



## Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO  
JULIANE KOKOTT  
przedstawiona w dniu 25 lipca 2018 r.<sup>1</sup>

**Sprawy połączone C-293/17 i C-294/17**

**Coöperatie Mobilisation for the Environment UA i in.  
przeciwko  
College van gedeputeerde staten van Limburg i in.**

**[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Raad van State (radę stanu, Niderlandy)]**

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym – Środowisko naturalne – Dyrektywa 92/43/EWG – Ochrona siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory – Specjalny obszar ochrony – Odpowiednia ocena skutków przedsięwzięcia dla terenu – Definicje przedsięwzięcia i odpowiedniej oceny oddziaływania na środowisko – Program do oceny depozycji azotu – Rolnictwo – Pozwolenie na prowadzenie działalności – Nawożenie – Wypas – Skumulowane skutki – Progi nieistotności – Środki zmniejszające szkody – Środki kompensujące

### Spis treści

I. Wprowadzenie .....	3
II. Ramy prawne .....	4
A. Prawo Unii .....	4
1. Dyrektywa siedliskowa .....	4
2. Dyrektywa OOS .....	4
B. Prawo niderlandzkie .....	5
III. Okoliczności powstania sporu i wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym .....	5
A. W przedmiocie niderlandzkich środków w celu redukcji depozycji azotu .....	5
B. W przedmiocie sprawy C-293/17 .....	7
C. W przedmiocie sprawy C-294/17 .....	9

<sup>1</sup> Język oryginału: niemiecki.

D. Postępowanie przed Trybunałem .....	10
IV. Ocena prawna .....	11
A. W przedmiocie pytania drugiego w sprawie C-294/17 – pozwolenie na przedsięwzięcia zgodnie z PAS .....	11
1. Ocena indywidualna czy programowa ocena globalna? .....	12
2. W przedmiocie wymogów stawianych programowej ocenie globalnej w celu koordynacji depozycji azotu .....	13
a) W przedmiocie istotnych elementów oceny .....	13
b) W przedmiocie ilości ogólnie dopuszczalnej depozycji azotu .....	14
3. Wniosek częściowy .....	16
B. W przedmiocie pytań od piątego do siódmego lit. a) w sprawie C-293/17 i od trzeciego do piątego lit. a) w sprawie C-294/17 – uwzględnienie środków niezależnych od przedsięwzięcia ...	16
1. W przedmiocie podstaw prawnych .....	17
2. W przedmiocie wspomnianych we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym „środków u źródeł” .....	18
3. W przedmiocie środków na obszarach ochrony .....	19
4. W przedmiocie przyszłej ewolucji .....	20
5. Wniosek częściowy .....	20
C. W przedmiocie pytania pierwszego w sprawie C-294/17 – wartości progowe i graniczne dla depozycji azotu .....	21
D. W przedmiocie pytań od pierwszego do czwartego lit. a) i ósmego w sprawie C-293/17 – obowiązek oceny dla wypasu i nawożenia .....	23
1. W przedmiocie klasyfikacji przedsięwzięcia .....	23
a) W przedmiocie pojęcia przedsięwzięcia .....	23
b) W przedmiocie nawożenia .....	24
c) W przedmiocie wypasu .....	25
d) Wniosek częściowy .....	25
2. W przedmiocie integracji w całościowe przedsięwzięcie .....	25
a) W przedmiocie koncepcji jednolitego przedsięwzięcia .....	25
b) W przedmiocie zmian praktyki nawożenia .....	26
c) Wniosek częściowy .....	27
3. W przedmiocie zwolnienia z obowiązku uzyskania pozwolenia .....	27

4. W przedmiocie transpozycji art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej .....	29
E. Rozważania końcowe .....	29
V. Wnioski .....	31

## I. Wprowadzenie

1. Rolnictwo stanowi nie tylko bezwzględną konieczność<sup>2</sup> dla wielu chronionych typów siedlisk przyrodniczych i gatunków, lecz jednocześnie także jeden z najważniejszych powodów negatywnego oddziaływania na te dobra chronione. Oba przedłożone wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dają Trybunałowi Sprawiedliwości możliwość rozważenia tej sytuacji na przykładzie depozycji azotu na obszarach ochrony dyrektywy siedliskowej<sup>3</sup>, tak zwanych obszarach Natura 2000 w Niderlandach. Zapowiada się, że postępowanie to będzie mieć podobne znaczenie jak znana sprawa dotycząca połowów muszli w Morzu Wattowym<sup>4</sup>, która również została przedłożona Trybunałowi przez niderlandzką Raad van State (radę stanu).

2. Zgodnie z danymi Europejskiej Agencji Środowiska w 2010 roku 73% wszystkich obszarów Natura 2000 Unii było dotkniętych nadmiernymi depozycjami azotu<sup>5</sup>. Wyniki niniejszego postępowania mogą mieć zatem także znaczenie dla innych państw członkowskich. Ponadto pojawia się kwestia przeniesienia owych wyników na inne szkodliwe skutki rolnictwa, przykładowo z powodu używania pestycydów.

3. Konkretnie chodzi o to, że w Niderlandach depozycje azotu pojedynczych gospodarstw rolnych w określonych obszarach ochrony nie są badane indywidualnie, lecz są klasyfikowane do programowego kompleksowego planowania, które na podstawie oceny poszczególnych obszarów ochrony ustala, w jakim zakresie depozycje azotu są dopuszczalne. Wyjaśnienia wymaga nie tylko to, czy takie kompleksowe planowanie jest dopuszczalne, lecz również to, jak dalece uwzględnianie działań w celu zmniejszenia depozycji azotu z innych źródeł, środków w celu ulepszenia obszarów ochrony i przyszłego rozwoju jest zgodne z ochroną obszaru. Ponadto należy zbadać, jak należy zaklasyfikować nawożenie gruntów rolnych i wypas do systemu oceny oddziaływania na środowisko.

4. Już w tym miejscu pragnę wskazać, że podejście programowego kompleksowego planowania należy poprzeczyć, ale praktyczne ukształtowanie wymaga jeszcze poprawy.

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

3 Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U. 1992, L 206, s. 7), w brzmieniu zmienionym dyrektywą Rady 2013/17/UE z dnia 13 maja 2013 r. (Dz.U. 2013, L 158, s. 193).

4 Wyrok z dnia 7 września 2004 r., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482).

5 Europejska Agencja Środowiska, Effects of air pollution on European ecosystems, EEA Technical report No 11/2014, załącznik 4 (s. 38).

## II. Ramy prawne

### A. Prawo Unii

#### 1. Dyrektywa siedliskowa

5. Ochrona obszarów jest uregulowana art. 6 ust. 1–4 dyrektywy siedliskowej w następujący sposób:

„1. Dla specjalnych obszarów ochrony państwa członkowskie tworzą konieczne środki ochronne obejmujące, jeśli zaistnieje taka potrzeba, odpowiednie plany zagospodarowania opracowane specjalnie dla tych terenów bądź zintegrowane z innymi planami rozwoju oraz odpowiednie środki ustawowe, administracyjne lub umowne, odpowiadające ekologicznym wymaganiom typów siedlisk przyrodniczych, wymienionych w załączniku I, lub gatunków, wymienionych w załączniku II, żyjących na tych terenach.

2. Państwa członkowskie podejmują odpowiednie działania w celu uniknięcia na specjalnych obszarach ochrony pogorszenia stanu siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, jak również w celu uniknięcia niepokojenia gatunków, dla których zostały wyznaczone takie obszary, o ile to niepokojenie może mieć znaczenie w stosunku do celów niniejszej dyrektywy.

3. Każdy plan lub przedsięwzięcie, które nie jest bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania terenu, ale które może na nie w istotny sposób oddziaływać, zarówno oddzielnie, jak i w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami, podlega odpowiedniej ocenie jego skutków dla danego terenu z punktu widzenia założeń jego ochrony. W świetle wniosków wynikających z tej oceny oraz bez uszczerbku dla przepisów ust. 4 właściwe władze krajowe wyrażają zgodę na ten plan lub przedsięwzięcie dopiero po upewnieniu się, że nie wpłynie on niekorzystnie na dany teren oraz, w stosownych przypadkach, po uzyskaniu opinii całego społeczeństwa.

4. Jeśli pomimo negatywnej oceny skutków dla danego terenu oraz braku rozwiązań alternatywnych, plan lub przedsięwzięcie musi jednak zostać zrealizowane z powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego, w tym interesów mających charakter społeczny lub gospodarczy, państwo członkowskie stosuje wszelkie środki kompensujące konieczne do zapewnienia ochrony ogólnej spójności Natury 2000. O przyjętych środkach kompensujących państwo członkowskie informuje Komisję.

Jeżeli dany teren obejmuje typ siedliska przyrodniczego i/lub jest zamieszkały przez gatunek o znaczeniu priorytetowym, jedyne względy, na które można się powołać, to względy odnoszące się do zdrowia ludzkiego lub bezpieczeństwa publicznego, korzystnych skutków o podstawowym znaczeniu dla środowiska lub, po wyrażeniu opinii przez Komisję, innych powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego”.

#### 2. Dyrektywa OOS<sup>6</sup>

6. Ponadto należy wskazać na art. 1 ust. 2 lit. a) dyrektywy OOS<sup>6</sup>, który definiuje jako przedsięwzięcie „wykonanie prac budowlanych lub innych instalacji lub systemów” (tiret pierwsze) i „inne interwencje w otoczeniu naturalnym i krajobrazie, włącznie z wydobywaniem zasobów mineralnych” (tiret drugie).

<sup>6</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.U. 2011, L 26, s. 1), ostatnio zmieniona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/52/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. (Dz.U. 2014, L 124, s. 1).

## **B. Prawo niderlandzkie**

7. Wśród przepisów prawa niderlandzkiego należy wskazać na art. 2.4 der Wet natuurbescherming (ustawy o ochronie środowiska, zwanej dalej „WnB”):

„1. Jeżeli wymagane jest to z punktu widzenia założeń ochrony obszaru Natura 2000, rząd prowincji nakłada na każdego – w zakresie jego właściwości terytorialnej – kto prowadzi lub zamierza przeprowadzić działanie, obowiązek:

- a) dostarczenia wszelkich informacji dotyczących tego działania;
- b) podjęcia wszelkich wymaganych środków zapobiegawczych i naprawczych;
- c) przeprowadzenia tego działania zgodnie z przepisami, które się do niego odnoszą;
- d) zrezygnowania z tego działania lub jego zaprzestania.

2. Jeżeli ochrona obszaru Natura 2000 wymaga niezwłocznego wykonania decyzji, o której mowa w ust. 1, rząd prowincji może ustnie powiadomić o swojej decyzji tego, kto prowadzi lub zamierza przeprowadzić dane działanie. Rząd prowincji sporządza decyzje pisemnie najszybciej, jak to jest możliwe, i wysyła lub doręcza ją zainteresowanym.

3. [...].

4. Postępowanie sprzeczne z obowiązkiem w rozumieniu ust. 1 lub 3 jest zakazane”.

## **III. Okoliczności powstania sporu i wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym**

8. Na 118 ze 162 niderlandzkich obszarów Natura 2000 występują nadmierne depozycje azotu we wrażliwych na azot typach siedlisk przyrodniczych i siedliskach gatunków chronionych. Najważniejszym źródłem tego azotu jest rolnictwo.

9. Niniejsze wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczą dwóch różnych zestawów problemów w związku z niderlandzkimi środkami w celu ograniczenia depozycji azotu na takich obszarach. Z jednej strony chodzi o to, czy muszą zostać ograniczone nawożenie i wypas przez istniejące gospodarstwa rolne<sup>7</sup>, z drugiej strony, czy mogą zostać udzielone pozwolenia na nowe gospodarstwa<sup>8</sup>.

### **A. W przedmiocie niderlandzkich środków w celu redukcji depozycji azotu**

10. Nadmierne zanieczyszczenie obszarów ochrony azotem negatywnie oddziałuje w szczególności na typy siedlisk przyrodniczych, których roślinność jest wyspecjalizowana na brak azotu. Ochrona tych walorów przyrodniczych stanowi zatem szczególne wyzwanie i może jednocześnie utrudniać rozwój działalności gospodarczej powodującej depozycje azotu.

11. Z tego względu przy zwalczaniu azotu Niderlandy zdecydowały się na podejście programowe Programma Aanpak Stikstof 2015–2021 (podejście programowe w celu zwalczania azotu na lata 2015–2021, zwane dalej „PAS”).

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

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

12. PAS dąży do osiągnięcia dwóch celów: z jednej strony mają być chronione i rekultywowane obszary Natura 2000 ujęte w PAS, aby na poziomie krajowym zapewnić właściwy stan ochrony, a z drugiej strony ma zostać umożliwiony rozwój działalności gospodarczej powodującej depozycje azotu na tych terenach.

13. W celu stałego zmniejszania depozycji azotu w PAS zostały ujęte dodatkowe środki stosowane u źródła. Ogólnie rzecz biorąc, są to środki, które mają zmniejszyć emisję ze źródeł azotu. Chodzi o środki w celu redukcji emisji z obór, środki dla niskoemisyjnego nawożenia, środki dotyczące pasz i środki zarządzania. Kalkulacja skutków owych środków wykazała, że emisje amoniaku<sup>9</sup> na skutek PAS – w porównaniu ze scenariuszem, w którym nie przeprowadzono by PAS – spadną do roku 2020 o około 13,4 kiloton rocznie. W PAS uwzględnia się z tego tylko 6,4 kiloton rocznie, aby mieć margines bezpieczeństwa<sup>10</sup>.

14. Obok owych środków stosowanych u źródła PAS przewiduje środki naprawcze odnoszące się do niektórych obszarów. Celem środków naprawczych jest wzmocnienie wrażliwych na azot siedlisk przyrodniczych. Chodzi o środki hydrologiczne i dodatkowe środki wegetacyjne uzupełniające normalne zarządzanie obszarami Natura 2000.

15. PAS reguluje wreszcie, ile azotu może zostać zdeponowane w okresie sześciu lat. Jest to tak zwany zakres depozycji ustalany dla każdego pojedynczego obszaru Natura 2000. Obliczony spadek depozycji azotu jest przy tym częściowo uwzględniany przy powiększaniu zakresu depozycji.

16. Do PAS należy system monitoringu i dostosowania. Poprzez monitoring ma zostać stworzona prognoza ewolucji depozycji azotu, dostępnego i wykorzystanego zakresu depozycji, postępu w zakresie realizacji PAS i ewolucji wrażliwych na azot siedlisk przyrodniczych. Właściwe organy mogą na tej podstawie zmieniać, zastępować lub dodawać środki stosowane u źródła lub środki naprawcze w PAS lub zmniejszać zakres depozycji dla obszaru.

17. Ważnym celem PAS jest uproszczenie urzędowego zatwierdzania działań powodujących depozycje azotu. Od wejścia w życie programu przy udzielaniu pozwolenia na działania powodujące depozycje azotu można sięgać do PAS i należących do niego przepisów prawnych. Tworzą one ramy oceny działań powodujących depozycje azotu (przedsięwzięć i innych działań). Owe ramy oceny zakładają, że:

- a) przedsięwzięcia i inne działania powodujące depozycje azotu nieprzekraczające wartości progowej 0,05 mol<sup>11</sup> N/ha rocznie są dopuszczalne bez uprzedniego zatwierdzenia;
- b) przedsięwzięcia i inne działania powodujące depozycje azotu, które nie przekraczają wartości progowej od 0,05 do 1 mol N/ha rocznie, są dopuszczalne bez uprzedniego zatwierdzenia; w pewnych przypadkach istnieje jednak obowiązek zgłoszenia;
- c) przedsięwzięcia i inne działania powodujące depozycje azotu powyżej wartości granicznej wymagają pozwolenia. Pozwolenie może zostać udzielone z powołaniem na ocenę oddziaływania na środowisko PAS, gdy owe przedsięwzięcia i działania nie prowadzą do wzrostu depozycji azotu. Jeżeli depozycje azotu rosną, pozwolenie może zostać udzielone z powołaniem na PAS, gdy zostanie przydzielony zakres depozycji dla wzrostu depozycji azotu. Z tego w pierwszym okresie PAS (trzy lata) może zostać przydzielone maksymalnie 60%. Miarodajne jest porównanie do depozycji, dla których uprzednio zostało udzielone pozwolenie, i do status quo w latach 2012–2014.

<sup>9</sup> Amoniak to związek chemiczny azotu i wodoru o wzorze cząsteczkowym NH<sub>3</sub>. Powstaje m.in. przy rozkładaniu się obumarłych roślin i odchodów zwierzęcych (<https://de.wikipedia.org/wiki/Ammoniak> – strona odwiedzona w dniu 6 lutego 2018 r.)

<sup>10</sup> Punkt 6.2 wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie C-294/14.

<sup>11</sup> Zgodnie z danymi rządu niderlandzkiego jeden mol azotu odpowiada 14 g, 0,05 mol odpowiada zatem 0,7 g.

## **B. W przedmiocie sprawy C-293/17**

18. Cztery gospodarstwa rolne, których dotyczy wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie C-293/17, Coöperatie Mobilisation for the Environment UA i Vereniging Leefmilieu, dysponują pozwoleniami z lat 1989–2015, w których podane są wielkość pogłównia i gatunek bydła na każdą oborę oraz typ obory wraz ze związanym z nim współczynnikiem emisji. Z udzielonych pozwoleń wynika, że we wszystkich gospodarstwach zostały zbadane wyłącznie skutki emisji z obór na wrażliwe na azot walory przyrodnicze na obszarach Natura 2000.

19. Natomiast uregulowania prowincji Gelderland i Limburg wyłączają wypas bydła i nawożenie z obowiązku uzyskania pozwolenia.

20. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym opiera się na tym, że organizacje ekologiczne kwestionują ów wyjątek od obowiązku uzyskania pozwolenia. Bezsukcesywnie wnioskowały one o podjęcie środków przymusowych przeciwko wypasowi bydła i nawożeniu gruntów rolnych przez cztery istniejące gospodarstwa hodowlane w pobliżu obszarów Natura 2000 w prowincji Gelderland i Limburg. Odwołania organizacji ekologicznych wobec oddalenia owych wniosków zostały oddalone przez administracje prowincji Gelderland i Limburg. Teraz organizacje te wniosły skargę na te decyzje.

21. Raad van State (rada stanu) kieruje w sprawie C-293/17, Coöperatie Mobilisation for the Environment i Vereniging Leefmilieu, do Trybunału następujące pytania:

„1) Czy w wypadku działania, które nie jest objęte pojęciem »przedsięwzięcia« w rozumieniu art. 1 ust. 2 lit. a) dyrektywy OOS z tego powodu, że nie stanowi fizycznej interwencji w otoczeniu naturalnym, można mówić o przedsięwzięciu w rozumieniu art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej ze względu na to, że działanie to mogłoby istotnie oddziaływać na obszar Natura 2000?

2) Jeżeli przyjąć założenie, że stosowanie nawozów stanowi przedsięwzięcie: czy w wypadku gdy to stosowanie nawozów odbywało się zgodnie z prawem, zanim art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej zaczął mieć zastosowanie do obszaru Natura 2000, i odbywa się nadal do chwili obecnej, należy stwierdzić, że chodzi o jedno i to samo przedsięwzięcie, również wtedy, gdy nawożenie nie zawsze odbywało się na tych samych działkach, w tych samych ilościach i za pomocą tych samych technik?

Czy dla zbadania pytania, czy chodzi o jedno i to samo przedsięwzięcie, ma znaczenie okoliczność, że depozycje azotu wskutek stosowania nawozów nie wzrosły po tym, jak art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej zaczął mieć zastosowanie do obszaru Natura 2000?

3) Czy art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej sprzeciwia się uregulowaniu ustawowemu zmierzającemu do tego, by działanie, które jest nierozdzielnie związane z przedsięwzięciem i z tego powodu powinno być również uznane za przedsięwzięcie, takie jak wypas bydła przez gospodarstwo mleczarskie, wyłączyć z obowiązku uzyskania pozwolenia, wobec czego dla działania tego nie jest wymagane indywidualne zatwierdzenie, przy założeniu, że skutki działania dopuszczonego bez pozwolenia zostały odpowiednio zbadane przed uchwaleniem tego uregulowania ustawowego?

3a) Czy art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej sprzeciwia się uregulowaniu ustawowemu zmierzającemu do wyłączenia określonej kategorii przedsięwzięć, przykładowo stosowania nawozów, z obowiązku uzyskania pozwolenia i w konsekwencji dopuszczenia bez indywidualnego zatwierdzenia, przy założeniu, że skutki działania dopuszczonego bez pozwolenia zostały odpowiednio zbadane przed uchwaleniem tego uregulowania ustawowego?

- 4) Czy leżąca u podstaw wyjątku od obowiązku uzyskania pozwolenia dla wypasu bydła i stosowania nawozów ocena oddziaływania na środowisko, która została oparta na faktycznym i oczekiwanym zakresie oraz faktycznej i oczekiwanej intensywności tych działań i doprowadziła do wniosku, że przeciętnie można wykluczyć wzrost depozycji azotu wskutek tych działań, spełnia wymagania art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej?
- 4a) Czy w tym kontekście ma znaczenie, że wyjątek od obowiązku uzyskania pozwolenia jest związany z Programma Aanpak Stikstof 2015–2021 (PAS), w którym przyjmuje się założenie spadku łącznej depozycji azotu na wrażliwych na azot walorach przyrodniczych na obszarach Natura 2000, i że ewolucja depozycji na obszarach Natura 2000 jest monitorowana corocznie w ramach Programma Aanpak Stikstof 2015–2021, przy czym gdy spadek okazuje się mniej korzystny niż przyjęto w ocenie oddziaływania na środowisko tego programu, w razie konieczności następuje dostosowanie?
- 5) Czy w ramach oceny oddziaływania na środowisko dokonanej dla celów programu takiego jak Programma Aanpak Stikstof 2015–2021, o której mowa w art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, można uwzględniać pozytywne skutki środków ochronnych i odpowiednich działań dla istniejących obszarów typów siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, które są podejmowane w związku z obowiązkami wynikającymi z art. 6 ust. 1 i 2 tej dyrektywy?
- 5a) W razie udzielenia na pytanie piąte odpowiedzi twierdzącej: czy pozytywne skutki środków ochronnych i odpowiednich działań można uwzględniać w ocenie oddziaływania na środowisko dla celów danego programu, jeżeli w momencie dokonywania oceny oddziaływania na środowisko środki te nie zostały jeszcze wprowadzone i ich pozytywne skutki jeszcze się nie ujawniły?

Czy – jeżeli uznaje się, że ocena oddziaływania na środowisko zawiera ostateczne stwierdzenia dotyczące skutków wspomnianych środków, które opierają się na najlepszej wiedzy naukowej – ma w tym kontekście znaczenie, że realizacja i rezultat rzeczonych środków są monitorowane i że jeżeli z tego monitoringu wynika, iż skutki są mniej korzystne niż przyjęto w ocenie oddziaływania na środowisko, następuje w razie konieczności dostosowanie?

- 6) Czy pozytywne skutki samoistnego spadku depozycji azotu, który mógłby ujawnić się w okresie obowiązywania Programma Aanpak Stikstof 2015–2021, można uwzględniać w ocenie oddziaływania na środowisko, o której mowa w art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej?

Czy – jeżeli uznaje się, że ocena oddziaływania na środowisko zawiera ostateczne stwierdzenia dotyczące skutków wspomnianych środków, które opierają się na najlepszej wiedzy naukowej – ma w tym kontekście znaczenie, że samoistny spadek depozycji azotu jest monitorowany i że jeżeli z tego monitoringu wynika, iż spadek jest słabszy niż przyjęto w ocenie oddziaływania na środowisko, następuje w razie konieczności dostosowanie?

- 7) Czy środki naprawcze podejmowane w ramach Programma Aanpak Stikstof 2015–2021 i mające na celu uniknięcie, by określony czynnik zanieczyszczający środowisko, przykładowo depozycja azotu, mógł mieć szkodliwy wpływ na istniejące obszary typów siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk gatunków, mogą być uważane za środek ochronny w rozumieniu pkt 28 wyroku z dnia 15 maja 2014 r., *Briels i in.*, C-521/12, EU:C:2014:330, który można uwzględniać w ocenie oddziaływania na środowisko, o której mowa w art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej?
- 7a) W razie udzielenia na pytanie siódme odpowiedzi twierdzącej: czy pozytywne skutki środków ochronnych, które można uwzględniać w ocenie oddziaływania na środowisko, mogą być objęte tą oceną, jeżeli w momencie dokonywania oceny skutków środowiskowych środki te nie zostały jeszcze wprowadzone i ich pozytywne skutki się jeszcze nie ujawniły?



Czy – jeżeli uznaje się, że ocena oddziaływania na środowisko zawiera ostateczne stwierdzenia dotyczące oddziaływania wspomnianych środków, które opierają się na najlepszej wiedzy naukowej – ma w tym kontekście znaczenie, że realizacja i rezultat rzeczonych środków są monitorowane, i jeżeli z tego monitoringu wynika, że skutki są mniej korzystne niż przyjęto w ocenie skutków środowiskowych, następuje w razie konieczności dostosowanie?

- 8) Czy uprawnienie do nałożenia obowiązków w rozumieniu art. 2.4 WnB, które właściwy organ musi zastosować, jeżeli jest to konieczne w obliczu celów ochrony dla danego obszaru Natura 2000, w odniesieniu do wypasu bydła i stosowania nawozów, stanowi wystarczający instrument prewencyjny do celów transpozycji art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej?”

### **C. W przedmiocie sprawy C-294/17**

22. Sprawa C-294/17 dotyczy skarg stowarzyszenia ochrony środowiska Stichting Werkgroep Behoud de Peel na sześć pozwoleń dla różnych gospodarstw rolnych prowincji Nord-Brabant, które powodują depozycje azotu m.in. w obszarach Natura 2000 Groote Peel (NL 3009012) i Deurnsche Peel & Mariapeel (NL 1000026). Założenia ochrony obydwu obszarów obejmują m.in. torfowiska. Ów naturalny typ siedlisk przyrodniczych jest wrażliwy na azot.

23. W przypadku pozwoleń chodzi o utworzenie lub powiększenie gospodarstw w obszarach mleczarstwa, hodowli trzody chlewnej i hodowli drobiu.

24. College van gedeputeerde staten van Noord-Brabant udzielił owych pozwoleń, stosując PAS i przynależne do PAS przepisy prawne. PAS opiera się na ocenie oddziaływania na środowisko zgodnie z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, natomiast pojedyncze pozwolenia nie były indywidualnie badane.

25. College udzielił pozwolenia na powiększenie gospodarstwa, ponieważ depozycje azotu danych gospodarstw nie wzrastają w porównaniu z uprzednio faktycznie powodowanymi depozycjami. Depozycje pochodzące z istniejących działań jako część depozycji drugoplanowych zostały uznane dla celów PAS za odpowiednie. Owo pozwolenie zostało udzielone z powołaniem się na ocenę oddziaływania na środowisko dokonaną dla PAS.

26. W pozostałych przypadkach College udzielił pozwolenia na działania, które w porównaniu z depozycjami rzeczywiście powodowanymi lub zatwierdzonymi przed przyjęciem PAS prowadzą do wzrostu depozycji azotu. Niektóre gospodarstwa powodują w obu obszarach ochrony depozycje w zakresie od 0,05 do 1 mol N/ha rocznie, inne osiągają jednak wyższe wartości. Tym ostatnim College przydzielił zakres depozycji.

27. W sprawie C-294/17, Stichting Werkgroep Behoud de Peel, Raad van State (rada stanu) skierowała do Trybunału następujące pytania:

- „1) Czy art. 6 ust. 2 i 3 dyrektywy siedliskowej sprzeciwia się uregulowaniu ustawowemu, którego celem jest wyłączenie przedsięwzięć i innych działań powodujących nieprzekraczającą wartości progowej lub granicznej depozycję azotu z obowiązku uzyskania pozwolenia i w związku z tym dopuszczenie bez indywidualnego zatwierdzenia, jeżeli uznaje się, że całościowe skutki wszystkich przedsięwzięć i innych działań, które mogą skorzystać z rzeczonoego uregulowania ustawowego, zostały objęte oceną ich oddziaływania na środowisko przed przyjęciem tego uregulowania?
- 2) Czy art. 6 ust. 2 i 3 dyrektywy siedliskowej sprzeciwia się temu, by ocena oddziaływania na środowisko dla celów programu, w ramach którego została dokonana ocena określonej wielkości depozycji azotu, była podstawą udzielania pozwolenia (indywidualnego zatwierdzenia) na przedsięwzięcie lub inne działanie powodujące depozycję azotu mieszczącą się w obrębie zakresu depozycji objętego oceną w ramach tego programu?

3) Czy w ramach oceny oddziaływania na środowisko dokonanej dla celów programu takiego jak Programma Aanpak Stikstof 2015–2021, o której mowa w art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, można uwzględnić pozytywne skutki środków ochronnych i odpowiednich działań dla istniejących obszarów typów siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, które są podejmowane w związku z obowiązkami wynikającymi z art. 6 ust. 1 i 2 tej dyrektywy?

3a) W razie udzielenia na pytanie trzecie odpowiedzi twierdzącej: czy pozytywne skutki środków ochronnych i odpowiednich działań można uwzględnić w ocenie oddziaływania na środowisko dla celów danego programu, jeżeli w momencie dokonywania oceny oddziaływania na środowisko środki te nie zostały jeszcze wprowadzone i ich pozytywne skutki jeszcze się nie ujawniły?

Czy – jeżeli uznaje się, że ocena oddziaływania na środowisko zawiera ostateczne stwierdzenia dotyczące skutków wspomnianych środków, które opierają się na najlepszej wiedzy naukowej – ma w tym kontekście znaczenie, że realizacja i rezultat rzeczonych środków są monitorowane i że jeżeli z tego monitoringu wynika, iż skutki są mniej korzystne niż przyjęto w ocenie oddziaływania na środowisko, następuje w razie konieczności dostosowanie?

4) Czy pozytywne skutki samoistnego spadku depozycji azotu, który mógłby ujawnić się w okresie obowiązywania Programma Aanpak Stikstof 2015–2021, można uwzględnić w ocenie oddziaływania na środowisko, o której mowa w art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej?

Czy – jeżeli uznaje się, że ocena oddziaływania na środowisko zawiera ostateczne stwierdzenia dotyczące skutków wspomnianych środków, które opierają się na najlepszej wiedzy naukowej – ma w tym kontekście znaczenie, że samoistny spadek depozycji azotu jest monitorowany i że jeżeli z tego monitoringu wynika, iż spadek jest słabszy niż przyjęto w ocenie oddziaływania na środowisko, następuje w razie konieczności dostosowanie?

5) Czy środki naprawcze podejmowane w ramach Programma Aanpak Stikstof 2015–2021 i mające na celu uniknięcie, by określony czynnik zanieczyszczający środowisko, przykładowo depozycja azotu, mógł mieć szkodliwy wpływ na istniejące obszary typów siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk gatunków, mogą być uważane za środek ochronny w rozumieniu pkt 28 wyroku z dnia 15 maja 2014 r., *Briels i in.*, C-521/12, EU:C:2014:330, który można uwzględnić w ocenie oddziaływania na środowisko, o której mowa w art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej?

5a) W razie udzielenia na pytanie piąte odpowiedzi twierdzącej: czy pozytywne skutki środków ochronnych, które można uwzględnić w ocenie oddziaływania na środowisko, mogą być objęte tą oceną, jeżeli w momencie dokonywania oceny skutków środowiskowych środki te nie zostały jeszcze wprowadzone i ich pozytywne skutki się jeszcze nie ujawniły?

Czy – jeżeli uznaje się, że ocena oddziaływania na środowisko zawiera ostateczne stwierdzenia dotyczące oddziaływania wspomnianych środków, które opierają się na najlepszej wiedzy naukowej – ma w tym kontekście znaczenie, że realizacja i rezultat rzeczonych środków są monitorowane i że jeżeli z tego monitoringu wynika, iż skutki są mniej korzystne niż przyjęto w ocenie skutków środowiskowych, następuje w razie konieczności dostosowanie?”.

#### ***D. Postępowanie przed Trybunałem***

28. Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 19 czerwca 2017 r. sprawy C-293/17 i C-294/17 zostały połączone do celów pisemnego i ustnego etapu postępowania oraz wydania wyroku.

29. Coöperatie Mobilisation for the Environment UA i Vereniging Leefmilieu wspólnie jako strony w sprawie C-293/17 oraz Stichting Werkgroep Behoud de Peel jako strona w sprawie C-294/17, Królestwo Niderlandów, Królestwo Danii i Komisja Europejska przedstawiły uwagi na piśmie. W rozprawie w dniu 3 maja 2018 r. uczestniczyli ponadto jeszcze, jako uczestnicy postępowania głównego, College van gedeputeerde staten van Limburg, College van gedeputeerde staten van Gelderland i College van gedeputeerde staten van Noord-Brabant.

#### IV. Ocena prawna

30. Obydwa wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym prowadzą do szeregu pytań dotyczących traktowania emisji azotu z działalności rolniczej, które mogą mieć negatywne skutki dla obszarów Natura 2000. Wskazane jest udzielenie na nie odpowiedzi w kolejności innej niż wynikająca z wniosków o wydanie orzeczeń prejudycjalnych i z numerów spraw.

31. Najpierw powinien zostać raczej rozważony „przypadek standardowy”, mianowicie pozwolenie dla gospodarstwa rolnego, którego depozycje azotu w obszarach ochrony nie są badane indywidualnie, lecz są oceniane zgodnie z niderlandzkim środkiem planowania – PAS. Przedmiotem pytania drugiego w sprawie C-294/17 jest, czy taki sposób postępowania jest co do zasady zgodny z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej (zob. śródtytuł A).

32. Następnie należy rozważyć, jak dalece w ramach PAS może zostać uwzględniony oczekiwany spadek emisji azotu, szczególne środki w celu zmniejszenia emisji azotu z innych źródeł oraz środki w celu rekultywacji obszarów ochrony, w szczególności gdy nastąpią one dopiero w przyszłości (zob. śródtytuł B). Dopiero potem zbadam, czy przewidziane wartości graniczne i progowe dla depozycji azotu są zgodne z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej (zob. śródtytuł C).

33. Pytania szczególne sprawy C-239/17 dotyczące wypasu i nawożenia są przedmiotem kolejnego punktu (zob. śródtytuł D).

34. Na zakończenie we wnioskach końcowych przedstawię, jak dalece art. 6 dyrektywy siedliskowej zezwala w świetle pozostałych rozważań na środek taki jak PAS (zob. śródtytuł E).

#### *A. W przedmiocie pytania drugiego w sprawie C-294/17 – pozwolenie na przedsięwzięcia zgodnie z PAS*

35. Poprzez pytanie drugiego w sprawie C-294/17 Raad van State (rada stanu) pragnie ustalić, czy zgodne z art. 6 ust. 2 i 3 dyrektywy siedliskowej jest niedokonywanie oddzielnego badania środka prowadzącego do depozycji azotu w obszarze ochrony pod kątem tego, czy jest on zgodny z założeniami ochrony obszaru, lecz oparcie zatwierdzenia na ocenie oddziaływania na środowisko dla celów programu, zgodnie z którym określona wielkość dodatkowej depozycji azotu w obszarze jest zgodna z założeniami jego ochrony.

36. Następnie najpierw wykażę, że art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej nie wymaga bezwzględnie indywidualnego badania planów i przedsięwzięć, a później zajmę się wymogami stawianymi programowemu badaniu globalnemu.

### 1. Ocena indywidualna czy programowa ocena globalna?

37. Artykuł 6 dyrektywy siedliskowej przewiduje cały szereg zobowiązań i szczególnych procedur zmierzających do zagwarantowania, jak wynika z art. 2 ust. 2 tej dyrektywy, zachowania lub w stosownym wypadku odtworzenia, we właściwym stanie ochrony, siedlisk przyrodniczych oraz gatunków dzikiej fauny i flory będących przedmiotem zainteresowania Unii<sup>12</sup>.

38. W tym celu art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej przewiduje procedurę oceny, która za pomocą uprzedniego badania ma zapewnić, aby pozwolenia na plan lub przedsięwzięcie, które nie jest bezpośrednio związane z zagospodarowaniem terenu lub do niego konieczne, ale które może w istotny sposób na nie oddziaływać, udzielano jedynie wówczas, gdy ten plan lub to przedsięwzięcie (faktycznie) nie wpłynie niekorzystnie na dany teren<sup>13</sup>.

39. Zgodnie z art. 6 ust. 3 zdanie pierwsze dyrektywy siedliskowej takie plany lub przedsięwzięcia podlegają ocenie skutków dla tego terenu z punktu widzenia założeń jego ochrony, jeżeli na podstawie obiektywnych informacji nie można wykluczyć, że dany plan lub dane przedsięwzięcie będzie oddziaływać na dany teren w istotny sposób, zarówno oddzielnie, jak i w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami<sup>14</sup>. Trzeba przy tym zidentyfikować, z uwzględnieniem najnowszej wiedzy naukowej w tej dziedzinie, wszystkie aspekty planu lub przedsięwzięcia, które mogłyby wpłynąć na cele w zakresie ochrony tego terenu<sup>15</sup>. Ocena ta powinna zostać dokonana w szczególności w świetle charakterystyki i specyficznych uwarunkowań środowiskowych terenu, którego dotyczy plan lub przedsięwzięcie<sup>16</sup>.

40. Modelem wynikającym z art. 6 ust. 3 zdanie pierwsze dyrektywy siedliskowej jest zatem indywidualna ocena planów i przedsięwzięć.

41. Przedmiotem rozpatrywanych spraw jest możliwe pogorszenie obszarów ochrony przez depozycje azotu. Powstają one na ogół na skutek kumulacji zanieczyszczeń z wielu różnych źródeł<sup>17</sup>. Stąd w przypadku oceny przewidzianej w art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej w zasadzie należy uwzględnić wszystkie różne źródła azotu, które przyczyniają się do depozycji azotu w określonym obszarze ochrony. Ocena musi bowiem zidentyfikować wszystkie aspekty planu lub przedsięwzięcia, które mogłyby same w sobie *lub w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami* wpłynąć na cele w zakresie ochrony tego terenu<sup>18</sup>.

42. Taka ocena skumulowanych skutków bez oceny całokształtu, jak jest to dokonywane w ramach PAS, byłaby silnie obciążona ryzykiem błędu. Zawsze istniałoby ryzyko nieuwzględnienia określonych źródeł lub uwzględnienia ich w sposób sprzeczny z oceną innych przedsięwzięć. W przypadku równoległe podejmowanych oddzielnych ocen takie ryzyko było szczególnie widoczne.

12 Wyroki: z dnia 21 lipca 2016 r., Orleans i in. (C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, pkt 31); z dnia 17 kwietnia 2018 r., Komisja/Polska (Puszcza Białowieska) (C-441/17, EU:C:2018:255, pkt 106).

13 Wyroki: z dnia 7 września 2004 r., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, pkt 34); z dnia 17 kwietnia 2018 r., Komisja/Polska (Puszcza Białowieska) (C-441/17, EU:C:2018:255, pkt 108).

14 Wyroki: z dnia 7 września 2004 r., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, pkt 45); z dnia 13 grudnia 2007 r., Komisja/Irlandia (C-418/04, EU:C:2007:780, pkt 238); z dnia 26 maja 2011 r., Komisja/Belgia (C-538/09, EU:C:2011:349, pkt 53); z dnia 12 kwietnia 2018 r., People Over Wind i Sweetman (C-323/17, EU:C:2018:244, pkt 34).

15 Wyroki: z dnia 21 lipca 2016 r., Orleans i in. (C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, pkt 51); z dnia 26 kwietnia 2017 r., Komisja/Niemcy (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, pkt 57); z dnia 17 kwietnia 2018 r., Komisja/Polska (Puszcza Białowieska) (C-441/17, EU:C:2018:255, pkt 113).

16 Wyroki: z dnia 7 września 2004 r., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, pkt 49); z dnia 17 kwietnia 2018 r., Komisja/Polska (Puszcza Białowieska) (C-441/17, EU:C:2018:255, pkt 112).

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

18 Wyrok z dnia 26 kwietnia 2017 r., Komisja/Niemcy (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, pkt 57).

43. Całościowa ocena wszystkich depozycji azotu w danym obszarze ochrony jest zatem nie tylko właściwa, lecz nawet konieczna, aby ocenić skutki określonych źródeł azotu dla tego terenu z punktu widzenia założeń jego ochrony.

44. Co do zasady należy pozytywnie przyjąć koordynację oceny skutków potencjalnych depozycji azotu w obszarze ochrony przez centralny instrument planowania, który ustala, jakie ilości azotu mogą być deponowane w poszczególnych obszarach ochrony.

*2. W przedmiocie wymogów stawianych programowej ocenie globalnej w celu koordynacji depozycji azotu*

45. Fakt, iż kompleksowy instrument koordynacji należy przedłożyć nad mnogość odizolowanych oddzielnych ocen, nie oznacza jednak, że PAS spełnia wszystkie wymogi odpowiedniej oceny skutków zgodnie z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej.

46. Jak już wspomniano, w przypadku przeprowadzanej na podstawie art. 6 ust. 3 zdanie pierwsze dyrektywy siedliskowej oceny skutków planu lub przedsięwzięcia dla danego terenu należy zidentyfikować, z uwzględnieniem najnowszej wiedzy naukowej w tej dziedzinie, wszystkie aspekty planu lub przedsięwzięcia, które mogą same w sobie lub w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami wpłynąć na cele w zakresie ochrony tego terenu<sup>19</sup>.

47. Ocena przeprowadzana zgodnie z art. 6 ust. 3 zdanie pierwsze dyrektywy siedliskowej nie może zatem być niepełna. Powinna zawierać całościowe, precyzyjne i ostateczne spostrzeżenia i wnioski, które pozwalają rozwiać z naukowego punktu widzenia wszelkie rozsądne wątpliwości w odniesieniu do skutków robót zaplanowanych na danym terenie chronionym<sup>20</sup>.

48. Musi to także obowiązywać dla realizowanych poza obszarem ochrony przedsięwzięć mogących w istotny sposób oddziaływać na ten obszar.<sup>21</sup>

*a) W przedmiocie istotnych elementów oceny*

49. Wymogi stawiane przez te kryteria programowej ocenie globalnej są wysokie, w szczególności ponieważ należy wykluczyć z naukowego punktu widzenia wszelkie rozsądne wątpliwości w odniesieniu do skutków.

50. Najpierw w sposób trafny musi zostać określone, ile azotu uwalniają pojedyncze przedsięwzięcia podlegające koordynacji i jaki udział z tego dociera do wrażliwych na azot siedlisk przyrodniczych w poszczególnych obszarach ochrony.

51. W szczególności dla każdego terenu w obszarach ochrony, na którym znajdują się chronione siedliska przyrodnicze, należy określić, ile azotu będzie *maksymalnie* deponowane przez objęte oceną pojedyncze przedsięwzięcie. Jak dokładny musi być każdorazowy schemat oceny, to znaczy jakie działki muszą zostać indywidualnie ocenione, zależy przy tym od tego, jak bardzo depozycje różnią się pomiędzy poszczególnymi terenami.

<sup>19</sup> Zobacz pkt 39 powyżej.

<sup>20</sup> Wyroki: z dnia 11 kwietnia 2013 r., Sweetman i in. (C-258/11, EU:C:2013:220, pkt 44); z dnia 21 lipca 2016 r., Orleans i in. (C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, pkt 50); z dnia 17 kwietnia 2018, Komisja/Polska (Puszcza Białowieska) (C-441/17, EU:C:2018:255, pkt 114).

<sup>21</sup> Wyroki: z dnia 10 stycznia 2006 r., Komisja/Niemcy (C-98/03, EU:C:2006:3, pkt 45); z dnia 26 kwietnia 2017 r., Komisja/Niemcy (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, pkt 29–31).

52. Jednocześnie całkowite zanieczyszczenie azotem tych terenów na skutek istniejących działalności musi zostać właściwie określone. Nie jest zatem wystarczające ograniczenie się do określonych sektorów, przykładowo do rolnictwa. Należy raczej uwzględnić wszystkie źródła azotu, przykładowo również transport, przemysł oraz prywatne gospodarstwa domowe.

53. W końcu, muszą zostać uwzględnione również wszystkie inne czynniki, które w połączeniu z depozycjami azotu mogą mieć negatywne skutki dla obszarów ochrony.

54. Jak słusznie sprecyzowała na rozprawie Dania, możliwe jest przy tym oparcie się na wartościach szacunkowych, bowiem ocena skutków jest siłą rzeczy prognozą przyszłych skutków danej działalności.

55. Owe wartości szacunkowe muszą jednak odpowiadać wrażliwości dotkniętych siedlisk przyrodniczych i gatunków, jak również faktycznemu ryzyku negatywnego wpływu na skutek depozycji azotu. Niewystarczające byłoby przedstawienie tylko ogólnych wartości średnich i ignorowanie lokalnych lub przejściowych maksymalnych wartości zanieczyszczeń, jeśli te wartości maksymalne ze swej strony mogą negatywnie wpłynąć na założenia ochrony tego obszaru.

*b) W przedmiocie ilości ogólnie dopuszczalnej depozycji azotu*

56. Szczególne znaczenie dla globalnego instrumentu koordynacji ma jednak ustalenie ogólnie dopuszczalnej ilości depozycji azotu w poszczególnych chronionych siedliskach przyrodniczych.

57. Plan lub przedsięwzięcie mogą oddziaływać na obszar ochrony w sposób istotny, gdy niosą ze sobą ryzyko naruszenia założeń ochrony tego obszaru<sup>22</sup>. Brak naruszenia integralności terenu jako siedliska przyrodniczego w rozumieniu art. 6 ust. 3 zdanie drugie dyrektywy siedliskowej oznacza, że musi zostać zachowany właściwy stan ochrony tego terenu. W tym celu musi zostać zapewnione trwałe utrzymanie istotnych cech danego terenu, związanych z obecnością typu siedliska przyrodniczego, którego ochrona uzasadniła umieszczenie tego terenu w wykazie terenów mających znaczenie dla Wspólnoty w rozumieniu tej dyrektywy<sup>23</sup>. To samo musi obowiązywać w wypadku chronionych gatunków.

58. W przypadku zastosowania art. 6 ust. 2 i 3 dyrektywy siedliskowej do depozycji azotu celem nie może zatem być utrzymanie obecnego poziomu zanieczyszczenia lub pozostanie na niższym poziomie. Należy raczej odnieść się do założeń ochrony obszaru ochrony, to jest przynajmniej do ochrony chronionych na tym terenie typów siedlisk przyrodniczych i gatunków w ich stanie, w chwili gdy art. 6 ust. 2 i 3 zaczęły mieć zastosowanie.

59. Jeżeli owe dobra chronione nie znajdują się we właściwym stanie ochrony, obowiązek ochrony odnosi się co najmniej do istniejącej możliwości uzyskania takiego stanu ochrony w przyszłości. Zgodnie z definicją właściwego stanu ochrony w art. 1 lit. e) i i) dyrektywy siedliskowej tylko taki stan ochrony może bowiem zapewnić długotrwałe zachowanie poszczególnych typów siedlisk przyrodniczych oraz gatunków. Poziom zanieczyszczeń stale uniemożliwiający osiągnięcie odpowiedniego poziomu ochrony uzasadniania ryzyko, że owe siedliska zostaną utracone. Taki poziom zanieczyszczeń mógłby w konsekwencji oddziaływać negatywnie na teren jako taki.

<sup>22</sup> Wyroki: z dnia 11 kwietnia 2013 r., Sweetman i in. (C-258/11, EU:C:2013:220, pkt 30); z dnia 15 maja 2014 r., Briels i in. (C-521/12, EU:C:2014:330, pkt 20).

<sup>23</sup> Wyroki: z dnia 11 kwietnia 2013 r., Sweetman i in. (C-258/11, EU:C:2013:220, pkt 39); z dnia 15 maja 2014 r., Briels i in. (C-521/12, EU:C:2014:330, pkt 21); z dnia 21 lipca 2016 r., Orleans i in. (C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, pkt 47); z dnia 17 kwietnia 2018 r., Komisja/Polska (Puszcza Białowiecka) (C-441/17, EU:C:2018:255, pkt 116).

60. Należy zatem wprawdzie pozytywnie ocenić wskazaną przez radę stanu okoliczność, że depozycje azotu ogólnie spadają, jednak sama ta okoliczność siłą rzeczy nie wystarcza. Artykuł 6 ust. 2 i 3 dyrektywy siedliskowej wymaga raczej zmniejszenia poziomu zanieczyszczeń tak dalece, aby móc na stałe osiągnąć właściwy stan ochrony.

61. W tym celu należy ustalić przynajmniej wartość graniczną dopuszczalnego ogólnego zanieczyszczenia dla każdego typu siedlisk przyrodniczych i możliwie także dla określonych siedlisk przyrodniczych podlegających szczególnym warunkom.

62. Wydaje się przy tym trudne, jeśli nawet nie wykluczone, akceptowanie wartości, które są wyższe niż tak zwane critical loads. Mają one określać uzasadnione z punktu widzenia nauk przyrodniczych limity zanieczyszczeń dla typów roślinności lub innych dóbr chronionych, przy zachowaniu których nie należy spodziewać się znacząco szkodliwych skutków również przy długoterminowej depozycji zanieczyszczeń<sup>24</sup>. Naukowcy zidentyfikowali takie „critical loads” azotu dla chronionych typów siedlisk przyrodniczych określonych w dyrektywie siedliskowej w Niderlandach<sup>25</sup>.

63. Ponadto konieczne wydaje się także uwzględnienie, jak dalece pojedyncze chronione siedliska przyrodnicze są już od dłuższego czasu poddane nadmiernej depozycji azotu. Z jednej strony na podstawie takich depozycji należałoby przypuszczać, że stan siedlisk przyrodniczych jest już negatywnie zmieniony, w szczególności w odniesieniu do występujących tam gatunków roślin. Z drugiej strony wydaje się, że znajduje się tam jeszcze nadmierne zanieczyszczenie azotem, które najpierw musi zostać obniżone albo w inny sposób usunięte, zanim siedliska przyrodnicze będą mogły się rozwijać odpowiednio do założeń ochrony terenu. Do czasu obniżenia istniejących rezerw azotu może być zatem konieczne dopuszczenie nawet jeszcze mniejszych dodatkowych depozycji azotu niż jest to przewidziane w „critical loads”.

64. Właściwy sąd krajowy musi ocenić w świetle owych rozważań, czy „critical loads” lub inne wartości są z naukowego punktu widzenia zagwarantowane na tyle, że w przypadku ich dotrzymania wykluczone zostaną z naukowego punktu widzenia wszelkie rozsądne wątpliwości, iż nie będzie negatywnego wpływu na dane tereny jako.

65. Jak wynika z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie C-294/17, wskazanie na nadmierne zanieczyszczenie wielu obszarów ochrony opiera się na przekroczeniu „critical loads”<sup>26</sup>, to znaczy roczne depozycje azotu są wyższe niż „critical loads”. Widocznie przy ustalaniu PAS uważano jednak, że dotrzymanie „critical loads” jest nierealne bądź nie do przeforsowania z powodów politycznych<sup>27</sup>. Zamiast tego cel PAS jest opisywany jako wyważenie między korzyściami dla przyrody a obciążeniami dla społeczeństwa<sup>28</sup>.

66. Jeżeli ów opis jest trafny, PAS nie byłby właściwy dla umożliwienia dopuszczenia przedsięwzięć zgodnie z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej. Wyważenie należałoby raczej poddać ocenie na podstawie art. 6 ust. 4. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie pozwala jednak Trybunałowi na ostateczne rozstrzygnięcie tej kwestii.

24 Zgodnie z Bundesverwaltungsgericht (federalnym sądem administracyjnym, Niemcy) z dnia 28 marca 2013 r., A44 – Kammmolch (9 A 22.11, DE:BVerwG:2013:280313U9A22.11.0, pkt 61). Odpowiada to naukowo uznanej na arenie międzynarodowej definicji zgodnie z J. Nilsson, P. Grennfelt (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 Dla Niderlandów H.F. van Dobben, R. Bobbink, D. Bal, A. van Hinsberg (2014), *Overview of critical loads for nitrogen deposition for Natura 2000 habitat types occurring in The Netherlands*. Alterra report 2488. Wageningen: Alterra.

26 Punkt 6.1 wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie C-294/17.

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

28 Ibidem, s. 107.

### 3. Wniosek częściowy

67. Na pytanie drugie w sprawie C-294/17 należy zatem odpowiedzieć, że art. 6 ust. 2 i 3 dyrektywy siedliskowej dopuszcza, by ocena oddziaływania na środowisko dla celów programu, w ramach którego została dokonana ocena określonej wielkości depozycji azotu, była podstawą udzielania indywidualnego pozwolenia na przedsięwzięcie lub inne działanie powodujące depozycje azotu mieszczące się w zakresie depozycji objętym oceną w ramach tego programu. Wskazana ocena musi jednak zawierać całościowe, precyzyjne i ostateczne spostrzeżenia i wnioski, które pozwalają rozwiązać z naukowego punktu widzenia wszelkie rozsądne wątpliwości w odniesieniu do skutków depozycji. To wymaga, aby dla każdego pojedynczego przedsięwzięcia i każdego terenu w ramach obszarów ochrony, na których znajdują się chronione siedliska przyrodnicze, było zapewnione, że ogólnie dopuszczone depozycje azotu długoterminowo nie będą zagrażać ochronie typów siedlisk przyrodniczych i gatunków chronionych na tym obszarze, jak również możliwości uzyskania dobrego stanu ochrony.

#### ***B. W przedmiocie pytań od piątego do siódmego lit. a) w sprawie C-293/17 i od trzeciego do piątego lit. a) w sprawie C-294/17 – uwzględnienie środków niezależnych od przedsięwzięcia***

68. Poprzez serię pytań w obu sprawach Raad van State (rada stanu) zmierza do ustalenia, czy w przypadku oceny zgodnie z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej mogą być uwzględniane określone środki i ewolucje, które nie są bezpośrednio związane z każdorazowo ocenianym planem lub przedsięwzięciem. Raad van State (rada stanu) pyta w szczególności, czy można uwzględniać oczekiwany samoistny spadek depozycji azotu (pytania szóste w sprawie 293/17 i czwarte w sprawie C-294/17). Ponadto z jednej strony chodzi o środki, które redukują emisje azotu z innych źródeł, a z drugiej strony o środki naprawcze we wrażliwych siedliskach przyrodniczych na obszarach ochrony, które mają otworzyć zakres dalszej depozycji azotu.

69. Przy tym Raad van State (rada stanu) pyta odrębnie o to, czy owe środki mogą zostać uwzględnione, jeżeli zostały podjęte zgodnie z art. 6 ust. 1 i 2 dyrektywy siedliskowej [pytania piąte i piąte lit. a) w sprawie C-293/17 oraz trzecie i trzecie lit. a) w sprawie C-294/17] lub jako środek ochronny w rozumieniu pkt 28 wyroku Briels<sup>29</sup> [pytania siódme i siódme lit. a) w sprawie C-293/17 oraz piąte i piąte lit. a) w sprawie C-294/17]. Nie uważam jednak owego rozróżnienia za użyteczne. Jeżeli przedsięwzięcie zostanie dopuszczone zgodnie z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, równoległe stosowanie art. 6 ust. 2 nie ma sensu<sup>30</sup>. Przedmiotem oceny zgodnie z art. 6 ust. 3 nie są zatem działania zgodnie z art. 6 ust. 1 bezpośrednio związane z zagospodarowaniem terenu lub konieczne do niego. Przeciwnie, niezależnie od prawnego zakwalifikowania działania rozstrzygające musi być raczej to, czy dane działania pozwalają ustalić, że dodatkowe depozycje azotu nie będą oddziaływać negatywnie na dany obszar.

70. Najpierw przedstawię zatem podstawy prawne uwzględniania środków niezależnych od przedsięwzięcia (o tym bliżej w pkt 1), a następnie zajmę się oddzielnie zmniejszeniem emisji azotu z innych źródeł (o tym bliżej w pkt 2), jak również środkami naprawczymi w obszarach ochrony (o tym bliżej w pkt 3) i uwzględnianiem ewolucji w przyszłości, włącznie z oczekiwanym spadkiem emisji azotu (o tym bliżej w pkt 4).

<sup>29</sup> Wyrok z dnia 15 maja 2014 r., Briels i in. (C-521/12, EU:C:2014:330).

<sup>30</sup> Wyrok z dnia 7 września 2004 r., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, pkt 35).



## 1. W przedmiocie podstaw prawnych

71. Trybunał stwierdził, że przy dokonywaniu oceny zgodnie z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej właściwy organ krajowy musi uwzględnić środki ochronne zintegrowane z przedsięwzięciem mające na celu *uniknięcie lub zmniejszenie* ewentualnych bezpośrednich niekorzystnych skutków dla tego terenu, aby upewnić się, że przedsięwzięcie to nie wpływa niekorzystnie na wspomniany teren jako taki<sup>31</sup>.

72. Natomiast przewidziane przedsięwzięciem środki ochronne, które mają na celu *kompensację* negatywnych skutków tego przedsięwzięcia dla obszaru Natura 2000, nie mogą być uwzględniane w ramach przewidzianej w tym art. 6 ust. 3 oceny wpływu wspomnianego przedsięwzięcia na środowisko<sup>32</sup>.

73. Środki, które nie dotyczą ani uniknięcia, ani zmniejszenia istotnych niekorzystnych skutków dla tego typu siedliska spowodowanych przez dane przedsięwzięcie, lecz mają na celu późniejszą kompensację tych skutków, nie stanowią bowiem środków ochrony, które mogłyby zapewnić, że przedsięwzięcie nie wpłynie niekorzystnie na dany teren w rozumieniu art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej<sup>33</sup>.

74. Owo rozgraniczenie między środkami zmniejszającymi szkody, które mogą zostać zastosowane w ramach art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, i środkami kompensującymi, dla których to nie obowiązuje, odpowiada ustanowionej w art. 191 ust. 2 TFUE zasadzie naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła<sup>34</sup>. Ów cel, podobnie jak zasada ostrożności, stanowi podstawę polityki ochrony środowiska Unii, a zatem także dyrektywy siedliskowej. W art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej wyrażony jest on w sposób szczególnie wyraźny, ponieważ celem oceny skutków jest identyfikowanie negatywnych wpływów wynikających z badanego planu i przedsięwzięcia i zapobieganie im. Owo przedsięwzięcie jest zatem badane jako możliwe źródło negatywnego wpływu na środowisko naturalne.

75. Artykuł 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej nie przewiduje natomiast, by negatywne oddziaływania na obszary ochrony powodowane przez plan lub przedsięwzięcie mogły być kompensowane<sup>35</sup>. To byłoby także w sposób oczywisty niezgodne z zasadą naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła.

76. Ponadto Trybunał słusznie podkreśla trudności w dokonaniu z konieczną pewnością oceny skuteczności środków kompensujących mających się urzeczywistnić w przyszłości<sup>36</sup> i niebezpieczeństwo obejścia art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej przewidującego wyraźnie środki kompensujące w postaci środków w celu zapewnienia ochrony ogólnej spójności Natury 2000, lecz w połączeniu z dalszymi wymogami<sup>37</sup>.

77. Dania słusznie co prawda wyjaśnia, że ocena skutków dla danego terenu musi być całościowa. Już z tego powodu musi ona uwzględniać oczywiście także wszystkie czynniki niezaliczane bezpośrednio do przedsięwzięcia, które mogą mieć wpływ na skutki przedsięwzięcia w obrębie obszaru ochrony. Nie na darmo art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej odnosi się do planu lub przedsięwzięcia, które może w istotny sposób oddziaływać na obszar ochrony, zarówno oddzielnie, jak i *w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami*.

31 Wyroki: z dnia 15 maja 2014 r., Briels i in. (C-521/12, EU:C:2014:330, pkt 28); z dnia 21 lipca 2016 r., Orleans i in. (C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, pkt 54).

32 Wyroki: z dnia 15 maja 2014 r., Briels i in. (C-521/12, EU:C:2014:330, pkt 29); z dnia 21 lipca 2016 r., Orleans i in. (C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, pkt 48).

33 Wyrok Trybunału z dnia 15 maja 2014 r., Briels i in. (C-521/12, EU:C:2014:330, pkt 31).

34 Zobacz opinia rzecznika generalnego E. Tancheva w sprawie Grace i Sweetman (C-164/17, EU:C:2018:274, pkt 76).

35 Zobacz wyrok z dnia 21 lipca 2016 r., Orleans i in. (C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, pkt 57).

36 Wyrok z dnia 15 maja 2014 r., Briels i in. (C-521/12, EU:C:2014:330, pkt 32).

37 Wyrok z dnia 15 maja 2014 r., Briels i in. (C-521/12, EU:C:2014:330, pkt 33 i nast.).

78. W przypadku zastosowania art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej istnieje jednak istotna różnica między środkami stosowanymi u badanego źródła negatywnego oddziaływania a innymi środkami. Jeżeli z powodu zmniejszenia szkody ustaje negatywne oddziaływanie wynikające z badanego przedsięwzięcia lub staje się ono nieistotne, właściwe organy mogą dopuścić przedsięwzięcie zgodnie z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej. Inne środki, które nie działają u badanego źródła, nie wpływają natomiast na negatywne oddziaływania wynikające z przedsięwzięcia. Pozytywne wpływy owych innych środków nie mogą w szczególności zostać po prostu skompensowane negatywnym oddziaływaniem badanego przedsięwzięcia.

79. Tego rodzaju środki mogą umożliwić przedsięwzięcie w rozumieniu art. 6 ust. 3, tylko gdy zmniejszają ogólne zanieczyszczenie obszaru ochrony bądź jego wrażliwość na oddziaływania, na tyle że negatywne oddziaływania wynikające z badanego przedsięwzięcia nie oddziałują na dany obszar jako taki. Jeżeli negatywne oddziaływania ogólnie wprawdzie spadają, ale mimo to dane obszary ochrony jako takie nadal poddane są negatywnym wpływom, art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej w każdym razie nie zezwala na dodatkowe oddziaływania tego samego rodzaju.

80. Uwidacznia to przykład depozycji azotu: Nie wystarczy zmniejszenie depozycji o określoną ilość, przykładowo 1 kg N/ha rocznie, aby dopuścić dodatkowe depozycje w tym samym zakresie, o ile chronione siedlisko przyrodnicze ogólnie ciągle jeszcze będzie zbyt mocno zanieczyszczone azotem. Na dodatkowe depozycje można pozwolić, tylko gdy ogół zanieczyszczeń, włącznie z owymi dodatkowymi depozycjami, jest tak niewielki, że nie oddziałuje na dany teren jako taki.

81. Ponadto należy wskazać, że już niezależnie od dopuszczenia nowego przedsięwzięcia państwa członkowskie są zobowiązane na podstawie art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej do podejmowania koniecznych działań w celu usunięcia istniejących negatywnych oddziaływań na obszary ochrony, przykładowo nadmiernej depozycji azotu<sup>38</sup>.

2. *W przedmiocie wspomnianych we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym „środków u źródeł”*

82. Z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że pytanie piąte w sprawie C-293/17 i pytanie trzecie w sprawie C-294/17 odnoszą się do środków stosowanych u źródeł, przykładowo zmniejszających emisje azotu z obór innych gospodarstw. Odpowiednie wymogi muszą być przestrzegane z reguły w przypadku zmiany lub powiększenia gospodarstw rolnych.

83. Przedmiotem oceny zgodnie z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej w omawianych sporach zawisłych w postępowaniach głównych nie są jednak te źródła, lecz *inne* źródła. Zmniejszenia emisji owych innych źródeł azotu ani nie zapobiegają depozycji pochodzącej z każdorazowo badanego gospodarstwa, ani jej nie zredukują. Przy udzielaniu pozwolenia gospodarstwu rolnemu zgodnie z art. 6 ust. 3 owe zmniejszenia emisji nie mogą zatem zostać po prostu skompensowane z jego emisją azotu, nawet częściowo.

84. Owe dodatkowe depozycje mogą zostać dopuszczone zgodnie z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej tylko wtedy, gdy na podstawie takich środków u innych źródeł depozycje azotu w danym obszarze ochrony spadną na tyle poniżej wartości ustalonych dla danych siedlisk przyrodniczych, że powstanie wystarczający zakres dla dodatkowych depozycji azotu, a zatem że ogólne zanieczyszczenie będzie odpowiadać wyżej wypracowanemu standardowi<sup>39</sup>.

38 Wyroki: z dnia 24 listopada 2011 r., Komisja/Hiszpania (Alto Sil) (C-404/09, EU:C:2011:768, pkt 126, 142); z dnia 14 stycznia 2016 r., Grüne Liga Sachsen i in. (C-399/14, EU:C:2016:10, pkt 41–43).

39 Zobacz pkt 56 i nast. powyżej.

### 3. W przedmiocie środków na obszarach ochrony

85. Środki na obszarach ochrony wskazane przez radę stanu w pytaniu siódmym w sprawie C-293/17 i w pytaniu piątym w sprawie C-294/17 również nie są odpowiednie, aby uznać je za zintegrowane środki ochronne w celu zmniejszenia szkody.

86. Raad van State (rada stanu) wprawdzie informuje, że zgodnie z orzecznictwem krajowym środki naprawcze w obszarach ochrony podjęte specjalnie ze względu na realizację planu lub przedsięwzięcia i dodatkowo do istniejącego zagospodarowania są uznawane za środki zmniejszające szkody, jeżeli ich celem jest zapobieganie lokalnym skutkom dla chronionych siedlisk przyrodniczych, na które plan lub przedsięwzięcie oddziaływałyby negatywnie, gdyby środki nie zostały podjęte, lub zmniejszanie tych skutków. Również w tym przypadku chodzi o łagodzenie bezpośrednich konsekwencji przedsięwzięcia<sup>40</sup>.

87. Niemniej również środki na obszarach ochrony nie działają u źródła ocenianych depozycji azotu, lecz tam, gdzie są podejmowane. Poza tym ich celem nie jest zapobieganie depozycjom badanego przedsięwzięcia, lecz w najlepszym wypadku mogą je później usunąć. Z reguły nie obejmują jednak specjalnie depozycji azotu danego przedsięwzięcia, lecz bez różnicy depozycje zupełnie różnych źródeł.

88. Wyrok Moorburg, wbrew Raad van State (radzie stanu), nie prowadzi do innego wniosku. Trybunał badał tam, czy aby ustalić, że zabijanie ryb na skutek chłodzenia elektrowni nie oddziałuje negatywnie na dane obszary jako takie, można uwzględnić przepławkę<sup>41</sup>. Owa hipoteza opiera się na koncepcji, że wprawdzie z jednej strony z powodu strat ryb przy elektrowni mniej ryb dociera do obszarów ochrony w celach rozrodczych, jednak z drugiej strony owa niekorzyść jest przynajmniej kompensowana przez przepławkę, bowiem dzięki temu środkowi więcej ryb może dotrzeć do tych obszarów.

89. W tym przypadku Trybunał nie wypowiedział się w kwestii tego, czy owa kompensacja może zostać uznana za środek zmniejszający szkodę, lecz jedynie stwierdził, że korzyści z przepławki nie istniały jeszcze przy zatwierdzeniu elektrowni i nie mogły także jeszcze zostać wykazane. Tym samym mógł już stwierdzić, że przy udzieleniu pozwolenia został naruszony art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, bez konieczności ostatecznego stwierdzenia, czy taki środek przy zastosowaniu owego przepisu w ogóle może zostać uwzględniony.

90. Niderlandy podają jednak, że na podstawie takich środków więcej azotu może być deponowane w obszarach ochrony bez negatywnego oddziaływania na chronione siedliska przyrodnicze. Rzeczywiście wydaje się, że istnieją środki o takim działaniu. W tym zakresie rozważane jest częste koszenie wraz z usuwaniem pokosu, wypalanie roślinności, ponowne nawadnianie bagien lub usuwanie gleby z dużą zawartością azotu<sup>42</sup>. Każdorazowo wybrane środki wymagałyby szczegółowej oceny sądów krajowych, łącznie z ich ewentualnymi wadami<sup>43</sup>.

91. Jeżeli okazałoby się przy tym, że na podstawie takich środków faktycznie otwiera się zakres dla dodatkowych depozycji azotu, czyli że limit zanieczyszczenia zostaje podniesiony na tyle wysoko, że zanieczyszczenie ogółem tego limitu nie przekracza, zakres ten mógłby zostać przeznaczony dla nowych planów i przedsięwzięć.

40 Punkty 10.16 i 10.35 wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie C-294/17.

41 Wyrok z dnia 26 kwietnia 2017 r., Komisja/Niemcy (C-142/16, EU:C:2017:301, pkt 38).

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

43 L. Jones i in., op.cit.

#### 4. W przedmiocie przyszłej ewolucji

92. Cechą wspólną wszystkich dotąd rozważanych środków niezależnych od przedsięwzięcia jest okoliczność, że ich skutki nie są jeszcze ustalone, lecz często są dopiero oczekiwane w przyszłości. Raad van State (rada stanu) przy pomocy pytań piątego lit. a) i siódmego lit. a) w sprawie C-293/17 i pytań trzeciego lit. a) i piątego lit. a) w sprawie C-294/17 pragnie ustalić, jak duże znaczenie dla oceny tych środków ma ów element czasowy oraz czy monitoring z możliwością dostosowania środków pozwala na uwzględnienie ewolucji w przyszłości. Poprzez pytanie szóste w sprawie C-293/17 i pytanie czwarte w sprawie C-294/14 podnoszona jest ta sama problematyka odnośnie do uwzględnienia oczekiwanego ogólnego spadku emisji azotu.

93. W konsekwencji należy wyjaśnić, czy możliwe jest dopuszczenie przedsięwzięć z założeniem, że realizowane w ramach PAS środki u źródeł i na obszarach, a także spadek emisji azotu z innych powodów dadzą w przyszłości zakresy dla dodatkowych depozycji azotu, chociaż nie jest to jeszcze ustalone.

94. W momencie decyzji zezwalającej na realizację przedsięwzięcia nie może ono jednak budzić z naukowego punktu widzenia żadnych rozsądnych wątpliwości co do tego, że nie będzie ono oddziaływać negatywnie na dany teren jako taki<sup>44</sup>. W przypadku przyszłych środków i ewolucji owa przeszkoda jest oczywiście szczególnie trudna do pokonania, zarówno jeśli chodzi o skuteczność środków, jak i o pewność, że środki i ewolucje w ogóle nastąpią.

95. Również z powodu owej nieuniknionej niepewności Trybunał odmówił uwzględnienia przy ocenie na podstawie art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej pozytywnych skutków nowych siedlisk przyrodniczych, które mają dopiero zostać utworzone<sup>45</sup>. Za wystarczające nie uznał także monitoringu i możliwości dostosowania środków<sup>46</sup>.

96. W wypadku PAS nie może być inaczej.

97. We wniosku tym na pierwszy rzut oka można dostrzec sprzeczność z prognostycznym charakterem oceny oddziaływania na środowisko zgodnie z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej<sup>47</sup>. Ocena przyszłych skutków planu lub przedsięwzięcia jest jednak siłą rzeczy równoznaczna tylko z prognozą. Natomiast nie ma konieczności zajmowania się niepewnością prognoz, gdy niezależnie od przedsięwzięcia podejmowane są środki w celu stworzenia warunków dla tego, aby niekorzystne skutki przedsięwzięcia nie oddziaływały negatywnie na obszary ochrony jako takie.

#### 5. Wniosek częściowy

98. Tym samym na pytania od piątego do siódmego lit. a) w sprawie C-293/17 oraz pytania od trzeciego do piątego lit. a) w sprawie C-294/17 należy odpowiedzieć, że:

- środki w celu zmniejszenia depozycji azotu innych źródeł,
- środki naprawcze w celu wzmocnienia wrażliwych na azot typów siedlisk przyrodniczych na danych terenach i

44 Wyroki: z dnia 26 października 2006 r., Komisja/Portugalia (Castro Verde) (C-239/04, EU:C:2006:665, pkt 24); z dnia 26 kwietnia 2017 r., Komisja/Niemcy (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, pkt 42); z dnia 17 kwietnia 2018 r., Komisja/Polska (Puszcza Białowieska) (C-441/17, EU:C:2018:255, pkt 120).

45 Wyroki: z dnia 15 maja 2014 r., Briels i in. (C-521/12, EU:C:2014:330, pkt 32); z dnia 21 lipca 2016 r., Orleans i in. (C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, pkt 56).

46 Wyrok z dnia 26 kwietnia 2017 r., Komisja/Niemcy (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, pkt 37–45). Zobacz także wyrok z dnia 21 lipca 2016 r., Orleans i in. (C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, pkt 27).

47 Zobacz pkt 54 powyżej.

– samoistny spadek emisji azotu

mogą uzasadniać zgodność dodatkowych depozycji azotu na obszarach ochrony z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej tylko wtedy, gdy w chwili udzielenia pozwolenia ustalono już ostatecznie, że ogólne zanieczyszczenie obszaru na skutek depozycji azotu pozostaje poniżej progu negatywnego oddziaływania na obszar jako taki. Dla dopuszczenia dodatkowych depozycji azotu nie wystarczy natomiast, gdy depozycje wprawdzie ogółem spadają, jednak dane tereny mimo to nadal są zanieczyszczone zbyt dużą ilością azotu. Same prognozy dotyczące przyszłych skutków wskazanych środków i oczekiwanego spadku emisji azotu nie mogą zostać uwzględnione przy podejmowaniu decyzji dotyczącej dopuszczenia dodatkowych depozycji azotu.

### ***C. W przedmiocie pytania pierwszego w sprawie C-294/17 – wartości progowe i graniczne dla depozycji azotu***

99. Pytanie pierwsze w sprawie C-294/17 ma wyjaśnić, czy art. 6 ust. 2 i 3 dyrektywy siedliskowej sprzeciwia się uregulowaniu ustawowemu, którego celem jest wyłączenie oddzielnych przedsięwzięć i innych działań powodujących nieprzekraczające wartości progowej lub granicznej depozycje azotu z obowiązku uzyskania pozwolenia i w związku z tym dopuszczenie bez indywidualnego zatwierdzenia, jeżeli uznaje się, że całościowe skutki wszystkich przedsięwzięć i innych działań, które mogą skorzystać z rzeczonoego uregulowania ustawowego, zostały objęte oceną ich oddziaływania na środowisko przed przyjęciem tego uregulowania.

100. Dyrektywa siedliskowa inaczej niż przykładowo art. 2 ust. 1 dyrektywy OOS nie zawiera wyraźnej regulacji dotyczącej obowiązku uzyskania pozwolenia na określoną działalność.

101. Artykuł 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej nie wymaga w szczególności poddania określonych działalności obowiązkowi uzyskania pozwolenia. Obowiązek uzyskania pozwolenia wydaje się wprawdzie właściwy dla osiągnięcia celów tego przepisu w odniesieniu do skutków dnych działalności dla obszarów ochrony, jednak zakres uznania państw członkowskich<sup>48</sup> dopuszcza także inne metody.

102. Procedura przedniej oceny zgodnie z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej wymaga natomiast takiego pozwolenia, bowiem należy ją przeprowadzić w perspektywie zatwierdzenia danego planu lub przedsięwzięcia przez organy. Rezygnacja z postępowania o udzielenie pozwolenia jest zatem zgodna z art. 6 ust. 3 tylko wtedy, gdy ustalono, że dana działalność nie wymaga oceny.

103. Jak już wspomniano, ocena oddziaływania na środowisko nie jest konieczna, gdy na podstawie obiektywnych okoliczności można wykluczyć, że plan lub przedsięwzięcie będzie oddziaływać na dany teren w istotny sposób, oddzielnie, jak również w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami<sup>49</sup>. Nie jest natomiast dopuszczalne wyłączenie określonych kategorii przedsięwzięć na podstawie kryteriów, które nie mogą zagwarantować, że przedsięwzięcia te nie będą mogły oddziaływać na tereny chronione w istotny sposób<sup>50</sup>. Kryterium owej oceny może być, jak w przypadku zatwierdzenia zbadanych planów i przedsięwzięć, tylko brak rozsądnych wątpliwości z naukowego punktu widzenia.

48 Wyrok z dnia 14 stycznia 2016 r., Grüne Liga Sachsen i in. (Waldschlößchenbrücke) (C-399/14, EU:C:2016:10, pkt 40).

49 Zobacz odesłania w przypisie 14, jak również wyrok z dnia 10 stycznia 2006 r., Komisja/Niemcy (C-98/03, EU:C:2006:3, pkt 40).

50 Wyroki: z dnia 10 stycznia 2006 r., Komisja/Niemcy (C-98/03, EU:C:2006:3, pkt 41); z dnia 26 maja 2011 r., Komisja/Belgia (C-538/09, EU:C:2011:349, pkt 41).

104. Ustalenie wartości progowych i granicznych dla konieczności udzielenia pozwolenia, które z kolei byłoby przesłanką dla przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, jest zatem zgodne z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej tylko wtedy, gdy na podstawie obiektywnych okoliczności można wykluczyć, że depozycje azotu poniżej owych wartości będą oddziaływać na dany teren w istotny sposób, oddzielnie, jak również w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami<sup>51</sup>.

105. PAS wyłącza z obowiązku uzyskania pozwolenia przedsięwzięcia, które przyczyniają się do depozycji azotu w obszarach ochrony w wymiarze mniejszym niż wartość progowa 0,05 mol N/ha rocznie lub wartość graniczna od 0,05 do 1 mol N/ha rocznie. Można sobie wyobrazić, że owe wartości są pod względem naukowym wystarczająco pewne, aby rozwiać z naukowego punktu widzenia wszelkie rozsądne wątpliwości w odniesieniu do tego, że dodatkowe depozycje azotu w tym zakresie nie mogą istotnie oddziaływać na obszary ochrony.

106. Na pierwszy rzut oka przemawia za tym to, że owe wartości odpowiadają tylko najmniejszym ułamkom „critical loads” dla szczególnie wrażliwych na azot typów siedliskach przyrodniczych: 0,017% i 0,23% limitu zanieczyszczenia 6 kg N/ha rocznie dla oligotroficznych wód stojących w regionach płaskich i pagórkowatych z roślinnością *littorelletalia uniflorae* (Natura 2000 kod 3110) oraz 0,01% i 0,2% limitu zanieczyszczenia 7 kg N/ha rocznie dla torfowisk wysokich (Natura 2000 kod 7110). Dla większości pozostałych typów siedlisk przyrodniczych „critical loads” są częściowo znacznie wyższe<sup>52</sup>.

107. Ponadto w art. 2 ust. 3 niderlandzkiego Besluit grenswaarden programmatische aanpak (rozporządzenia w sprawie wartości granicznych dla podejścia programowego) jest nawet przewidziana automatyczna redukcja wartości granicznej od 0,05 do 1 mol N/ha rocznie na 0,05 mol N/ha rocznie, gdy dla danych terenów wrażliwych na azot dostępne jest już tylko 5% zakresu depozycji. To uregulowanie przeciwdziała ryzyku kumulacji depozycji azotu z dużej ilości indywidualnych niewielkich źródeł, tzw. powolnemu zabijaniu<sup>53</sup>.

108. Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny, Niemcy) jest natomiast znacznie bardziej hojny przy określaniu progów de minimis dla depozycji azotu. Istnieje bowiem konsensus naukowy co do tego, że w przypadku bardzo wysokich wcześniejszych zanieczyszczeń danych siedlisk przyrodniczych dodatkowe zanieczyszczenia w wymiarze nieprzekraczającym 3% „critical load” nie są w stanie spowodować istotnej zmiany stanu obecnego lub istotnie ograniczyć przywrócenie właściwego stanu<sup>54</sup>. Nie musi tu zostać rozstrzygnięte, czy to ustalenie niemieckiego wymiaru sprawiedliwości w efekcie jest zgodne z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej. Stanowi ono jednak dalszą wskazówkę dla tego, że w każdym razie znacznie niższe niderlandzkie wartości progowe i graniczne mogą być uzasadnione z naukowego punktu widzenia.

109. Niezależnie od owych wskazówek właściwy sąd krajowy musi zbadać, czy dla niderlandzkich wartości progowych i granicznych rzeczywiście z wystarczającą pewnością został przedstawiony dowód nieistotności niekorzystnych skutków.

51 Wyroki: z dnia 4 marca 2010 r., Komisja/Francja (C-241/08, EU:C:2010:114, pkt 32); z dnia 26 maja 2011 r., Komisja/Belgia (C-538/09, EU:C:2011:349, pkt 52).

52 Wartości „critical loads” pochodzą z J. Dobben i in., op.cit.

53 Opinia rzecznik generalnej E. Sharpston w sprawie Sweetman i in. (C-258/11, EU:C:2012:743, pkt 67).

54 Wyrok Bundesverwaltungsgericht (federalnego sądu administracyjnego, Niemcy) z dnia 14 kwietnia 2010 r., Hessisch Lichtenau II (DE:BVVerwG:2010:140410U9A5.08.0, pkt 94).

110. Tym samym na pytanie pierwsze w sprawie C-294/17 należy odpowiedzieć, iż zgodne z art. 6 ust. 2 i 3 dyrektywy siedliskowej jest uregulowanie ustawowe, którego celem jest wyłączenie przedsięwzięć i innych działań powodujących depozycje azotu nieprzekraczające wartości progowej lub granicznej z obowiązku uzyskania pozwolenia i w związku z tym dopuszczenie bez indywidualnego zatwierdzenia, jeżeli na podstawie obiektywnych okoliczności z naukowego punktu widzenia brak jest rozsądnych wątpliwości co do tego, że z powodu tych depozycji azotu na danym obszarze ochrony nie będzie istotnych oddziaływań.

***D. W przedmiocie pytań od pierwszego do czwartego lit. a) i ósmego w sprawie C-293/17 – obowiązek oceny dla wypasu i nawożenia***

111. Sprawa C-293/17 dotyczy dwóch działalności rolniczych, które prowadzą do depozycji azotu, to jest wypasu bydła i nawożenia gruntów ornych. Pytania od pierwszego do czwartego lit. a) zmierzają do ustalenia, czy owe działalności wymagają oceny skutków zgodnie z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej. Raad van State (rada stanu) chciałaby się najpierw dowiedzieć, czy chodzi przy tym o przedsięwzięcia w rozumieniu art. 6 ust. 3 zdanie pierwsze (o tym bliżej w pkt 1), a następnie, czy mogą one wspólnie z danym gospodarstwem rolnym tworzyć jednolite całościowe przedsięwzięcie, które w wielu przypadkach było przedmiotem jednolitego dopuszczenia, zanim art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej zaczął mieć zastosowanie (o tym bliżej w pkt 2). Odnośnie do nowych działań w zakresie nawożenia i wypasu podjętych w trakcie zastosowania art. 6 ust. 3 Raad van State (rada stanu) pyta, czy dopuszczalna jest rezygnacja z obowiązku pozwolenia w indywidualnym przypadku, gdy taka rezygnacja opiera się na ocenie, która wykazała, że przeciętnie można wykluczyć wzrost depozycji azotu wskutek tych działań (o tym bliżej w pkt 3). Ze względu na możliwe zastosowanie art. 6 ust. 2 do nawożenia lub wypasu Raad van State (rada stanu) pyta także, czy ów przepis został odpowiednio transponowany do prawa niderlandzkiego (o tym bliżej w pkt 4).

***1. W przedmiocie klasyfikacji przedsięwzięcia***

112. Najpierw rozpatrzę pytanie pierwsze w sprawie C-293/17, mianowicie czy nawożenie lub wypas bydła mlecznego należy uznać za przedsięwzięcia.

113. Zgodnie z art. 6 ust. 3 zdanie pierwsze dyrektywy siedliskowej przedsięwzięcie mogące w istotny sposób oddziaływać na obszar ochrony, zarówno oddzielnie, jak i w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami, wymaga oceny jego skutków dla danego terenu z punktu widzenia założeń jego ochrony.

***a) W przedmiocie pojęcia przedsięwzięcia***

114. Dyrektywa siedliskowa nie definiuje wprawdzie pojęcia przedsięwzięcia. Trybunał orzekł jednak, że pojęcie przedsięwzięcia w art. 1 ust. 2 lit. a) dyrektywy OOS jest istotne dla określenia pojęcia planu lub przedsięwzięcia w rozumieniu dyrektywy siedliskowej, która ma na celu, tak samo jak dyrektywa OOS, zapobiegać wydawaniu, bez uprzedniej oceny skutków dla środowiska, pozwoleń na działalności, które mogą wpłynąć niekorzystnie na środowisko<sup>55</sup>.

115. Owo ustalenie rozumiem w ten sposób, że w każdym razie przedsięwzięciami w rozumieniu tej definicji są również przedsięwzięcia, o których mowa w art. 6 ust. 3 zdanie pierwsze dyrektywy siedliskowej. Wychodzę jednak z założenia, że tym samym pojęcie przedsięwzięcia dyrektywy siedliskowej nie jest ostatecznie rozgraniczone<sup>56</sup>.

<sup>55</sup> Wyrok z dnia 7 września 2004 r., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, pkt 26). Zobacz także wyrok z dnia 14 stycznia 2010 r., Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, pkt 38–40).

<sup>56</sup> Zobacz już moja opinia w sprawie Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:60, pkt 31).

116. W ten sposób Trybunał podkreślił także, że niedopuszczalne jest wyłączenie z obowiązku oceny określonych kategorii przedsięwzięć na podstawie kryteriów, które nie mogą zagwarantować, że przedsięwzięcia te nie będą mogły oddziaływać na tereny chronione w istotny sposób<sup>57</sup>. W późniejszym badaniu różnych wyjątków Trybunał nie badał szczegółowo, czy dotyczą one przedsięwzięć w rozumieniu art. 1 ust. 2 dyrektywy OOS. Co więcej, możliwość oddziaływania na tereny chronione w istotny sposób wystarczyła, aby wyłączyć wyjątki dla danych działalności<sup>58</sup>.

117. Wbrew opinii Raad van State (rady stanu) pojęcie przedsięwzięcia w art. 1 ust. 2 lit. a) dyrektywy OOS nie rozgranicza ostatecznie pojęcia przedsięwzięcia zgodnie z art. 6 ust. 3 zdanie pierwsze dyrektywy siedliskowej. Decydujące jest raczej, czy dana działalność może istotnie oddziaływać na obszar ochrony. W przypadku nawożenia i wypasu nie jest to wykluczone, ponieważ wynikające z tego depozycje azotu mogą oddziaływać na wiele chronionych typów siedlisk przyrodniczych.

118. W rozpatrywanym przypadku wyjście poza pojęcie przedsięwzięcia w dyrektywie OOS nie jest jednak konieczne. Artykuł 1 ust. 2 lit. a) owej dyrektywy definiuje mianowicie jako przedsięwzięcie „wykonanie prac budowlanych lub innych instalacji lub systemów” (tiret pierwsze), jak również „inne interwencje w otoczeniu naturalnym i krajobrazie, włącznie z wydobywaniem zasobów mineralnych” (tiret drugie). Jak stwierdził Trybunał, owo pojęcie przedsięwzięcia odnosi się do robót i interwencji zmieniających stan fizyczny miejsca<sup>59</sup>. Zarówno nawożenie, jak i wypas spełniają owe wymogi.

#### *b) W przedmiocie nawożenia*

119. Raad van State (rada stanu) reprezentuje wprawdzie pogląd, że rozprowadzanie nawozów nie jest w każdym razie przedsięwzięciem wtedy, gdy nawóz jest odkładany na gruncie. Tylko gdy nawóz jest wprowadzany do gruntu, zachodzi fizyczna interwencja w grunt, jak wymaga tego art. 1 ust. 2 lit. a) tiret drugie.

120. Komisja słusznie jednak podnosi, że niezależnie od zastosowanej metody nawożenie zmienia właściwości gruntu. Ze swej istoty celem nawożenia jest wzbogacenie gruntu substancjami odżywczymi. Różnego traktowania nie może uzasadniać to, czy nawożenie następuje na skutek uprawiania gleby przez rolnika przy pomocy narzędzi lub na skutek wsiąkania nawozu – przykładowo gnojowicy – w glebę. Ostatecznie o nawożeniu można by myśleć jako przeciwieństwie wydobywania zasobów mineralnych, mianowicie wzbogacaniu gleby.

121. W efekcie owa zmiana gruntu na skutek nawożenia jest jak najbardziej porównywalna z połowem muszli, to jest z przesiewaniem najwyższej warstwy dna morskiego, które Trybunał uznał już za przedsięwzięcie w rozumieniu art. 1 ust. 2 lit. a) dyrektywy OOS i art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej<sup>60</sup>.

122. Wobec tego nawożenie jest przedsięwzięciem mogącym wymagać uprzedniego badania zgodnie z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej.

57 Wyrok z dnia 10 stycznia 2006 r., Komisja/Niemcy (C-98/03, EU:C:2006:3, pkt 41). Zobacz także wyrok z dnia 26 maja 2011 r., Komisja/Belgia (C-538/09, EU:C:2011:349, pkt 41).

58 Wyrok z dnia 10 stycznia 2006 r., Komisja/Niemcy (C-98/03, EU:C:2006:3, pkt 42–44).

59 Wyroki: z dnia 17 marca 2011 r., Brussels Hoofdstedelijk Gewest i in. (C-275/09, EU:C:2011:154, pkt 20, 24, 38); z dnia 19 kwietnia 2012 r., Pro-Braine i in. (C-121/11, EU:C:2012:225, pkt 32).

60 Wyrok z dnia 7 września 2004 r., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, pkt 24–27).



*c) W przedmiocie wypasu*

123. Trudniej jest dokonać subsumcji samego wypasu bydła do definicji przedsięwzięcia w art. 1 ust. 2 lit. a) tiret drugie dyrektywy OOS. Jeżeli działalność hodowli bydła na określonym terenie zakwalifikuje się jako inną ingerencję w otoczenie naturalne i krajobraz oraz postawi się ją na jednym poziomie z wyraźnie wskazanym przykładem wydobywania zasobów mineralnych, to należy przypisać taką cechę także prowadzeniu upraw polnych. Zarówno wypas, jak i uprawa zmierzają bowiem do gospodarczego wykorzystania substancji odżywczych zawartych w glebie. Ale również w tym można by dostrzec wydobywanie zasobów mineralnych.

124. Ów krok nie jest jednak konieczny, ponieważ założenie pastwiska odpowiada „wykonaniu prac budowlanych lub innych instalacji lub systemów” w rozumieniu art. 1 ust. 2 lit. b) tiret pierwsze dyrektywy OOS. Z reguły pastwisko jest ogradzane, aby zapobiec oddalaniu się bydła. Owa budowa ogrodzenia jest przedsięwzięciem<sup>61</sup>. Poza tym przy ocenie budowy ogrodzenia musi zostać uwzględniony jej cel – wypas.

125. Jeżeli Trybunał nie uznałby jednak ani wypasu, ani zakładania pastwiska za przedsięwzięcie w rozumieniu dyrektywy OOS, wówczas wypas należałoby potraktować co najmniej jako działalność, która w rozumieniu szerszego pojęcia przedsięwzięcia dyrektywy siedliskowej może istotnie oddziaływać na obszar ochrony. Nie tylko może ona powodować depozycje azotu, lecz także co najmniej wpływa na roślinność. To, czy owe skutki mogą istotnie oddziaływać na obszar ochrony, przykładowo w formie nadmiernego wypasu, zależy zarówno od zakresu i miejsca wypasu, jak i od specyficznych założeń ochrony obszaru.

126. Tym samym zgodnie z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej konieczne może być badanie, czy wypas bydła jest zgodny z założeniami ochrony danych obszarów ochrony.

*d) Wniosek częściowy*

127. Na pytanie pierwsze w sprawie C-293/17 należy zatem udzielić odpowiedzi, że nawożenie określonych gruntów lub wykorzystywanie ich do wypasu należy traktować jako przedsięwzięcie w rozumieniu art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej.

*2. W przedmiocie integracji w całościowe przedsięwzięcie*

128. Pytanie drugie w sprawie C-293/17 ma wyjaśnić, jak należy ocenić regularnie powtarzające się nawożenie, jeżeli zostało ono podjęte zgodnie z prawem, zanim art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej zaczął mieć zastosowanie do obszaru ochrony, i odbywa się nadal do chwili obecnej. Raad van State (rada stanu) w szczególności pragnie się dowiedzieć, czy nawożenie może stanowić część jednolitego przedsięwzięcia nadrzędnego, mianowicie gospodarstwa rolnego, i z tego względu może być objęte dopuszczeniem owego gospodarstwa.

*a) W przedmiocie koncepcji jednolitego przedsięwzięcia*

129. Tak samo jak dyrektywa siedliskowa nie definiuje pojęcia przedsięwzięcia, nie reguluje także, jakie środki mogą zostać ujęte w jednolitym przedsięwzięciu. Owa kwestia nie ma jednak także praktycznego znaczenia dla zastosowania art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej do określonych przedsięwzięć. Niezależnie bowiem od tego, jakie pojedyncze środki zostały ujęte w przedsięwzięciu, muszą zostać zbadane wszystkie specyficzne skutki owego pakietu środków dla założeń ochrony danego obszaru ochrony.

<sup>61</sup> Zobacz wyrok z dnia 8 listopada 2016 r., Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, pkt 47).

130. Tło tego pytania stanowi raczej zastosowanie w czasie art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej. Jeśli pozwolenie na przedsięwzięcie zostało udzielone, zanim ów przepis zaczął mieć zastosowanie, dalsza realizacja przedsięwzięcia nie może być oceniana według niego, lecz podlega art. 6 ust. 2<sup>62</sup>, który wymaga oceny zgodności z założeniami ochrony obszarów ochrony tylko w określonych okolicznościach<sup>63</sup>. Jeśli natomiast każde nawożenie gruntów rolnych czy też tylko nawożenie dokonywane przez rok każdorazowo stanowi oddzielne przedsięwzięcie, to w zasadzie musi być każdorazowo ponownie oceniane.

131. W wyroku Stadt Papenburg Trybunał uznał taką możliwość w podobnej sytuacji. Chodziło tam o powtarzające się prace pogłębiania drogi wodnej konieczne do utrzymania pewnej głębokości kanału żeglugowego. Owe prace ze względu na ich charakter i okoliczności ich wykonywania, a w szczególności ze względu na ich wspólny cel mogą być traktowane jako jedna operacja, tzn. jako jedno przedsięwzięcie<sup>64</sup>. Dalszą wskazówką dla zaklasyfikowania jako jednolite przedsięwzięcie, której Trybunał jednak nie podkreślił, jest okoliczność, że regularne prace zostały dopuszczone na podstawie jednego pozwolenia, zanim art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej zaczął mieć zastosowanie<sup>65</sup>.

132. Regularne nawożenie gruntów rolnych ma również wspólny jednolity cel, mianowicie prowadzenie upraw polowych w ramach gospodarstwa rolnego. Ponadto należy wyjść z założenia, że nawożenie było dozwolone co najmniej od dnia podjęcia działalności przez dane gospodarstwo.

133. Takie gospodarstwo należy zatem traktować jak jednolity środek i obejmuje ono nawożenie przyporządkowanych mu gruntów.

134. Za takim wnioskiem przemawia także rozpatrzenie nawożenia z perspektywy zastosowania w czasie art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej. Jeżeli oceny zgodnie z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej należałoby dokonywać dla każdego pojedynczego nawożenia gruntów rolnych lub też tylko raz do roku, nakład byłby bowiem najprawdopodobniej nieproporcjonalny do możliwych korzyści dla obszaru ochrony. Z reguły powinno wystarczyć, jeśli skutki powtarzającego się w podobnej formie nawożenia określonych obszarów zostaną raz odpowiednio ocenione z punktu widzenia założeń ochrony danego terenu.

#### *b) W przedmiocie zmian praktyki nawożenia*

135. Trudności mogą się jednak pojawić, gdy zmieni się nawożenie. Dlatego Raad van State (rada stanu) pyta o to, czy należy jeszcze przyjąć jednolity środek, gdy nie zawsze będą nawożone te same działki, w tych samych ilościach i za pomocą tych samych technik. Ponadto pyta ona, czy dla tego pytania ma znaczenie, że depozycje azotu wskutek stosowania nawozów nie wzrosły po tym, jak art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej zaczął mieć zastosowanie.

136. Ponieważ chodzi o pojęcie przedsięwzięcia w ramach zastosowania art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, na owe pytania należy odpowiedzieć na podstawie celu owego przepisu. Zawiera on w sobie zasadę ostrożności i pozwala w sposób skuteczny zapobiec niekorzystnym wpływom na tereny chronione wywieranym poprzez plany lub przedsięwzięcia<sup>66</sup>. Rozstrzygające musi być zatem, czy wskutek zmian praktyki nawożenia powstaje *dotatkowe* ryzyko istotnego negatywnego wpływu na tereny chronione.

62 Wyrok z dnia 14 stycznia 2010 r., Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, pkt 49).

63 Zobacz wyrok z dnia 14 stycznia 2016 r., Grüne Liga Sachsen i in. (Waldschlößchenbrücke) (C-399/14, EU:C:2016:10, pkt 44).

64 Wyrok z dnia 14 stycznia 2010 r., Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, pkt 47).

65 Wyrok z dnia 14 stycznia 2010 r., Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, pkt 11).

66 Wyroki: z dnia 7 września 2004 r., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, pkt 58); z dnia 17 kwietnia 2018 r., Komisja/Polska (Puszcza Białowieska) (C-441/17, EU:C:2018:255, pkt 118).

137. Jeśli ryzyko negatywnego wpływu wynikającego z nawożenia mieści się nadal w uprzednio istniejących ramach, należy wyjść z założenia, że owo przedsięwzięcie – gospodarstwo rolne – nie zmieniło się. Jeśli zwiększy się natomiast ryzyko negatywnego wpływu, na przykład ponieważ należy się obawiać dodatkowej depozycji azotu w chronionych siedliskach przyrodniczych z powodu silniejszego nawożenia, innych nawozów lub innych metod nawożenia, lub z powodu zmiany miejsca nawożenia, nawożenie nie może zostać uznane za część pierwotnie dopuszczonego przedsięwzięcia.

138. To, czy depozycje azotu nie wzrosły na skutek stosowania nawozów, ma zatem znaczenie tylko wtedy, gdy ustalono, że depozycje azotu nie wzrosły w danych chronionych siedliskach przyrodniczych. Powszechna tendencja, że nawożenie ogólnie nie doprowadziło do wzrostu depozycji azotu, nie wyklucza natomiast, że określone chronione siedliska przyrodnicze zostały mocniej zanieczyszczone.

139. Uzupełniająco należy zauważyć, że wypasu dotyczą rozważania podobne do tych dotyczących nawożenia gruntów rolnych.

### *c) Wniosek częściowy*

140. Na pytanie drugie w sprawie C-293/17 należy zatem odpowiedzieć, że regularnie powtarzające się nawożenie, które zostało podjęte zgodnie z prawem, zanim art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej zaczął mieć zastosowanie do obszaru ochrony, i odbywa się nadal do chwili obecnej, może tworzyć wraz z gospodarstwem rolnym jedno przedsięwzięcie. Zmiany praktyki nawożenia należy natomiast traktować jak nowe przedsięwzięcie, jeśli uzasadniają one dodatkowe ryzyko istotnego negatywnego wpływu na obszary ochrony.

### *3. W przedmiocie zwolnienia z obowiązku uzyskania pozwolenia*

141. Pytania trzecie i trzecie lit. a) w sprawie C-293/17 zmiernają do ustalenia, czy art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej zezwala na ustawowe zwolnienie wypasu i nawożenia z konieczności indywidualnego zatwierdzenia. Z owym zwolnieniem siłą rzeczy idzie w parze to, że działania te będą także podlegały ocenie skutków dla obszarów ochrony z punktu widzenia założeń ich ochrony.

142. Niderlandy opierają owo zwolnienie na abstrakcyjnej ocenie oddziaływania nawożenia i wypasu na środowisko. Poprzez pytania czwarte i czwarte lit. a) w sprawie C-293/17 Raad van State (rada stanu) pragnie się dowiedzieć, czy taka ocena jest zgodna z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej. Zgodnie z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym ocena wyszła od faktycznego i oczekiwanego zakresu oraz od faktycznej i oczekiwanej intensywności tych działań i doprowadziła do wniosku, że przeciętnie działania te nie spowodują wzrostu depozycji azotu. Ponadto zwolnienie jest zabezpieczone monitoringiem zmian depozycji, który w razie potrzeby doprowadzi do dostosowania dopuszczonych depozycji.

143. Chociaż na pierwszy rzut oka jest to podobne co do zasady do dopuszczalnego, a nawet popieranego zastosowania PAS do innych działań<sup>67</sup>, istnieje zasadnicza różnica: W przypadku innych działań identyfikowane są jeszcze zawsze indywidualne skutki dla obszarów ochrony. W przypadku nawożenia i wypasu z góry zakłada się natomiast, że istotne negatywne wpływy są wykluczone.

<sup>67</sup> Zobacz pkt 37 i nast. powyżej.

144. Ponieważ wypas i nawożenie należy uznać za przedsięwzięcia, zwolnienie z obowiązku uzyskania pozwolenia, które wyklucza indywidualną ocenę, byłoby niezgodne z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, jeżeli owe działania wymagałyby oceny skutków. Z takiej oceny można zrezygnować, tylko gdy na podstawie obiektywnych okoliczności można wykluczyć, że wypas lub nawożenie, oddzielnie lub w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami, mogłyby w istotny sposób oddziaływać na obszary ochrony<sup>68</sup>.

145. Faktyczny i oczekiwany zakres oraz faktyczna i oczekiwana intensywność tych działań są okolicznościami obiektywnymi. Zgodnie z informacjami Raad van State (rady stanu) pozwalają one jednak tylko na stwierdzenie, że *przeciętnie* można wykluczyć wzrost depozycji azotu.

146. Sama wartość przeciętna nie może jednak zagwarantować, że nawożenie lub wypas z powodu szczególnych warunków, w szczególności w połączeniu z innymi źródłami azotu, nie wpłynie niekorzystnie na żaden obszar ochrony. Stąd owo globalne badanie samo nie pozwala na zwolnienie nawożenia i wypasu z indywidualnej oceny oddziaływania na środowisko.

147. Ponadto w momencie wydania decyzji, na podstawie której zostaje udzielone pozwolenie na przedsięwzięcie, z naukowego punktu widzenia nie mogą istnieć żadne rozsądne wątpliwości co do niewystąpienia szkodliwych skutków w odniesieniu do danego terenu<sup>69</sup>. Takiej pewności nie ma również, gdy zwolnienie z obowiązku oceny opiera się tylko na tym, że przeciętnie nie jest oczekiwany wzrost depozycji azotu.

148. Wreszcie, Trybunał dotąd nie dał się przekonać, że dzięki monitoringowi ewentualne wątpliwości co do nieszkodliwości środków pozostaną nieistotne<sup>70</sup>.

149. Z powodu przypuszczalnie każdorazowo tylko niewielkiego udziału nawożenia i wypasu na określonym obszarze w negatywnym wpływie na obszary ochrony można by wprawdzie rozważyć mniej restrykcyjne podejście. Jednak właśnie przyjęcie założenia niewielkiego oddziaływania pozwala wątpić w to, że monitoring skutków owych działań i ewentualnie konieczne środki korygujące zostaną przeprowadzone z konieczną konsekwencją i surowością.

150. Oznacza to praktycznie, że nawożenie i wypas na nowych gruntach lub zmiany owych działalności, które mogą prowadzić do dodatkowej depozycji azotu w chronionych siedliskach przyrodniczych, muszą zostać ocenione zgodnie z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, zanim organy będą mogły udzielić na nie pozwolenia. Wprawdzie depozycja azotu spowodowana nawożeniem lub wypasem na poszczególnych gruntach rolnych jest pod względem zakresu prawdopodobnie bardzo ograniczona, jednak nie wydaje się wykluczone, że w pojedynczych przypadkach depozycja może w istotny sposób wpłynąć niekorzystnie na obszary ochrony. W tym względzie należy wziąć pod uwagę szczególnie mocno zintensyfikowane korzystanie z gruntów w bezpośrednim sąsiedztwie chronionych siedlisk przyrodniczych, gdy te podlegają już istotnym wcześniejszym zanieczyszczeniom. Wykluczenie istotnych negatywnych wpływów powinno być stosunkowo łatwe w innych przypadkach.

151. Na pytania od trzeciego do czwartego lit. a) w sprawie C-293/17 należy zatem odpowiedzieć, że wypas i nawożenie nie mogą zostać ustawowo zwolnione z konieczności indywidualnej oceny ich skutków z punktu widzenia założeń ochrony obszarów ochrony z uzasadnieniem, że przeciętnie można wykluczyć wzrost depozycji azotu wskutek tych działań. Również monitoring depozycji azotu i możliwość podejmowania dalszych środków w celu zapobieżenia nadmiernym depozycjom nie mogą uzasadniać rezygnacji z indywidualnej oceny.

<sup>68</sup> Zobacz odesłania przedstawione w przypisie 14 powyżej, jak również wyrok z dnia 10 stycznia 2006 r., Komisja/Niemcy (C-98/03, EU:C:2006:3, pkt 40).

<sup>69</sup> Zobacz odesłania przedstawione w przypisie 44.

<sup>70</sup> Zobacz odesłania przedstawione w przypisie 46.

#### 4. W przedmiocie transpozycji art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej

152. Pytanie ósme w sprawie C-293/17 ma wyjaśnić, czy to, że wypas i nawożenie nie są poddane obowiązkowi uzyskania pozwolenia, lecz stosuje się wyłącznie uprawnienia do nałożenia obowiązków w rozumieniu art. 2.4 WnB, stanowi wystarczającą transpozycję art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej.

153. Raad van State (rada stanu) słusznie podkreśla w tym względzie, że art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej w odróżnieniu od art. 6 ust. 3 nie wymaga systematycznego uprzedniego badania działalności<sup>71</sup>. Rezygnacja z obowiązku uzyskania pozwolenia może zatem co najwyżej naruszyć art. 6 ust. 3, natomiast nie art. 6 ust. 2. Jeśli chodzi jednak o obowiązek uzyskania pozwolenia na wypas i nawożenie, należy odesłać do odpowiedzi na pytania od trzeciego do czwartego lit. a) w sprawie C-293/17<sup>72</sup>.

154. Gdyby natomiast art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej wymagał środków ochrony niezależnie od kwestii pozwolenia w odniesieniu do wypasu i nawożenia, to wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie zawiera żadnych wskazówek, by art. 2.4 WnB był w tym względzie niewystarczający.

155. Zgodnie z informacjami Raad van State (rady stanu) ów przepis pozwala na nałożenie na rolników koniecznych obowiązków. W szczególności nawożenie i wypas nie są wyłączone z zakresu zastosowania art. 2.4 WnB<sup>73</sup>.

156. Trybunał stwierdził wprawdzie w postępowaniu dotyczącym transpozycji art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej, że przyznane tam kompetencje nie miały charakteru prewencyjnego, lecz jedynie następczy, a ponadto zawierały liczne przeszkody dla pilnych środków<sup>74</sup>. Należy jednak przyznać rację Raad van State (radzie stanu), że skutki wypasu i nawożenia są z reguły przewidywalne i występują także już od dłuższego czasu. Ponadto art. 2.4 WnB pozwala, w odróżnieniu od ówczesnie badanego prawa, na środki w trybie pilnym. Właściwe organy mogą zatem w odpowiednim czasie nałożyć dodatkowe obowiązki, jeśli istnieje ryzyko dla obszarów ochrony.

157. Na pytanie ósme w sprawie C-293/17 należy zatem odpowiedzieć, że uprawnienie takie jak uprawnienie do nałożenia obowiązków w rozumieniu art. 2.4 WnB, które właściwy organ musi zastosować, jeżeli jest to konieczne w obliczu celów ochrony dla danego obszaru Natura 2000, w odniesieniu do wypasu bydła i stosowania nawozów, stanowi wystarczający instrument prewencyjny do celów transpozycji art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej.

#### E. Rozważania końcowe

158. Zgodnie z powyższymi rozważaniami wydaje się, że niderlandzki PAS zawiera wprawdzie obiecujące założenia, jednak ogólnie istnieją istotne wątpliwości, czy odpowiada on wymogom art. 6 ust. 2 i 3 dyrektywy siedliskowej.

71 Zobacz wyrok z dnia 14 stycznia 2016 r., Grüne Liga Sachsen i in. (C-399/14, EU:C:2016:10, pkt 40 i nast.).

72 Zobacz pkt 141 i nast. powyżej.

73 Zobacz wyrok z dnia 4 marca 2010 r., Komisja/Francja (C-241/08, EU:C:2010:114, pkt 31, 32).

74 Wyrok z dnia 13 grudnia 2007 r., Komisja/Irlandia (C-418/04, EU:C:2007:780, pkt 207, 208).

159. Nie oznacza to jednak, że dyrektywa nieprzejednanie stoi na przeszkodzie PAS. Co więcej, art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej jest w takiej sytuacji instrumentem dojścia do właściwych wyników. PAS został opisany jako równoważenie interesów ochrony środowiska i interesów społeczeństwa<sup>75</sup> i również Raad van State (rada stanu) odnosi się do tego, gdy powołuje się na art. 2 ust. 3 owej dyrektywy, aby przeciwstawić się zarzutowi braku „ambicji” PAS<sup>76</sup>. Takie równoważenie jest zadaniem art. 6 ust. 4, ale nie częścią art. 6 ust. 2 i 3<sup>77</sup>.

160. Jeżeli ma się na uwadze pełen obraz, wydaje się oczywiste, że państwo członkowskie takie jak Niderlandy nie może być bezwarunkowo zobowiązane do nagłego znacznego ograniczenia swojego rolnictwa, a także do istotnej ingerencji w pozostały rozwój gospodarczy, aby zmniejszyć zanieczyszczenia azotem obszarów Natura 2000 do tolerowanego poziomu. Muszą natomiast zostać odpowiednio uwzględnione nadrzędne względy interesu publicznego.

161. Owe względy leżą z jednej strony w interesie społeczeństwa w rozwoju gospodarczym, a z drugiej strony, w szczególności w przypadku dalszej akceptacji już dopuszczonych działań, zgodnie z zasadą państwa prawa, w respektowaniu praw podstawowych dotkniętych przedsiębiorstw. I chociaż z reguły interesy poszczególnych gospodarstw rolnych może być trudno uznać za nadrzędne względy interesu publicznego, to ocena całościowa taka jak ocena w PAS pozwala na przyporządkowanie owych pojedynczych interesów do interesu publicznego w rozwoju rolnictwa i przestrzeganiu praw nabytych.

162. Z całokształtu wynika także jasno, że dla dopuszczenia określonych dodatkowych działań i dalszego akceptowania innych istniejących działań nie ma alternatywy. Instrument taki jak PAS jest jednak w zupełności odpowiedni do wskazania, jakie alternatywy faktycznie istnieją. Po pierwsze, powinien on preforsować metody produkcji, które minimalizują depozycje azotu bez nieproporcjonalnego powodowania innych szkód (*best practices*). Po drugie, powinien zapobiec działaniom, które powodują szkody nieproporcjonalne do korzyści z nich.

163. Na pierwszy rzut oka środki konieczne do zapewnienia ochrony ogólnej spójności Natury 2000 wydają się najtrudniejszą przeszkodą dla zastosowania art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej. Jeśli kompleksowy instrument koordynacji z powodu nadrzędnych interesów w obszarach ochrony dopuszcza nadmierne depozycje azotu na całym obszarze państwa, rozwijanie, w celu kompensacji, na innych obszarach typów siedlisk przyrodniczych poddanych negatywnemu oddziaływaniu może być trudne bądź nawet wykluczone.

164. Jednak przewidziane w szczególności przez PAS środki służą na obszarach ochrony do zapewnienia ochrony ogólnej spójności Natury 2000. Jeśli są skuteczne, poprawiają warunki rozwoju danych siedlisk przyrodniczych mimo nadmiernych depozycji azotu.

165. Ponadto długoterminowo PAS zmierza do tego, aby zredukować depozycje azotu do akceptowalnego poziomu i uzyskać dobry stan ochrony danych siedlisk przyrodniczych. W tej długoterminowej perspektywie PAS jest także środkiem dla zapewnienia ochrony ogólnej spójności Natury 2000.

166. PAS wspiera wreszcie owe środki poprzez stały monitoring i przewiduje dostosowania, jeśli okaże się, że przewidziane środki nie są wystarczające.

167. Kwestie tego, czy PAS ogólnie osiąga właściwą równowagę między ochroną Natury 2000 a innymi interesami społeczeństwa i jak należy to oceniać na drodze sądowej, nie zostały przedłożone Trybunałowi. Wykraczają one zatem poza ramy niniejszych postępowania.

75 M. De Heer i in. (op.cit., s. 107).

76 Sekcja 8.2 wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie C-294/17.

77 Moja opinia w sprawie Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:60, pkt 106).

168. Jednak co najmniej jedna przeszkoda mogłaby sprzeciwiać się stosowaniu art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej: jeśli depozycje azotu dotyczą typów siedlisk przyrodniczych o znaczeniu priorytetowym, przykładowo żywych torfowisk wysokich (Natura 2000 kod 7110), Niderlandy przypuszczalnie musiałyby konsultować się z Komisją zgodnie z art. 6 ust. 4 akapit drugi. Wydaje się bowiem wykluczone, aby dopuszczenie dodatkowych depozycji azotu na podstawie PAS oprzeć wyłącznie na względach odnoszących się do zdrowia ludzkiego i bezpieczeństwa publicznego lub korzystnych skutkach o podstawowym znaczeniu dla środowiska. Komisja nie opublikowała jednak odpowiedniej opinii w tym względzie<sup>78</sup>. Nie wyklucza to jednak uzyskania takiej opinii i oparcia w ten sposób PAS na bezpiecznym fundamencie.

## V. Wnioski

169. Proponuję zatem, aby Trybunał orzekł następująco:

- 1) Na pytanie pierwsze w sprawie C-294/17 należy odpowiedzieć, iż art. 6 ust. 2 i 3 dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory jest zgodny z uregulowaniem ustawowym, którego celem jest wyłączenie przedsięwzięć i innych działań powodujących nieprzekraczające wartości progowej lub granicznej depozycje azotu z obowiązku uzyskania pozwolenia i w związku z tym dopuszczenie bez indywidualnego zatwierdzenia, jeżeli na podstawie obiektywnych okoliczności z naukowego punktu widzenia brak jest rozsądnych wątpliwości co do tego, że z powodu owej depozycji azotu na danym obszarze ochrony nie będzie istotnych oddziaływań.
- 2) Na pytanie drugie w sprawie C-294/17 należy odpowiedzieć, iż art. 6 ust. 2 i 3 dyrektywy 92/43 dopuszcza, by ocena oddziaływania na środowisko dla celów programu, w ramach którego została dokonana ocena określonej wielkości depozycji azotu, była podstawą udzielania indywidualnego pozwolenia na przedsięwzięcie lub inne działanie powodujące depozycje azotu mieszczące się w zakresie depozycji objętym oceną w ramach tego programu. Wskazana ocena musi jednak zawierać całościowe, precyzyjne i ostateczne spostrzeżenia i wnioski, które pozwalają rozwiązać z naukowego punktu widzenia wszelkie rozsądne wątpliwości co do skutków depozycji. Wymaga to, aby dla każdego pojedynczego przedsięwzięcia i każdego terenu w ramach obszarów ochrony, na których znajdują się chronione siedliska przyrodnicze, było zapewnione, że ogólnie dopuszczone depozycje azotu długoterminowo nie będą zagrażać ochronie typów siedlisk przyrodniczych i gatunków chronionych na tym obszarze, jak również możliwości uzyskania dobrego stanu ochrony.
- 3) Na pytania od piątego do siódmego lit. a) w sprawie C-293/17 oraz od trzeciego do piątego lit. a) w sprawie C-294/17 należy odpowiedzieć, że:
  - środki w celu zmniejszenia depozycji azotu innych źródeł,
  - środki naprawcze w celu wzmocnienia wrażliwych na azot typów siedlisk przyrodniczych na danych terenach i
  - samoistny spadek emisji azotu

mogą uzasadniać zgodność dodatkowych depozycji azotu na obszarach ochrony z art. 6 ust. 3 dyrektywy 92/43 tylko wtedy, gdy w chwili udzielenia pozwolenia ustalono już ostatecznie, że ogólne zanieczyszczenie obszaru na skutek depozycji azotu pozostaje poniżej progu negatywnego oddziaływania na obszar jako taki. Dla dopuszczenia dodatkowych depozycji azotu nie wystarcza natomiast, gdy depozycje wprawdzie ogółem spadają, jednak dane tereny mimo to nadal są

<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).

zanieczyszczone zbyt dużą ilością azotu. Same prognozy dotyczące przyszłych skutków wskazanych środków i oczekiwanego spadku emisji azotu nie mogą zostać uwzględnione przy podejmowaniu decyzji dotyczącej dopuszczenia dodatkowych depozycji azotu.

- 4) Na pytanie pierwsze w sprawie C-293/17 należy odpowiedzieć, że nawożenie określonych gruntów lub ich wykorzystywanie do wypasu należy uznać za przedsięwzięcie w rozumieniu art. 6 ust. 3 dyrektywy 92/43.
- 5) Na pytanie drugie w sprawie C-293/17 należy odpowiedzieć, że regularnie powtarzające się nawożenie, które zostało podjęte zgodnie z prawem, zanim art. 6 ust. 3 dyrektywy 92/43 zaczął mieć zastosowanie do obszaru ochrony, i odbywa się nadal do chwili obecnej, może tworzyć wraz z gospodarstwem rolnym jedno przedsięwzięcie. Zmiany praktyki nawożenia należy natomiast traktować jak nowe przedsięwzięcie, jeśli uzasadniają one dodatkowe ryzyko istotnego negatywnego wpływu na obszary ochrony.
- 6) Na pytania od trzeciego do czwartego lit. a) w sprawie C-293/17 należy odpowiedzieć, że wypas i nawożenie nie mogą zostać ustawowo zwolnione z konieczności indywidualnej oceny ich skutków z punktu widzenia założeń ochrony obszarów ochrony z uzasadnieniem, że przeciętnie można wykluczyć wzrost depozycji azotu wskutek tych działań. Również monitoring depozycji azotu i możliwość podejmowania dalszych środków w celu zapobieżenia nadmiernym depozycjom nie mogą uzasadniać rezygnacji z indywidualnej oceny.
- 7) Na pytanie ósme w sprawie C-293/17 należy odpowiedzieć, że uprawnienie takie jak uprawnienie do nałożenia obowiązków w rozumieniu art. 2.4 Wet natuurbescherming, które właściwy organ musi zastosować, jeżeli jest to konieczne w obliczu celów ochrony dla danego obszaru Natura 2000, w odniesieniu do wypasu bydła i stosowania nawozów, stanowi wystarczający instrument prewencyjny do celów transpozycji art. 6 ust. 2 dyrektywy 92/43.