeg javnog interesa, uključujući interese socijalne ili gospodarske prirode, država članica poduzima sve kompenzacijske mjere kako bi osigurala zaštitu koherentnosti mreže Natura 2000. Ona Komisiju izvješćuje o usvojenim kompenzacijskim mjerama.

Kad se u određenom području nalazi prioritetni prirodni stanišni tip i/ili prioritetna vrsta, mogu se razmatrati samo ona pitanja koja se odnose na zdravlje ljudi ili javnu sigurnost, na korisne posljedice od primarnog značaja za okoliš ili, nastavno na mišljenje Komisije, na ostale imperativne razloge prevladavajućeg javnog interesa.”

## *2. Direktiva o procjeni učinaka na okoliš*

6. Osim toga treba uputiti na članak 1. stavak 2. točku (a) Direktive o procjeni učinaka na okoliš<sup>6</sup> koji kao projekt definira „izvođenje građevinskih radova ili ostalih instalacija ili sustava” (prva alineja) kao i „ostal[e] zahvat[e] u prirodnom okruženju i krajobrazu, uključujući i one koji uključuju vađenje mineralnih resursa” (druga alineja).

## **B. Nizozemsko pravo**

7. Među odredbama nizozemskog prava treba istaknuti članak 2.4. Wet natuurbescherming (Zakon o zaštiti prirode, u daljnjem tekstu: WnB):

„1. Ako je to potrebno zbog ciljeva očuvanja područja Natura 2000, pokrajinska vlada može svakomu tko obavlja aktivnosti ili namjerava obavljati aktivnosti u njihovoj pokrajini odrediti obvezu:

- a. pružanja svih informacija koje se odnose na tu aktivnost;
- b. poduzimanja svih potrebnih preventivnih ili sanacijskih mjera;
- c. provedbe tih aktivnosti u skladu s propisima koji su doneseni o tome ili
- d. odustati od provedbe te aktivnosti ili je obustaviti.

2. Ako je radi zaštite područja Natura 2000 potrebno odmah provesti odluku u smislu stavka 1., pokrajinska vlada može svoju odluku usmeno priopćiti onomu tko obavlja ili namjerava obavljati predmetne aktivnosti. Pokrajinska vlada u najkraćem roku izrađuje odluku u pisanom obliku te je dostavlja ili predaje zainteresiranim osobama.

3. [...].

<sup>6</sup> Direktiva 2011/92/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš (SL 2012., L 26, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 27., str. 3.), posljednji put izmijenjena Direktivom 2014/52/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. (SL 2014., L 124, str. 1.).

4. Zabranjeno je postupati protivno obvezi u smislu stavka 1. ili 3.”

### III. Okolnosti spora i zahtjev za prethodnu odluku

8. U 118 od 162 nizozemska područja Natura 2000 postoji prekomjerno taloženje dušika u stanišnim tipovima i staništima zaštićenih vrsta koji su osjetljivi na dušik. Najvažniji izvor tog dušika je poljoprivreda.

9. Predmetni zahtjevi za prethodnu odluku odnose se na dvije različite skupine problema u kontekstu nizozemskih mjera za sprječavanje taloženja dušika u takvim područjima. S jedne strane, radi se o tome moraju li se ograničiti gnojidba i ispaša postojećih poljoprivrednih gospodarstava<sup>7</sup>, s druge strane, o tome smiju li se odobriti nova gospodarstva<sup>8</sup>.

#### A. Nizozemske mjere za smanjenje taloženja dušika

10. Pretjerano opterećenje područja očuvanja dušikom osobito negativno utječe na stanišne tipove čija je vegetacija specijalizirana za nedostatak dušika. Zaštita tih prirodnih vrijednosti stoga je poseban izazov te istodobno može ometati razvoj gospodarskih aktivnosti koje uzrokuju taloženje dušika.

11. Stoga se Nizozemska u okviru borbe protiv dušika odlučila za programski pristup, Programma Aanpak Stikstof 2015. – 2021. (programski pristup za borbu protiv dušika 2015. – 2021., u daljnjem tekstu: PAS).

12. PAS ima dva cilja: s jedne strane, područja Natura 2000 koja su uključena u PAS trebaju se očuvati i sanirati kako bi se na nacionalnoj razini postiglo povoljno stanje očuvanosti te, s druge strane, treba omogućiti razvoj gospodarskih aktivnosti koje uzrokuju taloženje dušika na tim područjima.

13. Kako bi se taloženje dušika postupno smanjilo u PAS su uključene dodatne mjere koje treba primijeniti na izvoru. To su općenito mjere koje trebaju smanjiti emisije iz izvora dušika. Radi se o mjerama kako bi se smanjile emisije iz staja, mjere za gnojidbu s manje emisija, mjere koje se odnose na hranjenje i upravljačke mjere. Iz izračuna učinaka mjera proizlazi da će se emisije amonijaka<sup>9</sup> zbog PAS-a – u usporedbi sa scenarijem u kojem PAS nije proveden – do 2020. smanjiti otprilike za 13,4 kt/god. Međutim, od toga se u PAS-u uzima u obzir samo 6,4 kt/god kako bi postojala sigurnosna margina<sup>10</sup>.

14. Uz te mjere koje se primjenjuju na izvoru PAS predviđa sanacijske mjere specifične za područje. Sanacijske mjere imaju cilj jačanja staništa osjetljivih na dušik. Radi se o hidrološkim mjerama i dodatnim vegetacijskim mjerama kojima se dopunjuje uobičajeno upravljanje područjima Natura 2000.

15. Naposljetku, PAS uređuje koliko se dušika smije taložiti tijekom razdoblja od šest godina. To je takozvani manevarski prostor za taloženja koji je utvrđen za svako pojedino područje Natura 2000. Izračunano smanjenje taloženja dušika pritom se djelomično koristi za proširenje manevarskog prostora za taloženja.

<sup>7</sup> Predmet C-293/17, Coöperatie Mobilisation for the Environment UA i Vereniging Leefmilieu

<sup>8</sup> Predmet C-294/17, Stichting Werkgroep Behoud de Peel

<sup>9</sup> Amonijak je kemijski spoj dušika i vodika molekulske formule NH<sub>3</sub>. Nastaje, među ostalim, pri raspadu uvenulih biljaka i životinjskog izmeta (<https://de.wikipedia.org/wiki/Ammoniak>, posjećeno 6. veljače 2018.).

<sup>10</sup> Točka 6.2. zahtjeva za prethodnu odluku u predmetu C-294/14

16. PAS obuhvaća sustav nadzora i prilagodbe. Nadzorom se treba omogućiti pogled na razvoj taloženja dušika, raspoloživ i iskorišten manevarski prostor za taloženja, napredak pri provedbi PAS-a kao i na razvoj staništa osjetljivih na dušik. Na temelju toga nadležna tijela mogu izmijeniti, zamijeniti ili dodati mjere koje se primjenjuju na izvoru i/ili sanacijske mjere u PAS-u, ili smanjiti manevarski prostor za područje.

17. Važan cilj PAS-a je pojednostaviti izdavanje upravnih odobrenja za aktivnosti koje uzrokuju emisije dušika. Od stupanja na snagu programa pri dodjeli odobrenja za aktivnosti koje uzrokuju taloženje dušika mogu se primijeniti PAS i pripadajući propisi. Njima se postavlja okvir procjene aktivnosti koje uzrokuju emisije dušika (projekti i druge aktivnosti). Taj okvir procjene određuje:

- a) projekti i druge aktivnosti koji uzrokuju taloženje dušika koje ne prelazi prag od 0,05 mol<sup>11</sup> N/ha/god dopušteni su bez prethodnog odobrenja;
- b) projekti i druge aktivnosti koji uzrokuju taloženje dušika koje ne prelazi graničnu vrijednost od 0,05 do 1 mol N/ha/god dopušteni su bez prethodnog odobrenja; u određenim slučajevima, međutim, postoji obveza prijave;
- c) za projekte i druge aktivnosti koji uzrokuju taloženje dušika iznad granične vrijednosti potrebno je ishoditi odobrenje. Odobrenje se može dodijeliti pozivajući se na procjenu utjecaja iz PAS-a ako ti projekti i aktivnosti ne dovode do porasta taloženja dušika. Ako se taloženje dušika povećava, odobrenje se može dodijeliti pozivajući se na PAS ako se za povećanje taloženja dušika priznaje manevarski prostor. Od toga se u prvom razdoblju PAS-a (tri godine) smije priznati najviše 60 %. Relevantna je usporedba s taloženjem za koje je prije dodijeljeno odobrenje te sa statusom quo u razdoblju od 2012. do 2014.

## **B. Predmet C-293/17**

18. Četiri poljoprivredna gospodarstva na koja se odnosi zahtjev za prethodnu odluku u predmetu C-293/17, Coöperatie Mobilisation for the Environment UA i Vereniging Leefmilieu, raspolazu s odobrenjima iz 1989. do 2015. u kojima su navedeni veličina stada po staji i vrsta stoke kao i tip staje s pripadajućim faktorom emisije. Iz dodijeljenih odobrenja proizlazi da su za sva gospodarstva ocijenjeni isključivo učinci stajskih emisija na prirodne vrijednosti koje su osjetljive na dušik u područjima Natura 2000.

19. Međutim, propisi pokrajina Gelderland i Limburg izuzimaju ispašu stoke i gnojidbu od obveze ishodenja odobrenja.

20. Zahtjev za prethodnu odluku temelji se na tome da se udruženja za okoliš protive toj iznimci od obveze ishodenja odobrenja. Bez uspjeha su zahtijevala provedbene mjere protiv ispaše stoke i gnojidbe poljoprivrednih površina od strane četiriju postojećih gospodarstava za uzgoj stoke u blizini područja Natura 2000 u pokrajinama Gelderland i Limburg. Prigovori udruženja za zaštitu okoliša protiv odbijanja tih zahtjeva pokrajinske su uprave Gelderlanda i Limburga odbile. Sada su udruženja protiv tih rješenja podnijela tužbu.

<sup>11</sup> Prema navodima nizozemske vlade jedan mol dušika iznosi 14 g; 0,05 mol je stoga 0,7 g.

21. Stoga Raad van State (Državno vijeće, Nizozemska) u predmetu C-293/17, Coöperatie Mobilisation for the Environment i Vereniging Leefmilieu i dr., upućuje Sudu sljedeća pitanja:

- 1) Je li određena aktivnost, koja nije obuhvaćena pojmom „projekt” u smislu članka 1. stavka 2. točke (a) Direktive o procjeni učinaka na okoliš, s obzirom na to da ne predstavlja fizički zahvat u prirodno okruženje, projekt u smislu članka 6. stavka 3. Direktive o staništima, ako se radi o aktivnosti koja bi mogla imati značajan utjecaj na područje Natura 2000?
- 2) Ako se pretpostavi da upotreba gnojiva predstavlja projekt: treba li – ako se ta upotreba provodila zakonito prije nego je članak 6. stavak 3. Direktive o staništima postao primjenjiv na određeno područje Natura 2000, i još uvijek se stvarno provodi – smatrati da se radi o jednom te istom projektu, čak i ako se gnojenje ne provodi uvijek na istim česticama zemljišta, u istim količinama i prema istim tehnikama?

Je li za utvrđivanje radi li se o jednom te istom projektu relevantno da se taloženje dušika kroz upotrebu gnojiva nije povećalo nakon što je članak 6. stavak 3. Direktive o staništima postao primjenjiv na područje Natura 2000?

- 3) Je li članku 6. stavku 3. Direktive o staništima protivan zakonski propis čiji cilj je izuzeti od obveze ishođenja dozvole određenu aktivnost koja je neraskidivo povezana s određenim projektom i treba je također smatrati projektom, kao što je, primjerice, ispaša stoke od strane mljekarskog poduzeća, zbog čega za tu aktivnost nije potrebno nikakvo pojedinačno odobrenje, ako se pretpostavlja da su učinci te aktivnosti koja je dopuštena bez odobrenja ocijenjeni prihvatljivim prije usvajanja toga zakonskog propisa?
- 3.a) Je li članku 6. stavku 3. Direktive o staništima protivan zakonski propis čiji cilj je određenu kategoriju projekata, kao što je to upotreba gnojiva, izuzeti od obveze ishođenja dozvole te je dopustiti bez pojedinačnog odobrenja ako se pretpostavlja da su učinci te aktivnosti koja je dopuštena bez odobrenja ocijenjeni prihvatljivim prije usvajanja toga zakonskog propisa?
- 4) Ispunjava li ocjena prihvatljivosti na kojoj se temelji izuzeće od obveze ishođenja dozvole za ispašu stoke i upotrebu gnojiva, u kojoj se na temelju stvarnog i očekivanog obujma i intenziteta tih aktivnosti došlo do zaključka da se u prosjeku može isključiti povećanje taloženja dušika zbog ovih aktivnosti, zahtjeve iz članka 6. stavka 3. Direktive o staništima?
- 4.a) Je li s tim u vezi od značaja, da je izuzeće od obveze ishođenja dozvole povezano s Programma Aanpak Stikstof 2015-2021 (PAS) koji se temelji na pretpostavci smanjenja kumulativnog taloženja dušika na prirodne vrijednosti osjetljive na dušik u područjima Natura 2000 i da se stanje s taloženjem dušika u Natura 2000 područjima godišnje nadzire u okviru Programma Aanpak Stikstof 2015-2021, prema kojem se, ako je smanjenje manje povoljno nego što se pretpostavljalo u ocjeni prihvatljivosti, prema potrebi provodi prilagodba?
- 5) Mogu li ocjenom prihvatljivosti u smislu članka 6. stavka 3. Direktive o staništima izrađenoj za program kao što je to Programma Aanpak Stikstof 2015-2021, biti obuhvaćeni pozitivni učinci mjera očuvanja i odgovarajućih koraka za postojeća područja prirodnih staništa i staništa vrsta, koje su donesene u vezi s obvezama koje proizlaze iz članka 6. stavka 1. i 2. te direktive?
- 5.a) Ako je odgovor na peto pitanje pozitivan: mogu li pozitivni učinci mjera očuvanja i odgovarajućih koraka biti obuhvaćeni ocjenom prihvatljivosti za određeni program, ako se te mjere u trenutku ocjene prihvatljivosti još ne provode i njihov pozitivan utjecaj još nije nastupio?

Je li – ako se pretpostavlja da ocjena prihvatljivosti sadržava konačna utvrđenja o učincima navedenih mjera koji se zasnivaju na najboljim dostupnim znanstvenim spoznajama – s tim u vezi od značaja, da se provedba i rezultati tih mjera nadziru i da se – ako proizađe da su učinci

manje povoljni nego što se pretpostavljalo u ocjeni prihvatljivosti – prema potrebi provodi prilagodba?

- 6) Treba li pozitivne učinke samostalnog smanjenja taloženja dušika koji se mogu pojaviti u vrijeme trajanja Programa Aanpak Stikstof 2015-2021 obuhvatiti ocjenom prihvatljivosti u smislu članka 6. stavka 3. Direktive o staništima?

Je li – ako se pretpostavlja da ocjena prihvatljivosti sadržava konačna utvrđenja o učincima navedenih mjera koji se zasnivaju na najboljim dostupnim znanstvenim spoznajama – s tim u vezi od značaja, da se samostalno smanjenje taloženja dušika nadzire i da se – ako proizađe da je smanjenje nepovoljnije nego što se pretpostavljalo u ocjeni prihvatljivosti – prema potrebi provodi prilagodba?

- 7) Treba li mjere sanacije koje se provode u okviru programa kao što je to Programma Aanpak Stikstof 2015-2021 kojima se sprječavaju štetni učinci određenog čimbenika opterećenja za okoliš, kao što je taloženje dušika, na postojeća područja prirodnih staništa ili staništa vrsta, smatrati zaštitnim mjerama u smislu t. 28. presude Suda od 15. svibnja 2014. Briels i dr. (C-521/12, ECLI:EU:C:2014:330), koje se mogu obuhvatiti ocjenom prihvatljivosti u smislu članka 6. stavka 3. Direktive o staništima?

- 7.a) Ako je odgovor na sedmo pitanje pozitivan: mogu li pozitivni učinci zaštitnih mjera, koji se mogu obuhvatiti ocjenom prihvatljivosti, biti uzeti u obzir ako u vrijeme ocjene prihvatljivosti navedene mjere još nisu provedene i njihov pozitivan utjecaj još nije nastupio?

Je li – ako se pretpostavlja da ocjena prihvatljivosti sadržava konačna utvrđenja o učincima navedenih mjera koji se zasnivaju na najboljim dostupnim znanstvenim spoznajama – s tim u vezi od značaja, da se provedba i rezultati tih mjera nadziru i da se – ako proizađe da su učinci manje povoljni nego što se pretpostavljalo u ocjeni prihvatljivosti – prema potrebi provodi prilagodba?

8. ) Je li ovlast nametanja obveza u smislu članka 2.4. Wet natuurbescherming, koju nadležno tijelo primjenjuje kada je to potrebno u cilju očuvanja određenog Natura 2000 područja, s obzirom na ispašu stoke i upotrebu gnojiva, odgovarajući instrument prevencije za provedbu članka 6. stavka 2. Direktive o staništima?

### **C. Predmet C-294/17**

22. Predmet C-294/17 odnosi se na tužbe udruženja za zaštitu okoliša Stichting Werkgroep Behoud de Peel protiv šest odobrenja za različita poljoprivredna gospodarstva u pokrajini Sjeverni Brabant koja uzrokuju taloženje dušika, među ostalim, u područjima Natura 2000 Groote Peel (NL 3009012) kao i Deurnsche Peel & Mariapeel (NL 1000026). Ciljevi očuvanja obaju područja obuhvaćaju, među ostalim, visoka tresetišta. Taj prirodni stanišni tip osjetljivo reagira na dušik.

23. U slučaju odobrenja radi se o osnivanju ili proširenju gospodarstava u područjima mljekarstva, vinjogojstva i peradarstva.

24. College van gedeputeerde staten van Noord-Brabant dodijelio je ta odobrenja primjenom PAS-a i pripadajućih propisa. PAS se temelji na ocjeni prihvatljivosti u skladu s člankom 6. stavkom 3. Direktive o staništima, međutim, pojedinačna odobrenja nisu pojedinačno ispitivana.

25. College je odobrio proširenje gospodarstva jer se taloženja dušika predmetnog gospodarstva nisu povećala u usporedbi s prethodno stvarno uzrokovanim taloženjima. Talozjenja postojećih aktivnosti su, kao dio pozadinskih taloženja, za potrebe PAS-a, smatrana primjerenima. Odobrenje je dodijeljeno pozivajući se na procjenu utjecaja provedenu za PAS.



26. U ostalim slučajevima College je odobrio operativne aktivnosti koje u usporedbi sa stvarno uzrokovanim ili odobrenim taloženjima prije usvajanja PAS-a dovode do porasta taloženja dušika. Neka gospodarstva uzrokuju taloženja u obama područjima očuvanja u rasponu od 0,05 do 1 mol N/ha/god, druga, međutim, iznad tih vrijednosti. Za potonje je College priznao manevarski prostor za taloženja.

27. U predmetu C-294/17, Stichting Werkgroep Behoud de Peel, Raad van State (Državno vijeće, Nizozemska) sada upućuje sljedeća pitanja Sudu:

- 1) Je li članku 6. stavcima 2. i 3. Direktive o staništima protivan zakonski propis čiji je cilj projekte i druge aktivnosti koji uzrokuju taloženje dušika koje ne prelazi prag ili graničnu vrijednost izuzeti od obveze ishođenja dozvole i time dopustiti bez pojedinačnog odobrenja ako se pretpostavlja da su ukupni učinci svih projekata i ostalih aktivnosti kojima bi taj zakonski propis išao u prilog ocijenjeni prihvatljivim prije usvajanja toga propisa?
- 2) Protivi li se članku 6. stavcima 2. i 3. Direktive o staništima da se na ocjeni prihvatljivosti za određeni program u kojem je procijenjena određena ukupna količina taloženja dušika temelji izdavanje odobrenja (pojedinačna suglasnost) za određeni projekt ili drugu aktivnost koja npr. uzrokuje taloženje dušika koje se kreće u okviru manevarskog prostora za taloženja procijenjenog programom?
- 3) Mogu li ocjenom prihvatljivosti u smislu članka 6. stavka 3. Direktive o staništima izrađenom za program kao što je to Programma Aanpak Stikstof 2015-2021 biti obuhvaćeni pozitivni učinci mjera očuvanja i odgovarajućih koraka za postojeća područja prirodnih staništa i staništa vrsta, koje su donesene u vezi s obvezama koje proizlaze iz članka 6. stavka 1. i 2. te direktive?
- 3.a) Ako je odgovor na treće pitanje pozitivan: mogu li pozitivni učinci mjera očuvanja i odgovarajućih koraka biti obuhvaćeni ocjenom prihvatljivosti za određeni program ako se te mjere u trenutku ocjene prihvatljivosti još ne provode i njihov pozitivan utjecaj još nije nastupio?

Je li – ako se pretpostavlja da ocjena prihvatljivosti sadržava konačna utvrđenja o učincima navedenih mjera koji se zasnivaju na najboljim dostupnim znanstvenim spoznajama – s tim u vezi od značaja da se provedba i rezultati tih mjera nadziru i da se – ako proizađe da su učinci manje povoljni nego što se pretpostavljalo u ocjeni prihvatljivosti – prema potrebi provodi prilagodba?

- 4) Treba li pozitivne učinke samostalnog smanjenja taloženja dušika koji se mogu pojaviti u vrijeme trajanja Programma Aanpak Stikstof 2015-2021 obuhvatiti ocjenom prihvatljivosti u smislu članka 6. stavka 3. Direktive o staništima?

Je li – ako se pretpostavlja da ocjena prihvatljivosti sadržava konačna utvrđenja o učincima navedenih mjera koji se zasnivaju na najboljim dostupnim znanstvenim spoznajama – s tim u vezi od značaja da se samostalno smanjenje taloženja dušika nadzire i da se – ako proizađe da je smanjenje nepovoljnije nego što se pretpostavljalo u ocjeni prihvatljivosti – prema potrebi provodi prilagodba?

Treba li mjere sanacije koje se provode u okviru programa kao što je to Programma Aanpak Stikstof 2015-2021 kojima se sprječavaju štetni učinci određenog čimbenika opterećenja za okoliš, kao što je taloženje dušika, na postojeća područja prirodnih staništa ili staništa vrsta, smatrati zaštitnim mjerama u smislu t. 28. presude Suda od 15. svibnja 2014. Briels i dr. (C-521/12, ECLI:EU:C:2014:330), koje se mogu obuhvatiti ocjenom prihvatljivosti u smislu članka 6. stavka 3. Direktive o staništima?

- 5.a) Ako je odgovor na peto pitanje pozitivan: mogu li pozitivni učinci zaštitnih mjera, koje se mogu obuhvatiti ocjenom prihvatljivosti, biti uzeti u obzir ako u vrijeme ocjene prihvatljivosti navedene mjere još nisu provedene i njihov pozitivan utjecaj još nije nastupio?

Je li – ako se pretpostavlja da ocjena prihvatljivosti sadržava konačna utvrđenja o učincima navedenih mjera koji se zasnivaju na najboljim dostupnim znanstvenim spoznajama – s tim u vezi od značaja da se provedba i rezultati tih mjera nadziru i da se – ako proizađe da su učinci manje povoljni nego što se pretpostavljalo u ocjeni prihvatljivosti – prema potrebi provodi prilagodba?

#### ***D. Postupak pred Sudom***

28. Rješenjem predsjednika Suda od 19. lipnja 2017. predmeti C-293/17 i C-294/17 spojeni su za pisani postupak, raspravu i presudu.

29. Pisana očitovanja podnijeli su Coöperatie Mobilisation for the Environment UA i Vereniging Leefmilieu zajedno kao stranke u predmetu C-293/17, kao i Stichting Werkgroep Behoud de Peel kao stranka u predmetu C-294/17, Kraljevina Nizozemska, Kraljevina Danska i Europska komisija. Na raspravi održanoj 3. svibnja 2018. sudjelovali su osim toga i College van gedeputeerde staten van Limburg, College van gedeputeerde staten van Gelderland i College van gedeputeerde staten van Noord-Brabant kao stranke glavnog postupka.

#### **IV. Pravna ocjena**

30. Oba zahtjeva za prethodnu odluku postavljaju niz pitanja u odnosu na postupanje s emisijama dušika iz poljoprivrednih aktivnosti koje može imati negativne učinke na područja Natura 2000. Preporučljivo je na njih ne odgovarati redosljedom koji proizlazi iz zahtjeva za prethodnu odluku i brojeva predmeta.

31. Naprotiv, najprije treba ispitati „standardni slučaj”, naime, odobrenje poljoprivrednog gospodarstva čija se taloženja dušika u područjima očuvanja ne ocjenjuju pojedinačno nego u skladu s nizozemskom programskom mjerom, PAS. Je li takvo postupanje načelno u skladu s člankom 6. stavkom 3. Direktive o staništima predmet je drugog pitanja u predmetu C-294/17 (odjeljak A).

32. Zatim treba ispitati u kojoj se mjeri u okviru PAS-a smiju uzimati u obzir očekivani pad emisija dušika, specifične mjere za smanjenje emisija dušika iz drugih izvora kao i mjere za sanaciju područja očuvanja, osobito ako oni nastupaju tek u budućnosti (odjeljak B). Tek nakon toga ću ispitati jesu li predviđeni pragovi i granične vrijednosti za taloženje dušika u skladu s člankom 6. stavkom 3. Direktive o staništima (odjeljak C).

33. Specifična pitanja u predmetu C-293/17 o širenju pašnjaka i gnojidbi predmet su sljedećeg odjeljka (odjeljak D).

34. Naposljetku ću u zaključnom razmatranju prikazati u kojoj mjeri članak 6. Direktive o staništima, s obzirom na ostala razmatranja, dopušta mjere kao što je PAS (odjeljak E).

## A. Drugo pitanje u predmetu C-294/17 – odobrenje projekata u skladu s PAS-om

35. Drugim pitanjem u predmetu C-294/17 Raad van State (Državno vijeće) pita je li u skladu s člankom 6. stavcima 2. i 3. Direktive o staništima ako se mjera koja dovodi do taloženja dušika u području očuvanja pojedinačno ne ispita na to je li sukladna s ciljevima očuvanja područja, nego se odobrenje temelji na ocjeni prihvatljivosti programa u skladu s kojim je određena ukupna količina dodatnih taloženja dušika u području u skladu s ciljevima očuvanja.

36. U nastavku ću najprije pokazati da članak 6. stavak 3. Direktive o staništima ne zahtijeva nužno pojedinačnu procjenu planova i projekata te se zatim osvrnuti na zahtjeve koji se trebaju postaviti za programsku sveukupnu procjenu.

### 1. Pojedinačna procjena ili programska sveukupna procjena

37. Člankom 6. Direktive o staništima predviđa se niz posebnih obveza i postupaka kako bi se osiguralo, kao što to proizlazi iz njezina članka 2. stavka 2., održavanje ili, prema potrebi, povrat u povoljno stanje očuvanosti prirodnih staništa i vrsta divlje faune i flore od interesa Europske unije<sup>12</sup>.

38. U tu svrhu članak 6. stavak 3. Direktive o staništima utvrđuje postupak procjene kojemu je cilj *ex ante* provjerom zajamčiti to da plan ili projekt koji nije izravno povezan s upravljanjem predmetnim područjem ili potreban za njegovo upravljanje, ali bi na njega mogao imati znatan utjecaj, bude odobren samo ako (stvarno) neće negativno utjecati na to područje<sup>13</sup>.

39. U skladu s člankom 6. stavkom 3. prvom rečenicom Direktive o staništima takvi planovi ili projekti trebaju se podvrgnuti ocjeni prihvatljivosti s obzirom na ciljeve očuvanja područja ako se na temelju objektivnih elemenata, ne može isključiti da će pojedinačno ili u kombinaciji s ostalim planovima ili projektima imati značajan utjecaj na predmetno područje<sup>14</sup>. Pritom se, uzimajući u obzir najbolje znanstvene spoznaje u toj materiji, moraju utvrditi svi aspekti predmetnog plana ili projekta koji mogu utjecati na ciljeve očuvanja tog područja<sup>15</sup>. Ta se ocjena mora izvršiti osobito s obzirom na posebna obilježja i okolišne uvjete područja na koje se odnosi takav plan ili projekt<sup>16</sup>.

40. Stoga je osnovno pravilo iz članka 6. stavka 3. prve rečenice Direktive o staništima pojedinačna procjena planova i projekata.

41. Predmet glavnih postupaka je moguć negativan utjecaj na područja očuvanja zbog taloženja dušika. Za njih općenito vrijedi da se onečišćujuće tvari iz više različitih izvora kumuliraju<sup>17</sup>. Stoga se u procjeni koja je predviđena u članku 6. stavku 3. Direktive o staništima u načelu trebaju uzimati u obzir svi različiti izvori dušika koji doprinose taloženjima dušika u određenom području očuvanja. Naime, procjenom se moraju utvrditi svi aspekti predmetnog plana ili projekta koji, samostalno ili zajedno s drugim planovima ili projektima, mogu utjecati na ciljeve očuvanja tog područja<sup>18</sup>.

12 Presuda od 21. srpnja 2016., Orleans i dr. (C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, t. 31.), od 17. travnja 2018., Komisija/Poljska (Puszczza Białowieska) (C-441/17, EU:C:2018:255, t. 106.)

13 Presude od 7. rujna 2004., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, t. 34.), od 17. travnja 2018., Komisija/Poljska (Puszczza Białowieska) (C-441/17, EU:C:2018:255, t. 108.)

14 Presude od 7. rujna 2004., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, t. 45.), od 13. prosinca 2007., Komisija/Irska (C-418/04, EU:C:2007:780, t. 238.), od 26. svibnja 2011., Komisija/Belgija (C-538/09, EU:C:2011:349, t. 53.), i od 12. travnja 2018., People Over Wind i Sweetman (C-323/17, EU:C:2018:244, t. 34.)

15 Presude od 21. srpnja 2016., Orleans i dr. (C-387/15 do C-388/15, EU:C:2016:583, t. 51.), od 26. travnja 2017., Komisija/Njemačka (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, t. 57.), od 17. travnja 2018., Komisija/Poljska (Puszczza Białowieska) (C-441/17, EU:C:2018:255, t. 113.)

16 Presuda od 7. rujna 2004., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, t. 49.) i od 17. travnja 2018., Komisija/Poljska (Puszczza Białowieska) (C-441/17, EU:C:2018:255, t. 112.)

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

18 Presuda od 26. travnja 2017., Komisija/Njemačka (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, t. 57.)

42. Bez sveukupne procjene, kako se provodi prema PAS-u, ta bi procjena kumulativnih učinaka bila vrlo podložna pogreškama. Uvijek bi postojao rizik da se određeni izvori ne uzmu u obzir ili da se uzmu u obzir u suprotnosti s procjenom drugih projekata. Taj bi rizik bio osobito izražen u slučaju pojedinačnih procjena koje se obavljaju paralelno.

43. Stoga sveukupna procjena svih taloženja dušika u predmetnom području očuvanja nije samo prikladna nego čak i nužna da bi se ocijenila prihvatljivost određenih izvora dušika s ciljevima očuvanja područja.

44. Zato načelno treba pozdraviti koordinaciju procjena utjecaja potencijalnih taloženja dušika u područjima očuvanja kroz središnji planski instrument kojim se utvrđuje koja se količina dušika može taložiti u pojedinim područjima očuvanja.

## 2. Zahtjevi za programsku sveukupnu procjenu radi koordinacije taloženja dušika

45. Činjenica da sveobuhvatnom instrumentu koordinacije treba dati prednost pred mnoštvom izoliranih pojedinačnih procjena ne znači, međutim, da PAS udovoljava svim zahtjevima za odgovarajuću procjenu utjecaja u skladu s člankom 6. stavkom 3. Direktive o staništima.

46. Kao što je to već rečeno, pri procjeni prihvatljivosti plana ili projekta za predmetno područje koju treba provesti u skladu s člankom 6. stavkom 3. prvom rečenicom Direktive o staništima, moraju se, uzimajući u obzir najbolje znanstvene spoznaje u toj materiji, utvrditi svi aspekti predmetnog plana ili projekta koji, samostalno ili zajedno s drugim planovima ili projektima, mogu utjecati na ciljeve očuvanja tog područja<sup>19</sup>.

47. Procjena izvršena na temelju članka 6. stavka 3. prve rečenice Direktive o staništima stoga ne smije biti manjkava. Mora se sastojati od potpunih, preciznih te konačnih utvrđenja i zaključaka, takvih da mogu otkloniti svaku razumnu znanstvenu sumnju o učincima radova koji su predviđeni na dotičnom zaštićenom području<sup>20</sup>.

48. To se mora primjenjivati i na projekte izvan područja očuvanja koji bi na njih mogli imati značajan utjecaj<sup>21</sup>.

### a) Relevantni elementi procjene

49. Zahtjevi koje ti kriteriji postavljaju za programsku sveukupnu procjenu su značajni, osobito jer se mora isključiti svaka razumna znanstvena sumnja u zaključke.

50. Najprije se mora pravilno odrediti koliko dušika ispuštaju pojedinačni projekti koje treba koordinirati i koji udio dušika dopijeva do staništa koja su osjetljiva na dušik u pojedinim područjima očuvanja.

51. Također, za svaku površinu u područjima očuvanja na kojima se nalaze zaštićena staništa treba odrediti koliko će se dušika *maksimalno* taložiti pojedinačnim projektom koji je procijenjen. Koliko precizno se mora odrediti pojedinačni prostorni okvir procjene, to jest koje se čestice moraju pojedinačno ocijeniti, pritom ovisi o tome koliko se taloženja mogu razlikovati od površine do površine.

<sup>19</sup> Vidjeti točku 39. ovog mišljenja.

<sup>20</sup> Presude od 11. travnja 2013., Sweetman i dr. (C-258/11, EU:C:2013:220, t. 44.), od 21. srpnja 2016., Orleans i dr. (C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, t. 50.), od 17. travnja 2018., Komisija/Poljska (Puszczka Białowieska) (C-441/17, EU:C:2018:255, t. 114.)

<sup>21</sup> Presude od 10. siječnja 2006., Komisija/Njemačka (C-98/03, EU:C:2006:3, t. 45.), i od 26. travnja 2017., Komisija/Njemačka (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, t. 29. do 31.)

52. Istodobno, mora se točno utvrditi ukupno opterećenje tih površina dušikom zbog postojećih aktivnosti. U skladu s time, nije dovoljno ograničiti se na određene sektore, primjerice poljoprivredu. Naprotiv, valja uzeti u obzir sve izvore dušika, primjerice i promet, industriju ili kućanstva.

53. I u konačnici se moraju uzeti u obzir i svi ostali čimbenici koji u kombinaciji s taloženjima dušika mogu imati negativan utjecaj na područja očuvanja.

54. Kao što je to Danska na raspravi pravilno precizirala, pritom je moguće osloniti se na približne vrijednosti jer je procjena utjecaja nužno predviđanje budućih učinaka predmetnih aktivnosti.

55. Međutim, te približne vrijednosti moraju odgovarati osjetljivosti predmetnih staništa i vrsta kao i stvarnom riziku negativnog utjecaja taloženja dušika. Ne bi bilo dovoljno prikazati samo grube prosječne vrijednosti i zanemariti lokalne ili privremene najviše vrijednosti opterećenja ako te najviše vrijednosti mogu negativno utjecati na ciljeve očuvanja područja.

#### *b) Količina ukupno dopuštenih taloženja dušika*

56. Međutim, za sveobuhvatni instrument koordinacije posebno je važno utvrditi količinu ukupno dopuštenih taloženja dušika u pojedinom zaštićenom staništu.

57. Plan ili projekt može na značajan način utjecati na područje očuvanja ako postoji opasnost da može ugroziti ciljeve njegova očuvanja<sup>22</sup>. Činjenica da se negativno ne utječe na cjelovitost područja kao prirodnog staništa, u smislu članka 6. stavka 3. druge rečenice Direktive o staništima, zahtijeva da ga se sačuva u povoljnom stanju očuvanosti. Zato je potrebno trajno održavanje bitnih obilježja dotičnog područja, povezanih s postojanjem prirodnog stanišnog tipa čiji je cilj očuvanja opravdao uvrštavanje tog područja na popis područja od značaja za Zajednicu u smislu te direktive<sup>23</sup>. To mora na odgovarajući način vrijediti i za zaštićene vrste.

58. Pri primjeni članka 6. stavaka 2. i 3. Direktive o staništima na taloženja dušika stoga cilj ne može biti da se zadrži trenutačna razina opterećenja ili da se ona ne premaši. Naprotiv, potrebno je uzeti u obzir ciljeve očuvanja područja, to jest barem očuvanje stanišnih tipova i vrsta koji su zaštićeni na području u njihovu stanju u trenutku kada je članak 6. stavci 2. i 3. postao primjenjiv.

59. Ako se ta zaštićena dobra ne nalaze u povoljnom stanju očuvanosti, obveza očuvanja odnosi se barem na postojeći potencijal da se u budućnosti ostvari takvo stanje očuvanosti. Naime, prema definiciji povoljnog stanja očuvanosti iz članka 1. točaka (e) i (i) Direktive o staništima samo takvo stanje očuvanosti može osigurati dugoročno održanje pojedinih stanišnih tipova i vrsta. Razina opterećenja koja trajno sprječava postizanje povoljnog stanja očuvanosti stvara rizik da će oni nestati. Stoga bi mogla imati značajan utjecaj na cjelovitost dotičnog područja.

60. Okolnost koju navodi Raad van State (Državno vijeće) da se taloženja dušika ukupno smanjuju, stoga doduše treba pozdraviti, međutim, sama ta okolnost nije nužno dovoljna. Naprotiv, članak 6. stavci 2. i 3. Direktive o staništima zahtijeva da se razina opterećenja smanji toliko da se trajno može postići povoljno stanje očuvanosti.

61. U tu svrhu treba barem za svaki stanišni tip te možda i za određena staništa koja podliježu posebnim uvjetima, utvrditi graničnu vrijednost dopuštenog ukupnog opterećenja.

22 Presude od 11. travnja 2013., Sweetman i dr. (C-258/11, EU:C:2013:220, t. 30.), i od 15. svibnja 2014., Briels i dr. (C-521/12, EU:C:2014:330, t. 20.)

23 Presude od 11. travnja 2013., Sweetman i dr. (C-258/11, EU:C:2013:220, t. 39.), i od 15. svibnja 2014., Briels i dr. (C-521/12, EU:C:2014:330, t. 21.), od 21. srpnja 2016., Orleans i dr. (C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, t. 47.), i od 17. travnja 2018., Komisija/Poljska (Puszcza Białowieska) (C-441/17, EU:C:2018:255, t. 116.)

62. Pritom se čini teško, ako ne čak i isključeno, prihvaćanje vrijednosti koje su više od takozvanih „critical loadsa”. Oni trebaju prikazati znanstveno utemeljene granice opterećenja za tipove vegetacije ili ostala zaštićena dobra u slučaju čijeg pridržavanja se ni dugoročno ne mogu očekivati značajno štetni učinci depozita onečišćujućih tvari<sup>24</sup>. Znanstvenici su identificirali takve „critical loadse” dušika za zaštićene prirodne stanišne tipove iz Direktive o staništima u Nizozemskoj<sup>25</sup>.

63. Osim toga, moglo bi biti potrebno uzeti u obzir u kojoj mjeri su pojedina zaštićena staništa već duže vrijeme izložena prekomjernom taloženju dušika. S jedne strane, zbog takvog taloženja moglo bi se pretpostaviti da je stanje staništa već nepovoljno izmijenjeno, osobito u pogledu prisutnih biljnih vrsta. S druge strane, tamo još može postojati prekomjerno prethodno opterećenje dušikom koje se prije mora smanjiti ili na drugi način ukloniti prije nego se staništa mogu razviti u skladu s ciljevima očuvanja područja. Stoga može biti potrebno da se do smanjenja postojećeg onečišćenja dušikom dopuste još manja dodatna taloženja dušika nego što je predviđeno s „critical loadsima”.

64. Nadležni nacionalni sud morat će, uzimajući u obzir ta razmatranja, ispitati jesu li „critical loadsi” ili druge vrijednosti znanstveno utemeljene u mjeri da je pri njihovom pridržavanju isključena svaka razumna znanstvena sumnja da će negativno utjecati na cjelovitost dotičnog područja.

65. Kao što to proizlazi iz zahtjeva za prethodnu odluku u predmetu C-294/17, dokaz za prekomjerno opterećenje mnogih područja očuvanja temelji se na prekoračenju „critical loadsa”<sup>26</sup>, to jest na godišnjim taloženjima dušika koja su veća nego „critical loadsi”. Međutim, pri utvrđivanju PAS-a postizanje „critical loadsa” očito se smatralo nerealnim i politički neprovedivim<sup>27</sup>. Umjesto toga, cilj PAS-a opisuje se kao odvagivanje između prednosti za prirodu i tereta za društvo<sup>28</sup>.

66. Ako je taj opis točan, PAS nije prikladan za omogućavanje odobrenja projekata u skladu s člankom 6. stavkom 3. Direktive o staništima. Naprotiv, odvagivanje treba ocijeniti u skladu s člankom 6. stavkom 4. Međutim, zahtjev za prethodnu odluku ne dopušta Sudu da se konačno o tome očituje.

### 3. Međuzaključak

67. Na drugo pitanje u predmetu C-294/17 stoga treba odgovoriti da se člankom 6. stavcima 2. i 3. Direktive o staništima dopušta da se na ocjeni prihvatljivosti programa, kojom je ocijenjena određena ukupna količina taloženja dušika, temelji dodjela pojedinačnog odobrenja projekta ili druge aktivnosti kojima se uzrokuju, primjerice, taloženja dušika u područjima očuvanja koja se kreću unutar manevarskog prostora koji je ispitan u okviru programa. Međutim, ta se procjena mora sastojati od potpunih, preciznih i konačnih utvrđenja i zaključaka, takvih da mogu otkloniti svaku razumnu znanstvenu sumnju o učincima taloženja. Uvjet za to jest da se za svaki pojedini projekt i svaku površinu unutar područja očuvanja na kojima se nalaze zaštićena staništa osigura da ukupno odobrena taloženja dušika dugoročno ne ugrožavaju očuvanje zaštićenih stanišnih tipova i vrsta u području, kao i potencijal da se ostvari povoljno stanje očuvanosti.

24 Prema Bundesverwaltungsgerichtu (Savezni upravni sud, Njemačka) od 25. ožujka 2013., A44 – Kammolch (9 A 22.11, DE:BVerwG:2013:280313U9A22.11.0, t. 61.); To odgovara međunarodno znanstveno priznatoj definiciji prema Nilsson, J., & Grennfelt, P. (1988). Critical loads for sulphur and nitrogen. Report from a workshop held at skokloster, Sweden 19–24 March, 1988. *NORD miljörapport* 1988:15. Copenhagen: NORD: „a quantitative estimate of exposure to one or more pollutants below which significant harmful effects on specified sensitive elements of the environment do not occur according to present knowledge”.

25 Za Nizozemsku van Dobben, H. F., Bobbink, R., Bal, D., & 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

26 Točka 6.1. zahtjeva za prethodnu odluku u predmetu 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 *Ibid.*, str. 107.

**B. Pitanja 5. – 7.a u predmetu C-293/17 i pitanja 3. – 5.a u predmetu C-294/17 – uzimanje u obzir mjera koje nisu povezane s projektom**

68. Svojim nizom pitanja u obama predmetima Raad van State (Državno vijeće) pita mogu li se pri procjeni u skladu s člankom 6. stavkom 3. Direktive o staništima uzeti u obzir određene mjere i događaji koji nisu izravno povezani s pojedinim planom ili projektom koji se ocjenjuje. Raad van State (Državno vijeće) osobito pita smije li se uzeti u obzir očekivano samostalno smanjenje emisija dušika (pitanje 6. u predmetu C-293/17 i pitanje 4. u predmetu C-294/17). Osim toga, s jedne strane, radi se o mjerama koje smanjuju emisije dušika iz drugih izvora, a s druge strane, o sanacijskim mjerama u osjetljivim prirodnim staništima u područjima očuvanja koje trebaju omogućiti manevarski prostor za daljnja taloženja dušika.

69. Pritom Raad van State (Državno vijeće) odvojeno pita smiju li se te mjere uzeti u obzir ako se donose na temelju članka 6. stavaka 1. i 2. Direktive o staništima (pitanja 5. i 5.a u predmetu C-293/17 kao i pitanja 3. i 3.a u predmetu C-294/17) ili kao zaštitne mjere u smislu točke 28. presude Briels<sup>29</sup> (pitanja 7. i 7.a u predmetu C-293/17 kao i pitanja 5. i 5.a u predmetu C-294/17). Međutim, to razlikovanje ne smatram svrsishodnim. Ako se projekt odobri u skladu s člankom 6. stavkom 3. Direktive o staništima, nije smisleno usto paralelno primijeniti članak 6. stavak 2.<sup>30</sup> I mjere u skladu s člankom 6. stavkom 1. izravno su povezane s upravljanjem područjem ili su potrebne za to, te dakle nisu predmet procjene u skladu s člankom 6. stavkom 3. Naprotiv, neovisno od njihove pravne kvalifikacije presudno mora biti dopuštaju li predmetne mjere utvrđenje da dodatna taloženja dušika neće negativno utjecati na cjelovitost dotičnog područja.

70. Stoga ću najprije prikazati pravne temelje uzimanja u obzir mjera koje nisu povezane s projektom (odjeljak 1.) i u nastavku posebno razmotriti smanjenje emisija dušika iz drugih izvora (odjeljak 2.) kao i sanacijske mjere u područjima očuvanja (odjeljak 3.) i uzimanje u obzir budućeg razvoja situacije, uključujući očekivano smanjenje emisija dušika (odjeljak 4.).

*1. Pravni temelji*

71. Sud je utvrdio da nadležno tijelo pri procjeni u skladu s člankom 6. stavkom 3. Direktive o staništima uzima u obzir zaštitne mjere uključene u taj projekt koje imaju za cilj *izbjegavanje ili smanjenje* mogućih štetnih učinaka [na područje] koji su neposredno prouzročeni [...], kako bi se osiguralo da projekt ne utječe negativno na cjelovitost tog područja<sup>31</sup>.

72. Suprotno tomu, mjere zaštite predviđene projektom čiji je cilj *popraviti* negativne učinke tog projekta na području Natura 2000 ne mogu se uzeti u obzir u okviru procjene utjecaja spomenutog projekta predviđene člankom 6. stavkom 3.<sup>32</sup>

73. Mjere čiji cilj nije ni izbjeći ni smanjiti značajne negativne učinke izravno prouzročene projektom na tom stanišnom tipu, nego popraviti njihove posljedice, nisu naime mjere zaštite koje jamče da projekt neće negativno utjecati na cjelovitost dotičnog područja u smislu članka 6. stavka 3. Direktive o staništima<sup>33</sup>.

29 Presuda od 15. lipnja 2014., Briels i dr. (C-521/12, EU:C:2014:330)

30 Presuda od 7. rujna 2004., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, t. 35.)

31 Presuda od 15. svibnja 2014., Briels i dr. (C-521/12, EU:C:2014:330, t. 28.), i od 21. srpnja 2016., Orleans i dr. (C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, t. 54.)

32 Presuda od 15. svibnja 2014., Briels i dr. (C-521/12, EU:C:2014:330, t. 29.), i od 21. srpnja 2016., Orleans i dr. (C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, t. 48.)

33 Presuda Suda od 15. svibnja 2014., Briels i dr. (C-521/12, EU:C:2014:330, t. 31.)

74. To razgraničenje između mjera ublažavanja štete koje se mogu uzeti u obzir u okviru članka 6. stavka 3. Direktive o staništima, i kompenzacijskih mjera za koje to ne vrijedi, odgovara načelu utvrđenom u članku 191. stavku 2. UFEU-a da se šteta nanosena okolišu popravljiva ponajprije na samom izvoru<sup>34</sup>. Taj je cilj, slično kao načelo opreznosti, temelj politike zaštite okoliša Unije te stoga i Direktive o staništima. U članku 6. stavku 3. Direktive o staništima on je posebno jasno izražen jer je ocjena prihvatljivosti usmjerena na identificiranje i sprečavanje negativnih utjecaja koji proizlaze iz plana ili projekta koji treba ispitati. Stoga se taj projekt ispituje kao moguć izvor negativnog utjecaja na okoliš.

75. Suprotno tomu, članak 6. stavak 3. Direktive o staništima ne predviđa da se negativan utjecaj na područja očuvanja koji uzrokuju plan ili projekt može kompenzirati<sup>35</sup>. To bi također očito bilo u suprotnosti s načelom da se šteta nanosena okolišu popravljiva ponajprije na samom izvoru.

76. Usto Sud pravilno naglašava poteškoće da se s potrebnom sigurnošću ocijeni učinkovitost kompenzacijskih mjera koje se trebaju ostvariti u budućnosti<sup>36</sup> i opasnost zaobilaznja članka 6. stavka 4. Direktive o staništima u kojem su izričito predviđene kompenzacijske mjere u obliku mjera za osiguranje zaštite koherentnosti mreže Natura 2000, ali se kombiniraju s daljnjim zahtjevima<sup>37</sup>.

77. Točno je da Danska pravilno ističe da procjena utjecaja na okoliš mora biti potpuna. Već stoga ona naravno mora uzeti u obzir i sve čimbenike koji se ne mogu izravno pripisati projektu, koji mogu utjecati na učinke projekta unutar područja očuvanja. Članak 6. stavak 3. Direktive o staništima s razlogom se odnosi na planove i projekte koji bilo pojedinačno bilo *u kombinaciji s ostalim planovima ili projektima* mogu imati značajan utjecaj na područje očuvanja.

78. U slučaju primjene članka 6. stavka 3. Direktive o staništima postoji, međutim, bitna razlika između mjera koje se primjenjuju na izvoru negativnog utjecaja i ostalih mjera. Ako zbog ublažavanja štete negativan utjecaj koji proizlazi iz projekta koji se ispituje više ne postoji ili postane neznatna, nadležna tijela mogu odobriti projekt u skladu s člankom 6. stavkom 3. Direktive o staništima. Ostale mjere koje ne djeluju na izvoru koji se ispituje, međutim, ne mijenjaju negativan utjecaj koji proizlazi iz projekta. Pozitivni učinci tih ostalih mjera osobito se ne smiju jednostavno prebiti s negativnim utjecajem projekta koji se ispituje.

79. Takve mjere mogu omogućiti projekt u smislu članka 6. stavka 3. samo ako ukupno opterećenje područja očuvanja, odnosno njegovu osjetljivost na negativan utjecaj, smanjuju do te mjere da negativan utjecaj koji proizlazi iz projekta koji se ispituje ne utječe na cjelovitost dotičnog područja. Ako se negativan utjecaj doduše smanjuje, ali se na predmetna područja očuvanja kao takva ipak još negativno utječe, članak 6. stavak 3. Direktive o staništima u svakom slučaju ne dopušta dodatan istovrsni negativan utjecaj.

80. To jasno pokazuje primjer taloženja dušika: nije dovoljno da se ono smanji za određenu količinu, primjerice 1 kg N/ha/god, da bi se odobrila dodatna taloženja u istom opsegu ako je zaštićeno prirodno stanište još uvijek ukupno preopterećeno dušikom. Dodatna taloženja mogu se dopustiti samo ako je ukupno opterećenje, uključujući dodatno taloženje, tako nisko da ne utječe na cjelovitost dotičnog područja.

34 Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika E. Tancheva u predmetu Grace i Sweetman (C-164/17, EU:C:2018:274, t. 76.).

35 Vidjeti presudu od 21. srpnja 2016., Orleans i dr. (C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, t. 57.).

36 Presuda od 15. svibnja 2014., Briels i dr. (C-521/12, EU:C:2014:330, t. 32.)

37 Presuda od 15. svibnja 2014., Briels i dr. (C-521/12, EU:C:2014:330, t. 33. i sljedeće)



81. Osim toga, treba napomenuti da su države članice već neovisno o odobrenju novog projekta u skladu s člankom 6. stavkom 2. Direktive o staništima obvezne poduzeti mjere potrebne za uklanjanje postojećeg negativnog utjecaja na područja očuvanja, primjerice prekomjernog taloženja dušika<sup>38</sup>.

## 2. „Mjere na izvoru” navedene u zahtjevu za prethodnu odluku

82. Iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da se peto pitanje u predmetu C-293/17 i treće pitanje u predmetu C-294/17 odnose na mjere koje se primjenjuju na izvoru tako da, primjerice, smanjuju emisije dušika iz staja drugih gospodarstava. Odgovarajući zahtjevi moraju se u pravilu poštovati pri izmjenama ili proširenjima poljoprivrednih gospodarstava.

83. Međutim, ti izvori nisu predmet procjene u skladu s člankom 6. stavkom 3. Direktive o staništima u glavnim postupcima, nego su to *ostali* izvori. Smanjenjem emisija iz tih ostalih izvora dušika ne izbjegavaju se taloženja koja proizlaze iz gospodarstva koje se ispituje u pojedinom slučaju, niti se smanjuju. Stoga se ona ne mogu pri odobrenju poljoprivrednoga gospodarstva u skladu s člankom 6. stavkom 3. bez daljnjega prebiti s njegovim emisijama dušika, čak ni djelomično.

84. Samo ako zbog takvih mjera na ostalim izvorima taloženja dušika u predmetnom području očuvanja padnu ispod vrijednosti koje su utvrđene za predmetna prirodna staništa u tolikoj mjeri da nastane dovoljan manevarski prostor za dodatna taloženja dušika, dakle da ukupno opterećenje odgovara prethodno opisanom standardu<sup>39</sup>, mogu se odobriti ta dodatna taloženja u skladu s člankom 6. stavkom 3. Direktive o staništima.

## 3. Mjere u područjima očuvanja

85. Mjere u područjima očuvanja koje Raad van State (Državno vijeće) navodi u sedmom pitanju u predmetu C-293/17 i petom pitanju u predmetu C-294/17 također nisu prikladne da bi se mogle priznati kao integrirane zaštitne mjere za ublažavanje štete.

86. Točno je da Raad van State (Državno vijeće) navodi da se u skladu s njegovom nacionalnom sudskom praksom sanacijske mjere koje se poduzimaju posebno u pogledu provedbe plana ili projekta i dodatno uz postojeće upravljanje trebaju smatrati mjerama ublažavanja štete ako su usmjerene na izbjegavanje ili smanjenje lokalnih posljedica za zaštićena staništa na koja bi plan ili projekt negativno utjecao da se nije poduzela mjera. Pritom se također radi o ublažavanju izravnih posljedica projekta<sup>40</sup>.

87. Ipak ni mjere u područjima očuvanja ne djeluju na izvoru taloženja dušika koje treba procijeniti, nego tamo gdje se pojavljuje. Usto, nisu usmjerene na to da spriječe taloženja zbog projekta koji se ispituje, nego ih mogu u najboljem slučaju naknadno ukloniti. Međutim, u pravilu ne obuhvaćaju posebno taloženja dušika pojedinog projekta, nego bez razlike taloženja iz potpuno različitih izvora.

88. Suprotno mišljenju Raada van State (Državno vijeće) presuda Moorburg ne dovodi do drukčijeg zaključka. U tom predmetu Sud je razmatrao može li se prijelaz za ribe uzeti u obzir kako bi se utvrdilo da ugibanje riba zbog hlađenja elektrane neće negativno utjecati na cjelovitost područja<sup>41</sup>. Ta hipoteza temelji se na ideji da, s jedne strane, zbog gubitka ribe uz elektranu manje ribe dopijeva do područja očuvanja radi razmnožavanja, ali da se taj štetan učinak, s druge strane, barem kompenzira prijelazom za ribe jer zbog te mjere više ribe može dospjeti do područja.

38 Presude od 24. studenoga 2011., Komisija/Španjolska (Alto Sil) (C-404/09, EU:C:2011:768, t. 126. i 142.), i od 14. siječnja 2016., Grüne Liga Sachsen i dr. (C-399/14, EU:C:2016:10, t. 41. do 43.)

39 Vidjeti točku 56. i sljedeće ovog mišljenja.

40 Točke 10.16. i 10.35. zahtjeva za prethodnu odluku u predmetu C-294/17

41 Presuda od 26. travnja 2017., Komisija/Njemačka (C-142/16, EU:C:2017:301, t. 38.)

89. Sud se u tom slučaju nije očitovao može li se to kompenziranje priznati kao mjera za ublažavanje štete, nego je samo utvrdio da prednosti prijelaza za ribe još nisu postojale pri odobrenju elektrane te da se također još nisu mogle dokazati. Već je tako mogao utvrditi da je pri izdavanju odobrenja povrijeđen članak 6. stavak 3. Direktive o staništima a da nije morao konačno utvrditi je li takva mjera trebala uopće biti uzeta u obzir prilikom primjene te odredbe.

90. Međutim, Nizozemska navodi da se zbog takvih mjera u područjima očuvanja može taložiti više dušika a da se ne utječe negativno na zaštićena staništa. Zaista se čini da postoje mjere s takvim učinkom. U tom se pogledu razmatraju česta košnja s uklanjanjem pokošenog materijala, paljenje vegetacije, ponovno vlaženje tresetišta ili uklanjanje zemlje s visokim opterećenjem dušikom<sup>42</sup>. Mjere izabrane u pojedinom slučaju – uključujući njihov moguć negativan utjecaj<sup>43</sup> – morali bi detaljno ocijeniti nacionalni sudovi.

91. Ako bi se pritom pokazalo da zbog tih mjera stvarno nastaje manevarski prostor za dodatna taloženja dušika, to jest da se gornje vrijednosti toliko povećavaju da ukupno opterećenje ostaje niže, taj bi se prostor mogao staviti na raspolaganje za nove planove i projekte.

#### 4. *Budući razvoj situacije*

92. Svim dosad razmatranim mjerama koje nisu povezane s projektom zajednička je okolnost da njihovi učinci još nisu izvjesni, nego se često tek očekuju u budućnosti. Raad van State (Državno vijeće) stoga pitanjima 5.a i 7.a u predmetu C-293/17 kao i pitanjima 3.a i 5.a u predmetu C-294/17 pita u kojoj mjeri je taj vremenski element važan za ocjenu tih mjera, te dopušta li nadzor s mogućnosti prilagodbe mjere uzimanje u obzir budućeg razvoja situacije. Pitanjem 6. u predmetu C-293/17 i pitanjem 4. u predmetu C-294/17 ističe se ista problematika u pogledu uzimanja u obzir očekivanog općeg smanjenja emisija dušika.

93. Stoga se mora razjasniti je li moguće odobriti projekte uz pretpostavku da će mjere na izvoru i u područjima, koje se provode u okviru PAS-a, kao i smanjenje emisija dušika iz drugih razloga u budućnosti otvoriti manevarski prostor za dodatna taloženja dušika, iako to još nije izvjesno.

94. Na dan donošenja odluke kojom se odobrava provedba projekta sa znanstvenog gledišta ne smije postojati nikakva razumna sumnja u pogledu štetnih učinaka na cjelovitost dotičnog područja<sup>44</sup>. Tu je prepreku naravno posebno teško savladati u slučaju budućih mjera i budućeg razvoja situacije i u pogledu učinkovitosti mjera kao i u pogledu izvjesnosti da će se mjere i razvoj situacije uopće ostvariti.

95. I zbog te neizbježne neizvjesnosti Sud je prilikom procjene u skladu s člankom 6. stavkom 3. Direktive o staništima odbio uzeti u obzir pozitivne učinke novih staništa koja tek trebaju nastati<sup>45</sup>. Nadzor kao i mogućnost prilagodbe mjera također je ocijenio kao nedovoljne<sup>46</sup>.

96. Za PAS ne može vrijediti ništa drukčije.

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

43 Jones i dr., citirano u bilješci 42.

44 Presude od 26. listopada 2006., Komisija/Portugal (C-239/04, EU:C:2006:665, t. 24.), od 26. travnja 2017., Komisija/Njemačka (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, t. 42.), i od 17. travnja 2018., Komisija/Poljska (Puszcza Białowieska) (C-441/17, EU:C:2018:255, t. 120.)

45 Presude od 15. svibnja 2014., Briels i dr. (C-521/12, EU:C:2014:330, t. 32.), i od 21. srpnja 2016., Orleans i dr. (C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, t. 56.)

46 Presuda od 26. travnja 2017., Komisija/Njemačka (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, t. 37. do 45.); vidjeti također presudu od 21. srpnja 2016., Orleans i dr. (C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, t. 27.).

97. Na prvi pogled u tom zaključku se može vidjeti proturječje s prognostičkom naravi procjene utjecaja u skladu s člankom 6. stavkom 3. Direktive o staništima<sup>47</sup>. Procjena budućih učinaka plana ili projekta, međutim, nužno može biti samo predviđanje. Suprotno tomu, nije nužno uzeti u obzir nesigurnost predviđanja ako se neovisno o projektu poduzmu mjere kako bi se stvorile pretpostavke za to da nepovoljni učinci projekta ne utječu negativno na cjelovitost područja očuvanja.

##### *5. Međuzaključak*

98. Stoga na pitanja 5. do 7.a u predmetu C-293/17 kao i na pitanja 3. do 5.a u predmetu C-294/17 treba odgovoriti da

- mjere za smanjenje taloženja dušika iz drugih izvora,
- sanacijske mjere za jačanje staništa osjetljivih na dušik u predmetnim područjima i
- samostalno smanjenje taloženja dušika

mogu dovesti do spojivosti dodatnih taloženja dušika u područjima očuvanja s člankom 6. stavkom 3. Direktive o staništima samo ako je u trenutku izdavanja odobrenja konačno utvrđeno da će ukupno opterećenje područja taloženjima dušika ostati unutar praga za negativni utjecaj na cjelovitost područja. Suprotno tomu, nije dovoljno za odobrenje dodatnih taloženja dušika ako se taloženja doduše ukupno smanje, ali su predmetne površine unatoč tomu još preopterećene dušikom. Puka predviđanja o budućim učincima navedenih mjera i očekivanom smanjenju emisija dušika ne smiju se uzeti u obzir pri donošenju odluke o odobrenju dodatnih taloženja dušika.

##### ***C. Prvo pitanje u predmetu C-294/17 – pragovi i granične vrijednosti za taloženje dušika***

99. Prvo pitanje u predmetu C-294/17 treba razjasniti protivi li se članku 6. stavcima 2. i 3. Direktive o staništima zakonsko uređenje čiji je cilj projekte i druge aktivnosti koji uzrokuju taloženje dušika koje ne prelazi prag ili graničnu vrijednost izuzeti od obveze ishoda dozvole i time dopustiti bez pojedinačnog odobrenja, ako se pretpostavlja da su ukupni učinci svih projekata i ostalih aktivnosti kojima bi taj zakonski propis išao u prilog ocijenjeni prihvatljivim prije usvajanja toga propisa.

100. Za razliku od primjerice članka 2. stavka 1. Direktive o procjeni učinaka na okoliš, Direktiva o staništima ne sadržava izričite odredbe o obvezi ishoda odobrenja za određene aktivnosti.

101. Osobito članak 6. stavak 2. Direktive o staništima ne zahtijeva da se određene aktivnosti podvrgnu obvezi ishoda odobrenja. Točno je da se obveza ishoda odobrenja čini prikladnom za postizanje ciljeva te odredbe u odnosu na učinke predmetnih aktivnosti na područja očuvanja, ali margina prosudbe država članica<sup>48</sup> ipak dopušta i druge metode.

102. Suprotno tomu, prethodna procjena učinaka u skladu s člankom 6. stavkom 3. Direktive o staništima pretpostavlja takvo odobrenje s obzirom na to da ga treba provesti u odnosu na odobrenje tijela za predmetni projekt ili plan. Odustajanje od postupka izdavanja odobrenja stoga je sukladno članku 6. stavku 3. samo ako je nesporno da predmetne aktivnosti ne zahtijevaju procjenu.

<sup>47</sup> Vidjeti točku 54. ovog mišljenja.

<sup>48</sup> Presuda od 14. siječnja 2016., Grüne Liga Sachsen i dr. (Waldschlößchenbrücke) (C-399/14, EU:C:2016:10, t. 40.)

103. Kao što je to već rečeno, procjena utjecaja na okoliš nije nužna ako se na temelju objektivnih elemenata može isključiti da će plan ili projekt pojedinačno ili u kombinaciji s ostalim planovima i projektima imati značajan utjecaj na područje očuvanja<sup>49</sup>. Suprotno tomu nije dopušteno izuzeti određene kategorije projekata na temelju kriterija koji nisu prikladni da bi osigurali da predmetni projekti neće moći značajno utjecati na područja očuvanja<sup>50</sup>. Mjerilo te ocjene kao i u slučaju odobrenja planova ili projekata koje treba ispitati može biti samo nepostojanje razumne znanstvene sumnje.

104. Utvrđivanje pragova i graničnih vrijednosti za koje je potrebno izdavanje odobrenja koje bi bilo pretpostavka za provedbu procjene utjecaja stoga je sukladno s člankom 6. stavkom 3. Direktive o staništima samo ako se na temelju objektivnih elemenata može isključiti da će taloženja dušika ispod tih vrijednosti pojedinačno ili u kombinaciji s ostalim planovima i projektima imati značajan utjecaj na područje očuvanja<sup>51</sup>.

105. PAS od obveze ishođenja odobrenja izuzima projekte koji taloženju dušika u područjima očuvanja pridonose manje od praga od 0,05 mol N/ha/god ili granične vrijednosti od 0,05 do 1 mol N/ha/god. Moguće je da su te vrijednosti dovoljno znanstveno utemeljene kako bi se otklonila svaka razumna znanstvena sumnja u to da dodatna taloženja dušika u tom opsegu neće imati značajan utjecaj na područja očuvanja.

106. Na prvi pogled tomu u prilog govori činjenica da te vrijednosti odgovaraju samo najmanjim dijelovima „critical loadsa” za stanišne tipove koji su osobito osjetljivi na dušik: 0,017 % i 0,23 % granice opterećenja od 6 kg N/ha/god za oligotrofne vode stajačice ravnica i bregovitog područja s vegetacijom *Littorelletalia uniflorae* (šifra Natura 2000 3110) kao i 0,01 % i 0,2 % granice opterećenja od 7 kg N/ha/god za aktivna visoka tresetišta (šifra Natura 2000 7110). Za većinu ostalih stanišnih tipova „critical loadsi” su djelomično znatno veći<sup>52</sup>.

107. Osim toga, u članku 2. stavku 3. nizozemskog Besluit grenswaarden programmatische aanpaka (Uredba o graničnim vrijednostima za programski pristup) predviđeno je čak automatsko snižavanje granične vrijednosti s 0,05 do 1 mol N/ha/god na 0,05 mol N/ha/god ako je za predmetne površine osjetljive na dušik raspoloživo još samo 5 % manevarskog prostora za taloženje. Taj se propis suprotstavlja riziku kumulacije taloženja dušika iz mnoštva pojedinačno neznčajnih izvora, takozvanoj „polaganoj smrti”<sup>53</sup>.

108. Suprotno tomu, njemački je Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud, Njemačka) znatno velikodušniji prilikom određivanja *de minimis* praga za taloženja dušika. Naime postoji znanstveni konsenzus da pri vrlo velikim postojećim opterećenjima predmetnih staništa dodatna opterećenja koja nisu veća od 3 % vrijednosti „critical loada” ne mogu uzrokovati značajne promjene stvarnog stanja ili značajno ograničiti ponovnu uspostavu povoljnog stanja<sup>54</sup>. Je li to utvrđenje njemačkog pravosuđa u konačnici sukladno s člankom 6. stavkom 3. Direktive o staništima, ovdje se ne mora odlučiti. Međutim, ono je daljnja indicija da bi u svakom slučaju značajno niži nizozemski pragovi i granične vrijednosti mogli biti znanstveno utemeljeni.

49 Vidjeti upućivanja u bilješci 14., kao i presudu od 10. siječnja 2006., Komisija/Njemačka (C-98/03, EU:C:2006:3, t. 40.).

50 Presude od 10. siječnja 2006., Komisija/Njemačka (C-98/03, EU:C:2006:3, t. 41.), i od 26. svibnja 2011., Komisija/Belgija (C-538/09, EU:C:2011:349, t. 41.).

51 Presuda od 4. ožujka 2010., Komisija/Francuska (C-241/08, EU:C:2010:114, t. 32.), i od 26. svibnja 2011., Komisija/Belgija (C-538/09, EU:C:2011:349, t. 52.).

52 Vrijednosti „critical loadsa” preuzete su iz Dobben i dr., citirano u bilješci 25.

53 Mišljenje nezavisne odvjetnice E. Sharpston u predmetu Sweetman i dr. (C-258/11, EU:C:2012:743, t. 67.)

54 Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud, Njemačka), presuda od 14. travnja 2010., Hessisch Lichtenau II (DE:BVerwG:2010:140410U9A5.08.0, t. 94.)

109. Neovisno o tim indicijama, međutim, nadležni nacionalni sud mora ispitati jesu li za nizozemske pragove i granične vrijednosti zaista s dostatnom sigurnosti pruženi dokazi o beznačajnosti negativnih učinaka.

110. Stoga na prvo pitanje u predmetu C-294/17 treba odgovoriti da jest u skladu s člankom 6. stavcima 2. i 3. Direktive o staništima zakonski propis čiji je cilj projekte i druge aktivnosti koji uzrokuju taloženje dušika koje ne prelazi prag ili graničnu vrijednost izuzeti od obveze ishođenja odobrenja i time ih dopustiti bez pojedinačnog odobrenja ako zbog objektivnih okolnosti sa znanstvenog stajališta ne postoji razumna sumnja da će zbog tog taloženja dušika nastati značajni negativni učinci na predmetnom području očuvanja.

#### ***D. Pitanja 1. – 4.a i 8. u predmetu C-293/12 – obveza procjene za ispašu i gnojidbu***

111. Predmet C-293/17 odnosi se na dvije poljoprivredne aktivnosti koje dovode do taloženja dušika, naime, ispašu stoke i gnojidbu obradivih površina. Pitanjima 1. do 4.a treba razjasniti zahtijevaju li te aktivnosti procjenu utjecaja u skladu s člankom 6. stavkom 3. Direktive o staništima. Raad van State (Državno vijeće) najprije želi saznati radi li se pritom o projektima u smislu članka 6. stavka 3. prve rečenice (odjeljak 1.) i zatim mogu li zajedno s predmetnim poljoprivrednim gospodarstvom predstavljati jedinstveni cjelokupni projekt koji je u više slučajeva bio predmet jedinstvenog odobrenja prije nego je članak 6. stavak 3. postao primjenjiv (odjeljak 2.). U pogledu aktivnosti u području gnojidbe i ispaše koje su započete tijekom primjene članka 6. stavka 3. Direktive o staništima Raad van State (Državno vijeće) pita je li dopušteno odustati od obveze ishođenja odobrenja u pojedinačnom slučaju ako se to odustajanje temelji na procjeni iz koje proizlazi da se u prosjeku može isključiti porast taloženja dušika zbog tih aktivnosti (odjeljak 3.). U pogledu moguće primjene članka 6. stavka 2. na gnojidbu ili ispašu Raad van State (Državno vijeće) osim toga pita je li ta odredba na zadovoljavajući način prenesena u nizozemsko pravo (odjeljak 4.).

##### *1. Kvalifikacija kao projekt*

112. Najprije ću razmotriti pitanje 1. u predmetu C-293/17, naime, mogu li se gnojidba i ispaša mliječne stoke smatrati projektima.

113. U skladu s člankom 6. stavkom 3. prvom rečenicom Direktive o staništima projekti koji bi mogli imati značajan utjecaj na područje očuvanja, bilo pojedinačno bilo u kombinaciji s ostalim planovima ili projektima, predmet su ocjene prihvatljivosti utjecaja koje bi mogli imati na to područje, s obzirom na ciljeve očuvanja područja.

##### *a) Pojam projekta*

114. Točno je da Direktiva o staništima ne definira pojam projekta. Ipak, Sud je odlučio da je definicija projekta iz članka 1. stavka 2. točke (a) Direktive o procjeni utjecaja na okoliš važna za utvrđenje pojma plana i projekata u smislu Direktive o staništima koja jednako kao Direktiva o procjeni učinaka na okoliš treba spriječiti da se aktivnosti koje mogu negativno utjecati na okoliš odobre bez prethodne procjene utjecaja na okoliš<sup>55</sup>.

115. To utvrđenje shvaćam u tom smislu da su u svakom slučaju projekti u smislu te definicije i projekti u skladu s člankom 6. stavkom 3. prvom rečenicom Direktive o staništima. Međutim, polazim od toga da time pojam projekta u Direktivi o staništima nije konačno određen<sup>56</sup>.

<sup>55</sup> Presuda od 7. rujna 2004., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, t. 26.). Vidjeti i presudu od 14. siječnja 2010., Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, t. 38. do 40.).

<sup>56</sup> Vidjeti moje mišljenje u predmetu Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:60, t. 31.).

116. Tako je i Sud istaknuo da nije dopušteno od obveze odobrenja izuzeti određene kategorije projekata na temelju kriterija koji nisu prikladni da bi osigurali da predmetni projekti neće moći značajno utjecati na područja očuvanja<sup>57</sup>. Prilikom daljnjeg ispitivanja različitih iznimaka Sud nije pojedinačno ispitivao odnose li se na projekte u smislu članka 1. stavka 2. Direktive o procjeni učinaka na okoliš. Naprotiv, mogućnost značajnog utjecaja na područja očuvanja bila je dovoljna kako bi se odbila iznimka za predmetne aktivnosti<sup>58</sup>.

117. Prema tome, suprotno mišljenju Raada van State (Državno vijeće), definicija projekta iz članka 1. stavka 2. točke (a) Direktive o procjeni učinaka na okoliš ne određuje konačno pojam projekta iz članka 6. stavka 3. prve rečenice Direktive o staništima. Naprotiv, presudno je može li predmetna aktivnost značajno utjecati na područje očuvanja. To se ne može isključiti za gnojidbu i ispašu jer taloženja dušika kojima rezultiraju mogu značajno utjecati na mnoge zaštićene stanišne tipove.

118. Međutim, u ovom slučaju nije potrebno izlaziti iz okvira definicije projekta iz Direktive o procjeni učinaka na okoliš. Njezin članak 1. stavak 2. točka (a), naime, kao projekt definira „izvođenje građevinskih radova ili ostalih instalacija ili sustava” (prva alineja) kao i „ostal[e] zahvat[e] u prirodnom okruženju i krajobrazu, uključujući i one koji uključuju vađenje mineralnih resursa” (druga alineja). Kao što je Sud utvrdio, taj se pojam projekta odnosi na radove ili zahvate radi promjene materijalnog stanja lokacije<sup>59</sup>. I gnojidba kao i ispaša udovoljavaju tim zahtjevima.

#### *b) Gnojidba*

119. Točno je da Raad van State (Državno vijeće) smatra da uporaba gnojiva u svakom slučaju nije projekt kada se ono polaže na tlo. Samo ako se gnojivo zaorava u tlo postoji fizički zahvat u tlo kao što se zahtijeva drugom alinejom članka 1. stavka 2. točke (a).

120. Međutim, Komisija tomu pravilno prigovara da gnojidba neovisno o primijenjenom postupku mijenja svojstva tla. Ona je po svojoj naravi usmjerena na obogaćivanje tla hranjivim tvarima. Događa li se to tako da poljoprivrednik obrađuje tlo strojevima ili tako da gnojivo – primjerice gnojnica – prodire u tlo curenjem ne može opravdati različit tretman. Naposljetku, u slučaju gnojidbe gotovo se može pomisliti na pandan vađenju mineralnih resursa, naime, na obogaćivanje tla.

121. U konačnici ta izmjena tla gnojidbom svakako je usporediva s vađenjem školjaka, to jest s prosijavanjem gornjeg sloja morskog dna što je Sud već priznao kao projekt u smislu članka 1. stavka 2. točke (a) Direktive o procjeni učinaka na okoliš i članka 6. stavka 3. Direktive o staništima<sup>60</sup>.

122. Stoga je gnojidba projekt koji može zahtijevati prethodnu procjenu u skladu s člankom 6. stavkom 3. Direktive o staništima.

57 Presuda od 10. siječnja 2006., Komisija/Njemačka (C-98/03, EU:C:2011:3, t. 41.). Vidjeti također i presudu od 26. svibnja 2011., Komisija/Belgija, C-538/09, EU:C:2011:349, t. 41.)

58 Presuda od 10. siječnja 2006., Komisija/Njemačka (C-98/03, EU:C:2011:3, t. 42. do 44.)

59 Presuda od 17. ožujka 2011., Brussels Hoofdstedelijk Gewest i dr. (C-275/09, EU:C:2011:154, t. 20., 24. i 38.) kao i od 19. travnja 2012., Pro-Braine i dr. (C-121/11, EU:C:2012:225, t. 32.)

60 Presuda od 7. rujna 2004., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, t. 24. do 27.)

*c) Ispaša*

123. Ispašu stoke je teže podvesti pod definiciju projekta iz članka 1. stavka 2. točke (a) druge alineje Direktive o procjeni učinaka na okoliš. Ako se aktivnost držanja stoke na određenoj površini kvalificira kao ostali zahvat u prirodnom okruženju i krajobrazu te je se stoga stavi na istu razinu kao izričito navedeni primjer vađenja mineralnih resursa, tako bi se morao kvalificirati i uzgoj nasada. Naime, ispaša je kao i uzgoj usmjerena na ekonomsko iskorištavanje hranjivih tvari u tlu. Stoga se i u tome može vidjeti vađenje mineralnih resursa.

124. Međutim, taj korak nije potreban jer uspostava pašnjaka odgovara „izvođenj[u] građevinskih radova ili ostalih instalacija ili sustava” u smislu članka 1. stavka 2. točke (b) prve alineje Direktive o procjeni učinaka na okoliš. U pravilu se pašnjak ograđuje kako bi se spriječilo da ga stoka napusti. To podizanje ograde je projekt<sup>61</sup>. I pri procjeni podizanja ograde mora se uzeti u obzir njegova svrha, ispaša.

125. Međutim, ako ni ispašu ni uspostavu pašnjaka Sud ne prihvati kao projekt u smislu Direktive o procjeni učinaka na okoliš, ispaša se može smatrati barem aktivnošću koja u smislu daljnjeg pojma projekta iz Direktive o staništima može značajno utjecati na područje očuvanja. Ona može uzrokovati ne samo taloženja dušika, nego utječe barem i na vegetaciju. Mogu li ti učinci značajno utjecati na područje očuvanja, primjerice u obliku prekomjerne ispaše, ovisi o opsegu i mjestu ispaše kao i o specifičnim ciljevima očuvanja područja.

126. Stoga u skladu s člankom 6. stavkom 3. Direktive o staništima može biti potrebno ispitati je li ispaša stoke sukladna ciljevima očuvanja predmetnih područja očuvanja.

*d) Međuzaključak*

127. Stoga na pitanje 1. u predmetu C-293/17 treba odgovoriti da gnojidbu određenih površina ili njihovu uporabu za ispašu treba smatrati projektom u smislu članka 6. stavka 3. Direktive o staništima.

*2. Uključivanje u sveobuhvatni projekt*

128. Drugim pitanjem u predmetu C-293/17 treba se razjasniti kako se redovita periodična gnojidba treba ocijeniti ako se zakonito počela provoditi prije nego je članak 6. stavak 3. Direktive o staništima postao primjenjiv na područje očuvanja, i koja se još uvijek provodi. Raad van State (Državno vijeće) osobito pita može li gnojidba biti dio općenitog jedinstvenog projekta, naime poljoprivrednog gospodarstva, i stoga obuhvaćena odobrenjem tog gospodarstva.

*a) Pojam jedinstvenog projekta*

129. Jednako kao što ne definira pojam projekta, Direktiva o staništima ne određuje ni koje mjere mogu biti obuhvaćene jedinstvenim projektom. Međutim, to pitanje nema praktičnu važnost za primjenu članka 6. stavka 3. Direktive o staništima na određene projekte. Naime, neovisno o tome koje su pojedinačne mjere obuhvaćene projektom moraju se ispitati svi specifični učinci tog skupa mjera na ciljeve očuvanja predmetnog područja očuvanja.

<sup>61</sup> Vidjeti presudu od 8. studenoga 2016., Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, t. 47.).

130. Naprotiv, u pozadini je tog pitanja vremenska primjenjivost članka 6. stavka 3. Direktive o staništima. Ako je projekt odobren prije nego je ta odredba postala primjenjiva, njegova daljnja provedba ne može se procjenjivati u odnosu na tu odredbu, nego podliježe članku 6. stavku 2.<sup>62</sup> koji samo u određenim okolnostima zahtijeva ocjenu sukladnosti s ciljevima očuvanja područja<sup>63</sup>. Suprotno tomu, ako je svaka gnojidba poljoprivrednih površina ili samo gnojidba koja se provodi tijekom jedne godine pojedinačni projekt, načelno se mora svaki put ponovno procijeniti.

131. U presudi Stadt Papenburg Sud je priznao mogućnost postojanja jedinstvene mjere u sličnoj situaciji. U tom se slučaju radilo o periodičnim otkopavanjima vodnog puta koja su bila potrebna za održavanje određene dubine plovnog korita. Ti se radovi s obzirom na njihovu narav ili okolnosti njihova izvođenja te osobito zbog njihove zajedničke svrhe mogu smatrati jedinstvenim mjerama odnosno kao jedan projekt<sup>64</sup>. Daljnja indicija za kvalifikaciju kao jedinstveni projekt koju Sud, međutim, nije istaknuo je okolnost da su redoviti radovi odobreni jednim odobrenjem prije nego je članak 6. stavak 3. Direktive o staništima postao primjenjiv<sup>65</sup>.

132. Redovita gnojidba poljoprivrednih površina također ima zajedničku, jedinstvenu svrhu, naime, uzgoj nasada u sklopu poljoprivrednog gospodarstva. Osim toga, valja pretpostaviti da je gnojidba bila dopuštena barem od trenutka od kojeg je odnosno gospodarstvo započelo svoju djelatnost.

133. Takvo gospodarstvo se može stoga smatrati jedinstvenom mjerom te uključuje gnojidbu njemu pripadajućih površina.

134. Tom zaključku u prilog govori i razmatranje gnojidbe iz perspektive vremenske primjene članka 6. stavka 3. Direktive o staništima. Ako bi za svaku pojedinačnu gnojidbu poljoprivrednih površina ili čak samo za svaku godinu bilo potrebno provesti procjenu u skladu s člankom 6. stavkom 3. Direktive o staništima, obveze bi naime najvjerojatnije bile nerazmjerne mogućoj dobrobiti za zaštitu područja. U pravilu bi trebalo biti dovoljno da se prihvatljivost gnojidbe određenih površina koja se ponavlja u sličnom obliku jednom primjereno ispita s obzirom na ciljeve očuvanja predmetnih područja.

#### *b) Izmjene prakse gnojidbe*

135. Međutim, poteškoće mogu nastati ako se gnojidba izmijeni. Raad van State (Državno vijeće) stoga pita može li se još pretpostaviti postojanje jedinstvene mjere ako se gnojidba ne provodi uvijek na istim česticama zemljišta, u istim količinama i prema istim tehnikama. Osim toga pita je li za to pitanje važno da se taloženja dušika zbog primjene gnojiva nisu povećala nakon što je članak 6. stavak 3. postao primjenjiv.

136. Budući da se radi o pojmu projekta u okviru primjene članka 6. stavka 3. Direktive o staništima, na ta pitanja treba odgovoriti s obzirom na cilj te odredbe. Ona uključuje načelo opreznosti i omogućava učinkovito sprečavanje negativnih utjecaja na cjelovitost zaštićenih područja zbog predviđenih planova ili projekata<sup>66</sup>. Stoga mora biti presudno stvara li se izmjenama prakse gnojidbe *dodatan* rizik značajnog negativnog utjecaja na cjelovitost područja očuvanja.

62 Presuda od 14. siječnja 2010., Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, t. 49.)

63 Vidjeti presudu od 14. siječnja 2016., Grüne Liga Sachsen i dr. (Waldschlößchenbrücke) (C-399/14, EU:C:2016:10, t. 44.).

64 Presuda od 14. siječnja 2010., Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, t. 47.)

65 Presuda od 14. siječnja 2010., Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, t. 11.)

66 Presude od 7. rujna 2004., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, t. 58.), i od 17. travnja 2018., Komisija/Poljska (Puszcza Białowieska) (C-441/17, EU:C:2018:255, t. 118.)



137. Ako se rizik negativnog utjecaja koji proizlazi iz gnojidbe i dalje kreće u prethodno postojećim okvirima, treba pretpostaviti da se projekt, poljoprivredno gospodarstvo, nije promijenio. Ako se, nasuprot tomu, rizik negativnog utjecaja povećao, primjerice zbog snažnije gnojidbe, drugih gnojiva, drugih metoda gnojidbe ili zbog promjene mjesta gnojidbe postoji bojazan od dodatnih taloženja dušika u zaštićenim staništima, gnojidba se ne može priznati kao dio prvotno odobrenog projekta.

138. Stoga je činjenica da se taloženja dušika nisu povećala primjenom gnojiva važna samo ako je nesporno da se taloženja dušika nisu povećala u predmetnim zaštićenim staništima. Međutim, opći razvoj situacije u kojem gnojidba ukupno nije dovela do većeg taloženja dušika, ne isključuje da su određena zaštićena staništa snažnije opterećena.

139. Dodatno treba napomenuti da za ispašu vrijede slična razmatranja kao za gnojidbu poljoprivrednih površina.

### *c) Međuzaključak*

140. Na pitanje 2. u predmetu stoga treba odgovoriti da redovita periodična gnojidba, koja se provodila zakonito prije nego je članak 6. stavak 3. Direktive o staništima postao primjenjiv na područje očuvanja i još uvijek se provodi, može činiti jedinstveni projekt s poljoprivrednim gospodarstvom. Međutim, izmjene prakse gnojidbe mogu se smatrati novim projektom ako stvaraju dodatni rizik značajnog negativnog utjecaja na područja očuvanja.

### *3. Izuzeće od obveze ishođenja odobrenja*

141. Pitanjima 3. i 3.a u predmetu C-293/17 želi se utvrditi dopušta li članak 6. stavak 3. Direktive o staništima zakonsko izuzeće ispaše i gnojidbe od obveze ishođenja pojedinačnog odobrenja. To izuzeće nužno podrazumijeva da te aktivnosti pojedinačno nisu predmet ocjene prihvatljivosti utjecaja s obzirom na ciljeve očuvanja područja.

142. Nizozemska to izuzeće temelji na apstraktnoj ocjeni prihvatljivosti utjecaja gnojidbe i ispaše. Je li ta ocjena u skladu s člankom 6. stavkom 3. Direktive o staništima, Raad van State (Državno vijeće) pita s pitanjima 4. i 4.a u predmetu C-293/17. Prema zahtjevu za prethodnu odluku ocjena je polazila od stvarnog i očekivanog opsega kao i od stvarnog i očekivanog intenziteta tih aktivnosti te je dovela do zaključka da u prosjeku neće uzrokovati porast taloženja dušika. Osim toga, izuzeće se osigurava nadzorom razvoja taloženja koji u slučaju potrebe može dovesti do prilagodbe odobrenih taloženja.

143. Iako to na prvi pogled slično načelno dopuštenoj, čak poželjnoj primjeni PAS-a na druge aktivnosti<sup>67</sup>, postoji presudna razlika: u slučaju drugih aktivnosti još uvijek se identificiraju pojedinačni učinci na područja očuvanja. U slučaju gnojidbe i ispaše se, suprotno tomu, unaprijed pretpostavlja da je značajan negativan utjecaj isključen.

144. Budući da se ispaša i gnojidba trebaju smatrati projektima, izuzeće od obveze ishođenja odobrenja kojim se isključuje pojedinačna ocjena bilo bi protivno članku 6. stavku 3. Direktive o staništima ako te aktivnosti zahtijevaju ocjenu prihvatljivosti. Od takve se ocjene može odustati samo ako se na temelju objektivnih elemenata može isključiti da će ispaša ili gnojidba pojedinačno ili u kombinaciji s ostalim planovima i projektima imati značajan utjecaj na područje očuvanja<sup>68</sup>.

<sup>67</sup> Vidjeti točku 37. i sljedeće ovog mišljenja.

<sup>68</sup> Vidjeti upućivanja u bilješki 14. kao i presudu od 10. siječnja 2006., Komisija/Njemačka (C-98/03, EU:C:2006:3, t. 40.).

145. Stvarni i očekivani opseg kao i stvarni i očekivani intenzitet tih aktivnosti su objektivni elementi. Međutim, oni su prema navodima Raada van State (Državno vijeće) omogućili samo utvrđenje da se *u prosjeku* može isključiti porast taloženja dušika.

146. Puka prosječna vrijednost, međutim, ne može osigurati da gnojidba i ispaša zbog posebnih uvjeta, osobito zbog kombinacije s drugim izvorima dušika, neće značajno utjecati ni na jedno područje očuvanja. Stoga ta sveukupna procjena ne dopušta izuzeće gnojidbe i ispaše od pojedinačne ocjene prihvatljivosti.

147. Osim toga, na dan donošenja odluke kojom se odobrava provedba projekta sa znanstvenog gledišta ne smije postojati nikakva razumna sumnja u pogledu štetnih učinaka na cjelovitost dotičnog područja<sup>69</sup>. Ni to nije izvjesno ako se izuzeće od obveze provedbe procjene temelji samo na tome da se u prosjeku ne očekuje porast taloženja dušika.

148. Naposljetku, Sud se također dosad nije mogao uvjeriti da moguće sumnje u štetnost mjera ostaju nerelevantne zbog nadzora<sup>70</sup>.

149. Točno je da bi se zbog vjerojatno samo neznatnog doprinosa gnojidbe i ispaše na određenim površinama negativnom utjecaju na područja očuvanja moglo razmišljati o velikodušnijem pristupu. Međutim, upravo pretpostavka neznatnosti izaziva dvojbe o tome da će nadzor učinaka tih aktivnosti i eventualno potrebne mjere korekcije biti provedene s potrebnom dosljednosti i strogosti.

150. To u praksi znači da gnojidba i ispaša na novim površinama ili izmjene tih aktivnosti koje mogu dovesti do dodatnih taloženja dušika u zaštićenim staništima moraju biti ocijenjene u skladu s člankom 6. stavkom 3. Direktive o staništima prije nego ih nadležna tijela smiju odobriti. Točno je da je taloženje dušika uzrokovano gnojidbom ili ispašom pojedinih poljoprivrednih površina u opsegu vjerojatno vrlo ograničeno. Ipak, čini se da nije isključeno da se na područja očuvanja u pojedinačnim slučajevima može značajno negativno utjecati. U tom pogledu treba misliti na snažno intenziviranu uporabu površina u neposrednom susjedstvu zaštićenih staništa ako su ona već značajno prethodno opterećena. Suprotno tomu, u drugim slučajevima bi moralo biti relativno lako isključiti značajan negativan utjecaj.

151. Na pitanja 3. do 4.a u predmetu C-293/17 stoga treba odgovoriti da ispašu i gnojidbu zakonski nije moguće izuzeti od obveze pojedinačne ocjene njihove prihvatljivosti utjecaja na ciljeve očuvanja područja očuvanja s obrazloženjem da se u prosjeku može isključiti porast taloženja dušika zbog tih aktivnosti. I nadzor taloženja dušika i mogućnost poduzimanja daljnjih mjera kako bi se spriječilo pretjerano taloženje ne mogu opravdati neprovođenje pojedinačne ocjene.

#### *4. Provedba članka 6. stavka 2. Direktive o staništima*

152. Pitanje 8. u predmetu C-293/17 treba razjasniti je li dovoljno za provedbu članka 6. stavka 2. Direktive o staništima ispašu i gnojidbu ne podvrgnuti obvezi ishođenja odobrenja nego samo omogućiti primjenu ovlasti nametanja obveza u smislu članka 2.4. nizozemskog Zakona o zaštiti prirode.

<sup>69</sup> Vidjeti upućivanja u bilješci 44.

<sup>70</sup> Vidjeti upućivanja u bilješci 46.

153. U tom pogledu Raad van State (Državno vijeće) pravilno ističe da članak 6. stavak 2. Direktive o staništima za razliku od članka 6. stavka 3. ne zahtijeva sistematičnu prethodnu procjenu aktivnosti<sup>71</sup>. Stoga se odustajanjem od obveze ishođenja odobrenja može povrijediti najviše članak 6. stavak 3., a ne članak 6. stavak 2. Što se tiče obveze ishođenja odobrenja za ispašu i gnojidbu, treba uputiti na odgovor na pitanja 3. do 4.a u predmetu C-293/17<sup>72</sup>.

154. Ako nasuprot tomu članak 6. stavak 2. Direktive o staništima neovisno o pitanju odobrenja u pogledu ispaše ili gnojidbe zahtijeva zaštitne mjere, zahtjev za prethodnu odluku ne sadržava naznake da članak 2.4. WnB-a ne bi bio dovoljan u tom pogledu.

155. Prema navodima Raada van State (Državno vijeće) ta odredba dopušta da se poljoprivrednicima nametnu potrebne obveze. Osobito, gnojidba i ispaša nisu izuzete od primjene članka 2.4. WnB-a<sup>73</sup>.

156. Točno je da je Sud u postupku o provedbi članka 6. stavka 2. Direktive o staništima istaknuo da tamo stvorene ovlasti nisu preventivne nego samo reaktivne naravi i da osim toga sadržavaju značajne prepreke za hitne mjere<sup>74</sup>. Ipak se treba složiti s Raadom van State (Državno vijeće) da su učinci ispaše i gnojidbe u pravilu predvidivi i da se pojavljuju kroz duže razdoblje. Također, članak 2.4. WnB-a dopušta donošenje hitnih mjera, za razliku od prava koje je tada analizirano. Stoga nadležna tijela mogu pravodobno odrediti dodatne obveze ako postoji opasnost za područja očuvanja.

157. Na pitanje 8. u predmetu C-293/17 treba odgovoriti da je ovlast nametanja obveza u smislu članka 2.4. Zakona o zaštiti prirode, koju nadležno tijelo primjenjuje kada je to potrebno u cilju očuvanja Natura 2000 područja, s obzirom na ispašu stoke i upotrebu gnojiva, odgovarajući instrument prevencije za provedbu članka 6. stavka 2. Direktive o staništima.

## **E. Zaključak**

158. Prema prethodnim navodima čini se da nizozemski PAS doduše sadržava obećavajuće pristupe, ali sveukupno postoje značajne sumnje da udovoljava zahtjevima iz članka 6. stavaka 2. i 3. Direktive o staništima.

159. Međutim, to ne znači da se PAS apsolutno protivi Direktivi. Naprotiv, članak 6. stavak 4. Direktive o staništima instrument je predviđen kako bi se u takvim situacijama došlo do primjerenih rezultata. PAS se opisuje kao ravnoteža između interesa zaštite okoliša i društva<sup>75</sup> te i Raad van State (Državno vijeće) upućuje na to kada se poziva na članak 2. stavak 3. Direktive kako bi pobio prigovor o nedostatnoj „ambiciji” PAS-a<sup>76</sup>. Takva je ravnoteža funkcija članka 6. stavka 4., ali nije dio članka 6. stavaka 2. i 3.<sup>77</sup>.

160. Ako se promatra cjelokupna slika, čini se očito da se država članica kao Nizozemska ne može podvrgnuti bezuvjetnoj obvezi da naglo i snažno ograniči svoju poljoprivredu te da također znatno zadire u preostali gospodarski razvoj kako bi smanjila opterećenje područja Natura 2000 dušikom na prihvatljivu razinu. Suprotno tomu, imperativni razlozi prevladavajućeg javnog interesa moraju se na odgovarajući način uzeti u obzir.

71 Vidjeti presudu od 14. siječnja 2016., Grüne Liga Sachsen i dr. (C-399/14, EU:C:2016:10, t. 40. i sljedeće).

72 Vidjeti točku 141. i sljedeće ovog mišljenja.

73 Vidjeti presudu od 4. ožujka 2010., Komisija/Francuska (C-241/08, EU:C:2010:114, t. 31. i 32.).

74 Presuda od 13. prosinca 2007., Komisija/Irska (C-418/04, EU:C:2007:780, t. 207. i 208.)

75 De Heer i dr. (citirano u bilješci 27., str. 107.)

76 Odjeljak 8.2. zahtjeva za prethodnu odluku u predmetu C-294/17

77 Moje mišljenje u predmetu Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:60, t. 106.)

161. Ti su razlozi, s jedne strane, interes cjelokupnog društva za gospodarskim razvojem, s druge strane, osobito pri daljnjem prihvaćanju već odobrenih aktivnosti, cilj pravne države, poštovanje temeljnih prava predmetnih poduzetnika. I iako je u pravilu teško interese pojedinačnih poljoprivrednih gospodarstava priznati kao imperativne razloge prevladavajućeg javnog interesa, sveobuhvatna procjena kao što je PAS dopušta da se ti pojedinačni interesi uvrste u javni interes za poljoprivrednim razvojem i poštovanjem stečenih prava.

162. Ukupno gledano također je jasno da nema alternative za odobrenje određenih dodatnih aktivnosti i daljnje prihvaćanje drugih postojećih aktivnosti. Međutim, instrument kao PAS savršeno je prikladan za identificiranje koje alternative stvarno postoje. S jedne strane, treba nametnuti metode proizvodnje koje minimiziraju taloženja dušika bez uzrokovanja drugih nerazmjernih šteta (*best practices*). S druge strane, treba spriječiti aktivnosti koje uzrokuju štetu koja je nerazmjerna njihovoj koristi.

163. Mjere potrebne za osiguranje koherentnosti mreže Natura 2000 na prvi pogled se čine najteža prepreka za primjenu članka 6. stavka 4. Direktive o staništima. Ako sveobuhvatni instrument koordinacije zbog prevladavajućeg interesa u područjima očuvanja na cijelom državnom području dopusti prekomjerna taloženja dušika, moglo bi biti teško ili čak isključeno da se radi kompenzacije u drugim područjima razviju stanišni tipovi pod negativnim utjecajem.

164. Međutim, osobito su mjere u područjima očuvanja koje su predviđene PAS-om namijenjene osiguranju koherentnosti mreže Natura 2000. Ako su učinkovite, poboljšavaju razvojne uvjete pojedinih staništa unatoč prekomjernim taloženjima dušika.

165. Osim toga, dugoročni cilj PAS-a je smanjiti taloženja dušika na prihvatljivu razinu i ostvariti povoljno stanje očuvanosti predmetnih staništa. U toj dugoročnoj perspektivi i PAS je mjera za osiguranje koherentnosti mreže Natura 2000.

166. U konačnici PAS te mjere prati stalnim nadzorom i predviđa prilagodbe ako se pokaže da predviđene mjere nisu dovoljne.

167. Ostvaruje li se ukupno PAS-om prava ravnoteža između zaštite mreže Natura 2000 i drugih društvenih interesa i kako to sudovi trebaju ispitati, pitanja su koja Sudu nisu upućena. Stoga premašuju okvir ovog postupka.

168. Barem jedna prepreka bi se mogla protiviti primjeni članka 6. stavka 4. Direktive o staništima: u mjeri u kojoj se taloženja dušika odnose na prioritetne stanišne tipove, primjerice aktivna tresetišta (šifra Natura 2000 7110), Nizozemska bi se u skladu s člankom 6. stavkom 4. podstavkom 2. vjerojatno morala konzultirati s Komisijom. Naime, čini se isključeno da se odobrenje dodatnih taloženja dušika u PAS-u temelji isključivo na pitanjima koja se odnose na zdravlje ljudi ili javnu sigurnost ili na korisnim posljedicama od primarnog značaja za okoliš. Međutim, Komisija nije objavila odgovarajuće mišljenje<sup>78</sup>. To, međutim, ne isključuje da će naknadno donijeti mišljenje i time PAS postaviti na čvrste temelje.

## V. Zaključak

169. Stoga predlažem Sudu da odluči kako slijedi:

- 1.) Na pitanje 1. u predmetu C-294/17 treba odgovoriti da jest u skladu s člankom 6. stavcima 2. i 3. Direktive Vijeća 92/43/EEZ od 21. svibnja 1992. o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore, zakonski propis čiji je cilj projekte i druge aktivnosti koji uzrokuju taloženje dušika koje ne prelazi prag ili graničnu vrijednost izuzeti od obveze ishoda dozvole i time iste dopustiti bez

<sup>78</sup> [Http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/opinion\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/opinion_en.htm)

pojedinačnog odobrenja ako zbog objektivnih okolnosti sa znanstvenog stajališta ne postoji razumna sumnja da će zbog tog taloženja dušika postojati značajan negativan utjecaj na predmetno područje očuvanja.

- 2.) Na pitanje 2. u predmetu C-294/17 treba odgovoriti da se člankom 6. stavcima 2. i 3. Direktive 92/43 dopušta da se na ocjeni prihvatljivosti programa kojom je ocijenjena određena ukupna količina taloženja dušika temelji dodjela pojedinačnog odobrenja projekta ili druge aktivnosti kojima se uzrokuju, primjerice, taloženja dušika u područjima očuvanja koja se kreću unutar manevarskog prostora koji je ispitan u okviru programa. Međutim, ta procjena mora se sastojati od potpunih, preciznih i konačnih utvrđenja i zaključaka, takvih da mogu otkloniti svaku razumnu znanstvenu sumnju o učincima taloženja. Uvjet za to jest da se za svaki pojedini projekt i svaku površinu unutar područja očuvanja na kojima se nalaze zaštićena staništa osigura da ukupno odobrena taloženja dušika dugoročno ne ugrožavaju očuvanje zaštićenih stanišnih tipova i vrsta u području, kao i potencijal da se ostvari povoljno stanje očuvanosti.
- 3.) Na pitanja 5. do 7.a u predmetu C-293/17 kao i na pitanja 3. do 5.a u predmetu C-294/17 treba odgovoriti da
  - mjere za smanjenje taloženja dušika iz drugih izvora,
  - sanacijske mjere za jačanje staništa osjetljivih na dušik u predmetnim područjima i
  - samostalno smanjenje taloženja dušikamoгу dovesti do spojivosti dodatnih taloženja dušika u područjima očuvanja s člankom 6. stavkom 3. Direktive o staništima samo ako je u trenutku izdavanja odobrenja konačno utvrđeno da će ukupno opterećenje područja taloženjima dušika ostati unutar praga za negativni utjecaj na cjelovitost područja. Suprotno tomu, nije dovoljno za odobrenje dodatnih taloženja dušika ako se taloženja doduše ukupno smanje, ali su predmetne površine unatoč tomu još preopterećene dušikom. Puka predviđanja o budućim učincima navedenih mjera i očekivanom smanjenju emisija dušika ne smiju se uzeti u obzir pri donošenju odluke o odobrenju dodatnih taloženja dušika.
- 4.) Stoga na pitanje 1. u predmetu C-293/17 treba odgovoriti da gnojidbu određenih površina ili njihovu uporabu za ispašu treba smatrati projektom u smislu članka 6. stavka 3. Direktive 92/43.
- 5.) Na pitanje 2. u predmetu C-293/17 treba odgovoriti da redovita periodična gnojidba koja se provodila zakonito prije nego je članak 6. stavak 3. Direktive 92/43 postao primjenjiv na područje očuvanja i još uvijek se provodi može činiti jedinstveni projekt s poljoprivrednim gospodarstvom. Međutim, izmjene prakse gnojidbe mogu se smatrati novim projektom ako stvaraju dodatni rizik značajnog negativnog utjecaja na područja očuvanja.
- 6.) Na pitanja 3. do 4.a u predmetu C-293/17 stoga treba odgovoriti da ispašu i gnojidbu propisom nije moguće izuzeti od obveze pojedinačne ocjene njihove prihvatljivosti utjecaja na ciljeve očuvanja područja očuvanja s obrazloženjem da se u prosjeku može isključiti porast taloženja dušika zbog tih aktivnosti. I nadzor taloženja dušika i mogućnost poduzimanja daljnjih mjera kako bi se spriječilo pretjerano taloženje ne mogu opravdati neprovođenje pojedinačne ocjene.
- 7.) Na pitanje 8. u predmetu C-293/17 treba odgovoriti da je ovlast nametanja obveza u smislu članka 2.4. Zakona o zaštiti prirode, koju nadležno tijelo primjenjuje kada je to potrebno u cilju očuvanja Natura 2000 područja, s obzirom na ispašu stoke i upotrebu gnojiva, odgovarajući instrument prevencije za provedbu članka 6. stavka 2. Direktive 92/43.