ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

7 november 2018 *

„Prejudiciële verwijzing – Richtlijn 92/43/EEG – Instandhouding van de natuurlijke habitats en van de wilde flora en fauna – Speciale beschermingszones – Artikel 6 – Passende beoordeling van de gevolgen van een plan of project voor een gebied – Nationaal programma voor de aanpak van stikstof – Begrippen ‚project' en ‚passende beoordeling' – Integrale beoordeling voordat individueel toestemming wordt verleend aan agrarische bedrijven die stikstofdepositie veroorzaken"

In de gevoegde zaken C-293/17 en C-294/17,

betreffende verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Raad van State (Nederland) bij beslissingen van 17 mei 2017, ingekomen bij het Hof op 22 mei 2017, in de procedures

Coöperatie Mobilisation for the Environment UA,

Vereniging Leefmilieu

tegen

College van gedeputeerde staten van Limburg,

College van gedeputeerde staten van Gelderland,

in tegenwoordigheid van:

G. H. Wildenbeest,

Maatschap Smeets,

Maatschap Lintzen-Crooijmans,

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

en

Stichting Werkgroep Behoud de Peel

tegen

College van gedeputeerde staten van Noord-Brabant,

* Procestaal: Nederlands.

in tegenwoordigheid van:

Maatschap Gebr. Lammers,

Landbouwbedrijf Swinkels,

Pluimveehouderij Van Diepen VOF,

Vermeerderingsbedrijf Engelen,

Varkenshouderij Limburglaan BV,

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

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: A. Prechal, president van de Derde kamer, waarnemend voor de president van de Tweede kamer, C. Toader (rapporteur) en A. Rosas, rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,

griffier: C. Strömholm, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 3 mei 2018,

gelet op de opmerkingen van:

– de Coöperatie Mobilisation for the Environment UA en de Vereniging Leefmilieu, vertegenwoordigd door V. Wösten en A. van den Burg, adviseurs,

– de Stichting Werkgroep Behoud de Peel, vertegenwoordigd door A. K. M. van Hoof, adviseur,

– het College van gedeputeerde staten van Limburg, het College van gedeputeerde staten van Gelderland en het College van gedeputeerde staten van Noord-Brabant, vertegenwoordigd door H. J. M. Besselink, advocaat,

– de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. K. Bulterman, C. S. Schillemans en P. P. Huurnink als gemachtigden,

– de Deense regering, vertegenwoordigd door J. Nymann-Lindegren, S. Wolff en P. Z. L. Ngo als gemachtigden,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door E. Manhaeve, C. Hermes en C. Zadra als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 25 juli 2018,

het navolgende

Arrest

1 De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen de uitlegging van artikel 6 van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB 1992, L 206, blz. 7; hierna: „habitatrichtlijn").

2 Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van twee gedingen, het ene tussen de Coöperatie Mobilisation for the Environment UA en de Vereniging Leefmilieu enerzijds en het College van gedeputeerde staten van Limburg (Nederland) en het College van gedeputeerde staten van Gelderland (Nederland) anderzijds (zaak C-293/17), en het andere tussen de Stichting Werkgroep Behoud de Peel en het College van gedeputeerde staten van Noord-Brabant (Nederland) (zaak C-294/17), over toestemmingsregimes voor agrarische activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken op gebieden van het Europese ecologische netwerk „Natura 2000".

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3 De tiende overweging van de habitatrichtlijn luidt als volgt:

„Overwegende dat elk plan of programma dat een significant effect kan hebben op de instandhoudingsdoelstellingen van een aangewezen gebied of een gebied dat in de toekomst aangewezen zal zijn, op passende wijze moet worden beoordeeld".

4 Artikel 1 van deze richtlijn bepaalt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder

[...]

e) *staat van instandhouding van een natuurlijke habitat*: de som van de invloeden die op de betrokken natuurlijke habitat en de daar voorkomende typische soorten inwerken en op lange termijn een verandering kunnen bewerkstelligen in de natuurlijke verspreiding, de structuur en de functies van die habitat of die van invloed kunnen zijn op het voortbestaan op lange termijn van de betrokken typische soorten op het in artikel 2 bedoelde grondgebied.

De ‚staat van instandhouding' van een natuurlijke habitat wordt als ‚gunstig' beschouwd wanneer:

– het natuurlijke verspreidingsgebied van de habitat en de oppervlakte van die habitat binnen dat gebied stabiel zijn of toenemen, en

– de voor behoud op lange termijn nodige specifieke structuur en functies bestaan en in de afzienbare toekomst vermoedelijk zullen blijven bestaan, en

– [...]

[...]

l) *speciale beschermingszone*: een door de lidstaten bij een wettelijk, bestuursrechtelijk en/of op een overeenkomst berustend besluit aangewezen gebied van communautair belang waarin de instandhoudingsmaatregelen worden toegepast die nodig zijn om de natuurlijke habitats en/of de populaties van de soorten waarvoor het gebied is aangewezen, in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen;

[...]"

5 Artikel 2 van de richtlijn luidt:

„1. Deze richtlijn heeft tot doel bij te dragen tot het waarborgen van de biologische diversiteit door het instandhouden van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna op het Europese grondgebied van de lidstaten waarop het Verdrag van toepassing is.

2. De op grond van deze richtlijn genomen maatregelen beogen de natuurlijke habitats en de wilde dier- en plantensoorten van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen.

3. In de op grond van deze richtlijn genomen maatregelen wordt rekening gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden."

6 Artikel 3, lid 1, van de habitatrichtlijn bepaalt:

„Er wordt een coherent Europees ecologisch netwerk gevormd van speciale beschermingszones, Natura 2000 genaamd. Dit netwerk, dat bestaat uit gebieden met in bijlage I genoemde typen natuurlijke habitats en habitats van in bijlage II genoemde soorten, moet de betrokken typen natuurlijke habitats en habitats van soorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding behouden of in voorkomend geval herstellen.

[...]"

7 Artikel 6 van de richtlijn luidt:

„1. De lidstaten treffen voor de speciale beschermingszones de nodige instandhoudingsmaatregelen; deze behelzen zo nodig passende specifieke of van ruimtelijke-ordeningsplannen deel uitmakende beheersplannen en passende wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen, die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II die in die gebieden voorkomen.

2. De lidstaten treffen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben.

3. Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.

4. Indien een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, toch moet worden gerealiseerd, neemt de lidstaat alle nodige compenserende maatregelen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. De lidstaat stelt de Commissie op de hoogte van de genomen compenserende maatregelen.

Wanneer het betrokken gebied een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat en/of een prioritaire soort is, kunnen alleen argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijke gunstige effecten dan wel, na advies van de Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang worden aangevoerd."

8 Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB 1985, L 175, blz. 40) was de voorloper van richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB 2012, L 26, blz. 1; hierna: „MER-richtlijn").

9 In artikel 1, lid 2, onder a), van de MER-richtlijn, dat gelijkluidend is aan artikel 1, lid 2, van richtlijn 85/337, wordt het begrip „project" gedefinieerd als „de uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van andere installaties of werken", of als „andere ingrepen in natuurlijk milieu of landschap, inclusief de ingrepen voor de ontginning van bodemschatten".

Nederlands recht

10 De Natuurbeschermingswet 1998 (Stb. 1998, 403; hierna: „Nbw 1998"), zoals deze luidde tot 1 januari 2017, bepaalt in artikel 1:

„In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

[...]

m. bestaand gebruik: gebruik dat op 31 maart 2010 bekend is, of redelijkerwijs bekend had kunnen zijn bij het bevoegd gezag;

[...]"

11 Artikel 19d, leden 1 en 3, van deze wet bepalen:

„1. Het is verboden zonder vergunning, of in strijd met aan die vergunning verbonden voorschriften of beperkingen, van gedeputeerde staten [...] projecten of andere handelingen te realiseren onderscheidenlijk te verrichten die gelet op de instandhoudingsdoelstelling [...] de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in een Natura 2000-gebied kunnen verslechteren of een significant verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen. [...]

[...]

3. Het verbod, bedoeld in het eerste lid, is niet van toepassing op bestaand gebruik, behoudens indien dat gebruik een project is dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied maar dat afzonderlijk of in combinatie met andere projecten of plannen significante gevolgen kan hebben voor het desbetreffende Natura 2000-gebied."

12 Artikel 19f, lid 1, van de wet bepaalt:

„Voor projecten waarover gedeputeerde staten een besluit op een aanvraag voor een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, nemen, en die niet direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van een Natura 2000-gebied maar die afzonderlijk of in combinatie met andere projecten of plannen significante gevolgen kunnen hebben voor het desbetreffende gebied, maakt de initiatiefnemer alvorens gedeputeerde staten een besluit nemen, een passende beoordeling van de gevolgen voor het gebied waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstelling [...] van dat gebied."

13 Artikel 19g, lid 1, van de Nbw 1998 luidt als volgt:

„Indien een passende beoordeling is voorgeschreven op grond van artikel 19f, eerste lid, kan een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, slechts worden verleend indien gedeputeerde staten zich op grond van de passende beoordeling ervan hebben verzekerd dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zullen worden aangetast."

14 Artikel 19kg, leden 1, 2 en 5, van deze wet luidt:

„1. [De bevoegde ministers] stellen een programma vast voor de daarin opgenomen Natura 2000-gebieden ter vermindering van de stikstofdepositie in die gebieden en ter verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen voor de voor stikstof gevoelige habitats in die gebieden binnen afzienbare termijn.

2. Het programma beoogt een ambitieuze en realistische vermindering van de stikstofdepositie, afkomstig van in Nederland aanwezige bronnen.

[...]

5. Het programma wordt ten minste eenmaal in de zes jaar vastgesteld en geldt voor een tijdvak van zes jaar."

15 Artikel 19kh, leden 1, 7 en 9, van de wet bepaalt:

„1. In een programma als bedoeld in artikel 19kg worden voor de betrokken Natura 2000-gebieden in elk geval beschreven of genoemd:

a. de omvang van de stikstofdepositie aan het begin van het tijdvak van het programma [...];

b. de verwachte autonome ontwikkelingen ten aanzien van de stikstofemissie door de factoren, bedoeld in onderdeel a, en de effecten daarvan op de omvang van stikstofdepositie in de gebieden;

c. de getroffen of te treffen maatregelen die bijdragen aan een vermindering van de stikstofdepositie, of die op een andere wijze bijdragen aan het bereiken van een goede staat van instandhouding van de voor stikstof gevoelige habitats, en de verwachte effecten van die maatregelen op de omvang van de depositie, onderscheidenlijk het bereiken van een goede staat van instandhouding in de gebieden;

[...]

e. de doelstellingen ten aanzien van de omvang van de stikstofdepositie [...];

f. de wijze waarop en frequentie waarmee de rapportage plaatsvindt [...];

g. de getroffen of te treffen maatregelen ter verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen voor de voor stikstof gevoelige habitats in de Natura 2000-gebieden die in het programma zijn opgenomen;

h. de resultaten van een beoordeling voor elk Natura 2000-gebied dat in het programma is opgenomen, in hoeverre de maatregelen, bedoeld in de onderdelen c en g, rekening houdend met de verwachte algemene ontwikkeling van de stikstofdepositie, in het bijzonder het totaal van de stikstofdeposities, bedoeld in het zevende en negende lid, en de ontwikkelingsruimte:
   1°. bijdragen aan de verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen voor de voor stikstof gevoelige habitats in het gebied;
   2°. voorkomen dat verslechtering optreedt van de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in het gebied;
   3°. voorkomen dat storende factoren optreden voor de soorten waarvoor het gebied is aangewezen voor zover die factoren, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied, een significant effect kunnen hebben, en
   4°. de verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied die geen betrekking hebben op voor stikstof gevoelige habitats, niet in gevaar brengen.

[...]

7. Het verbod, bedoeld in artikel 19d, eerste lid, is met betrekking tot een Natura 2000-gebied niet van toepassing op een project of andere handeling dat voldoet aan elk van de volgende voorwaarden:

a. het project of de handeling:
   1°. veroorzaakt een stikstofdepositie op voor stikstof gevoelige habitats in het Natura 2000-gebied die afzonderlijk en, ingeval het project of de handeling betrekking heeft op een inrichting als bedoeld in artikel 1.1, derde lid, van de Wet milieubeheer, in cumulatie met andere projecten of handelingen met betrekking tot dezelfde inrichting in de periode waarvoor het programma geldt, niet een waarde die is vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur overschrijdt, of,

   [...]

b. het project of de handeling kan voor het desbetreffende Natura 2000-gebied geen andere gevolgen veroorzaken dan stikstofdepositie die, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen, de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in een Natura 2000-gebied kunnen verslechteren of een significant verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen.

[...]

9. Bij het nemen van een besluit als bedoeld in artikel 19km, eerste lid, betrekt het bevoegd gezag niet de stikstofdepositie die het project of de andere handeling veroorzaakt op voor stikstof gevoelige habitats in een Natura 2000-gebied, indien de stikstofdepositie de in het zevende lid, onderdeel a, bedoelde waarde niet overschrijdt, onderscheidenlijk indien het project of de handeling wordt gerealiseerd, onderscheidenlijk verricht op een grotere afstand dan de op grond van het zevende lid, onderdeel a, vastgestelde afstand."

16 Artikel 19km, lid 1, van de Nbw 1998 bepaalt:

„De ontwikkelingsruimte voor een in het programma opgenomen Natura 2000-gebied, kan [...] door het bestuursorgaan dat bevoegd is tot het nemen van het desbetreffende besluit, worden toegedeeld in:

[...]

b. een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid;

[...]"

17 Artikel 2 van het Besluit grenswaarden programmatische aanpak stikstof (Stb. 2015, 227) bepaalt:

„1. De waarde, bedoeld in artikel 19kh, zevende lid, onderdeel a, onder 1°, van de [Nbw 1998] is 1 mol per hectare per jaar.

[...]

3. In afwijking van het eerste lid is de waarde, bedoeld in artikel 19kh, zevende lid, onderdeel a, onder 1°, van de [Nbw 1998], voor een project of andere handeling, niet zijnde een project of andere handeling als bedoeld in artikel 19kn, eerste lid, van de wet, 0,05 mol per hectare per jaar, zolang uit het [...] rekenmodel blijkt dat ten aanzien van een hectare van een voor stikstof gevoelige habitat in het desbetreffende Natura 2000-gebied 5 % of minder van de depositieruimte voor grenswaarden beschikbaar is."

18 Artikel 2, lid 1, van de Regeling programmatische aanpak stikstof (Stcrt. 2015, 16320) bepaalt:

„Voor de vaststelling of een project of een andere handeling als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, van de [Nbw 1998], [...] door het veroorzaken van stikstofdepositie op een voor stikstof gevoelig habitat in een Natura 2000-gebied een verslechterend of significant verstorend effect kan hebben, wordt de stikstofdepositie berekend met gebruikmaking van AERIUS Calculator."

19 Artikel 5, lid 1, van deze regeling luidt:

„Het bevoegd gezag stelt de omvang van de in een toestemmingsbesluit toe te delen ontwikkelingsruimte vast met gebruikmaking van AERIUS Calculator."

20 Blijkens artikel 7, lid 1, van de regeling is het softwareprogramma AERIUS Register een registratie-instrument voor gegevens over de afschrijving, bijschrijving en reservering van ontwikkelingsruimte en gegevens over meldingsplichtige projecten of andere handelingen.

21 Artikel 8, lid 1, van de regeling luidt als volgt:

„Degene die voornemens is een project te realiseren of een andere handeling te verrichten waarop artikel 19kh, zevende lid, onderdeel a, onder 1°, van de [Nbw 1998] van toepassing is doet ten minste vier weken maar ten hoogste twee jaar voor de aanvang daarvan een melding, indien is voldaan aan elk van de volgende voorwaarden:

a. 1°. het project of de andere handeling heeft betrekking op de oprichting, verandering of uitbreiding van een inrichting als bedoeld in artikel 1.1, derde lid, van de Wet milieubeheer bestemd voor landbouw, [...]

[...]

b. het project of de andere handeling veroorzaakt stikstofdepositie op een voor stikstof gevoelig habitat in een Natura 2000-gebied die hoger is dan 0,05 mol per hectare per jaar.

[...]"

22 De Wet natuurbescherming (Stb. 2016, 34; hierna: „Wnb"), die in werking is getreden op 1 januari 2017, bepaalt in artikel 2.4:

„1. Gedeputeerde staten leggen, indien dat nodig is voor een Natura 2000-gebied, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen, aan degene die in hun provincie een handeling [als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, van de Nbw 1998] verricht of het voornemen daartoe heeft, een verplichting op om:

a. informatie over de handeling te verstrekken;

b. de nodige preventieve of herstelmaatregelen te treffen;

c. de handeling overeenkomstig daarbij gegeven voorschriften uit te voeren, of

d. de handeling niet uit te voeren of te staken.

2. Ingeval in het belang van de bescherming van een Natura 2000-gebied een onverwijlde tenuitvoerlegging van een besluit als bedoeld in het eerste lid noodzakelijk is, kunnen gedeputeerde staten het besluit bekendmaken door mondelinge mededeling aan degene die de handeling verricht of het voornemen daartoe heeft. Gedeputeerde staten stellen het besluit zo spoedig mogelijk alsnog op schrift en zenden dit toe of reiken dit uit aan de belanghebbenden.

[...]

4. Het is verboden te handelen in strijd met een verplichting als bedoeld in het eerste of derde lid."

23 Artikel 2.7, lid 2, van de Wnb luidt:

„Het is verboden zonder vergunning van gedeputeerde staten projecten te realiseren of andere handelingen te verrichten die gelet op de instandhoudingsdoelstellingen voor een Natura 2000-gebied de kwaliteit van de natuurlijke habitats of de habitats van soorten in dat gebied kunnen verslechteren of een significant verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor dat gebied is aangewezen."

24 Artikel 2.9, leden 3 en 4, van die wet bepaalt:

„3. Het verbod, bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, is niet van toepassing op projecten en andere handelingen, behorende tot door provinciale staten bij verordening aangewezen categorieën van projecten, onderscheidenlijk andere handelingen, indien ten aanzien van het project, onderscheidenlijk de handeling is voldaan aan bij of krachtens die verordening gestelde regels. [...]

[...]

4. Op grond van het derde lid kunnen uitsluitend categorieën van:

a. projecten als bedoeld in artikel 2.7, derde lid, onderdeel a, worden aangewezen ten aanzien waarvan op voorhand op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat zij afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied zullen aantasten;

b. andere handelingen als bedoeld in artikel 2.7, derde lid, onderdeel b, worden aangewezen ten aanzien waarvan op voorhand rekening is gehouden met de gevolgen die de handeling kan hebben voor een Natura 2000-gebied, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen voor dat gebied."

25 Zowel uit artikel 3.7.8.1 van de Omgevingsverordening Gelderland als uit artikel 3.2.1 van de Omgevingsverordening Limburg, welke omgevingsverordeningen in werking zijn getreden op respectievelijk 3 februari 2017 en 26 april 2017, blijkt dat het verbod bedoeld in artikel 2.7, lid 2, van de Wnb niet van toepassing is op „het weiden van vee" en „het op of in de bodem brengen van meststoffen".

Hoofdgedingen en prejudiciële vragen

Overwegingen betreffende de zaken C-293/17 en C-294/17 tezamen

26 De hoofdgedingen betreffen toestemmingsregimes voor agrarische activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken in gebieden die beschermd zijn krachtens de habitatrichtlijn.

27 De verwijzende rechter geeft aan dat in 118 van de 162 Nederlandse Natura 2000-gebieden sprake is van overbelasting van stikstofdepositie, en dat de belangrijkste nationale bron van uitstoot van stikstof de veehouderij is.

28 Hij wijst erop dat de overbelasting een probleem vormt voor de verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen voor de stikstofgevoelige natuurwaarden in de Natura 2000-gebieden. Doordat er sprake is van een aanzienlijke depositie vormt zich met name een laag stikstof, met als gevolg dat in veel regio's de zogenoemde kritische depositiewaarde voor de aangewezen habitattypen ruim wordt overschreden. Vanwege de overschrijding van de kritische depositiewaarde kan niet zonder meer worden uitgesloten dat het risico bestaat dat de kwaliteit van de habitattypen te lijden heeft onder de verzurende en/of vermestende invloed van stikstofdepositie.

29 De verwijzende rechter merkt op dat het probleem van de overbelasting van de natuurwaarden voor het Koninkrijk der Nederlanden aanleiding is geweest voor de ontwikkeling van een programmatische aanpak. Het Programma Aanpak Stikstof 2015-2021 (hierna: „PAS"), dat op 1 juli 2015 in werking is getreden, vormt een onderdeel daarvan.

30 Het PAS kent een zogenoemde dubbeldoelstelling, te weten enerzijds het behoud en, waar nodig, het herstel van de in het PAS opgenomen Natura 2000-gebieden om op landelijk niveau een gunstige staat van instandhouding te bereiken en anderzijds het mogelijk maken van economische ontwikkelingen die stikstofdepositie veroorzaken op deze gebieden. Het programma is ook gebaseerd op de aanname dat de stikstofdepositie zal dalen, waarbij de daling voor de helft zal worden ingezet als zogenoemde depositieruimte voor nieuwe economische activiteiten.

31 Bij het PAS wordt uitgegaan van kritische depositiewaarden die voor alle Natura 2000-gebieden en voor de geïnventariseerde habitattypen worden bepaald. Het betreft de grens waarboven het risico bestaat dat de kwaliteit van de habitat significant wordt aangetast door de verzurende of vermestende invloed van stikstofdepositie.

32 Voor ieder in het PAS opgenomen Natura 2000-gebied is een afzonderlijke gebiedsanalyse gemaakt. De gebiedsanalyses, die op hectareniveau worden uitgevoerd, vormen samen met het algemene deel van de passende beoordeling van het PAS op gebiedsniveau de passende beoordeling in de zin van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn. Vanaf de inwerkingtreding van het PAS kan bij de verlening van toestemming voor activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken, gebruik worden gemaakt van het PAS, de daaraan ten grondslag liggende passende beoordeling en de bij dit programma behorende regelgeving.

33 De verwijzende rechter geeft aan dat het PAS ook voorziet in gebiedsspecifieke herstelmaatregelen, zoals hydrologische maatregelen en extra vegetatiemaatregelen, alsmede in bronmaatregelen, zoals stalmaatregelen, maatregelen voor emissiearme bemesting en voer- en managementmaatregelen. Met deze maatregelen zal er sprake zijn van een verbetering van de draagkracht van de natuur en een extra daling van de stikstofdepositie ten opzichte van de daling die reeds is ingezet op grond van maatregelen die buiten het PAS zijn getroffen en een autonome daling veroorzaken.

34 Hij merkt tevens op dat het PAS en de bijbehorende regelgeving voor de toestemmingsprocedures drie categorieën projecten kennen. Ten eerste is er geen toestemming nodig wanneer het gaat om projecten en andere handelingen die een stikstofdepositie veroorzaken die lager is dan 0,05 mol N/ha/jaar. Ten tweede zijn ook projecten en andere handelingen die een stikstofdepositie van minimaal 0,05 mol N/ha/jaar tot maximaal 1 mol N/ha/jaar veroorzaken, zonder voorafgaande toestemming toegestaan, maar geldt een meldingsplicht. Ten derde zijn projecten en andere handelingen die stikstofdepositie veroorzaken boven de grenswaarde van 1 mol N/ha/jaar onverkort vergunningplichtig.

35 In het laatste geval dient te worden bezien of de aangevraagde activiteit tot een toename van stikstofdepositie leidt. Bepalend daarvoor is of de aangevraagde situatie leidt tot een hogere depositie dan de depositie waarvoor eerder een vergunning is verleend, of tot een hogere depositie dan de feitelijk veroorzaakte hoogste depositie in de periode 1 januari 2012-31 december 2014. Als het project of de andere handeling waarvoor een vergunning wordt gevraagd, niet leidt tot een toename van stikstofdepositie, kan de vergunning onder verwijzing naar de passende beoordeling bij het PAS worden verleend krachtens de Nbw 1998. De depositie van de aangevraagde activiteit maakt in een dergelijk geval deel uit van de depositie die in die passende beoordeling is betrokken. Leidt het project of de andere handeling tot een toename van stikstofdepositie, dan kan de vergunning worden verleend als het bevoegd gezag daarvoor ontwikkelingsruimte toedeelt.

36 Uit een berekening van de effecten van de genoemde maatregelen komt naar voren dat de stikstofdepositie tot 2020 met ongeveer 13,4 kiloton per jaar zal dalen in vergelijking met een situatie waarin een programma als het PAS niet zou worden uitgevoerd. Het PAS houdt rekening met onzekerheidsmarges en gaat daarom uit van een daling van slechts 6,4 kiloton per jaar. Van de ontwikkelingsruimte mag in de eerste drie jaar van het PAS maximaal 60 % worden toegedeeld, in de tweede helft van het tijdvak van het PAS 40 %.

37 De verwijzende rechter wijst er verder nog op dat, om de depositie van stikstof te bepalen, de ontwikkeling van de stikstofdepositie te monitoren en ten aanzien van de vergunningverlening een beoordeling te maken, er instrumenten zijn ontwikkeld, waaronder het via de website www.aerius.nl toegankelijke softwarepakket AERIUS.

38 Een van de zes modules van dit pakket is AERIUS Calculator. Dit rekeninstrument maakt een deels geautomatiseerde besluitvorming mogelijk. Het berekent de depositiebijdrage van emissiebronnen die een gebruiker in het systeem invoert of importeert, en wordt gebruikt voor de vaststelling of een project of een andere handeling door het veroorzaken van stikstofdepositie op een voor stikstof gevoelige habitat in een Natura 2000-gebied een verslechterend of significant verstorend effect kan hebben. Het registreert bovendien voortdurend hoeveel depositieruimte en ontwikkelingsruimte aanwezig is per PAS-gebied.

39 Ten slotte is het zo dat indien uit de monitoring blijkt dat dit noodzakelijk is, bron- en herstelmaatregelen kunnen worden vervangen of toegevoegd aan het PAS en de uit te geven ontwikkelingsruimte kan worden bijgesteld.

Zaak C-294/17

40 Op 14 december 2015 heeft het College van gedeputeerde staten van Noord-Brabant zes vergunningen verleend voor de oprichting of uitbreiding van agrarische bedrijven die onder meer in de Natura 2000-gebieden Groote Peel en Deurnsche Peel & Mariapeel stikstofdepositie veroorzaken. Die gebieden zijn aangewezen voor het habitattype hoogveen, welk type natuurlijke habitat stikstofgevoelig is. De genomen besluiten impliceren met uitzondering van één geval dat vergunning wordt verleend voor een toename van stikstofdepositie in al die bedrijven. Bij de toename is sprake van verschillende gradaties.

41 Het College heeft de vergunningen met name verleend met toepassing van het PAS en de daarbij behorende regelgeving die vanaf 1 juli 2015 in de Nbw 1998 en de Regeling programmatische aanpak stikstof is opgenomen.

42 Wat één bedrijf betreft, heeft het College de vergunning verleend omdat de realisering van het project er niet toe leidt dat de stikstofdepositie van dat bedrijf toeneemt ten opzichte van de feitelijk veroorzaakte depositie voorafgaand aan het PAS. De depositie van bestaande activiteiten is voor het PAS passend beoordeeld als onderdeel van de achtergronddepositie. De vergunning is verleend onder verwijzing naar de passende beoordeling die voor het PAS is gemaakt.

43 Bij de overige bedrijven zijn vergunningen aan de orde voor activiteiten die leiden tot een toename van stikstofdepositie ten opzichte van de feitelijk veroorzaakte of de vergunde depositie voorafgaand aan het PAS. Voor zover deze activiteiten stikstofdepositie veroorzaken die de voor het desbetreffende Natura 2000-gebied geldende drempel- of grenswaarde (0,05 of 1 mol N/ha/jaar) overschrijdt, is voor de toename van stikstofdepositie ontwikkelingsruimte toegedeeld. De vergunningen zijn verleend onder verwijzing naar de passende beoordeling die voor het PAS is gemaakt.

44 De Stichting Werkgroep Behoud de Peel heeft tegen de zes aan de orde zijnde besluiten beroep ingesteld omdat zij meent dat het College van gedeputeerde staten van Noord-Brabant de vergunningen niet kon verlenen met toepassing van de nationale regeling, aangezien niet is gewaarborgd dat op een juiste wijze uitvoering wordt gegeven aan artikel 6 van de habitatrichtlijn.

45 Deze milieuorganisatie meent om te beginnen dat een programma niet de plaats van een individuele beoordeling kan innemen, welke individuele beoordeling artikel 6, lid 3, van die richtlijn vereist voor projecten die significante gevolgen kunnen hebben voor Natura 2000-gebieden. Verder betoogt zij dat deposities die onder de in de nationale regeling vastgestelde drempel- of grenswaarde blijven significante gevolgen kunnen hebben. Hieraan voegt de Stichting Werkgroep Behoud de Peel toe dat de passende beoordeling die aan het PAS ten grondslag ligt, niet voldoet aan de eisen die de habitatrichtlijn stelt, omdat daarin instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen zijn betrokken die op grond van artikel 6, leden 1 en 2, van de habitatrichtlijn moeten worden getroffen. Daarnaast zijn in de passende beoordeling bron- en herstelmaatregelen betrokken die volgens de milieuorganisatie het karakter van compensatie hebben. Ten slotte vindt zij het in het licht van artikel 6 van de richtlijn bezwaarlijk dat de ontwikkelingsruimte kan worden toegedeeld voordat de positieve gevolgen van de maatregelen zich hebben voorgedaan.

46 Volgens het College van gedeputeerde staten van Noord-Brabant geven het PAS en de daarbij behorende regelgeving op een juiste wijze uitvoering aan artikel 6 van de habitatrichtlijn. Gesteld wordt dat in het PAS een toetsing heeft plaatsgevonden van een bepaalde belasting van stikstofdepositie in relatie tot de instandhoudingsdoelstellingen in alle Natura 2000-gebieden met stikstofgevoelige natuurwaarden, zoals dat artikel vereist.

47 In de gebiedsanalyses is, aldus het College, voor alle locaties met stikstofgevoelige natuurwaarden beoordeeld of er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel is dat met het beschikbaar stellen van depositie- en ontwikkelingsruimte voor projecten en andere handelingen, rekening houdend met

de bron- en herstelmaatregelen van het PAS, de instandhoudingsdoelstellingen voor de stikstofgevoelige natuurwaarden worden gehaald en tevens het behoud van die natuurwaarden is geborgd. De hoeveelheid depositie- en ontwikkelingsruimte die beschikbaar is gesteld voor alle projecten en andere handelingen die op grond van het PAS mogelijk worden gemaakt, is dus passend beoordeeld. Uit die beoordeling volgt volgens het College dat de kwaliteit van de habitattypen niet zal verslechteren en dat de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden niet zullen worden aangetast.

48 Het College van gedeputeerde staten van Noord-Brabant voert aan dat uit de rechtspraak van het Hof geenszins kan worden afgeleid dat een programmatische aanpak op grond van de habitatrichtlijn niet is toegestaan.

49 Tegen deze achtergrond heeft de Raad van State (Nederland) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen voorgelegd:

„1) Staat artikel 6, tweede en derde lid, van [de habitatrichtlijn] in de weg aan een wettelijke regeling die ertoe strekt dat projecten en andere handelingen die stikstofdepositie veroorzaken die een drempel- of grenswaarde niet overschrijdt, zijn uitgezonderd van de vergunningplicht en daardoor zonder individuele toestemming zijn toegestaan, ervan uitgaande dat de gevolgen van alle projecten en andere handelingen tezamen die gebruik kunnen maken van de wettelijke regeling voor de vaststelling van die wettelijke regeling passend zijn beoordeeld?

2) Staat artikel 6, tweede en derde lid, van [de habitatrichtlijn] eraan in de weg dat een passende beoordeling voor een programma waarin een bepaalde totale hoeveelheid stikstofdepositie is beoordeeld ten grondslag wordt gelegd aan de verlening van een vergunning (individuele toestemming) voor een project of andere handeling, die stikstofdepositie veroorzaakt die binnen de in het kader van het programma beoordeelde depositieruimte past?

3) Mogen in de passende beoordeling als bedoeld in artikel 6, derde lid, van [de habitatrichtlijn], die voor een programma, zoals het [PAS], is gemaakt, de positieve gevolgen van instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen voor bestaande arealen van habitattypen en leefgebieden worden betrokken, die worden getroffen in verband met de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 6, eerste en tweede lid, van die richtlijn?

3a) Indien vraag 3 bevestigend wordt beantwoord: kunnen de positieve gevolgen van instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen in een passende beoordeling voor een programma worden betrokken als deze ten tijde van de passende beoordeling nog niet zijn uitgevoerd en het positieve effect daarvan nog niet is verwezenlijkt?

Is daarbij, ervan uitgaande dat de passende beoordeling definitieve bevindingen bevat over de gevolgen van deze maatregelen die gebaseerd zijn op de beste wetenschappelijke kennis ter zake, van belang dat de uitvoering en het resultaat van die maatregelen worden gemonitord en indien daaruit volgt dat de gevolgen ongunstiger zijn dan waarvan is uitgegaan in de passende beoordeling, bijsturing, indien nodig, plaatsvindt?

4) Mogen de positieve gevolgen van de autonome daling van stikstofdepositie die zich zal gaan manifesteren in de periode waarin het [PAS] geldt, in de passende beoordeling als bedoeld in artikel 6, derde lid, van [de habitatrichtlijn], worden betrokken?

Is daarbij, ervan uitgaande dat de passende beoordeling definitieve bevindingen bevat over deze ontwikkelingen die gebaseerd zijn op de beste wetenschappelijke kennis ter zake, van belang dat de autonome daling van stikstofdepositie wordt gemonitord, en indien daaruit volgt dat de daling ongunstiger is dan waarvan is uitgegaan in de passende beoordeling, bijsturing, indien nodig, plaatsvindt?

5) Mogen herstelmaatregelen die in het kader van het [PAS] worden getroffen en waarmee wordt voorkomen dat een bepaalde natuur belastende factor, zoals stikstofdepositie, schadelijke gevolgen kan hebben voor bestaande arealen van habitattypen of leefgebieden, geduid worden als beschermingsmaatregel als bedoeld in punt 28 van het arrest [van 15 mei 2014, Briels e.a. (C-521/12, EU:C:2014:330)], die in een passende beoordeling als bedoeld in artikel 6, derde lid, van [de habitatrichtlijn] mogen worden betrokken?

5a) Indien vraag 5 bevestigend wordt beantwoord: kunnen de positieve gevolgen van beschermingsmaatregelen die in de passende beoordeling mogen worden betrokken, daarin worden betrokken, als deze ten tijde van de passende beoordeling nog niet zijn uitgevoerd en het positieve effect daarvan nog niet is verwezenlijkt?

Is daarbij, ervan uitgaande dat de passende beoordeling definitieve bevindingen bevat over de gevolgen van deze maatregelen die gebaseerd is op de beste wetenschappelijke kennis ter zake, van belang dat de uitvoering en het resultaat van de maatregelen worden gemonitord en indien daaruit volgt dat de gevolgen ongunstiger zijn dan waarvan is uitgegaan in de passende beoordeling, bijsturing, indien nodig, plaatsvindt?”

Zaak C-293/17

50 Bij besluit van 23 juni 2015 heeft het College van gedeputeerde staten van Gelderland het bezwaar van bepaalde milieuorganisaties, namelijk de Coöperatie Mobilisation for the Environment UA en de Vereniging Leefmilieu, tegen het besluit om niet handhavend op te treden tegen activiteiten van een veehouderij die stikstofdepositie veroorzaken in Natura 2000-gebieden, ongegrond verklaard. Bij drie besluiten van 14 juli 2015 heeft ook het College van gedeputeerde staten van Limburg vergelijkbare bezwaren met betrekking tot soortgelijke activiteiten ongegrond verklaard. De bij de verwijzende rechter aanhangig gemaakte beroepen hebben betrekking op die vier besluiten.

51 De uitzondering op de vergunningplicht voor het weiden van vee en het op of in de bodem brengen van meststoffen is na die besluiten eerst krachtens de Nbw 1998 en na 1 januari 2017 krachtens de Wnb van kracht geworden, wat maakt dat het College van gedeputeerde staten van Gelderland en het College van gedeputeerde staten van Limburg verzoeken deze regelgeving bij de behandeling van de beroepen te betrekken. Volgens de verwijzende rechter moeten de beroepen inderdaad worden beoordeeld op basis van de Omgevingsverordening van de provincie Gelderland en de Omgevingsverordening van de provincie Limburg. Hij wijst er verder nog op dat de passende beoordeling die ten grondslag is gelegd aan de in die verordeningen opgenomen uitzondering op de vergunningplicht, de passende beoordeling is die voor het PAS als geheel is gemaakt.

52 De Coöperatie Mobilisation for the Environment UA en de Vereniging Leefmilieu betogen voor de verwijzende rechter dat de activiteiten van de agrarische bedrijven de habitatkwaliteit kunnen verslechteren en daarom vergunningplichtig zijn op grond van artikel 19d, lid 1, van de Nbw 1998.

53 Volgens het College van gedeputeerde staten van Limburg en het College van gedeputeerde staten van Gelderland is het weiden van vee en het bemesten van gronden weliswaar een „andere handeling” als bedoeld in artikel 19d, lid 1, van de Nbw 1998, maar volgt uit dit artikellid geen vergunningplicht voor het verrichten van deze andere handelingen, omdat het niet de verwachting is dat deze andere handelingen gevolgen zullen hebben voor de Natura 2000-gebieden.

54 Zij wijzen erop dat in de passende beoordeling van het PAS is vastgesteld dat uitgesloten is dat het weiden en bemesten op het niveau van 2014 significante gevolgen heeft en dat gemiddeld genomen een stijging van de stikstofdepositie als gevolg van het weiden en bemesten na 2014 kan worden uitgesloten.

55 Het College van gedeputeerde staten van Limburg gaat er blijkbaar met name van uit dat zowel het weiden als het bemesten is op te vatten als bestaand gebruik als bedoeld in de Nbw 1998, en dus rechtmatig plaatsvond voordat artikel 6 van de habitatrichtlijn van toepassing werd voor de betrokken Natura 2000-gebieden.

56 De verwijzende rechter geeft aan dat, afgezien van hetgeen in zaak C-294/17 aan de orde is gesteld, in de verwijzingsprocedure in zaak C-293/17 de vraag aan de orde is of het weiden en bemesten zijn te duiden als project als bedoeld in artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn, en of een uitzondering waardoor dergelijke activiteiten zonder individuele toestemming zijn toegestaan, verenigbaar is met artikel 6, leden 2 en 3, van de habitatrichtlijn. Voorts ziet hij zich voor de vraag gesteld of de in artikel 2.4 van de Wnb opgenomen bevoegdheid tot het opleggen van verplichtingen, ervan uitgaande dat dit de enige passende maatregel is waarmee ingegrepen kan worden in bestaande en toekomstige handelingen die verslechterende of significant verstorende gevolgen kunnen hebben, volstaat om te voldoen aan artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn.

57 Tegen deze achtergrond heeft de Raad van State de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Kan een activiteit die niet valt onder het begrip project als bedoeld in artikel 1, tweede lid, onder a), van [de MER-richtlijn], omdat het geen fysieke ingreep in het natuurlijk milieu is, een project als bedoeld in artikel 6, derde lid, van [de habitatrichtlijn] zijn omdat de activiteit significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied kan hebben?

2) Als ervan wordt uitgegaan dat het op of in de bodem brengen van meststoffen een project is, moet dan, in het geval dit rechtmatig plaatsvond voordat artikel 6, derde lid, van [de habitatrichtlijn] van toepassing werd voor een Natura 2000-gebied, en dat thans nog steeds plaatsvindt, geoordeeld worden dat sprake is van één en hetzelfde project, ook als het bemesten niet steeds op dezelfde percelen, in dezelfde hoeveelheden en met dezelfde technieken heeft plaatsgevonden?

Is voor de beoordeling of sprake is van één en hetzelfde project relevant dat de stikstofdepositie door het op of in de bodem brengen van meststoffen niet is toegenomen, nadat artikel 6, derde lid, van [de habitatrichtlijn] van toepassing werd voor het Natura 2000-gebied?

3) Staat artikel 6, derde lid, van [de habitatrichtlijn] in de weg aan een wettelijke regeling die ertoe strekt dat een activiteit die onlosmakelijk samenhangt met een project en daarom ook als project moet worden beoordeeld, zoals het weiden van vee door een melkveehouderij, wordt uitgezonderd van de vergunningplicht, waardoor voor die activiteit geen individuele toestemming is vereist, ervan uitgaande dat de gevolgen van de zonder vergunning toegestane activiteit voor de vaststelling van die wettelijke regeling passend zijn beoordeeld?

3a) Staat artikel 6, derde lid, van [de habitatrichtlijn] in de weg aan een wettelijke regeling die ertoe strekt dat een bepaalde categorie van projecten, zoals het op of in de bodem brengen van meststoffen, wordt uitgezonderd van de vergunningplicht en daardoor zonder individuele toestemming is toegestaan, ervan uitgaande dat de gevolgen van de zonder vergunning toegestane projecten voor de vaststelling van die wettelijke regeling passend zijn beoordeeld?

4) Voldoet de passende beoordeling die ten grondslag is gelegd aan de uitzondering op de vergunningplicht voor het weiden van vee en het op of in de bodem brengen van meststoffen, waarin is uitgegaan van de feitelijke en verwachte omvang en intensiteit van deze activiteiten en waarvan de uitkomst is dat gemiddeld genomen een stijging van stikstofdepositie door deze activiteiten kan worden uitgesloten, aan de eisen die artikel 6, derde lid, van [de habitatrichtlijn] daaraan stelt?

4a) Is daarbij van belang dat de uitzondering op de vergunningplicht samenhangt met het [PAS] waarin wordt uitgegaan van een daling van de totale stikstofdepositie op de stikstofgevoelige natuurwaarden in de Natura 2000-gebieden en dat de depositieontwikkeling in de Natura 2000-gebieden in het kader van het [PAS] jaarlijks wordt gemonitord, waarbij wanneer de daling ongunstiger is dan waarvan in de passende beoordeling van het programma is uitgegaan, bijsturing, indien nodig, plaatsvindt?

5) Mogen in de passende beoordeling als bedoeld in artikel 6, derde lid, van [de habitatrichtlijn], die voor een programma zoals het [PAS] is gemaakt, de positieve gevolgen van instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen voor bestaande arealen van habitattypen en leefgebieden worden betrokken, die worden getroffen in verband met de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 6, eerste en tweede lid, van [de habitatrichtlijn]?

5a) Indien vraag 5 bevestigend wordt beantwoord: kunnen de positieve gevolgen van instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen in een passende beoordeling voor een programma worden betrokken als deze ten tijde van de passende beoordeling nog niet zijn uitgevoerd en het positieve effect daarvan nog niet is verwezenlijkt?

Is daarbij, ervan uitgaande dat de passende beoordeling definitieve bevindingen bevat over de gevolgen van deze maatregelen die zijn gebaseerd op de beste wetenschappelijke kennis ter zake, van belang dat de uitvoering en het resultaat van die maatregelen worden gemonitord en indien daaruit volgt dat de gevolgen ongunstiger zijn dan waarvan is uitgegaan in de passende beoordeling, bijsturing, indien nodig, plaatsvindt?

6) Mogen de positieve gevolgen van de autonome daling van stikstofdepositie die zich zal gaan manifesteren in de periode waarin het [PAS] geldt, in de passende beoordeling als bedoeld in artikel 6, derde lid, van [de habitatrichtlijn], worden betrokken?

Is daarbij, ervan uitgaande dat de passende beoordeling definitieve bevindingen bevat over deze ontwikkelingen die gebaseerd zijn op de beste wetenschappelijke kennis ter zake, van belang dat de autonome daling van stikstofdepositie wordt gemonitord, en indien daaruit volgt dat de daling ongunstiger is dan waarvan is uitgegaan in de passende beoordeling, bijsturing, indien nodig, plaatsvindt?

7) Mogen herstelmaatregelen die in het kader van een programma, zoals het [PAS], worden getroffen en waarmee wordt voorkomen dat een bepaalde natuur belastende factor, zoals stikstofdepositie, schadelijke gevolgen kan hebben voor bestaande arealen van habitattypen of leefgebieden, aangemerkt worden als beschermingsmaatregel als bedoeld in punt 28 van het arrest [van 15 mei 2014, Briels e.a. (C-521/12, EU:C:2014:330)], die in een passende beoordeling als bedoeld in artikel 6, derde lid, van [de habitatrichtlijn] mogen worden betrokken?

7a) Indien vraag 7 bevestigend wordt beantwoord: kunnen de positieve gevolgen van beschermingsmaatregelen die in de passende beoordeling mogen worden betrokken, daarin worden betrokken, als deze ten tijde van de passende beoordeling nog niet zijn uitgevoerd en het positieve effect daarvan nog niet is verwezenlijkt?

Is daarbij, ervan uitgaande dat de passende beoordeling definitieve bevindingen bevat over de gevolgen van deze maatregelen die gebaseerd zijn op de beste wetenschappelijke kennis ter zake, van belang dat de uitvoering en het resultaat van de maatregelen worden gemonitord en indien daaruit volgt dat de gevolgen ongunstiger zijn dan waarvan is uitgegaan in de passende beoordeling, bijsturing, indien nodig, plaatsvindt?

8) Is de bevoegdheid tot het opleggen van verplichtingen als bedoeld in artikel 2.4 van de [Wnb], waaraan de bevoegde instantie toepassing dient te geven indien dat gelet op de instandhoudingsdoelstellingen nodig is voor een Natura 2000-gebied, een voldoende preventief instrument om ten aanzien van het weiden van vee en het op of in de bodem brengen van meststoffen uitvoering te kunnen geven aan artikel 6, tweede lid, van [de habitatrichtlijn]?"

58 Bij beslissing van de president van het Hof van 19 juni 2017 zijn de zaken C-293/17 en C-294/17 gevoegd voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling alsmede voor het arrest, en is voorts het door de verwijzende rechter gedane verzoek om behandeling bij voorrang ingewilligd.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag in zaak C-293/17

59 Met de eerste vraag in zaak C-293/17 wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat het weiden van vee en het op of in de bodem brengen van meststoffen in de nabijheid van Natura 2000-gebieden kunnen worden aangemerkt als project in de zin van deze bepaling omdat de genoemde activiteiten significante gevolgen voor die gebieden kunnen hebben, ook al zou er geen sprake zijn van een project in de zin van artikel 1, lid 2, onder a), van de MER-richtlijn aangezien het niet gaat om een fysieke ingreep in het natuurlijk milieu.

60 In de eerste plaats moet erop worden gewezen dat de habitatrichtlijn weliswaar geen definitie van het begrip „project" bevat, maar dat uit de rechtspraak van het Hof blijkt dat het begrip „project" als bedoeld in artikel 1, lid 2, onder a), van de MER-richtlijn relevant is om het begrip in de habitatrichtlijn te verduidelijken (zie in die zin arrest van 14 januari 2010, Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

61 In casu vraagt de verwijzende rechter zich af of het weiden van vee en het op of in de bodem brengen van meststoffen onder het begrip „project" in de zin van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn vallen, aangezien het Hof in punt 24 van het arrest van 17 maart 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest e.a. (C-275/09, EU:C:2011:154), heeft aangegeven dat de vernieuwing van een bestaande vergunning, zonder dat er sprake is van werken of ingrepen die de materiële toestand van de plaats veranderen, niet kan worden aangemerkt als project in de zin van de voorloper van artikel 1, lid 2, onder a), van de MER-richtlijn.

62 Dienaangaande moet worden opgemerkt dat het Hof in dat arrest, door de eis te stellen dat er sprake is van werken of ingrepen die de materiële toestand van de plaats veranderen, nadere invulling heeft gegeven aan de definitie van het begrip „project" in de zin van artikel 1, lid 2, van richtlijn 85/337, en met name aan het daarin genoemde vereiste van een ingreep in het natuurlijk milieu.

63 Vastgesteld moet evenwel worden dat er van eisen ter zake van werken, ingrepen die de materiële toestand veranderen, of ingrepen in natuurlijk milieu geen sprake is in artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn, krachtens welk artikel een passende beoordeling wordt uitgevoerd, met name wanneer een project significante gevolgen kan hebben voor een gebied.

64 Artikel 1, lid 2, onder a), van de MER-richtlijn definieert het begrip „project" als bedoeld in die richtlijn dus door er voorwaarden aan te verbinden die niet worden genoemd in de desbetreffende bepaling van de habitatrichtlijn.

65 Evenzo blijkt uit de rechtspraak van het Hof dat een activiteit die onder de werkingssfeer van richtlijn 85/337 valt, a fortiori onder de habitatrichtlijn valt, aangezien de definitie van het begrip „project" in richtlijn 85/337 enger is dan de uit de habitatrichtlijn voortvloeiende invulling van dat begrip (zie in die zin arrest van 7 september 2004, Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, punten 26 en 27).

66 Hieruit volgt dat de activiteit die is aan te merken als een project in de zin van de MER-richtlijn, een project in de zin van de habitatrichtlijn kan zijn. Het enkele feit dat een activiteit niet kan worden aangemerkt als project in de zin van de MER-richtlijn, is echter op zich niet voldoende om daaruit af te leiden dat de activiteit niet onder het begrip „project" als bedoeld in de habitatrichtlijn kan vallen.

67 In de tweede plaats moet, om te bepalen of het weiden van vee en het op of in de bodem brengen van meststoffen kunnen worden aangemerkt als project in de zin van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn, worden nagegaan of die activiteiten significante gevolgen kunnen hebben voor een beschermd gebied.

68 Volgens de tiende overweging van de habitatrichtlijn moet elk plan of programma dat een significant effect kan hebben op de instandhoudingsdoelstellingen van een aangewezen gebied of een gebied dat in de toekomst aangewezen zal worden, immers op passende wijze worden beoordeeld. Deze overweging komt tot uitdrukking in artikel 6, lid 3, van deze richtlijn, dat onder meer bepaalt dat voor een plan of project dat significante gevolgen kan hebben voor het betrokken gebied, slechts toestemming kan worden gegeven nadat een passende beoordeling is gemaakt van de gevolgen daarvan voor het gebied (arrest van 12 april 2018, People Over Wind en Sweetman, C-323/17, EU:C:2018:244, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

69 In casu blijkt uit de in punt 27 van dit arrest genoemde bevindingen van de verwijzende rechter dat er in veel Nederlandse Natura 2000-gebieden sprake is van overbelasting van stikstofdepositie, en dat de belangrijkste nationale bron van uitstoot van stikstof de agrarische sector is.

70 Zoals de advocaat-generaal in de punten 117 en 126 van haar conclusie heeft opgemerkt, moet dan ook worden nagegaan of activiteiten zoals het op of in de bodem brengen van meststoffen en het weiden van vee verenigbaar zijn met de instandhoudingsdoelstellingen van de beschermde gebieden in de provincies Gelderland en Limburg, dan wel significante gevolgen kunnen hebben voor die gebieden.

71 Bovendien valt, zoals de advocaat-generaal in punt 118 van haar conclusie in wezen heeft aangegeven, niet uit te sluiten dat het weiden van vee en het op of in de bodem brengen van meststoffen in elk geval onder het begrip „project" in de zin van artikel 1, lid 2, onder a), van de MER-richtlijn vallen.

72 Bemesting kan immers de eigenschappen van de bodem veranderen, aangezien de bodem met voedingsstoffen wordt verrijkt, en dus een ingreep in de zin van dat artikel 1, lid 2, onder a), zijn waardoor de materiële toestand van de plaats wijzigt. Wat beweiding betreft, kan het aanleggen van een weide overeenkomen met „de uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van andere installaties of werken" als bedoeld in die bepaling, met name indien er in het onderhavige geval bij die uitvoering sprake is van de onvermijdelijke of geplande ontwikkeling van een dergelijke weide, hetgeen de verwijzende rechter dient na te gaan.

73 Gelet op het voorgaande dient op de eerste vraag in zaak C-293/17 te worden geantwoord dat artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat het weiden van vee en het op of in de bodem brengen van meststoffen in de nabijheid van Natura 2000-gebieden kunnen worden aangemerkt als project in de zin van deze bepaling, ook al zou er geen sprake zijn van een project in de zin van artikel 1, lid 2, onder a), van de MER-richtlijn aangezien het daarbij niet zou gaan om een fysieke ingreep in het natuurlijk milieu.

Tweede vraag in zaak C-293/17

74 Met de tweede vraag in zaak C-293/17 wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat een periodieke activiteit zoals het op of in de bodem brengen van meststoffen, waarvoor naar nationaal recht toestemming was verleend vóór de inwerkingtreding van die richtlijn, voor de toepassing van deze bepaling kan worden aangemerkt als één en hetzelfde project, met als gevolg dat die activiteit niet onder de werkingssfeer van de genoemde bepaling valt.

75 Ter beantwoording van de vraag van de verwijzende rechter moet in herinnering worden geroepen dat krachtens artikel 6, lid 3, eerste volzin, van de habitatrichtlijn voor een project dat significante gevolgen kan hebben voor het betrokken gebied, slechts toestemming kan worden gegeven nadat een passende beoordeling is gemaakt van de gevolgen daarvan voor het gebied.

76 Aangezien het op of in de bodem brengen van meststoffen in de nabijheid van Natura 2000-gebieden kan worden aangemerkt als project in de zin van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn, moet worden nagegaan welke gevolgen er voor de toepasselijkheid van die bepaling zijn verbonden aan de omstandigheid dat voor de periodieke activiteit naar nationaal recht toestemming was verleend vóór de inwerkingtreding van die richtlijn.

77 Het Hof heeft er reeds op gewezen dat een dergelijke omstandigheid op zich niet belet dat de activiteit bij elke latere ingreep als een afzonderlijk project in de zin van de habitatrichtlijn kan worden beschouwd, aangezien die activiteit anders permanent zou zijn onttrokken aan iedere voorafgaande beoordeling van haar gevolgen voor het betrokken gebied in de zin van artikel 6, lid 3, van de richtlijn (zie in die zin arrest van 14 januari 2010, Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10, punten 41 en 42).

78 Indien bepaalde activiteiten, met name gelet op het feit dat zij telkens opnieuw moeten worden uitgevoerd, op hun aard of op de voorwaarden waaronder zij worden uitgevoerd, echter als één enkele verrichting zijn te beschouwen, kunnen zij worden geacht één en hetzelfde project in de zin van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn te zijn (zie in die zin arrest van 14 januari 2010, Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10, punt 47).

79 In het onderhavige geval heeft het periodiek bemesten van agrarische gronden, zoals de advocaat-generaal in de punten 132 tot en met 134 van haar conclusie heeft opgemerkt, in de regel één enkel gemeenschappelijk doel, namelijk het verbouwen van gewassen in het kader van een agrarisch bedrijf, zodat er sprake kan zijn van één enkele verrichting waarbij het gemeenschappelijke doel wordt nagestreefd door die activiteit continu op dezelfde plaatsen en onder dezelfde voorwaarden uit te voeren.

80 In dat geval kan het bij een dergelijke verrichting die was goedgekeurd en periodiek werd uitgevoerd voordat artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn van toepassing werd voor het desbetreffende gebied, voor de toepassing van die bepaling gaan om één en hetzelfde project, waarvoor geen nieuwe toestemmingsprocedure hoeft te worden doorlopen.

81 De verwijzende rechter vraagt zich evenwel af wat voor de toepasselijkheid van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn, en dus voor het daarin neergelegde vereiste van een passende beoordeling, de gevolgen zijn van, ten eerste, het feit dat het bemesten plaatsvindt op wisselende percelen, in wisselende hoeveelheden en met wisselende technieken die in de loop der jaren zijn gewijzigd vanwege technische en wettelijke veranderingen, en, ten tweede, het feit dat de stikstofdepositie door het bemesten over het geheel genomen niet is toegenomen na de inwerkingtreding van die bepaling.

82 In dit verband moet erop worden gewezen dat in artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn het voorzorgsbeginsel besloten ligt, zodat op efficiënte wijze kan worden voorkomen dat beschermde gebieden worden aangetast als gevolg van plannen of projecten [arrest van 17 april 2018,

Commissie/Polen (oerbos van Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, punt 118 en aldaar aangehaalde rechtspraak]. Blijkens vaste rechtspraak van het Hof, die in punt 68 van dit arrest is genoemd, is om te bepalen of voor een nieuw project een passende beoordeling moet worden verricht van de gevolgen daarvan, dan ook doorslaggevend of dat project significante gevolgen kan hebben voor een beschermd gebied.

83 Is er ten aanzien van het periodiek op of in de bodem brengen van meststoffen derhalve geen sprake van continuïteit en volledige overeenstemming, met name wat betreft de plaatsen waar en de voorwaarden waaronder deze activiteit wordt uitgevoerd, dan kan de activiteit niet worden aangemerkt als één en hetzelfde project voor de toepassing van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn. In dat geval kan het gaan om nieuwe projecten waarvoor een passende beoordeling moet worden gemaakt in de zin van die bepaling, waarbij voor de beslissing of een passende beoordeling verricht moet worden steeds dient te worden gekeken naar het risico dat er significante gevolgen zijn voor het beschermde gebied doordat de activiteit dus wijzigingen heeft ondergaan.

84 Dat de stikstofdepositie door het op of in de bodem brengen van meststoffen over het geheel genomen niet is toegenomen na de inwerkingtreding van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn, is dan ook niet relevant voor de vraag of voor een nieuw project een passende beoordeling moet worden verricht, daar die omstandigheid niet uitsluit dat de stikstofdepositie in de betrokken beschermde gebieden is toegenomen en dat er thans sprake is van significante gevolgen voor een beschermd gebied.

85 Hieraan moet nog worden toegevoegd dat ook wanneer voor een project een vergunning is verleend voordat de beschermingsregeling van de habitatrichtlijn toepasselijk werd op het betrokken gebied en dus voor een dergelijk project de voorschriften inzake de procedure voor voorafgaande beoordeling volgens artikel 6, lid 3, van deze richtlijn niet gelden, de uitvoering van dat project toch onder artikel 6, lid 2, van deze richtlijn valt. Meer specifiek is een activiteit slechts in overeenstemming met artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn indien is gegarandeerd dat zij niet leidt tot een verstoring die significante gevolgen kan hebben voor de doelstellingen van deze richtlijn, met name de daarmee nagestreefde instandhoudingsdoelstellingen. De omstandigheid dat een activiteit in een beschermd gebied waarschijnlijk zal resulteren in significante verstoringen, of dat het risico bestaat dat dit het geval zal zijn, kan reeds schending opleveren van dat artikel (zie in die zin arrest van 14 januari 2016, Grüne Liga Sachsen e.a., C-399/14, EU:C:2016:10, punten 33, 41 en 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

86 Gelet op het voorgaande dient op de tweede vraag in zaak C-293/17 te worden geantwoord dat artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat een periodieke activiteit zoals het op of in de bodem brengen van meststoffen, waarvoor naar nationaal recht toestemming was verleend vóór de inwerkingtreding van die richtlijn, voor de toepassing van deze bepaling kan worden aangemerkt als één en hetzelfde project waarvoor geen nieuwe toestemmingsprocedure hoeft te worden doorlopen, mits het daarbij gaat om één enkele verrichting die zich kenmerkt door een gemeenschappelijk doel, continuïteit en volledige overeenstemming, met name wat betreft de plaatsen waar en de voorwaarden waaronder de activiteit wordt uitgevoerd. Ook al is voor een dergelijk project een vergunning verleend voordat de beschermingsregeling van die bepaling toepasselijk werd op het betrokken gebied, de uitvoering van dat project kan toch onder artikel 6, lid 2, van die richtlijn vallen.

Tweede vraag in zaak C-294/17

87 Om te beginnen moet worden opgemerkt dat met de leden 2 en 3 van artikel 6 van de habitatrichtlijn weliswaar hetzelfde beschermingsniveau wordt beoogd (arrest van 12 april 2018, People Over Wind en Sweetman, C-323/17, EU:C:2018:244, punt 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak), maar dat deze bepalingen niet hetzelfde doel hebben aangezien lid 2 is gericht op het invoeren van preventieve maatregelen, terwijl lid 3 voorziet in een beoordelingsprocedure die is bedoeld om door middel van een voorafgaande controle te garanderen dat voor een plan of project dat niet direct verband houdt

met of nodig is voor het beheer van het betrokken gebied, maar dat voor het gebied significante gevolgen kan hebben, alleen toestemming wordt verleend voor zover het de natuurlijke kenmerken van dat gebied niet zal aantasten [arrest van 17 april 2018, Commissie/Polen (oerbos van Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, punt 108 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

88 In casu heeft de vraag van de verwijzende rechter betrekking op de verlening van een vergunning aan agrarische bedrijven waarvan de stikstofdepositie in de beschermde gebieden wordt beoordeeld onder verwijzing naar de passende beoordeling van de gevolgen van een programma, zoals het PAS, welke passende beoordeling eerder is uitgevoerd, bij de vaststelling van dat programma.

89 Zijn vraag betreft dus artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn.

90 Met de tweede vraag in zaak C-294/17 wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regeling op grond waarvan de bevoegde instanties in het kader van een programmatische aanpak een vergunning voor projecten kunnen verlenen op basis van een passende beoordeling, zoals bedoeld in deze bepaling, die in een eerder stadium is uitgevoerd en volgens welke een bepaalde totale hoeveelheid stikstofdepositie verenigbaar is met de instandhoudingsdoelstellingen van die regeling.

91 Zoals in punt 87 van dit arrest is aangegeven, voorziet artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn in een beoordelingsprocedure die is bedoeld om door middel van een voorafgaande controle te garanderen dat voor een project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het betrokken gebied, maar dat voor het gebied significante gevolgen kan hebben, alleen toestemming wordt verleend voor zover het de natuurlijke kenmerken van dat gebied niet zal aantasten.

92 In de eerste fase van de beoordelingsprocedure, bedoeld in de eerste volzin van artikel 6, lid 3, dienen de lidstaten een passende beoordeling te verrichten van de gevolgen van een plan of project voor een beschermd gebied wanneer het plan of project waarschijnlijk significante gevolgen voor dit gebied heeft (arrest van 21 juli 2016, Orleans e.a., C-387/15 en C-388/15, EU:C:2016:583, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

93 Gelet op het voorzorgsbeginsel, moet een plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een gebied en dat de instandhoudingsdoelstellingen van dit gebied in gevaar dreigt te brengen, worden beschouwd als een plan of project dat significante gevolgen kan hebben voor het betrokken gebied. Dit moet met name worden beoordeeld in het licht van de specifieke milieukenmerken en -omstandigheden van het gebied waarop het plan of project betrekking heeft [arrest van 17 april 2018, Commissie/Polen (oerbos van Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, punt 112 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

94 Zoals de advocaat-generaal in punt 40 van haar conclusie heeft aangegeven, dienen plannen en projecten krachtens artikel 6, lid 3, eerste volzin, van de habitatrichtlijn in de regel individueel te worden beoordeeld.

95 De passende beoordeling van de gevolgen van een plan of project voor het betrokken gebied houdt echter ook in dat alle aspecten van het betrokken plan of project die afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied in gevaar kunnen brengen, moeten worden geïnventariseerd (arrest van 25 juli 2018, Grace en Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

96 Zoals de advocaat-generaal in dit verband in de punten 42 tot en met 44 van haar conclusie heeft opgemerkt, maakt een in een eerder stadium uitgevoerde integrale effectbeoordeling, zoals de effectbeoordeling die bij de vaststelling van het PAS is uitgevoerd, het mogelijk om te kijken naar eventuele cumulatieve gevolgen van de deposities van stikstof in de betrokken gebieden.

97 De omstandigheid dat een dermate algemene beoordeling beter geschikt is om te kijken naar de cumulatieve gevolgen van meerdere projecten, betekent echter niet dat een nationale regeling als die in het hoofdgeding noodzakelijkerwijs voldoet aan alle eisen die uit artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn voortvloeien.

98 De overeenkomstig artikel 6, lid 3, eerste volzin, van de habitatrichtlijn verrichte beoordeling mag namelijk geen leemten vertonen en moet volledige, nauwkeurige en definitieve constateringen en conclusies bevatten die elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van de plannen of projecten voor het betrokken beschermde gebied wegnemen (arrest van 25 juli 2018, Grace en Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

99 Bovendien stelt de in artikel 6, lid 3, tweede volzin, van de habitatrichtlijn bedoelde tweede fase van de beoordelingsprocedure, die volgt op de passende beoordeling van de gevolgen van een plan of project voor het betrokken gebied, voor de toestemming voor een dergelijk project als voorwaarde dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet aantast [zie in die zin arrest van 17 april 2018, Commissie/Polen (oerbos van Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, punt 115 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

100 In deze bepaling ligt aldus het voorzorgsbeginsel besloten, zodat op efficiënte wijze kan worden voorkomen dat beschermde gebieden worden aangetast als gevolg van plannen of projecten. Met een minder streng toestemmingscriterium zou de met deze bepaling beoogde verwezenlijking van de doelstelling van bescherming van de gebieden niet even goed kunnen worden gegarandeerd [arrest van 17 april 2018, Commissie/Polen (oerbos van Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, punt 118 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

101 Teneinde erop toe te zien dat voldaan wordt aan alle genoemde eisen, dient de nationale rechter over te gaan tot een grondige en volledige toetsing van de wetenschappelijke deugdelijkheid van de passende beoordeling, zoals bedoeld in artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn, die onderdeel is van een programmatische aanpak en de uitwerking daarvan, waaronder met name het gebruik van software als die in het hoofdgeding, bedoeld om een rol te spelen in de toestemmingsprocedure. Slechts wanneer de nationale rechter ervan overtuigd is dat die in een eerder stadium uitgevoerde beoordeling voldoet aan die eisen, mogen de bevoegde nationale instanties op basis van die beoordeling een vergunning verlenen voor individuele projecten.

102 Dienaangaande moet erop worden gewezen dat blijkens artikel 1, onder e), van de habitatrichtlijn, de staat van instandhouding van een natuurlijke habitat als „gunstig” wordt beschouwd wanneer met name het natuurlijke verspreidingsgebied van de habitat en de oppervlakte van die habitat binnen dat gebied stabiel zijn of toenemen, en de voor behoud op lange termijn nodige specifieke structuur en functies bestaan en in de afzienbare toekomst vermoedelijk zullen blijven bestaan.

103 In omstandigheden als die van het hoofdgeding zijn de mogelijkheden om een vergunning te verlenen voor activiteiten die in een later stadium een nadelige invloed kunnen hebben op de ecologische situatie van de betrokken gebieden, noodzakelijkerwijs gering wanneer de staat van instandhouding van een natuurlijke habitat ongunstig is.

104 Gelet op het voorgaande dient op de tweede vraag in zaak C-294/17 te worden geantwoord dat artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat het niet in de weg staat aan een nationale regeling op grond waarvan de bevoegde instanties in het kader van een programmatische aanpak een vergunning voor projecten kunnen verlenen op basis van een passende beoordeling, zoals bedoeld in deze bepaling, die in een eerder stadium is uitgevoerd en volgens welke een bepaalde totale hoeveelheid stikstofdepositie verenigbaar is met de instandhoudingsdoelstellingen van die regeling. Dat is echter slechts het geval wanneer na een grondige en volledige toetsing van de wetenschappelijke deugdelijkheid van die beoordeling kan worden gegarandeerd dat er

wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat geen van de plannen of projecten schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied, hetgeen door de nationale rechter moet worden nagegaan.

Eerste vraag in zaak C-294/17

105 Met de eerste vraag in zaak C-294/17 wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 6, leden 2 en 3, van de habitatrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regeling als die in het hoofdgeding, op grond waarvan voor bepaalde projecten die een bepaalde drempel- of grenswaarde voor stikstofdepositie niet overschrijden, in het kader van een programmatische aanpak geen individuele toestemming is vereist omdat de gevolgen van alle plannen en projecten tezamen die stikstofdepositie kunnen veroorzaken, in een eerder stadium passend zijn beoordeeld in de zin van artikel 6, lid 3, van die richtlijn.

106 Om de redenen die in de punten 87 tot en met 89 van dit arrest zijn genoemd, wordt bij de beantwoording van deze vraag slechts uitgegaan van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn.

107 In het hoofdgeding is blijkens de stukken geen vergunning vereist als het gaat om een project dat een stikstofdepositie veroorzaakt die lager is dan 0,05 mol N/ha/jaar. Voorts zijn ook projecten die een stikstofdepositie van minimaal 0,05 mol N/ha/jaar tot maximaal 1 mol N/ha/jaar veroorzaken, zonder voorafgaande toestemming toegestaan, maar geldt voor dergelijke projecten wel een meldingsplicht.

108 In casu zijn de projecten in die twee gevallen weliswaar uitgezonderd van de vergunningplicht, maar is het toestemmingsregime voor die projecten niettemin gebaseerd op de passende beoordeling, zoals bedoeld in artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn, die bij de vaststelling van het PAS is uitgevoerd en waarin is gekeken naar de gevolgen van plannen en projecten van die omvang.

109 Het Hof heeft reeds geoordeeld dat, wanneer een lidstaat een toestemmingsregime invoert dat niet voorziet in een beoordeling van het risico op basis van met name de kenmerken en specifieke milieuomstandigheden van het betrokken gebied, het aan deze lidstaat staat om aan te tonen dat op basis van de door hem vastgestelde bepalingen, op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat plannen of projecten waarvoor dat toestemmingsregime geldt, afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen hebben voor een Natura 2000-gebied. Uit artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn kan immers worden afgeleid dat de bevoegde nationale autoriteiten enkel kunnen afzien van de verrichting van een beoordeling van de gevolgen van een plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, wanneer op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat dit plan of project afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen heeft voor dat gebied (zie in die zin arrest van 26 mei 2011, Commissie/België, C-538/09, EU:C:2011:349, punten 52 en 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

110 Zoals in punt 101 van dit arrest is aangegeven, dient de nationale rechter over te gaan tot een grondige en volledige toetsing van de wetenschappelijke deugdelijkheid van de passende beoordeling, zoals bedoeld in artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn, die onderdeel is van een programmatische aanpak als die in het hoofdgeding, en zijn uitzonderingen op de vergunningplicht als die in het hoofdgeding slechts toegestaan wanneer hij ervan overtuigd is dat die in een eerder stadium uitgevoerde beoordeling voldoet aan de eisen van de genoemde bepaling.

111 Met name moet worden nagegaan of zelfs onder de in het hoofdgeding aan de orde zijnde drempel- of grenswaarde er geen gevaar is dat er sprake is van significante effecten die de natuurlijke kenmerken van de betrokken gebieden kunnen aantasten.

112 Gelet op het voorgaande dient op de eerste vraag in zaak C-294/17 te worden geantwoord dat artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat het niet in de weg staat aan een nationale regeling als die in het hoofdgeding, op grond waarvan voor bepaalde projecten die een bepaalde drempel- of grenswaarde voor stikstofdepositie niet overschrijden, in het kader van een programmatische aanpak geen individuele toestemming is vereist, indien de nationale rechter ervan overtuigd is dat de passende beoordeling, zoals bedoeld in deze bepaling, die in een eerder stadium is uitgevoerd, voldoet aan het criterium dat er geen redelijke wetenschappelijke twijfel bestaat dat die plannen of projecten geen schadelijke gevolgen hebben voor de natuurlijke kenmerken van de betrokken gebieden.

Derde en vierde vraag in zaak C-293/17

113 Met de derde en de vierde vraag in zaak C-293/17 wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat het niet in de weg staat aan een nationale regeling als in het hoofdgeding, op grond waarvan een bepaalde categorie van projecten, in dit geval het op of in de bodem brengen van meststoffen en het weiden van vee, wordt uitgevoerd zonder dat sprake is van een vergunningplicht en daarmee van een individuele passende beoordeling van de gevolgen van die projecten voor de betrokken gebieden, aangezien de regeling gebaseerd is op een passende beoordeling in de zin van deze bepaling.

114 Blijkens de rechtspraak van het Hof staat de voorwaarde waarvan de beoordeling van de gevolgen van een plan of project voor een bepaald gebied afhangt, welke impliceert dat er bij twijfel over het ontbreken van significante gevolgen een dergelijke beoordeling moet plaatsvinden, niet toe om bepaalde categorieën van plannen of projecten daaraan te onttrekken op basis van criteria die niet kunnen waarborgen dat deze plannen of projecten geen significante gevolgen kunnen hebben voor beschermde gebieden. De mogelijkheid om bepaalde activiteiten, in overeenstemming met de geldende regels, algemeen uit te sluiten van een verplichte beoordeling van de gevolgen van die activiteiten voor het betrokken gebied, waarborgt immers niet dat deze activiteiten de natuurlijke kenmerken van het beschermde gebied niet aantasten. Artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn kan een lidstaat dan ook niet machtigen nationale regels uit te vaardigen waardoor bepaalde plannen of projecten op algemene wijze aan de verplichte beoordeling van de gevolgen daarvan voor het betrokken gebied zouden worden onttrokken (zie in die zin arrest van 26 mei 2011, Commissie/België, C-538/09, EU:C:2011:349, punten 41-43 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

115 Hieruit volgt, zoals de advocaat-generaal in punt 144 van haar conclusie heeft aangegeven, dat als het weiden van vee en het op of in de bodem brengen van meststoffen zijn aan te merken als projecten in de zin van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn, de vrijstelling van de verplichting tot het verrichten van een passende beoordeling van de gevolgen van deze projecten voor het betrokken gebied zich alleen met de uit die bepaling voortvloeiende eisen verdraagt wanneer is gegarandeerd dat deze activiteiten niet leiden tot een verstoring die significante gevolgen kan hebben voor de doeleinden van die richtlijn (zie in die zin arrest van 4 maart 2010, Commissie/Frankrijk, C-241/08, EU:C:2010:114, punt 32).

116 In casu wijst de verwijzende rechter erop dat in de in het hoofdgeding aan de orde zijnde passende beoordeling met name is uitgegaan van de verwachte omvang en intensiteit van de betrokkende agrarische activiteiten en dat de uitkomst is dat – op de schaal waarop zij ten tijde van die beoordeling werden uitgevoerd – uitgesloten is dat dergelijke activiteiten significante gevolgen hebben, en dat gemiddeld genomen een stijging van stikstofdepositie door deze activiteiten kan worden uitgesloten. Hij geeft voorts aan dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde categorale uitzondering betekent dat de betrokken activiteiten ongeacht waar deze plaatsvinden en ongeacht de depositie die daardoor veroorzaakt wordt, zijn toegestaan.

117 Volgens de in punt 98 van dit arrest aangehaalde rechtspraak van het Hof mag de overeenkomstig artikel 6, lid 3, eerste volzin, van de habitatrichtlijn verrichte beoordeling evenwel geen leemten vertonen en moet zij volledige, nauwkeurige en definitieve constateringen en conclusies bevatten die elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van de plannen of projecten voor het betrokken beschermde gebied wegnemen.

118 Zoals de advocaat-generaal in de punten 146, 147 en 150 van haar conclusie in wezen ook heeft opgemerkt, lijkt derhalve niet buiten redelijke wetenschappelijke twijfel te staan dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde projecten geen schadelijke gevolgen hebben voor de natuurlijke kenmerken van de betrokken gebieden, hetgeen de verwijzende rechter dient na te gaan.

119 Een gemiddelde waarde kan immers in beginsel niet garanderen dat bemesting of beweiding voor geen enkel beschermd gebied significante gevolgen zal hebben, aangezien dergelijke gevolgen met name lijken af te hangen van de omvang en mogelijke intensiteit van die activiteiten, de eventuele omstandigheid dat de plaats waar de activiteiten worden verricht zich in de nabijheid van het betrokken beschermde gebied bevindt, en bijzondere omstandigheden waardoor dat gebied zich mogelijk kenmerkt, bijvoorbeeld de omstandigheid dat sprake is van de combinatie met andere stikstofbronnen.

120 Gelet op het voorgaande dient op de derde en de vierde vraag in zaak C-293/17 te worden geantwoord dat artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regeling als in het hoofdgeding, op grond waarvan een bepaalde categorie van projecten, in dit geval het op of in de bodem brengen van meststoffen en het weiden van vee, in het kader van een programmatische aanpak wordt uitgevoerd zonder dat sprake is van een vergunningplicht en daarmee van een individuele passende beoordeling van de gevolgen van die projecten voor de betrokken gebieden, tenzij op grond van objectieve omstandigheden met zekerheid kan worden uitgesloten dat die projecten afzonderlijk of in combinatie met andere projecten significante gevolgen kunnen hebben voor die gebieden, hetgeen ter beoordeling van de verwijzende rechter staat.

Vijfde tot en met zevende vraag in zaak C-293/17 en derde tot en met vijfde vraag in zaak C-294/17

121 Met de vijfde tot en met de zevende vraag in zaak C-293/17 en de derde tot en met de vijfde vraag in zaak C-294/17 wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of en onder welke voorwaarden instandhoudingsmaatregelen in de zin van artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn, preventieve maatregelen in de zin van lid 2 van dat artikel, maatregelen die specifiek voor een programma als dat in de hoofdgedingen worden getroffen, of zogenoemde autonome maatregelen, dus maatregelen die losstaan van dat programma, in een passende beoordeling als bedoeld in artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn, mogen worden betrokken.

122 De verwijzende rechter wenst met name te vernemen of er bij een passende beoordeling als bedoeld in artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn, alleen rekening kan worden gehouden met dergelijke maatregelen als die maatregelen reeds zijn getroffen en resultaat hebben gehad.

123 Dienaangaande moet worden vastgesteld dat het in strijd met de nuttige werking van artikel 6, leden 1 en 2, van de habitatrichtlijn zou zijn dat naar het effect van maatregelen die krachtens die bepalingen nodig zijn, kan worden verwezen om, voordat die maatregelen daadwerkelijk worden uitgevoerd, op grond van lid 3 van dat artikel een vergunning te verlenen voor een plan of project dat gevolgen heeft voor het betrokken gebied [zie in die zin arrest van 17 april 2018, Commissie/Polen (oerbos van Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, punt 213].

124 Naar het positieve effect van de maatregelen die krachtens artikel 6, leden 1 en 2, van de habitatrichtlijn nodig zijn, kan ook niet worden verwezen om op grond van lid 3 van dat artikel een vergunning te verlenen voor projecten die nadelige gevolgen hebben voor beschermde gebieden.

125 Voorts moet erop worden gewezen dat, zoals naar voren komt uit de arresten van 15 mei 2014, Briels e.a. (C-521/12, EU:C:2014:330), en 21 juli 2016, Orleans e.a. (C-387/15 en C-388/15, EU:C:2016:583), blijkens de rechtspraak met betrekking tot artikel 6 van de habitatrichtlijn een onderscheid moet worden gemaakt tussen de in het in het geding zijnde plan of project opgenomen beschermingsmaatregelen waarmee wordt beoogd de eventuele schadelijke gevolgen die rechtstreeks uit het plan of project voortvloeien, te voorkomen of te verminderen teneinde ervoor te zorgen dat het plan of project de natuurlijke kenmerken van de betrokken gebieden niet aantast, welke maatregelen onder lid 3 van dat artikel vallen, en de maatregelen die in de zin van lid 4 van dat artikel beogen de schadelijke gevolgen van het plan of project voor het gebied te compenseren, welke maatregelen niet in aanmerking kunnen worden genomen bij de beoordeling van de gevolgen van dat plan of project (zie in die zin arrest van 25 juli 2018, Grace en Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

126 Tevens is het vaste rechtspraak van het Hof dat alleen wanneer er voldoende zekerheid is dat een maatregel daadwerkelijk zal bijdragen aan het voorkomen van een aantasting van de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied en de garantie behelst dat er geen redelijke twijfel bestaat dat het in geding zijnde plan of project de natuurlijke kenmerken van dat gebied niet zal aantasten, een dergelijke maatregel in aanmerking kan worden genomen bij de passende beoordeling als bedoeld in artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn (zie in die zin arresten van 26 april 2017, Commissie/Duitsland, C-142/16, EU:C:2017:301, punt 38, en 25 juli 2018, Grace en Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, punt 51).

127 In casu geeft de verwijzende rechter aan dat de aanpak van de stikstofproblematiek in het PAS is gericht op de daling van de stikstofdepositie in de Natura 2000-gebieden en dat daartoe maatregelen die langdurig effect zullen hebben, worden getroffen in reeds door die problematiek getroffen gebieden, waarbij bepaalde maatregelen pas in de toekomst kunnen worden getroffen en andere maatregelen regelmatig moeten worden herhaald.

128 Zoals de advocaat-generaal in punt 92 van haar conclusie in wezen heeft opgemerkt, gaat het dus voor een deel ook om maatregelen die nog niet zijn getroffen of nog geen resultaat hebben gehad, zodat de effecten ervan nog niet vaststaan.

129 Verder merkt de verwijzende rechter op dat in het PAS is voorzien in een jaarlijkse monitoring van zowel de depositieontwikkeling als de voortgang van de uitvoering en het resultaat van de maatregelen, en dat in het geval dat de gevolgen van de maatregelen ongunstiger zijn dan waarvan in de passende beoordeling is uitgegaan, indien nodig bijsturing plaatsvindt.

130 Het is echter zo dat de toekomstige voordelen van dergelijke maatregelen niet mogen worden betrokken in de passende beoordeling van de gevolgen van een plan of project voor de betrokken gebieden als die voordelen niet vaststaan, met name omdat nog niet is uitgewerkt hoe de voordelen tot stand zullen worden gebracht of omdat het niveau van wetenschappelijke kennis het niet mogelijk maakt dat zij met zekerheid in kaart worden gebracht of gekwantificeerd.

131 Hieraan moet worden toegevoegd dat in de passende beoordeling in de zin van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn niet alleen moet worden gekeken naar de te verwachten positieve gevolgen van die maatregelen, maar ook naar vaststaande of mogelijke nadelige gevolgen daarvan (zie in die zin arrest van 25 juli 2018, Grace en Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, punt 53).

132 Gelet op het voorgaande dient op de vijfde tot en met zevende vraag in zaak C-293/17 en de derde tot en met de vijfde vraag in zaak C-294/17 te worden geantwoord dat artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat instandhoudingsmaatregelen in de zin van lid 1 van dat artikel, preventieve maatregelen in de zin van lid 2 van dat artikel, maatregelen die specifiek voor een programma als dat in de hoofdgedingen worden getroffen, of zogenoemde autonome maatregelen, dus maatregelen die losstaan van dat programma, niet mogen worden betrokken in een passende beoordeling als bedoeld in deze bepaling indien de verwachte voordelen van die maatregelen niet vaststaan ten tijde van die beoordeling.

Achtste vraag in zaak C-293/17

133 Met de achtste vraag in zaak C-293/17 wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat maatregelen die zijn opgenomen in een nationale regeling als die in het hoofdgeding, waaronder procedures voor monitoring van en toezicht op agrarische bedrijven waarvan de activiteiten stikstofdepositie veroorzaken, en de mogelijkheid tot het opleggen van sancties waarbij zelfs sprake kan zijn van sluiting van die bedrijven, voldoende zijn om te voldoen aan deze bepaling.

134 Het Hof heeft in dit verband reeds geoordeeld dat een nationale regeling op grond waarvan de bevoegde instanties slechts reactief kunnen optreden en niet tevens preventief, in strijd is met de strekking van de verplichtingen ingevolge artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn (zie in die zin arrest van 13 december 2007, Commissie/Ierland, C-418/04, EU:C:2007:780, punten 207 en 208).

135 In het onderhavige geval kunnen de instanties op grond van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen, zowel preventieve als corrigerende maatregelen opleggen. Verder is in de regeling ook sprake van bevoegdheden om dwang toe te passen, waaronder ook de mogelijkheid om spoedmaatregelen te treffen.

136 Een dergelijke regeling is dus een passende maatregel in de zin van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn, aangezien hiermee kan worden voorkomen dat bepaalde aan de betrokken activiteiten verbonden risico's zich voordoen.

137 Gelet op het voorgaande dient op de achtste vraag in zaak C-293/17 te worden geantwoord dat artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat maatregelen die zijn opgenomen in een nationale regeling als die in het hoofdgeding, waaronder procedures voor monitoring van en toezicht op agrarische bedrijven waarvan de activiteiten stikstofdepositie veroorzaken, en de mogelijkheid tot het opleggen van sancties waarbij zelfs sprake kan zijn van sluiting van die bedrijven, voldoende zijn om te voldoen aan deze bepaling.

Kosten

138 Ten aanzien van de partijen in de hoofdgedingen is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Tweede kamer) verklaart voor recht:

1) **Artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, moet aldus worden uitgelegd dat het weiden van vee en het op of in de bodem brengen van meststoffen in de nabijheid van Natura 2000-gebieden kunnen worden aangemerkt als project in de zin van**

deze bepaling, ook al zou er geen sprake zijn van een project in de zin van artikel 1, lid 2, onder a), van richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten aangezien het daarbij niet zou gaan om een fysieke ingreep in het natuurlijk milieu.

2) **Artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43 moet aldus worden uitgelegd dat een periodieke activiteit zoals het op of in de bodem brengen van meststoffen, waarvoor naar nationaal recht toestemming was verleend vóór de inwerkingtreding van die richtlijn, voor de toepassing van deze bepaling kan worden aangemerkt als één en hetzelfde project waarvoor geen nieuwe toestemmingsprocedure hoeft te worden doorlopen, mits het daarbij gaat om één enkele verrichting die zich kenmerkt door een gemeenschappelijk doel, continuïteit en volledige overeenstemming, met name wat betreft de plaatsen waar en de voorwaarden waaronder de activiteit wordt uitgevoerd. Ook al is voor een dergelijk project een vergunning verleend voordat de beschermingsregeling van die bepaling toepasselijk werd op het betrokken gebied, de uitvoering van dat project kan toch onder artikel 6, lid 2, van die richtlijn vallen.**

3) **Artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43 moet aldus worden uitgelegd dat het niet in de weg staat aan een nationale regeling op grond waarvan de bevoegde instanties in het kader van een programmatische aanpak een vergunning voor projecten kunnen verlenen op basis van een passende beoordeling, zoals bedoeld in deze bepaling, die in een eerder stadium is uitgevoerd en volgens welke een bepaalde totale hoeveelheid stikstofdepositie verenigbaar is met de instandhoudingsdoelstellingen van die regeling. Dat is echter slechts het geval wanneer na een grondige en volledige toetsing van de wetenschappelijke deugdelijkheid van die beoordeling kan worden gegarandeerd dat er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat geen van de plannen of projecten schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied, hetgeen door de nationale rechter moet worden nagegaan.**

4) **Artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43 moet aldus worden uitgelegd dat het niet in de weg staat aan een nationale regeling als die in de hoofdgedingen, op grond waarvan voor bepaalde projecten die een bepaalde drempel- of grenswaarde voor stikstofdepositie niet overschrijden, in het kader van een programmatische aanpak geen individuele toestemming is vereist, indien de nationale rechter ervan overtuigd is dat de passende beoordeling, zoals bedoeld in deze bepaling, die in een eerder stadium is uitgevoerd, voldoet aan het criterium dat er geen redelijke wetenschappelijke twijfel bestaat dat die plannen of projecten geen schadelijke gevolgen hebben voor de natuurlijke kenmerken van de betrokken gebieden.**

5) **Artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43 moet aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regeling als in de hoofdgedingen, op grond waarvan een bepaalde categorie van projecten, in dit geval het op of in de bodem brengen van meststoffen en het weiden van vee, in het kader van een programmatische aanpak wordt uitgevoerd zonder dat sprake is van een vergunningplicht en daarmee van een individuele passende beoordeling van de gevolgen van die projecten voor de betrokken gebieden, tenzij op grond van objectieve omstandigheden met zekerheid kan worden uitgesloten dat die projecten afzonderlijk of in combinatie met andere projecten significante gevolgen kunnen hebben voor die gebieden, hetgeen ter beoordeling van de verwijzende rechter staat.**

6) **Artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43 moet aldus worden uitgelegd dat instandhoudingsmaatregelen in de zin van lid 1 van dat artikel, preventieve maatregelen in de zin van lid 2 van dat artikel, maatregelen die specifiek voor een programma als dat in de hoofdgedingen worden getroffen, of zogenoemde autonome maatregelen, dus maatregelen die losstaan van dat programma, niet mogen worden betrokken in een passende beoordeling als bedoeld in deze bepaling indien de verwachte voordelen van die maatregelen niet vaststaan ten tijde van die beoordeling.**

7) **Artikel 6, lid 2, van richtlijn 92/43 moet aldus worden uitgelegd dat maatregelen die zijn opgenomen in een nationale regeling als die in de hoofdgedingen, waaronder procedures voor monitoring van en toezicht op agrarische bedrijven waarvan de activiteiten stikstofdepositie veroorzaken, en de mogelijkheid tot het opleggen van sancties waarbij zelfs sprake kan zijn van sluiting van die bedrijven, voldoende zijn om te voldoen aan deze bepaling.**

Prechal Toader Rosas

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 7 november 2018.

De griffier
A. Calot Escobar

De president
K. Lenaerts