



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 7 listopada 2018 r. *

Odesłanie prejudycjalne – Dyrektywa 92/43/EWG – Ochrona siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory – Specjalne obszary ochrony – Artykuł 6 – Odpowiednia ocena skutków planu lub przedsięwzięcia dla terenu – Krajowy program zwalczania depozycji azotu – Pojęcia „przedsięwzięcie” i „odpowiednia ocena” – Globalna ocena na etapie wcześniejszym indywidualnych zezwoleń udzielanych gospodarstwom rolnym powodującym depozycje

W sprawach połączonych C-293/17 i C-294/17

mających za przedmiot wnioski o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożone przez Raad van State (radę stanu, Niderlandy) postanowieniami z dnia 17 maja 2017 r., które wpłynęły do Trybunału w dniu 22 maja 2017 r., w postępowaniach:

Coöperatie Mobilisation for the Environment UA,

Vereniging Leefmilieu

przeciwko

College van gedeputeerde staten van Limburg,

College van gedeputeerde staten van Gelderland

przy udziale:

G.H. Wildenbeest,

Maatschap Smeets,

Maatschap Lintzen-Crooijmans,

W.A.H. Corstjens (C-293/17),

oraz

Stichting Werkgroep Behoud de Peel

przeciwko

College van gedeputeerde staten van Noord-Brabant

* Język postępowania: niderlandzki.

przy udziale:

Maatschap Gebr. Lammers,

Landbouwbedrijf Swinkels,

Pluimveehouderij Van Diepen VOF,

Vermeerderingsbedrijf Engelen,

Varkenshouderij Limburglaan BV,

Madou Agro Varkens CV (C-294/17),

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: A. Prechal, prezes trzeciej izby, pełniąca obowiązki prezesa drugiej izby, C. Toader (sprawozdawca) i A. Rosas, sędziowie,

rzecznik generalna: J. Kokott,

sekretarz: C. Strömholm, administrator,

uwzględniając pisemny etap postpowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 3 maja 2018 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Coöperatie Mobilisation for the Environment UA oraz Vereniging Leefmilieu przez V. Wöstena oraz A. van den Burga, doradców,
- w imieniu Stichting Werkgroep Behoud de Peel przez A.K.M. van Hoofa, doradcę,
- w imieniu College van gedeputeerde staten van Limburg, College van gedeputeerde staten van Gelderland oraz College van gedeputeerde staten van Noord-Brabant przez H.J.M. Besselinka, advocaat,
- w imieniu rządu niderlandzkiego przez M.K. Bulterman, C.S. Schillemans oraz P.P. Huurnink, działające w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu duńskiego przez J. Nymanna-Lindegrena oraz M.S. Wolff oraz P.Z.L. Ngo, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez E. Manhaeve’a, C. Hermesa oraz C. Zadrę, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 25 lipca 2018 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczą wykładni art. 6 dyrektywy 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, wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 2, s. 102, zwanej dalej „dyrektywą siedliskową”).
- 2 Wnioski te zostały złożone w ramach sporów między Coöperatie Mobilisation for the Environment UA i Vereniging Leefmilieu a College van gedeputeerde staten van Limburg (rządem prowincji Limburgia, Niderlandy) i College van gedeputeerde staten van Gelderland (rządem prowincji Geldria, Niderlandy) (sprawa C-293/17) oraz między Stichting Werkgroep Behoud de Peel a College van gedeputeerde staten van Noord-Brabant (rządem prowincji Brabancja Północna, Niderlandy) (sprawa C-294/17) dotyczących systemów udzielania zezwoleń na działalność rolniczą, która prowadzi do depozycji azotu na terenach europejskiej sieci ekologicznej „Natura 2000”.

Ramy prawne

Prawo Unii

- 3 Zgodnie z motywem dziesiątym dyrektywy siedliskowej:

„należy dokonać odpowiedniej oceny każdego planu lub programu mogącego mieć istotny wpływ na cele w zakresie ochrony terenu, który został wyznaczony lub też zostanie wyznaczony w przyszłości”.

- 4 Artykuł 1 tej dyrektywy przewiduje:

„Do celów niniejszej dyrektywy:

[...]

- e) *stan ochrony siedliska przyrodniczego* oznacza sumę oddziaływań na siedlisko przyrodnicze oraz na jego typowe gatunki, które mogą mieć wpływ na jego długofalowe naturalne rozmieszczenie, strukturę i funkcje oraz na długoterminowe przetrwanie jego typowych gatunków w obrębie terytorium, o którym mowa w art. 2.

Stan ochrony siedliska przyrodniczego zostanie uznany za »właściwy«, jeśli:

- jego naturalny zasięg i obszary mieszczące się w obrębie tego zasięgu są stałe lub się powiększają,
- szczególna struktura i funkcje konieczne do jego długotrwałego zachowania istnieją i prawdopodobnie będą istnieć w dającej się przewidzieć przyszłości,

[...]

- l) *specjalny obszar ochrony* oznacza teren mający znaczenie dla Wspólnoty wyznaczony przez państwa członkowskie w drodze ustawy, decyzji administracyjnej i/lub umowy, na którym są stosowane konieczne środki ochronne w celu zachowania lub odtworzenia, we właściwym stanie ochrony, siedlisk przyrodniczych i/lub populacji gatunków, dla których teren został wyznaczony;

[...]”.

5 Zgodnie z art. 2 wspomnianej dyrektywy:

„1. Niniejsza dyrektywa ma na celu przyczynienie się do zapewnienia różnorodności biologicznej poprzez ochronę siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory na europejskim terytorium państw członkowskich, do którego stosuje się traktat.

2. Środki podejmowane zgodnie z niniejszą dyrektywą mają na celu zachowanie lub odtworzenie, we właściwym stanie ochrony, siedlisk przyrodniczych oraz gatunków dzikiej fauny i flory będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty.

3. Środki podejmowane zgodnie z niniejszą dyrektywą uwzględniają wymogi gospodarcze, społeczne i kulturowe oraz cechy regionalne i lokalne”.

6 Artykuł 3 ust. 1 dyrektywy siedliskowej brzmi następująco:

„Zostanie stworzona spójna europejska sieć ekologiczna specjalnych obszarów ochrony, pod nazwą Natura 2000. Ta sieć, złożona z terenów, na których znajdują się typy siedlisk przyrodniczych wymienione w załączniku I i siedliska gatunków wymienione w załączniku II, umożliwi zachowanie tych typów siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków we właściwym stanie ochrony w ich naturalnym zasięgu lub, w stosownych przypadkach, ich odtworzenie.

[...]”.

7 Artykuł 6 tej dyrektywy stanowi:

„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 [organy] 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 muszą 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, [odnoszące się do] innych powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego”.

- 8 Dyrektywa Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (Dz.U. 1985, L 175, s. 40) poprzedzała dyrektywę 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. 2012, L 26, s. 1, zwaną dalej „dyrektywą OOS”).
- 9 Artykuł 1 ust. 2 lit. a) dyrektywy OOS, przejmujący brzmienie art. 1 ust. 2 dyrektywy 85/337, definiuje pojęcie „przedsięwzięcia” jako „wykonanie prac budowlanych lub innych instalacji lub systemów” lub jako „inne interwencje w otoczeniu naturalnym i krajobrazie, włącznie z wydobywaniem zasobów mineralnych”.

Prawo niderlandzkie

- 10 Artykuł 1 Natuurbeschermingswet 1998 (ustawy o ochronie przyrody z 1998 r., Stb. 1998, nr 403, zwanej dalej „Nbw 1998”), obowiązującej do dnia 1 stycznia 2017 r., stanowi:

„Do celów niniejszej ustawy i przepisów przyjętych na jej podstawie stosuje się następujące definicje:

[...]

m: »aktualne użytkowanie«: użytkowanie, o którym właściwe organy wiedziały lub mogły racjonalnie wiedzieć na dzień 31 marca 2010 r.”.

- 11 Artykuł 19d ust. 1 i 3 tej ustawy przewiduje:

„1. Zakazuje się realizowania przedsięwzięć lub przeprowadzania innych działań bez pozwolenia rządu prowincji bądź z naruszeniem warunków lub ograniczeń wskazanych w tym pozwoleniu [...], przedsięwzięć lub innych działań, które z punktu widzenia celu ochrony [...] mogą pogorszyć jakość siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, dla których dany obszar został wyznaczony, lub mieć na nie istotny, polegający na niepokojeniu, wpływ.

[...]

3. Zakaz, o którym mowa w ust. 1, nie obowiązuje w odniesieniu do aktualnego użytkowania, chyba że użytkowanie to stanowi przedsięwzięcie, które nie ma bezpośredniego związku z zarządzaniem obszarem Natura 2000 lub nie jest do tego zarządzania konieczne, ale mogłoby – oddzielnie bądź łącznie z innymi planami lub przedsięwzięciami – istotnie oddziaływać na dany obszar Natura 2000”.

- 12 Zgodnie z art. 19f ust. 1 tej ustawy:

„W odniesieniu do przedsięwzięć, dla których rząd prowincji musi wydać decyzję w przedmiocie wniosku o wydanie pozwolenia w rozumieniu art. 19d ust. 1 i które nie są bezpośrednio związane lub konieczne do zarządzania obszarem Natura 2000, ale które – oddzielnie bądź łącznie z innymi planami lub przedsięwzięciami – mogłyby istotnie oddziaływać na ten obszar, wnioskodawca musi, przed wydaniem przez organy prowincji decyzji, przeprowadzić odpowiednią ocenę oddziaływania na ten obszar, uwzględniając cel ochrony [...] tego obszaru”.

13 Artykuł 19g ust. 1 Nwb 1998 stanowi:

„Jeżeli zgodnie z art. 19f ust. 1 wymagane jest przeprowadzenie odpowiedniej oceny, pozwolenie w rozumieniu art. 19d ust. 1 może zostać udzielone tylko wówczas, gdy rząd prowincji zyskał pewność, na podstawie przeprowadzonej odpowiedniej oceny, że nie zostaną zmienione naturalne cechy danego obszaru”.

14 Artykuł 19kg ust. 1, 2 i 5 tej ustawy stanowi:

„1. [Właściwi ministrowie] [...] ustanawiają program dla obszarów Natura 2000, które wyznaczają w celu zmniejszenia depozycji azotu na tych obszarach i realizacji celów ochrony wrażliwych na azot siedlisk przyrodniczych znajdujących się na tych obszarach w przewidywalnym terminie.

2. Celem programu jest zmniejszenie, w sposób ambitny i realistyczny, depozycji azotu pochodzących ze źródeł znajdujących się na terytorium Niderlandów.

[...]

5. Program jest ustanawiany co najmniej raz na sześć lat, a jego okres obowiązywania wynosi sześć lat”.

15 Artykuł 19kh ust. 1, 7 i 9 tej ustawy przewiduje:

„1. Każdy program w rozumieniu art. 19kg musi zawsze opisywać lub wskazywać dla danych obszarów Natura 2000:

- a. wielkość depozycji azotu na początku okresu obowiązywania programu [...]
- b. samoistne oczekiwane procesy mogące powodować emisje azotu ze względu na czynniki, o których mowa w lit. a), i wpływ tych procesów na zakres depozycji azotu na danych obszarach;
- c. środki podjęte lub które należy podjąć i które mają przyczyniać się do redukcji depozycji azotu lub które w inny sposób przyczyniają się do osiągnięcia dobrego stanu ochrony wrażliwych na azot siedlisk przyrodniczych, jak również oczekiwane skutki, które środki te mają wywierać na wielkość depozycji azotu lub na uzyskanie dobrego stanu ochrony na danych obszarach;

[...]

- e. cele w zakresie wielkości depozycji azotu [...]
- f. metodę i częstotliwość przedkładanych sprawozdań [...]
- g. środki podjęte lub które należy podjąć w celu realizacji celów ochrony wrażliwych na azot siedlisk przyrodniczych na obszarach Natura 2000, o których mowa w programie;
- h. wyniki oceny stopnia, w odniesieniu do każdego ujętego w programie obszaru Natura 2000, w jakim środki, o których mowa w lit. c) i g), z uwzględnieniem ogólnej oczekiwanej ewolucji depozycji azotu, w szczególności całkowitej wielkości tej depozycji w rozumieniu ust. 7 i 9, i potencjału rozwojowego:
 - 1°. przyczyniają się do realizacji celów ochrony wrażliwych na azot siedlisk na danym obszarze;
 - 2°. zapobiegają pogorszeniu jakości siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków na danym obszarze;
 - 3°. zapobiegają wystąpieniu czynników powodujących niepokojenie gatunków, dla których został wyznaczony taki obszar, o ile czynniki te mogą mieć znaczenie w stosunku do założeń ochrony danego obszaru, i

4°. nie zagrażają realizacji celów ochrony danego obszaru, które nie mają żadnego związku z siedliskami wrażliwymi na azot.

[...]

7. Zakaz nałożony przez art. 19d ust. 1 w odniesieniu do obszarów Natura 2000 nie obowiązuje w stosunku do przedsięwzięcia lub innego działania spełniającego wszystkie następujące warunki:

a. przedsięwzięcie lub działanie:

1°. powoduje we wrażliwych na azot siedliskach na danym obszarze Natura 2000 depozycje azotu, które, oddzielnie lub – jeśli przedsięwzięcie lub działanie dotyczy zakładu w rozumieniu art 1.1 ust. 3 Wet milieubeheer [ustawy o polityce ochrony środowiska] – w połączeniu z innymi przedsięwzięciami lub działaniami dotyczącymi tego samego zakładu, nie przekraczają, w okresie obowiązywania programu, wartości ustalonej w drodze środka administracyjnego o charakterze generalnym, lub

[...]

b. nie jest tego rodzaju, że spowoduje na danym obszarze Natura 2000 inne skutki niż depozycje azotu, które z punktu widzenia celów ochrony mogą pogorszyć jakość siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków na obszarze Natura 2000 lub niepokoić w sposób istotny gatunki, dla których taki obszar został wyznaczony.

[...]

9. Przy wydawaniu decyzji w rozumieniu art. 19km ust. 1 właściwe organy nie uwzględniają depozycji azotu spowodowanych przedsięwzięciem lub innym działaniem we wrażliwych na azot siedliskach na obszarze Natura 2000, jeśli te depozycje azotu nie przekraczają wartości, o której mowa w ust. 7 lit. a) bądź jeśli przedsięwzięcie lub działanie są przeprowadzane w odległości dalszej niż odległość określona zgodnie z ust. 7 lit. a)”.
16 Artykuł 19km ust. 1 Nbw 1998 stanowi:

„Organ administracyjny właściwy do wydania decyzji może przydzielić potencjał rozwojowy [...] dla ujętego w programie obszaru Natura 2000:

[...]

b. w pozwoleniu w rozumieniu art. 19d ust. 1;

[...]”.

17 Artykuł 2 besluit grenswaarden programmatische aanpak stikstof (zarządzenia w sprawie wartości granicznych dla podejścia programowego w celu zwalczania depozycji azotu, Stb. 2015, nr 227) stanowi:

„1. Wartość, o której mowa w art. 19kh ust. 7 lit. a) pkt 1° [Nbw 1998], wynosi 1 mol N/ha rocznie.

[...]

3. W drodze odstępstwa od ust. 1 wartość, o której mowa w art. 19kh ust. 7 lit. a) pkt 1° [Nbw 1998], wynosi w odniesieniu do przedsięwzięcia lub innej działalności, która nie jest przedsięwzięciem lub inną działalnością w rozumieniu art. 19kn ust. 1 tej ustawy, 0,05 mola N/ha rocznie, o ile z modelu obliczeniowego wynika [...], że na hektarze wrażliwego na azot siedliska na danym obszarze Natura 2000 jest dostępne 5% lub mniej niż 5% zakresu depozycji w odniesieniu do wartości granicznych”.

- 18 Artykuł 2 ust. 1 regeling programmatische aanpak stikstof (rozporządzenia w sprawie podejścia programowego w celu zwalczania depozycji azotu, Stcrt. 2015, nr 16320, zwanego dalej „rozporządzeniem PPA”) stanowi:

„W celu ustalenia, czy przedsięwzięcie lub inna działalność w rozumieniu art. 19d ust. 1 [Nbw 1998] może, z uwagi na powodowane depozycje azotu, pogorszyć lub niepokoić w istotny sposób wrażliwe na azot siedlisko na obszarze Natura 2000, depozycje azotu są obliczane za pomocą oprogramowania Aeries Calculator.

[...]”.

- 19 Artykuł 5 ust. 1 tego rozporządzenia ma następujące brzmienie:

„Właściwe organy określają za pomocą oprogramowania Aeries Calculator potencjał rozwojowy, który może być przydzielony w decyzji dotyczącej pozwolenia”.

- 20 Zgodnie z art. 7 ust. 1 tego rozporządzenia oprogramowanie Aeries Register jest narzędziem rejestracji danych dotyczących debetu, wpływu i rezerw zaliczanych na poczet potencjału rozwojowego oraz danych dotyczących przedsięwzięć lub innych działań podlegających obowiązkowi zgłoszenia.

- 21 Artykuł 8 ust. 1 rozporządzenia PPA przewiduje:

„Każdy, kto ma zamiar zrealizować przedsięwzięcie lub przeprowadzić inne działanie, do którego stosuje się art. 19kh ust. 7 lit. a) pkt 1° Nbw 1998, zgłasza ten fakt nie później niż cztery tygodnie, ale nie wcześniej niż dwa lata przed rozpoczęciem tego przedsięwzięcia lub tej działalności, jeśli są spełnione wszystkie następujące warunki:

- a. 1°. Przedsięwzięcie lub inne działanie dotyczy budowy, przebudowy lub rozbudowy zakładu w rozumieniu art 1.1 ust. 3 ustawy o polityce ochrony środowiska, przeznaczonego na cele rolnicze [...]

[...]

- b. przedsięwzięcie lub inne działanie powoduje depozycje azotu na wrażliwym na azot siedlisku na obszarze Natura 2000 przekraczające 0,05 mola na hektar rocznie.

[...]”.

- 22 Artykuł 2.4 Wet natuurbescherming (ustawy o ochronie środowiska, Stb. 2016, nr 34, zwanej dalej „Wnb”), która weszła w życie w dniu 1 stycznia 2017 r., stanowi:

„1. Jeżeli jest to wymagane z punktu widzenia celu ochrony obszaru Natura 2000, rząd prowincji nakłada na każdego, w zakresie jego właściwości terytorialnej, kto prowadzi lub zamierza przeprowadzić działanie [w rozumieniu art. 19d ust. 1 Nbw 1998], obowiązek:

- a. dostarczenia wszelkich informacji dotyczących tego działania;
- b. podjęcia wszelkich wymaganych środków zapobiegawczych i naprawczych;

- c. przeprowadzenia tego działania zgodnie z przepisami dotyczącymi ww. środków;
- 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 podmiot, który prowadzi lub zamierza przeprowadzić dane działanie. Rząd prowincji sporządza decyzję pisemnie najszybciej, jak to jest możliwe, i wysyła lub doręcza ją zainteresowanym.

[...]

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

23 Zgodnie z art. 2.7 ust. 2 Wnb:

„Zakazane jest, bez pozwolenia rządu prowincji, realizowanie przedsięwzięć lub przeprowadzanie działań, mogących z punktu widzenia celów ochrony ustalonych dla obszaru Natura 2000 pogorszyć jakość siedlisk przyrodniczych lub siedlisk gatunków, dla których obszar ten został wyznaczony, lub mieć na nie istotny wpływ polegający na niepokojeniu”.

24 Artykuł 2.9 ust. 3 i 4 tej ustawy przewiduje:

„3. Zakazu, o którym mowa w art. 2.7 ust. 2, nie stosuje się w odniesieniu do przedsięwzięć lub innych działań należących do kategorii przedsięwzięć lub innych działań wyznaczonych w drodze rozporządzenia przez rady prowincji, jeśli dane przedsięwzięcie lub działanie jest zgodne z zasadami ustanowionymi w drodze rozporządzenia bądź przepisów wykonawczych.

[...]

4. Wyznaczeniu zgodnie z ust. 3 podlegać mogą wyłącznie:

- a. te kategorie przedsięwzięć w rozumieniu art. 2.7 ust. 3 lit. a), w odniesieniu do których z góry można wykluczyć na podstawie obiektywnych danych, że – oddzielnie bądź łącznie z innymi planami lub przedsięwzięciami – naruszają naturalne cechy obszaru Natura 2000;
- b. te kategorie innych działań w rozumieniu art. 2.7 ust. 3 lit. b), w odniesieniu do których z góry uwzględnia się skutki, jakie z punktu widzenia celów ochrony ustalonych dla obszaru Natura 2000 mogą one wywołać na danym obszarze”.

25 Artykuł 3.7.8.1 rozporządzenia rządu prowincji Geldria w sprawach dotyczących środowiska i art. 3.2.1 rozporządzenia rządu prowincji Limburgia w sprawach dotyczących środowiska, które weszły w życie odpowiednio w dniach 3 lutego 2017 r. i 26 kwietnia 2017 r., przewidują, że zakazu zawartego w art. 2.7 ust. 2 Wnb nie stosuje się do przedsięwzięć „wypasu bydła” i „stosowania nawozów”.

Spory w postępowaniach głównych i pytania prejudycjalne

Rozważania wspólne dla spraw C-293/17 i C-294/17

26 Sprawy będące przedmiotem postępowań głównych dotyczą systemów udzielania zezwoleń na działalność rolniczą powodującą depozycje azotu na obszarach chronionych na mocy dyrektywy siedliskowej.

- 27 Sąd odsyłający podkreśla, że ze 162 terenów Natura 2000 wyznaczonych w Niderlandach 118 jest dotkniętych problemem nadmiernych depozycji azotu, których głównym krajowym źródłem emisji jest hodowla.
- 28 Sąd ten zauważa, że nadmierne depozycje azotu stanowią problem w świetle realizacji celów ochrony wrażliwych na azot zasobów przyrodniczych na obszarach Natura 2000. W szczególności wysokie depozycje przyczyniają się do powstawania pokrywy azotu, która powoduje, że w licznych regionach znacznie przekroczone są tak zwane wartości krytyczne depozycji dla chronionych typów siedlisk. Przekroczenie wartości krytycznej depozycji oznacza, że nie można już z góry wykluczyć ryzyka, iż zakwaszający lub eutroficzny charakter depozycji azotu nie wpłynie negatywnie na jakość siedlisk.
- 29 Sąd ten uściśla, że w celu rozwiązania problemu nadmiernych depozycji azotu na walorach przyrodniczych Królestwo Niderlandów opracowało podejście programowe. Rezultatem tych zabiegów jest Programma Aanpak Stikstof 2015–2021 (program w celu zwalczania depozycji azotu na lata 2015–2021, zwany dalej „PAS”), który wszedł w życie dnia 1 lipca 2015 r.
- 30 PAS dąży do osiągnięcia dwóch celów. Z jednej strony mają być chronione i w razie potrzeby rekultywowane ujęte w wykazie obszary Natura 2000 tak, aby na poziomie krajowym osiągnąć właściwy stan ochrony, a z drugiej strony ma on umożliwić utrzymanie i rozwój działalności gospodarczej będącej źródłem depozycji azotu na tych obszarach. Program ten opiera się również na założeniu, że depozycje azotu będą ulegać zmniejszaniu i że połowa tej redukcji będzie stanowić zakres tak zwanej „depozycji” dla nowych typów działalności gospodarczej.
- 31 Metoda, która leży u podstaw PAS, opiera się na ustaleniu wartości krytycznych depozycji azotu dla każdego obszaru Natura 2000 i dla typów zidentyfikowanych siedlisk. Owe wartości krytyczne depozycji stanowią limity, po których przekroczeniu istnieje ryzyko, że zanieczyszczający lub zakwaszający charakter depozycji azotu wpłynie w istotny sposób na jakość siedlisk.
- 32 Każdy obszar Natura 2000 ujęty w PAS jest poddany odrębnej analizie. Przeprowadzane na poziomie hektara, analizy te stanowią wraz z częścią ogólną odpowiedniej oceny PAS na poziomie obszaru „odpowiednią ocenę” w rozumieniu art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej. Od swojego wejścia w życie PAS i odpowiednia ocena, na której się on opiera, oraz należące do PAS przepisy prawne mogą być wykorzystywane przy udzielaniu zezwoleń na działania powodujące depozycje azotu.
- 33 Sąd odsyłający wyjaśnia, że PAS obejmuje również szczególne środki naprawcze dla obszaru, takie jak środki hydrologiczne i dodatkowe środki wegetacyjne, jak również środki stosowane u źródła, takie jak środki dotyczące budynków inwentarskich, środki w zakresie nawożenia o niewielkim stopniu emisji, jak również środki dotyczące pasz i zarządzania. Środki te pozwalają wpływać na poprawę odporności przyrody i na dodatkowy spadek depozycji azotu w stosunku do spadku już uzyskanego za pomocą środków egzogennych, przyjętych poza PAS i prowadzących do spadków samoistnych.
- 34 Odnośnie do postępowania w przedmiocie udzielania zezwoleń sąd ten uściśla ponadto, że należące do PAS przepisy prawne wprowadzają rozróżnienie trzech kategorii przedsięwzięć. Po pierwsze, nie jest wymagane uzyskanie pozwolenia dla przedsięwzięć lub innych działań, które powodują depozycję azotu mniejszą od 0,05 mola N/ha rocznie. Po drugie, przedsięwzięcia i inne działania, które powodują depozycję azotu większą od 0,05 mola N/ha rocznie, ale mniejszą niż 1 mol N/ha rocznie, są również dozwolone bez konieczności uzyskania uprzedniego pozwolenia, lecz podlegają obowiązkowi zgłoszenia. Po trzecie, przedsięwzięcia i inne działania, które powodują depozycję azotu przekraczającą wartość progową 1 mola N/ha rocznie, podlegają w całości obowiązkowi uzyskania pozwolenia.
- 35 W tym ostatnim przypadku organ rozpatrujący wniosek bada, czy działanie, dla którego został on wniesiony, spowoduje wzrost depozycji azotu. W tym względzie rozstrzygającą kwestią jest ustalenie, czy w sytuacji powstałej w wyniku przeprowadzenia nowego przedsięwzięcia lub działania dojdzie do zwiększenia depozycji w stosunku do sytuacji istniejącej przed wydaniem pozwolenia lub w stosunku

do najwyższej faktycznie spowodowanej depozycji w okresie między 1 stycznia 2012 r. a 31 grudnia 2014 r. Jeżeli planowane przedsięwzięcie lub działanie nie prowadzi do zwiększenia depozycji azotu, organ może wydać pozwolenie na podstawie Nbw 1998, odwołując się do oceny oddziaływania na środowisko, na której oparty jest PAS. W tym wypadku depozycje spowodowane planowanym przedsięwzięciem lub działaniem stanowią część depozycji uwzględnionych w ocenie oddziaływania na środowisko. Jeśli to przedsięwzięcie lub to działanie prowadzi do zwiększenia depozycji azotu, właściwe organy mogą wydać pozwolenie, o ile jest dostępny w tym celu potencjał rozwojowy.

- 36 Kalkulacja oddziaływania tych środków wykazała, że depozycje azotu zmniejszą się do roku 2020 o około 13,4 kiloton rocznie w porównaniu ze scenariuszem, w którym taki program jak PAS nie zostałby wdrożony. W celu zachowania marginesu bezpieczeństwa w ramach PAS uwzględniono jedynie 6,4 kilotony rocznie. Jeśli chodzi o potencjał rozwojowy, to w okresie trzech pierwszych lat obowiązywania PAS można przydzielić maksymalnie 60%, natomiast w okresie obowiązywania jego drugiej połowy – 40%.
- 37 Sąd odsyłający wyjaśnia ponadto, że aby określić stan depozycji azotu, monitorować jego ewolucję oraz określić sytuację w zakresie udzielania zezwoleń, właściwe organy opracowały szereg instrumentów, wśród których znajduje się oprogramowanie Aeries, dostępne na stronie internetowej www.aeries.nl.
- 38 Z sześciu modułów tego oprogramowania Aeries Calculator jest tym, który umożliwia częściową automatyzację procesu decyzyjnego. W tym celu oblicza on wysokość depozycji azotu pochodzących ze źródeł emisji podanych lub importowanych przez użytkownika do systemu i jest wykorzystywany w celu ustalenia, czy przedsięwzięcie lub działanie może wskutek depozycji azotu pogorszyć lub niepokoić w istotny sposób wrażliwe na azot siedlisko znajdujące się na obszarze Natura 2000. Ponadto kalkulator stale rejestruje dostępne zakresy depozycji i potencjału rozwojowego dla każdego obszaru ujętego w PAS.
- 39 Wreszcie, gdyby program monitoringu wskazywał na taką konieczność, w PAS można zastępować bądź dodawać środki stosowane u źródła, jak również środki naprawcze, można także dostosowywać przydzielony potencjał rozwojowy.

Sprawa C-294/17

- 40 W dniu 14 grudnia 2015 r. rząd prowincji Brabancja Północna wydał sześć pozwoleń na utworzenie lub powiększenie gospodarstw rolnych, które powodują depozycje azotu w szczególności na obszarach Natura 2000 Groote Peel i Deurnsche Peel & Mariapeel. Obszary te zostały wyznaczone w ramach Hautes Fagnes, które są typem siedliska przyrodniczego wrażliwego na azot. Z wyjątkiem jednej wszystkie te decyzje zezwalają na zwiększenie, w różnej mierze, depozycji azotu w każdym z tych gospodarstw.
- 41 Rząd prowincji wydał pozwolenia w szczególności na podstawie PAS i przepisów przyjętych w celu wdrożenia tego programu obowiązujących od dnia 1 lipca 2015 r. w Nbw 1998 oraz w rozporządzeniu PPA.
- 42 W odniesieniu do jednego z gospodarstw rząd ten wydał pozwolenie, ponieważ przedsięwzięcie nie powodowało żadnego zwiększenia depozycji azotu w porównaniu z depozycją rzeczywiście spowodowaną przed przyjęciem PAS. Depozycja spowodowana przez istniejące działania została uznana za właściwą dla celów PAS jako część depozycji bazowych. Owo pozwolenie zostało udzielone z powołaniem się na odpowiednią ocenę oddziaływania na środowisko dokonaną dla PAS.
- 43 W odniesieniu do pozostałych gospodarstw sporne pozwolenia dotyczą działań, które w porównaniu do rzeczywiście spowodowanych lub zatwierdzonych depozycji przed przyjęciem PAS prowadzą do zwiększenia depozycji azotu. W celu zwiększenia depozycji azotu przydzielono potencjał rozwojowy

w stopniu, w jakim działania te powodują depozycje azotu przekraczające wartość progową lub graniczną 0,05 mola N/ha rocznie lub 1 mola N/ha rocznie dla danego obszaru Natura 2000. Ten sam rząd wydał pozwolenia, powołując się na dokonaną dla PAS ocenę oddziaływania na środowisko.

- 44 Stichting Werkgroep Behoud de Peel zaskarżył sześć wspomnianych pozwoleń, gdyż jego zdaniem rząd prowincji Brabancja Północna nie mógł ich wydać na podstawie przepisów krajowych w zakresie, w jakim te ostatnie nie stanowią prawidłowej transpozycji art. 6 dyrektywy siedliskowej.
- 45 W tym względzie ta organizacja ochrony środowiska stoi w pierwszej kolejności na stanowisku, że program nie może zastąpić indywidualnej oceny wymaganej przez art. 6 ust. 3 tej dyrektywy dla przedsięwzięć mogących istotnie wpływać na obszary Natura 2000. Następnie stwierdza ona, że depozycje poniżej wartości progowej lub granicznej ustalonej przez przepisy krajowe mogą wywoływać istotne skutki. Dodaje, że ocena oddziaływania na środowisko przewidziana w PAS nie jest zgodna z dyrektywą siedliskową, której art. 6 ust. 1 i 2 nakłada obowiązek podjęcia odpowiednich środków ochronnych. Stwierdza ponadto, że w ocenie oddziaływania na środowisko zostały uwzględnione środki stosowane u źródła i środki naprawcze, które mają charakter kompensacyjny, i wreszcie uważa za niezgodne z art. 6 dyrektywy siedliskowej, że potencjał rozwojowy może zostać przydzielony, zanim ujawnią się pozytywne skutki danych środków.
- 46 Rząd prowincji Brabancja Północna jest zdania, że PAS i należące do PAS przepisy prawne zapewniają prawidłową transpozycję art. 6 dyrektywy siedliskowej. Zgodnie z powyższym przepisem w ramach PAS została przeprowadzona ocena ewentualnego obciążenia azotem na podstawie celów ochronnych każdego obszaru Natura 2000 o walorach przyrodniczych wrażliwych na azot.
- 47 Dla każdego z tych obszarów autorzy wspomnianej oceny zbadali, czy z naukowego punktu widzenia nie ma jakiegokolwiek uzasadnionej wątpliwości, że pomimo przyznania zakresu depozycji i potencjału rozwojowego dla przedsięwzięć i działań oraz po uwzględnieniu środków stosowanych u źródła i środków naprawczych przewidzianych w PAS cele ochronne wrażliwych na azot walorów przyrodniczych zostaną osiągnięte i czy ich ochrona będzie zagwarantowana. Ocena zakresu depozycji i potencjału rozwojowego przydzielonych dla przedsięwzięć i działań umożliwionych przez PAS została przeprowadzona we właściwy sposób. Z przeprowadzonej oceny wynika, że jakość typów siedlisk nie ulegnie pogorszeniu, a naturalne cechy obszarów Natura 2000 nie zostaną naruszone.
- 48 W każdym razie, zdaniem rządu prowincji Brabancja Północna orzecznictwo Trybunału nie uzasadnia wniosku, że podejście programowe jest niezgodne z dyrektywą siedliskową.
- 49 W tych okolicznościach Raad van State (rada stanu Niderlandów) postanowiła zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy art. 6 ust. 2 i 3 dyrektywy [siedliskowej] sprzeciwia się uregulowaniu [...], 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 uznaje się, że całościowe skutki wszystkich przedsięwzięć i innych działań, które mogą skorzystać z rzeczonego uregulowania [...] 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 [PAS], 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?

3a) W razie udzielenia na pytanie trzecie 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 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 wynika z tego monitoringu, że 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 [PAS], 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 jeżeli wynika z tego monitoringu, że spadek jest słabszy, niż przyjęto w ocenie oddziaływania na środowisko, następuje w razie konieczności dostosowanie?

5) Czy środki naprawcze podejmowane w ramach [PAS] 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., Briele 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]?

5a) W razie udzielenia na pytanie piąte 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 oddziaływania na środowisko 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 oddziaływania na środowisko, następuje w razie konieczności dostosowanie?”.

Sprawa C-293/17

⁵⁰ Decyzją z dnia 23 czerwca 2015 r. rząd prowincji Geldria oddalił jako bezzasadne odwołanie wniesione przez organizację ochrony środowiska, Coöperatie Mobilisation for the Environment UA i Vereniging Leefmilieu, od decyzji tego rządu w przedmiocie nienakładania sankcji na działania gospodarstw hodowlanych powodujących depozycje azotu na obszarach Natura 2000. Mocą trzech decyzji z dnia

14 lipca 2015 r. rząd prowincji Limburgia również oddalił podobne odwołania wniesione w sprawach dotyczących identycznych działań. Spory zawisłe przed sądem odsyłającym dotyczą tych czterech decyzji.

- 51 Z uwagi na okoliczność, że zwolnienie z obowiązku uzyskania pozwolenia dla wypasu bydła i nawożenia gruntów weszło w życie po wydaniu powyższych decyzji, czyli najpierw na podstawie Nbw 1998, a po dniu 1 stycznia 2017 r. na podstawie Wnb, rządy prowincji wniosły o uwzględnienie tych przepisów przy rozpatrywaniu skarg. Zdaniem sądu odsyłającego skargi te powinny być w istocie rozpatrywane na podstawie rozporządzenia rządu prowincji Geldria w sprawach dotyczących środowiska oraz rozporządzenia rządu prowincji Limburgia w sprawach dotyczących środowiska. Sąd ten wskazuje także, że ocena oddziaływania na środowisko, na której opiera się zwolnienie ustanowione w tych rozporządzeniach, jest oceną oddziaływania na środowisko dokonaną dla celów PAS jako całości.
- 52 Coöperatie Mobilisation for the Environment UA i Vereniging Leefmilieu podnoszą przed sądem odsyłającym, że działania operacyjne gospodarstw rolnych mogą prowadzić do pogorszenia jakości siedlisk i z tego powodu podlegają zgodnie z art. 19d ust. 1 Nbw 1998 obowiązkowi uzyskania pozwolenia.
- 53 Rządy prowincji Limburgia i prowincji Geldria twierdzą, że wypas bydła i nawożenie gruntów stanowią wprowadzie „inne działanie” w rozumieniu art. 19d ust. 1 Nbw 1998, to jednak z przepisu tego nie wynika obowiązek uzyskania pozwolenia na podjęcie wspomnianych innych działań, gdyż nie należy oczekiwać, że te inne działania będą oddziaływać na obszary Natura 2000.
- 54 Rządy te zauważają, że – jak ustalono w ocenie oddziaływania na środowisko przyjętej w ramach PAS – wypas i nawożenie w żadnym wypadku nie miały istotnych skutków w ciągu roku 2014 i że przeciętnie po roku 2014 można wykluczyć wzrost depozycji azotu wskutek tych działań.
- 55 Ścisłej rzecz ujmując, rząd prowincji Limburgia zdaje się uważać, że zarówno wypas, jak i nawożenie stanowią „aktualne użytkowanie” w rozumieniu Nbw 1998 i były zatem dopuszczone, zanim art. 6 dyrektywy siedliskowej zaczął mieć zastosowanie do rozpatrywanych obszarów Natura 2000.
- 56 Sąd odsyłający uściśla, że poza pytaniami sformułowanymi w sprawie C-294/17 odesłanie prejudycjalne w sprawie C-293/17 porusza z jednej strony kwestię, czy działanie polegające na wypasie bydła i stosowaniu nawozów należy zakwalifikować jako przedsięwzięcie w rozumieniu art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej i czy zwolnienie z obowiązku uzyskania pozwolenia pozwalające gospodarstwu na przeprowadzanie takiego działania bez indywidualnego zatwierdzenia jest zgodne z art. 6 ust. 2 i 3 tej dyrektywy. Z drugiej strony sąd ten zastanawia się, czy biorąc pod uwagę fakt, że jest to jedyny odpowiedni środek pozwalający na interwencję w przypadku istniejących bądź przyszłych działań, które mogą w istotny sposób pogorszyć lub naruszyć teren ochrony przyrody, uprawnienie do nałożenia obowiązków przewidziane w art. 2.4 Wnb jest wystarczające, aby zagwarantować poszanowanie art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej.
- 57 W tych okolicznościach Raad van State (rada stanu Niderlandów) postanowiła zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy w wypadku działania, które nie jest objęte pojęciem »przedsięwzięcia« w rozumieniu art. 1 ust. 2 lit. a) dyrektywy [OOŚ] 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 ustalenia, 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 [...] 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 [...]?
- 3a) Czy art. 6 ust. 3 dyrektywy [siedliskowej] sprzeciwia się uregulowaniu [...] 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 [...]?
- 4) Czy leżąca u podstaw zwolnienia z 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 zwolnienie z obowiązku uzyskania pozwolenia jest związane z [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 tego programu, 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 [PAS], 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 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 oddziaływania na środowisko, następuje w razie konieczności dostosowanie?
- 6) Czy pozytywne skutki samoistnego spadku depozycji azotu, który mógłby ujawnić się w okresie obowiązywania [PAS], 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 jeżeli wynika z tego monitoringu, że spadek jest słabszy, niż przyjęto w ocenie oddziaływania na środowisko, następuje w razie konieczności dostosowanie?

7) Czy środki naprawcze podejmowane w ramach [PAS] 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., Brieles 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 oddziaływania na środowisko 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 oddziaływania na środowisko, 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]?”.

58 Decyzją prezesa Trybunału z dnia 19 czerwca 2017 r. z jednej strony sprawy C-293/17 i C-294/17 zostały połączone do celów pisemnego i ustnego etapu postępowania oraz wydania wyroku, a z drugiej strony został uwzględniony wniosek sądu odsyłającego o rozpoznanie niniejszych spraw w pierwszej kolejności.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego w sprawie C-293/17

59 Poprzez pytanie pierwsze w sprawie C-293/17 sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej należy interpretować w ten sposób, że działania wypasu bydła i nawożenia gruntów w pobliżu obszarów Natura 2000 można zakwalifikować jako „przedsięwzięcie” w rozumieniu tego przepisu ze względu na to, że mogą one istotnie oddziaływać na te obszary, nawet jeśli działania te w zakresie, w jakim nie stanowią fizycznej interwencji w otoczeniu naturalnym, nie stanowią „przedsięwzięcia” w rozumieniu art. 1 ust. 2 lit. a) dyrektywy OOS.

60 Po pierwsze należy zauważyć, że o ile dyrektywa siedliskowa nie zawiera definicji „przedsięwzięcia”, o tyle z orzecznictwa Trybunału wynika, że pojęcie „przedsięwzięcia” w rozumieniu art. 1 ust. 2 lit. a) dyrektywy OOS jest istotne w celu określenia tego pojęcia zawartego w dyrektywie siedliskowej (zob. podobnie wyrok z dnia 14 stycznia 2010 r., Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 61 W niniejszej sprawie sąd odsyłający zastanawia się, czy działania wypasu bydła i nawożenia gruntów należy włączyć do pojęcia „przedsięwzięcia” w rozumieniu art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej w zakresie, w jakim Trybunał sprecyzował w pkt 24 wyroku z dnia 17 marca 2011 r., *Brussels Hoofdstedelijk Gewest i in.* (C-275/09, EU:C:2011:154), że odnowienia istniejącego pozwolenia, przy braku robót lub interwencji zmieniających stan fizyczny miejsca, nie można zakwalifikować jako „przedsięwzięcia” w rozumieniu przepisów poprzedzających art. 1 ust. 2 lit. a) dyrektywy OOS.
- 62 W tym względzie należy zauważyć, że w tym wyroku Trybunał, formułując przesłankę dotyczącą istnienia robót lub interwencji zmieniających stan fizyczny miejsca, sprecyzował definicję pojęcia „przedsięwzięcia” w rozumieniu art. 1 ust. 2 lit. a) dyrektywy 85/337, a w szczególności figurujący tam wymóg „interwencji w otoczeniu naturalnym”.
- 63 Tymczasem należy stwierdzić, że wymogi dotyczące „robót” lub „interwencji zmieniających stan fizyczny” bądź też „interwencji w otoczeniu naturalnym” nie są wymienione w art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej; ten ostatni przepis wymaga natomiast przeprowadzenia odpowiedniej oceny skutków przedsięwzięcia, jeśli może ono „w istotny sposób” oddziaływać na dany teren.
- 64 Tak więc art. 1 ust. 2 lit. a) dyrektywy OOS definiuje pojęcie „przedsięwzięcia” w znaczeniu sobie właściwym, obejmującym przesłanki niewyszczególnione w odpowiadającym mu przepisie dyrektywy siedliskowej.
- 65 Podobnie z orzecznictwa Trybunału wynika, że skoro definicja pojęcia „przedsięwzięcia” wynikająca z dyrektywy 85/337 ma węższy zakres niż ta wynikająca z dyrektywy siedliskowej, to jeśli dane działanie jest objęte zakresem dyrektywy 85/337 to tym bardziej jest objęte zakresem dyrektywy siedliskowej (zob. podobnie wyrok z dnia 7 września 2004 r., *Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging*, C-127/02, EU:C:2004:482, pkt 26 i 27).
- 66 Wynika stąd, że jeżeli dane działanie jest „przedsięwzięciem” w rozumieniu dyrektywy OOS, może stanowić ono „przedsięwzięcie” w rozumieniu dyrektywy siedliskowej. Niemniej jednak z samego faktu, że dane działanie nie podlega kwalifikacji jako „przedsięwzięcie” w rozumieniu dyrektywy OOS, nie można jeszcze wywnioskować, że nie może ono być objęte pojęciem „przedsięwzięcia” w rozumieniu dyrektywy siedliskowej.
- 67 Po drugie, aby ustalić, czy działania wypasu bydła i nawożenia gruntów mogą zostać zakwalifikowane jako „przedsięwzięcie” w rozumieniu art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, należy zbadać, czy takie działania mogą istotnie oddziaływać na dany teren ochrony.
- 68 Zgodnie z motywem dziesiątym dyrektywy siedliskowej należy bowiem dokonać odpowiedniej oceny każdego planu lub programu mogącego mieć istotny wpływ na cele w zakresie ochrony terenu, który został wyznaczony lub też zostanie wyznaczony w przyszłości. Motyw ten znalazł wyraz w art. 6 ust. 3 tej dyrektywy, zgodnie z którym pozwolenie na plan lub przedsięwzięcie mogące w istotny sposób oddziaływać na teren może zostać udzielone jedynie wówczas, gdy uprzednio dokonano odpowiedniej oceny skutków dla tego terenu (wyrok z dnia 12 kwietnia 2018 r., *People Over Wind i Sweetman*, C-323/17, EU:C:2018:244, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 69 W niniejszej sprawie z ustaleń sądu odsyłającego opisanych w pkt 27 niniejszego wyroku wynika, że problem nadmiernych depozycji azotu dotyczy licznych terenów Natura 2000 w Niderlandach i że głównym krajowym źródłem emisji jest rolnictwo.
- 70 W tym kontekście – i jak wskazała również rzecznik generalna w pkt 117 i 126 swojej opinii – należy zbadać, czy działania takie jak nawożenie gruntów oraz wypas bydła są zgodne z założeniami ochrony danych terenów ochrony w prowincjach Geldria i Limburgia, czy też mogą one na nie istotnie oddziaływać.

- 71 Ponadto jak zauważyła w istocie rzecznicz generalna w pkt 118 swojej opinii, nie można wykluczyć, iż działania wypasu bydła i nawożenia gruntów są w każdym wypadku objęte pojęciem „przedsięwzięcia” w rozumieniu art. 1 ust. 2 lit. a) dyrektywy OOS.
- 72 Jeśli chodzi o nawożenie gruntów, tego typu działanie może bowiem zmieniać właściwości gruntu poprzez wzbogacenie go substancjami odżywczymi i stanowić w ten sposób interwencję zmieniającą stan fizyczny miejsca w rozumieniu art. 1 ust. 2 lit. a) dyrektywy OOS, a co się tyczy wypasu bydła, założenie pastwiska może odpowiadać „wykonaniu prac budowlanych lub innych instalacji lub systemów” w rozumieniu tego samego przepisu, w szczególności gdy takie wykonanie implikuje, w okolicznościach danej sprawy, nieunikniony lub planowany rozwój takiego pastwiska, co powinien ustalić sąd odsyłający.
- 73 Mając na uwadze powyższe rozważania, na pytanie pierwsze w sprawie C-293/17 trzeba odpowiedzieć, że art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej należy interpretować w ten sposób, że działania wypasu bydła i nawożenia gruntów w pobliżu obszarów Natura 2000 można zakwalifikować jako „przedsięwzięcie” w rozumieniu tego przepisu, nawet jeśli działania te w zakresie, w jakim nie stanowią fizycznej interwencji w otoczeniu naturalnym, nie stanowią „przedsięwzięcia” w rozumieniu art. 1 ust. 2 lit. a) dyrektywy OOS.

W przedmiocie pytania drugiego w sprawie C-293/17

- 74 Poprzez pytanie drugie w sprawie C-293/17 sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej należy interpretować w ten sposób, że regularnie powtarzające się działanie, takie jak nawożenie gruntów, które przed wejściem w życie dyrektywy siedliskowej było dozwolone na podstawie przepisów prawa krajowego, można uznać za jedno i to samo przedsięwzięcie w rozumieniu powyższego przepisu i że w konsekwencji jest ono wyłączone z zakresu zastosowania tego przepisu.
- 75 W celu udzielenia odpowiedzi na wątpliwości sądu odsyłającego należy przypomnieć, że zgodnie z art. 6 ust. 3 zdanie pierwsze dyrektywy siedliskowej pozwolenia na przedsięwzięcie mogące w istotny sposób oddziaływać na dany teren nie udziela się bez uprzedniej oceny jego skutków dla tego terenu.
- 76 Ponieważ działanie nawożenia gruntów w pobliżu obszarów Natura 2000 można zakwalifikować jako „przedsięwzięcie” w rozumieniu art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, należy zbadać, jakie znaczenie dla stosowania tego przepisu ma okoliczność, że to regularnie powtarzające się działanie było dozwolone na podstawie przepisów prawa krajowego przed wejściem w życie tej dyrektywy.
- 77 W tym względzie Trybunał uściślił już, że taka okoliczność nie stanowi sama w sobie przeszkody, aby taką działalność traktować w przypadku każdej późniejszej interwencji jako odrębne przedsięwzięcie w rozumieniu dyrektywy siedliskowej, w przeciwnym razie bowiem byłyby ona a priori wyłączona w sposób trwały z jakiegokolwiek uprzedniej oceny jej skutków dla danego terenu w rozumieniu art. 6 ust. 3 tej dyrektywy (zob. podobnie wyrok z dnia 14 stycznia 2010 r., Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10, pkt 41 i 42).
- 78 Niemniej, jeżeli – mając w szczególności na uwadze ich powtarzalność, ich charakter oraz wymogi wykonywania – pewne działania muszą być traktowane jako stanowiące jedną operację, to można je uznać za jedno i to samo przedsięwzięcie w rozumieniu art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej (zob. podobnie wyrok z dnia 14 stycznia 2010 r., Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10, pkt 47).

- 79 W niniejszej sprawie, jak podniosła rzecznik generalna w pkt 132–134 swojej opinii, regularne nawożenie gruntów rolnych ma generalnie wspólny, jednolity cel, a mianowicie prowadzenie upraw polowych w ramach gospodarstwa rolnego, i może stanowić jedną operację charakteryzującą się, dla osiągnięcia tego wspólnego celu, ciągłością działania w identycznych miejscach i w identycznych warunkach jej wykonywania.
- 80 W tym wypadku taka jednolita operacja, dozwolona i regularnie praktykowana, zanim art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej zaczął mieć zastosowanie do rozpatrywanego terenu, może stanowić jedno i to samo przedsięwzięcie w rozumieniu tego przepisu, zwolnione z nowego postępowania w przedmiocie udzielania zezwoleń.
- 81 Sąd odsyłający zastanawia się jednakże nad tym, jakie znaczenie dla stosowania art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej i w konsekwencji dla wymogu przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko w rozumieniu tego przepisu ma – po pierwsze – fakt, że nawożenie ma miejsce na różnych działkach, w różnych ilościach i za pomocą różnych technik, które same ewoluują na przestrzeni lat z uwagi na zmiany technologiczne i regulacyjne, oraz – po drugie – okoliczność, że depozycje azotu wskutek stosowania nawozów nie wzrosły po wejściu w życie tego przepisu.
- 82 W tym względzie należy przypomnieć, że art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej zawiera w sobie zasadę ostrożności i pozwala w skuteczny sposób zapobiec niekorzystnym wpływom na integralność terenów chronionych wywieranym przez zamierzone plany lub przedsięwzięcia [wyrok z dnia 17 kwietnia 2018 r., Komisja/Polska (Puszcza Białowieska), C-441/17, EU:C:2018:255, pkt 118 i przytoczone tam orzecznictwo]. I tak, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, wspomnianym w pkt 68 niniejszego wyroku, kryterium decydującym dla ustalenia, czy nowe przedsięwzięcie wymaga przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, jest możliwość, że owo przedsięwzięcie może w istotny sposób wpływać na dany teren chroniony.
- 83 W konsekwencji, jeśli regularnie powtarzające się działanie nawożenia gruntów nie cechuje się z natury rzeczy ciągłością i identycznością w szczególności co do miejsca i warunków wykonywania, to nie można go zakwalifikować jako jednego i tego samego przedsięwzięcia w rozumieniu art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej. W danym wypadku może bowiem chodzić o przedsięwzięcia nowe, wymagające przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko w rozumieniu tego przepisu, a decyzja, czy istnieje obowiązek przeprowadzenia takiej oceny w każdym konkretnym przypadku, będzie zależeć od tego, czy ze względu na modyfikacje, jakim poddane jest takie działanie, spełnione jest kryterium istnienia ryzyka istotnego negatywnego wpływu na teren chroniony.
- 84 Zatem fakt, że depozycje azotu spowodowane nawożeniem gruntów ogólnie nie wzrosły po wejściu w życie art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, jest pozbawiony znaczenia w celu ustalenia, czy nowe przedsięwzięcie wymaga przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, ponieważ okoliczność ta nie pozwala wykluczyć ryzyka, że na danych terenach chronionych depozycje azotu wzrosły lub że wpływają oddział w sposób istotny na jeden z tych terenów.
- 85 Należy jeszcze dodać, że nawet jeśli na przedsięwzięcie zostało udzielone pozwolenie, zanim dany teren został objęty systemem ochrony przewidzianym w dyrektywie siedliskowej, w związku z czym takie przedsięwzięcie nie podlegało przepisom dotyczącym procedury uprzedniej oceny zgodnie z art. 6 ust. 3 tej dyrektywy, jego realizacja wchodzi mimo to w zakres stosowania art. 6 ust. 2 owej dyrektywy. Ściślej rzecz ujmując, działalność jest zgodna z art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej tylko wówczas, gdy jest zagwarantowane, że nie powoduje ona zakłócenia mogącego w istotny sposób oddziaływać na cele tej dyrektywy, w szczególności na jej cele w zakresie ochrony. Samo istnienie prawdopodobieństwa lub ryzyka, iż działalność na chronionym terenie powoduje istotne niepokojenie, może stanowić naruszenie tego przepisu (zob. podobnie wyrok z dnia 14 stycznia 2016 r., Grüne Liga Sachsen i in., C-399/14, EU:C:2016:10, pkt 33, 41, 42 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 86 Mając na uwadze powyższe rozważania, na pytanie drugie w sprawie C-293/17 trzeba odpowiedzieć, że art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej należy interpretować w ten sposób, iż regularnie powtarzające się działanie, takie jak nawożenie gruntów, które przed wejściem w życie dyrektywy siedliskowej było dozwolone na podstawie przepisów prawa krajowego, można uznać za jedno i to samo przedsięwzięcie w rozumieniu powyższego przepisu, zwolnione z nowego postępowania w przedmiocie udzielania zezwoleń, o ile stanowi ono jedną operację posiadającą wspólny cel, charakteryzującą się ciągłością i identycznością w szczególności co do miejsc i warunków wykonywania. Jeśli na jednolite przedsięwzięcie udzielono pozwolenia, zanim dany teren został objęty systemem ochrony przewidzianym przez ten przepis, realizacja tego przedsięwzięcia jest mimo to objęta zakresem zastosowania art. 6 ust. 2 tej dyrektywy.

W przedmiocie pytania drugiego w sprawie C-294/17

- 87 Na wstępie należy przypomnieć, że o ile art. 6 ust. 2 i art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej zmierzają do zapewnienia tego samego poziomu ochrony (wyrok z dnia 12 kwietnia 2018 r., *People Over Wind i Sweetman*, C-323/17, EU:C:2018:244, pkt 24 i przytoczone tam orzecznictwo), o tyle przepisy te mają odmienny cel, ponieważ art. 6 ust. 2 ma na celu wdrożenie środków zapobiegawczych, podczas gdy art. 6 ust. 3 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 niego oddziaływać, udzielano jedynie wówczas, gdy ten plan lub przedsięwzięcie nie wpłynie niekorzystnie na dany teren [wyrok z dnia 17 kwietnia 2018 r., *Komisja/Polska (Puszcza Białowieska)*, C-441/17, EU:C:2018:255, pkt 108 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 88 W niniejszej sprawie przedmiotem wątpliwości sądu odsyłającego jest kwestia udzielania zezwoleń gospodarstwom rolnym, których depozycje azotu na obszarach chronionych są badane na podstawie oceny oddziaływania na środowisko dla programu takiego jak PAS, przeprowadzonej na etapie wcześniejszym w momencie jego przyjęcia.
- 89 Wątpliwości sądu odsyłającego dotyczą zatem art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej.
- 90 Poprzez drugie pytanie w sprawie C-294/17 sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się programowemu uregulowaniu krajowemu pozwalającemu właściwym organom na udzielanie zezwoleń na przedsięwzięcia na podstawie odpowiedniej oceny oddziaływania na środowisko w rozumieniu tego przepisu, przeprowadzonej na etapie wcześniejszym i w której określona wielkość depozycji azotu została uznana za zgodną z założeniami ochrony wspomnianego uregulowania.
- 91 Jak zostało przypomniane w pkt 87 niniejszego wyroku, 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 przedsięwzięcie nie wpłynie niekorzystnie na dany teren.
- 92 W pierwszym etapie procedury oceny, o której mowa w zdaniu pierwszym tego przepisu, wymaga się, aby państwa członkowskie przeprowadzały odpowiednią ocenę oddziaływania danego planu lub przedsięwzięcia na chroniony teren, w sytuacji gdy istnieje prawdopodobieństwo, że ów plan lub owo przedsięwzięcie może na ten teren w istotny sposób oddziaływać (wyrok z dnia 21 lipca 2016 r., *Orleans i in.*, C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 93 Mając na uwadze zasadę ostrożności, jeżeli plan lub przedsięwzięcie, które nie są bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania terenu, niosą ze sobą ryzyko naruszenia celów ochrony tego terenu, należy uznać, że mogą oddziaływać na ten teren w sposób istotny. Ocena tego ryzyka

powinna być dokonana w szczególności w świetle charakterystyki i specyficznych uwarunkowań środowiskowych terenu, którego dotyczy plan lub przedsięwzięcie [wyrok z dnia 17 kwietnia 2018 r., Komisja/Polska (Puszcza Białowieska), C-441/17, EU:C:2018:255, pkt 112 i przytoczone tam orzecznictwo].

- 94 Jak podniosła rzecznik generalna w pkt 40 swojej opinii, art. 6 ust. 3 zdanie pierwsze dyrektywy siedliskowej wymaga co do zasady indywidualnej oceny planów i przedsięwzięć.
- 95 Jednakże odpowiednia ocena skutków planu lub przedsięwzięcia dla danego terenu oznacza również, że trzeba zidentyfikować wszystkie aspekty danego planu lub przedsięwzięcia, które mogłyby same w sobie lub w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami wpłynąć na cele w zakresie ochrony tego terenu (wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Grace i Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 96 W tym względzie, jak podniosła rzecznik generalna w pkt 42–44 swojej opinii, globalna ocena oddziaływania na środowisko przeprowadzona na wcześniejszym etapie, taka jak ta, która została dokonana w momencie przyjęcia PAS, pozwala na ocenę możliwych skumulowanych skutków rozmaitych depozycji azotu na danych terenach.
- 97 Okoliczność, że ocena o takim poziomie ogólności pozwala lepiej ocenić skumulowane skutki różnych przedsięwzięć, nie oznacza jednak, że takie uregulowanie krajowe jak to, które jest rozpatrywane w postępowaniu głównym, koniecznie spełnia wszystkie wymogi wynikające z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej.
- 98 W ocenie dokonanej na podstawie art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej zdanie pierwsze nie mogą bowiem występować braki i powinna ona zawierać całościowe, precyzyjne i ostateczne spostrzeżenia oraz wnioski, które mogą rozwiązać z naukowego punktu widzenia wszelkie racjonalne wątpliwości w odniesieniu do skutków zamierzonych planów lub przedsięwzięć dla danego terenu chronionego (wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Grace i Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 99 Ponadto w drugim etapie procedury oceny, o którym mowa w art. 6 ust. 3 zdanie drugie dyrektywy siedliskowej i który następuje po przeprowadzeniu wspomnianej właściwej oceny, ogranicza się udzielenie zgody na realizację takiego planu lub przedsięwzięcia do sytuacji, w których spełniony jest warunek, że plan lub przedsięwzięcie nie naruszy integralności danego terenu [zob. podobnie wyrok z dnia 17 kwietnia 2018 r., Komisja/Polska (Puszcza Białowieska), C-441/17, EU:C:2018:255, pkt 115 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 100 Przepis ten ujmuje w ten sposób zasadę ostrożności i pozwala w skuteczny sposób zapobiec niekorzystnym wpływom na integralność terenów chronionych wywieranym przez zamierzone plany lub przedsięwzięcia. Mniej surowe kryterium udzielenia pozwolenia mogłoby nie zapewniać w tak skuteczny sposób urzeczywistnienia celu ochrony terenów, któremu służy wspomniany przepis [wyrok z dnia 17 kwietnia 2018 r., Komisja/Polska (Puszcza Białowieska), C-441/17, EU:C:2018:255, pkt 118 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 101 W celu upewnienia się, że wszystkie tak wspomniane wymogi zostaną spełnione, do sądów krajowych należy zbadanie w pogłębiony i całościowy sposób rzetelności naukowej, z jaką została przeprowadzona odpowiednia ocena oddziaływania na środowisko w rozumieniu art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej w podejściu programowym i w rozmaitych towarzyszących mu przepisach wykonawczych, włączając w to w szczególności zastosowanie oprogramowania takiego jak to rozpatrywane w postępowaniu głównym i wykorzystywanego w ramach procedury udzielania zezwoleń. Tylko wówczas, gdy sąd krajowy ma pewność, że owa ocena przeprowadzona na wcześniejszym etapie spełnia wspomniane wymagania, właściwe organy krajowe mogą zasadnie wydać pozwolenie na indywidualne przedsięwzięcie na podstawie takiej oceny.

- 102 W tym względzie należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 1 lit. e) dyrektywy siedliskowej stan ochrony siedliska przyrodniczego zostanie uznany za „właściwy” w szczególności, jeśli jego naturalny zasięg i obszary mieszczące się w obrębie tego zasięgu są stałe lub się powiększają oraz jeśli szczególna struktura i funkcje konieczne do jego długotrwałego zachowania istnieją i prawdopodobnie będą istnieć w dającej się przewidzieć przyszłości.
- 103 W okolicznościach takich jak te w postępowaniu głównym, jeśli stan ochrony danego siedliska przyrodniczego nie jest właściwy, możliwość wydania pozwolenia na działania mogące później oddziaływać na sytuację ekologiczną rozpatrywanych terenów wydaje się nieuchronnie ograniczona.
- 104 Mając na uwadze powyższe rozważania, na pytanie drugie w sprawie C-294/17 trzeba odpowiedzieć, że art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej należy interpretować w ten sposób, iż nie sprzeciwia się programowemu uregulowaniu krajowemu pozwalającemu właściwym organom na wydanie pozwoleń na przedsięwzięcia na podstawie odpowiedniej oceny oddziaływania na środowisko w rozumieniu tego przepisu, przeprowadzonej na etapie wcześniejszym i w której określona wielkość depozycji azotu została uznana za zgodną z założeniami ochrony wspomnianego uregulowania. Jest tak jednak wyłącznie, gdy – a zbadanie tego należy do sądu krajowego – pogłębiona i całościowa ocena rzetelności naukowej, z jaką została przeprowadzona ocena oddziaływania na środowisko, pozwala się upewnić, że z naukowego punktu widzenia nie ma racjonalnych wątpliwości co do braku szkodliwych skutków każdego planu lub przedsięwzięcia dla integralności danego terenu.

W przedmiocie pytania pierwszego w sprawie C-294/17

- 105 Poprzez pytanie pierwsze w sprawie C-294/17 sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy art. 6 ust. 2 i 3 dyrektywy siedliskowej należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on programowemu uregulowaniu krajowemu takiemu jak to rozpatrywane w postępowaniu głównym, które zwalnia pewne przedsięwzięcia nieprzekraczające wartości progowej lub granicznej depozycji azotu z obowiązku uzyskania indywidualnego zatwierdzenia, jeżeli całościowe skutki wszystkich planów lub przedsięwzięć mogących powodować te depozycje zostały objęte na etapie wcześniejszym oceną oddziaływania na środowisko w rozumieniu art. 6 ust. 3 tej dyrektywy.
- 106 Z tych samych powodów co te wskazane w pkt 87–89 niniejszego wyroku odpowiedź na to pytanie zostanie udzielona jedynie w świetle art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej.
- 107 W postępowaniu głównym konieczność uzyskania pozwolenia, z jednej strony, nie dotyczy przedsięwzięć, które powodują depozycję azotu mniejszą od 0,05 mola N/ha rocznie. Z drugiej strony, przedsięwzięcia, które powodują depozycję azotu większą od 0,05 mola N/ha rocznie, ale mniejszą niż 1 mol N/ha rocznie, są również dozwolone bez konieczności uzyskania uprzedniego pozwolenia, lecz podlegają obowiązkowi zgłoszenia.
- 108 W niniejszej sprawie, nawet jeśli w dwóch powyższych przypadkach planowane przedsięwzięcia są wyłączone z obowiązku uzyskania pozwolenia, to ów system udzielania zezwoleń jest oparty na dokonanej w ramach przyjmowania PAS ocenie oddziaływania na środowisko w rozumieniu art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, w ramach której zbadano skutki planów lub przedsięwzięć o tej skali.
- 109 Trybunał orzekł już, że jeśli państwo członkowskie wprowadza system zezwoleń, który nie przewiduje oceny ryzyka w szczególności w świetle charakterystycznych cech i specyficznych uwarunkowań środowiskowych danego terenu, owo państwo członkowskie powinno wykazać, iż wydane przez nie przepisy pozwalają wykluczyć na podstawie obiektywnych danych, że jakiegokolwiek plan lub jakiegokolwiek przedsięwzięcie podlegające wspomnianemu systemowi zezwoleń będą oddziaływać w znaczącym stopniu na teren Natura 2000, oddzielnie lub wspólnie z innymi planami lub przedsięwzięciami. Z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej można bowiem wyprowadzić wniosek, że właściwe organy krajowe mogą zwolnić się z obowiązku dokonania oceny oddziaływania planu lub przedsięwzięcia,

które nie są bezpośrednio związane z zagospodarowaniem terenu Natura 2000 lub konieczne do jego zagospodarowania wyłącznie, jeżeli na podstawie obiektywnych danych można wykluczyć, że ów plan lub owo przedsięwzięcie będą oddziaływać w znaczącym stopniu na rzeczony teren, oddzielnie lub wspólnie z innymi planami lub przedsięwzięciami (zob. podobnie wyrok z dnia 26 maja 2011 r., Komisja/Belgia, C-538/09, EU:C:2011:349, pkt 52–53 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 110 Jak już zostało uściślone w pkt 101 niniejszego wyroku, do sądów krajowych należy zbadać w pogłębiony i całościowy sposób rzetelności naukowej, z jaką została przeprowadzona odpowiednia ocena oddziaływania na środowisko w rozumieniu art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej w podejściu programowym takim jak to rozpatrywane w postępowaniu głównym i tylko wówczas, gdy sąd krajowy ma pewność, że ta przeprowadzona na etapie wcześniejszym ocena odpowiada wymogom wspomnianego przepisu, wyłączenia z obowiązku uzyskania pozwolenia, takie jak te rozpatrywane w postępowaniu głównym, mogą zostać dopuszczone.
- 111 W szczególności należy zbadać czy nawet poniżej rozpatrywanych w postępowaniu głównym wartości progowych lub granicznych nie ma ryzyka wystąpienia niekorzystnych skutków mogących naruszyć integralność danych terenów.
- 112 Mając na uwadze powyższe rozważania, na pytanie pierwsze w sprawie C-294/17 trzeba odpowiedzieć, że art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej należy interpretować w ten sposób, iż nie sprzeciwia się programowemu uregulowaniu krajowemu takiemu jak to rozpatrywane w postępowaniu głównym, wyłączającemu pewne przedsięwzięcia nieprzekraczające wartości progowej lub granicznej depozycji azotu z obowiązku uzyskania indywidualnego zatwierdzenia, jeżeli sąd krajowy ma pewność, że odpowiednia ocena oddziaływania na środowisko w rozumieniu tego przepisu, dokonana na etapie wcześniejszym, spełnia kryterium braku racjonalnych wątpliwości z naukowego punktu widzenia co do braku szkodliwych skutków tych planów lub przedsięwzięć dla integralności danych terenów.

W przedmiocie pytań trzeciego i czwartego w sprawie C-293/17

- 113 Poprzez pytania trzecie i czwarte w sprawie C-293/17 sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwia się on uregulowaniu krajowemu, takiemu jak to rozpatrywane w postępowaniu głównym, które pozwala na przeprowadzanie pewnej kategorii przedsięwzięć, w niniejszym wypadku nawożenia gruntów oraz wypasu bydła, bez obowiązku uzyskania pozwolenia, a w konsekwencji bez przeprowadzenia indywidualnej oceny jej oddziaływania na środowisko na danych terenach przy założeniu, że to uregulowanie samo jest oparte na ocenie oddziaływania na środowisko w rozumieniu powyższego przepisu.
- 114 Zgodnie z orzecznictwem przesłanka, od której uzależniona jest ocena oddziaływania planu lub przedsięwzięcia na dany teren i która w razie wątpliwości dotyczących braku istotnych skutków pociąga za sobą konieczność przeprowadzenia takiej oceny, nie pozwala na odstępianie od niej w przypadku pewnych kategorii planów lub przedsięwzięć na podstawie kryteriów, które nie gwarantują, że owe przedsięwzięcia nie będą mogły oddziaływać w istotny sposób na tereny chronione. Możliwość ogólnego zwolnienia pewnych rodzajów działalności na podstawie obowiązujących przepisów z obowiązku dokonania oceny oddziaływania na dany teren nie może bowiem zagwarantować, że te rodzaje działalności nie będą miały niekorzystnego wpływu na teren chroniony. Tak więc art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej nie zezwala państwu członkowskiemu na wydanie przepisów krajowych, które zwalniałyby w sposób ogólny pewne typy planów lub przedsięwzięć z obowiązku dokonania oceny oddziaływania na dany teren (zob. podobnie wyrok z dnia 26 maja 2011 r., Komisja/Belgia, C-538/09, EU:C:2011:349, pkt 41–43 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 115 Wynika stąd, że – jak podniosła rzecznik generalna w pkt 144 swojej opinii – skoro działania wypasu bydła i nawożenia gruntów należy uznać za przedsięwzięcia w rozumieniu art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, zwolnienie z przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko tych przedsięwzięć można uznać za zgodne z wymogami wynikającymi z tego przepisu wyłącznie, jeżeli zostanie zagwarantowane, że wspomniane rodzaje działalności nie spowodują żadnego niepokoienia mogącego w istotny sposób oddziaływać na cele tej dyrektywy (zob. podobnie wyrok z dnia 4 marca 2010 r., Komisja/Francja, C-241/08, EU:C:2010:114, pkt 32).
- 116 W niniejszej sprawie sąd odsyłający podnosi, że rozpatrywana w postępowaniu głównym ocena oddziaływania na środowisko została oparta przez jej autorów na faktycznym i oczekiwanym zakresie oraz na faktycznej i oczekiwanej intensywności tych działań i doprowadziła do wniosku, że uwzględniając poziom, na jakim były one praktykowane w momencie dokonywania tej oceny, można wykluczyć istotne skutki tych działań i że przeciętnie można wykluczyć wzrost depozycji azotu wskutek tych działań. Podobnie sąd odsyłający podkreśla, że wyłączenia pewnych kategorii działań takich jak te rozpatrywane w postępowaniu głównym oznaczają, że mogą one być przeprowadzane niezależnie od miejsca, w którym się one odbywają, bądź depozycji azotu, które powodują.
- 117 Tymczasem zgodnie z orzecnictwem Trybunału przywołanym w pkt 98 niniejszego wyroku w ocenie dokonanej na podstawie art. 6 ust. 3 zdanie pierwsze dyrektywy siedliskowej nie mogą występować braki i powinna ona zawierać całościowe, precyzyjne i ostateczne spostrzeżenia oraz wnioski, które mogą rozwiązać z naukowego punktu widzenia wszelkie racjonalne wątpliwości w odniesieniu do skutków zamierzonych planów lub przedsięwzięć dla danego terenu chronionego.
- 118 W tych okolicznościach nie wydaje się, jak również podniosła w istocie rzecznik generalna w pkt 146, 147 oraz 150 swojej opinii, aby można było oddalić z naukowego punktu widzenia ponad wszelką racjonalną wątpliwość wystąpienie szkodliwych dla integralności danych terenów skutków przedsięwzięć rozpatrywanych w postępowaniu głównym, czego zbadanie należy do sądu odsyłającego.
- 119 Sama wartość przeciętna nie ma bowiem co do zasady takiego charakteru, że może zagwarantować, iż nawożenie lub wypas nie wpłynie niekorzystnie na każdy obszar ochrony, ponieważ niekorzystny wpływ wydaje się w szczególności zależeć od zakresu i intensywnego w danym przypadku charakteru tych działań, ich sąsiedztwa w stosunku do chronionego obszaru, jak również od istnienia szczególnych warunków, na przykład wynikających z łącznego wpływu z innych źródeł azotu ewentualnie występujących na danym terenie.
- 120 Mając na uwadze powyższe rozważania, na pytania trzecie i czwarte trzeba odpowiedzieć, że art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej należy interpretować w ten sposób, iż sprzeciwia się programowemu uregulowaniu krajowemu takiemu jak to rozpatrywane w postępowaniu głównym, które pozwala na przeprowadzanie pewnej kategorii przedsięwzięć, w niniejszym wypadku nawożenia gruntów oraz wypasu bydła, bez obowiązku uzyskania pozwolenia, a w konsekwencji bez przeprowadzenia indywidualnej oceny jej oddziaływania na środowisko na danych terenach, chyba że na podstawie obiektywnych okoliczności można ponad wszelką wątpliwość wykluczyć jakąkolwiek możliwość, że przedsięwzięcia te, oddzielnie lub wspólnie z innymi przedsięwzięciami, będą oddziaływać w znaczącym stopniu na dane tereny, czego zbadanie należy do sądu odsyłającego.

W przedmiocie pytań od piątego do siódmego w sprawie C-293/17, a także pytań od trzeciego do piątego w sprawie C-294/17

- 121 Poprzez pytania od piątego do siódmego w sprawie C-293/17 oraz od trzeciego do piątego w sprawie C-294/17 sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy i przy spełnieniu jakich przesłanek, w ramach oceny oddziaływania na środowisko w rozumieniu art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, można uwzględniać istnienie „środków ochronnych” w rozumieniu art. 6 ust. 1, „środków

zapobiegawczych” w rozumieniu art. 6 ust. 2, środków podjętych specjalnie ze względu na realizację programu takiego jak ten rozpatrywany w postępowaniu głównym czy wreszcie tak zwanych środków autonomicznych niebędących częścią tego programu.

- 122 W szczególności sąd odsyłający zastanawia się, czy te typy środków można uwzględnić w ramach oceny oddziaływania na środowisko w rozumieniu art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej tylko wówczas, gdy zostały już wprowadzone i ich skutki już się ujawniły.
- 123 W tym względzie należy zaznaczyć, że przepisy art. 6 ust. 1 i 2 dyrektywy siedliskowej zostałyby całkowicie pozbawione skuteczności, gdyby skutki koniecznych środków ochronnych podjętych na podstawie tych przepisów mogły być przywołane w celu wydania, na podstawie art. 6 ust. 3, pozwolenia na plan lub przedsięwzięcie mające negatywne skutki dla danego terenu, przed ich rzeczywistym wdrożeniem [zob. podobnie wyrok z dnia 17 kwietnia 2018 r., Komisja/Polska (Puszcza Białowieska), C-441/17, EU:C:2018:255, pkt 213].
- 124 Pozytywnych skutków koniecznych środków ochronnych podjętych na podstawie art. 6 ust. 1 i 2 dyrektywy siedliskowej nie można również przywołać w celu wydania, na podstawie art. 6 ust. 3, pozwolenia na przedsięwzięcia mające negatywne skutki na terenach chronionych.
- 125 Ponadto należy dodać, że jak wynika z wyroków z dnia 15 maja 2014 r., Briels i in. (C-521/12, EU:C:2014:330), oraz z dnia 21 lipca 2016 r., Orleans i in. (C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583), w myśl orzecznictwa dotyczącego wykładni art. 6 dyrektywy siedliskowej istnieje rozróżnienie między wynikającymi z art. 6 ust. 3 środkami ochronnymi stanowiącymi część planu lub przedsięwzięcia, które mają na celu uniknięcie lub ograniczenie ewentualnych bezpośrednich niekorzystnych skutków tego przedsięwzięcia dla integralności terenu, a środkami, które w rozumieniu art. 6 ust. 4 rekompensują negatywny wpływ planu lub przedsięwzięcia na obszar chroniony i których nie można brać pod uwagę w ramach oceny oddziaływania tego planu lub przedsięwzięcia na dany teren (zob. podobnie wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Grace i Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 126 Ponadto zgodnie z orzecznictwem Trybunału tylko wówczas, gdy istnieje wystarczająca pewność, że środek skutecznie przyczyni się do uniknięcia naruszenia, to jest zagwarantuje brak uzasadnionych wątpliwości, że dany projekt lub przedsięwzięcie nie naruszy integralności obszaru – taki środek można uwzględnić w ramach przeprowadzania odpowiedniej oceny w rozumieniu art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej (zob. podobnie wyroki z dnia 26 kwietnia 2017 r., Komisja/Niemcy, C-142/16, EU:C:2017:301, pkt 38; z dnia 25 lipca 2018 r., Grace i Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, pkt 51).
- 127 W niniejszej sprawie z jednej strony sąd odsyłający podkreśla, że podejście do problemów związanych z azotem przyjęte przez autorów PAS ma na celu zmniejszenie depozycji azotu na obszarach Natura 2000 w drodze środków na obszarach już dotkniętych depozycjami i których długoterminowe skutki dopiero się ujawniają, przy czym niektóre z tych środków mogą zostać podjęte dopiero w przyszłości, a inne z kolei muszą być regularnie powtarzane.
- 128 Tak więc – jak w istocie podniosła rzecznik generalna w pkt 92 swojej opinii – te środki częściowo nie zostały jeszcze podjęte, a częściowo nie przyniosły jeszcze rezultatów, w związku z czym ich skutki są w dalszym ciągu niepewne.
- 129 Z drugiej strony sąd ten wskazuje, że PAS przewiduje coroczne monitorowanie zarówno ewolucji depozycji, jak i postępów w zakresie wdrażania środków i ich skutków oraz ich konieczne dostosowanie, jeżeli skutki są mniej korzystne niż przewidywania przyjęte przez autorów w ocenie oddziaływania na środowisko.

- 130 Tymczasem ocena oddziaływania na środowisko planu lub przedsięwzięcia na danych terenach nie może uwzględniać przyszłych korzyści wynikających z takich środków, jeśli korzyści te nie są pewne, w szczególności dlatego, że sposoby ich realizacji nie zostały jeszcze zdefiniowane, lub dlatego, że względu na stopień wiedzy naukowej nie można ich jeszcze określić lub skwantyfikować ponad wszelką wątpliwość.
- 131 Należy dodać, że do oceny oddziaływania na środowisko w rozumieniu art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej należy włączyć nie tylko oczekiwane pozytywne skutki tychże środków, ale również pewne lub potencjalne negatywne skutki mogące z nich wyniknąć (zob. podobnie wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Grace i Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, pkt 53).
- 132 Mając na względzie powyższe rozważania, na pytania od piątego do siódmego w sprawie C-293/17 oraz na pytania od trzeciego do piątego w sprawie C-294/17 trzeba udzielić odpowiedzi, że art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej należy interpretować w ten sposób, iż odpowiednia ocena oddziaływania na środowisko w rozumieniu tego przepisu nie może uwzględniać istnienia „środków ochronnych” w rozumieniu art. 6 ust. 1, „środków zapobiegawczych” w rozumieniu art. 6 ust. 2, środków podjętych specjalnie ze względu na realizację programu takiego jak ten rozpatrywany w postępowaniu głównym czy wreszcie tak zwanych środków autonomicznych niebędących częścią tego programu, jeśli oczekiwane korzyści z tych środków nie są pewne w momencie przeprowadzania tej oceny.

W przedmiocie pytania ósmego w sprawie C-293/17

- 133 Poprzez pytanie ósme w sprawie C-293/17 sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej należy interpretować w ten sposób, że środki ustanowione w uregulowaniu krajowym takim jak to rozpatrywane w postępowaniu głównym i obejmujące czynności nadzoru oraz kontroli gospodarstw rolnych, których działania powodują depozycje azotu, jak również możliwość nakładania sankcji z zamknięciem gospodarstw włącznie, mają wystarczający charakter w celu realizacji wymogów powyższego przepisu.
- 134 W tym względzie Trybunał już orzekł, że uregulowanie krajowe przyznające właściwym organom środki działania jedynie o charakterze następczym, a nie również prewencyjnym, narusza zakres obowiązków wynikających z art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej (zob. podobnie wyrok z dnia 13 grudnia 2007 r., Komisja/Irlandia, C-418/04, EU:C:2007:780, pkt 207, 208).
- 135 W niniejszej sprawie uregulowanie rozpatrywane w postępowaniu głównym pozwala władzom, dla celów ochrony, z jednej strony na nakładanie środków jednocześnie i prewencyjnych, i zaradczych. Z drugiej strony uregulowanie to obejmuje także uprawnienia o charakterze przymusowym, w tym środki podejmowane w trybie pilnym.
- 136 W konsekwencji takie uregulowanie, które pozwala zapobiec powstaniu szeregu rodzajów ryzyka związanego z prowadzeniem danej działalności, stanowi odpowiednie działanie w rozumieniu art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej.
- 137 Mając na uwadze powyższe rozważania, na pytanie ósme w sprawie C-293/17 trzeba odpowiedzieć, że art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej należy interpretować w ten sposób, iż środki ustanowione w uregulowaniu krajowym takim jak to rozpatrywane w postępowaniu głównym i obejmujące czynności nadzoru oraz kontroli gospodarstw rolnych, których działania powodują depozycje azotu, jak również możliwość nakładania sankcji z zamknięciem gospodarstw włącznie, mają wystarczający charakter w celu realizacji wymogów powyższego przepisu.

W przedmiocie kosztów

¹³⁸ Dla stron w postępowaniach głównych niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniach głównych, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (druga izba) orzeka, co następuje:

- 1) Artykuł 6 ust. 3 dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory należy interpretować w ten sposób, że działania wypasu bydła i nawożenia gruntów w pobliżu obszarów Natura 2000 można zakwalifikować jako „przedsięwzięcie” w rozumieniu tego przepisu, nawet jeśli działania te w zakresie, w jakim nie stanowią fizycznej interwencji w otoczeniu naturalnym, nie stanowią „przedsięwzięcia” w rozumieniu art. 1 ust. 2 lit. a) dyrektywy 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.
- 2) Artykuł 6 ust. 3 dyrektywy 92/43 należy interpretować w ten sposób, że regularnie powtarzające się działanie, takie jak nawożenie gruntów, które przed wejściem w życie tej dyrektywy było dozwolone na podstawie przepisów prawa krajowego, można uznać za jedno i to samo przedsięwzięcie w rozumieniu powyższego przepisu, zwolnione z nowego postępowania w przedmiocie udzielania zezwoleń, o ile stanowi ono jedną operację, posiadającą wspólny cel, charakteryzującą się ciągłością i identycznością w szczególności co do miejsc i warunków wykonywania. Jeśli na jednolite przedsięwzięcie udzielono pozwolenia, zanim dany teren został objęty systemem ochrony przewidzianym przez ten przepis, realizacja tego przedsięwzięcia jest mimo to objęta zakresem zastosowania art. 6 ust. 2 tej dyrektywy.
- 3) Artykuł 6 ust. 3 dyrektywy 92/43 należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwia się programowemu uregulowaniu krajowemu pozwalającemu właściwym organom na udzielanie pozwoleń na przedsięwzięcia na podstawie odpowiedniej oceny oddziaływania na środowisko w rozumieniu tego przepisu, przeprowadzonej na etapie wcześniejszym i w której określona wielkość depozycji azotu została uznana za zgodną z założeniami ochrony wspomnianego uregulowania. Jest tak jednak wyłącznie, gdy – a zbadanie tego należy do sądu krajowego – pogłębiona i całościowa ocena rzetelności naukowej, z jaką została przeprowadzona ocena oddziaływania na środowisko, pozwala się upewnić, że z naukowego punktu widzenia nie ma racjonalnych wątpliwości co do braku szkodliwych skutków każdego planu lub przedsięwzięcia dla integralności danego terenu.
- 4) Artykuł 6 ust. 3 dyrektywy 92/43 należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwia się programowemu uregulowaniu krajowemu takiemu jak to rozpatrywane w postępowaniu głównym, wyłączającemu pewne przedsięwzięcia nieprzekraczające wartości progowej lub granicznej depozycji azotu z obowiązku uzyskania indywidualnego zatwierdzenia, jeżeli sąd krajowy ma pewność, że odpowiednia ocena oddziaływania na środowisko w rozumieniu tego przepisu, dokonana na etapie wcześniejszym, spełnia kryterium braku racjonalnych wątpliwości z naukowego punktu widzenia co do braku szkodliwych skutków tych planów lub przedsięwzięć dla integralności danych terenów.
- 5) Artykuł 6 ust. 3 dyrektywy 92/43 należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się programowemu uregulowaniu krajowemu takiemu jak to rozpatrywane w postępowaniu głównym, które pozwala na przeprowadzanie pewnej kategorii przedsięwzięć, w niniejszym wypadku nawożenia gruntów oraz wypasu bydła, bez obowiązku uzyskania pozwolenia, a w konsekwencji bez przeprowadzenia indywidualnej oceny jej oddziaływania na środowisko na danych terenach, chyba że na podstawie obiektywnych okoliczności można ponad wszelką

wątpliwość wykluczyć jakąkolwiek możliwość, że przedsięwzięcia te, oddzielnie lub wspólnie z innymi przedsięwzięciami, będą oddziaływać w znaczącym stopniu na dane tereny, czego zbadanie należy do sądu odsyłającego.

- 6) Artykuł 6 ust. 3 dyrektywy 92/43 należy interpretować w ten sposób, że odpowiednia ocena oddziaływania na środowisko w rozumieniu tego przepisu nie może uwzględniać istnienia „środków ochronnych” w rozumieniu art. 6 ust. 1, „środków zapobiegawczych” w rozumieniu art. 6 ust. 2, środków podjętych specjalnie ze względu na realizację programu takiego jak ten rozpatrywany w postępowaniu głównym czy wreszcie tak zwanych środków autonomicznych niebędących częścią tego programu, jeśli oczekiwane korzyści z tych środków nie są pewne w momencie przeprowadzania tej oceny.
- 7) Artykuł 6 ust. 2 dyrektywy 92/43 należy interpretować w ten sposób, że środki ustanowione w uregulowaniu krajowym takim jak to rozpatrywane w postępowaniu głównym i obejmujące czynności nadzoru oraz kontroli gospodarstw rolnych, których działania powodują depozycje azotu, jak również możliwość nakładania sankcji z zamknięciem gospodarstw włącznie, mają wystarczający charakter w celu realizacji wymogów powyższego przepisu.

Podpisy