Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (druhého senátu)

7. listopadu 2018 *

„Řízení o předběžné otázce – Směrnice 92/43/EHS – Ochrana přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin – Zvláštní oblasti ochrany – Článek 6 – Odpovídající posouzení důsledků plánu nebo projektu na lokalitu – Vnitrostátní program boje s ukládáním dusíku – Pojmy ‚projekt' a ‚odpovídající posouzení' – Globální posouzení *ex ante* individuálních povolení pro zemědělské podniky, které způsobují takové ukládání"

Ve spojených věcech C-293/17 a C-294/17,

jejichž předmětem jsou žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podané rozhodnutími Raad van State (Státní rada, Nizozemsko) ze dne 17. května 2017, došlými Soudnímu dvoru dne 22. května 2017, v řízeních

Coöperatie Mobilisation for the Environment UA,

Vereniging Leefmilieu

proti

College van gedeputeerde staten van Limburg,

College van gedeputeerde staten van Gelderland,

za přítomnosti:

G. H. Wildenbeesta,

Maatschap Smeets,

Maatschap Lintzen-Crooijmans,

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

a

Stichting Werkgroep Behoud de Peel

proti

College van gedeputeerde staten van Noord-Brabant,

* Jednací jazyk: nizozemština.

za přítomnosti:

Maatschap Gebr. Lammers,

Landbouwbedrijf Swinkels,

Pluimveehouderij Van Diepen VOF,

Vermeerderingsbedrijf Engelen,

Varkenshouderij Limburglaan BV,

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

SOUDNÍ DVŮR (druhý senát),

ve složení A. Prechal, předsedkyně třetího senátu vykonávající funkci předsedkyně druhého senátu, C. Toader (zpravodajka) a A. Rosas, soudci,

generální advokátka: J. Kokott,

vedoucí soudní kanceláře: C. Strömholm, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 3. května 2018,

s ohledem na vyjádření předložená:

– za Coöperatie Mobilisation for the Environment UA a Vereniging Leefmilieu V. Wöstenem a A. van den Burgem, adviseurs,

– za Stichting Werkgroep Behoud de Peel A. K. M. van Hoofem, adviseur,

– za College van gedeputeerde staten van Limburg, College van gedeputeerde staten van Gelderland a College van gedeputeerde staten van Noord-Brabant H. J. M. Besselinkem, advocaat,

– za nizozemskou vládu K. Bulterman, C. S. Schillemans a P. P. Huurnink, jako zmocněnkyněmi,

– za dánskou vládu J. Nymann-Lindegrenem, M. S. Wolff a P. Z. L. Ngo, jako zmocněnci,

– za Evropskou komisi E. Manhaevem, C. Hermesem a C. Zadrou, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 25. července 2018,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce se týkají výkladu článku 6 směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (Úř. věst. 1992, L 206, s. 7; Zvl. vyd. 15/02, s. 102, dále jen „směrnice o stanovištích“).

2 Tyto žádosti byly předloženy v rámci sporů mezi Coöperatie Mobilisation for the Environment UA a Vereniging Leefmilieu, na straně jedné, a College van gedeputeerde staten van Limburg (vláda provincie Limbursko, Nizozemsko) a College van gedeputeerde staten van Gelderland (vláda provincie Gelderland, Nizozemsko), na straně druhé (věc C-293/17), a mezi Stichting Werkgroep Behoud de Peel a College van gedeputeerde staten van Noord-Brabant (vláda provincie Severní Brabantsko, Nizozemsko) (věc C-294/17) ve věci povolovacích režimů pro zemědělské činnosti, které vedou k ukládání dusíku v lokalitách evropské ekologické sítě „Natura 2000“.

Právní rámec

Unijní právo

3 Desátý bod odůvodnění směrnice o stanovištích zní:

„vzhledem k tomu, že musí být přiměřeně hodnoceny veškeré plány a programy, které by mohly významně ovlivnit cíle ochrany v lokalitě, která již byla k ochraně navržena nebo bude navržena v budoucnosti“.

4 Článek 1 uvedené směrnice stanoví:

„Pro účely této směrnice se:

[…]

e) ‚stavem přírodního stanoviště z hlediska ochrany‘ rozumí souhrn vlivů, které působí na přírodní stanoviště a na jeho typické druhy, jež mohou ovlivnit jeho dlouhodobé přirozené rozšíření, strukturu a funkce, jakož i dlouhodobé přežívání jeho typických druhů na území uvedeném v článku 2.

Stav přírodního stanoviště z hlediska ochrany se považuje za ‚příznivý‘, pokud:

– jeho přirozený areál rozšíření a plochy, které v rámci tohoto areálu pokrývá, jsou stabilní nebo se zvětšují a

– specifická struktura a funkce, které jsou nezbytné pro jeho dlouhodobé zachování, existují a budou pravděpodobně v dohledné době i nadále existovat […]

l) ‚zvláštní oblastí ochrany‘ [se] rozumí lokalita významná pro Společenství a vyhlášená členskými státy prostřednictvím právního, správního a/nebo [nebo] smluvního aktu, u které jsou pro přírodní stanoviště a/nebo [nebo] populace druhů, pro něž je lokalita určena, uplatněna ochranná opatření nezbytná k jejich zachování nebo obnově ve stavu z hlediska jejich ochrany příznivém;

[…]“

5 Článek 2 uvedené směrnice uvádí:

„1. Cílem této směrnice je přispět k zajištění biologické rozmanitosti prostřednictvím ochrany přírodních stanovišť a volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin na evropském území členských států, na které se vztahuje Smlouva.

2. Cílem opatření přijímaných na základě této směrnice je zachování nebo obnova příznivého stavu z hlediska ochrany u přírodních stanovišť, druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin v zájmu Společenství.

3. Opatření přijímaná na základě této směrnice musí brát v úvahu hospodářské, sociální a kulturní požadavky a regionální a místní charakteristiky.“

6 Článek 3 odst. 1 směrnice o stanovištích zní následovně:

„Pod názvem NATURA 2000 bude vytvořena spojitá evropská ekologická síť zvláštních oblastí ochrany. Tato síť složená z lokalit s přírodními stanovišti uvedenými v příloze I a stanovišti druhů uvedenými v příloze II umožní zachovat příslušné typy přírodních stanovišť a stanoviště druhů v jejich přirozeném areálu rozšíření ve stavu příznivém z hlediska jejich ochrany nebo popřípadě umožní tento stav obnovit.

[…]“

7 Článek 6 dané směrnice uvádí:

„1. Pro zvláštní oblasti ochrany stanoví členské státy nezbytná ochranná opatření zahrnující v případě potřeby odpovídající plány péče vypracované speciálně pro dané lokality nebo integrované do jiných plánů rozvoje a vhodná opatření právního, správního nebo smluvního charakteru, která odpovídají ekologickým požadavkům typů přírodních stanovišť uvedených v příloze I a druhů uvedených v příloze II, jež se na těchto lokalitách vyskytují.

2. Členské státy přijmou vhodná opatření, aby v oblastech zvláštní ochrany vyloučily poškozování přírodních stanovišť a stanovišť druhů ani k vyrušování [jakož i vyrušování] druhů, pro něž jsou tato území určena, pokud by takové vyrušování mohlo být významné ve vztahu k cílům této směrnice.

3. Jakýkoli plán nebo projekt, který s určitou lokalitou přímo nesouvisí nebo není pro péči o ni nezbytný, avšak bude mít pravděpodobně na tuto lokalitu významný vliv, a to buď samostatně, nebo v kombinaci s jinými plány nebo projekty, podléhá odpovídajícímu posouzení jeho důsledků pro lokalitu z hlediska cílů její ochrany. S přihlédnutím k výsledkům uvedeného hodnocení důsledků pro lokalitu a s výhradou odstavce 4 schválí příslušné orgány příslušného státu tento plán nebo projekt teprve poté, co se ujistí, že nebude mít nepříznivý účinek na celistvost příslušné lokality, a co si v případě potřeby opatří stanovisko široké veřejnosti.

4. Pokud navzdory negativnímu výsledku posouzení důsledků pro lokalitu musí být určitý plán nebo projekt z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu, včetně důvodů sociálního a ekonomického charakteru, přesto uskutečněn a není-li k dispozici žádné alternativní řešení, zajistí členský stát veškerá kompenzační opatření nezbytná pro zajištění ochrany celkové soudržnosti sítě NATURA 2000. O přijatých kompenzačních opatřeních uvědomí Komisi.

Jestliže se na dotyčné lokalitě vyskytují prioritní typy přírodních stanovišť a/nebo [nebo] prioritní druhy, pak mohou být uplatněny pouze důvody související s ochranou lidského zdraví a veřejné bezpečnosti s nesporně příznivými důsledky mimořádného významu pro životní prostředí nebo jiné naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu podle stanoviska [v souladu se stanoviskem] Komise.“

8 Směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (Úř. věst. 1985, L 175, s. 40; Zvl. vyd. 15/01, s. 248) předcházela směrnici Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (Úř. věst. 2012, L 26, s. 1, dále jen „směrnice o EIA“).

9 Článek 1 odst. 2 písm. a) směrnice o EIA, který převzal znění čl. 1 odst. 2 směrnice 85/337, definuje pojem „záměr“ jako „provádění stavebních prací nebo výstavbu jiných zařízení nebo děl“ nebo jako „jiné zásahy do přírodního prostředí a krajiny včetně těch, které se týkají těžby nerostných surovin“.

Nizozemské právo

10 Natuurbeschermingswet 1998 (zákon z roku 1998 o ochraně přírody, Stb. 1998, č. 403, dále jen „Nbw 1998“), který byl účinný do 1. ledna 2017, v článku 1 stanovil:

„Pro účely tohoto zákona a ustanovení přijatých na jeho základě se rozumí:

[…]

m) ‚stávajícím používáním‘: používání, o němž příslušný orgán věděl nebo mohl rozumně vědět k 31. březnu 2010“.

11 Článek 19d odst. 1 a 3 uvedeného zákona uváděl:

„1. Zakazuje se realizovat projekty nebo provádět jiné činnosti bez povolení vlády provincie nebo v rozporu s podmínkami nebo omezeními, na něž bylo takové povolení vázáno […], projekty nebo jiné činnosti, které s ohledem na účel ochrany, […] mohou zhoršit kvalitu přírodních stanovišť a stanovišť druhů, pro něž byla daná oblast zapsána na seznam, nebo mít významné rušivé účinky.

[…]

3. Zákaz uvedený v odstavci 1 se nevztahuje na stávající používání, s výjimkou případů, kdy je toto používání projektem, který nemá žádnou přímou vazbu na péči o oblasti sítě Natura 2000 nebo pro ni není nezbytný, ale může, sám nebo v kombinaci s jinými plány nebo projekty, mít významné důsledky pro dotčenou oblast sítě Natura 2000.“

12 Článek 19f odst. 1 uvedeného zákona uváděl:

„V případě projektů, pro něž vláda provincie musí přijmout rozhodnutí o žádosti o povolení ve smyslu čl. 19d odst. 1 a které nemají přímou vazbu na péči o oblast sítě Natura 2000 nebo pro ni nejsou nezbytné, ale které mohou, samy nebo v kombinaci s jinými plány nebo projekty, mít významné důsledky pro dotčenou oblast, musí žadatel před tím, než orgány provincie přijmou své rozhodnutí, provést odpovídající posouzení důsledků pro uvedenou oblast s ohledem na cíl ochrany […] této oblasti.“

13 Článek 19g odst. 1 Nbw 1998 uváděl:

„Pokud čl. 19f odst. 1 vyžaduje odpovídající posouzení, povolení ve smyslu čl. 19d odst. 1 lze poskytnout pouze tehdy, pokud se vládě provincie dostalo na základě odpovídajícího posouzení ujištění, že přírodní charakteristiky oblasti zůstanou nedotčeny.“

14 Článek 19kg odst. 1, 2 a 5 uvedeného zákona stanovoval:

„1. [Příslušní ministři] […] vypracují program pro oblasti sítě Natura 2000, které zapíší na seznam, za účelem snížení ukládání dusíku v těchto oblastech a dosažení cíle ochrany stanovišť citlivých na dusík v těchto oblastech v rozumné lhůtě.

2. Cílem programu je ambiciózním, ale realistickým způsobem snížit ukládání dusíku ze zdrojů na území Nizozemska.

[…]

5. Program se vypracuje alespoň jednou během šestiletého období a platí na dobu šesti let.“

15 Článek 19kh odstavce 1, 7 a 9 uvedeného zákona stanovovaly:

„1. Každý program ve smyslu článku 19 kg musí v každém případě pro příslušné oblastí sítě Natura 2000 popsat nebo uvést:

a. objem uloženého dusíku na počátku období platnosti programu […];

b. očekávané autonomní trendy, které mohou způsobovat emise dusíku z důvodu faktorů uvedených pod písmenem a), a dopady těchto trendů na objem dusíku uloženého v dotčených oblastech;

c. opatření, která byla či mají být přijata s cílem přispět k omezení ukládání dusíku nebo přispívají jiným způsobem k dosažení dobrého stavu z hlediska ochrany stanovišť citlivých na dusík, jakož i očekávané účinky, která tato opatření mají mít na objem uloženého dusíku nebo na dosažení dobrého stavu z hlediska ochrany v dotčených oblastech;

[…]

e. cíle týkající se objemu uloženého dusíku […];

f. druh zpráv a četnost jejich vypracovávání […];

g. opatření, která byla či mají být přijata za účelem dosažení cílů ochrany stanovišť citlivých na dusík, která se nacházejí v oblastech sítě Natura 2000, jichž se program týká;

h. výsledky posouzení pro každou oblast Natura 2000 uvedenou v programu týkajícího se rozsahu, v němž opatření uvedená pod písmeny c) a g) při zohlednění očekávaného obecného vývoje množství uloženého dusíku, zejména pak celkového objemu tohoto dusíku ve smyslu odstavců 7 a 9, a možností hospodářského růstu:
   1) přispívají k dosažení cíle ochrany stanovišť citlivých na dusík v dané oblasti;
   2) brání jakémukoli zhoršení kvality přírodních stanovišť a stanovišť druhů nacházejících se v dané oblasti;
   3) brání vzniku faktorů narušujících druhy, pro něž byla tato oblast zapsána na seznam, v rozsahu, v němž s ohledem na cíle ochrany dotčené oblasti tyto faktory mohou mít významný dopad, a
   4) neohrožují dosažení cílů ochrany dané oblasti, jež nesouvisí se stanovišti citlivými na dusík.

[…]

7. Zákaz upravený ustanovením čl. 19d odst. 1, pokud jde o oblasti sítě Natura 2000, se nevztahuje na projekt nebo na jinou činnost, která splňuje všechny následující podmínky:

a. projekt nebo činnost:
   1) vede ve stanovištích citlivých na dusík nacházejících se v dané oblasti sítě Natura 2000 k ukládání dusíku, které samo nebo, pokud se projekt nebo činnost týká zařízení ve smyslu čl. 1.1 odst. 3 Wet milieubeheer [(zákon o politice životního prostředí)], ve spojení s jinými projekty nebo činnostmi týkajícími se téhož zařízení, nepřekročí během doby platnosti programu hodnotu stanovenou obecným správním opatřením, nebo

   […]

b. nemůže mít pro danou oblast sítě Natura 2000 jiné důsledky než ukládání dusíku, které s ohledem na cíle ochrany může zhoršit kvalitu přírodních stanovišť a stanovišť druhů nacházející se v oblasti sítě Natura 2000 nebo významně vyrušovat druhy, pro které byla daná oblast zařazena na seznam.

[…]

9. Při přijímání rozhodnutí ve smyslu čl. 19km odst. 1 příslušný orgán k ukládání dusíku, které s sebou projekt nebo jiné činnosti nesou ve stanovištích citlivých na dusík nacházejících se v oblasti sítě Natura 2000, nepřihlíží, pokud toto ukládání nepřekročí hodnotu uvedenou v odst. 7 písm. a) nebo pokud jsou projekt nebo činnost realizovány ve vzdálenosti převyšující vzdálenost stanovenou v souladu s odst. 7 písm. a).“

16 Článek 19km odst. 1 Nbw 1998 stanovoval:

„Správní orgán příslušný k přijetí rozhodnutí může pro oblast sítě Natura 2000 uvedenou v programu stanovit […] rezervu na hospodářský růst:

[…]

b. v povolení ve smyslu čl. 19d odst. 1;

[…]“

17 Článek 2 besluit grenswaarden programmatische aanpak stikstof (vyhláška o mezních hodnotách pro programový přístup k boji proti ukládání dusíku, Stb. 2015, č. 227) uvádí:

„1. Hodnota uvedená v čl. 19kh odst. 7 písm. a) bodu 1 [Nbw 1998] je 1 mol/ha/rok.

[…]

3. Odchylně od odstavce 1 hodnota uvedená v čl. 19kh odst. 7 písm. a) bodě 1 [Nbw 1998] pro projekt nebo jinou činnost, které nejsou projektem nebo jinou činností ve smyslu čl. 19kn odst. 1 uvedeného zákona, činí 0,05 mol/ha/rok, dokud z matematického vzorce vyplývá […], že pro jeden hektar stanoviště citlivého na dusík nacházejícího se v dané oblasti sítě Natura 2000 je k dispozici nanejvýš 5 % úložné rezervy do dosažení mezních hodnot.“

18 Článek 2 odst. 1 regeling programmatische aanpak stikstof (nařízení o mezních hodnotách pro programový přístup k boji proti ukládání dusíku, Stcrt. 2015, č. 16320, dále jen „nařízení APA“) stanoví:

„Pro určení, zda projekt nebo jiná činnost ve smyslu čl. 19d odst. 1 [Nbw 1998] může v důsledku ukládání dusíku, které způsobí, poškodit nebo významně narušit stanoviště citlivé na dusík nacházející se v některé oblasti sítě Natura 2000, se ukládání dusíku stanoví pomocí programu Aerius Calculator.

[…]“

19 Článek 5 odst. 1 uvedeného nařízení uvádí:

„Příslušný orgán určí rezervu na hospodářský růst, která má být přidělena v rozhodnutí o povolení, pomocí programu Aerius Calculator.“

20 Podle čl. 7 odst. 1 uvedeného nařízení je program Aerius Register nástrojem pro zaznamenávání údajů o snižování, zvyšování a rezervách rezervy na hospodářský růst, jakož i údajů o projektech nebo jiných činnostech, které podléhají oznamovací povinnosti.

21 Článek 8 odst. 1 nařízení APA stanoví:

„Každý, kdo hodlá realizovat projekt nebo provozovat jinou činnost, na kterou se vztahuje čl. 19kh odst. 7 písm. a) bod 1) Nbw 1998, o tom učiní prohlášení alespoň čtyři týdny, avšak ne dříve než dva roky, před zahájením projektu nebo činnosti, pokud je splněna každá z těchto podmínek:

a. 1) Projekt nebo jiná činnost se týká vytvoření, změny či rozšíření zařízení ve smyslu čl. 1.1 odst. 3 zákona o politice životního prostředí, zařízení určeného k zemědělství, […];

[…]

b. projekt nebo jiná činnost vede ukládání dusíku ve stanovišti citlivém na dusík nacházejícím se v určité oblasti sítě Natura 2000, které převyšuje 0,05 mol/ha/rok.

[…]“

22 Wet natuurbescherming (zákon o ochraně přírody, Stb. 2016, č. 34, dále jen „Wnb“), který nabyl účinnosti k 1. lednu 2017, v článku 2.4 stanoví:

„1. Vyžaduje-li to péče o oblast Natura 2000 z důvodu cílů ochrany, uloží vláda provincie osobě, která v oblasti její pravomoci vykonává nebo má v úmyslu vykonávat činnost [ve smyslu čl. 19d odst. 1 Nbw 1998], povinnost:

a. poskytnout veškeré informace o této činnosti;

b. přijmout veškerá nezbytná preventivní nebo nápravná opatření;

c. vykonávat tuto činnost v souladu s ustanoveními souvisejícími s výše uvedenými opatření nebo

d. zdržet se této činnosti nebo ji ukončit.

2. Pokud ochrana oblasti sítě Natura 2000 vyžaduje okamžité provedení rozhodnutí ve smyslu odstavce 1, může vláda provincie oznámit své rozhodnutí osobě, která vykonává nebo má v úmyslu vykonávat danou činnost, ústně. Daná vláda vyhotoví rozhodnutí písemně a zašle nebo předá jej zúčastněné osobě co nejdříve.

[…]

4. Je zakázáno jednat v rozporu s některou z povinností ve smyslu odstavců 1 nebo 3.“

23 Článek 2.7 odst. 2 Wnb stanoví:

„S výjimkou případů povolených vládou provincie je zakázáno realizovat projekty nebo provádět jiné činnosti, které s ohledem na cíle ochrany stanovené pro oblast sítě Natura 2000 mohou zhoršit kvalitu přírodních stanovišť nebo stanovišť druhů v této oblasti nebo mít značně rušivý dopad na druhy, pro něž byla tato oblast zařazena na seznam.“

24 Článek 2.9 odst. 3 a 4 daného zákona uvádí:

„3. Zákaz uvedený v čl. 2.7 odst. 2 se nevztahuje na projekty a jiné aktivity spadající do kategorie projektů nebo jiných činností určených radami provincií prostřednictvím právních předpisů, pokud pravidla stanovená formou nařízení nebo na jeho základě jsou u daného projektu nebo činnosti dodržena.

[…]

4. Určeny podle odstavce 3 mohou být pouze:

a. kategorie projektů ve smyslu čl. 2.7 odst. 3 písm. a), u nichž může být bez dalšího na základě objektivních údajů vyloučeno, že by samy nebo v kombinaci s jinými plány nebo projekty ohrozily přírodní charakteristiky oblasti sítě Natura 2000;

b. kategorie jiných činností ve smyslu čl. 2.7 odst. 3 písm. b), u nichž je bez dalšího přihlíženo k důsledkům, které mohou s ohledem na cíle ochrany stanovené pro oblast sítě Natura 2000 mít pro dotčenou oblast.“

25 Článek 3.7.8.1 vyhlášky vlády provincie Gelderland v oblasti životního prostředí a článek 3.2.1 vyhlášky vlády provincie Limbursko v oblasti životního prostředí, které nabyly účinnosti dne 3. února 2017 a 26. dubna 2017, stanoví, že zákaz uvedený v čl. 2.7 odst. 2 Wnb se nevztahuje na projekty „pastvy dobytka“ a „aplikace hnoje do půdy nebo na její povrch“.

Spory v původních řízeních a předběžné otázky

Úvahy společné pro věci C-293/17 a C-294/17

26 Věci v původních řízeních se týkají režimů povolování zemědělských činností, které vedou k ukládání dusíku v oblastech chráněných směrnicí o stanovištích.

27 Předkládající soud zdůrazňuje, že ze 162 lokalit sítě Natura 2000 zapsaných na seznam v Nizozemsku se jich 118 potýká s problémem nadměrného ukládání dusíku, jehož hlavním vnitrostátním zdrojem je chov zvířat.

28 Uvedený soud poznamenává, že toto nadměrné ukládání představuje problém pro plnění cílů ochrany přírodních hodnot citlivých na dusík v oblastech sítě Natura 2000. Především značné ukládání vede ke vzniku vrstvy dusíku, což v mnoha regionech způsobuje, že „kritické“ hodnoty uloženého dusíku pro typy stanovišť zapsané na seznam jsou silně překročeny. Překročení kritické hodnoty uloženého dusíku znamená, že nelze předem vyloučit, že existuje riziko, že kvalita typů stanovišť bude negativně ovlivněna kyselostí nebo eutrofností uloženého dusíku.

29 Uvedený soud upřesňuje, že programový přístup byl Nizozemským královstvím vypracován za účelem řešení problému s nadměrným ukládáním dusíku v přírodních lokalitách. *Programma Aanpak Stikstof 2015–2021* (program boje proti ukládání dusíku na roky 2015–2021, dále jen „PAS“), který nabyl účinnosti dne 1. července 2015, je založen na tomto přístupu.

30 PAS sleduje dvojí cíl. Směřuje k zachovávání a v případě potřeby obnově oblastí sítě Natura 2000, jejichž seznam stanoví, s cílem dosáhnout příznivé úrovně ochrany na vnitrostátní úrovni, a dále k zachování nebo rozvoji hospodářských činností, které jsou zdrojem dusíku, v těchto oblastech. Uvedený program je založen rovněž na předpokladu, podle něhož se množství uloženého dusíku sníží a polovina tohoto snížení poskytne tzv. „úložnou“ rezervu pro nové hospodářské činnosti.

31 Metodika, na níž je PAS založen, vychází z určení kritických hodnot uloženého dusíku pro každou lokalitu sítě Natura 2000 a pro určené typy stanovišť. Tyto kritické hodnoty představují meze, jejichž překročením vzniká riziko, že kvalita stanoviště bude významně ovlivněna znečišťováním nebo okyselováním vyvolanými uloženým dusíkem.

32 Každá z oblastí sítě Natura 2000 uvedených PAS je předmětem zvláštní analýzy. Tyto analýzy, prováděné pro každý hektar, představují spolu s obecnou částí odpovídajícího posouzení PAS na úrovni celé oblasti „odpovídající posouzení“ ve smyslu čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích. Od nabytí účinnosti mohou být PAS a odpovídající posouzení, na němž je založen, jakož i právní úprava, která byla v souvislosti s tímto programem přijata, použity pro účely udělování povolení k činnostem, které vedou k ukládání dusíku.

33 Předkládající soud vysvětluje, že PAS obsahuje rovněž zvláštní opatření na obnovu jednotlivých oblastí, jako jsou hydrologická a doplňující opatření na podporu vegetace, jakož i opatření u zdroje znečištění, týkající se například stájí, způsobů hnojení s nízkými emisemi, krmení a způsobů řízení. Uvedená opatření umožňují počítat se zlepšením odolnosti přírody a dalším snižováním ukládání dusíku v porovnání se snížením, jehož již bylo dosaženo prostřednictvím exogenních opatření, přijatých mimo rámec PAS, která vedla ke snížení nezávisle na něm.

34 Předkládající soud dále upřesňuje, že u povolovacích řízení právní úprava doprovázející PAS rozlišuje tři kategorie projektů. Zaprvé nutnost získat povolení se neuplatní, jde-li o projekt nebo jiný akt, který vede ukládání dusíku nedosahujícímu 0,05 mol/ha/rok. Zadruhé projekty a jiná jednání, které vedou k ukládání dusíku přesahujícímu 0,05 mol/ha/rok, ale nedosahujícímu 1 mol/ha/rok, jsou rovněž možné bez předchozího povolení, ale musí být oznámeny. Zatřetí projekty a jiné akty, které vedou k ukládání dusíku přesahujícímu limit 1 mol/ha/rok, v plném rozsahu podléhají povinnosti povolení.

35 V posledně uvedeném případě dožádaný orgán musí přezkoumat, zda činnost, pro kterou byla taková žádost podána, povede k nárůstu ukládání dusíku. V tomto ohledu je rozhodující, zda situace, kterou by nový projekt nebo nová činnost vytvořily, povede k vyššímu ukládání v porovnání se situací před udělení povolení nebo s nejvyšší úrovní uloženého dusíku, která byla skutečně vyvolána v období od 1. ledna 2012 do 31. prosince 2014. Pokud zamýšlený projekt nebo činnost nevede k nárůstu ukládání dusíku, může orgán udělit povolení na základě Nbw 1998 s odkazem na odpovídající posouzení, na němž je založen PAS. V takovém případě je dusík uložený v důsledku zamýšleného projektu nebo činnosti součástí uloženého dusíku analyzovaného v tomto odpovídajícím posouzení. Pokud daný návrh nebo činnost vedou k nárůstu ukládání dusíku, může příslušný orgán povolení udělit, pokud je pro tento účel dostupná rezerva na hospodářský růst.

36 Výpočet dopadu těchto opatření prokázal, že ukládání dusíku poklesne do roku 2020 asi o 13,4 kilotun/rok v porovnání se situací, kdy takový program, jako je PAS, by nebyl přijat. Pro vytvoření bezpečné rezervy bylo v PAS zohledněno pouze 6,4 kilotun/rok. Pokud jde o rezervu na hospodářský růst, během prvních tří let provádění PAS je možné přidělit nanejvýš 60 % z ní a zbylých 40 % pak lze použít ve druhé polovině jeho trvání.

37 Předkládající soud dále vysvětluje, že za účelem zjištění situace v oblasti ukládání dusíku, sledování jeho vývoje a zjištění situace v oblasti udělování povolení vypracovaly příslušné orgány nástroje, mezi něž patří program Aerius, přístupný online na internetových stránkách www.aerius.nl.

38 Aerius Calculator, který je jedním ze šesti modulů programu, umožňuje částečnou automatizaci rozhodovacího procesu. Za tímto účelem stanoví míru přispění k ukládání dusíku ze zdrojů emisí, které uživatel vloží nebo nahraje do systému, a je využíván k určení, zda projekt nebo činnost mohou skrz ukládání dusíku vést ke zhoršení nebo významnému narušení stanovišť citlivých na dusík, která se nacházejí se v určité oblasti sítě Natura 2000. Kromě toho neustále aktualizuje úložnou rezervu a rezervu na hospodářský růst pro jednotlivé oblasti, jichž se PAS týká.

39 A konečně, pokud monitorovací program ukáže, že je to nutné, může být PAS nahrazen nebo doplněn opatřeními u zdroje znečištění, jakož i nápravnými opatřeními a rezerva na hospodářský růst může být upravena.

Věc C-294/17

40 Dne 14. prosince 2015 vláda provincie Severní Brabantsko vydala šest povolení pro zřízení nebo rozšíření zemědělských podniků, které povedou k ukládání dusíku mj. v oblastech sítě Natura 2000 Groote Peel a Deurnsche Peel & Mariapeel. Uvedené oblasti byly zapsány na seznam pro pohoří Hautes Fagnes (Hoge Venen), což je typ přírodního stanoviště citlivého na dusík. Uvedená rozhodnutí až na jednu výjimku povolují v různé míře zvýšení ukládání dusíku v každém z těchto podniků.

41 Uvedená vláda vydala povolení zejména na základě PAS a opatření přijatých pro jeho provádění od 1. července 2015 v Nbw 1998 a v nařízení APA.

42 Co se týče jednoho z dotčených podniků, uvedená vláda povolení udělila, protože projekt nezpůsoboval žádný nárůst ukládání dusíku oproti hodnotám skutečně dosahovaným před přijetím PAS. Měla za to, že ukládání vyvolané stávajícími činnostmi je coby součást ukládání do půdy pro účely PAS přiměřené. Toto povolení bylo vydáno se zřetelem k odpovídajícímu posouzení provedenému pro účely PAS.

43 V případech ostatních podniků se sporná povolení týkají činností, které ve srovnání s hodnotami skutečně dosaženými nebo povolenými před nabytím účinnosti PAS vedou k nárůstu ukládání dusíku. Jelikož uvedené aktivity vedou k ukládání dusíku překračujícímu prahové hodnoty či meze 0,05 nebo 1 mol/ha/rok, použitelné na dotčenou oblast sítě Natura 2000, byla pro nárůst ukládání dusíku využita rezerva na hospodářský růst. Tatáž vláda vydala povolení s odkazem na odpovídající posouzení provedené pro účely PAS.

44 Stichting Werkgroep Behoud de Peel podal žalobu proti všem šesti dotčeným povolením, protože se domnívá, že vláda provincie Severní Brabantsko je nemohla vydat na základě vnitrostátní právní úpravy, neboť ta nepředstavuje řádné provedení článku 6 směrnice o stanovištích.

45 V tomto ohledu má tato organizaci na ochranu životního prostředí především za to, že žádný program nemůže nahradit individuální posouzení, které vyžaduje čl. 6 odst. 3 uvedené směrnice pro projekty, které mohou mít významné důsledky pro oblasti sítě Natura 2000. Dále tvrdí, že i uložené množství nedosahující prahové hodnoty nebo stropu stanovených vnitrostátní právní úpravou může mít významný dopad. Uvedená organizace dodává, že odpovídající posouzení, na němž je PAS postaven, není v souladu s uvedenou směrnicí, jejíž čl. 6 odst. 1 a 2 ukládá členským státům přijmout vhodná opatření za účelem ochrany. Navíc má za to, že uvedené posouzení zahrnuje kompenzační opatření u zdroje znečištění a nápravná opatření, a nakonec se domnívá, že to, že rezerva na hospodářský růst může být přidělena před tím, než opatření vykážou pozitivní účinky, je neslučitelné s článkem 6 směrnice o stanovištích.

46 Vláda provincie Severní Brabantsko je toho názoru, že PAS a právní úprava, která byla přijata v souvislosti s ním, zajišťují řádné provedení článku 6 směrnice o stanovištích. V souladu s tímto článkem zahrnuje PAS posouzení možného znečištění dusíkem s ohledem na cíle ochrany ve všech oblastech sítě Natura 2000 obsahujících přírodní dědictví citlivé na tento prvek.

47 Pro všechny tyto oblasti autoři dotčeného posouzení zkoumali, zda z vědeckého hlediska neexistují žádné rozumné pochybnosti ohledně toho, že navzdory použití úložné rezervy a rezervy na hospodářský růst pro projekty a činnosti a s ohledem na opatření u zdroje znečištění a nápravná opatření, která PAS obsahuje, bude dosaženo cílů ochrany přírodního dědictví citlivého na dusík a bude zaručena jeho ochrana. Úložná rezerva a rezerva na hospodářský růst poskytnuté pro všechny projekty a činnosti umožněné programem PAS byly odpovídajícím způsobem posouzeny. Z tohoto posouzení vyplývá, že kvalita typů stanovišť se nezhorší a nebudou ohroženy přirozené charakteristiky oblastí sítě Natura 2000.

48 V každém případě, podle vlády provincie Severní Brabantsko nic neumožňuje z judikatury Soudního dvora vyvodit, že směrnice o stanovištích nepřipouští programový přístup.

49 Za těchto podmínek se Raad van State (Státní rada, Nizozemsko) rozhodla přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Brání čl. 6 odst. 2 a odst. 3 směrnice [o stanovištích] […] právní úpravě, jejímž cílem je osvobodit projekty a jiné činnosti, které způsobují ukládání dusíku v rozsahu nepřekračujícím určitou prahovou hodnotu nebo strop, od povinnosti získat povolení, tak aby mohly být realizovány bez individuálního povolení, za předpokladu, že celkové důsledky všech projektů a jiných činností, v souvislosti s nimiž je možné uvedené […] právní úpravy využít, byly před jejím přijetím podrobeny odpovídajícímu posouzení?

2) Brání čl. 6 odst. 2 a odst. 3 směrnice o stanovištích tomu, aby odpovídající posouzení provedené pro účely určitého programu, v jehož rámci bylo posuzováno určité celkové množství uloženého dusíku, bylo základem pro udělení (individuálního) povolení projektu nebo jiné činnosti, které mají za následek ukládání dusíku, jež se pohybuje v mezích úložné rezervy posuzované v rámci daného programu?

3) Lze do odpovídajícího posouzení ve smyslu čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích provedeného pro účely takového programu, jako je [PAS], zahrnout příznivé účinky ochranných opatření a vhodných opatření, která byla přijata pro stávající oblasti typů přírodních stanovišť a stanovišť druhů na základě povinností vyplývajících z čl. 6 odst. 1 a odst. 2 směrnice?

3a) V případě kladné odpovědi na třetí otázku: Lze do odpovídajícího posouzení provedeného pro účely programu zahrnout příznivé účinky ochranných opatření a vhodných opatření, pokud tato opatření v okamžiku takového posouzení ještě nebyla provedena a jejich příznivý účinek se ještě nedostavil?

Je v tomto ohledu relevantní, že odpovídající posouzení obsahuje konečné závěry, které se týkají účinků uvedených opatření a zakládají se na nejlepších vědeckých poznatcích, že provádění a výsledek opatření jsou pravidelně monitorovány a že – pokud z tohoto monitorování vyplývá, že tyto účinky jsou méně příznivé, než se předpokládalo v rámci odpovídajícího posouzení – dojde v případě potřeby k následné úpravě?

4) Lze příznivé účinky samovolného úbytku ukládaného dusíku, které by se mohly projevit v období účinnosti [PAS], zahrnout do odpovídajícího posouzení ve smyslu čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích?

Je v tomto ohledu relevantní, že odpovídající posouzení obsahuje konečné závěry, které se týkají účinků uvedených opatření a zakládají se na nejlepších vědeckých poznatcích, že samovolný úbytek ukládaného dusíku je pravidelně monitorován a že – pokud z tohoto monitorování vyplývá, že tyto účinky jsou méně příznivé, než se předpokládalo v rámci odpovídajícího posouzení – dojde v případě potřeby k následné úpravě?

5) Mohou být nápravná opatření, která byla přijata v rámci [PAS] a kterými má být zabráněno, aby určitý znečišťující faktor, jako například ukládání dusíku, mohl mít škodlivé účinky na stávající oblasti typů přírodních stanovišť nebo stanovišť druhů, považována za ochranná opatření ve smyslu bodu 28 rozsudku […] ze dne 15. května 2014, Briels a další (C-521/12, EU:C:2014:330), která lze zahrnout do odpovídajícího posouzení ve smyslu čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích?

5a) V případě kladné odpovědi na pátou otázku: Mohou být příznivé účinky ochranných opatření, k nimž lze přihlížet při odpovídajícím posouzení, do tohoto posouzení zahrnuty, pokud uvedená opatření ještě nebyla v okamžiku takového posouzení provedena a jejich příznivý účinek se ještě nedostavil?

Je v tomto ohledu relevantní, že odpovídající posouzení obsahuje konečné závěry, které se týkají účinků uvedených opatření a zakládají se na nejlepších vědeckých poznatcích, že provádění a výsledek opatření jsou pravidelně monitorovány a že – pokud z tohoto monitorování vyplývá, že tyto účinky jsou méně příznivé, než se předpokládalo v rámci odpovídajícího posouzení – dojde v případě potřeby k následné úpravě?“

Věc C-293/17

50 Rozhodnutím ze dne 23. června 2015 vláda provincie Gelderland zamítla jako neopodstatněnou stížnost podanou organizacemi na ochranu životního prostředí, a sice Coöperatie Mobilizace for the Environment a Vereniging Leefmilieu, proti rozhodnutí vlády neuložit sankce chovnému podniku za činnosti vedoucí k ukládání dusíku v oblastech sítě Natura 2000. Třemi rozhodnutími ze dne 14. července 2015 vláda provincie Limbursko rovněž zamítla jako neopodstatněné obdobné stížnosti týkající se týchž činností. Spory před předkládajícím soudem se týkají těchto čtyř rozhodnutí.

51 Vzhledem k tomu, že osvobození od povinnosti získat povolení pro pastvu dobytka a aplikace hnoje do půdy nebo na její povrch nabylo účinnosti až po přijetí těchto rozhodnutí, a to nejprve podle Nbw 1998 a po 1. lednu 2017 podle Wnb, vlády uvedených provincií navrhují, aby tato právní úprava byla při projednávání žalob zohledněna. Podle předkládajícího soudu musí být totiž tyto žaloby zkoumány na základě vyhlášek vlád provincií Gelderland a Limbursko v oblasti životního prostředí. Uvedený soud dále uvádí, že odpovídajícím posouzením, na němž je založeno osvobození stanovené v těchto vyhláškách, je posouzení, které bylo provedeno pro účely PAS jako celku.

52 Coöperatie Mobilisation for the Environment UA a Vereniging Leefmilieu před předkládajícím soudem tvrdí, že činnosti zemědělských podniků mohou zhoršit kvalitu stanovišť, a podléhají tedy v souladu s čl. 19d odst. 1 Nbw 1998 povinnosti získat povolení.

53 Vlády provincií Limbursko a Gelderland tvrdí, že pastva dobytka a rozstřik močůvky jsou sice „jinými činnostmi“ ve smyslu článku 19d odst. 1 Nbw 1998, ale že z uvedeného ustanovení nevyplývá jakákoliv povinnost získat povolení pro výkon těchto jiných činností, jelikož nic neumožňuje předpokládat, že budou mít důsledky pro oblasti sítě Natura 2000.

54 Uvedené vlády podotýkají, že podle odpovídajícího posouzení provedeného za účelem přijetí PAS je vyloučeno, aby pastva a aplikace hnoje v míře používané v roce 2014 měly významné důsledky, a že v průměru lze nárůst uloženého dusíku v důsledku těchto činností po roce 2014 vyloučit.

55 Konkrétně vláda provincie Limbursko zřejmě vychází z úvahy, že pastva i aplikace hnoje představují „stávající používání“ ve smyslu Nbw 1998, a byly tudíž před tím, než se na dotyčné oblasti sítě Natura 2000 začal uplatňovat článek 6 směrnice o stanovištích, legální.

56 Předkládající soud upřesňuje, že kromě otázek formulovaných ve věci C-294/17 žádost o rozhodnutí o předběžné otázce ve věci C-293/17 vznáší otázku, zda činnost spočívající v pasení dobytka a rozstřiku močůvky musí být považována za projekt ve smyslu čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích a zda je v souladu s čl. 6 odst. 2 a 3 uvedené směrnice, pokud je podniku přiznáno osvobození umožňující mu vykonávat takovou činnost bez individuálního povolení. A dále se uvedený soud zabývá tím, zda vzhledem k tomu, že se jedná o jediné vhodné opatření umožňující zasáhnout vůči stávajícím nebo budoucím činnostem, které mohou zásadním způsobem poškozovat nebo ničit přírodní lokality, je pravomoc uložit povinnosti stanovená v článku 2.4 Wnb dostatečná pro zajištění dodržování čl. 6 odst. 2 směrnice o stanovištích.

57 Za těchto podmínek se Raad van State (Státní rada) rozhodla přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Může se v případě činnosti, která nespadá pod pojem ‚záměr' ve smyslu čl. 1 odst. 2 písm. a) směrnice o EIA, protože nepředstavuje fyzický zásah do přírodního prostředí, jednat o projekt ve smyslu čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích, protože tato činnost může významně ovlivnit oblast sítě Natura 2000?

2) Pokud lze připustit, že aplikace hnoje do půdy nebo na její povrch je projektem, je třeba v případě, že k této aplikaci docházelo legálně před tím, než se stal na oblast sítě Natura 2000 použitelným čl. 6 odst. 3 směrnice [o stanovištích], a v současnosti k ní stále dochází, mít za to, že se jedná o jeden a tentýž projekt, i když k této aplikaci nedocházelo vždy na stejných pozemcích, ve stejném množství a stejnými technikami?

Je pro přezkum otázky, zda se jedná o jeden a tentýž projekt, relevantní okolnost, že aplikace hnoje do půdy nebo na její povrch nezvýšilo ukládání dusíku poté, co se stal na oblast sítě Natura 2000 použitelným čl. 6 odst. 3 směrnice [o stanovištích]?

3) Brání čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích právní úpravě, jejímž cílem je vyjmout činnost, která je neoddělitelně spojená s projektem, a proto je třeba i ji považovat za projekt, například pastva krav chovaných na mléko, z povinnosti získat povolení, díky čemuž není pro tuto činnost nezbytné individuální povolení, pokud se vychází z toho, že důsledky činnosti připuštěné bez povolení […] byly při přijímání uvedené právní úpravy posouzeny jako přípustné?

3a) Brání čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích právní úpravě, jejímž cílem je vyjmout určitou kategorii projektů, například aplikaci hnoje do půdy nebo na její povrch, z povinnosti získat povolení, a tedy připustit tuto činnost bez individuálního povolení, pokud se vychází z toho, že důsledky projektů připuštěných bez povolení byly při přijímání uvedené […] právní úpravy posouzeny jako přípustné?

4) Splňuje odpovídající posouzení, na kterém se zakládá osvobození z povinnosti povolení pro pastvu dobytka a aplikaci hnoje do půdy nebo na její povrch, v rámci kterého se vycházelo ze skutečného a očekávaného rozsahu a intenzity těchto činností a které vedlo ke zjištění, že obecně je možné vyloučit nárůst ukládání dusíku způsobený těmito činnostmi, požadavky čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích?

4a) Má v této souvislosti význam, že výjimka z povinnosti získat povolení souvisí s [PAS], ve kterém se vychází z předpokladu snížení kumulativního ukládání dusíku v přírodních lokalitách citlivých na dusík nacházejících se v oblastech sítě Natura 2000, a že vývoj množství uloženého dusíku v oblastech sítě Natura 2000 je v rámci uvedeného programu každoročně monitorován, přičemž v případě, kdy je pokles nižší, než bylo předpokládáno při odpovídajícím posouzení provedeném pro účely programu, dojde k následné úpravě?

5) Lze do odpovídajícího posouzení ve smyslu čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích provedeného pro účely takového programu, jako je [PAS], zahrnout příznivé účinky ochranných opatření a vhodných opatření, která byla přijata pro stávající oblasti typů přírodních stanovišť a stanovišť druhů na základě povinností vyplývajících z čl. 6 odst. 1 a odst. 2 směrnice?

5a) V případě kladné odpovědi na pátou otázku: Lze do odpovídajícího posouzení provedeného pro účely programu zahrnout příznivé účinky ochranných opatření a vhodných opatření, pokud tato opatření v okamžiku takového posouzení ještě nebyla provedena a jejich příznivý účinek se ještě nedostavil?

Je v tomto ohledu relevantní, že odpovídající posouzení obsahuje konečné závěry, které se týkají účinků uvedených opatření a zakládají se na nejlepších vědeckých poznatcích, že provádění a výsledek opatření jsou pravidelně monitorovány a že – pokud z tohoto monitorování vyplývá, že tyto účinky jsou méně příznivé, než se předpokládalo v rámci odpovídajícího posouzení – dojde v případě potřeby k následné úpravě?

6) Lze příznivé účinky autonomního úbytku ukládaného dusíku, které by se mohly projevit v období účinnosti [PAS], zahrnout do odpovídajícího posouzení ve smyslu čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích?

Je v tomto ohledu relevantní, že odpovídající posouzení obsahuje konečné závěry, které se týkají účinků uvedených opatření a zakládají se na nejlepších vědeckých poznatcích, že samovolný úbytek ukládaného dusíku je pravidelně monitorován a že – pokud z tohoto monitorování vyplývá, že tyto účinky jsou méně příznivé, než se předpokládalo v rámci odpovídajícího posouzení – dojde v případě potřeby k následné úpravě?

7) Mohou být nápravná opatření, která byla přijata v rámci [PAS] a kterými má být zabráněno, aby určitý znečišťující faktor, jako například ukládání dusíku, mohl mít škodlivé důsledky pro stávající oblasti typů přírodních stanovišť nebo stanovišť druhů, považována za ochranná opatření ve smyslu bodu 28 rozsudku […] ze dne 15. května 2014, Briels a další (C-521/12, EU:C:2014:330), která lze zahrnout do odpovídajícího posouzení ve smyslu čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích?

7a) V případě kladné odpovědi na sedmou otázku: Mohou být příznivé účinky ochranných opatření, která lze zahrnout do odpovídajícího posouzení, do tohoto posouzení zahrnuty, pokud uvedená opatření ještě nebyla v okamžiku takového posouzení provedena a jejich příznivý účinek se ještě nedostavil?

Je v tomto ohledu relevantní, že odpovídající posouzení obsahuje konečné závěry, které se týkají účinků uvedených opatření a zakládají se na nejlepších vědeckých poznatcích, že provádění a výsledek opatření jsou pravidelně monitorovány a že – pokud z tohoto monitorování vyplývá, že tyto účinky jsou méně příznivé, než se předpokládalo v rámci odpovídajícího posouzení – dojde v případě potřeby k následné úpravě?

8) Je možnost ukládat povinností, kterou článek 2.4 [Wnb] přiznává příslušnému orgánu a kterou tento musí využít, pokud je to nezbytné s ohledem na cíle ochrany oblasti sítě Natura 2000, dostatečným nástrojem prevence za účelem provedení čl. 6 odst. 2 směrnice o stanovištích ve vztahu k pastvě dobytka a aplikaci hnoje do půdy nebo na její povrch?“

58 Rozhodnutím předsedy Soudního dvora ze dne 19. června 2017 byly věci C-293/17 a C-294/17 spojeny pro účely písemné a ústní části řízení, jakož i rozsudku a dále bylo vyhověno žádosti o přednostní projednání formulovanou předkládajícím soudem, pokud jde o tyto věci.

K předběžným otázkám

K první otázce ve věci C-293/17

59 Podstatou první otázky předkládajícího soudu ve věci C-293/17 je, zda čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích musí být vykládán v tom smyslu, že činnosti spočívající v pastvě dobytka a aplikaci hnoje do půdy nebo na její povrch v blízkosti oblastí sítě Natura 2000 mohou být kvalifikovány jako „projekt“ ve smyslu uvedeného ustanovení z důvodu, že mohou mít pravděpodobně významný vliv na uvedené oblasti, i v případě, že tyto činnosti tím, že nepředstavují fyzický zásah do přírodního prostředí, nejsou „záměrem“ ve smyslu čl. 1 odst. 2 písm. a) směrnice o EIA.

60 Zaprvé je třeba připomenout, že i když směrnice o stanovištích neobsahuje definici pojmu „projekt“, z judikatury Soudního dvora vyplývá, že pojem „záměr“ ve smyslu čl. 1 odst. 2 písm. a) směrnice o EIA je relevantní pro účely vymezení pojmu „projekt“ ve smyslu směrnice o stanovištích (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 14. ledna 2010, Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10, bod 38 a citovaná judikatura).

61 V projednávaném případě se předkládající soud zabývá tím, zda činnosti spočívající v pastvě dobytka a aplikaci hnoje do půdy nebo na její povrch je třeba zahrnout pod pojem „projekt“ ve smyslu čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích, jelikož Soudní dvůr v bodě 24 rozsudku ze dne 17. března 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest a další (C-275/09, EU:C:2011:154), upřesnil, že prodloužení platnosti stávajícího povolení nelze při neexistenci prací nebo zásahů měnících fyzický stav daného místa, kvalifikovat jako „záměr“ ve smyslu ustanovení předcházejících čl. 1 odst. 2 písm. a) směrnice o EIA.

62 V tomto ohledu je třeba uvést, že Soudní dvůr v uvedeném rozsudku tím, že formuloval požadavek na existenci prací nebo zásahů měnících fyzický stav lokality, upřesnil definici pojmu „záměr“ ve smyslu čl. 1 odst. 2 směrnice 85/337, a zejména požadavek „zásahu do přírodního prostředí“, který je v něm uveden.

63 Je přitom třeba konstatovat, že požadavky týkající se „prací“, „zásahů měnících fyzický stav“ nebo „zásahu do přírodního prostředí“ nejsou v čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích uvedeny, jelikož dané ustanovení vyžaduje odpovídající posouzení, zejména pokud projekt může mít pravděpodobně na lokalitu „významný vliv“.

64 Článek 1 odst. 2 písm. a) směrnice o EIA tedy definuje pojem „záměr“ ve smyslu uvedené směrnice tak, že k němu pojí podmínky, které nejsou uvedeny v obdobném ustanovení směrnice o stanovištích definujícím pojem „projekt“.

65 Stejně tak z judikatury Soudního dvora plyne, že jelikož je definice pojmu „záměr“ plynoucí ze směrnice 85/337 restriktivnější než definice pojmu „projekt“ vyplývající ze směrnice o stanovištích, musí v případě, že činnost spadá pod směrnici 85/337, tato tím spíše spadat pod směrnici o stanovištích (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 7. září 2004, Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, body 26 a 27).

66 Z toho plyne, že pokud je určitá činnost považována za „záměr“ ve smyslu směrnice o EIA, může představovat „projekt“ ve smyslu směrnice o stanovištích. Nicméně pouhá skutečnost, že činnost nemůže být kvalifikována jako „záměr“ ve smyslu směrnice o EIA, nestačí sama o sobě k tomu, aby z toho bylo možné dovodit, že nemůže spadat pod pojem „projekt“ ve smyslu směrnice o stanovištích.

67 Zadruhé pro účely určení, zda činnosti spočívající v pastvě dobytka a aplikaci hnoje do půdy nebo na její povrch mohou být kvalifikovány jako „projekt“ ve smyslu čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích, je třeba zkoumat, zda takové činnosti budou mít pravděpodobně významný vliv na chráněnou lokalitu.

68 Podle desátého bodu odůvodnění směrnice o stanovištích totiž musí být přiměřeně hodnoceny veškeré plány a programy, které by mohly významně ovlivnit cíle ochrany v lokalitě, která již byla k ochraně navržena nebo bude navržena v budoucnosti. Tento bod odůvodnění nachází vyjádření v čl. 6 odst. 3 dané směrnice, který zejména stanoví, že plán nebo projekt, který bude mít pravděpodobně na dotčenou lokalitu významný vliv, může být povolen pouze po předběžném posouzení jeho důsledků pro lokalitu (rozsudek ze dne 12. dubna 2018, People Over Wind a Sweetman, C-323/17, EU:C:2018:244, bod 28, jakož i citovaná judikatura).

69 V projednávaném případě z konstatování předkládajícího soudu uvedených v bodě 27 tohoto rozsudku plyne, že značný počet lokalit sítě Natura 2000 nacházejících se v Nizozemsku se potýká s problémem nadměrného ukládání dusíku a že hlavním vnitrostátním zdrojem emisí je zemědělství.

70 V této souvislosti je třeba, jak uvedla generální advokátka v bodech 117 a 126 svého stanoviska, zkoumat, zda činnosti spočívající např. v aplikaci hnoje do půdy nebo na její povrch a v pastvě dobytka jsou slučitelné s cíli ochrany chráněných lokalit v provinciích Gelderland a Limbursko, nebo zda mohou mít na tyto lokality významný vliv.

71 Mimoto, jak v podstatě uvedla generální advokátka v bodě 118 svého stanoviska, nelze vyloučit, že činnosti spočívající v pastvě dobytka a aplikaci hnoje do půdy nebo na její povrch spadají ve všech případech pod pojem „záměr“ ve smyslu čl. 1 odst. 2 písm. a) směrnice o EIA.

72 Co se totiž týče aplikace hnoje, taková činnost může měnit vlastnosti půdy tím, že je obohacuje o živiny, a představovat tak zásah měnící fyzický stav dané lokality ve smyslu uvedeného čl. 1 odst. 2 písm. a), a pokud jde o pastvu dobytka, zřízení pastviny by mohlo odpovídat „provádění stavebních prací nebo výstavbě jiných zařízení nebo děl“ ve smyslu téhož ustanovení, zejména pokud takové provádění s sebou za okolností projednávaného případu nese nevyhnutelný nebo plánovaný rozvoj pastvy, což musí ověřit předkládající soud.

73 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba na první otázku ve věci C-293/17 odpovědět, že čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích musí být vykládán v tom smyslu, že činnosti spočívající v pastvě dobytka a aplikaci hnoje do půdy nebo na její povrch v blízkosti oblastí sítě Natura 2000 mohou být kvalifikovány jako „projekt“ ve smyslu uvedeného ustanovení i v případě, že tyto činnosti tím, že nepředstavují fyzický zásah do přírodního prostředí, nejsou „záměrem“ ve smyslu čl. 1 odst. 2 písm. a) směrnice o EIA.

Ke druhé otázce ve věci C-293/17

74 Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu ve věci C-293/17 je, zda čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích musí být vykládán v tom smyslu, že opakující se činnost, jako je aplikace hnoje do půdy nebo na její povrch, povolená podle vnitrostátních právních předpisů před vstupem této směrnice v platnost, může být považována za jeden a tentýž projekt ve smyslu uvedeného ustanovení, takže daná činnost by nespadala do působnosti uvedeného ustanovení.

75 Pro účely odpovědi na otázky předkládajícího soudu je třeba připomenout, že podle čl. 6 odst. 3 první věty směrnice o stanovištích nemůže být žádný projekt, který bude mít pravděpodobně na dotčenou lokalitu významný vliv, povolen bez předchozího posouzení jeho důsledků pro lokalitu.

76 Vzhledem k tomu, že činnost spočívající v aplikaci hnoje do půdy nebo na její povrch v blízkosti oblastí sítě Natura 2000 může být kvalifikována jako „projekt“ ve smyslu čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích, je třeba posoudit dopad, který má na použitelnost uvedeného ustanovení okolnost, že tato opakující se činnost byla povolena před vstupem uvedené směrnice v platnost na základě vnitrostátního práva.

77 V tomto ohledu již Soudní dvůr upřesnil, že taková okolnost nepředstavuje sama o sobě překážku, aby tato činnost mohla být při každém pozdějším zásahu považována za odlišný projekt ve smyslu uvedené směrnice, jelikož jinak by mohla daná činnost trvale unikat jakémukoli posouzení *ex ante* jejích důsledků pro dotčenou lokalitu ve smyslu čl. 6 odst. 3 (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 14. ledna 2010, Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10, body 41 a 42).

78 Jestliže s ohledem zejména na svou opakovanost, povahu nebo na podmínky provádění musí být určité činnosti považovány za jedinou operaci, mohou být považovány za jeden a tentýž projekt ve smyslu čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 14. ledna 2010, Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10, bod 47).

79 Jak uvedla generální advokátka v bodech 132 až 134 svého stanoviska, v projednávaném případě pravidelné hnojení zemědělské půdy má obecně společný a jednotný cíl, a to pěstování plodin zemědělským podnikem, a může tvořit jedinou operaci vyznačující se při sledování tohoto společného cíle trvalým charakterem uvedené činnosti v totožných místech a za totožných podmínek realizace.

80 V takovém případě taková jediná činnost, která byla povolena a pravidelně prováděna dříve, než se čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích stal použitelným na dotčenou lokalitu, může představovat jeden a tentýž projekt ve smyslu uvedeného ustanovení, osvobozený od nového povolovacího postupu.

81 Předkládající soud se nicméně zabývá dopadem skutečnosti, že k aplikaci hnoje dochází na různých pozemcích, v různém množství a různými technikami, které se v průběhu času v důsledku technologických a právních změn mění, a že ukládání dusíku způsobené používáním hnojiv se po vstupu čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích v platnost globálně nezvýšilo, na použitelnost uvedeného ustanovení, a tudíž na požadavek „odpovídajícího posouzení“ ve smyslu daného ustanovení.

82 V tomto ohledu je třeba připomenout, že čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích zahrnuje zásadu obezřetnosti a umožňuje účinně předcházet nepříznivému účinku zamýšlených plánů nebo projektů na celistvost chráněných lokalit [rozsudek ze dne 17. dubna 2018, Komise v. Polsko (Bělověžský prales), C-441/17, EU:C:2018:255, bod 118 a citovaná judikatura]. Podle ustálené judikatury Soudního dvora připomenuté v bodě 68 tohoto rozsudku tak rozhodující kritérium pro rozhodnutí, zda nový projekt vyžaduje provedení odpovídajícího posouzení svých důsledků, spočívá v pravděpodobnosti, že daný projekt bude mít významný vliv na chráněnou lokalitu.

83 V důsledku toho při absenci trvalosti a totožnosti zejména místa a podmínek provádění nemůže být opakující se činnost spočívající v aplikaci hnoje do půdy nebo na její povrch považována za jeden a tentýž projekt ve smyslu čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích. Mohlo by se případně jednat o nové projekty vyžadující odpovídající posouzení ve smyslu uvedeného ustanovení, přičemž rozhodnutí, pokud jde o povinnost provést toto posouzení, závisí pokaždé na kritériu týkajícím se rizika významného zásahu do chráněné lokality v důsledku změn, které postihly takovou činnost.

84 Skutečnost, že ukládání dusíku způsobené aplikací hnoje do půdy nebo na její povrch se po vstupu čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích v platnost globálně nezvýšilo, je tak irelevantní, pokud jde o otázku, zda nový projekt vyžaduje provedení odpovídajícího posouzení, jelikož tato okolnost neumožňuje vyloučit riziko, že ukládání dusíku v dotčených chráněných lokalitách se zvýšilo, a že nyní některou z nich ovlivňuje významným způsobem.

85 Je třeba ještě dodat, že i když byl projekt povolen dříve, než se režim ochrany stanovený směrnicí o stanovištích stal použitelným na dotčenou lokalitu, a že takový projekt tedy nepodléhal požadavkům týkajícím se postupu předchozího posuzování podle čl. 6 odst. 3 této směrnice, spadá jeho realizace nicméně pod čl. 6 odst. 2 uvedené směrnice. Konkrétně určitá činnost je s čl. 6 odst. 2 směrnice o stanovištích v souladu pouze tehdy, je-li zaručeno, že nezpůsobí žádné vyrušování, jež může významným způsobem negativně ovlivnit cíle uvedené směrnice, zejména její cíle ochrany přírody. Již existence pravděpodobnosti nebo rizika, že činnost v chráněné lokalitě způsobí významné vyrušování, může být porušením uvedeného ustanovení (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 14. ledna 2016, Grüne Liga Sachsen a další, C-399/14, EU:C:2016:10, body 33, 41 a 42, jakož i citovaná judikatura).

86 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba na druhou otázku ve věci C-293/17 odpovědět, že čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích musí být vykládán v tom smyslu, že opakující se činnost, jako je aplikace hnoje do půdy nebo na její povrch, povolená podle vnitrostátních právních předpisů před vstupem této směrnice v platnost, může být považována za jeden a tentýž projekt ve smyslu uvedeného ustanovení, nepodléhající novému postupu schvalování, pokud tvoří jedinou operaci vyznačující se společným cílem, trvalým charakterem a totožností, zejména pokud jde o místa a podmínky realizace.

Pokud byl takový jediný projekt povolen dříve, než se režim ochrany stanovený toutéž směrnicí stal použitelným na dotčenou lokalitu, může se na jeho realizaci nicméně vztahovat čl. 6 odst. 2 uvedené směrnice.

Ke druhé otázce ve věci C-294/17

87 Úvodem je třeba připomenout, že i když odstavce 2 a 3 článku 6 směrnice o stanovištích mají zajišťovat stejnou úroveň ochrany (rozsudek ze dne 12. dubna 2018, People Over Wind a Sweetman, C-323/17, EU:C:2018:244, bod 24 a citovaná judikatura), mají tato ustanovení odlišný předmět, jelikož první má zavést preventivní opatření, zatímco druhé stanoví posuzovací postup, jehož účelem je s pomocí jim předcházející kontroly zajistit, aby plán nebo projekt, který s určitou lokalitou přímo nesouvisí nebo není pro péči o ni nezbytný, avšak bude mít pravděpodobně na tuto lokalitu významný vliv, byl schválen pouze tehdy, když nebude mít nepříznivý účinek na celistvost této lokality [rozsudek ze dne 17. dubna 2018, Komise v. Polsko (Bělověžský prales), C-441/17, EU:C:2018:255, bod 108 a citovaná judikatura].

88 V projednávaném případě se otázky předkládajícího soudu týkají povolení vydaného zemědělským podnikům, jimiž způsobené ukládání dusíku v chráněných oblastech je posuzováno na základě odpovídajícího posouzení důsledků programu, např. PAS, provedeného již dříve, při přijímání daného programu.

89 Otázky uvedeného soudu se tedy týkají čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích.

90 Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu ve věci C-294/17 je, zda čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích musí být vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní programové právní úpravě umožňující příslušným orgánům povolit projekty na základě „odpovídajícího posouzení“ ve smyslu uvedeného ustanovení, které bylo provedeno již dříve a v němž bylo určité celkové množství uloženého dusíku považováno za slučitelné s cíli ochrany uvedené právní úpravy.

91 Jak bylo připomenuto v bodě 87 tohoto rozsudku, čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích stanoví posuzovací postup, jehož účelem je pomocí posouzení provedeného *ex ante* zajistit, aby projekt, který přímo nesouvisí s péčí o dotčenou lokalitu nebo pro ni není nezbytný, avšak bude mít pravděpodobně na tuto lokalitu významný vliv, byl povolen, pouze pokud nebude mít nepříznivý vliv na celistvost lokality.

92 První fáze posuzovacího postupu, zmíněná v první větě daného ustanovení, vyžaduje, aby členské státy provedly odpovídající posouzení důsledků plánu nebo projektu pro chráněnou lokalitu, pokud existuje pravděpodobnost, že tento plán nebo projekt bude mít na tuto lokalitu významný vliv (rozsudek ze dne 21. července 2016, Orleans a další, C-387/15 a C-388/15, EU:C:2016:583, bod 44 a citovaná judikatura).

93 S ohledem na zásadu obezřetnosti platí, že pokud existuje nebezpečí, že plán nebo projekt, který s určitou lokalitou přímo nesouvisí nebo není pro péči o ni nezbytný, může ohrozit cíle ochrany této lokality, musí na něj být pohlíženo jako na plán nebo projekt, který bude mít pravděpodobně na tuto lokalitu významný vliv. Posouzení zmíněného nebezpečí musí být provedeno zejména ve světle zvláštních vlastností a podmínek životního prostředí lokality dotčené takovým plánem nebo projektem [rozsudek ze dne 17. dubna 2018, Komise v. Polsko (Bělověžský prales), C-441/17, EU:C:2018:255, bod 112 a citovaná judikatura].

94 Jak uvedla generální advokátka v bodě 40 svého stanoviska, čl. 6 odst. 3 první věta směrnice o stanovištích vyžaduje zpravidla individuální posouzení plánů nebo projektů.

95 Nic to však nemění na tom, že odpovídající posouzení důsledků plánu nebo projektu pro příslušnou lokalitu s sebou nese, že musí být identifikovány všechny stránky plánu nebo projektu, které mohou samostatně nebo v kombinaci s jinými plány nebo projekty ovlivnit cíle ochrany této lokality (rozsudek ze dne 25. července 2018, Grace a Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, bod 40 a citovaná judikatura).

96 Jak uvedla generální advokátka v bodech 42 až 44 svého stanoviska, v tomto ohledu takové celkové posouzení důsledků provedené *ex ante*, jaké bylo provedeno při přijímání PAS, umožňuje zkoumat možné kumulativní účinky jednotlivých zdrojů ukládání dusíku v dotčených lokalitách.

97 Okolnost, že takto obecné posouzení umožní lépe posoudit kumulativní účinky jednotlivých projektů, však neznamená, že taková vnitrostátní právní úprava, jako je úprava dotčená ve věci v původním řízení, nutně splňuje všechny požadavky vyplývající z čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích.

98 Posouzení provedené podle čl. 6 odst. 3 první věty směrnice o stanovištích totiž nesmí být mezerovité a musí obsahovat úplná, přesná a konečná zjištění a závěry umožňující rozptýlit jakoukoli důvodnou vědeckou pochybnost o účincích plánů nebo projektů zamýšlených v dané chráněné lokalitě (rozsudek ze dne 25. července 2018, Grace a Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, bod 39, jakož i citovaná judikatura).

99 Kromě toho druhá fáze posouzení, uvedená v čl. 6 odst. 3 druhé větě směrnice o stanovištích, která nastupuje po odpovídajícím posouzení důsledků plánu nebo projektu pro příslušnou lokalitu, podmiňuje schválení takového projektu tím, že nebude mít nepříznivý účinek na celistvost příslušné lokality [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 17. dubna 2018, Komise v. Polsko (Bělověžský prales), C-441/17, EU:C:2018:255, bod 115 a citovaná judikatura].

100 Toto ustanovení tak zohledňuje zásadu obezřetnosti a umožňuje účinně předcházet nepříznivým vlivům zamýšlených plánů nebo projektů na celistvost chráněných lokalit. Méně striktní kritérium pro povolení není s to zajistit se stejnou účinností dosažení cíle ochrany lokalit, o niž usiluje zmíněné ustanovení [rozsudek ze dne 17. dubna 2018, Komise v. Polsko (Bělověžský prales), C-441/17, EU:C:2018:255, bod 118 a citovaná judikatura].

101 K ujištění se, že všechny takto připomenuté požadavky jsou splněny, přísluší vnitrostátním soudům provést důkladný a úplný přezkum vědecké spolehlivosti „odpovídajícího posouzení“ ve smyslu čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích, které doplňuje programový přístup a jednotlivé způsoby jeho provádění, včetně, mimo jiné, využívání takového programu, jako je program dotčený v původním řízení, který má usnadnit povolovací postup. Pouze pokud má vnitrostátní soud jistotu, že toto posouzení provedené *ex ante* splňuje uvedené požadavky, mohou být příslušné vnitrostátní orgány oprávněny povolit takový individuální projekt na základě takového posouzení.

102 V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že podle čl. 1 písm. e) směrnice o stanovištích se stav přírodního stanoviště z hlediska ochrany považuje za „příznivý“ zejména tehdy, jestliže jeho přirozený areál rozšíření a plochy, které v rámci tohoto areálu pokrývá, jsou stabilní nebo se zvětšují, a pokud specifická struktura a funkce, které jsou nezbytné pro jeho dlouhodobé zachování, existují a budou pravděpodobně v dohledné době i nadále existovat.

103 Je-li za takových okolností, jako jsou okolnosti dotčené v původním řízení, stav přírodního stanoviště z hlediska ochrany nepříznivý, možnost povolit činnosti, které budou mít následně pravděpodobně vliv na ekologickou situaci dotčených lokalit, se nutně jeví jako omezená.

104 S ohledem na předchozí úvahy je třeba na druhou otázku ve věci C-294/17 odpovědět, že čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání vnitrostátní programové právní úpravě umožňující příslušným orgánům povolit projekty na základě „odpovídajícího posouzení“ ve smyslu uvedeného ustanovení, které bylo provedeno již dříve a v němž bylo určité celkové množství

uloženého dusíku považováno za slučitelné s cíli ochrany uvedené právní úpravy. Platí to však jen tehdy, pokud důkladný a úplný přezkum vědecké spolehlivosti tohoto posouzení umožňuje ujistit se, že z vědeckého hlediska nepřetrvává žádná důvodná pochybnost o neexistenci škodlivých účinků každého plánu nebo projektu na celistvost dotčené lokality, což musí ověřit vnitrostátní soud.

K první otázce ve věci C-294/17

105 Podstatou první otázky předkládajícího soudu ve věci C-294/17 je, zda čl. 6 odst. 2 a 3 směrnice o stanovištích musí být vykládán v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní programové právní úpravě, jako je úprava dotčená v původním řízení, která zprošťuje některé projekty, které nedosahují určité prahové hodnoty nebo nepřekračují určitý strop v oblasti ukládání dusíku, povinnosti získat individuální povolení, pokud celkové důsledky všech plánů nebo projektů, které mohou vést k takovému ukládání, byly již dříve předmětem „odpovídajícího posouzení“ ve smyslu čl. 6 odst. 3 směrnice.

106 Z týchž důvodů, jaké byly uvedeny v bodech 87 až 89 tohoto rozsudku, bude na uvedenou otázku odpovězeno s ohledem na čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích.

107 Ve věci v původním řízení se nutnost získat povolení neuplatní, jde-li o projekt, který vede ukládání dusíku nedosahujícímu 0,05 mol/ha/rok. A dále projekty, které vedou k ukládání dusíku přesahujícímu 0,05 mol/ha/rok, ale nedosahujícímu 1 mol/ha/rok, jsou rovněž umožněny bez předchozího povolení, ale musí být oznámeny.

108 I když se v projednávané věci v obou těchto případech zamýšlené projekty obejdou bez povolení, schvalovací režim je založený na „odpovídajícím posouzení“ ve smyslu čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích, provedeném při přijímání PAS, v němž byly účinky plánů nebo projektů tohoto rozsahu zkoumány.

109 Soudní dvůr již rozhodl, že pokud za těchto okolností členský stát zavede schvalovací režim, který nestanoví posouzení rizika zejména na základě zvláštních vlastností a podmínek životního prostředí předmětné lokality, je věcí tohoto členského státu, aby prokázal, že ustanovení, která přijal, umožňují na základě objektivních skutečností vyloučit, že jakýkoliv plán nebo projekt podléhající tomuto schvalovacímu režimu významně ovlivní lokalitu Natura 2000, a to samostatně nebo v kombinaci s jinými plány nebo projekty. Z článku 6 odst. 3 směrnice o stanovištích lze totiž vyvodit, že příslušné vnitrostátní orgány se mohou zprostit povinnosti provést posouzení důsledků plánu nebo projektu, který s lokalitou Natura 2000 přímo nesouvisí nebo není pro péči o ni nezbytný, pouze tehdy, pokud lze na základě objektivních skutečností vyloučit, že tento plán nebo projekt bude mít významný vliv na uvedenou lokalitu, a to samostatně nebo v kombinaci s jinými plány nebo projekty (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 26. května 2011, Komise v. Belgie, C-538/09, EU:C:2011:349, body 52 a 53 a citovaná judikatura).

110 Jak bylo upřesněno v bodě 101 tohoto rozsudku, vnitrostátním soudům přísluší provést důkladný a úplný přezkum vědecké spolehlivosti „odpovídajícího posouzení“ ve smyslu čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích, které doplňuje takový programový přístup, jako je přístup dotčený v původním řízení, a pouze tehdy, má-li vnitrostátní soud jistotu, že toto *ex ante* provedené posouzení splňuje požadavky daného ustanovení, lze připustit taková zproštění povinnosti získat povolení, jako jsou zproštění dotčená v původním řízení.

111 Zejména je třeba ověřit, že i v případě nedosažení prahových hodnot nebo stropů dotčených ve věci v původním řízení neexistuje riziko, že nastanou významné účinky, které mohou mít nepříznivý vliv na celistvost dotčených lokalit.

112 S ohledem na předchozí úvahy je třeba na první otázku ve věci C-294/17 odpovědět, že čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání takové vnitrostátní programové právní úpravě, jako je úprava dotčená v původním řízení, která zprošťuje některé projekty, které nedosahují určité prahové hodnoty nebo nepřekračují určitý strop v oblasti ukládání dusíku, povinnosti získat individuální povolení, pokud má vnitrostátní soud jistotu, že již dříve provedené „odpovídající posouzení“ ve smyslu uvedeného ustanovení splňuje kritérium týkající se toho, že z vědeckého hlediska nepřetrvává žádná důvodná pochybnost o neexistenci škodlivých účinků těchto plánů nebo projektů na celistvost dotčených lokalit.

Ke třetí a čtvrté otázce ve věci C-293/17

113 Podstatou třetí a čtvrté otázky předkládajícího soudu ve věci C-293/17 je, zda čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je úprava dotčená ve věci v původním řízení, která umožňuje, aby určité kategorie projektů, v projednávané věci aplikace hnoje do půdy nebo na její povrch a pastva dobytka, byly realizovány, aniž podléhaly povinnosti získat povolení, a tudíž ani individuálnímu odpovídajícímu posouzení důsledků pro dotčené lokality, jestliže je daná právní úprava sama založena na „odpovídajícím posouzení“ ve smyslu uvedeného ustanovení

114 Podle judikatury Soudního dvora podmínka, které je podřízeno posouzení důsledků plánu nebo projektu pro určitou lokalitu, která se týká toho, že v případě pochybností o neexistenci významných účinků je třeba provést takové posouzení, neumožňuje vyhnout se tomuto posouzení pro určité kategorie plánů nebo projektů na základě kritérií, která jsou nevhodná pro zaručení toho, že tyto plány nebo projekty nemohou mít významný vliv na chráněné lokality. Možnost obecně osvobodit podle platné právní úpravy určité činnosti od nutnosti posouzení jejich důsledků pro dotyčnou lokalitu totiž nemůže zajistit, aby tyto činnosti nebyly poškozovat celistvost chráněné lokality. Článek 6 odst. 3 směrnice o stanovištích tak nemůže členskému státu umožňovat, aby přijal vnitrostátní pravidla, která by obecně vyloučila určité plány nebo projekty z povinnosti posoudit jejich důsledky pro dotčenou lokalitu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 26. května 2011, Komise v. Belgie, C-538/09, EU:C:2011:349, body 41 až 43 a citovaná judikatura).

115 Z toho plyne, jak uvedla generální advokátka v bodě 144 svého stanoviska, že v případě, kdy činnosti spočívající v pastvě dobytka a aplikaci hnoje do půdy nebo na její povrch představují „projekty“ ve smyslu čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích, osvobození od povinnosti provést odpovídající posouzení důsledků těchto projektů pro dotčenou lokalitu může být slučitelné s požadavky plynoucími z daného ustanovení pouze tehdy, je-li zaručeno, že uvedené činnosti nezpůsobí žádné narušení, jež může významným způsobem negativně ovlivnit cíle uvedené směrnice (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 4. března 2010, Komise v. Francie, C-241/08, EU:C:2010:114, bod 32).

116 V projednávaném případě předkládající soud uvádí, že autoři odpovídajícího posouzení dotčeného ve věci v původním řízení vycházeli především z očekávaného rozsahu a intenzity dotčených zemědělských činností a dospěly k závěru, že v rozsahu, v němž byly prováděny v okamžiku uvedeného posouzení, bylo vyloučeno, aby tyto činnosti měly významné důsledky, a že obecně bylo možné vyloučit nárůst ukládání dusíku způsobený těmito činnostmi. Stejně tak zdůrazňuje, že plošná osvobození dotčená v původním řízení znamenají, že dotčené činnosti mohou být vykonávány bez ohledu na místo a nezávisle na ukládání dusíku, které vyvolávají.

117 Podle judikatury Soudního dvora připomenuté v bodě 98 tohoto rozsudku přitom posouzení provedené podle čl. 6 odst. 3 první věty směrnice o stanovištích nesmí být nedostatečné a musí obsahovat úplná, přesná a konečná zjištění a závěry, na jejichž základě bude odstraněna jakákoli důvodná vědecká pochybnost o účincích plánů nebo projektů zamýšlených v dané chráněné lokalitě.

118 Jak rovněž v podstatě uvedla generální advokátka v bodech 146, 147 a 150 svého stanoviska, za těchto podmínek zřejmě není možné vyloučit, tak aby z vědeckého hlediska nepřetrvávala žádná důvodná pochybnost, škodlivé účinky projektů dotčených v původním řízení na celistvost dotčených lokalit, což musí ověřit předkládající soud.

119 Průměrná hodnota totiž v zásadě nemůže zaručit, že žádná chráněná lokalita nebude významně ovlivněna hnojením či pastvou, jelikož takové ovlivnění se jeví být závislým zejména na rozsahu a případné intenzivní povaze těchto činností, blízkosti místa, kde k těmto činnostem dochází, a dotčenou chráněnou lokalitou, jakož i na zvláštních podmínkách, vyplývajících například ze spolupůsobení s jinými zdroji dusíku, případně charakterizujících uvedenou lokalitu.

120 S ohledem na předchozí úvahy je třeba na třetí a čtvrtou otázku odpovědět, že čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích musí být vykládán v tom smyslu, že brání takové programové vnitrostátní právní úpravě, jako je úprava dotčená ve věci v původním řízení, která umožňuje, aby určité kategorie projektů, v projednávané věci aplikace hnoje do půdy nebo na její povrch a pastva dobytka, byly realizovány, aniž by podléhaly povinnosti získat povolení, a tudíž i individuálnímu odpovídajícímu posouzení svých důsledků pro dotčené lokality, ledaže by objektivní okolnosti umožňovaly s určitostí vyloučit jakoukoli možnost, že uvedené projekty samy nebo ve spojení s jinými projekty mohou tyto lokality významně ovlivnit, což musí ověřit předkládající soud.

K páté až sedmé otázce ve věci C-293/17, jakož i ke třetí až páté otázce ve věci C-294/17

121 Podstatou páté až sedmé otázky předkládajícího soudu ve věci C-293/17, jakož i ke třetí až páté otázky ve věci C-294/17 je, zda a za jakých podmínek „odpovídající posouzení“ ve smyslu čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích může zohledňovat existenci „ochranných opatření“ ve smyslu odstavce 1 uvedeného článku, „preventivní opatření“ ve smyslu odstavce 2 uvedeného článku, opatření přijatých konkrétně pro takový program, jako je program dotčený v původních řízeních, nebo tzv. „autonomní“ opatření v rozsahu, v němž tato opatření nejsou součástí uvedeného programu.

122 Uvedený soud se zejména táže, zda takové druhy opatření mohou být zohledněny v „odpovídajícím posouzení“ ve smyslu čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích, pouze pokud již byla přijata a přinesla výsledky.

123 V tomto ohledu je třeba uvést, že by bylo v rozporu s užitečným účinkem čl. 6 odst. 1 a 2 směrnice o stanovištích, pokud by účinky opatření nezbytných podle těchto ustanovení mohly být uplatňovány pro účely povolování plánu nebo projektu majícího dopady na dotčenou lokalitu na základě odstavce 3 uvedeného článku ještě před jejich skutečným provedením [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 17. dubna 2018, Komise v. Polsko (Bělověžský prales), C-441/17, EU:C:2018:255, bod 213].

124 Pozitivní účinky opatření nezbytných podle čl. 6 odst. 1 a 2 směrnice o stanovištích rovněž nelze uplatňovat pro účely udělení povolení podle odstavce 3 uvedeného článku pro projekty, které mají negativní důsledky pro chráněné lokality.

125 Kromě toho je třeba doplnit, že jak vyplývá z rozsudků ze dne 15. května 2014, Briels a další (C-521/12, EU:C:2014:330), jakož i ze dne 21. července 2016, Orleans a další (C-387/15 a C-388/15, EU:C:2016:583), judikatura týkající se článku 6 směrnice o stanovištích přináší nutnost rozlišovat mezi ochrannými opatřeními, která jsou součástí dotčeného plánu nebo projektu a jejichž účelem je předcházet škodlivým účinkům přímo způsobeným tímto plánem nebo projektem nebo takové účinky omezit, s cílem ujistit se, že tento plán nebo projekt nebude mít nepříznivý účinek na celistvost dotčených lokalit, a která spadají pod odstavec 3 tohoto článku, na straně jedné, a opatřeními, která ve smyslu odstavce 4 tohoto článku nepříznivé účinky uvedeného plánu nebo projektu na chráněnou

lokalitu mají kompenzovat a nemohou být v rámci posuzování důsledků téhož plánu nebo projektu zohledněna, na straně druhé (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 25. července 2018, Grace a Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, bod 47, jakož i citovaná judikatura).

126 Mimoto podle judikatury Soudního dvora může být takové opatření zohledněno v rámci „odpovídajícího posouzení“ ve smyslu čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích pouze v případě, že existuje dostatečná jistota, že určité opatření účinně přispěje k zamezení nepříznivého účinku na celistvost příslušné lokality a zaručí, že neexistuje žádná důvodná pochybnost o tom, že plán nebo projekt nebude mít na tuto celistvost nepříznivý účinek (v tomto smyslu rozsudek ze dne 26. dubna 2017, Komise v. Německo, C-142/16, EU:C:2017:301, bod 38, jakož i rozsudek ze dne 25. července 2018, Grace a Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, bod 51).

127 V projednávaném případě předkládající soud zdůrazňuje, že přístup k problematice dusíku zaujatý autory PAS má vést ke snížení ukládání tohoto prvku v oblastech sítě Natura 2000 prostřednictvím opatření v oblastech, které jsou již postiženy, jež budou mít dlouhodobé účinky, přičemž některá z těchto opatření mohou být přijata až v budoucnosti, a že další musí být pravidelně obnovována.

128 Jak v podstatě uvedla generální advokátka v bodě 92 svého stanoviska, taková opatření tak zčásti ještě nebyla přijata nebo ještě nemají výsledky, takže jejich účinky jsou zatím nejisté.

129 A dále uvedený soud uvádí, že PAS předpokládá každoroční monitorování vývoje množství uloženého dusíku i postupu při zavádění opatření a jejich výsledků, jakož i jejich úpravu v případě, že jejich výsledky budou méně příznivé než prognózy, z nichž vycházeli autoři odpovídajícího posouzení.

130 Odpovídající posouzení důsledků plánu nebo projektu na dotčené lokality přitom nesmí brát v úvahu budoucí přínosy takových „opatření“, jestliže nejsou jisté, zejména proto, že podmínky, za nichž měla působit, ještě nenastaly nebo že úroveň vědeckých poznatků je neumožňuje s jistotou identifikovat a kvantifikovat.

131 Je třeba doplnit, že součástí „odpovídajícího posouzení“ ve smyslu čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích musí být nejen očekávané příznivé účinky uvedených „opatření“, ale rovněž jejich jisté nebo potenciální nepříznivé účinky (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 25. července 2018, Grace a Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, bod 53).

132 S ohledem na předcházející úvahy je třeba na pátou až sedmou otázku ve věci C-293/17, jakož i na třetí až pátou otázku ve věci C-294/17 odpovědět, že čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích musí být vykládán v tom smyslu, že „odpovídající posouzení“ uvedené v daném ustanovení nemůže zohledňovat existenci „ochranných opatření“ ve smyslu odstavce 1 uvedeného článku, „preventivních opatření“ ve smyslu odstavce 2 uvedeného článku, opatření přijatých konkrétně pro takový program, jako je program dotčený v původních řízeních, nebo tzv. „autonomních“ opatření, když tato opatření nejsou součástí uvedeného programu, jestliže očekávané přínosy těchto opatření nejsou v okamžiku posuzování jisté.

K osmé otázce ve věci C-293/17

133 Podstatou osmé otázky předkládajícího soudu ve věci C-293/17 je, zda čl. 6 odst. 2 směrnice o stanovištích musí být vykládán v tom smyslu, že opatření zavedená takovou vnitrostátní právní úpravou, jako je úprava dotčená ve věci v původním řízení, zahrnující postupy monitorování a kontroly zemědělských podniků, jejichž činnosti způsobují ukládání dusíku, jakož i možnost uložení sankcí, které mohou končit až uzavřením těchto podniků, jsou dostatečná pro zajištění souladu s uvedeným ustanovením.

134 V tomto ohledu již Soudní dvůr rozhodl, že vnitrostátní právní úprava obsahující pokyny pro opatření příslušných orgánů, která mají pouze reaktivní, ale nikoliv rovněž preventivní povahu, není v souladu s rozsahem povinností vyplývajících z čl. 6 odst. 2 směrnice o stanovištích (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 13. prosince 2007, Komise v. Irsko, C-418/04, EU:C:2007:780, body 207 a 208).

135 V projednávaném případě právní úprava dotčená v původním řízení umožňuje orgánům ukládat s přihlédnutím k cílům ochrany preventivní i nápravná opatření. Kromě toho uvedená právní úprava přiznává rovněž donucovací pravomoc, včetně možnosti přijímat naléhavá opatření.

136 V důsledku toho taková právní úprava tím, že umožňuje předcházet určitým rizikům spojeným s dotčenými činnostmi, představuje vhodné opatření ve smyslu čl. 6 odst. 2 směrnice o stanovištích.

137 S ohledem na předcházející úvahy je třeba na osmou otázku ve věci C-293/17 odpovědět, že čl. 6 odst. 2 směrnice o stanovištích musí být vykládán v tom smyslu, že opatření zavedená takovou vnitrostátní právní úpravou, jako je úprava dotčená ve věci v původním řízení, zahrnující postupy monitorování a kontroly zemědělských podniků, jejichž činnosti způsobují ukládání dusíku, jakož i možnost uložení sankcí, které mohou vést až k uzavření těchto podniků, jsou dostatečná pro zajištění souladu s uvedeným ustanovením.

K nákladům řízení

138 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (druhý senát) rozhodl takto:

1) **Článek 6 odst. 3 směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin musí být vykládán v tom smyslu, že činnosti spočívající v pastvě dobytka a aplikaci hnoje do půdy nebo na její povrch v blízkosti oblastí sítě Natura 2000 mohou být kvalifikovány jako „projekt“ ve smyslu uvedeného ustanovení i v případě, že tyto činnosti tím, že nepředstavují fyzický zásah do přírodního prostředí, nejsou „záměrem“ ve smyslu čl. 1 odst. 2 písm. a) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí.**

2) **Článek 6 odst. 3 směrnice 92/43 musí být vykládán v tom smyslu, že opakující se činnost, jako je aplikace hnoje do půdy nebo na její povrch, povolená podle vnitrostátních právních předpisů před vstupem této směrnice v platnost, může být považována za jeden a tentýž projekt ve smyslu uvedeného ustanovení, nepodléhající novému postupu schvalování, pokud tvoří jedinou operaci vyznačující se společným cílem, trvalým charakterem a totožností, zejména pokud jde o místa a podmínky realizace. Pokud byl takový jediný projekt povolen dříve, než se režim ochrany stanovený touž směrnicí stal použitelným na dotčenou lokalitu, může se na jeho realizaci nicméně vztahovat čl. 6 odst. 2 uvedené směrnice.**

3) **Článek 6 odst. 3 směrnice 92/43 musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání vnitrostátní programové právní úpravě umožňující příslušným orgánům povolit projekty na základě „odpovídajícího posouzení“ ve smyslu uvedeného ustanovení, které bylo provedeno již dříve a v němž bylo určité celkové množství uloženého dusíku považováno za slučitelné s cíli ochrany uvedené právní úpravy. Platí to však jen tehdy, pokud důkladný a úplný přezkum**

vědecké spolehlivosti tohoto posouzení umožňuje ujistit se, že z vědeckého hlediska nepřetrvává žádná důvodná pochybnost o neexistenci škodlivých účinků každého plánu nebo projektu na celistvost dotčené lokality, což musí ověřit vnitrostátní soud.

4) **Článek 6 odst. 3 směrnice 92/43 musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání takové vnitrostátní programové právní úpravě, jako je úprava dotčená v původním řízení, která zprošťuje některé projekty, které nedosahují určité prahové hodnoty nebo nepřekračují určitý strop v oblasti ukládání dusíku, povinnosti získat individuální povolení, pokud má vnitrostátní soud jistotu, že již dříve provedené „odpovídající posouzení“ ve smyslu uvedeného ustanovení splňuje kritérium týkající se toho, že z vědeckého hlediska nepřetrvává žádná důvodná pochybnost o neexistenci škodlivých účinků těchto plánů nebo projektů na celistvost dotčených lokalit.**

5) **Článek 6 odst. 3 směrnice 92/43 musí být vykládán v tom smyslu, že brání takové programové vnitrostátní právní úpravě, jako je úprava dotčená ve věci v původním řízení, která umožňuje, aby určité kategorie projektů, v projednávané věci aplikace hnoje do půdy nebo na její povrch a pastva dobytka, byly realizovány, aniž podléhaly povinnosti získat povolení, a tudíž i individuálnímu odpovídajícímu posouzení důsledků pro dotčené lokality, ledaže by objektivní okolnosti umožňovaly s určitostí vyloučit jakoukoli možnost, že uvedené projekty samy nebo ve spojení s jinými projekty mohou tyto lokality významně ovlivnit, což musí ověřit předkládající soud.**

6) **Článek 6 odst. 3 směrnice 92/43 musí být vykládán v tom smyslu, že „odpovídající posouzení“ uvedené v daném ustanovení nemůže zohledňovat existenci „ochranných opatření“ ve smyslu odstavce 1 uvedeného článku, „preventivních opatření“ ve smyslu odstavce 2 uvedeného článku, opatření přijatých konkrétně pro takový program, jako je program dotčený v původních řízeních, nebo tzv. „autonomních“ opatření v rozsahu, kdy tato opatření nejsou součástí uvedeného programu, jestliže očekávané přínosy těchto opatření nejsou v okamžiku posuzování jisté.**

7) **Článek 6 odst. 2 směrnice 92/43 musí být vykládán v tom smyslu, že opatření zavedená takovou vnitrostátní právní úpravou, jako je úprava dotčená ve věci v původním řízení, zahrnující postupy monitorování a kontroly zemědělských podniků, jejichž činnosti způsobují ukládání dusíku, jakož i možnost uložení sankcí, které mohou vést až k uzavření těchto podniků, jsou dostatečná pro zajištění souladu s uvedeným ustanovením.**

Podpisy.