



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
JULIANE KOKOTT
föredraget den 25 juli 2018¹

Förenade målen C-293/17 och C-294/17

**Coöperatie Mobilisation for the Environment UA m.fl.
mot
College van gedeputeerde staten van Limburg m.fl.**

(begäran om förhandsavgörande från Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Nederländerna))

”Begäran om förhandsavgörande – Miljö – Direktiv 92/43/EEG – Bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter – Särskilt bevarandeområde – Lämplig bedömning av ett projekts konsekvenser för ett område – Begreppen projekt och lämplig bedömning av konsekvenserna för ett område – Program för bedömning av kvävedepositioner – Jordbruk – Tillstånd för att bedriva verksamhet – Gödsling – Betesgång – Kumulativa effekter – Gränser för vad som kan betraktas som irrelevant – Åtgärder för att minska skador – Kompensationsåtgärder”

Innehållsförteckning

I. Inledning	3
II. Tillämpliga bestämmelser	4
A. Unionsrätt	4
1. Livsmiljödirektivet	4
2. MKB-direktivet	4
B. Nederländsk rätt	5
III. Bakgrund och begäran om förhandsavgörande	5
A. De nederländska åtgärderna för att minska kvävenedfallet	5
B. Mål C-293/17	7
C. Mål C-294/17	9

¹ Originalspråk: tyska.

D. Förfarandet vid domstolen	10
IV. Rättslig bedömning	10
A. Fråga 2 i mål C-294/17 – Godkännande av projekt i enlighet med PAS	11
1. Individuell bedömning eller en helhetsbedömning inom ramen för ett program?	11
2. De krav som ställs på en helhetsbedömning av kvävedepositioner inom ramen för ett samordnat program	12
a) Relevanta bedömningskriterier	13
b) Den totala tillåtna mängden kvävedepositioner	13
3. Preliminär slutsats	15
B. Frågorna 5–7a i mål C-293/17 samt frågorna 3–5a i mål C-294/17 – Beaktande av från projekt fristående åtgärder	15
1. Rättslig grund	16
2. De ”åtgärder vid källan” som anges i begäran om förhandsavgörande	17
3. Åtgärder i bevarandeområdena	18
4. Framtida utveckling	19
5. Preliminär slutsats	19
C. Fråga 1 i mål C-294/17 – Tröskel- och gränsvärden för kvävedepositioner	20
D. Frågorna 1–4a i mål C-293/17 – Obligatorisk bedömning i fråga om betesgång och gödsling ...	21
1. Klassificering som projekt	22
a) Begreppet projekt	22
b) Gödsling av mark	23
c) Betesgång	23
d) Preliminär slutsats	24
2. Integrering i ett övergripande projekt	24
a) Begreppet enhetligt projekt	24
b) Ändrade gödslingsmetoder	25
c) Preliminär slutsats	26
3. Undantag från kravet på godkännande	26
4. Genomförande av artikel 6.2 i livsmiljödirektivet	27
E. Sammanfattande synpunkter	28

V. Förslag till avgörande	29
---------------------------------	----

I. Inledning

1. Jordbruk är inte endast en absolut nödvändighet för många skyddade livsmiljötyper och arter² utan också en av de viktigaste orsakerna till påverkan på dessa. De två aktuella besluten om begäran om förhandsavgörande ger domstolen möjlighet att behandla denna situation utifrån exemplet med kvävedepositioner i livsmiljödirektivets³ bevarandeområden, så kallade Natura 2000-områden, i Nederländerna. Detta mål kan bli av liknande betydelse som det kända målet om hjärtmusselfiske i Waddenzee,⁴ som också lagts fram för domstolen av Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Nederländerna).

2. Enligt uppgifter från Europeiska miljöbyrån var under år 2010, 73 procent av unionens samtliga Natura 2000-områden drabbade av alltför stora kvävedepositioner.⁵ Därför skulle resultaten av detta förfarande kunna vara av betydelse även för andra medlemsstater. Dessutom inställer sig frågan om dessa resultat är överförbara på andra skadliga effekter från jordbruket, exempelvis på grund av användning av bekämpningsmedel.

3. Konkret handlar det om att kvävedeposition från enskilda jordbruksföretag inom vissa bevarandeområden inte bedöms individuellt i Nederländerna utan inordnas i en programinriktad övergripande planering, som på grundval av en bedömning av varje enskilt bevarandeområde fastställer i vilken utsträckning kvävedeposition är tillåtligt. Det behöver inte endast klarläggas om en sådan övergripande planering är tillåtlig, utan också i vad mån det är förenligt med skyddet av känsliga områden att beakta åtgärder för att minska kvävedepositionerna från andra källor, åtgärder för förbättringar inom bevarandeområdena samt framtida utveckling. Dessutom bör det undersökas hur gödsling av jordbruksmark och betesgång bör inordnas i systemet med bedömningar av konsekvenserna för ett område.

4. Jag skulle här genast vilja framhålla att ansatsen till en programinriktad övergripande planering är välkommen men att den i fråga om den praktiska utformningen bör förbättras.

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

3 Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, 1992, s. 7; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 114) i dess lydelse enligt rådets direktiv 2013/17/EU av den 13 maj 2013 (EUT L 158, 2013, s. 193).

4 Dom av den 7 september 2004, Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482).

5 Europeiska miljöbyrån, Effects of air pollution on European ecosystems, EEA Technical report No 11/2014, bilaga 4 (s. 38).

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

1. Livsmiljödirektivet

5. Skydd av områden regleras i artikel 6.1–4 i livsmiljödirektivet på följande sätt:

”1. För de särskilda bevarandeyrådena skall medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för bevarande, vilket om så krävs innefattar utarbetande av lämpliga skötsel- och förvaltningsplaner särskilt för områdena eller integrerade i andra utvecklingsplaner, samt lämpliga lagar och andra författningar eller avtal, som motsvarar de ekologiska behoven hos de livsmiljötyper i bilaga 1 och de arter i bilaga 2 som finns i områdena.

2. Medlemsstaterna skall i de särskilda bevarandeyrådena vidta lämpliga åtgärder för att förhindra försämring av livsmiljöerna och habitaterna för arterna samt störningar av de arter för vilka områdena har utsetts, om sådana störningar kan ha betydande konsekvenser för målen med detta direktiv.

3. Alla planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett område, men som enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt kan påverka området på ett betydande sätt, skall på lämpligt sätt bedömas med avseende på konsekvenserna för målsättningen vad gäller bevarandet av området. Med ledning av slutsatserna från bedömningen av konsekvenserna för området och om inte annat följer av punkt 4, skall de behöriga nationella myndigheterna godkänna planen eller projektet först efter att ha försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada och, om detta är lämpligt, efter att ha hört allmänhetens åsikt.

4. Om en plan eller ett projekt, på grund av att alternativa lösningar saknas, trots en negativ bedömning av konsekvenserna för området måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär, skall medlemsstaten vidta alla nödvändiga kompensationsåtgärder för att säkerställa att Natura 2000 totalt sett förblir sammanhängande. Medlemsstaten skall underrätta kommissionen om de kompensationsåtgärder som vidtagits.

Om det berörda området innehåller en prioriterad livsmiljötyp eller en prioriterad art, är de enda faktorer som får beaktas sådana som berör människors hälsa eller den allmänna säkerheten, betydelsefulla konsekvenser för miljön eller, efter ett yttrande från kommissionen, andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse.”

2. MKB-direktivet

6. Dessutom bör det hänvisas till artikel 1.2 a i MKB-direktivet,⁶ där *projekt* definieras som ”utförande av byggnads- eller anläggningsarbeten eller andra installationer eller arbeten” (första strecksatsen) samt ”andra ingrepp i den naturliga omgivningen och i landskapet, inklusive mineralutvinning” (andra strecksatsen).

⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EUT L 26, 2011, s. 1), senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/52/EU av den 16 april 2014 (EUT L 124, 2014, s. 1).

B. Nederländsk rätt

7. Bland bestämmelserna i nederländsk rätt bör artikel 2.4 i Wet natuurbescherming (naturskyddslagen) lyftas fram:

”1. När förvaltningen av ett Natura 2000-område med hänsyn till bevarandemålen kräver det, ska provinsregeringen förplikta den som, inom dess förvaltningsområde, bedriver eller har för avsikt att bedriva en verksamhet att

- a) inkomma med samtliga uppgifter om denna verksamhet,
- b) vidta alla de förebyggande eller återställande åtgärder som krävs,
- c) bedriva verksamheten i enlighet med de bestämmelser som föreskriver nämnda åtgärder, eller
- d) avstå från att bedriva denna verksamhet eller upphöra med den.

2. När det i syfte att skydda ett Natura 2000-område krävs ett omedelbart genomförande av ett beslut i den mening som avses i punkt 1, kan provinsregeringen meddela beslutet muntligen till den som bedriver eller har för avsikt att bedriva verksamheten i fråga. Provinsregeringen ska bekräfta beslutet skriftligen så snart som möjligt och sända eller handräcka beslutet till berörda parter.

3. ...

4. Det är förbjudet att åsidosätta en sådan skyldighet som avses i punkterna 1 eller 3.”

III. Bakgrund och begäran om förhandsavgörande

8. I 118 av de 162 nederländska Natura 2000-områdena förekommer alltför stora kvävedepositioner i kvävekänsliga livsmiljötyper och livsmiljöer för skyddade arter. Den främsta källan till detta kväve är jordbruket.

9. Föreliggande beslut om begäran om förhandsavgörande rör två skilda problemområden förknippade med de nederländska åtgärderna för att förhindra kvävedepositioner i sådana områden. Det gäller dels huruvida gödsling och betesgång på befintliga jordbruksföretag måste begränsas,⁷ dels huruvida nya företag får godkännas.⁸

A. De nederländska åtgärderna för att minska kvävenedfallet

10. De alltför stora kvävedepositionerna i bevarandeområden påverkar särskilda livsmiljötyper, vars vegetation är beroende av en låg kvävehalt. Skyddet av dessa naturvärden utgör därför en särskild utmaning och kan samtidigt hindra sådan ekonomisk utveckling som orsakar kvävedepositioner.

11. Nederländerna har därför bestämt sig för en programinriktad strategi för bekämpningen av kvävedepositioner, nämligen Programma Aanpak Stikstof 2015–2021 (program för bekämpning av kvävedepositioner för åren 2015–2021), nedan kallat PAS).

7 Mål C-293/17, Coöperatie Mobilisation for the Environment UA och Vereniging Leefmilieu

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

12. PAS har två syften: Dels ska de i PAS inbegripna Natura 2000-områdena bevaras och återställas i syfte att på nationell nivå uppnå en gynnsam bevarandestatus, dels vill man möjliggöra utveckling av ekonomisk verksamhet som orsakar kvävedepositioner i dessa områden.

13. I syfte att hela tiden minska kvävedepositionerna har man inom PAS inbegripit ytterligare åtgärder vid källan. Detta är i allmänhet åtgärder som ska minska utsläppen från kvävekällor. Det rör sig om åtgärder för att minska utsläppen från stallbyggnader, metoder för spridning av gödsel som genererar lägre utsläpp, åtgärder som avser djurfoder samt drift. En beräkning av effekterna av dessa åtgärder har gett vid handen att utsläppen av ammoniak⁹ kommer att minska tack vare PAS, jämfört med den situation som skulle ha förelegat om PAS inte hade genomförts, med ungefär 13,4 kiloton/år fram till år 2020. Av detta beaktas dock endast 6,4 kiloton/år i PAS i syfte att införa en säkerhetsmarginal.¹⁰

14. Jämte dessa åtgärder vid källan föreskriver PAS områdesspecifika återställandeåtgärder. Dessa återställandeåtgärder syftar till att stärka skötseln och förvaltningen av Natura 2000-områdena.

15. Slutligen reglerar PAS hur mycket kväve som får deponeras under en period av sex år. Detta är det så kallade depositionsutrymmet, vilket har fastställts för varje enskilt Natura 2000-område. Den beräknade minskningen av kvävedepositionerna används delvis för att vidga depositionsutrymmet.

16. PAS åtföljs av ett system för övervakning och anpassning. Genom övervakningen vill man följa utvecklingen av kvävedepositionerna, det tillgängliga och förbrukade depositionsutrymmet, framsteg vid genomförandet av PAS samt utvecklingen av kvävekänsliga livsmiljöer. På grundval av detta kan de behöriga organen ändra, byta ut eller lägga till åtgärder som ska vidtas vid källan och/eller återställandeåtgärder inom PAS, eller minska områdets depositionsutrymme.

17. En viktig målsättning med PAS är att förenkla myndigheternas godkännande av verksamheter som genererar kvävedepositioner. Sedan programmet trädde i kraft kan tillstånd för verksamheter som orsakar kvävedepositioner utfärdas på grundval av PAS och dithörande lagstiftning. Dessa tillhandahåller en bedömningsram för verksamheter som genererar kvävedepositioner (projekt och annan verksamhet). Denna bedömningsram innehåller följande:

- a) Projekt och annan verksamhet som genererar kvävedepositioner som inte överstiger ett tröskelvärde på 0,05 mol¹¹ N/ha/år är tillåtna utan förhandsgodkännande.
- b) Projekt och annan verksamhet som genererar kvävedepositioner som inte överstiger ett gränsvärde på 0,05–1 mol N/ha/år är tillåtna utan förhandsgodkännande, men i vissa fall råder anmälningsplikt.
- c) För projekt och annan verksamhet som genererar kvävedepositioner som överskrider gränsvärdet måste ett godkännande inhämtas. Godkännandet kan ges med hänvisning till bedömningen av konsekvenserna för området enligt PAS, om dessa projekt och verksamheter inte medför en ökning av kvävedepositionerna. Om kvävedepositionerna ökar kan godkännande ges med hänvisning till PAS, om det för ökningen av kvävedepositionerna tilldelas ett depositionsutrymme. Av detta får under den första perioden av PAS (tre år) högst 60 procent tilldelas. Avgörande är jämförelsen med depositioner för vilka godkännande tidigare getts samt med situationen under tiden 2012–2014.

⁹ Ammoniak är en kemisk förening av kväve och väte med den kemiska formeln NH₃. Föreningen uppstår bland annat vid nedbrytningen av döda växter och spillning från djur (<https://sv.wikipedia.org/wiki/Ammoniak>).

¹⁰ Punkt 6.2 i beslutet om begäran om förhandsavgörande i mål C-294/14.

¹¹ Enligt den nederländska regeringen är en mol kväve 14 g; 0,05 mol är således 0,7 g.

B. Mål C-293/17

18. De fyra jordbruksföretag som berörs av begäran om förhandsavgörande i mål C-293/17, Coöperatie Mobilisation for the Environment UA och Vereniging Leefmilieu, innehåller godkännanden från åren 1989–2015, i vilka det per stallbyggnad anges hur stor kreatursbesättningen är och vilken boskapsras som förekommer samt typ av stallbyggnad med dithörande utsläppsfaktor. Av de utfärdade godkännandena framgår att man för samtliga företag uteslutande har bedömt effekterna av utsläppen från stallbyggnader för kvävekänsliga naturvärden i Natura 2000-områden.

19. Bestämmelserna i provinserna Gelderland och Limburg har däremot undantagit betesgång för boskap och spridning av gödsel från skyldigheten att inhämta ett godkännande.

20. Bakgrunden till begäran om förhandsavgörande är att miljöorganisationer ifrågasatte detta undantag från kravet på godkännande. De ansökte utan framgång om att tvångsåtgärder skulle vidtas mot betesgång för boskap och gödsling av jordbruksmark inom fyra befintliga uppfödningföretag i närheten av Natura 2000-områden i provinserna Gelderland och Limburg. Myndigheterna i Gelderland och Limburg avvisade miljöorganisationernas klagomål mot avslagen på dessa ansökningar. Organisationerna har nu väckt talan mot dessa beslut.

21. Regeringen ställer därför i mål C-293/17, Vereniging Leefmilieu m.fl., följande frågor till domstolen:

- 1) Kan en verksamhet som inte omfattas av begreppet projekt i den mening som avses i [MKB-direktivet] eftersom den inte utgör ett fysiskt ingrepp i den naturliga omgivningen, utgöra ett projekt i den mening som avses i artikel 6.3 i [livsmiljödirektivet], på grund av att verksamheten på ett betydande sätt kan påverka ett Natura 2000-område?
- 2) Om det antas att spridning av gödsel i eller på marken utgör ett projekt, ska det då, för det fall denna verksamhet lagenligt bedrevs innan artikel 6.3 i [livsmiljödirektivet] blev tillämplig på ett Natura 2000-område och fortsätter att bedrivas, anses utgöra ett och samma projekt, även om gödselspridningen inte alltid har bedrivits på samma bit mark, i samma mängder eller med samma metoder?

Är det för bedömningen av huruvida det rör sig om ett och samma projekt relevant att kvävedepositionen från spridningen av gödsel i eller på marken inte har ökat efter det att artikel 6.3 i [livsmiljödirektivet] blev tillämplig på Natura 2000-området?

- 3) Utgör artikel 6.3 i [livsmiljödirektivet] hinder för lagstiftning som syftar till att från tillståndsplikt undanta en verksamhet som är oupplösligt förbunden med ett projekt och därför också måste anses utgöra ett projekt, såsom att en mjölkgård släpper sina kor på bete, och som innebär att det för denna verksamhet inte krävs något individuellt godkännande, om det antas att det innan antagandet av lagstiftningen gjordes en lämplig bedömning av konsekvenserna av den verksamhet som tillåts utan att något tillstånd utfärdats?
- 3a) Utgör artikel 6.3 i [livsmiljödirektivet] hinder för lagstiftning som syftar till att en viss kategori projekt, såsom spridning av gödsel i eller på marken, ska undantas från tillståndsplikt och därmed tillåtas utan att något individuellt godkännande krävs, om det antas att det före antagandet av lagstiftningen gjordes en lämplig bedömning av konsekvenserna av den verksamhet som tillåts utan att något tillstånd utfärdats?
- 4) Uppfyller den lämpliga bedömning som ligger till grund för undantaget från tillståndsplikt för betesgång och spridning av gödsel i eller på marken – i vilken hänsyn tagits till den faktiska och förväntade omfattningen och intensiteten av dessa verksamheter och enligt vilken en ökning av kvävedepositionen till följd av dessa verksamheter på det hela taget kan uteslutas – villkoren i artikel 6.3 i [livsmiljödirektivet]?

- 4a) Har det därvid betydelse att undantaget från tillståndsplikten hänger samman med [PAS 2015–2021], enligt vilket den totala kvävedepositionen i kvävekänsliga Natura 2000-områden förväntas minska och det inom ramen för detta program ska göras en årlig utvärdering av depositionsutvecklingen i Natura 2000-områdena, och att det om det av utvärderingen framgår att minskningen är mindre än vad som förväntades i den lämpliga bedömning som ligger till grund för programmet vid behov sker en justering?
- 5) Får den lämpliga bedömning som avses i artikel 6.3 i [livsmiljödirektivet] som görs inom ramen för [PAS 2015–2021], även beakta de positiva effekter som de bevarandeåtgärder och lämpliga åtgärder som vidtas i samband med de skyldigheter som följer av artikel 6.1 och 6.2 i detta direktiv har för befintliga ytor av livsmiljötyper och habitat?
- 5a) För det fall fråga 5 ska besvaras jakande, kan de positiva effekterna av bevarandeåtgärder och lämpliga åtgärder beaktas vid en lämplig bedömning för ett program om åtgärderna vid tidpunkten för den lämpliga bedömningen ännu inte har genomförts och deras positiva effekter ännu inte har börjat synas?

Om den lämpliga bedömningen antas innehålla definitiva slutsatser om konsekvenserna av dessa åtgärder, som grundas på den bästa vetenskapliga informationen på området, har det därvidlag betydelse att genomförandet och resultatet av dessa åtgärder övervakas och åtgärderna vid behov justeras om det av övervakningen framgår att konsekvenserna är mindre gynnsamma än vad som antogs vara fallet vid den lämpliga bedömningen?

- 6) Får de positiva effekter av den autonoma minskning av kvävedepositionen som kommer att börja synas under programperioden för [PAS] beaktas vid den lämpliga bedömning som avses i artikel 6.3 i [livsmiljödirektivet]?

Om den lämpliga bedömningen antas innehålla definitiva slutsatser om konsekvenserna av dessa åtgärder, som grundas på den bästa vetenskapliga informationen på området, har det därvidlag betydelse att genomförandet och resultatet av dessa åtgärder övervakas och åtgärderna vid behov justeras om det av övervakningen framgår att konsekvenserna är mindre gynnsamma än vad som antogs vara fallet vid den lämpliga bedömningen?

- 7) Får återställandeåtgärder som vidtas inom ramen för [PAS] för att förhindra att en viss miljöbelastande faktor, såsom kvävedeposition, får skadliga konsekvenser för befintliga ytor av vissa typer av livsmiljöer eller habitat tolkas som en skyddsåtgärd i den mening som avses i punkt 28 i dom av den 15 maj 2014, Briels m.fl. (C-521/12, ECLI:EU:C:2014:330), vilken på lämpligt sätt får bedömas i den mening som avses i artikel 6.3 i [livsmiljödirektivet]?
- 7a) För det fall fråga 7 ska besvaras jakande, kan de positiva effekterna av sådana skyddsåtgärder som får beaktas vid den lämpliga bedömningen beaktas om åtgärderna vid tidpunkten för den lämpliga bedömningen ännu inte har genomförts och deras positiva effekter ännu inte har börjat synas?

Om den lämpliga bedömningen antas innehålla definitiva slutsatser om konsekvenserna av dessa åtgärder, som grundas på den bästa vetenskapliga informationen på området, har det därvidlag betydelse att genomförandet och resultatet av dessa åtgärder övervakas och åtgärderna vid behov justeras om det av övervakningen framgår att konsekvenserna är mindre gynnsamma än vad som antogs vara fallet vid den lämpliga bedömningen?

- 8) Är den befogenhet att ålägga verksamhetsutövare skyldigheter som avses i artikel 2.4 [i 2016 års naturskyddslag], som det behöriga organet ska utnyttja om detta på grund av bevarandemålen är nödvändigt för ett Natura 2000-område, ett tillräckligt kraftfullt förebyggande instrument för att kunna tillämpa artikel 6.2 i [livsmiljödirektivet]?

C. Mål C-294/17

22. Mål C-294/17 gäller den talan som miljöskyddsorganisationen Stichting Werkgroep Behoud de Peel väckt mot sex godkännanden som utfärdats för olika jordbruksföretag i provinsen Nordbrabant, vilka företag genererar kvävedepositioner bland annat i Natura 2000-områdena Groote Peel (NL 3009012) och Deurnsche Peel & Mariapeel (NL 1000026). Bevarandemålen för båda områdena omfattar bland annat mossar. Denna naturliga livsmiljötyp är känslig för kväve.

23. Godkännandena avser startande eller utvidgning av företag för produktion av mejeriprodukter samt för uppfödning av grisar och fjäderfä.

24. College van gedeputeerde staten van Noord-Brabant (provinsregeringen i Nordbrabant) utfärdade dessa godkännanden med tillämpning av PAS och dithörande lagstiftning. PAS bygger på en bedömning av konsekvenserna för ett område i enlighet med artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, medan de enskilda godkännandena däremot inte var föremål för någon individuell bedömning.

25. Provinsregeringen godkände en företagsutvidgning, eftersom kvävedepositionerna från det berörda företaget inte ökade i jämförelse med de tidigare faktiskt genererade depositionerna. Depositionerna från befintliga verksamheter har såsom del av depositioner i mark betraktats som lämpliga utifrån ändamålen med PAS. Detta godkännande utfärdades med hänvisning till den bedömning av konsekvenserna för området som gjordes inom ramen för PAS.

26. I de övriga fallen godkände provinsregeringen näringsverksamheter som i förhållande till den faktiskt orsakade eller godkända mängden depositioner innan PAS trädde i kraft medför en ökning av kvävedepositionerna. Vissa gårdar orsakar inom de båda bevarandeområdena depositioner i storleksordningen 0,05–1 mol N/ha/år medan andra överskrider dessa värden. De sistnämnda har av provinsregeringen tilldelats ett depositionsutrymme.

27. I mål C-294/17, Stichting Werkgroep Behoud de Peel, har Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) ställt följande frågor till domstolen:

- 1) Utgör artikel 6.2 och 6.3 i [livsmiljödirektivet] hinder för nationell lagstiftning enligt vilken projekt och andra verksamheter som orsakar kvävedeposition som inte överskrider ett visst tröskel- eller gränsvärde ska undantas från tillståndsplikt och därför tillåtas utan individuellt godkännande, om de sammantagna konsekvenserna av alla projekt och andra verksamheter som kan utnyttja denna lagstiftning antas ha bedömts på lämpligt sätt innan lagstiftningen antogs?
- 2) Utgör artikel 6.2 och 6.3 i [livsmiljödirektivet] hinder för att en lämplig bedömning inom ramen för ett program, i vilket en viss total mängd kvävedeposition bedöms, läggs till grund för utfärdandet av ett tillstånd (individuellt godkännande) för ett projekt eller annan verksamhet som orsakar kvävedeposition som ryms inom det inom ramen för det programmet fastställda depositionsutrymmet?
- 3) Får den lämpliga bedömning som avses i artikel 6.3 i [livsmiljödirektivet] som görs inom ramen för ett program som [PAS 2015–2021], även beakta de positiva effekter som de bevarandeåtgärder och lämpliga åtgärder som vidtas i samband med de skyldigheter som följer av artikel 6.1 och 6.2 i detta direktiv har för befintliga ytor av livsmiljötyper och habitat?
- 3a) För det fall fråga 3 ska besvaras jakande, kan de positiva effekterna av bevarandeåtgärder och lämpliga åtgärder beaktas vid en lämplig bedömning för ett program om åtgärderna vid tidpunkten för den lämpliga bedömningen ännu inte har genomförts och deras positiva effekter ännu inte har börjat synas?

Om den lämpliga bedömningen antas innehålla definitiva slutsatser om konsekvenserna av dessa åtgärder, som grundas på den bästa vetenskapliga informationen på området, har det därvidlag betydelse att genomförandet och resultatet av dessa åtgärder övervakas och åtgärderna vid behov justeras om det av övervakningen framgår att konsekvenserna är mindre gynnsamma än vad som antogs vara fallet vid den lämpliga bedömningen?

- 4) Får de positiva effekter av den autonoma minskningen av kvävedepositionen som kommer att börja synas under programperioden för [PAS 2015–2021] beaktas vid den lämpliga bedömning som avses i artikel 6.3 i [livsmiljödirektivet]? Om den lämpliga bedömningen antas innehålla definitiva slutsatser om konsekvenserna av dessa åtgärder, som grundas på den bästa vetenskapliga informationen på området, har det därvidlag betydelse att genomförandet och resultatet av dessa åtgärder övervakas och åtgärderna vid behov justeras om det av övervakningen framgår att konsekvenserna är mindre gynnsamma än vad som antogs vara fallet vid den lämpliga bedömningen?
- 5) Får återställandeåtgärder som vidtas inom ramen för [PAS 2015–2021] för att förhindra att en viss miljöbelastande faktor, såsom kvävedeposition, får skadliga konsekvenser för befintliga ytor av vissa typer av livsmiljöer eller habitat tolkas som en skyddsåtgärd i den mening som avses i punkt 28 i dom av den 15 maj 2014, Briels m.fl. (C-521/12, EU:C:2014:330), vilken på lämpligt sätt får bedömas i den mening som avses i artikel 6.3 i [livsmiljödirektivet]?
- 5a) För det fall fråga 5 ska besvaras jakande, kan de positiva effekterna av sådana skyddsåtgärder som får beaktas vid den lämpliga bedömningen beaktas om åtgärderna vid tidpunkten för den lämpliga bedömningen ännu inte har genomförts och deras positiva effekter ännu inte har börjat synas?

Om den lämpliga bedömningen antas innehålla definitiva slutsatser om konsekvenserna av dessa åtgärder, som grundas på den bästa vetenskapliga informationen på området, har det därvidlag betydelse att genomförandet och resultatet av dessa åtgärder övervakas och åtgärderna vid behov justeras om det av övervakningen framgår att konsekvenserna är mindre gynnsamma än vad som antogs vara fallet vid den lämpliga bedömningen?

D. Förfarandet vid domstolen

28. Domstolens ordförande har genom beslut av den 19 juni 2017 förenat målen C-293/17 och C-294/17 vad gäller det skriftliga förfarandet, den muntliga förhandlingen samt domen.

29. Skriftliga yttranden har inkommit från Coöperatie Mobilisation for the Environment UA och Vereniging Leefmilieu, gemensamt som parter i mål C-293/17, från Stichting Werkgroep Behoud de Peel, som part i mål C-294/17, och från Konungariket Nederländerna, Konungariket Danmark och Europeiska kommissionen. Vid den muntliga förhandlingen den 3 maj 2018 deltog dessutom College van gedeputeerdes Staten van Limburg, College van gedeputeerde staten van Gelderland och College van gedeputeerde staten van Noord-Brabant såsom parter i det nationella målet.

IV. Rättslig bedömning

30. De båda besluten om begäran om förhandsavgörande väcker en rad frågor rörande hanteringen av depositioner av kväve från jordbruksverksamhet, vilka kan ha negativa effekter på Natura 2000-områden. Man bör dock inte besvara dessa frågor i den ordningsföljd som framgår av besluten om begäran om förhandsavgörande och utifrån målnumren.

31. I stället bör först och främst "standardfallet" tas upp, nämligen godkännande av ett jordbruksföretag vars kvävedepositioner i bevarandeområden inte bedömts individuellt utan i enlighet med den nederländska programinriktade åtgärden PAS. Huruvida detta förfaringssätt principiellt är förenligt med artikel 6.3 i livsmiljödirektivet är ämnet för fråga 2 i mål C-294/17 (se avsnitt A).

32. Därefter bör man pröva huruvida det är möjligt att inom ramen för PAS beakta den förväntade minskningen av kvävedepositionerna, särskilda åtgärder för att minska kvävedepositioner från andra källor samt återställandeåtgärder i bevarandeområden, i synnerhet om dessa åtgärder vidtas först i framtiden (se avsnitt B). Först därefter kommer jag att undersöka om de fastställda gräns- och tröskelvärdena för kvävedepositioner är förenliga med artikel 6.3 i livsmiljödirektivet (se avsnitt C).

33. De särskilda frågorna i mål C-293/17 avseende betesgång och gödsling är ämnet för det därefter följande avsnittet (se avsnitt D).

34. Avslutningsvis kommer jag att redogöra för hur artikel 6 i livsmiljödirektivet med ledning av vad som i övrigt anförts möjliggör en åtgärd som PAS (se avsnitt E).

A. Fråga 2 i mål C-294/17 – Godkännande av projekt i enlighet med PAS

35. Genom fråga 2 i mål C-294/17 vill den hänskjutande domstolen få svar på om det är förenligt med artikel 6.2 och 6.3 i livsmiljödirektivet att i fråga om en åtgärd som medför kvävedepositioner i ett bevarandeområde inte enskilt kontrollera om den är förenlig med områdets bevarandemål, utan i stället stödja godkännandet på bedömningen av konsekvenserna för området på ett program enligt vilket en viss total mängd ytterligare kvävedepositioner i området är förenlig med bevarandemålen.

36. Jag kommer i det nedanstående först och främst visa att det genom artikel 6.3 i livsmiljödirektivet inte nödvändigtvis krävs en individuell bedömning av planer och projekt och därefter ta upp de krav som bör ställas på en helhetsbedömning inom ramen för ett program.

1. Individuell bedömning eller en helhetsbedömning inom ramen för ett program?

37. I artikel 6 i livsmiljödirektivet föreskrivs många särskilda skyldigheter och förfaranden som, vilket framgår av direktivets artikel 2.2 syftar till att bevara eller i förekommande fall återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöerna samt för vilda djur och växtarter av intresse för Europeiska unionen.¹²

38. Genom artikel 6.3 i livsmiljödirektivet har ett förfarande inrättats som syftar till att med hjälp av en förhandskontroll säkerställa att planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln eller förvaltningen av ett område, men som kan påverka området på ett betydande sätt, endast godkänns under förutsättning att de (faktiskt) inte skadar området.¹³

¹² Dom av den 21 juli 2016, Orleans m.fl. (C-387/15 och C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 31) samt dom av den 17 april 2018, kommissionen/Polen (Puszcza Białowiecka) (C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 106).

¹³ Dom av den 7 september 2004, Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punkt 34) och dom av den 17 april 2018, kommissionen mot Polen (Puszcza Białowiecka) (C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 108).

39. Enligt artikel 6.3 första meningen i livsmiljödirektivet ska sådana planer eller projekt underkastas en bedömning med avseende på konsekvenserna för målsättningen vad gäller bevarandet av det berörda området, om det inte på grundval av objektiva kriterier kan uteslutas att planen eller projektet kan ha en betydande inverkan på området enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt.¹⁴ Med beaktande av bästa möjliga vetenskapliga rön på området ska samtliga aspekter kartläggas som kan påverka bevarandemålen för området.¹⁵ Denna bedömning ska göras mot bakgrund av det berörda områdets särart och miljömässiga förhållanden.¹⁶

40. Huvudregeln i artikel 6.3 första meningen i livsmiljödirektivet är därmed att det ska göras en individuell bedömning av planer och projekt.

41. De nationella målen avser kvävedepositioners eventuella påverkan på bevarandeområden. Här gäller generellt att skadliga ämnen från många olika källor samverkar.¹⁷ Man ska därför vid den bedömning som föreskrivs i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet i princip beakta alla olika kvävekällor som bidrar till kvävedepositioner i ett visst bevarandeområde. Vid bedömningen måste man nämligen kartlägga samtliga aspekter i fråga om planen eller projektet som var för sig eller *i kombination med andra planer och projekt* kan påverka det för detta område fastställda bevarandemålet.¹⁸

42. Utan en sådan helhetssyn som avses i PAS skulle denna bedömning av kumulativa effekter leda till många felaktiga slutsatser. Det kan finnas en risk för att man inte beaktar vissa källor eller för att man beaktar dem i strid med bedömningen av andra projekt. Denna risk kan vara särskilt stor vid separata, parallella bedömningar.

43. Därmed är en helhetsbedömning av samtliga kvävedepositioner i det aktuella bevarandeområdet inte bara lämplig utan till och med nödvändig för att bedöma vissa kvävekällor med avseende på konsekvenserna för områdets bevarandemål.

44. Därför är en samordning av bedömningen av konsekvenserna för området från potentiella kvävedepositioner i bevarandeområden genom ett centralt planeringsinstrument som fastställer vilken mängd kväve som kan deponeras i de enskilda bevarandeområdena i princip välkommen.

2. De krav som ställs på en helhetsbedömning av kvävedepositioner inom ramen för ett samordnat program

45. Att ett fullständigt samordningsinstrument är att föredra framför ett flertal separata individuella bedömningar betyder dock inte att PAS uppfyller alla krav i fråga om lämplig bedömning av konsekvenserna för området i enlighet med artikel 6.3 i livsmiljödirektivet.

46. Som ovan angetts ska vid bedömningen enligt artikel 6.3 första meningen i livsmiljödirektivet av en plan eller ett projekt med avseende på konsekvenserna av planens eller projektets samtliga aspekter kartläggas med beaktande av bästa möjliga vetenskapliga rön på området, vilka för sig eller i kombination med andra planer eller projekt kan påverka bevarandemålen för området.¹⁹

14 Dom av den 7 september 2004, Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punkt 45), dom av den 13 december 2007, kommissionen/Irland (C-418/04, EU:C:2007:780, punkt 238), dom av den 26 maj 2011, kommissionen/Belgien (C-538/09, EU:C:2011:349, punkt 53) och dom av den 12 april 2018, People Over Wind och Sweetman (C-323/17, EU:C:2018:244, punkt 34).

15 Dom av den 21 juli 2016, Orleans m.fl. (C-387/15 och C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 51) samt dom av den 26 april 2017, kommissionen/Tyskland (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, punkt 57) och dom av den 17 april 2018, kommissionen/Polen (Puszcza Białowieska) (C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 113).

16 Dom av den 7 september 2004, Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punkt 49) och dom av den 17 april 2018, kommissionen/Polen (Puszcza Białowieska) (C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 112).

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

18 Dom av den 26 april 2017, kommissionen/Tyskland (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, punkt 57).

19 Se punkt 39 ovan.

47. Bedömningen enligt artikel 6.3 första meningen i livsmiljödirektivet får därför inte vara bristfällig. Den måste vara fullständig och exakt samt innehålla definitiva konstateranden som kan undanröja varje rimligt vetenskapligt tvivel om effekterna av de arbeten som planeras i det berörda bevarandeområdet.²⁰

48. Detta måste också gälla för projekt utanför bevarandeområden, vilka kan påverka dessa på ett betydande sätt.²¹

a) Relevanta bedömningskriterier

49. De krav som dessa kriterier ställer på en helhetsbedömning inom ramen för ett program är betydande, i synnerhet då varje rimligt vetenskapligt tvivel avseende resultaten ska kunna uteslutas.

50. Först och främst måste det korrekt fastställas hur mycket kväve som de enskilda projekt som ska samordnas frigör och hur mycket av detta som når de kvävekänsliga livsmiljöerna i respektive bevarandeområde.

51. Framför allt måste man för varje areal i bevarandeområden där skyddade livsmiljöer förekommer fastställa hur mycket kväve som projektet *maximalt* genererar. Hur geografiskt finmaskiga bedömningarna måste vara, det vill säga vilka åkrar som måste bedömas individuellt, beror därvid på hur mycket depositionerna varierar från en areal till en annan.

52. Dessutom måste man korrekt fastställa den totala kvävebelastningen på dessa arealer från befintliga verksamheter. Således räcker det inte att begränsa sig till vissa sektorer, exempelvis jordbruket. I stället bör man beakta alla kvävekällor, eventuellt också trafiken, industrin eller privata hushåll.

53. Slutligen måste man även beakta alla andra faktorer som i kombination med kvävedepositionerna kan ha negativa effekter på bevarandeområdena.

54. Såsom Danmark vid den muntliga förhandlingen korrekt anförde går det att stödja sig på uppskattade värden, eftersom en bedömning av konsekvenserna för området med nödvändighet är en prognos om de framtida effekterna av de berörda verksamheterna.

55. Dock måste dessa uppskattade värden svara mot känsligheten hos de berörda livsmiljöerna och arterna samt mot den faktiska risken för påverkan genom kvävedepositioner. Det räcker inte att hänvisa till grova medelvärden och ignorera lokala värden eller övergående toppar i fråga om belastning, om dessa kan påverka bevarandemålen för området.

b) Den totala tillåtna mängden kvävedepositioner

56. Av särskild vikt för ett övergripande samordningsinstrument är emellertid fastställandet av den totala mängden tillåtna kvävedepositioner i varje skyddad livsmiljö.

²⁰ Dom av den 11 april 2013, Sweetman m.fl. (C-258/11, EU:C:2013:220, punkt 44), dom av den 21 juli 2016, Orleans m.fl. (C-387/15 och C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 50) och dom av den 17 april 2018, kommissionen/Polen (Puszcza Białowieska) (C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 114).

²¹ Dom av den 10 januari 2006, kommissionen/Tyskland (C-98/03, EU:C:2006:3, punkt 45) och dom av den 26 april 2017, kommissionen/Tyskland (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, punkterna 29–31).

57. Planer eller projekt kan påverka ett bevarandeområde på ett betydande sätt, om de kan äventyra bevarandemålen.²² För att ett område inte ska påverkas i den mening som avses i artikel 6.3 andra meningen i livsmiljödirektivet i sin egenskap av naturlig livsmiljö måste det bibehålla en gynnsam bevarandestatus. För detta bör dess grundläggande egenskaper varaktigt bevaras, vilka sammanhänger med förekomsten av en naturlig livsmiljötyp, för vars bevarande området har förts upp på förteckningen över områden av betydelse för gemenskapen i enlighet med direktivet.²³ Detta är analogt tillämpligt på skyddade arter.

58. Vid tillämpningen av artikel 6.2 och 6.3 i livsmiljödirektivet på kvävedepositioner kan målet därför inte vara att bibehålla den nuvarande belastningsnivån eller hålla sig därunder. I stället bör man utgå från bevarandemålen för det skyddade området, det vill säga som lägst bevarande av de i området skyddade livsmiljötyperna och arterna i det skick de befann sig när artikel 6.2 och 6.3 blev tillämplig.

59. Om en gynnsam bevarandestatus inte har uppnåtts för dessa skyddsobjekt gäller skyldigheten att bevara, som lägst att för framtiden skapa en sådan bevarandestatus för den befintliga potentialen. Enligt definitionen av gynnsam bevarandestatus i artikel 1 e och i) i livsmiljödirektivet kan endast en sådan bevarandestatus säkerställa det långsiktiga fortbeståndet av olika livsmiljötyper och arter. En belastningsnivå som varaktigt hindrar att en gynnsam bevarandestatus uppnås innebär en risk för att förekomsterna går förlorade. En sådan belastningsnivå skulle således kunna påverka området som sådant.

60. Det av den hänskjutande domstolen redovisade förhållandet att kvävedepositionerna totalt sett minskar är således visserligen välkommet men är kanske inte i sig inte tillräckligt. Enligt artikel 6.2 och 6.3 i livsmiljödirektivet krävs nämligen att belastningsnivån ska minskas så mycket att en gynnsam bevarandestatus kan uppnås på sikt.

61. För detta måste man åtminstone för varje livsmiljötyp och eventuellt även för vissa livsmiljöer som omfattas av särskilda villkor fastställa ett gränsvärde för den tillåtna totala belastningen.

62. Det är därmed svårt, om inte till och med uteslutet, att godta värden som är högre än det så kallade kritiska värdet. Detta ska svara mot naturvetenskapligt motiverade belastningsgränser för vegetationstyper eller andra skyddsobjekt, som, om de iakttas, inte torde medföra några betydande negativa effekter.²⁴ Forskare har fastställt sådana kritiska kvävevärden för de i enlighet med livsmiljödirektivet skyddade livsmiljötyperna i Nederländerna.²⁵

63. Dessutom torde det också vara nödvändigt att ta hänsyn till i vad mån de enskilda skyddade livsmiljöerna redan sedan länge har varit utsatta för alltför stora kvävedepositioner. För det första skulle man på grundval av sådana depositioner kunna förmoda att livsmiljöernas status redan förändrats i negativ riktning, framför allt när de gäller de växtarter som där förekommer. För det andra torde dessa områden fortfarande påverkas av en alltför stor tidigare belastning av kväve som

22 Dom av den 11 april 2013, Sweetman m.fl. (C-258/11, EU:C:2013:220, punkt 30), och dom av den 15 maj 2014, Briels m.fl. (C-521/12, EU:C:2014:330, punkt 20).

23 Dom av den 11 april 2013, Sweetman m.fl. (C-258/11, EU:C:2013:220, punkt 39), dom av den 15 maj 2014, Briels m.fl. (C-521/12, EU:C:2014:330, punkt 21), dom av den 21 juli 2016, Orleans m.fl. (C-387/15 och C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 47) och dom av den 17 april 2018, kommissionen/Polen (Puszcza Białowieska) (C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 116).

24 Enligt dom meddelad av Bundesverwaltungsgericht (Tysklands federala förvaltningsdomstol) den 28 mars 2013, A44 – Kammolch (9 A 22.11, DE:BVerwG:2013:280313U9A22.11.0, punkt 61). Detta motsvarar den internationellt erkända definitionen, i enlighet med Nilsson, J., & Grennfelt, P. (1988). Critical loads for sulphur and nitrogen. Report from a workshop held at Skokloster, Sweden 19–24 March, 1988. NORD miljörapport 1988:15. Köpenhamn: 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 För Nederländerna: van Dobben, H. F., Bobbink, R., Bal, D., & van Hinsberg, A. (2014). Overview of critical loads for nitrogen deposition for Natura 2000 habitat types occurring in The Netherlands. Alterra report 2488. Wageningen: Alterra.

först måste reduceras eller på annat sätt undanröjas, innan livsmiljöerna kan utveckla sig i enlighet med bevarandemålen för området. Därför kan det vara nödvändigt att, innan de befintliga kvävemängderna har reducerats, tillåta ännu mindre ytterligare kvävedepositioner än det fastställda kritiska värdet.

64. Den behöriga nationella domstolen måste med ledning av dessa överväganden bedöma huruvida det kritiska värdet eller andra värden är vetenskapligt så säkerställda att det om de respekteras står utom varje rimligt vetenskapligt tvivel att de berörda områdena kommer att påverkas negativt.

65. Som framgår av begäran om förhandsavgörande i mål C-294/17 beror hänvisningen till en alltför stor belastning på många bevarandeområden på att det kritiska värdet överskridits,²⁶ det vill säga på årliga kvävedepositioner som överskrider det kritiska värdet. När PAS utarbetades fann man det dock tydligen orealistiskt och politiskt icke genomförbart att respektera dessa kritiska värden.²⁷ I stället beskrivs målsättningen med PAS som en avvägning mellan fördelarna för naturen och nackdelarna för samhället.²⁸

66. Om denna beskrivning stämmer är PAS inte ägnat att möjliggöra tillstånd för projekt i enlighet med artikel 6.3 i livsmiljödirektivet. En avvägning borde i stället bedömas i enlighet med artikel 6.4. Begäran om förhandsavgörande gör det dock inte möjligt för domstolen att definitivt ta ställning till detta.

3. Preliminär slutsats

67. Svaret på fråga 2 i mål C-294/17 är därmed att artikel 6.2 och 6.3 i livsmiljödirektivet inte utgör hinder för att en lämplig bedömning inom ramen för ett program, i vilket en viss total mängd kvävedeposition har bedömts, läggs till grund för utfärdandet av ett individuellt godkännande av ett projekt eller en annan verksamhet som eventuellt genererar kvävedepositioner i bevarandeområden, om dessa ryms inom det inom ramen för programmet fastställda depositionsutrymmet. Dock måste denna bedömning innehålla fullständiga, exakta och definitiva konstateranden som kan undanröja varje rimligt vetenskapligt tvivel om effekterna av nedfallet. Detta förutsätter att det för varje enskilt projekt och varje areal inom de bevarandeområden där det förekommer skyddade livsmiljöer säkerställs att den totala tillåtna mängden kvävedepositioner på lång sikt inte äventyrar ett bevarande av de i området skyddade livsmiljötyperna och arterna samt möjligheten att uppnå en god bevarandestatus.

B. Frågorna 5–7a i mål C-293/17 samt frågorna 3–5a i mål C-294/17 – Beaktande av från projekt fristående åtgärder

68. Med en rad frågor i de båda målen vill den hänskjutande domstolen få svar på om man vid bedömningen i enlighet med artikel 6.3 i livsmiljödirektivet får beakta vissa åtgärder och viss utveckling, som inte direkt hänger samman med den plan eller det projekt som ska bedömas. I synnerhet frågar den hänskjutande domstolen om en förväntad autonom minskning av mängden kvävedepositioner får beaktas (fråga 6 i mål 293/17 och fråga 4 i mål C-294/17). Det rör sig för övrigt dels om åtgärder i syfte att minska mängden kvävedepositioner från andra källor, dels återställandeåtgärder för känsliga livsmiljöer i bevarandeområdena, vilka ska skapa ett utrymme för ytterligare kvävedepositioner.

26 Punkt 6 första stycket i begäran om förhandsavgörande i mål C-294/17.

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

28 Ibidem, s. 107.

69. Härvid ställer den hänskjutande domstolen separat frågan huruvida dessa åtgärder får beaktas om de vidtagits i enlighet med artikel 6.1 och 6.2 i livsmiljödirektivet (frågorna 5 och 5a i mål C-293/17 samt frågorna 3 och 3a i mål C-294/17) eller i egenskap av skyddsåtgärd i enlighet med punkt 28 i domen *Briels*²⁹ (frågorna 7 och 7a i mål C-293/17 samt frågorna 5 och 5a i mål C-294/17). Denna åtskillnad finner jag dock inte ändamålsenlig. Om ett projekt tillåts i enlighet med artikel 6.3 i livsmiljödirektivet är det inte meningsfullt att parallellt därmed tillämpa artikel 6.2.³⁰ Åtgärder enligt artikel 6.1 hänger dessutom direkt samman med skötseln och förvaltningen av områden eller är nödvändiga för detta ändamål, och är således inte föremål för en bedömning i enlighet med artikel 6.3. Oberoende av den juridiska rubriceringen måste det i stället vara avgörande om de berörda åtgärderna gör det möjligt att fastställa att ytterligare kvävedepositioner inte i sig påverkar området.

70. Jag kommer därför först och främst att behandla den rättsliga grunden för beaktandet av från projekt fristående åtgärder (se avsnitt 1) och därefter särskilt minskningen av kväveutsläpp från andra källor (se avsnitt 2), liksom återställandeåtgärder i bevarandeområdena (se avsnitt 3) och beaktandet av framtida utveckling, inbegripet den förväntade minskningen av kväveutsläppen (se avsnitt 4).

1. Rättslig grund

71. Domstolen har slagit fast att den behöriga nationella myndigheten, vid bedömningen i enlighet med artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, ska beakta de i projektet integrerade skyddsåtgärder som syftar till att förhindra eller minska de skadliga effekter som projektet direkt orsakar, för att säkerställa att området inte påverkas.³¹

72. Skyddsåtgärder som ska vidtas inom ramen för ett projekt och som syftar till att kompensera för dess skadliga effekter på ett Natura 2000-område kan däremot inte beaktas inom ramen för bedömningen av projektets konsekvenser i enlighet med artikel 6.3 i livsmiljödirektivet.³²

73. Åtgärder som varken förhindrar eller minskar ett projekts avsevärt skadliga effekter på livsmiljötypen utan som senare ska kompensera för dessa är nämligen inga skyddsåtgärder som säkerställer att projektet inte kommer att påverka området i den mening som avses i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet.³³

74. Denna gränsdragning mellan skadereducerande åtgärder som kan beaktas inom ramen för artikel 6.3 i livsmiljödirektivet och kompensationsåtgärder, som inte kan beaktas, är förenlig med principen i artikel 191.2 FEUF, att miljöförstöring företrädesvis bör hejdas vid källan.³⁴ Detta mål ligger liksom försiktighetsprincipen till grund för unionens miljöpolitik och därmed också för livsmiljödirektivet. I artikel 6.3 i livsmiljödirektivet kommer detta särskilt tydligt till uttryck då bedömningen av konsekvenserna för miljön går ut på att fastställa och förhindra påverkan orsakad av den plan eller det projekt som ska undersökas. Detta projekt undersöks därmed som möjlig källa till miljöförstöring.

75. I artikel 6.3 i livsmiljödirektivet anges däremot inte att den skadliga inverkan som en plan eller ett projekt har på bevarandeområden kan kompenseras.³⁵ Detta skulle också vara uppenbart oförenligt med principen att miljöförstöring företrädesvis bör hejdas vid källan.

29 Dom av den 15 maj 2014, *Briels* m.fl. (C-521/12, EU:C:2014:330).

30 Dom av den 7 september 2004, *Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging* (C-127/02, EU:C:2004:482, punkt 35).

31 Dom av den 15 maj 2014, *Briels* m.fl. (C-521/12, EU:C:2014:330, punkt 28) och dom av den 21 juli 2016, *Orleans* m.fl.. (C-387/15 och C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 54).

32 Dom av den 15 maj 2014, *Briels* m.fl. (C-521/12, EU:C:2014:330, punkt 29) och dom av den 21 juli 2016, *Orleans* m.fl. (C-387/15 och C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 48).

33 Domstolens dom av den 15 maj 2014, *Briels* m.fl. (C-521/12, EU:C:2014:330, punkt 31).

34 Se generaladvokat Tanchevs förslag till avgörande i målet *Grace och Sweetman* (C-164/17, EU:C:2018:274, punkt 76).

35 Se dom av den 21 juli 2016, *Orleans* m.fl. (C-387/15 och C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 57).

76. Vidare betonar domstolen med rätta svårigheterna att med säkerhet bedöma effekten av de kompensationsåtgärder som framdeles ska genomföras³⁶ samt risken för ett kringgående av artikel 6.4 i livsmiljödirektivet, där kompensationsåtgärder i form av åtgärder för att säkerställa att Natura 2000 förblir sammanhängande uttryckligen föreskrivs men kombineras med ytterligare krav.³⁷

77. Danmark anger visserligen korrekt att bedömningen av konsekvenserna för området måste vara fullständig. Just därför måste den självfallet beakta även alla de faktorer som inte direkt kan hänföras till projektet och som kan inverka på projektets effekter på bevarandeområdet. Det är därför som artikel 6.3 i livsmiljödirektivet hänvisar till planer och projekt, som enskilt eller i *kombination med andra planer eller projekt* kan påverka ett bevarandeområde på ett betydande sätt.

78. Vid tillämpningen av artikel 6.3 i livsmiljödirektivet föreligger dock en väsentlig skillnad mellan åtgärder som vidtas vid den undersökta källan till den skadliga inverkan och andra åtgärder. Om det undersökta projektets påverkan bortfaller på grund av skademinskning eller blir obetydlig kan de behöriga organen tillåta projektet i enlighet med artikel 6.3 i livsmiljödirektivet. Andra åtgärder som inte vidtas vid den undersökta källan påverkar däremot inte den inverkan som projektet har. De positiva effekterna av dessa andra åtgärder får framför allt inte utan omsvep anses kompensera för det undersökta projektets negativa effekter.

79. Sådana åtgärder kan endast möjliggöra ett projekt i enlighet med artikel 6.3 om den sammantagna belastningen på bevarandeområdet eller områdets känslighet för påverkan minskar så mycket att det undersökta projektets inte påverkar området som sådant. Om påverkan totalt sett visserligen minskar men om de berörda bevarandeområdena trots detta fortfarande tar skada, medger artikel 6.3 i livsmiljödirektivet i alla händelser ingen ytterligare likartad påverkan.

80. Exemplet med kvävedepositioner förtydligar detta. Det räcker inte att minska depositionerna med en viss mängd, exempelvis 1 kg N/ha/år för att kunna tillåta ytterligare depositioner i samma omfattning, om den skyddade livsmiljön alltför totalt sett är alltför hårt belastad av kväve. Ytterligare depositioner kan endast tillåtas om den totala belastningen, inbegripet de ytterligare depositionerna, är så ringa att den inte påverkar området som sådant.

81. Dessutom bör det påpekas att medlemsstaterna, oberoende av godkännandet av ett nytt projekt i enlighet med artikel 6.2 i livsmiljödirektivet, redan är skyldiga att vidta de nödvändiga åtgärderna för att undanröja befintlig påverkan på bevarandeområden, exempelvis alltför stora kvävedepositioner.³⁸

2. De "åtgärder vid källan" som anges i begäran om förhandsavgörande

82. Av besluten om begäran om förhandsavgörande framgår att fråga 5 i mål C-293/17 och fråga 3 i mål C-294/17 avser åtgärder som vidtas vid källan genom att dessa eventuellt minskar utsläppen av kväve från stallbyggnader tillhörande andra företag. Motsvarande riktlinjer måste normalt sett beaktas vid om- och tillbyggnad av jordbruksföretag.

83. Det är dock inte dessa källor som i de nationella målen är föremål för bedömning i enlighet med artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, utan *andra* källor. Minskningar av utsläppen från dessa andra kvävekällor varken förhindrar eller minskar de depositioner som respektive undersökt företag genererar. De kan därför inte vid godkännandet av ett jordbruksföretag enligt artikel 6.3 utan vidare och ens delvis anses kompensera för den mängd kväve företaget genererar.

36 Domstolens dom av den 15 maj 2014, Briels m.fl. (C-521/12, EU:C:2014:330, punkt 32).

37 Dom av den 15 maj 2014, Briels m.fl. (C-521/12, EU:C:2014:330, punkt 33 ff).

38 Dom av den 24 november 2011, kommissionen/Spanien (Alto Sil) (C-404/09, EU:C:2011:768, punkterna 126 och 142) och dom av den 14 januari 2016, Grüne Liga Sachsen m.fl. (C-399/14, EU:C:2016:10, punkterna 41–43).

84. Endast om kvävedepositionerna i det berörda bevarandeområdet på grund av sådana åtgärder vid andra källor faller så långt under de värden som fastställts för de berörda livsmiljöerna att det uppkommer ett tillräckligt stort utrymme för ytterligare kvävedepositioner, så att den totala belastningen svarar mot det ovan nämnda referensvärdet,³⁹ kan dessa ytterligare depositioner tillåtas i enlighet med artikel 6.3 i livsmiljödirektivet.

3. Åtgärder i bevarandeområdena

85. De åtgärder i bevarandeområdena som den hänskjutande domstolen behandlar i fråga 7 i mål C-293/17 samt i fråga 5 i mål C-294/17 kan inte heller de betraktas som integrerade skyddsåtgärder för skadereducering.

86. Den hänskjutande domstolen har dock uppgett att i enlighet med nationell rättspraxis ska återställandeåtgärder som vidtas i bevarandeområdena just i syfte att genomföra en plan eller ett projekt och som komplement till den befintliga förvaltningen ses som skadereducerande åtgärder, om de syftar till att förhindra eller minska de lokala effekterna på skyddade livsmiljöer som skulle ha påverkats negativt av planen eller projektet om åtgärden inte hade vidtagits. Även här handlar det om att mildra de direkta konsekvenserna av projektet.⁴⁰

87. Inte heller åtgärderna inom bevarandeområdena vidtas emellertid vid källan till den kvävedeposition som ska bedömas utan där kvävet deponeras. Dessutom är de inte inriktade på att hindra depositioner från det undersökta projektet utan kan i bästa fall undanröja dem i efterhand. I regel omfattar de inte specifikt kvävedepositioner från berört projekt utan urskillningslöst depositioner från helt olika källor.

88. I motsats till vad den hänskjutande domstolen har uppgett leder inte domen i målet Moorborg till något annat resultat. Domstolen prövade där huruvida en vandringspassage för fiskar kan beaktas för att fastställa att fiskdöd i samband med kylningen av ett kraftverk inte påverkar området som sådant.⁴¹ Detta bottnar i att visserligen färre fiskar når bevarandeområdena för sin fortplantning på grund av förlusterna vid kraftverket men att denna nackdel åtminstone kompenseras av vandringspassagen eftersom fler fiskar på grund av denna åtgärd kan nå dessa områden.

89. Domstolen uttalade sig inte i det målet om huruvida denna kompensation kan betraktas som en skadereducerande åtgärd utan konstaterade endast att fördelarna med vandringspassagen i samband med godkännandet av kraftverket ännu inte hade börjat synas och inte heller kunde påvisas. Domstolen kunde därför slå fast att artikel 6.3 i livsmiljödirektivet hade åsidosatts vid godkännandet utan att behöva fastställa huruvida en sådan åtgärd får beaktas vid tillämpningen av bestämmelsen över huvud taget.

90. Likväl hävdar Nederländerna att mer kväve skulle kunna deponeras i bevarandeområdena tack vare sådana åtgärder utan att de skyddade livsmiljöerna tar skada. Det tycks faktiskt finnas åtgärder med denna verkan. Man kan ta upp frekvent klippning av gräs med bortskaffande av resterna, nedbränning av växtlighet, återställande av vattenhalten i myrar eller avlägsnande av jordskikt med hög kvävehalt.⁴² De åtgärder som väljs – inbegripet deras eventuella nackdelar⁴³ – måste noggrant bedömas av de nationella domstolarna.

39 Se punkt 56 ff ovan.

40 Punkt 10.16 och 10.35. i begäran om förhandsavgörande i mål C-294/17.

41 Dom av den 26 april 2017, kommissionen/Tyskland (C-142/16, EU:C:2017:301, punkt 38).

42 L. Jones m.fl., Can on-site management mitigate nitrogen deposition impacts in non-wooded habitats?, Biological Conservation, Volume 212, Part B, 2017, s. 464–475, <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2016.06.012> (citerat från <http://eprints.whiterose.ac.uk/102105/>).

43 Jones m.fl., hänvisning till fotnot 42.

91. Om det då skulle visa sig att det på grund av sådana åtgärder uppstår ett faktiskt utrymme för ytterligare kvävedepositioner, skulle detta kunna ställas till förfogande för nya planer och projekt.

4. Framtida utveckling

92. Alla hittills anförda från projekt fristående åtgärder har det gemensamt att deras effekter fortfarande är osäkra och ofta förväntas visa sig först i framtiden. Den hänskjutande domstolen vill därför med frågorna 5a och 7a i mål C-293/17 samt med frågorna 3a och 5a i mål C-294/17 få svar på i vad mån denna tidsaspekt är av betydelse för bedömningen av åtgärderna samt om en övervakning med möjlighet till anpassning av åtgärderna innebär att framtida utveckling kan beaktas. Fråga 6 i mål C-293/17 och fråga 4 i mål C-294/14 tar upp samma problemställning med avseende på beaktandet av den förväntade allmänna minskningen av kväveutsläppen.

93. Det måste således klargöras om det är möjligt att tillåta projekt under antagande att åtgärder vid källan som vidtas i områden inom ramen för PAS, samt minskningen av utsläppen av kväve av andra skäl, skapar ett framtida utrymme för ytterligare kvävedepositioner, trots att detta fortfarande är osäkert.

94. Vid tidpunkten för beslutet att tillåta ett projekt får det dock ur ett vetenskapligt perspektiv inte föreligga några rimliga tvivel om att verksamheten inte kan ha en skadlig inverkan på det berörda området.⁴⁴ Detta hinder är vid framtida åtgärder och utveckling av naturliga skäl särskilt svårt att övervinna, både vad beträffar åtgärdernas verkan och vad beträffar vissheten om att åtgärderna över huvud taget kommer att vidtas och om utvecklingen kommer att äga rum.

95. Även på grund av denna oundvikliga osäkerhet har domstolen inte ansett det vara möjligt att beakta de positiva effekterna av nya livsmiljöer som ännu inte har skapats vid bedömningen i enlighet med artikel 6.3 i livsmiljödirektivet.⁴⁵ Den har heller inte ansett det vara tillräckligt med övervakning eller en möjlighet till anpassning av åtgärderna.⁴⁶

96. Detta gäller även PAS.

97. Vid första påseende skulle man med detta resultat kunna skönja en invändning mot den prognostiska natur som bedömningen av konsekvenserna för ett område i enlighet med artikel 6.3 i livsmiljödirektivet har.⁴⁷ Bedömningen av de framtida effekterna av en plan eller ett projekt kan emellertid med nödvändighet endast utgöra en prognos. Det är däremot inte nödvändigt att grunda sig på osäkra prognoser om man oberoende av projektet vidtar åtgärder för att skapa förutsättningar för att de negativa effekterna av projektet inte påverkar bevarandeområden som sådana.

5. Preliminär slutsats

98. Svaret på frågorna 5–7a i mål C-293/17 samt på frågorna 3–5a i mål C 294/17 är därmed, att

- åtgärder för att minska kvävenedfallet från andra källor,
- återställandeåtgärder för att stärka kvävekänsliga livsmiljötyper i de berörda områdena och

44 Dom av den 26 oktober 2006, kommissionen/Portugal (Castro Verde) (C-239/04, EU:C:2006:665, punkt 24), dom av den 26 april 2017, kommissionen/Tyskland (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, punkt 42) och dom av den 17 april 2018, kommissionen/Polen (Puszcza Białowieska) (C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 120).

45 Dom av den 15 maj 2014, Briels m.fl. (C-521/12, EU:C:2014:330, punkt 32) och dom av den 21 juli 2016, Orleans m.fl. (C-387/15 och C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 56).

46 Dom av den 26 april 2017, kommissionen/Tyskland (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, punkt 37–45). Se även dom av den 21 juli 2016, Orleans m.fl. (C-387/15 och C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 27).

47 Se punkt 54 ovan.

- oberoende minskning av utsläppen av kväve,

kan medge att ytterligare kvävedepositioner i bevarandeområden anses förenliga med artikel 6.3 i livsmiljödirektivet om det vid tidpunkten för godkännandet redan slutgiltigt står klart att den totala belastningen på området av kvävedepositioner håller sig under tröskelvärdet för påverkan på området. Däremot räcker det inte för att tillåta ytterligare kvävedepositioner även om den totala mängden depositioner minskar, om de aktuella arealerna alltför utsätts för alltför stor kvävebelastning. Rena prognoser om de framtida effekterna av nämnda åtgärder och den förväntade minskningen av utsläppen av kväve får inte beaktas när man beviljar tillstånd för ytterligare kvävedepositioner.

C. Fråga 1 i mål C-294/17 – Tröskel- och gränsvärden för kvävedepositioner

99. Fråga 1 i mål C-294/17 syftar till ett klargörande av om artikel 6.2 och 6.3 i livsmiljödirektivet står i strid med en lagstiftning som går ut på att undanta enskilda projekt och annan verksamhet som genererar kvävedepositioner som inte överstiger ett visst tröskel- eller gränsvärde från kravet på godkännande och som därför är tillåtna utan individuellt godkännande, med beaktande av att de samlade effekterna av alla projekt och annan verksamhet som lagstiftningen är tillämplig på har varit föremål för en vederbörlig konsekvensbedömning innan lagstiftningen trädde i kraft.

100. Till skillnad från exempelvis artikel 2.1 i MKB-direktivet innehåller livsmiljödirektivet inga uttryckliga bestämmelser om krav på godkännande av vissa verksamheter.

101. Framför allt krävs det inte i artikel 6.2 i livsmiljödirektivet att vissa verksamheter underkastas krav på godkännande. Visserligen framstår ett krav på godkännande som lämpat för att uppnå målen med denna bestämmelse med avseende på effekterna av de berörda verksamheterna på bevarandeområden, men medlemsstaterna utrymme för skönsmässig bedömning⁴⁸ tillåter även andra metoder.

102. Däremot förutsätter förfarandet med föregående kontroll i enlighet med artikel 6.3 i livsmiljödirektivet ett sådant godkännande, eftersom detta krävs för att myndigheterna ska godkänna det berörda projektet eller planen. Att avstå från ett förfarande för godkännande är därför förenligt med artikel 6.3 endast om det står klart att de berörda verksamheterna inte kräver någon bedömning.

103. Såsom redan har framhållits är en bedömning av konsekvenserna för området inte nödvändig om det utifrån andra förhållanden kan uteslutas att en plan eller ett projekt enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt kan påverka bevarandeområden på ett betydande sätt.⁴⁹ Däremot är det inte tillåtet att undanta vissa kategorier av projekt utifrån kriterier som inte är ägnade att säkerställa att de berörda projekten inte kommer att ha en betydande påverkan på bevarandeområdena.⁵⁰ Kriteriet för denna bedömning kan, liksom vid godkännande av planer och projekt som ska bedömas, endast vara att det inte föreligger några rimliga vetenskapliga tvivel.

104. Fastställandet av tröskel- eller gränsvärden för krav på godkännande, som när de överskrids innebär att en bedömning av konsekvenserna för området ska göras, är därmed endast förenligt med artikel 6.3 i livsmiljödirektivet om det utifrån andra objektiva förhållanden kan uteslutas att kvävedepositioner under dessa värden enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt kan påverka bevarandeområden på ett betydande sätt.⁵¹

48 Dom av den 14 januari 2016, Grüne Liga Sachsen m.fl. (Waldschlösschenbrücke) (C-399/14, EU:C:2016:10, punkt 40).

49 Se hänvisningarna i fotnot 14 samt dom av den 10 januari 2006, kommissionen/Tyskland (C-98/03, EU:C:2006:3, punkt 40).

50 Dom av den 10 januari 2006, kommissionen/Tyskland (C-98/03, EU:C:2006:3, punkt 41) och dom av den 26 maj 2011, kommissionen/Belgien (C-538/09, EU:C:2011:349, punkt 41).

51 Dom av den 4 mars 2010, kommissionen/Frankrike (C-241/08, EU:C:2010:114, punkt 32) och dom av den 26 maj 2011, kommissionen/Belgien (C-538/09, EU:C:2011:349, punkt 52).

105. Inom ramen för PAS undantas, från kravet på godkännande, projekt som genererar kvävedepositioner i bevarandeområden som understiger tröskelvärde på 0,05 mol N/ha/år eller ett gränsvärde på mellan 0,05–1 mol N/ha/år. Man kan tänka sig att dessa värden är tillräckligt vetenskapligt grundade för att undanröja varje rimligt vetenskapligt tvivel om att ytterligare kvävenedfall i denna omfattning inte kan påverka bevarandeområden på ett betydande sätt.

106. Det som talar för detta är att dessa gränsvärden endast motsvarar en fraktion av det kritiska värdet för kvävekänsliga livsmiljötyper: 0,017 procent och 0,23 procent av belastningsgränsen på 6 kg N/ha/år för oligotrofa stillastående vatten på slätt- och bergland med vegetation av *Littorelletalia uniflorae* (Natura 2000-kod 3110) samt 0,01 procent och 0,2 procent av belastningsgränsen på 7 kg N/ha/år för aktiva högmossor (Natura 2000-kod 7110). För de flesta övriga livsmiljötyper är det kritiska värdet betydligt högre.⁵²

107. Dessutom föreskrivs i artikel 2.3 i Besluit grenswaarden programmatische aanpak (förordning om gränsvärden och programinriktad bekämpning av kvävedepositioner) till och med en automatisk sänkning av gränsvärdet på mellan 0,05–1 mol N/ha/år till 0,05 mol N/ha/år, när för berörda kvävekänsliga arealer endast fem procent av depositionsutrymmet är tillgängligt. Denna bestämmelse motverkar risken för anhopning av kvävedepositioner från ett flertal i sig obetydliga källor, vilket leder till en så kallad långsam död.⁵³

108. Däremot har Bundesverwaltungsgericht (Tysklands federala förvaltningsdomstol) fastställt ett betydligt mindre strikt *lägsta* tröskelvärde för kvävedepositioner. Det råder nämligen enighet från fackmannahåll om att, vid mycket hög tidigare belastning av de berörda livsmiljöerna, ytterligare belastning om högst tre procent av det kritiska värdet inte leder till signifikanta förändringar av den tidigare statusen eller i betydande grad begränsar återställandet av en gynnsam status.⁵⁴ Det måste inte, i förevarande förslag till avgörande, avgöras huruvida den tyska domstolens konstaterande håller för en sådan bedömning som avses i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet. Det är dock ytterligare en indikation på att de klart lägre nederländska tröskel- och gränsvärdena kan vara vetenskapligt grundade.

109. Oberoende av dessa indikationer måste emellertid den behöriga nationella domstolen bedöma om det för de nederländska tröskel- och gränsvärdena faktiskt med tillräcklig säkerhet har tillhandahållits bevis på att de negativa effekterna är försumbara.

110. Därmed är svaret på fråga 1 i mål C-294/17 att artikel 6.2 och 6.3 i livsmiljödirektivet inte utgör hinder för en lagstiftning, enligt vilken projekt och annan verksamhet som orsakar kvävedepositioner som inte överstiger ett visst tröskel- eller gränsvärde undantas från kravet på godkännande och som därmed är tillåtna utan individuellt godkännande, om det på grundval av objektiva omständigheter inte föreligger några rimliga vetenskapliga tvivel om att dessa kvävedepositioner inte kommer att ha en betydande påverkan på det berörda bevarandeområdet.

D. Frågorna 1–4a i mål C-293/17 – Obligatorisk bedömning i fråga om betesgång och gödsling

111. Mål C-293/17 avser två verksamheter inom jordbruket som medför kvävedepositioner, nämligen betesgång för boskap och gödsling av åkerareal. Frågorna 1–4a har ställts för att få klarhet i huruvida det för dessa verksamheter krävs en bedömning av konsekvenserna för området i enlighet med artikel 6.3 i livsmiljödirektivet. Den hänskjutande domstolen vill först och främst få svar på om dessa verksamheter utgör projekt i den mening som avses i artikel 6.3 första meningen (se avsnitt 1) och

⁵² Värdena i fråga om kritisk belastning är hämtade från Dobben m.fl., som anges i fotnot 25.

⁵³ Generaladvokat Sharpstons förslag till avgörande i målet Sweetman m.fl. (C-258/11, EU:C:2012:743, punkt 67).

⁵⁴ Bundesverwaltungsgericht (Tysklands federala förvaltningsdomstol), dom av den 14 april 2010, Hessisch Lichtenau II (DE:BVerwG:2010:140410U9A5.08.0, punkt 94).

därefter huruvida dessa verksamheter tillsammans med jordbruksföretaget kan utgöra ett enda gemensamt projekt, som i många fall varit föremål för ett enda övergripande godkännande innan artikel 6.3 blev tillämplig (se avsnitt 2). Vad beträffar ny verksamhet i form av gödsling och betesgång som påbörjats efter det att artikel 6.3 trädde i kraft, undrar den hänskjutande domstolen om det är tillåtet att i vissa fall bevilja undantag från kravet på godkännande om detta undantag vilar på en bedömning som visar att dessa verksamheter inte kommer att leda till en genomsnittlig ökning av kvävedepositionerna (se avsnitt 3). Med tanke på den eventuella tillämpningen av artikel 6.2 på gödsling och betesgång frågar den hänskjutande domstolen dessutom om denna bestämmelse har införlivats i tillräcklig utsträckning i nederländsk lagstiftning (se avsnitt 4).

1. Klassificering som projekt

112. Jag kommer först och främst att pröva fråga 1 i mål C-293/17, det vill säga huruvida gödsling och betesgång för boskap kan betraktas som projekt.

113. I artikel 6.3 i livsmiljödirektivet föreskrivs att alla planer eller projekt som enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt kan påverka området på ett betydande sätt, på lämpligt sätt ska bedömas med avseende på konsekvenserna för målsättningen vad gäller bevarandet av området.

a) Begreppet projekt

114. Begreppet ”projekt” definieras inte i livsmiljödirektivet. EU-domstolen har emellertid slagit fast att definitionen av ”projekt” i artikel 1.2 a i MKB-direktivet är av betydelse för fastställandet av begreppet plan eller projekt i enlighet med livsmiljödirektivet, vilket i likhet med MKB-direktivet ska förhindra att verksamheter som kan påverka miljön godkänns utan föregående bedömning av miljökonsekvenserna.⁵⁵

115. Jag tolkar detta på så sätt, att projekt enligt denna definition i vilket fall som helst även utgör projekt enligt artikel 6.3 första meningen i livsmiljödirektivet. Dock utgår jag från att detta inte utgör en slutgiltig avgränsning av begreppet projekt i den mening som avses i livsmiljödirektivet.⁵⁶

116. EU-domstolen har även framhållit att det inte är tillåtet att undanta vissa kategorier av projekt från kravet på bedömning utifrån kriterier som inte innebär någon garanti för att de inte kommer att ha en betydande påverkan på bevarandeområden⁵⁷. Vid den därpå följande prövningen av de olika undantagen har domstolen inte i vissa fall prövat om de hänför sig till projekt i den mening som avses i artikel 1.2 i MKB-direktivet. Tvärtom har domstolen slagit fast att redan möjligheten att de aktuella verksamheterna kunde ha en betydande påverkan på bevarandeområdena var ett tillräckligt skäl för att underkänna undantaget.⁵⁸

117. Tvärtemot den hänskjutande domstolens uppfattning avgränsar därmed definitionen av projekt i artikel 1.2 a i MKB-direktivet inte slutgiltigt begreppet projekt enligt artikel 6.3 första meningen i livsmiljödirektivet. Avgörande är i stället om den berörda verksamheten kan påverka ett bevarandeområde i betydande grad. Detta kan i fråga om gödsling och betesgång inte uteslutas, eftersom de kvävedepositioner som dessa verksamheter genererar kan påverka många skyddade livsmiljötyper.

⁵⁵ Dom av den 7 september 2004, Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punkt 26). Se även dom av den 14 januari 2010, Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, punkterna 38–40).

⁵⁶ Se mitt förslag till avgörande i målet Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:60, punkt 31).

⁵⁷ Dom av den 10 januari 2006, kommissionen/Tyskland (C-98/03, EU:C:2006:3, punkt 41). Se även dom av den 26 maj 2011, kommissionen/Belgien (C-538/09, EU:C:2011:349, punkt 41).

⁵⁸ Dom av den 10 januari 2006, kommissionen/Tyskland (C-98/03, EU:C:2006:3, punkterna 42–44).

118. I det föreliggande fallet är det dock inte nödvändigt att gå utöver definitionen av begreppet "projekt" i MKB-direktivet. I dess artikel 1.2 a definieras projekt såsom "utförande av byggnads- eller anläggningsarbeten eller andra installationer eller arbeten" (första strecksatsen) samt "andra ingrepp i den naturliga omgivningen och i landskapet, inklusive mineralutvinning" (andra strecksatsen). Såsom EU-domstolen har fastställt avser begreppet "projekt" arbeten eller ingrepp som förändrar de fysiska förhållandena på platsen.⁵⁹ Såväl gödsling som betesgång uppfyller detta krav.

b) Gödsling av mark

119. Den hänskjutande domstolen anser visserligen att spridning av gödsel i alla händelser inte utgör ett projekt när spridningen sker på marken. Endast om gödsel inarbetas i jorden föreligger ett fysiskt ingrepp i den mening som avses i artikel 1.2 a andra strecksatsen.

120. Kommissionen har dock med rätta invänt att gödslingen förändrar markens egenskaper oberoende av vilken metod som används. Gödslingen är avsedd att tillföra marken näringsämnen. Om detta sker genom att jordbrukaren bearbetar marken med redskap eller genom att gödsel – såsom gödselvatten – sipprar in i marken kan inte motivera en annan behandling. Dock skulle gödsling nästan kunna betraktas som motsatsen till mineralutvinning, eftersom den leder till ett berikande av marken.

121. Som resultat av detta är förändringen av marken genom gödsling helt jämförbar med hjärtmusselfiske, där havsbottnens översta skikt filteras, vilket EU-domstolen redan har erkänt som projekt i enlighet med artikel 1.2 a i MKB-direktivet och artikel 6.3 i livsmiljödirektivet.⁶⁰

122. Således är gödsling ett projekt som kan kräva en föregående bedömning i enlighet med artikel 6.3 i livsmiljödirektivet.

c) Betesgång

123. Betesgång för boskap är som sådan svårare att inordna i definitionen av projekt i artikel 1.2 a andra strecksatsen i MKB-direktivet. Om man klassificerar verksamheten att hålla boskap på en viss areal som "andra ingrepp i den naturliga omgivningen och i landskapet" och därmed jämför den med det uttryckligen anförda exemplet mineralutvinning måste man också tillmäta odling av grödor denna egenskap. Både betesgång och odling går nämligen ut på att ekonomiskt utnyttja de näringsämnen som finns i marken. Även detta skulle kunna betraktas som mineralutvinning.

124. Detta steg är dock inte nödvändigt, eftersom "utförande av byggnads- eller anläggningsarbeten eller andra installationer eller arbeten" i enlighet med artikel 1.2 b första strecksatsen i MKB-direktivet motsvarar inrättandet av betesmark. Normalt omgärdas betesmark av stängsel i syfte att hindra att boskapen lämnar området. Denna inhägnad utgör ett projekt.⁶¹ Vid bedömningen av inhägnaden måste också ändamålet med detta, betesgången, beaktas.

⁵⁹ Dom av den 17 mars 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest m.fl. (C-275/09, EU:C:2011:154, punkterna 20, 24 och 38) och dom av den 19 april 2012, Pro-Braine m.fl. (C-121/11, EU:C:2012:225, punkt 32).

⁶⁰ Dom av den 7 september 2004, Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punkterna 24–27).

⁶¹ Se dom av den 8 november 2016, Lesoochranárské zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, punkt 47).

125. För det fall EU-domstolen inte anser att vare sig betesgång eller inrättande av betesmark ska betraktas som projekt enligt MKB-direktivet borde betesgång åtminstone betraktas som verksamhet som i enlighet med det vidare begreppet projekt i livsmiljödirektivet kan påverka ett bevarandeområde i betydande grad. Förutom att generera kvävedepositioner har den även inverkan åtminstone på vegetationen. Huruvida dessa effekter kan påverka ett bevarandeområde i betydande grad, exempelvis i form av överbetning beror både på omfattningen av och platsen för betesgången samt på det specifika bevarandemålet för området.

126. Därmed kan det bli nödvändigt att i enlighet med artikel 6.3 i livsmiljödirektivet undersöka om betesgång för boskap är förenlig med bevarandemålen för de skyddade områdena i fråga.

d) Preliminär slutsats

127. Svaret på fråga 1 i mål C-293/17 är därmed att gödsling på vissa arealer eller användning av dessa för betesgång ska betraktas som projekt enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet.

2. Integrering i ett övergripande projekt

128. Fråga 2 i mål i mål C-293/17 har ställts för att få klarhet i hur verksamhet i form av regelbundet återkommande gödsling ska bedömas om den har inletts på lagligt sätt innan artikel 6.3 i livsmiljödirektivet började tillämpas på bevarandeområdet och alltjämt bedrivs. Den hänskjutande domstolen vill framför allt få svar på om gödsling kan vara en del av ett övergripande enhetligt projekt, det vill säga ett jordbruksföretag, och därför skulle kunna omfattas av tillståndet för detta företag.

a) Begreppet enhetligt projekt

129. Lika lite som begreppet projekt definieras i livsmiljödirektivet reglerar direktivet vilka åtgärder som kan inbegripas i ett och samma projekt. För tillämpning av artikel 6.3 i livsmiljödirektivet på vissa projekt blir frågan emellertid utan praktisk betydelse. Oberoende av vilka enskilda åtgärder som har inbegripits i ett projekt måste nämligen varje enskild effekt som dessa åtgärder har på bevarandemålen för de skyddade områdena i fråga undersökas.

130. Frågan avser snarare den tidsmässiga tillämpningen av artikel 6.3 i livsmiljödirektivet. Om ett projekt har godkänts innan denna bestämmelse började tillämpas, kan dess fortsatta genomförande inte bedömas utifrån denna utan ska bedömas utifrån artikel 6.2,⁶² enligt vilken det bara under vissa förhållanden krävs en bedömning av förenligheten med bevarandemålen för de skyddade områdena.⁶³ Om däremot varje gödsling av jordbruksmark eller all gödsling under ett år utgör ett enskilt projekt, måste den i princip också varje gång bedömas på nytt.

131. I domen Stadt Papenburg fann EU-domstolen, i en liknande situation, att det rörde sig om ett och samma projekt. Målet rörde återkommande muddring av en farled, vilken var nödvändig för att bevara ett visst vattendjup. Dessa arbeten kan med hänsyn tagen bland annat till att de är återkommande samt till formen av eller villkoren för deras genomförande anses utgöra en enda operation och kan därmed betraktas som ett och samma projekt.⁶⁴ Ytterligare en indikation på klassificeringen som ett enda projekt, vilken EU-domstolen dock inte har framhållit är att de kontinuerliga arbetena godkändes inom ramen för ett enda godkännande innan artikel 6.3 i livsmiljödirektivet började tillämpas.⁶⁵

62 Dom av den 14 januari 2010, Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, punkt 49).

63 Se dom av den 14 januari 2016, Grüne Liga Sachsen m.fl. (Waldschlösschenbrücke) (C-399/14, EU:C:2016:10, punkt 44).

64 Dom av den 14 januari 2010, Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, punkt 47).

65 Dom av den 14 januari 2010, Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, punkt 11).

132. Regelbunden gödsling av jordbruksmark har också ett gemensamt, enhetligt syfte, nämligen odling av grödor på ett jordbruksföretag. Dessutom bör man utgå från att gödsling åtminstone varit tillåten sedan det berörda företaget inledde sin verksamhet.

133. Ett sådant företag bör därmed betraktas som en enda verksamhet som inbegriper gödsling av de arealer som verksamheten omfattar.

134. Denna slutsats får även stöd när gödslingen betraktas utifrån den tidsmässiga tillämpningen av artikel 6.3 i livsmiljödirektivet. Om det för varje enskild gödsling av jordbruksmark eller endast för varje år ska göras en bedömning i enlighet med artikel 6.3 i livsmiljödirektivet skulle kostnaderna nämligen med största sannolikhet inte stå i proportion till de eventuella fördelarna med att skydda områden. Normalt borde det vara tillräckligt att göra en lämplig bedömning av huruvida konsekvenserna av återkommande gödsling på liknande villkor av vissa arealer är förenliga med bevarandemålen för de berörda områdena.

b) Ändrade gödslingsmetoder

135. Det kan dock uppkomma svårigheter när gödslingsmetoderna ändras. Den hänskjutande domstolen är därför osäker på om man allttjämt ska utgå från att det rör sig om en och samma åtgärd om det inte alltid är samma åkrar som gödslats, i samma mängd och med samma teknik. Dessutom undrar den hänskjutande domstolen om det är av betydelse för denna fråga att kvävedepositionerna inte har ökat genom spridningen av gödsel efter det att artikel 6.3 i livsmiljödirektivet började tillämpas.

136. Eftersom frågorna avser begreppet projekt inom ramen för tillämpningen av artikel 6.3 i livsmiljödirektivet bör de besvaras utifrån syftet med denna bestämmelse. Bestämmelsen inbegriper försiktighetsprincipen och gör det möjligt att effektivt förebygga planers eller projekts påverkan på bevarandeområdena.⁶⁶ Den avgörande faktorn måste därför vara huruvida de ändrade gödslingsmetoderna medför en *ytterligare* risk för betydande påverkan på bevarandeområden.

137. Om den risk som utgår från gödslingen i fråga om påverkan allttjämt rör sig inom de befintliga ramarna bör man utgå från att projektet, det vill säga jordbruksföretaget, inte har ändrats. Om däremot risken för påverkan ökar, till exempel då kraftigare gödsling, andra gödningsmedel, andra gödslingsmetoder eller på grund av att gödslingen sker på andra platser kan leda till ytterligare kvävedepositioner i skyddade livsmiljöer, kan inte gödslingen anses utgöra en del av det ursprungligen godkända projektet.

138. Huruvida kvävedepositionerna inte har ökat på grund av spridning av gödsel är därmed av betydelse endast om det kan konstateras att kvävedepositionerna inte har ökat i de berörda skyddade livsmiljöerna. En generell framtida utveckling som innebär att gödslingen totalt sett inte har lett till en ökad mängd kvävedepositioner utesluter däremot inte att vissa skyddade livsmiljöer har belastats hårdare.

139. För att komplettera bilden bör det påpekas att överväganden liknande dem som gäller för såväl gödsling även gäller för betesgång.

⁶⁶ Dom av den 7 september 2004, Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punkt 58) och dom av den 17 april 2018, kommissionen/Polen (Puszcza Białowieska) (C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 118).

c) Preliminär slutsats

140. Svaret på fråga 2 i mål C-293/17 är därmed att regelbundet återkommande gödsling som utförts lagligen innan artikel 6.3 i livsmiljödirektivet började tillämpas på ett bevarandeområde och som alltjämt utförs kan, tillsammans med ett jordbruksföretag, anses utgöra ett enda projekt. Ändringar i fråga om gödslingsmetoder ska däremot betraktas som ett nytt projekt om de medför en ytterligare risk för betydande påverkan på bevarandeområden.

3. Undantag från kravet på godkännande

141. Frågorna 3 och 3a i mål C-293/17 har ställts för att få klarhet i huruvida det enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet är lagligen tillåtet att undanta betesgång och gödsling från kravet på ett individuellt godkännande. Med ett sådant undantag följer med nödvändighet att denna verksamhet inte heller bedöms individuellt med avseende på konsekvenserna för bevarandemålen för de skyddade områdena i fråga.

142. Nederländerna grundar detta undantag på en abstrakt bedömning av konsekvenserna av gödsling och betesgång. Frågorna 4 och 4a i mål C-293/17 har ställts i syfte att få klarhet i huruvida denna bedömning är förenlig med artikel 6.3 i livsmiljödirektivet. Enligt beslutet om begäran om förhandsavgörande utgick denna bedömning från verksamhetens faktiska och förväntade omfattning samt dess faktiska och förväntad intensitet och gav vid handen att den inte skulle orsaka någon genomsnittlig ökning av kvävedepositionerna. Dessutom skulle undantaget förenas med en övervakning av deponeringsutvecklingen och en eventuell anpassning av tillåten mängd depositioner.

143. Trots att detta i förstone uppvisar likhet med den principiellt tillåtliga och till och med välkomna tillämpningen av PAS på andra verksamheter⁶⁷ föreligger en avgörande skillnad. Vid andra verksamheter fastställs alltjämt de individuella effekterna på bevarandeområden. Vid gödsling och betesgång impliceras däremot från början att det inte föreligger någon betydande påverkan.

144. Då betesgång och gödsling ska betraktas som projekt skulle ett undantag från kravet på godkännande, vilket utesluter en individuell bedömning, vara oförenligt med artikel 6.3 i livsmiljödirektivet om dessa verksamheter skulle kräva en bedömning av konsekvenserna för området. Man kan endast avstå från en sådan bedömning om man utifrån objektiva förhållanden kan utesluta att betesgången eller gödslingen, enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt, kan påverka bevarandeområden på ett betydande sätt.⁶⁸

145. Verksamhetens faktiska och förväntade omfattning och intensitet utgör objektiva förhållanden. Dessa omständigheter innebär dock endast, enligt den hänskjutande domstolens uppgifter, att en *genomsnittlig* ökning av kvävedepositionerna till följd av denna verksamhet kan uteslutas.

146. Ett rent medelvärde utgör dock ingen garanti för att gödslingen eller betesgången, på grund av särskilda förhållanden, bland annat när verksamheten kombineras med andra kvävekällor, inte kommer att påverka ett enda bevarandeområde på ett betydande sätt. Därför medger denna helhetsbedömning inte i sig att gödsling och betesgång undantas från den individuella bedömningen av konsekvenserna för ett område.

⁶⁷ Se punkt 37 ff.

⁶⁸ Se hänvisningarna i fotnot 14 samt dom av den 10 januari 2006, kommissionen/Tyskland (C-98/03, EU:C:2006:3, punkt 40).

147. Dessutom får det vid tidpunkten för utfärdandet av beslutet att tillåta projektet inte ur ett vetenskapligt perspektiv föreligga några rimliga tvivel om att verksamheten inte kan ha en skadlig inverkan på det berörda området.⁶⁹ Någon sådan visshet föreligger inte om undantaget från kravet på bedömning endast vilar på att verksamheterna inte förväntas leda till en genomsnittlig ökning av kvävedepositionerna.

148. Slutligen har EU-domstolen hitintills inte låtit sig övertygas om att eventuella tvivel om att åtgärder inte får negativa konsekvenser saknar betydelse tack vare övervakningen.⁷⁰

149. Visserligen skulle man kunna tänka sig ett mildare synsätt av det skälet att gödsling och betesgång förmodligen endast bidrar i ringa utsträckning till skadeverkningarna på skyddade områden. Men just antagandet att bidragen är obetydliga väcker tvivel om att övervakningen av effekterna av dessa verksamheter och de eventuella korrigeringsåtgärder som krävs genomförs med nödvändig konsekvens och stränghet.

150. Praktiskt innebär detta att gödsling eller betesgång på nya arealer eller ändringar av dessa verksamheter, som skulle kunna medföra ytterligare kvävedepositioner i skyddade livsmiljöer, måste bedömas i enlighet med artikel 6.3 i livsmiljödirektivet innan myndigheterna får godkänna dem. Visserligen är de kvävedepositioner som orsakas av gödslingen eller betesgången på enskilda jordbruksarealer sannolikt mycket begränsade till sin omfattning. Det tycks dock inte vara uteslutet att bevarandemråden i enskilda fall kan påverkas på ett betydande sätt. Här föreställer man sig ett mycket intensivt bruk av arealer i omedelbar närhet av skyddade livsmiljöer, om det redan föreligger en avsevärd tidigare belastning. I andra fall bör det däremot vara relativt lätt att utesluta att det föreligger en betydande påverkan.

151. Svaret frågorna 3–4a i mål C-293/17 är därmed att betesgång och gödsling inte lagligen kan undantas från kravet på en individuell bedömning med avseende på konsekvenserna för bevarandemålen för skyddade områden, med motiveringen att dessa verksamheter inte kommer att leda till en genomsnittlig ökning av kvävedepositionerna. Inte heller övervakningen av kvävedepositionerna och möjligheten att vidta ytterligare åtgärder för att motverka alltför stora depositioner kan motivera att man avstår från att göra en individuell bedömning.

4. Genomförande av artikel 6.2 i livsmiljödirektivet

152. Fråga 8 i mål C-293/17 syftar till ett klarläggande av om det utgör ett tillräckligt införlivande av artikel 6.2 i livsmiljödirektivet att inte underkasta betesgång och gödsling något krav på godkännande, utan endast tillämpa en befogenhet att ålägga skyldigheter i enlighet med artikel 2.4 i naturskyddslagen.

153. Regeringen framhåller med rätta att det i artikel 6.2 i livsmiljödirektivet till skillnad från artikel 6.3 inte krävs någon föregående kontroll av verksamheter.⁷¹ Att avstå från krav på godkännande kan därmed på sin höjd utgöra ett brott mot artikel 6.3 men inte mot artikel 6.2. I fråga om kravet på godkännande för betesgång och gödsling hänvisas till svaret på frågorna 3–4a i mål C-293/17.⁷²

154. Om det däremot i artikel 6.2 i livsmiljödirektivet, oberoende av frågan om godkännande för betesgång eller gödsling, krävs skyddsåtgärder, innehåller dock beslutet om begäran om förhandsavgörande inga uppgifter som tyder på att artikel 2.4 i naturskyddslagen inte skulle vara tillräcklig i det avseendet.

⁶⁹ Se hänvisningarna i fotnot 44.

⁷⁰ Se hänvisningarna i fotnot 46.

⁷¹ Se dom av den 14 januari 2016, Grüne Liga Sachsen m.fl. (C-399/14, EU:C:2016:10, punkt 40 ff).

⁷² Se punkt 141 ff ovan.

155. Enligt den hänskjutande domstolens uppgifter gör denna bestämmelse det möjligt att ålägga jordbrukarna de nödvändiga skyldigheterna. Framför allt undantas inte gödsling och betesgång från tillämpningsområdet för artikel 2.4 i naturskyddslagen.⁷³

156. EU-domstolen har visserligen i ett mål angående införlivandet av artikel 6.2 i livsmiljödirektivet framfört kritik mot att den behörighet som därmed infördes inte var av preventiv utan endast reaktiv karaktär och dessutom innehöll betydande hinder för alltför snabba åtgärder.⁷⁴ Dock måste man hålla med den hänskjutande domstolen om att effekterna av betesgång och gödsling i regel är förutsägbara och även föreligger sedan lång tid. Till skillnad från den då undersökta lagstiftningen föreskriver artikel 2.4 i naturskyddslagen en möjlighet att vidta skyndsamma åtgärder. Därmed kan de behöriga organen i tid förordna om ytterligare skyldigheter i händelse av att en risk föreligger för bevarandeområden.

157. Svaret på fråga 8 i mål C-293/17 är därmed att en befogenhet att ålägga skyldigheter i enlighet med artikel 2.4 i naturskyddslagen, vilken det behöriga organet måste utöva om detta krävs med hänsyn till bevarandemålen för ett Natura 2000-område, utgör, beträffande betesgång för boskap och spridning av gödsel, ett tillräckligt förebyggande instrument tillgenomförande av artikel 6.2 i livsmiljödirektivet.

E. Sammanfattande synpunkter

158. Enligt vad som hittills anförts förefaller det nederländska instrumentet PAS visserligen innehålla lovande ansatser men att det totalt sett råder starka tvivel om att det uppfyller kraven i artikel 6.2 och 6.3 i livsmiljödirektivet.

159. Detta betyder dock inte att PAS är fullständigt oförenligt med direktivet. Artikel 6.4 i livsmiljödirektivet är dock ett instrument som är ägnat att i en sådan situation leda till lämpliga resultat. PAS har beskrivits som en avvägning mellan naturskyddsintressen och samhällsintressen⁷⁵ och även den hänskjutande domstolen har hänvisat till detta när den återoppar artikel 2.3 i detta direktiv i syfte att bemöta anklagelsen om PAS bristande "ambitionsnivå".⁷⁶ En sådan avvägning följer av artikel 6.4 men inte av artikel 6.2 och 6.3.⁷⁷

160. Sammantaget tycks det vara uppenbart att en medlemsstat som Nederländerna inte kan omfattas av en ovillkorlig skyldighet att massivt och abrupt begränsa sitt jordbruk och även ingripa på betydande sätt i den ekonomiska utvecklingen i övrigt för att minska belastningen av kväve på Natura 2000-områdena till en godtagbar nivå. Däremot måste tvingande skäl av överskuggande allmänintresse beaktas på lämpligt sätt.

161. Dessa skäl ligger dels i det övergripande samhällsintresset av ekonomisk utveckling, dels framför allt i fråga om godkännande av redan tillåten verksamhet, rättsstatens krav på att iaktta de berörda företagens grundläggande rättigheter. Trots att det i regel torde vara svårt att erkänna enskilda jordbruksföretags intressen som utgörande ett överskuggande allmänintresse möjliggör en övergripande ordning såsom PAS för att inordna dessa enskilda intressen i det allmänna intresset av utveckling av jordbruket och skyddet av rätteligen förvärvade rättigheter.

⁷³ Se dom av den 4 mars 2010, kommissionen/Frankrike (C-241/08, EU:C:2010:114, punkterna 31 och 32).

⁷⁴ Dom av den 13 december 2007, kommissionen/Irland (C-418/04, EU:C:2007:780, punkterna 207 och 208).

⁷⁵ De Heer m.fl. (angivet i fotnot 27, s. 107).

⁷⁶ Punkt 8.2 i beslutet om begäran om förhandsavgörande i mål C-294/17.

⁷⁷ Se mitt förslag till avgörande i mål Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:60, punkt 106).

162. Sammantaget står det klart att det inte finns några alternativ till att tillåta vissa ytterligare verksamheter och fortsatt godta andra befintliga verksamheter. Ett instrument som PAS är dock ypperligt lämpat för att visa vilka alternativ som faktiskt står till buds. För det första bör produktionsmetoder införas som minimerar kvävedepositionerna utan att i oproportionerlig grad vålla andra skador (*best practices*). För det andra förhindrar det verksamheter som vållar skador som är oproportionerliga i förhållande till nyttan.

163. De nödvändiga åtgärderna för att säkerställa att Natura 2000 förblir sammanhängande tycks vid första påseende utgöra det största hindret för tillämpningen av artikel 6.4 i livsmiljödirektivet. Om ett allsidigt samordningsinstrument på grund av överskuggande intressen inom bevarandeområden i hela landet tillåter en alltför stor mängd kvävedepositioner, torde det vara svårt eller till och med omöjligt att som motvikt utveckla de påverkade livsmiljötyperna i andra områden.

164. Likväl utgör de i PAS föreskrivna åtgärderna i bevarandeområdena en garanti för att Natura 2000 förblir sammanhängande. Om åtgärderna är effektiva förbättrar de, trots alltför höga kvävedepositioner, utvecklingsvillkoren för respektive livsmiljö.

165. Dessutom syftar PAS långsiktigt till att minska kvävedepositionerna till en godtagbar nivå och etablera en god bevarandestatus för de skyddade livsmiljöerna. I detta långsiktiga perspektiv är PAS också en åtgärd för att säkerställa att Natura 2000 förblir sammanhängande.

166. Slutligen understöder PAS denna åtgärd genom en konstant övervakning med anpassningar om det visar sig att de föreskrivna åtgärderna inte är tillräckliga.

167. Huruvida PAS, totalt sett, åstadkommer en korrekt avvägning mellan skyddet av Natura 2000 och andra samhällsintressen och hur detta ska prövas juridiskt är frågor som inte lagts fram för EU-domstolen. Dessa frågor ligger således utanför detta mål.

168. Det kan dock finnas åtminstone ett hinder för tillämpningen av artikel 6.4 i livsmiljödirektivet. Om kvävedepositionerna drabbar prioriterade livsmiljötyper, såsom aktiva mossar (Natura 2000-kod 7110) borde Nederländerna i enlighet med artikel 6.4 andra stycket förmodligen ha rådfrågat kommissionen. Det förefaller nämligen uteslutet att grunda tillstånd för ytterligare kvävedepositioner enligt PAS enbart på överväganden avseende människors hälsa, allmän ordning eller väsentligen gynnsamma effekter för miljön. Kommissionen har emellertid inte offentliggjort något yttrande angående detta.⁷⁸ Detta utesluter dock inte att ett sådant yttrande kan inhämtas för att säkerställa att PAS vilar på en säker grund.

V. Förslag till avgörande

169. Följaktligen bör domstolen enligt min uppfattning meddela följande avgörande:

- 1) Svaret på fråga 1 i mål C-294/17 är att artikel 6.2 och 6.3 i livsmiljödirektivet inte utgör hinder för en lagstiftning, enligt vilken projekt och annan verksamhet som orsakar kvävedepositioner som inte överstiger ett visst tröskel- eller gränsvärde undantas från kravet på godkännande och som därmed är tillåtna utan individuellt godkännande, om det på grundval av objektiva omständigheter inte föreligger några rimliga vetenskapliga tvivel om att dessa kvävedepositioner inte kommer att ha en betydande påverkan på det berörda bevarandeområdet.
- 2) Svaret på fråga 2 i mål C-294/17 är att artikel 6.2 och 6.3 i livsmiljödirektivet inte utgör hinder för att en lämplig bedömning inom ramen för ett program, i vilket en viss total mängd kvävedeposition har bedömts, läggs till grund för utfärdandet av ett individuellt godkännande av ett projekt eller en

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

annan verksamhet som eventuellt genererar kvävedepositioner i bevarandeområden, om dessa rymms inom det inom ramen för programmet fastställda depositionsutrymmet. Dock måste denna bedömning innehålla fullständiga, exakta och definitiva konstateranden som kan undanröja varje rimligt vetenskapligt tvivel om effekterna av nedfallet. Detta förutsätter att det för varje enskilt projekt och varje areal inom de bevarandeområden där det förekommer skyddade livsmiljöer säkerställs att den totala tillåtna mängden kvävedepositioner på lång sikt inte äventyrar bevarandet av de i området skyddade livsmiljötyperna och arterna samt möjligheten att uppnå en god bevarandestatus.

3) Svaret på frågorna 5–7a i mål C-293/17 samt frågorna 3–5a i mål C-294/17 är att

- åtgärder för att minska kvävenedfallet från andra källor,
- återställandeåtgärder för att stärka kvävekänsliga livsmiljötyper i de berörda områdena och
- oberoende minskning av utsläppen av kväve,

kan medge att ytterligare kvävedepositioner i bevarandeområden anses förenliga med artikel 6.3 i livsmiljödirektivet om det vid tidpunkten för godkännandet redan slutgiltigt står klart att den totala belastningen på området av kvävedepositioner håller sig under tröskelvärdet för påverkan på området. Däremot räcker det inte för att tillåta ytterligare kvävedepositioner även om den totala mängden depositioner minskar, om de aktuella arealerna alltför utsätts för alltför stor kvävebelastning. Rena prognoser om de framtida effekterna av nämnda åtgärder och den förväntade minskningen av utsläppen av kväve får inte beaktas när man beviljar tillstånd för ytterligare kvävedepositioner.

- 4) Svaret på fråga 1 i mål C-293/17 är att gödsling på vissa arealer eller användning av dessa för betesgång ska betraktas som projekt enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet.
- 5) Svaret på fråga 2 i mål C-293/17 är att regelbundet återkommande gödsling som utförts lagligen innan artikel 6.3 i livsmiljödirektivet började tillämpas på ett bevarandeområde och som alltför utförs kan, tillsammans med ett jordbruksföretag, anses utgöra ett enda projekt. Ändringar i fråga om gödslingsmetoder ska däremot betraktas som ett nytt projekt om de medför en ytterligare risk för betydande påverkan på bevarandeområden.
- 6) Svaret på frågorna 3–4a i mål C-293/17 är att betesgång och gödsling inte lagligen kan undantas från kravet på en individuell bedömning med avseende på konsekvenserna för bevarandemålen för skyddade områden, med motiveringen att dessa verksamheter inte kommer att leda till en genomsnittlig ökning av kvävedepositionerna. Inte heller övervakningen av kvävedepositionerna och möjligheten att vidta ytterligare åtgärder för att motverka alltför stora depositioner kan motivera att man avstår från att göra en individuell bedömning.
- 7) Svaret på fråga 8 i mål C-293/17 är att en befogenhet att ålägga skyldigheter i enlighet med artikel 2.4 i naturskyddslagen, vilken det behöriga organet måste utöva om detta krävs med hänsyn till bevarandemålen för ett Natura 2000-område, utgör, beträffande betesgång för boskap och spridning av gödsel, ett tillräckligt förebyggande instrument för genomförande av artikel 6.2 i livsmiljödirektivet.