



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
JULIANE KOKOTT
prezentate la 25 iulie 2018¹

Cauzele conexe C-293/17 și C-294/17

**Coöperatie Mobilisation for the Environment UA și alții
împotriva
College van gedeputeerde staten van Limburg și alții**

[cerere de decizie preliminară formulată de Raad van State (Consiliul de Stat, Țările de Jos)]

„Cerere de decizie preliminară – Mediu – Directiva 92/43/CEE – Conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică – Arie de protecție specială – Evaluare corespunzătoare a efectelor unui proiect asupra unui sit – Noțiunile de proiect și de evaluare corespunzătoare a efectelor – Program de evaluare a depunerilor de azot – Agricultură – Autorizație de funcționare – Împrăștiere de îngrășăminte – Pășunat – Efecte cumulative – Praguri de irelevanță – Măsuri de atenuare a daunelor – Măsuri compensatorii”

Cuprins

I. Introducere	3
II. Cadrul juridic	4
A. Dreptul Uniunii	4
1. Directiva habitate	4
2. Directiva EEM	4
B. Dreptul neerlandez	5
III. Istoricul cauzelor și cererile de decizie preliminară	5
A. Măsurile neerlandeze de reducere a depunerilor de azot	5
B. Cu privire la cauza C-293/17	7
C. Cu privire la cauza C-294/17	9

¹ Limba originală: germana.

D. Procedura în fața Curții	11
IV. Apreciere juridică	11
A. Cu privire la întrebarea 2) adresată în cauza C-294/17 – autorizarea proiectelor conform PAS ..	11
1. Evaluare individuală sau evaluare globală în cadrul unui program?	12
2. Cerințele pe care trebuie să le respecte o evaluare globală în cadrul unui program în vederea coordonării depunerilor de azot	13
a) Elementele relevante ale evaluării	13
b) Cantitatea totală admisibilă a depunerilor de azot	14
3. Concluzie intermediară	16
B. Cu privire la întrebările 5)-7a) adresate în cauza C-293/17 și la întrebările 3)-5a) adresate în cauza C-294/17 – Luarea în considerare a unor măsuri care nu au legătură cu proiectul	16
1. Temeiurile juridice	17
2. „Măsurile la sursă” menționate în deciziile de trimitere	18
3. Măsurile luate în siturile protejate	19
4. Evoluțiile viitoare	20
5. Concluzie intermediară	20
C. Cu privire la întrebarea 1) adresată în cauza C-294/17 – pragurile și plafoanele depunerilor de azot	21
D. Cu privire la întrebările 1)-4a) și la întrebarea 8) adresate în cauza C-293/17 – Obligația de evaluare în cazul pășunatului și al împrăștierii îngrășămintelor	23
1. Calificarea drept proiect	23
a) Noțiunea de proiect	23
b) Împrăștierea de îngrășăminte	24
c) Pășunatul	25
d) Concluzie intermediară	25
2. Integrarea într-un proiect global	25
a) Noțiunea de proiect unic	26
b) Modificările practicii de împrăștiere de îngrășăminte	27
c) Concluzie intermediară	27
3. Scutirea de la obligația de autorizare	28
4. Transpunerea articolului 6 alineatul (2) din Directiva habitate	29

E. Considerații finale	30
V. Concluzie	31

I. Introducere

1. Pentru multe tipuri de habitate și specii protejate, agricultura reprezintă nu numai o necesitate inevitabilă², ci și una dintre principalele cauze ale deteriorării acestor habitate și specii protejate. Prezentele cereri de decizie preliminară oferă ambele Curții oportunitatea de a analiza această situație în Țările de Jos, cu exemplul depunerilor de azot în ariile de conservare prevăzute de Directiva habitate³, așa-numitele situri „Natura 2000”. Această cauză promite să aibă o importanță similară cu aceea a binecunoscutei cauze privind pescuitul de moluște din Marea Wadden⁴, care a fost înaintată Curții de asemenea de către Raad van State (Consiliul de Stat, Țările de Jos).

2. Potrivit informațiilor Agenției Europene de Mediu, în anul 2010, 73 % din totalul siturilor „Natura 2000” ale Uniunii erau afectate de depuneri excesive de azot⁵. Prin urmare, concluziile prezentei proceduri ar putea fi importante și pentru alte state membre. În plus, se pune problema transferabilității acestor concluzii asupra altor efecte dăunătoare ale agriculturii, cum ar fi utilizarea pesticidelor.

3. Mai exact, în discuție este faptul că, în Țările de Jos, depunerile de azot ale unor întreprinderi agricole individuale din anumite arii protejate nu sunt evaluate în mod individual, ci sunt integrate într-o planificare programatică generală, care stabilește, pe baza evaluării fiecărui sit protejat, în ce măsură depunerile de azot sunt admisibile. Este necesar să se stabilească nu numai dacă o astfel de planificare generală este admisibilă, ci și în ce măsură respectarea unor măsuri de atenuare a depunerilor de azot din alte surse, a unor măsuri de restaurare a zonelor protejate, precum și a evoluțiilor viitoare sunt în conformitate cu protejarea siturilor. În plus, este necesar să se analizeze în ce mod împrăștierea de îngrășăminte pe suprafețele agricole și pășunatul pot fi integrate în sistemul de evaluare a efectelor asupra mediului.

4. Am dori să precizăm încă de la început că abordarea unei planificări generale în cadrul unui program este binevenită, dar există încă loc de îmbunătățiri în ceea ce privește modalitățile practice.

2 A se vedea Halada, L., Evans, D., Romão, C., Petersen, J. E., „Which habitats of European importance depend on agricultural practices?”, în *Biodiversity and Conservation* 20 (2011), 2365-2378.

3 Directiva 92/43/CEE a Consiliului din 21 mai 1992 privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică (JO 1992, L 206, p. 7, Ediție specială, 15/vol. 2, p. 109), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2013/17/UE a Consiliului din 13 mai 2013 (JO 2013, L 158, p. 193, Ediție specială, 15/vol. 18, p. 147).

4 Hotărârea din 7 septembrie 2004, Waddenvereniging și Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482).

5 Agenția Europeană de Mediu, „Effects of air pollution on European ecosystems”, *EEA Technical report* nr. 11/2014, anexa 4, p. 38.

II. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

1. Directiva habitate

5. Protejarea siturilor este reglementată la articolul 6 alineatele (1)-(4) din Directiva habitate, după cum urmează:

„(1) Pentru ariile speciale de conservare, statele membre adoptă măsurile de conservare necesare, inclusiv, după caz, planuri de gestionare adecvate, speciale sau incluse în alte planuri de dezvoltare, precum și actele administrative sau clauzele contractuale adecvate în conformitate cu necesitățile ecologice ale tipurilor de habitate naturale din anexa I sau ale speciilor din anexa II prezente pe teritoriul respectivelor situri.

(2) Statele membre iau măsurile necesare pentru a evita, pe teritoriul ariilor speciale de conservare, deteriorarea habitatelor naturale și a habitatelor speciilor, precum și perturbarea speciilor pentru care au fost desemnate respectivele arii, în măsura în care perturbările respective ar putea fi relevante în sensul obiectivelor prezentei directive.

(3) Orice plan sau proiect care nu are o legătură directă cu sau nu este necesar pentru gestionarea sitului, dar care ar putea afecta în mod semnificativ aria, *per se* sau în combinație cu alte planuri sau proiecte, trebuie supus unei evaluări corespunzătoare a efectelor potențiale asupra sitului, în funcție de obiectivele de conservare a acestuia din urmă. În funcție de concluziile evaluării respective și în conformitate cu dispozițiile alineatului (4), autoritățile naționale competente aprobă planul sau proiectul doar după ce au constatat că nu are efecte negative asupra integrității sitului respectiv și, după caz, după ce au consultat opinia publică.

(4) Dacă, în ciuda unui rezultat negativ al evaluării efectelor asupra sitului și în lipsa unei soluții alternative, planul sau proiectul trebuie realizat, cu toate acestea, din motive cruciale de interes public major, inclusiv din rațiuni de ordin social sau economic, statul membru ia toate măsurile compensatorii necesare pentru a proteja coerența globală a sistemului Natura 2000. Statul membru informează Comisia cu privire la măsurile compensatorii adoptate.

În cazul în care situl respectiv adăpostește un tip de habitat natural prioritar și/sau o specie prioritară, singurele considerente care pot fi invocate sunt cele legate de sănătatea sau siguranța publică, de anumite consecințe benefice de importanță majoră pentru mediu sau, ca urmare a avizului Comisiei, de alte motive cruciale de interes public major.”

2. Directiva EEM

6. Este necesar de asemenea să se facă referire la articolul 1 alineatul (2) litera (a) din Directiva EEM⁶, care definește ca proiect „executarea lucrărilor de construcții sau a altor instalații sau lucrări” (prima liniuță), precum și „alte intervenții în mediul natural și asupra peisajului, inclusiv cele care implică exploatarea resurselor minerale” (a doua liniuță).

⁶ Directiva 2011/92/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului (JO 2011, L 26, p. 1).

B. Dreptul neerlandez

7. Din rândul dispozițiilor dreptului neerlandez, ar trebui remarcat articolul 2.4 din Wet natuurbescherming (Legea privind protecția naturii, denumită în continuare: „WnB”):

„1 Gedeputeerde staten [guvernul provinciei] impune, dacă este necesar pentru un sit Natura 2000, având în vedere obiectivele de conservare, acelor persoane care desfășoară sau intenționează să desfășoare o activitate în provinciile administrate de acestea, obligația:

- a. de a transmite informații cu privire la activitatea respectivă;
- b. de a lua măsurile de prevenire sau de restaurare necesare;
- c. de a efectua activitatea conform dispozițiilor primite sau
- d. de a nu efectua activitatea sau de a sista efectuarea activității.

2 În cazul în care este necesară, în interesul protejării unui sit Natura 2000, punerea în aplicare imediată a unei decizii în sensul prevăzut la alineatul 1, gedeputeerde staten [guvernul provinciei] poate notifica decizia persoanei care efectuează sau intenționează să efectueze activitatea, printr-o comunicare verbală. Gedeputeerde staten [guvernul provinciei] redactează decizia în scris în cel mai scurt termen posibil și o trimite sau o predă persoanei interesate.

3 [...]

4 Este interzisă încălcarea unei obligații în sensul prevăzut la alineatul 1 sau 3.”

III. Istoricul cauzelor și cererile de decizie preliminară

8. În 118 dintre cele 162 de situri Natura 2000 din Țările de Jos există depuneri de azot excesive în tipuri de habitate și în biotopuri ale unor specii protejate sensibile la azot. Principala sursă a acestui azot este agricultura.

9. Prezentele cereri de decizie preliminară privesc două ansambluri de probleme diferite în legătură cu măsurile neerlandeze în vederea limitării depunerilor de azot în astfel de arii. Pe de o parte, este necesar să se stabilească dacă împrăștierea de îngrășăminte și pășunatul efectuate de către exploatațiile agricole existente ar trebui limitate⁷, pe de altă parte, dacă ar putea fi autorizate noi exploatații⁸.

A. Măsurile neerlandeze de reducere a depunerilor de azot

10. Poluarea excesivă cu azot a ariilor protejate afectează în special tipurile de habitate a căror vegetație este adaptată la lipsa de azot. Astfel, protejarea acestor valori naturale constituie o provocare specială, fiind totodată susceptibilă de a împiedica evoluții economice care au ca efect depunerile de azot.

11. Din acest motiv, Țările de Jos au decis să adopte o abordare în ceea ce privește combaterea azotului în cadrul unui program, cunoscut ca Programma Aanpak Stikstof 2015-2021 (programul de combatere a depunerilor de azot 2015-2021, denumit în continuare „PAS”).

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

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

12. PAS urmărește două obiective: pe de o parte, siturile Natura 2000 incluse în PAS trebuie conservate și restaurate în așa fel încât să se atingă un nivel de conservare favorabil la nivel național și, pe de altă parte, trebuie permise evoluțiile economice care au ca efect depunerile de azot în aceste situri.

13. Pentru a reduce în mod constant depunerile de azot, au fost introduse în PAS măsuri suplimentare de reducere la sursă. Acestea sunt, în general, măsuri care ar trebui să reducă emisiile provenite de la sursele de azot. Este vorba despre măsuri pentru reducerea emisiilor generate de adăposturile pentru animale, despre măsuri în vederea unei fertilizări cu emisii scăzute, despre măsuri privind furajele și despre măsuri de administrare. Un calcul cu privire la efectul acestor măsuri a arătat că emisiile de amoniac⁹ vor scădea, ca urmare a PAS, cu aproximativ 13,4 kt/an până în anul 2020, în comparație cu un scenariu în care PAS nu ar fi pus în aplicare. Totuși, din acestea, în PAS sunt luate în considerare doar 6,4 kt/an, pentru a avea o marjă de siguranță¹⁰.

14. Pe lângă aceste măsuri de reducere la sursă, PAS prevede măsuri de restaurare cu specific zonal. Măsurile de restaurare au ca scop consolidarea habitatelor sensibile la azot. Este vorba despre măsuri hidrologice și măsuri suplimentare privind vegetația, complementare administrării normale a siturilor Natura 2000.

15. Și, în cele din urmă, PAS reglementează cantitatea depunerilor de azot permisă într-o perioadă de șase ani. Aceasta constituie așa-numita „marjă de depunere”, stabilită pentru fiecare sit Natura 2000. Diminuarea estimată a depunerilor de azot va fi utilizată, în parte, pentru extinderea marjei de depunere.

16. PAS include un sistem de monitorizare și de ajustare. Scopul monitorizării este acela de a face posibilă o perspectivă asupra evoluției depunerilor de azot, asupra marjei de depunere disponibile și a celei utilizate, asupra progreselor înregistrate în punerea în aplicare a PAS, precum și asupra evoluției habitatelor sensibile la azot. Pe baza acestui sistem, autoritățile competente pot modifica, înlocui sau adăuga în PAS măsuri de reducere la sursă și/sau măsuri de restaurare sau pot reduce marja de depunere pentru o anumită zonă.

17. Un obiectiv important al PAS este acela de a simplifica autorizarea administrativă a activităților generatoare de azot. De la data intrării în vigoare a programului, pentru acordarea autorizațiilor pentru activități care generează depuneri de azot, este posibilă recurgerea la PAS și la dispozițiile legislative aferente acestuia. Acestea constituie un cadru de evaluare a activităților generatoare de azot (proiecte și alte activități). Acest cadru de evaluare include:

- a) proiectele și alte activități care generează depuneri de azot sub pragul de 0,05 mol¹¹ de N/ha/an sunt permise fără o autorizație prealabilă;
- b) proiectele și alte activități care generează depuneri de azot care nu depășesc un plafon cuprins între 0,05 și 1 mol de N/ha/an, sunt permise fără o autorizație prealabilă; cu toate acestea, în anumite cazuri, există o obligație de notificare;
- c) proiectele și alte activități care generează depuneri de azot peste plafon sunt supuse autorizării. Autorizația poate fi acordată prin referire la evaluarea efectelor din PAS asupra mediului, dacă aceste proiecte și acțiuni nu determină o creștere a depunerilor de azot. În cazul în care determină o creștere a depunerilor de azot, autorizația poate fi emisă prin referire la PAS, dacă este atribuită o

9 Amoniacul este un compus chimic din azot și hidrogen, cu formula moleculară NH₃. Acesta ia naștere în procesul de descompunere a plantelor moarte și a excrementelor de animale (<https://de.wikipedia.org/wiki/Ammoniak>, accesat la 6 februarie 2018).

10 Punctul 6.2 din cererea de decizie preliminară formulată în cauza C-294/14.

11 Potrivit datelor furnizate de guvernul neerlandez, 1 mol de azot corespunde unei cantități de 14 g; 0,05 mol corespunde, prin urmare, unei cantități de 0,7 g.

marjă de depunere cu privire la această creștere. Din această marjă, poate fi atribuită în prima perioadă a PAS (trei ani) o valoare maximă de 60%. Criteriul decisiv este comparația cu depunerile pentru care s-a acordat anterior autorizație și cu situația în perioada 2012-2014.

B. Cu privire la cauza C-293/17

18. Cele patru exploatații agricole vizate de cererea de decizie preliminară formulată în cauza C-293/17, Coöperatie Mobilisation for the Environment și Vereniging Leefmilieu, dispun de autorizații din anii 1989-2015, în care sunt indicate, pentru fiecare adăpost, numărul și tipul de animale, precum și tipul de adăpost, împreună cu factorul de emisii corespunzător. Din autorizațiile acordate reiese că pentru toate exploatațiile au fost evaluate exclusiv efectele emisiilor generate de adăposturile pentru animale asupra valorilor naturale sensibile la azot din situri Natura 2000.

19. În schimb, reglementările provinciilor Gelderland și Limburg exceptează pășunatul vitelor și împrăștierea de îngrășăminte de la obligația de a obține o autorizație.

20. Cererea de decizie preliminară are la origine o acțiune a asociațiilor de protecție a mediului îndreptată împotriva acestei exceptări de la cerința de autorizare. Acestea au solicitat, fără succes, măsuri de executare împotriva pășunatului vitelor și împrăștierii de îngrășăminte pe suprafețele agricole practicate de patru ferme de creștere a animalelor situate în vecinătatea siturilor Natura 2000 din provinciile Gelderland și Limburg. Contestațiile formulate de asociațiile de protecție a mediului împotriva respingerii cererilor respective au fost respinse de administrațiile provinciale din Gelderland și Limburg. Ca urmare, asociațiile au formulat o acțiune împotriva acestor decizii.

21. Astfel, Raad van State (Consiliul de Stat) adresează Curții de Justiție, în cauza C-293/17, Coöperatie Mobilisation for the Environment și Vereniging Leefmilieu, următoarele întrebări:

- „1) O activitate care nu intră sub incidența noțiunii «proiect» în sensul articolului 1 alineatul (2) litera (a) din Directiva EEM, întrucât nu constituie o intervenție fizică în mediul natural, poate reprezenta un proiect în sensul articolului 6 alineatul (3) din Directiva habitate, întrucât ar putea afecta în mod semnificativ o zonă Natura 2000?
- 2) În cazul în care se consideră că împrăștierea de îngrășăminte pe sau în sol constituie un proiect, atunci când împrăștierea s-a efectuat în mod legal înainte ca articolul 6 alineatul (3) din Directiva habitate să devină aplicabil pentru o zonă Natura 2000, efectuându-se încă și în prezent, trebuie să se considere că este vorba despre unul și același proiect, chiar dacă această împrăștiere nu s-a efectuat întotdeauna pe aceleași parcele, cu aceleași cantități de îngrășăminte și cu aceleași tehnici?

Pentru evaluarea aspectului dacă este vorba despre unul și același proiect, prezintă relevanță împrejurarea că depunerile de azot ca urmare a împrăștierii de îngrășăminte pe sau în sol nu au crescut după ce articolul 6 alineatul (3) din Directiva habitate a devenit aplicabil zonei Natura 2000?

- 3) Articolul 6 alineatul (3) din Directiva habitate se opune unei reglementări legislative care are drept obiectiv scutirea de la obligația de autorizare a unei activități legate în mod indisolubil de un proiect, care, astfel, trebuie și ea considerată proiect, precum pășunatul vitelor din cadrul activității unei ferme de vaci de lapte, scutire în urma căreia, pentru exercitarea acestei activități, nu este necesară nicio autorizație individuală, înțelegându-se că efectele activității permise fără autorizare au fost considerate corespunzătoare la momentul adoptării acestei reglementări legislative?

- 3a) Articolul 6 alineatul (3) din Directiva habitate se opune unei reglementări legislative care are drept obiectiv scutirea de la obligația de autorizare a unui anumit tip de proiecte, precum împrăștierea de îngrășăminte pe sau în sol, scutire în urma căreia această activitate este permisă fără o autorizație individuală, înțelegându-se că efectele proiectelor permise fără autorizare au fost considerate corespunzătoare anterior adoptării acestei reglementări legislative?
- 4) Evaluarea corespunzătoare, pe care se întemeiază scutirea de la obligația de autorizare a pășunatului vitelor și a împrăștierii de îngrășăminte pe sau în sol, în cadrul căreia s-au luat în considerare amploarea și intensitatea efective și preconizate ale acestor activități și care a condus la concluzia că, în medie, se poate exclude ipoteza creșterii depunerilor de azot ca urmare a acestor activități, îndeplinește cerințele prevăzute la articolul 6 alineatul (3) din Directiva habitate?
- 4a) Prezintă relevanță, în această privință, faptul că scutirea de la obligația de autorizare este legată de [PAS] 2015-2021, care este întemeiat pe premisa unei reduceri a cantității totale a depunerilor de azot în situri naturale sensibile la azot situate în zone Natura 2000, precum și faptul că evoluția depunerilor de azot în zonele Natura 2000 este monitorizată anual în cadrul acestui program, iar în cazul unei reduceri mai puțin favorabile decât cea estimată în evaluarea corespunzătoare realizată în scopul acestui program are loc o eventuală ajustare?
- 5) Efectele pozitive ale măsurilor de conservare și ale măsurilor necesare care au fost adoptate pentru ariile existente de tipuri de habitate și în biotopuri, în executarea obligațiilor care rezultă din articolul 6 alineatele (1) și (2) din Directiva habitate, pot fi luate în considerare în evaluarea corespunzătoare, în sensul articolului 6 alineatul (3) din Directiva habitate, care a fost realizată în scopul unui program precum [PAS] 2015-2021?
- 5a) În cazul unui răspuns afirmativ la întrebarea 5): efectele pozitive ale măsurilor de conservare și ale măsurilor necesare pot fi luate în considerare în cadrul unei evaluări corespunzătoare realizate în scopul unui program, atunci când, la data realizării evaluării corespunzătoare, aceste măsuri nu fuseseră încă puse în aplicare și nu își produsese încă efectele pozitive?

Prezintă relevanță, în această privință, faptul că evaluarea corespunzătoare conține constatări definitive privind efectele acestor măsuri, constatări care se întemeiază pe cele mai avansate cunoștințe științifice, faptul că punerea în aplicare și rezultatul acestor măsuri sunt monitorizate și faptul că, în cazul în care din această monitorizare reiese că efectele sunt mai puțin favorabile decât ipoteza pe care s-a întemeiat evaluarea corespunzătoare, dacă este necesar, se va realiza o ajustare?

- 6) Efectele pozitive ale reducerii autonome a depunerilor de azot, care va fi constatată în perioada de validitate a [PAS] 2015-2021, pot fi luate în considerare în evaluarea corespunzătoare, în sensul articolului 6 alineatul (3) din Directiva habitate?

Prezintă relevanță, în această privință, faptul că evaluarea corespunzătoare conține constatări definitive privind efectele acestor măsuri, constatări care se întemeiază pe cele mai avansate cunoștințe științifice, faptul că reducerea autonomă a depunerilor de azot este monitorizată și faptul că, în cazul în care din această monitorizare reiese că efectele sunt mai puțin favorabile decât ipoteza pe care s-a întemeiat evaluarea corespunzătoare, dacă este necesar, se va realiza o ajustare?

- 7) Măsurile de restaurare luate în cadrul [PAS] 2015-2021, prin intermediul cărora se evită ca un anumit factor poluant, precum depunerile de azot, să producă efecte nocive asupra unor arii existente de tipuri de habitate sau în biotopuri, pot fi calificate drept măsuri de protecție în sensul punctului 28 din Hotărârea Curții din 15 mai 2014, Briels și alții (C-521/12, EU:C:2014:330), care pot fi luate în considerare într-o evaluare corespunzătoare, în sensul articolului 6 alineatul (3) din Directiva habitate?

- 7a) În cazul unui răspuns afirmativ la întrebarea 7): efectele pozitive ale măsurilor de protecție, care pot fi luate în considerare în evaluarea corespunzătoare, pot fi luate în considerare în această evaluare, atunci când, la data efectuării evaluării corespunzătoare, măsurile nu fuseseră încă puse în aplicare și nu își produsese încă efectele pozitive?

Prezintă relevanță, în această privință, faptul că evaluarea corespunzătoare conține constatări definitive privind efectele acestor măsuri, constatări care se întemeiază pe cele mai avansate cunoștințe științifice, faptul că punerea în aplicare și rezultatul acestor măsuri sunt monitorizate și faptul că, în cazul în care din această monitorizare reiese că efectele sunt mai puțin favorabile decât ipoteza pe care s-a întemeiat evaluarea corespunzătoare, dacă este necesar, se va realiza o ajustare?

- 8) Competența de a impune obligații pe care articolul 2.4 din [WnB] o conferă autorității competente și pe care aceasta trebuie să o exercite atunci când este necesar în vederea atingerii obiectivelor de conservare a unui sit Natura 2000 constituie un instrument de prevenire suficient în scopul punerii în aplicare a articolului 6 alineatul (2) din Directiva habitate, în ceea ce privește pășunatul vitelor și împrăștierea de îngrășăminte pe sau în sol?”

C. Cu privire la cauza C-294/17

22. Cauza C-294/17 privește cererile introductive formulate de asociația pentru protecția mediului Stichting Werkgroep Behoud de Peel împotriva a șase autorizații pentru diferite exploatații agricole din provincia Brabantul de Nord, care generează depuneri de azot, printre altele, în siturile Natura 2000 Groote Peel (NL 3009012) și Deurnsche Peel & Mariapeel (NL 1000026). Obiectivele de conservare a celor două situri cuprind, printre altele, turbării înalte. Acest tip de habitat natural reacționează sensibil la azot.

23. Autorizațiile acordate se referă la înființarea sau la extinderea unor exploatații din sectorul creșterii vacilor de lapte, al creșterii porcilor și al creșterii păsărilor de curte.

24. College van gedeputeerde staten van Noord-Brabant [Colegiul guvernului provinciei Brabantul de Nord] a acordat aceste autorizații în conformitate cu PAS și cu dispozițiile legislative conexe. PAS se bazează pe o evaluare a efectelor asupra sitului în temeiul articolului 6 alineatul (3) din Directiva habitate, în schimb, niciunul dintre cazurile de autorizare nu a fost evaluat în mod individual.

25. Colegiul a autorizat o extindere a unei exploatații, deoarece depunerile de azot ale respectivei exploatații nu creșteau în comparație cu depunerile efectiv generate anterior. Depunerile ca urmare a activităților existente au fost considerate corespunzătoare în sensul PAS, ca o parte a depunerilor anterior sedimentate. Această autorizație a fost acordată prin referire la evaluarea efectelor efectuată în scopurile PAS.

26. În celelalte cazuri, Colegiul a autorizat activități de exploatare care duceau la o creștere a depunerilor de azot în comparație cu depunerile efectiv generate sau autorizate înainte de adoptarea PAS. Unele exploatații generează, în cele două situri protejate, depuneri cuprinse între 0,05 și 1 mol N/ha/an, însă altele depășesc aceste valori. Pentru acestea din urmă, Colegiul a alocat marje de depunere.

27. În cauza C-294/17, Stichting Werkgroep Behoud de Peel, Raad van State (Consiliul de Stat) adresează Curții următoarele întrebări:

„1) Articolul 6 alineatele (2) și (3) din Directiva habitate se opune unei reglementări legale care are drept obiectiv să scutească de la obligația de autorizare proiecte și alte activități din care rezultă depuneri de azot care nu ating un anumit prag sau nu depășesc un anumit plafon și care, astfel,

pot fi desfășurate fără o autorizație individuală, ținând seama de faptul că efectele cumulate ale tuturor proiectelor și ale altor activități care pot utiliza această reglementare legală au fost evaluate în mod corespunzător, în vederea adoptării reglementării?

- 2) Articolul 6 alineatele (2) și (3) din Directiva habitate se opune ca o evaluare corespunzătoare realizată în scopul unui program în care a fost evaluată o cantitate totală determinată de depuneri de azot să fie utilizată drept temei pentru acordarea autorizației (individuale) pentru un proiect sau o altă activitate din care rezultă depuneri de azot, care se încadrează în marja de depunere evaluată în cadrul acestui program?
- 3) Efectele pozitive ale măsurilor de conservare și ale măsurilor necesare care au fost adoptate pentru ariile de tipuri de habitate și în biotopuri existente în executarea obligațiilor care rezultă din articolul 6 alineatele (1) și (2) din Directiva habitate pot fi luate în considerare în evaluarea corespunzătoare, în sensul articolului 6 alineatul (3) din Directiva habitate, care a fost realizată în scopul unui program precum [PAS] 2015-2021?
- 3a) În cazul unui răspuns afirmativ la întrebarea 3): efectele pozitive ale măsurilor de conservare și ale măsurilor necesare pot fi luate în considerare în cadrul unei evaluări corespunzătoare realizate în scopul unui program, atunci când, la data realizării evaluării corespunzătoare, aceste măsuri nu fuseseră încă puse în aplicare și nu își produsese încă efectele pozitive?

Prezintă relevanță, în această privință, faptul că evaluarea corespunzătoare conține constatări definitive privind efectele acestor măsuri, constatări care se întemeiază pe cele mai avansate cunoștințe științifice, faptul că punerea în aplicare și rezultatul acestor măsuri sunt monitorizate și faptul că, în cazul în care din această monitorizare reiese că efectele sunt mai puțin favorabile decât ipoteza pe care s-a întemeiat evaluarea corespunzătoare, dacă este necesar, se va realiza o ajustare?

- 4) Efectele pozitive ale reducerii autonome a depunerilor de azot care va fi constatată în perioada de validitate a [PAS] 2015-2021 pot fi luate în considerare în evaluarea corespunzătoare, în sensul articolului 6 alineatul (3) din Directiva habitate?

Prezintă relevanță, în această privință, faptul că evaluarea corespunzătoare conține constatări definitive privind efectele acestor măsuri, constatări care se întemeiază pe cele mai avansate cunoștințe științifice, faptul că reducerea autonomă a depunerilor de azot este monitorizată și faptul că, în cazul în care din această monitorizare reiese că efectele sunt mai puțin favorabile decât ipoteza pe care s-a întemeiat evaluarea corespunzătoare, dacă este necesar, se va realiza o ajustare?

- 5) Măsurile de restaurare luate în cadrul [PAS] 2015-2021, prin intermediul cărora se evită ca un anumit factor poluant, precum depunerile de azot, să producă efecte nocive asupra unor arii existente de tipuri de habitate sau în biotopuri, pot fi calificate drept măsuri de protecție, în sensul punctului 28 din Hotărârea Curții din 15 mai 2014, Briels și alții (C-521/12, EU:C:2014:330), care pot fi luate în considerare într-o evaluare corespunzătoare, în sensul articolului 6 alineatul (3) din Directiva habitate?
- 5a) În cazul unui răspuns afirmativ la întrebarea 5): efectele pozitive ale măsurilor de protecție care pot fi luate în considerare în evaluarea corespunzătoare pot fi luate în considerare în această evaluare, atunci când, la data efectuării evaluării corespunzătoare, măsurile nu fuseseră încă puse în aplicare și nu își produsese încă efectele pozitive?

Prezintă relevanță, în această privință, faptul că evaluarea corespunzătoare conține constatări definitive privind efectele acestor măsuri, constatări care se întemeiază pe cele mai avansate cunoștințe științifice, faptul că punerea în aplicare și rezultatul acestor măsuri sunt monitorizate

și faptul că, în cazul în care din această monitorizare reiese că efectele sunt mai puțin favorabile decât ipoteza pe care s-a întemeiat evaluarea corespunzătoare, dacă este necesar, se va realiza o ajustare?”

D. Procedura în fața Curții

28. Prin Ordonanța din 19 iunie 2017 a președintelui Curții, cauzele C-293/17 și C-294/17 au fost conexe pentru buna desfășurare a procedurii scrise și orale, precum și în vederea pronunțării hotărârii.

29. Au depus observații scrise Coöperatie Mobilisation for the Environment și Vereniging Leefmilieu, în comun, ca părți în cauza C-293/17, precum și Stichting Werkgroep Behoud de Peel, ca parte în cauza C-294/17, Regatul Țărilor de Jos, Regatul Danemarcei, precum și Comisia Europeană. În ședința din 3 mai 2018, au mai participat și College van gedeputeerde staten van Limburg, College van gedeputeerde staten van Gelderland și College van gedeputeerde staten van Noord-Brabant, în calitate de părți în litigiul principal.

IV. Apreciere juridică

30. Cele două cereri de decizie preliminară ridică o serie de întrebări în legătură cu gestionarea emisiilor de azot generate de activitățile agricole care ar putea avea efecte negative asupra siturilor Natura 2000. Se recomandă a nu se răspunde la acestea în ordinea care reiese din cererile de decizie preliminară și din numerotarea cauzelor.

31. În primul rând, ar trebui discutat „cazul standard”, mai exact autorizarea unei exploatații agricole ale cărei depuneri de azot în situri protejate nu sunt examinate în mod individual, dar care sunt evaluate în conformitate cu măsura de planificare neerlandeză, PAS. Aspectul dacă această abordare este, în principiu, compatibilă cu articolul 6 alineatul (3) din Directiva habitate constituie obiectul întrebării 2) formulate în cauza C-294/17 (a se vedea secțiunea A).

32. În continuare, trebuie discutat în ce măsură pot fi luate în considerare, în cadrul PAS, reducerea preconizată a emisiilor de azot, măsuri specifice în vederea reducerii emisiilor de azot din alte surse, precum și măsuri de restaurare a siturilor protejate, în special în cazul în care acestea apar doar în viitor (a se vedea secțiunea B). Abia ulterior vom analiza aspectul dacă plafoanele și pragurile prevăzute în ceea ce privește depunerile de azot sunt în conformitate cu articolul 6 alineatul (3) din Directiva habitate (a se vedea secțiunea C).

33. Aspectele specifice din cauza C-239/17 cu privire la pășunat și împrăștierea de îngrășăminte constituie obiectul secțiunii următoare (a se vedea secțiunea D).

34. În final, vom prezenta, într-o considerație finală, în ce măsură articolul 6 din Directiva habitate, în lumina celorlalte considerații, permite o măsură cum ar fi PAS (a se vedea secțiunea E).

A. Cu privire la întrebarea 2) adresată în cauza C-294/17 – autorizarea proiectelor conform PAS

35. Prin întrebarea 2) adresată în cauza C-294/17, Raad van State (Consiliul de Stat) urmărește să afle dacă este în conformitate cu articolul 6 alineatele (2) și (3) din Directiva habitate ca o măsură care duce la depuneri de azot într-un sit protejat să nu fie evaluată individual sub aspectul conformității sale cu obiectivele de conservare a sitului, ci aprobarea să se întemeieze pe evaluarea efectelor în cadrul unui program, conform căruia o anumită cantitate totală a depunerilor de azot suplimentare în acel sit este în conformitate cu obiectivele de conservare a sitului.

36. În continuare vom demonstra, în primul rând, că articolul 6 alineatul (3) din Directiva habitate nu impune în mod obligatoriu o evaluare individuală a planurilor și proiectelor, iar ulterior vom analiza cerințele pe care trebuie să le îndeplinească o evaluare globală în cadrul unui program.

1. Evaluare individuală sau evaluare globală în cadrul unui program?

37. Articolul 6 din Directiva habitate impune statelor membre o serie întreagă de obligații și de proceduri specifice, prin care se urmărește să se asigure, astfel cum reiese din articolul 2 alineatul (2) din această directivă, menținerea sau, dacă este cazul, readucerea la un stadiu corespunzător de conservare a habitatelor naturale și a speciilor de floră și faună sălbatică de importanță pentru Uniunea Europeană¹².

38. În acest scop, articolul 6 alineatul (3) din Directiva habitate prevede o procedură de evaluare prin care se urmărește garantarea, printr-o procedură *ex ante*, a faptului că un plan sau un proiect care nu este direct legat de gestionarea sitului vizat sau care nu este necesar în vederea acesteia, dar îl poate afecta în mod semnificativ, nu va fi autorizat decât în măsura în care nu va aduce atingere (în mod efectiv) integrității sitului¹³.

39. În conformitate cu articolul 6 alineatul (3) prima teză din Directiva habitate, astfel de planuri sau proiecte trebuie supuse unei evaluări corespunzătoare a efectelor asupra sitului, în funcție de obiectivele de conservare a acestuia din urmă, dacă, pe baza unor elemente obiective, nu se poate exclude faptul că acestea ar putea afecta în mod semnificativ situl, individual sau în combinație cu alte planuri și proiecte¹⁴. În acest sens, trebuie identificate, făcând apel la cele mai relevante cunoștințe științifice în materie, toate aspectele planului sau ale proiectului „care ar putea, [...] să afecteze obiectivele de conservare a sitului respectiv”¹⁵. Această apreciere trebuie realizată „în lumina caracteristicilor și a condițiilor de mediu specifice ale sitului vizat de un astfel de plan sau proiect”¹⁶.

40. Modelul călăuzitor al articolului 6 alineatul (3) prima teză din Directiva habitate este, prin urmare, evaluarea individuală a planurilor și a proiectelor.

41. Litigiile principale au ca obiect efectul negativ potențial al depunerilor de azot asupra siturilor protejate. În aceste cauze, este vorba, în general, despre situația în care coexistă poluanți din surse multiple diferite¹⁷. Prin urmare, în evaluarea prevăzută la articolul 6 alineatul (3) din Directiva habitate, trebuie luate în considerare, în principiu, toate sursele de azot diferite care contribuie la depunerile de azot într-un anumit sit protejat. Astfel, evaluarea trebuie să identifice toate aspectele planului sau ale proiectului în discuție care ar putea, *per se* sau în combinație cu alte planuri sau proiecte, să afecteze obiectivele de conservare a sitului respectiv”¹⁸.

12 Hotărârea din 21 iulie 2016, Orleans și alții (C-387/15 și C-388/15, EU:C:2016:583, punctul 31), și Hotărârea din 17 aprilie 2018, Comisia/Polonia (Situl forestier Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, punctul 106).

13 Hotărârea din 7 septembrie 2004, Waddenvereniging și Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punctul 34), și Hotărârea din 17 aprilie 2018, Comisia/Polonia (Situl forestier Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, punctul 108).

14 Hotărârea din 7 septembrie 2004, Waddenvereniging și Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punctul 45), Hotărârea din 13 decembrie 2007, Comisia/Irlanda (C-418/04, EU:C:2007:780, punctul 238), Hotărârea din 26 mai 2011, Comisia/Belgia (C-538/09, EU:C:2011:349, punctul 53), și Hotărârea din 12 aprilie 2018, People Over Wind și Sweetman (C-323/17, EU:C:2018:244, punctul 34).

15 Hotărârea din 21 iulie 2016, Orleans și alții (C-387/15 și C-388/15, EU:C:2016:583, punctul 51), Hotărârea din 26 aprilie 2017, Comisia/Germania (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, punctul 57), și Hotărârea din 17 aprilie 2018, Comisia/Polonia (Situl forestier Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, punctul 113).

16 Hotărârea din 7 septembrie 2004, Waddenvereniging și Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punctul 49), și Hotărârea din 17 aprilie 2018, Comisia/Polonia (Situl forestier Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, punctul 112).

17 Balla, Müller-Pfannenstiel, Lüttmann & Uhl, „Eutrophierende Stickstoffeinträge als aktuelles Problem der FFH-Verträglichkeitsprüfung” [Emisiile de azot cu efect de eutrofizare ca problemă actuală a evaluării efectelor în temeiul Directivei habitate], în *Natur und Recht* 2010, 616 (617).

18 Hotărârea din 26 aprilie 2017, Comisia/Germania (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, punctul 57).

42. Fără o abordare globală, astfel cum se întâmplă în PAS, această evaluare a efectelor cumulative ar fi foarte expusă la erori. Ar exista întotdeauna riscul ca anumite surse să nu fie luate în considerare sau să fie luate în considerare în contradicție cu evaluarea altor proiecte. Acest risc ar fi deosebit de important în cazul evaluărilor separate care au loc în paralel.

43. Astfel, o apreciere globală a tuturor depunerilor de azot în respectiva arie protejată este nu numai oportună, ci și necesară pentru a evalua compatibilitatea anumitor surse de azot cu obiectivele de conservare a ariei.

44. Așadar, coordonarea evaluării efectelor unor depuneri de azot potențiale în ariile protejate prin intermediul unui instrument de planificare centralizat, care stabilește cantitatea de azot care poate fi depusă în fiecare arie protejată, trebuie, în principiu, salutăată.

2. Cerințele pe care trebuie să le respecte o evaluare globală în cadrul unui program în vederea coordonării depunerilor de azot

45. Faptul că un instrument de coordonare cuprinzător este de preferat unui număr mare de evaluări individuale izolate nu înseamnă însă că PAS îndeplinește toate cerințele pentru o evaluare corespunzătoare a efectelor în temeiul articolului 6 alineatul (3) din Directiva habitate.

46. Astfel cum am menționat deja, în evaluarea corespunzătoare a efectelor unui plan sau ale unui proiect asupra sitului în cauză efectuată în temeiul articolului 6 alineatul (3) prima teză din Directiva habitate, trebuie identificate, făcând apel la cele mai relevante cunoștințe științifice în materie, toate aspectele planului sau ale proiectului în discuție care ar putea, *per se* sau în combinație cu alte planuri sau proiecte, să afecteze obiectivele de conservare a sitului respectiv¹⁹.

47. Evaluarea efectuată în temeiul articolului 6 alineatul (3) prima teză din Directiva habitate nu poate, așadar, să conțină lacune și trebuie să cuprindă constatări și concluzii complete, precise și definitive, de natură să înlăture orice îndoială științifică rezonabilă cu privire la efectele lucrărilor preconizate asupra sitului protejat vizat²⁰.

48. Acest aspect trebuie să fie valabil de asemenea în cazul proiectelor realizate în afara ariilor protejate, care ar putea afecta în mod semnificativ aceste arii²¹.

a) Elementele relevante ale evaluării

49. Cerințele impuse de aceste criterii unei evaluări globale în cadrul unui program sunt semnificative, în special având în vedere că orice îndoială rezonabilă, de natură științifică, cu privire la rezultate trebuie exclusă.

50. În primul rând, trebuie să se determine ce cantitate de azot eliberează proiectele individuale care urmează să fie coordonate și ce proporție din aceasta ajunge la habitatele sensibile la azot în respectivele situri protejate.

¹⁹ A se vedea punctul 39 de mai sus.

²⁰ Hotărârea din 11 aprilie 2013, Sweetman și alții (C-258/11, EU:C:2013:220, punctul 44), Hotărârea din 21 iulie 2016, Orleans și alții (C-387/15 și C-388/15, EU:C:2016:583, punctul 50), și Hotărârea din 17 aprilie 2018, Comisia/Polonia (Situl forestier Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, punctul 114).

²¹ Hotărârea din 10 ianuarie 2006, Comisia/Germania (C-98/03, EU:C:2006:3, punctul 45), și Hotărârea din 26 aprilie 2017, Comisia/Germania (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, punctele 29-31).

51. În particular, este necesar să se stabilească, pentru fiecare suprafață a siturilor protejate, în care se găsesc habitate protejate, care este cantitatea *maximă* de azot care poate fi depusă ca urmare a proiectului individual evaluat. Gradul de precizie necesar al respectivei grile de evaluare spațiale, cu alte cuvinte identificarea parcelelor ce trebuie evaluate individual, depinde de măsura în care depunerile pot varia de la o suprafață la alta.

52. În același timp, trebuie determinat în mod corect conținutul total de azot generat de activitățile existente pe aceste suprafețe. Prin urmare, nu este suficientă limitarea la anumite sectoare, cum ar fi agricultura. Ci ar trebui luate în considerare toate sursele de azot, cum ar fi transportul, industria sau gospodăriile.

53. Și, în cele din urmă, ar trebui luați în considerare toți ceilalți factori care, în combinație cu depunerile de azot, ar putea avea efecte negative asupra siturilor protejate.

54. În această privință, este posibilă, așa cum Danemarca a subliniat în mod corect în faza orală a procedurii, utilizarea unor estimări, întrucât o evaluare a efectelor potențiale este, în mod necesar, o prognoză a efectelor viitoare ale activităților respective.

55. Totuși, aceste estimări trebuie să corespundă sensibilității habitatelor și a speciilor în cauză, precum și riscului real al unei deteriorări ca urmare a depunerilor de azot. Nu ar fi suficientă simpla reflectare a unor valori medii aproximative ale poluării cu azot și ignorarea unor valori de vârf locale sau temporare, dacă aceste valori de vârf sunt, la rândul lor, susceptibile să afecteze obiectivele de conservare a sitului.

b) Cantitatea totală admisibilă a depunerilor de azot

56. Cu toate acestea, o semnificație specială o are, pentru un instrument global de coordonare, stabilirea cantității totale admisibile a depunerilor de azot în diferitele habitate protejate.

57. Un plan sau un proiect poate afecta în mod semnificativ un sit protejat atunci când riscă să compromită obiectivele de conservare a acestuia²². Faptul de a nu afecta integritatea unui sit, din perspectiva calității sale de habitat natural, în sensul articolului 6 alineatul (3) a doua teză din Directiva habitate, presupune rămânerea acestuia într-un stadiu de conservare corespunzător. În acest scop, trebuie menținute durabil caracteristicile constitutive ale sitului în cauză, legate de prezența unui tip de habitat natural, obiectivul de conservare a acestuia justificând includerea acestui sit pe lista siturilor selectate ca situri de importanță comunitară²³, în sensul directivei. Același lucru se aplică *mutatis mutandis* pentru speciile protejate.

58. Astfel, scopul aplicării articolului 6 alineatele (2) și (3) din Directiva habitate în cazul depunerilor de azot nu poate fi menținerea nivelului actual sau a unui nivel inferior de poluare. Astfel, ar trebui avute în vedere obiectivele de conservare a sitului protejat, și anume cel puțin conservarea tipurilor de habitate și a speciilor protejate din acel sit în stadiul existent la data intrării în vigoare a articolului 6 alineatele (2) și (3).

22 Hotărârea din 11 aprilie 2013, Sweetman și alții (C-258/11, EU:C:2013:220, punctul 30), și Hotărârea din 15 mai 2014, Briels și alții (C-521/12, EU:C:2014:330, punctul 20).

23 Hotărârea din 11 aprilie 2013, Sweetman și alții (C-258/11, EU:C:2013:220, punctul 39), și Hotărârea din 15 mai 2014, Briels și alții (C-521/12, EU:C:2014:330, punctul 21), Hotărârea din 21 iulie 2016, Orleans și alții (C-387/15 și C-388/15, EU:C:2016:583, punctul 47), și Hotărârea din 17 aprilie 2018, Comisia/Polonia (Situl forestier Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, punctul 116).

59. Atât timp cât acest patrimoniu protejat nu se găsește într-un stadiu de conservare corespunzător, obligația de conservare acoperă cel puțin posibilitatea reală de a atinge în viitor un astfel de stadiu de conservare. Căci, în conformitate cu definiția stadiului de conservare corespunzător prevăzută la articolul 1 literele (e) și (i) din Directiva habitate, numai un astfel de stadiu de conservare poate garanta menținerea pe termen lung a diferitor habitate și specii. Un nivel de poluare care împiedică în mod durabil atingerea unui stadiu de conservare corespunzător întemeiază riscul dispariției acestor specii. Prin urmare, acesta ar fi de natură să afecteze integritatea sitului ca atare.

60. Prin urmare, împrejurarea prezentată de Raad van State (Consiliul de Stat), conform căreia depunerile de azot se reduc în ansamblu, este salutară, însă nu este neapărat suficientă. Astfel, articolul 6 alineatele (2) și (3) din Directiva habitate impune reducerea nivelului de poluare în asemenea măsură încât să se poată atinge pe termen lung un stadiu de conservare corespunzător.

61. În acest scop, este necesar să se stabilească, cel puțin pentru fiecare tip de habitat și eventual și pentru anumite habitate supuse unor condiții speciale, un plafon al poluării totale admisibile.

62. În acest context, pare să fie dificil, dacă nu chiar exclus, să se accepte valori care depășesc așa-numitele „critical loads” [cantități critice]. Acestea ar trebui să descrie niveluri maxime de poluare justificate din punct de vedere științific pentru tipuri de vegetație sau alte specii protejate, prin respectarea cărora ar trebui ca nici pe termen lung depunerile de poluanți să nu determine efecte negative semnificative²⁴. Oamenii de știință au identificat astfel de „critical loads” pentru azot pentru tipurile de habitate protejate în temeiul Directivei habitate în Țările de Jos²⁵.

63. În plus, ar putea fi necesar de asemenea să se ia în considerare măsura în care habitate individuale protejate sunt expuse deja de mult timp la depuneri excesive de azot. Pe de o parte, este de presupus că stadiul habitatelor, ca urmare a unor astfel de depuneri, a suferit deja modificări negative, în special în ceea ce privește speciile de plante prezente. Pe de altă parte, în aceste habitate ar trebui să existe și o poluare anterioară excesivă cu azot, care trebuie întâi redusă sau eliminată în alt mod, înainte ca habitatele să se poată dezvolta în concordanță cu obiectivele de conservare a sitului. Prin urmare, poate fi necesar ca, până la reducerea rezervelor de azot existente, să fie admisă o cantitate de depuneri de azot suplimentare și mai mică decât cea prevăzută de „critical loads”.

64. Instanța națională competentă va trebui să examineze, în lumina acestor considerații, dacă „critical loads” sau alte valori sunt suficient de acceptate pe plan științific încât respectarea lor să excludă orice îndoială științifică rezonabilă cu privire la posibilitatea ca integritatea siturilor în cauză ca atare să nu fie afectată.

65. Astfel cum reiese din cererea de decizie preliminară formulată în cauza C-294/17, referința cu privire la poluarea excesivă a multor situri protejate se întemeiază pe depășirea „critical loads”²⁶, cu alte cuvinte, pe valori ale depunerilor anuale de azot care depășesc „critical loads”. Cu toate acestea, cu ocazia elaborării PAS, respectarea „critical loads” pare să fi fost considerată nerealistă și imposibil de a fi pusă în aplicare din punct de vedere politic²⁷. În schimb, obiectivul PAS a fost descris ca stabilirea unui echilibru între beneficiile pentru natură și costul pentru societate²⁸.

24 Conform hotărârii pronunțate de Bundesverwaltungsgericht [Curtea Administrativă Federală] la 28 martie 2013, A44 – Kammolch (9 A 22.11, DE:BVVerwG:2013:280313U9A22.11.0, punctul 61). Acestea sunt în conformitate cu definiția științifică recunoscută la nivel internațional – a se vedea Nilsson, J., și Grennfelt, P. (1988), „Critical loads for sulphur and nitrogen. Report from a workshop held at skokloster, Sweden 19-24 March, 1988”, în *NORD miljørapport* 1988:15. Copenhagen: NORD: „a quantitative estimate of exposure to one or more pollutants below which significant harmful effects on specified sensitive elements of the environment do not occur according to present knowledge”.

25 Pentru Țările de Jos – van Dobben, H. F., Bobbink, R., Bal, D., și van Hinsberg, A. (2014), *Overview of critical loads for nitrogen deposition for Natura 2000 habitat types occurring in The Netherlands*, în Alterra report 2488, Wageningen: Alterra.

26 Punctul 6.1 din cererea de decizie preliminară formulată în cauza C-294/17.

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

28 *Ibidem* (p. 107).

66. Dacă această descriere este corectă, PAS nu este în măsură să facă posibilă autorizarea unor proiecte în temeiul articolului 6 alineatul (3) din Directiva habitate. Un echilibru ar trebui evaluat mai curând în temeiul articolului 6 alineatul (4). Cererea de decizie preliminară nu permite însă Curții să se pronunțe în mod definitiv cu privire la acest aspect.

3. Concluzie intermediară

67. Astfel, la întrebarea 2) adresată în cauza C-294/17 trebuie să se răspundă în sensul că articolul 6 alineatele (2) și (3) din Directiva habitate permite să se întemeieze pe evaluarea efectelor unui program, în care a fost examinată o cantitate totală determinată a depunerilor de azot, acordarea unei autorizații individuale pentru un proiect sau o altă activitate care generează depuneri de azot în situri protejate ale căror valori se situează în cadrul marjei de depunere determinate în cadrul programului. Cu toate acestea, evaluarea menționată trebuie să conțină constatări complete, precise și definitive, care să fie de natură să elimine orice îndoială științifică rezonabilă cu privire la efectele depunerilor. Acest lucru implică faptul că, pentru fiecare proiect individual și pentru fiecare parcelă situată în situri protejate, în care se găsesc habitate protejate, este garantat faptul că valoarea totală admisibilă a depunerilor de azot nu periclitează conservarea pe termen lung a tipurilor de habitate și de specii protejate din acel sit, ca de altfel nici posibilitatea readucerii la un stadiu de conservare bun.

B. Cu privire la întrebările 5)-7a) adresate în cauza C-293/17 și la întrebările 3)-5a) adresate în cauza C-294/17 – Luarea în considerare a unor măsuri care nu au legătură cu proiectul

68. Printr-o serie de întrebări formulate în cele două cauze, Raad van State (Consiliul de Stat) dorește să afle dacă, în examinarea articolului 6 alineatul (3) din Directiva habitate, pot fi luate în considerare anumite măsuri și evoluții care nu au o legătură directă cu respectivul plan sau proiect care urmează să fie evaluat. În particular, Raad van State (Consiliul de Stat) se întreabă dacă poate fi luată în considerare o reducere autonomă preconizată a emisiilor de azot (întrebarea 6) în cauza 293/17 și întrebarea 4) în cauza C-294/17). În plus, este vorba, pe de o parte, despre măsuri care reduc emisiile de azot din alte surse, pe de altă parte, de măsuri de restaurare a habitatelor sensibile ale siturilor protejate, susceptibile să creeze marjă disponibilă pentru depuneri de azot suplimentare.

69. În acest context, Raad van State (Consiliul de Stat) se întreabă, separat, dacă aceste măsuri pot fi luate în considerare atunci când acestea sunt adoptate în temeiul articolului 6 alineatele (1) și (2) din Directiva habitate [întrebările 5) și 5a) adresate în cauza C-293/17, precum și întrebările 3) și 3a) adresate în cauza C-294/17] sau ca măsură de protecție în sensul punctului 28 din Hotărârea Briels²⁹ [întrebările 7) și 7a) adresate în cauza C-293/17, precum și întrebările 5) și 5a) adresate în cauza C-294/17]. Cu toate acestea, această distincție nu ni se pare că este adecvată. În cazul în care un proiect este autorizat în temeiul articolului 6 alineatul (3) din Directiva habitate, nu este util a se aplica, în paralel, articolul 6 alineatul (2)³⁰. În plus, măsurile luate în temeiul articolului 6 alineatul (1) sunt în mod direct legate de gestionarea sitului sau sunt necesare în scopul acesteia, neconstituind astfel obiectul evaluării în temeiul articolului 6 alineatul (3). Indiferent de calificarea juridică a acestor măsuri, decisiv este aspectul dacă măsurile în discuție permit să se constate dacă depuneri de azot suplimentare nu ar afecta integritatea sitului ca atare.

70. Prin urmare, vom prezenta mai întâi temeiurile juridice pentru măsurile care nu au legătură cu proiectul (secțiunea 1 de mai jos), iar apoi vom aborda separat reducerea emisiilor de azot din alte surse (secțiunea 2 de mai jos), precum și măsurile de restaurare din ariile protejate (secțiunea 3 de mai jos) și luarea în considerare a evoluțiilor viitoare, inclusiv a scăderii preconizate a emisiilor de azot (secțiunea 4 de mai jos).

29 Hotărârea din 15 mai 2014, Briels și alții (C-521/12, EU:C:2014:330).

30 Hotărârea din 7 septembrie 2004, Waddenvereniging și Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punctul 35).

1. Temeiurile juridice

71. Curtea a statuat că, atunci când examinează articolul 6 alineatul (3) din Directiva habitate, autoritatea națională competentă trebuie să ia în considerare măsurile de protecție incluse în proiectul respectiv, care urmăresc *evitarea sau reducerea* eventualelor efecte prejudiciabile cauzate în mod direct acestuia, pentru a se asigura că nu afectează integritatea sitului respectiv³¹.

72. În schimb, măsurile de protecție prevăzute de un proiect, care urmăresc să *compenseze* efectele negative ale acestuia asupra unui sit Natura 2000, nu pot fi luate în considerare în cadrul evaluării efectelor proiectului respectiv, prevăzută la articolul 6 alineatul (3)³².

73. Măsurile care nu urmăresc nici să evite, nici să reducă efectele negative semnificative cauzate unui tip de habitat ca urmare a unui proiect, ci tind să compenseze aceste efecte ulterior nu constituie măsuri de protecție, care să garanteze că proiectul nu va afecta integritatea sitului respectiv, în sensul articolului 6 alineatul (3) din Directiva habitate³³.

74. Această distincție între măsurile de atenuare a daunelor, care pot fi utilizate în cadrul articolului 6 alineatul (3) din Directiva habitate, și măsurile compensatorii, pentru care acest lucru nu este valabil, corespunde principiului „remedierii, cu prioritate la sursă, a daunelor provocate mediului”, stabilit la articolul 191 alineatul (2) TFUE³⁴. Acest obiectiv, la fel ca principiul precauției, stă la baza politicii în domeniul mediului a Uniunii și, implicit, a Directivei habitate. La articolul 6 alineatul (3) din Directiva habitate, acest aspect este exprimat în mod deosebit de clar, întrucât procedura de evaluare a efectelor este concepută pentru identificarea și prevenirea efectelor nocive potențiale ale planului sau ale proiectului care trebuie analizat. Acest proiect va fi analizat, așadar, ca o eventuală sursă de daune provocate mediului.

75. În schimb, articolul 6 alineatul (3) din Directiva habitate nu prevede că daunele cauzate siturilor protejate ca urmare a unui plan sau a unui proiect pot fi compensate³⁵. De asemenea, acest lucru ar fi în mod vădit contrar principiului conform căruia daunele asupra mediului ar trebui remediate în mod prioritar la sursă.

76. În plus, Curtea subliniază în mod întemeiat dificultățile de a evalua cu suficientă certitudine eficiența măsurilor compensatorii ce urmează a fi realizate în viitor³⁶ și riscul eludării articolului 6 alineatul (4) din Directiva habitate, în cazul în care sunt prevăzute în mod expres măsuri compensatorii sub forma măsurilor pentru asigurarea coerenței rețelei Natura 2000, dar acestea sunt combinate cu cerințe suplimentare³⁷.

77. Danemarca susține în mod întemeiat că evaluarea efectelor potențiale trebuie să fie completă. Fie și numai pentru acest motiv, ea trebuie să ia în considerare, desigur, toți factorii care nu pot fi atribuiți în mod direct proiectului, care ar putea influența efectele proiectului asupra sitului protejat. Nu este o coincidență faptul că articolul 6 alineatul (3) din Directiva habitate se referă la planuri și proiecte care, *per se* sau *în combinație cu alte planuri și proiecte*, ar putea afecta în mod semnificativ un sit protejat.

31 Hotărârea din 15 mai 2014, Briels și alții (C-521/12, EU:C:2014:330, punctul 28), și Hotărârea din 21 iulie 2016, Orleans și alții (C-387/15 și C-388/15, EU:C:2016:583, punctul 54).

32 Hotărârea din 15 mai 2014, Briels și alții (C-521/12, EU:C:2014:330, punctul 29), și Hotărârea din 21 iulie 2016, Orleans și alții (C-387/15 și C-388/15, EU:C:2016:583, punctul 48).

33 Hotărârea Curții din 15 mai 2014, Briels și alții (C-521/12, EU:C:2014:330, punctul 31).

34 A se vedea Concluziile avocatului general Tanchev prezentate în cauza Grace și Sweetman (C-164/17, EU:C:2018:274, punctul 76).

35 A se vedea Hotărârea din 21 iulie 2016, Orleans și alții (C-387/15 și C-388/15, EU:C:2016:583, punctul 57).

36 Hotărârea Curții din 15 mai 2014, Briels și alții (C-521/12, EU:C:2014:330, punctul 32).

37 Hotărârea din 15 mai 2014, Briels și alții (C-521/12, EU:C:2014:330, punctul 33 și următoarele).

78. În aplicarea articolului 6 alineatul (3) din Directiva habitate, există, cu toate acestea, o distincție esențială între măsurile care se aplică la sursa examinată a unor efecte negative și alte măsuri. În cazul în care, ca urmare a atenuării daunelor, efectele negative generate de proiectul examinat lipsesc sau sunt irelevante, organismele competente pot autoriza proiectul în conformitate cu articolul 6 alineatul (3) din Directiva habitate. Dimpotrivă, alte măsuri, care nu acționează la sursa examinată, nu afectează efectele negative generate de proiect. În special, efectele pozitive ale acestor alte măsuri nu trebuie pur și simplu considerate a compensa efectele negative generate de proiectul examinat.

79. Astfel de măsuri ar putea permite punerea în aplicare a unui proiect în sensul articolului 6 alineatul (3) din Directiva habitate, numai dacă acestea reduc în așa măsură gradul total de poluare a sitului protejat, respectiv sensibilitatea acestuia în raport cu efectele nocive, încât efectele negative cauzate de proiectul examinat nu afectează integritatea sitului. În cazul în care efectele negative sunt, per ansamblu, în scădere, însă integritatea siturilor protejate în cauză este încă afectată, articolul 6 alineatul (3) din Directiva habitate nu permite, în orice caz, efecte negative de aceeași natură suplimentare.

80. Acest aspect este ilustrat de exemplul depunerilor de azot: nu este suficientă, de exemplu, reducerea cu o anumită cantitate, cum ar fi cu 1 kg de N/ha/an, pentru a autoriza depuneri suplimentare în aceeași cantitate, dacă, per ansamblu, poluarea cu azot este încă prea mare în habitatul protejat. Depuneri suplimentare pot fi permise numai în cazul în care gradul total de poluare, care include aceste depuneri suplimentare, este atât de redus, încât integritatea sitului nu este afectată.

81. Trebuie de asemenea subliniat că statele membre, chiar în mod independent de autorizarea unui nou proiect, în temeiul articolului 6 alineatul (2) din Directiva habitate, sunt obligate să ia măsurile necesare pentru a elimina deteriorările existente ale siturilor protejate, cum ar fi depunerile excesive de azot³⁸.

2. „Măsurile la sursă” menționate în deciziile de trimitere

82. Din deciziile de trimitere reiese că întrebarea 5) în cauza C-293/17 și întrebarea 3) în cauza C-294/17 se referă la măsuri care se aplică la sursă, prin care, de exemplu, sunt diminuate emisiile de azot generate de adăposturile pentru animale ale altor exploatații agricole. Ca regulă generală, în cazul modificărilor sau extinderilor unităților de exploatare agricolă, trebuie respectate specificații corespunzătoare.

83. Totuși, în cauzele principale, nu aceste surse constituie obiectul evaluării în temeiul articolului 6 alineatul (3) din Directiva habitate, ci *alte surse*. Reducerile emisiilor din aceste alte surse de azot nici nu împiedică, nici nu reduc depunerile generate de respectiva unitate examinată. Prin urmare, în autorizarea unei unități de exploatare agricolă în temeiul articolului 6 alineatul (3), acestea nu pot fi considerate în mod automat o compensare a emisiilor de azot ale acesteia, nici măcar parțial.

84. Doar în cazul în care, ca urmare a unor astfel de măsuri aplicate altor surse, valoarea depunerilor de azot în situl protejat se reduce atât de mult sub nivelul valorilor stabilite pentru habitatele în cauză, încât este generată o marjă suficientă pentru depuneri de azot suplimentare, așadar, încât gradul total de poluare corespunde standardului dezvoltat mai sus³⁹, aceste depuneri suplimentare pot fi autorizate în temeiul articolului 6 alineatul (3) din Directiva habitate.

³⁸ Hotărârea din 24 noiembrie 2011, Comisia/Spania (Alto Sil) (C-404/09, EU:C:2011:768, punctele 126 și 142), și Hotărârea din 14 ianuarie 2016, Grüne Liga Sachsen și alții (C-399/14, EU:C:2016:10, punctele 41-43).

³⁹ A se vedea mai sus punctul 56 și următoarele.

3. Măsurile luate în siturile protejate

85. Măsurile care urmează să fie luate în siturile protejate, menționate de Raad van State (Consiliul de Stat) la întrebarea 7) în cauza C-293/17 și la întrebarea 5) în cauza C-294/17, nu sunt nici ele de natură să fie recunoscute ca măsuri de protecție în vederea atenuării daunelor.

86. Raad van State (Consiliul de Stat) comunică faptul că, în conformitate cu jurisprudența sa națională, măsurile de restaurare a siturilor protejate, care sunt luate în special în vederea realizării unui plan sau a unui proiect, suplimentar față de exploatarea existentă, trebuie considerate măsuri de atenuare a daunelor, dacă au drept scop prevenirea sau reducerea consecințelor locale pentru habitatele protejate, asupra cărora planul sau proiectul ar avea o influență negativă, dacă măsura nu ar fi luată. Și în acest caz, scopul este atenuarea consecințelor directe ale proiectului⁴⁰.

87. Totuși, nici măsurile care urmează să fie luate în siturile protejate nu acționează la sursa depunerilor de azot care trebuie evaluate, ci în locul în care apar aceste depuneri. În plus, acestea nu au ca scop împiedicarea depunerilor proiectului examinat, ci pot, cel mult, să le elimine ulterior. În general, acestea nu includ însă în mod expres depunerile de azot ale respectivului proiect, ci, fără distincție, depuneri din diferite surse.

88. Or, contrar a ceea ce susține Raad van State (Consiliul de Stat), nici Hotărârea Moorburg nu conduce la o concluzie diferită. În această hotărâre, Curtea a examinat aspectul dacă o scară de pești poate fi luată în considerare pentru a constata că uciderea peștilor cauzată de funcționarea mecanismului de răcire a unei centrale electrice nu afectează integritatea siturilor⁴¹. Această ipoteză se întemeiază pe ideea că, pe de o parte, într-adevăr, din cauza pierderilor de pești în zona centralei electrice, mai puțini pești ajung în siturile protejate pentru a se reproduce, dar, pe de altă parte, acest dezavantaj este compensat de scara de pești, întrucât, ca urmare a acestei măsuri, mai mulți pești pot ajunge în aceste situri.

89. Curtea nu s-a pronunțat, în acest caz, cu privire la aspectul dacă această compensare poate fi recunoscută drept măsură de atenuare a daunelor, ci doar a constatat că, la data autorizării centralei, beneficiile scării de pește încă nu existau și nici nu puteau fi demonstrate. Prin urmare, aceasta a putut deja constata că, în ceea ce privește autorizarea, a fost încălcat articolul 6 alineatul (3) din Directiva habitate, fără a trebui să stabilească în mod concludent dacă o astfel de măsură poate cel puțin să fie luată în considerare în vederea aplicării acestei dispoziții.

90. Cu toate acestea, Regatul Țărilor de Jos susține că, prin astfel de măsuri, ar putea fi depus mai mult azot în siturile protejate, fără ca habitatele protejate să fie afectate. Se pare că există într-adevăr măsuri care au acest efect. Sunt discutate, în acest context, costul frecvent cu îndepărtarea resturilor de vegetație, arderea vegetației, reumidificarea turbăriiilor sau îndepărtarea solului cu conținut ridicat de azot⁴². Măsurile alese ar trebui evaluate în mod individual – inclusiv eventualele dezavantaje⁴³ ale acestora – de către instanțele naționale.

91. Dacă s-ar demonstra că, din cauza unor astfel de măsuri, se creează în mod efectiv marjă pentru depuneri de azot suplimentare, deci că plafonul superior al poluării este ridicat în așa măsură încât gradul total al poluării rămâne inferior acestuia, această marjă ar putea fi pusă la dispoziție pentru planuri și proiecte noi.

40 Punctele 10.16. și 10.35. din cererea de decizie preliminară în cauza C-294/17.

41 Hotărârea din 26 aprilie 2017, Comisia/Germania (C-142/16, EU:C:2017:301, punctul 38).

42 L. Jones și alții, „Can on-site management mitigate nitrogen deposition impacts in non-wooded habitats?”, în *Biological Conservation*, Bd. 212, Secțiunea B, 2017, p. 464-475, <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2016.06.012> (citare preluată de la <http://eprints.whiterose.ac.uk/102105/>).

43 Jones și alții, citat la nota de subsol 42.

4. *Evoluțiile viitoare*

92. O caracteristică comună a tuturor măsurilor care nu au legătură cu proiectul, luate în considerare până în prezent, este faptul că efectele acestora sunt încă incerte, iar în majoritatea cazurilor sunt așteptate a surveni abia în viitor. Raad van State (Consiliul de Stat) întreabă, prin urmare, prin întrebările 5a) și 7a) adresate în cauza C-293/17, precum și prin întrebările 3a) și 5a) adresate în cauza C-294/17, cât de important este acest factor temporal pentru evaluarea acestor măsuri, cât și dacă o monitorizare care include posibilitatea ajustării măsurilor permite să fie luate în considerare evoluții viitoare. Prin întrebarea 6) în cauza C-293/17 și prin întrebarea 4) în cauza C-294/14, este ridicată aceeași problemă a luării în considerare a scăderii generale preconizate a emisiilor de azot.

93. Prin urmare, este necesar să se clarifice dacă este posibilă autorizarea de proiecte, prezumându-se că măsurile aplicate în cadrul PAS la sursă și în siturile respective, precum și scăderea emisiilor de azot din alte surse deschid în viitor marje pentru depuneri de azot suplimentare, deși acest lucru nu este încă cert.

94. Cu toate acestea, la data adoptării deciziei de autorizare a proiectului, nu trebuie să existe nicio îndoială științifică rezonabilă cu privire la faptul că nu vor exista efecte negative asupra integrității sitului respectiv⁴⁴. Acest obstacol este, prin însăși natura sa, deosebit de greu de depășit în cazul măsurilor și al evoluțiilor viitoare, atât în ceea ce privește eficacitatea măsurilor, cât și în ceea ce privește certitudinea că măsurile și evoluțiile vor avea loc.

95. Și ca urmare a acestei incertitudini inevitabile, Curtea a respins luarea în considerare, în evaluarea în temeiul articolului 6 alineatul (3) din Directiva habitate, a efectelor pozitive ale noilor habitate care urmează a fi create⁴⁵. Aceasta nu a considerat suficiente monitorizarea și posibilitatea ajustării măsurilor⁴⁶.

96. Nu alta poate fi situația în cazul PAS.

97. La o primă privire, s-ar putea vedea în această concluzie o contradicție în raport cu natura predictivă a evaluării efectelor potențiale asupra mediului, în temeiul articolului 6 alineatul (3) din Directiva habitate⁴⁷. Evaluarea efectelor viitoare ale unui plan sau ale unui proiect nu se poate face însă decât pe baza unei previziuni. Dimpotrivă, nu este necesar să se utilizeze prognoze incerte atunci când se iau măsuri care nu au legătură cu proiectul, în vederea creării condițiilor necesare, în așa fel încât efectele negative ale proiectului să nu afecteze integritatea siturilor protejate.

5. *Concluzie intermediară*

98. Așadar, la întrebările 5)-7a) adresate în cauza C-293/17, precum și la întrebările 3)-5a) adresate în cauza C-294/17, trebuie să se răspundă în sensul că:

- măsurile de reducere a depunerilor de azot provenind din alte surse,
- măsurile de restaurare în vederea consolidării tipurilor de habitate sensibile la azot din siturile în cauză și

44 Hotărârea din 26 octombrie 2006, Comisia/Portugalia (Castro Verde) (C-239/04, EU:C:2006:665, punctul 24), Hotărârea din 26 aprilie 2017, Comisia/Germania (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, punctul 42), și Hotărârea din 17 aprilie 2018, Comisia/Polonia (Situl forestier Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, punctul 120).

45 Hotărârea din 15 mai 2014, Briels și alții (C-521/12, EU:C:2014:330, punctul 32), și Hotărârea din 21 iulie 2016, Orleans și alții (C-387/15 și C-388/15, EU:C:2016:583, punctul 56).

46 Hotărârea din 26 aprilie 2017, Comisia/Germania (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, punctele 37-45). A se vedea de asemenea Hotărârea din 21 iulie 2016, Orleans și alții (C-387/15 și C-388/15, EU:C:2016:583, punctul 27).

47 A se vedea punctul 54 de mai sus.

– scăderea autonomă a emisiilor de azot

pot justifica conformitatea depunerilor de azot suplimentare în siturile protejate cu articolul 6 alineatul (3) din Directiva habitate doar dacă, la data autorizării, există deja certitudinea că gradul total al poluării sitului cu depuneri de azot rămâne sub pragul la care este afectată integritatea sitului. Dimpotrivă, pentru autorizarea unor depuneri de azot suplimentare, nu este suficient ca valoarea totală a depunerilor să scadă, atât timp cât respectivele suprafețe sunt încă poluate cu prea mult azot. Simplele prognoze cu privire la efectele viitoare ale măsurilor menționate mai sus și scăderea preconizată a emisiilor de azot nu pot fi luate în considerare atunci când se decide cu privire la autorizarea depunerilor de azot suplimentare.

C. Cu privire întrebarea 1) adresată în cauza C-294/17 – pragurile și plafoanele depunerilor de azot

99. Prin intermediul întrebării 1) adresate în cauza C-294/17, instanța de trimitere urmărește să se stabilească dacă articolul 6 alineatele (2) și (3) din Directiva habitate se opune unei reglementări legale care are drept obiectiv să scutească de la obligația de autorizare proiecte și alte activități din care rezultă depuneri de azot care nu ating un anumit prag sau nu depășesc un anumit plafon și care, astfel, pot fi desfășurate fără o autorizație individuală, ținând seama de faptul că efectele cumulate ale tuturor proiectelor și ale altor activități care pot utiliza această reglementare legală au făcut obiectul unei evaluări a efectelor în vederea adoptării aceste reglementări legale.

100. Spre deosebire de articolul 2 alineatul (1) din Directiva EEM, Directiva habitate nu cuprinde dispoziții exprese privind obligația de autorizare a anumitor activități.

101. În particular, articolul 6 alineatul (2) din Directiva habitate nu impune ca anumite activități să fie supuse obligației de autorizare. Deși obligația de autorizare pare să fie adecvată pentru a atinge obiectivele acestei dispoziții în ceea ce privește efectele activităților respective asupra siturilor protejate, totuși sunt permise și alte metode care urmează a fi stabilite de către statele membre⁴⁸.

102. Pe de altă parte, procedura de evaluare *ex ante* în temeiul articolului 6 alineatul (3) din Directiva habitate presupune existența unei obligații de autorizare, întrucât aceasta urmează a fi efectuată în vederea aprobării autorităților cu privire la proiectul sau planul în discuție. Renunțarea la procedura de autorizare este, așadar, în conformitate cu articolul 6 alineatul (3) doar dacă se dovedește că activitățile în discuție nu necesită o evaluare.

103. După cum s-a menționat mai sus, evaluarea corespunzătoare a efectelor potențiale nu este necesară atunci când se poate exclude, pe baza unor elemente obiective, că planul sau proiectul, *per se* sau în combinație cu alte planuri sau proiecte, ar putea avea un efect negativ semnificativ⁴⁹. Pe de altă parte, nu este permisă exceptarea unor anumite categorii de proiecte pe baza unor criterii care nu sunt adecvate pentru a garanta că posibilitatea unor efecte negative semnificative asupra ariilor protejate ca urmare a proiectelor în discuție este exclusă⁵⁰. Ca și în cazul aprobării planurilor și a proiectelor examinate, criteriul pentru această evaluare nu poate fi decât lipsa oricărei îndoieli științifice rezonabile.

48 Hotărârea din 14 ianuarie 2016, Grüne Liga Sachsen și alții (Podul Waldschlößchen) (C-399/14, EU:C:2016:10, punctul 40).

49 A se vedea nota de subsol 14, precum și Hotărârea din 10 ianuarie 2006, Comisia/Germania (C-98/03, EU:C:2006:3, punctul 40).

50 Hotărârea din 10 ianuarie 2006, Comisia/Germania (C-98/03, EU:C:2006:3, punctul 41), și Hotărârea din 26 mai 2011, Comisia/Belgia (C-538/09, EU:C:2011:349, punctul 41).

104. Stabilirea unor praguri sau a unor plafoane pentru necesitatea autorizării, care ar fi, la rândul său, condiția preliminară a unei evaluări corespunzătoare a efectelor potențiale, este, așadar, în conformitate cu articolul 6 alineatul (3) din Directiva habitate doar în cazul în care se poate exclude, pe baza unor elemente obiective, că depunerile de azot inferioare acestor valori ar putea afecta în mod semnificativ siturile protejate, *per se* sau în combinație cu alte planuri sau proiecte⁵¹.

105. PAS scutește de la obligația de autorizare proiectele care contribuie la depunerile de azot în siturile protejate cu valori inferioare pragului de 0,05 mol N/ha/an sau plafonului de 0,05-1 mol N/ha/an. Este posibil ca aceste valori să beneficieze de o certitudine științifică suficientă pentru a înlătura orice îndoială științifică rezonabilă cu privire la faptul că depunerile de azot suplimentare cuprinse în acest interval ar putea afecta în mod semnificativ siturile protejate.

106. Un argument în favoarea acestei ipoteze este, la prima vedere, faptul că aceste valori corespund doar unor fracțiuni foarte mici din „critical loads” stabilite pentru tipurile de habitate deosebit de sensibile la azot: 0,017 % și 0,23 % din limita de poluare de 6 kg N/ha/an pentru ape stătătoare oligotrofe din zonele de câmpie și de deal cu vegetație din speciile *Littorelletalia uniflorae* (Natura 2000, cod 3110), precum și 0,01 % și 0,2 % din limita de poluare de 7 kg N/ha/an pentru turbării înalte active (Natura 2000, cod 7110). Pentru majoritatea celorlalte tipuri de habitate, valorile „critical loads” sunt uneori semnificativ mai mari⁵².

107. În plus, la articolul 2 alineatul 3 din „Besluit grenswarden programatische aanpak” neerlandeză (Decizia privind plafoanele pentru abordarea programatică a combaterii depunerilor de azot), se prevede chiar o reducere automată a plafonului de la 0,05-1 mol N/ha/an la 0,05 mol N/ha/an, în cazul în care, pentru suprafețele sensibile la azot în cauză, mai este disponibilă doar o marjă de depunere de 5 %. Această dispoziție preîntâmpină riscul de cumulare a depunerilor de azot provenind de la un număr mare de surse individuale ne semnificative, așa-numita „moarte lentă”⁵³.

108. Spre deosebire de abordarea neerlandeză, Bundesverwaltungsgericht (Curtea Administrativă Federală, Germania) a fost mult mai generoasă atunci când a stabilit un prag *de minimis* cu privire la depunerile de azot. Există un consens al oamenilor de știință competenți în domeniu cu privire la faptul că, în cazul unor concentrații anterioare foarte ridicate în habitatele vizate, nu este exclus ca o concentrație suplimentară de maximum 3 % din „critical load” să declanșeze modificări semnificative ale stadiului actual sau să limiteze în mod semnificativ readucerea la un stadiu corespunzător⁵⁴. În prezentele concluzii nu este necesar să ne pronunțăm asupra aspectului dacă această constatare a justiției germane este compatibilă cu articolul 6 alineatul (3) din Directiva habitate. Aceasta constituie însă încă un indiciu suplimentar că, în orice caz, pragurile și plafoanele cu mult inferioare stabilite în Țările de Jos pot fi justificate din punct de vedere științific.

109. Independent de aceste indicii, instanța națională competentă trebuie să analizeze dacă, în ceea ce privește pragurile și plafoanele stabilite de Regatul Țărilor de Jos, a fost într-adevăr demonstrat cu suficientă certitudine că efectele negative nu sunt unele semnificative.

51 Hotărârea din 4 martie 2010, Comisia/Franța (C-241/08, EU:C:2010:114, punctul 32), și Hotărârea din 26 mai 2011, Comisia/Belgia (C-538/09, EU:C:2011:349, punctul 52).

52 Valorile „critical loads” au fost preluate din Dobben și alții, citat la nota de subsol 25.

53 Concluziile avocatului general Sharpston prezentate în cauza Sweetman și alții (C-258/11, EU:C:2012:743, punctul 67).

54 Bundesverwaltungsgericht (Curtea Administrativă Federală din Germania), Hotărârea din 14 aprilie 2010, Hessisch Lichtenau II (DE:BVerwG:2010:140410U9A5.08.0, punctul 94).

110. Prin urmare, la întrebarea 1) în cauza C-294/17 trebuie să se răspundă în sensul că este compatibilă cu articolul 6 alineatele (2) și (3) din Directiva habitate o reglementare legală care are drept obiectiv să scutească de la obligația de autorizare proiecte și alte activități din care rezultă depuneri de azot care nu ating un anumit prag sau nu depășesc un anumit plafon și care, astfel, pot fi desfășurate fără o autorizație individuală, în cazul în care, pe baza unor elemente obiective, nu există nicio îndoială științifică rezonabilă cu privire la faptul că situl protejat în cauză nu va fi afectat în mod semnificativ ca urmare a acestor depuneri de azot.

D. Cu privire la întrebările 1)-4a) și la întrebarea 8) adresate în cauza C-293/17 – Obligația de evaluare în cazul pășunatului și al împrăștierii îngrășămintelor

111. Cauza C-293/17 privește două activități agricole care generează depuneri de azot, și anume pășunatul vitelor și împrăștieria de îngrășăminte pe terenuri agricole. Prin intermediul întrebărilor 1)-4a), se urmărește să se stabilească dacă aceste activități necesită o evaluare corespunzătoare a efectelor potențiale, în temeiul articolului 6 alineatul (3) din Directiva habitate. Raad van State (Consiliul de Stat) dorește să afle, în primul rând, dacă acestea sunt proiecte în sensul articolului 6 alineatul (3) prima teză (a se vedea secțiunea 1 de mai jos), iar apoi dacă acestea ar putea constitui, împreună cu respectiva unitate de exploatare agricolă, un proiect global unic, care, în multe cazuri, a constituit obiectul unei autorizații unice, înainte ca articolul 6 alineatul (3) să devină aplicabil (a se vedea secțiunea 2 de mai jos). În ceea ce privește activitățile din domeniul împrăștierii de îngrășăminte și al pășunatului, nou introduse în perioada ulterioară intrării în vigoare a articolului 6 alineatul (3), Raad van State (Consiliul de Stat) întreabă dacă este permis să se renunțe în unele cazuri la obligația de autorizare, în cazul în care această renunțare se întemeiază pe o evaluare care a avut drept rezultat faptul că, în medie, se poate exclude o creștere a depunerilor de azot ca urmare a acestor activități (a se vedea secțiunea 3 de mai jos). Având în vedere aplicarea eventuală a articolului 6 alineatul (2) în cazul împrăștierii de îngrășăminte și al pășunatului, Raad van State (Consiliul de Stat) mai întreabă dacă această dispoziție este pusă în aplicare în mod satisfăcător în dreptul neerlandez (a se vedea secțiunea 4 de mai jos).

1. Calificarea drept proiect

112. Într-o primă etapă, vom examina întrebarea 1) adresată în cauza C-293/17, și anume dacă împrăștieria de îngrășăminte și pășunatul vacilor de lapte trebuie considerate proiecte.

113. Potrivit articolului 6 alineatul (3) prima teză din Directiva habitate, orice proiect care ar putea afecta în mod semnificativ, *per se* sau în combinație cu alte planuri sau proiecte, un sit protejat trebuie supus unei evaluări corespunzătoare a efectelor potențiale asupra sitului, în funcție de obiectivele de conservare a acestuia din urmă.

a) Noțiunea de proiect

114. Directiva habitate nu definește noțiunea de proiect. Totuși, Curtea a hotărât că definiția proiectului prevăzută la articolul 1 alineatul (2) litera (a) din Directiva EEM este pertinentă în vederea identificării noțiunii „plan sau proiect” în sensul Directivei habitate, care, ca și Directiva EEM, are rolul de a împiedica autorizarea unor activități susceptibile de a dăuna mediului fără o evaluare a efectelor asupra mediului⁵⁵.

⁵⁵ Hotărârea din 7 septembrie 2004, Waddervereniging și Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punctul 26). A se vedea de asemenea Hotărârea din 14 ianuarie 2010, Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, punctele 38-40).

115. Interpretăm această constatare în sensul că, în orice caz, proiectele în sensul acestei definiții sunt de asemenea proiecte în conformitate cu articolul 6 alineatul (3) prima teză din Directiva habitate. Cu toate acestea, considerăm că această constatare nu delimitează în mod definitiv noțiunea „proiect”, în sensul Directivei habitate⁵⁶.

116. Astfel, Curtea a subliniat de asemenea că nu este permisă sustragerea anumitor categorii de proiecte de la obligația de evaluare în baza unor criterii care nu sunt de natură să garanteze că proiectele respective nu sunt susceptibile să afecteze în mod semnificativ siturile protejate⁵⁷. În cadrul investigării ulterioare a diferitelor excepții, Curtea nu a evaluat pentru fiecare caz în parte dacă exceptarea viza proiecte în sensul articolului 1 alineatul (2) din Directiva EEM. Dimpotrivă, posibilitatea unor efecte negative semnificative asupra siturilor protejate a fost suficientă pentru a refuza exceptarea activității în cauză de la obligația de evaluare a efectelor⁵⁸.

117. Așadar, contrar opiniei Raad van State (Consiliul de Stat), definiția proiectului prevăzută la articolul 1 alineatul (2) litera (a) din Directiva EEM nu delimitează în mod definitiv definiția proiectului, în sensul articolului 6 alineatul (3) prima teză din Directiva habitate. Elementul decisiv este dacă activitatea în cauză poate afecta în mod semnificativ un sit protejat. Acest element nu poate fi exclus în cazul împrăștierei de îngrășăminte și al pășunatului, întrucât depunerile de azot rezultate ca urmare a acestor activități pot afecta numeroase tipuri de habitate protejate.

118. Totuși, în prezenta cauză, nu este necesar ca definiția proiectului să fie extinsă dincolo de cea prevăzută în Directiva EEM. Articolul 1 alineatul (2) litera (a) din această directivă definește ca „proiect” „executarea lucrărilor de construcții sau a altor instalații sau lucrări” (prima liniuță), precum și „alte intervenții în mediul natural și asupra peisajului, inclusiv cele care implică exploatarea resurselor minerale” (a doua liniuță). Așa cum Curtea a statuat, această noțiune „proiect” vizează lucrări sau intervenții care modifică realitatea fizică a sitului⁵⁹. Atât împrăștierea de îngrășăminte, cât și pășunatul îndeplinesc aceste cerințe.

b) Împrăștierea de îngrășăminte

119. Raad van State (Consiliul de Stat) consideră însă că împrăștierea de îngrășăminte nu constituie, în orice caz, un proiect, în cazul în care acestea sunt depuse pe sol. Numai în cazul în care îngrășămintele ar fi încorporate în sol, ar exista o intervenție fizică asupra solului, așa cum impune cea de a doua liniuță a articolului 1 alineatul (2) litera (a).

120. Cu toate acestea, Comisia consideră în mod întemeiat că împrăștierea de îngrășăminte modifică proprietățile solului, indiferent de procedul utilizat. Prin însăși natura sa, aceasta vizează îmbogățirea solului cu substanțe nutritive. Fie că acest lucru are loc prin faptul că agricultorul prelucrează solul cu ajutorul unor aparate, fie că îngrășămintele, cum ar fi gunoiul de grajd lichid, pătrund în sol prin percolare, nu se justifică tratarea diferită a acestor situații. În sfârșit, am putea privi împrăștierea de îngrășăminte ca fiind opusul exploatării resurselor minerale, și anume ca o îmbogățire a solului.

121. În concluzie, această modificare a solului prin împrăștierea de îngrășăminte este perfect comparabilă cu pescuitul de moluște, mai exact cu dragarea stratului superior al fundului mării, pe care Curtea a recunoscut-o deja ca fiind un proiect, în sensul articolului 1 alineatul (2) litera (a) din Directiva EEM și al articolului 6 alineatul (3) din Directiva habitate⁶⁰.

⁵⁶ A se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza Waddenvereniging și Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:60, punctul 31).

⁵⁷ Hotărârea din 10 ianuarie 2006, Comisia/Germania (C-98/03, EU:C:2006:3, punctul 41). A se vedea de asemenea Hotărârea din 26 mai 2011, Comisia/Belgia (C-538/09, EU:C:2011:349, punctul 41).

⁵⁸ Hotărârea din 10 ianuarie 2006, Comisia/Germania (C-98/03, EU:C:2006:3, punctele 42-44).

⁵⁹ Hotărârea din 17 martie 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest și alții (C-275/09, EU:C:2011:154, punctele 20, 24 și 38), precum și Hotărârea din 19 aprilie 2012, Pro-Braine și alții (C-121/11, EU:C:2012:225, punctul 32).

⁶⁰ Hotărârea din 7 septembrie 2004, Waddenvereniging și Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punctele 24-27).

122. Prin urmare, împrăștierea de îngrășăminte este un proiect care poate necesita o evaluare *ex ante*, în temeiul articolului 6 alineatul (3) din Directiva habitate.

c) Pășunatul

123. Pășunatul vitelor ca atare este mai dificil de subsumat definiției proiectului de la articolul 1 alineatul (2) litera (a) a doua liniuță din Directiva EEM. În cazul în care activitatea de creștere a vitelor pe o anumită suprafață este încadrată ca o altă intervenție în mediul natural și asupra peisajului, fiind astfel inclusă în aceeași categorie cu exemplul menționat în mod expres al exploatării resurselor solului, aceeași calitate ar trebui atribuită și producției de culturi agricole. Căci atât pășunatul, cât și producția de culturi agricole presupun valorificarea economică a substanțelor nutritive ale solului. Cu toate acestea, și această activitate poate fi considerată o exploatare a resurselor minerale.

124. Această etapă nu este însă necesară, deoarece înființarea unei pășuni corespunde cu „executarea lucrărilor de construcții sau a altor instalații sau lucrări”, în sensul articolului 1 alineatul (2) litera (b) prima liniuță din Directiva EEM. De regulă, o pășune este împrejmuită pentru a se evita ca vitele să părăsească pășunea. Această instalare a unei împrejmuiri este un proiect⁶¹. Iar în evaluarea instalării împrejmuirii, va trebui luat în considerare scopul acesteia, respectiv acela de a crea o pășune.

125. În cazul în care Curtea nu va recunoaște totuși nici pășunatul, nici crearea unei pășuni ca proiecte în sensul Directivei EEM, atunci pășunatul ar trebui cel puțin considerat o activitate care poate afecta în mod semnificativ un sit protejat, în sensul noțiunii mai extinse de proiect din Directiva habitate. Această activitate nu numai că poate cauza depuneri de azot, dar afectează cel puțin și vegetația. Aspectul dacă astfel de efecte ar putea afecta în mod semnificativ un sit protejat, ca de exemplu sub forma pășunatului excesiv, depinde atât de amploarea și de localizarea activităților de pășunat, cât și de obiectivele de conservare specifice sitului.

126. Prin urmare, poate fi necesar să se analizeze, în conformitate cu articolul 6 alineatul (3) din Directiva habitate, dacă pășunatul vitelor este compatibil cu obiectivele de conservare a siturilor protejate în cauză.

d) Concluzie intermediară

127. Astfel, la întrebarea 1) în cauza C-293/17 ar trebui să se răspundă în sensul că împrăștierea de îngrășăminte pe anumite suprafețe sau utilizarea acestora pentru pășunat trebuie considerată proiect în sensul articolului 6 alineatul (3) din Directiva habitate.

2. Integrarea într-un proiect global

128. Prin intermediul întrebării 2) adresate în cauza C-293/17, ar trebui să se clarifice în ce mod ar trebui evaluată activitatea recurentă de împrăștiere a îngrășămintelor, în cazul în care aceasta a fost inițiată în mod legal înainte ca articolul 6 alineatul (3) din Directiva habitate să devină aplicabil cu privire la un sit protejat și se desfășoară încă în prezent. În particular, Raad van State (Consiliul de Stat) urmărește să afle dacă împrăștierea de îngrășăminte poate constitui o parte a unui proiect unic cu mai multe componente, respectiv a unei unități de exploatare agricole, fiind, prin urmare, acoperit de autorizarea acestei unități.

61 A se vedea Hotărârea din 8 noiembrie 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, punctul 47).

a) Noțiunea de proiect unic

129. Pe cât de puțin definește Directiva habitate noțiunea de proiect, tot atât de puțin reglementează aceasta măsurile care pot fi grupate în cadrul unui proiect unic. Această problemă este însă lipsită de importanță practică în ceea ce privește aplicarea articolului 6 alineatul (3) din Directiva habitate. Căci, indiferent de tipul de măsuri individuale care au fost grupate într-un proiect unic, este necesar ca toate efectele specifice ale acestui pachet de măsuri să fie analizate din punctul de vedere al obiectivelor de conservare a siturilor protejate în cauză.

130. Această întrebare privește mai degrabă domeniul de aplicare temporal al articolului 6 alineatul (3) din Directiva habitate. În cazul în care un proiect a fost autorizat înainte ca această dispoziție să devină aplicabilă, continuarea punerii în aplicare a respectivului proiect nu poate fi evaluată pe baza acesteia, ci este reglementată de articolul 6 alineatul (2)⁶², care impune numai în anumite împrejurări o evaluare a compatibilității cu obiectivele de conservare a siturilor protejate⁶³. Pe de altă parte, în cazul în care orice activitate de împrăștiere a îngrășămintelor pe suprafețe agricole sau chiar împrăștierea pe o perioadă de numai un an constituie un proiect individual, aceasta ar trebui, în principiu, să fie reevaluată de fiecare dată.

131. În Hotărârea Stadt Papenburg, Curtea a recunoscut posibilitatea unei măsuri unice într-o situație similară. În respectiva cauză, în discuție era dragarea recurentă a cursului unei ape, necesară pentru a obține o anumită adâncime a canalului navigabil. Aceste lucrări pot fi considerate, având în vedere natura acestora sau condițiile executării lor și, în special, în temeiul scopului lor comun, ca fiind o măsură unică, respectiv ca un proiect unic⁶⁴. Un alt indiciu în vederea calificării ca proiect unic, care nu a fost însă subliniat de Curte, este împrejurarea conform căreia lucrările periodice au fost aprobate pe baza unei autorizații unice, înainte ca articolul 6 alineatul (3) din Directiva habitate să devină aplicabil⁶⁵.

132. Împrăștierea de îngrășămintă periodică pe suprafețele agricole are de asemenea un scop comun unic, și anume producția de culturi agricole în cadrul unei unități de exploatare agricolă. În plus, se presupune că împrăștierea de îngrășămintă era cel puțin permisă încă de la începerea funcționării respectivei unități de exploatare.

133. Prin urmare, o astfel de unitate de exploatare trebuie să fie considerată măsură unică și include împrăștierea de îngrășămintă pe terenurile alocate acesteia.

134. Această concluzie este de asemenea sugerată de faptul că împrăștierea de îngrășămintă ar trebui privită din perspectiva aplicării în timp a articolului 6 alineatul (3) din Directiva habitate. În cazul în care pentru fiecare împrăștiere de îngrășămintă individuală pe suprafețe agricole sau chiar pentru împrăștierea de îngrășămintă anuală ar trebui efectuată o evaluare în temeiul articolului 6 alineatul (3) din Directiva habitate, este foarte probabil că costurile acesteia ar depăși cu mult potențialele beneficii pentru situl protejat. În general, ar trebui să fie suficient ca împrăștierea de îngrășămintă recurentă în formă similară pe anumite suprafețe să fie evaluată o singură dată în mod corespunzător din punctul de vedere al efectelor asupra mediului, pe baza obiectivelor de conservare a siturilor în cauză.

62 Hotărârea din 14 ianuarie 2010, Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, punctul 49).

63 A se vedea de asemenea Hotărârea din 14 ianuarie 2016, Grüne Liga Sachsen și alții (Podul Waldschlößchen) (C-399/14, EU:C:2016:10, punctul 44).

64 Hotărârea din 14 ianuarie 2010, Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, punctul 47).

65 Hotărârea din 14 ianuarie 2010, Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, punctul 11).

b) Modificările practicii de împrăștiere de îngrășăminte

135. Cu toate acestea, este posibil să apară dificultăți în cazul în care practicile de împrăștiere de îngrășăminte se modifică. Din acest motiv, Raad van State (Consiliul de Stat) întreabă dacă se mai poate vorbi despre o măsură unică în cazul în care împrăștierea nu se efectuează întotdeauna pe aceleași parcele, cu aceleași cantități și utilizând aceleași tehnici. Mai mult, acesta se întreabă dacă, în această privință, are relevanță faptul că depunerile de azot ca urmare a împrăștierii de îngrășăminte nu au crescut după intrarea în vigoare a articolului 6 alineatul (3) din Directiva habitate.

136. Întrucât în discuție este noțiunea de proiect în contextul punerii în aplicare a articolului 6 alineatul (3) din Directiva habitate, ar trebui să se răspundă la aceste întrebări având în vedere obiectivul acestei dispoziții. Această dispoziție include principiul precauției și permite prevenirea eficientă a efectelor negative asupra siturilor protejate generate ca urmare a unor planuri sau a unor proiecte⁶⁶. Așadar, hotărâtor trebuie să fie aspectul dacă, ca urmare a modificării practicii de împrăștiere de îngrășăminte, ia naștere un risc *suplimentar* de afectare semnificativă a siturilor protejate.

137. Dacă riscul afectării ca urmare a procesului de împrăștiere de îngrășăminte rămâne în cadrul existent anterior, se poate considera că proiectul, unitatea de exploatare agricolă, nu s-a modificat. Dacă însă riscul afectării crește, de exemplu, întrucât crește probabilitatea apariției unor depuneri de azot suplimentare în habitatele protejate ca urmare a unei împrăștieri de îngrășăminte mai intensive, a utilizării altor îngrășăminte sau a altor metode de fertilizare, atunci împrăștierea de îngrășăminte nu mai poate fi recunoscută ca parte a proiectului aprobat inițial.

138. Astfel, aspectul dacă depunerile de azot ca urmare a aplicării de îngrășăminte nu au crescut are relevanță numai dacă se stabilește cu certitudine că, în habitatele protejate în cauză, nu au crescut depunerile de azot. În schimb, o evoluție generală, în care împrăștierea de îngrășăminte nu a condus per ansamblu la valori mai mari ale depunerilor de azot, nu exclude posibilitatea ca anumite habitate protejate să fi fost mai intens afectate.

139. În subsidiar, trebuie remarcat că, în cazul pășunatului, sunt valabile considerații similare celor prezentate în cazul împrăștierii de îngrășăminte pe suprafețele agricole.

c) Concluzie intermediară

140. Prin urmare, la întrebarea 2) adresată în cauza C-293/17 trebuie să se răspundă în sensul că împrăștierea de îngrășăminte periodică recurentă, care se desfășura în mod legal înainte ca articolul 6 alineatul (3) din Directiva habitate să devină aplicabil pentru un sit protejat și se desfășoară încă în prezent, poate constitui un proiect unic cu o unitate de exploatare agricolă. Cu toate acestea, modificările survenite la nivelul practicilor de împrăștiere de îngrășăminte trebuie considerate un proiect nou în cazul în care, ca urmare a acestora, apare un risc suplimentar de afectare semnificativă a siturilor protejate.

⁶⁶ Hotărârea din 7 septembrie 2004, Waddenvereniging și Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punctul 58), și Hotărârea din 17 aprilie 2018, Comisia/Polonia (Situl forestier Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, punctul 118).

3. Scutirea de la obligația de autorizare

141. Întrebările 3) și 3a) adresate în cauza C-293/17 privesc aspectul dacă articolul 6 alineatul (3) din Directiva habitate permite scutirea prin lege a pășunatului și a împrăștierii de îngrășăminte de la necesitatea obținerii unei autorizații individuale. Această scutire presupune în mod necesar ca aceste activități să nu fie evaluate în mod individual din punctul de vedere al compatibilității lor cu obiectivele de conservare a siturilor protejate.

142. Țările de Jos întemeiază această scutire pe o evaluare abstractă a efectelor împrăștierii de îngrășăminte și ale pășunatului asupra mediului. Raad van State (Consiliul de Stat) urmărește să afle, prin întrebările 4) și 4a) adresate în cauza C-293/17, dacă această evaluare este în conformitate cu articolul 6 alineatul (3) din Directiva habitate. Potrivit deciziei de trimitere, evaluarea s-a bazat pe amploarea și pe intensitatea efective și preconizate ale acestor activități și a condus la concluzia că, în medie, aceste activități nu ar determina o creștere a depunerilor de azot. În plus, scutirea ar fi însoțită de o monitorizare a evoluției depunerilor, care ar putea conduce, dacă este necesar, la o ajustare a valorii depunerilor admise.

143. Deși această abordare este similară, la prima vedere, cu aplicarea PAS altor activități⁶⁷, care este, în principiu, admisibilă și chiar salutară, persistă o diferență decisivă: în cazul celorlalte activități, sunt încă identificate efectele individuale asupra siturilor protejate. Dimpotrivă, în cazul împrăștierii de îngrășăminte și al pășunatului, se presupune de la bun început că efectele negative semnificative sunt excluse.

144. Întrucât pășunatul și împrăștieria de îngrășăminte trebuie considerate proiecte, o scutire de la obligația de autorizare care ar exclude evaluarea individuală ar fi incompatibilă cu articolul 6 alineatul (3) din Directiva habitate, în cazul în care aceste activități ar necesita o evaluare corespunzătoare a efectelor potențiale. Renunțarea la o astfel de evaluare este permisă doar în cazul în care se poate exclude, pe baza unor elemente obiective, că pășunatul sau împrăștieria de îngrășăminte ar putea afecta în mod semnificativ situri protejate, *per se* sau în combinație cu alte planuri și proiecte⁶⁸.

145. Amploarea și intensitatea efective și preconizate ale acestor activități constituie elemente obiective. Cu toate acestea, potrivit precizărilor Raad van State (Consiliul de Stat), acestea permit doar concluzia că, *în medie*, o creștere a valorii depunerilor de azot poate fi exclusă.

146. O simplă valoare medie nu poate însă garanta faptul că niciun sit protejat nu va fi afectat în mod semnificativ ca urmare a împrăștierii de îngrășăminte sau a pășunatului, date fiind condițiile specifice, în particular acțiunea cumulată cu alte surse de azot. Prin urmare, această evaluare generală nu permite scutirea împrăștierii de îngrășăminte și a pășunatului de la obligația evaluării corespunzătoare individuale a efectelor potențiale.

147. În plus, la data adoptării deciziei de autorizare a realizării proiectului, nu trebuie să existe nicio îndoială rezonabilă din punct de vedere științific cu privire la faptul că proiectul nu va avea efecte negative asupra integrității sitului în cauză⁶⁹. Această certitudine nu există nici în cazul în care scutirea de la obligația de evaluare se bazează doar pe faptul că, în medie, nu este preconizată nicio creștere a depunerilor de azot.

148. În sfârșit, până în prezent, Curtea nu s-a lăsat convinsă că eventualele îndoieli cu privire la lipsa efectelor negative ale măsurilor ar rămâne ne semnificative ca urmare a monitorizării⁷⁰.

⁶⁷ A se vedea mai sus punctul 37 și următoarele.

⁶⁸ A se vedea nota de subsol 14, precum și Hotărârea din 10 ianuarie 2006, Comisia/Germania (C-98/03, EU:C:2006:3, punctul 40).

⁶⁹ A se vedea nota de subsol 44.

⁷⁰ A se vedea justificarea la nota de subsol 46.

149. Desigur, ar fi posibilă considerarea unei abordări ceva mai generoase, având în vedere contribuțiile presupuse a fi minore ale împrăștierii de îngrășăminte și ale pășunatului, pe anumite suprafețe, la efectele negative asupra siturilor protejate. Cu toate acestea, tocmai prezumția potrivit căreia aceste contribuții au un caracter minor ridică îndoieli în privința faptului că monitorizarea efectelor acestor activități și eventualele măsuri de ajustare necesare vor fi puse în aplicare cu consecvența și rigoarea necesare.

150. În practică, aceasta înseamnă că împrăștierea de îngrășăminte sau pășunatul pe suprafețe noi sau modificări ale acestor activități, care ar putea determina depuneri de azot suplimentare în habitatele protejate, trebuie evaluate în temeiul articolului 6 alineatul (3) din Directiva habitate, înainte de a putea fi autorizate de autorități. Este adevărat că depunerea de azot generată ca urmare a împrăștierii de îngrășăminte sau a pășunatului efectuate pe unele parcele agricole individuale este, probabil, foarte limitată din punctul de vedere al volumului. Cu toate acestea, nu se poate exclude faptul că, în anumite cazuri, unele situri protejate pot fi afectate în mod semnificativ. Astfel, este necesar să se aibă în vedere în special utilizarea foarte intensivă a suprafețelor situate în imediata apropiere a habitatelor protejate, în cazul în care acestea sunt deja supuse unei poluări anterioare semnificative. În alte cazuri, dimpotrivă, excluderea efectelor negative semnificative ar trebui să fie relativ ușoară.

151. Având în vedere considerațiile de mai sus, la întrebările 3)-4a) adresate în cauza C-293/17 trebuie să se răspundă în sensul că pășunatul și împrăștierea de îngrășăminte nu pot fi scutite prin lege de la necesitatea unei evaluări individuale a compatibilității cu obiectivele de conservare a siturilor protejate pentru motivul că, în medie, o creștere a depunerilor de azot ca urmare a acestor activități poate fi exclusă. Nici monitorizarea depunerilor de azot, nici posibilitatea de a lua măsuri suplimentare pentru a contracara depunerile excesive nu pot justifica renunțarea la o evaluare individuală.

4. *Transpunerea articolului 6 alineatul (2) din Directiva habitate*

152. Prin intermediul întrebării 8) adresate în cauza C-293/17 se urmărește să se clarifice dacă faptul că pășunatul și împrăștierea de îngrășăminte nu sunt supuse obligației de autorizare, ci doar este aplicată competența impunerii de obligații în sensul articolului 2.4 din WnB reprezintă o transpunere suficientă a articolului 6 alineatul (2) din Directiva habitate.

153. Raad van State (Consiliul de Stat) subliniază, în această privință, în mod întemeiat, faptul că articolul 6 alineatul (2) din Directiva habitate, spre deosebire de articolul 6 alineatul (3), nu impune o evaluare *ex ante* sistematică a activităților⁷¹. Prin urmare, renunțarea la obligația de autorizare poate constitui cel mult o încălcare a articolului 6 alineatul (3), nu însă și a articolului 6 alineatul (2). În ceea ce privește însă obligația de autorizare în cazul pășunatului și al împrăștierii de îngrășăminte, este necesar a se face referire la răspunsurile la întrebările 3) și 4a) adresate în cauza C-293/17⁷².

154. Dacă, dimpotrivă, articolul 6 alineatul (2) din Directiva habitate, independent de problema autorizării, ar impune în legătură cu pășunatul sau cu împrăștierea de îngrășăminte măsuri de protecție, atunci trimiterea preliminară nu conține indicii privind faptul că articolul 2.4 din WnB nu ar fi suficient în acest scop.

155. Potrivit informațiilor furnizate de Raad van State (Consiliul de Stat), această dispoziție permite impunerea obligațiilor necesare agricultorilor. În particular, împrăștierea de îngrășăminte și pășunatul nu sunt excluse de la aplicarea articolului 2.4 din WnB⁷³.

71 A se vedea, pentru comparație, Hotărârea din 14 ianuarie 2016, Grüne Liga Sachsen și alții (C-399/14, EU:C:2016:10, punctul 40 și următoarele).

72 A se vedea mai sus punctul 141 și următoarele.

73 A se vedea, pentru comparație, Hotărârea din 4 martie 2010, Comisia/Franța (C-241/08, EU:C:2010:114, punctele 31 și 32).

156. Este adevărat că, în cadrul unei cauze privind transpunerea articolului 6 alineatul (2) din Directiva habitate, Curtea a criticat competențele acordate prin legea în cauză că nu ar fi fost de natură preventivă, ci doar reactivă și, în plus, ar fi conținut obstacole considerabile în calea adoptării unor măsuri urgente⁷⁴. Cu toate acestea, trebuie să fim de acord cu Raad van State (Consiliul de Stat) în ceea ce privește faptul că efectele activităților de pășunat și de împrăștiere de îngrășăminte sunt, de regulă, predictibile și de asemenea se produc de o perioadă mai lungă. Totodată, conform cererii de decizie preliminară, articolul 2.4 din WnB permite măsuri urgente, spre deosebire de legislația analizată în cauza respectivă. Prin urmare, autoritățile competente pot impune în timp util obligații suplimentare, dacă există riscuri în privința siturilor protejate.

157. Prin urmare, la întrebarea 8) adresată în cauza C-293/17 trebuie să se răspundă în sensul că o competență precum cea de a impune obligații în sensul articolului 2.4 din WnB, pe care autoritatea competentă trebuie să o utilizeze atunci când consideră necesar, ținând cont de obiectivele de conservare a unui sit Natura 2000, este, în privința pășunatului vitelor și a împrăștierii îngrășămintelor, un instrument de prevenție suficient în vederea transunerii articolului 6 alineatul (2) din Directiva habitate.

E. Considerații finale

158. Având în vedere considerațiile care precedă, se pare că, deși PAS neerlandez conține abordări promițătoare, în ansamblu, există îndoieli serioase că ar respecta cerințele prevăzute la articolul 6 alineatele (2) și (3) din Directiva habitate.

159. Aceasta nu înseamnă însă că directiva se opune în mod ireconciliabil PAS. Dimpotrivă, articolul 6 alineatul (4) din Directiva habitate este instrumentul pentru a obține rezultate adecvate într-o astfel de situație. PAS a fost descris ca o punere în balanță a intereselor protejării naturii și a intereselor societății⁷⁵, iar Raad van State (Consiliul de Stat) are de asemenea acest obiectiv, atunci când invocă articolul 2 alineatul (3) din această directivă, pentru a se opune criticii conform căreia PAS ar fi lipsit de „ambii”⁷⁶. Or, o astfel de punere în balanță este rolul articolului 6 alineatul (4), însă aceasta nu face parte din articolul 6 alineatele (2) și (3)⁷⁷.

160. Dacă ne uităm la imaginea de ansamblu, pare evident că un stat membru, cum sunt Țările de Jos, nu poate fi supus unei obligații necondiționate de a-și restricționa brusc agricultura și de a interveni în mod semnificativ și în celelalte domenii ale dezvoltării economice, pentru a reduce la un nivel tolerabil poluarea cu azot a siturilor Natura 2000. Pe de altă parte, trebuie luate în considerare în mod corespunzător „motivele cruciale de interes public major”.

161. Aceste motive constau, pe de o parte, în interesul societății în ansamblu pentru dezvoltare economică, pe de altă parte, în special în ceea ce privește permiterea continuării activităților deja autorizate, în obiectivul, conform statului de drept, al respectării drepturilor fundamentale ale întreprinderilor în cauză. Și, cu toate că, de regulă, este dificil ca interesele unor unități individuale de exploatare agricolă să fie recunoscute drept motive imperative de interes public major, o abordare generală precum PAS permite subordonarea acestor interese individuale interesului public privind dezvoltarea agricolă și respectarea drepturilor dobândite în mod legal.

74 Hotărârea din 13 decembrie 2007, Comisia/Irlanda (C-418/04, EU:C:2007:780, punctele 207 și 208).

75 De Heer și alții (citată la nota de subsol 27, p. 107).

76 Secțiunea 8.2 din cererea de decizie preliminară formulată în cauza C-294/17.

77 A se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza Waddenvereniging și Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:60, punctul 106).

162. În general, este de asemenea evident că nu există altă alternativă decât autorizarea anumitor activități suplimentare și permiterea în continuare a altor activități existente. Un instrument precum PAS este, cu toate acestea, cel mai în măsură să evidențieze ce alternative există în mod efectiv. Pe de o parte, acesta ar trebui să impună metode de producție care să reducă la minimum depunerile de azot, fără a provoca alte daune disproporționate (*best practices*). Pe de altă parte, ar trebui să împiedice acele activități care provoacă daune disproporționate în raport cu beneficiile acestora.

163. Măsurile necesare pentru asigurarea coerenței rețelei Natura 2000 par, la prima vedere, cel mai dificil obstacol în calea aplicării articolului 6 alineatul (4) din Directiva habitate. În cazul în care, în temeiul unor interese majore, un instrument general de coordonare permite depunerea în exces a azotului în situri protejate pe întreg teritoriul statului, poate fi dificil sau chiar imposibil ca, în compensație, să se dezvolte în alte situri tipurile de habitate afectate.

164. Totuși, măsurile prevăzute de PAS pentru a fi adoptate în siturile protejate au drept scop în special asigurarea coerenței rețelei Natura 2000. Dacă sunt eficiente, acestea îmbunătățesc condițiile de dezvoltare a respectivelor habitate, în pofida depunerilor excesive de azot.

165. În plus, obiectivul pe termen lung al PAS este acela de a reduce depunerile de azot la un nivel acceptabil și de a crea un stadiu de conservare a habitatelor în cauză bun. Din această perspectivă pe termen lung, PAS este de asemenea o măsură de asigurare a coerenței rețelei Natura 2000.

166. Și, în sfârșit, PAS însoțește această măsură printr-o monitorizare constantă și prevede ajustări în cazul în care se constată că măsurile avute în vedere nu sunt suficiente.

167. Nu s-a solicitat Curții să stabilească dacă PAS reușește, în ansamblu, să asigure un echilibru just între protejarea siturilor Natura 2000 și alte interese ale societății și în ce mod ar trebui controlat pe cale judiciară acest aspect. Prin urmare, aceste aspecte depășesc cadrul prezentei proceduri.

168. Ar putea exista însă cel puțin un obstacol în calea aplicării articolului 6 alineatul (4) din Directiva habitate: în cazul în care depunerile de azot afectează tipuri de habitate prioritare, cum ar fi turbăriile înalte active (Natura 2000, cod 7110), Țările de Jos ar fi trebuit probabil să consulte Comisia, în temeiul articolului 6 alineatul (4) al doilea paragraf. Astfel, pare imposibil să se întemeieze aprobarea pe baza PAS a depunerilor de azot suplimentare exclusiv pe considerații legate de sănătatea sau de siguranța publică sau de anumite consecințe benefice de importanță majoră pentru mediu. Cu toate acestea, Comisia nu a făcut publică nicio poziție cu privire la acest subiect⁷⁸. Totuși, acest lucru nu exclude adoptarea în viitor a unei astfel de poziții și stabilirea unui fundament sigur pentru PAS.

V. Concluzie

169. Propunem, așadar, Curții să se pronunțe după cum urmează:

„1) La întrebarea 1) adresată în cauza C-294/17 trebuie să se răspundă în sensul că este compatibilă cu articolul 6 alineatele (2) și (3) din Directiva 92/43/CEE privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică o reglementare legală care are drept obiectiv să scutească de la obligația de autorizare proiecte și alte activități din care rezultă depuneri de azot care nu ating un anumit prag sau nu depășesc un anumit plafon și care, astfel, pot fi desfășurate fără o autorizație individuală, în cazul în care, pe baza unor elemente obiective, nu există nicio îndoială științifică cu privire la faptul că situl protejat în cauză nu va fi afectat în mod semnificativ ca urmare a acestor depuneri de azot.

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

2) La întrebarea 2) adresată în cauza C-294/17 trebuie să se răspundă în sensul că articolul 6 alineatele (2) și (3) din Directiva 92/43 permite să se întemeieze pe evaluarea efectelor unui program, în care a fost examinată o cantitate totală determinată a depunerilor de azot, acordarea unei autorizații individuale pentru un proiect sau pentru o altă activitate care generează depuneri de azot în situri protejate ale căror valori se situează în cadrul marjei de depunere determinate în cadrul programului. Cu toate acestea, evaluarea menționată trebuie să conțină constatări complete, precise și definitive, care să fie de natură să elimine orice îndoială științifică rezonabilă cu privire la efectele depunerilor. Acest lucru implică faptul că, pentru fiecare proiect individual și pentru fiecare parcelă situată în situri protejate, în care se găsesc habitate protejate, este garantat faptul că valoarea totală admisibilă a depunerilor de azot nu periclitează conservarea pe termen lung a tipurilor de habitate și de specii protejate din acel sit, ca de altfel nici posibilitatea readucerii la un stadiu de conservare bun.

3) La întrebările 5)-7a) adresate în cauza C-293/17, precum și la întrebările 3)-5a) adresate în cauza C-294/17, trebuie să se răspundă în sensul că:

- măsurile de reducere a depunerilor de azot provenind din alte surse,
- măsurile de restaurare în vederea consolidării tipurilor de habitate sensibile la azot din siturile în cauză și
- scăderea autonomă a emisiilor de azot

pot justifica conformitatea depunerilor de azot suplimentare în siturile protejate cu articolul 6 alineatul (3) din Directiva habitate doar dacă, la data autorizării, există deja certitudinea că gradul total al poluării sitului cu depuneri de azot rămâne sub pragul la care este afectată integritatea sitului. Dimpotrivă, pentru autorizarea unor depuneri de azot suplimentare, nu este suficient ca valoarea totală a depunerilor să scadă, atât timp cât respectivele suprafețe sunt încă poluate cu prea mult azot. Simplele prognoze cu privire la efectele viitoare ale măsurilor menționate mai sus și scăderea preconizată a emisiilor de azot nu pot fi luate în considerare atunci când se decide cu privire la autorizarea depunerilor de azot suplimentare.

4) La întrebarea 1) adresată în cauza C-293/17 trebuie să se răspundă în sensul că împrăștierea de îngrășăminte pe anumite parcele sau utilizarea acestora pentru pășunat trebuie considerată proiect în sensul articolului 6 alineatul (3) din Directiva 92/43.

5) La întrebarea 2) adresată în cauza C-293/17 trebuie să se răspundă în sensul că împrăștierea de îngrășăminte periodică recurentă, care se desfășura în mod legal înainte ca articolul 6 alineatul (3) din Directiva 92/43 să devină aplicabil pentru un sit protejat și se desfășoară încă în prezent, poate constitui un proiect unic cu o unitate de exploatare agricolă. Cu toate acestea, modificările survenite la nivelul practicilor de împrăștiere de îngrășăminte trebuie considerate un proiect nou în cazul în care, ca urmare a acestora, apare un risc suplimentar de afectare semnificativă a siturilor protejate.

6) La întrebările 3)-4a) adresate în cauza C-293/17 trebuie să se răspundă în sensul că pășunatul și împrăștierea de îngrășăminte nu pot fi scutite prin lege de la necesitatea unei evaluări individuale a compatibilității cu obiectivele de conservare a siturilor protejate pentru motivul că, în medie, o creștere a depunerilor de azot ca urmare a acestor activități poate fi exclusă. Nici monitorizarea depunerilor de azot, nici posibilitatea de a lua măsuri suplimentare pentru a contracara depunerile excesive nu pot justifica renunțarea la o evaluare individuală.

7) La întrebarea 8) adresată în cauza C-293/17 trebuie să se răspundă în sensul că o competență precum cea de a impune obligații în sensul articolului 2.4 din Wet natuurbescherming, pe care autoritatea competentă trebuie să o utilizeze atunci când consideră necesar, ținând cont de

obiectivele de conservare a unui sit Natura 2000, este, în privința pășunatului vitelor și a împrăștierii îngrășămintelor, un instrument de prevenție suficient în vederea transpunerii articolului 6 alineatul (2) din Directiva 92/43.”