Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Zweite Kammer)

7. November 2018*

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Richtlinie 92/43/EWG – Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen – Besondere Schutzgebiete – Art. 6 – Prüfung der Verträglichkeit eines Planes oder Projekts für ein Gebiet – Nationales Programm zur Bekämpfung von Stickstoffablagerungen – Begriffe ‚Projekt' und ‚angemessene Prüfung' – Vorherige Gesamtprüfung der Einzelgenehmigungen für solche Ablagerungen verursachende landwirtschaftliche Betriebe"

In den verbundenen Rechtssachen C-293/17 und C-294/17

betreffend Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Raad van State (Staatsrat, Niederlande) mit Entscheidungen vom 17. Mai 2017, beim Gerichtshof eingegangen am 22. Mai 2017, in den Verfahren

Coöperatie Mobilisation for the Environment UA,

Vereniging Leefmilieu

gegen

College van gedeputeerde staten van Limburg,

College van gedeputeerde staten van Gelderland,

Beteiligte:

G. H. Wildenbeest,

Maatschap Smeets,

Maatschap Lintzen-Crooijmans,

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

und

Stichting Werkgroep Behoud de Peel

gegen

College van gedeputeerde staten van Noord-Brabant,

* Verfahrenssprache: Niederländisch.

Beteiligte:

Maatschap Gebr. Lammers,

Landbouwbedrijf Swinkels,

Pluimveehouderij Van Diepen VOF,

Vermeerderingsbedrijf Engelen,

Varkenshouderij Limburglaan BV,

Madou Agro Varkens CV (C-294/17)

erlässt

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung der Präsidentin der Dritten Kammer A. Prechal in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten der Zweiten Kammer, der Richterin C. Toader (Berichterstatterin) und des Richters A. Rosas,

Generalanwältin: J. Kokott,

Kanzler: C. Strömholm, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 3. Mai 2018,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

– der Coöperatie Mobilisation for the Environment UA und der Vereniging Leefmilieu, vertreten durch V. Wösten und A. van den Burg, adviseurs,

– der Stichting Werkgroep Behoud de Peel, vertreten durch A. K. M. van Hoof, adviseur,

– des College van gedeputeerde staten van Limburg, des College van gedeputeerde staten van Gelderland und des College van gedeputeerde staten van Noord-Brabant, vertreten durch H. J. M. Besselink, advocaat,

– der niederländischen Regierung, vertreten durch M. K. Bulterman, C. S. Schillemans und P. P. Huurnink als Bevollmächtigte,

– der dänischen Regierung, vertreten durch J. Nymann-Lindegren, M. S. Wolff und P. Z. L. Ngo als Bevollmächtigte,

– der Europäischen Kommission, vertreten durch E. Manhaeve, C. Hermes und C. Zadra als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge der Generalanwältin in der Sitzung vom 25. Juli 2018

folgendes

Urteil

1 Die Vorabentscheidungsersuchen betreffen die Auslegung von Art. 6 der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. 1992, L 206, S. 7, im Folgenden: Habitatrichtlinie).

2 Sie ergehen im Rahmen von Rechtsstreitigkeiten zwischen der Coöperatie Mobilisation for the Environment UA und der Vereniging Leefmilieu auf der einen und dem College van gedeputeerde staten van Limburg (Regierung der Provinz Limburg, Niederlande) und dem College van gedeputeerde staten van Gelderland (Regierung der Provinz Gelderland, Niederlande) auf der anderen Seite (Rechtssache C-293/17) sowie zwischen der Stichting Werkgroep Behoud de Peel und dem College van gedeputeerde staten van Noord-Brabant (Regierung der Provinz Nord-Brabant, Niederlande) (Rechtssache C-294/17) über Regelungen zur Genehmigung landwirtschaftlicher Tätigkeiten, die in Gebieten des europäischen ökologischen Netzes „Natura 2000“ Stickstoffablagerungen verursachen.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

3 Der zehnte Erwägungsgrund der Habitatrichtlinie lautet:

„Pläne und Projekte, die sich auf die mit der Ausweisung eines Gebiets verfolgten Erhaltungsziele wesentlich auswirken könnten, sind einer angemessenen Prüfung zu unterziehen.“

4 Art. 1 der Richtlinie bestimmt:

„Im Sinne dieser Richtlinie bedeutet:

…

e) ‚*Erhaltungszustand eines natürlichen Lebensraums*‘: die Gesamtheit der Einwirkungen, die den betreffenden Lebensraum und die darin vorkommenden charakteristischen Arten beeinflussen und die sich langfristig auf seine natürliche Verbreitung, seine Struktur und seine Funktionen sowie das Überleben seiner charakteristischen Arten in dem in Artikel 2 genannten Gebiet auswirken können.

Der ‚Erhaltungszustand‘ eines natürlichen Lebensraums wird als ‚günstig‘ erachtet, wenn

– sein natürliches Verbreitungsgebiet sowie die Flächen, die er in diesem Gebiet einnimmt, beständig sind oder sich ausdehnen und

– die für seinen langfristigen Fortbestand notwendige Struktur und spezifischen Funktionen bestehen und in absehbarer Zukunft wahrscheinlich weiterbestehen werden

…

l) ‚*Besonderes Schutzgebiet*‘: ein von den Mitgliedstaaten durch eine Rechts- oder Verwaltungsvorschrift und/oder eine vertragliche Vereinbarung als ein von gemeinschaftlicher Bedeutung ausgewiesenes Gebiet, in dem die Maßnahmen, die zur Wahrung oder Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes der natürlichen Lebensräume und/oder Populationen der Arten, für die das Gebiet bestimmt ist, erforderlich sind, durchgeführt werden.

…“

5 Art. 2 der Richtlinie lautet:

„(1) Diese Richtlinie hat zum Ziel, zur Sicherung der Artenvielfalt durch die Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen im europäischen Gebiet der Mitgliedstaaten, für das der Vertrag Geltung hat, beizutragen.

(2) Die aufgrund dieser Richtlinie getroffenen Maßnahmen zielen darauf ab, einen günstigen Erhaltungszustand der natürlichen Lebensräume und wildlebenden Tier- und Pflanzenarten von gemeinschaftlichem Interesse zu bewahren oder wiederherzustellen.

(3) Die aufgrund dieser Richtlinie getroffenen Maßnahmen tragen den Anforderungen von Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur sowie den regionalen und örtlichen Besonderheiten Rechnung."

6 In Art. 3 Abs. 1 der Habitatrichtlinie heißt es:

„Es wird ein kohärentes europäisches ökologisches Netz besonderer Schutzgebiete mit der Bezeichnung ‚Natura 2000' errichtet. Dieses Netz besteht aus Gebieten, die die natürlichen Lebensraumtypen des Anhangs I sowie die Habitate der Arten des Anhangs II umfassen, und muss den Fortbestand oder gegebenenfalls die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes dieser natürlichen Lebensraumtypen und Habitate der Arten in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet gewährleisten.

…"

7 Art. 6 der Richtlinie lautet:

„(1) Für die besonderen Schutzgebiete legen die Mitgliedstaaten die nötigen Erhaltungsmaßnahmen fest, die gegebenenfalls geeignete, eigens für die Gebiete aufgestellte oder in andere Entwicklungspläne integrierte Bewirtschaftungspläne und geeignete Maßnahmen rechtlicher, administrativer oder vertraglicher Art umfassen, die den ökologischen Erfordernissen der natürlichen Lebensraumtypen nach Anhang I und der Arten nach Anhang II entsprechen, die in diesen Gebieten vorkommen.

(2) Die Mitgliedstaaten treffen die geeigneten Maßnahmen, um in den besonderen Schutzgebieten die Verschlechterung der natürlichen Lebensräume und der Habitate der Arten sowie Störungen von Arten, für die die Gebiete ausgewiesen worden sind, zu vermeiden, sofern solche Störungen sich im Hinblick auf die Ziele dieser Richtlinie erheblich auswirken könnten.

(3) Pläne oder Projekte, die nicht unmittelbar mit der Verwaltung des Gebietes in Verbindung stehen oder hierfür nicht notwendig sind, die ein solches Gebiet jedoch einzeln oder in Zusammenwirkung mit anderen Plänen und Projekten erheblich beeinträchtigen könnten, erfordern eine Prüfung auf Verträglichkeit mit den für dieses Gebiet festgelegten Erhaltungszielen. Unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Verträglichkeitsprüfung und vorbehaltlich des Absatzes 4 stimmen die zuständigen einzelstaatlichen Behörden dem Plan bzw. Projekt nur zu, wenn sie festgestellt haben, dass das Gebiet als solches nicht beeinträchtigt wird, und nachdem sie gegebenenfalls die Öffentlichkeit angehört haben.

(4) Ist trotz negativer Ergebnisse der Verträglichkeitsprüfung aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art ein Plan oder Projekt durchzuführen und ist eine Alternativlösung nicht vorhanden, so ergreift der Mitgliedstaat alle notwendigen Ausgleichsmaßnahmen, um sicherzustellen, dass die globale Kohärenz von Natura 2000 geschützt ist. Der Mitgliedstaat unterrichtet die Kommission über die von ihm ergriffenen Ausgleichsmaßnahmen.

Ist das betreffende Gebiet ein Gebiet, das einen prioritären natürlichen Lebensraumtyp und/oder eine prioritäre Art einschließt, so können nur Erwägungen im Zusammenhang mit der Gesundheit des Menschen und der öffentlichen Sicherheit oder im Zusammenhang mit maßgeblichen günstigen Auswirkungen für die Umwelt oder, nach Stellungnahme der Kommission, andere zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses geltend gemacht werden."

8 Die Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. 1985, L 175, S. 40) ist die Vorläuferin der Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. 2012, L 26, S. 1, im Folgenden: UVP-Richtlinie).

9 In Art. 1 Abs. 2 Buchst. a der UVP-Richtlinie, der den gleichen Wortlaut wie Art. 1 Abs. 2 der Richtlinie 85/337 hat, wird der Begriff „Projekt" als „die Errichtung von baulichen oder sonstigen Anlagen" oder als „sonstige Eingriffe in Natur und Landschaft einschließlich derjenigen zum Abbau von Bodenschätzen" definiert.

Niederländisches Recht

10 Die bis zum 1. Januar 2017 geltende Natuurbeschermingswet 1998 (Naturschutzgesetz 1998, Stb. 1998, Nr. 403, im Folgenden: Nbw 1998) bestimmt in Art. 1:

„In diesem Gesetz und den darauf beruhenden Vorschriften gelten folgende Definitionen:

…

m. bestehende Nutzung: Nutzung, die der zuständigen Behörde am 31. März 2010 bekannt ist oder vernünftigerweise hätte bekannt sein können;

…"

11 In Art. 19d Abs. 1 und 3 der Nbw 1998 heißt es:

„(1) Es ist verboten, ohne Genehmigung der Provinzregierung oder unter Verstoß gegen mit dieser Genehmigung verbundene Vorschriften oder Beschränkungen Projekte durchzuführen oder andere Handlungen vorzunehmen, die in Anbetracht des Erhaltungsziels … die Qualität der natürlichen Lebensräume und der Lebensräume von Arten in einem Natura-2000-Gebiet verschlechtern oder die Arten, für die das Gebiet ausgewiesen wurde, erheblich stören können.

…

(3) Das in Abs. 1 enthaltene Verbot gilt nicht für eine bestehende Nutzung, es sei denn, diese Nutzung ist ein Projekt, das mit der Bewirtschaftung eines Natura-2000-Gebiets nicht unmittelbar zusammenhängt oder für sie nicht erforderlich ist, das aber entweder einzeln oder zusammen mit anderen Projekten oder Plänen das betreffende Natura-2000-Gebiet erheblich beeinträchtigen kann."

12 In Art. 19f Abs. 1 der Nbw 1998 heißt es:

„Für Projekte, bei denen die Provinzregierung über einen Antrag auf Genehmigung nach Art. 19d Abs. 1 zu beschließen hat und die mit der Bewirtschaftung eines Natura-2000-Gebiets nicht unmittelbar zusammenhängen oder für sie nicht erforderlich sind, aber entweder einzeln oder

zusammen mit anderen Projekten oder Plänen dieses Gebiet erheblich beeinträchtigen können, nimmt der Projektträger vor der Beschlussfassung des Provinzialausschusses eine angemessene Prüfung der Auswirkungen auf das Gebiet unter Berücksichtigung des Erhaltungsziels … für das Gebiet vor."

13 Art. 19g Abs. 1 der Nbw 1998 lautet:

„Ist eine angemessene Prüfung nach Art. 19f Abs. 1 vorgeschrieben, kann eine Genehmigung nach Art. 19d Abs. 1 nur erteilt werden, wenn sich die Provinzregierung auf der Grundlage der entsprechenden Prüfung davon überzeugt hat, dass die natürlichen Merkmale des Gebiets nicht beeinträchtigt werden."

14 Art. 19kg Abs. 1, 2 und 5 der Nbw 1998 bestimmt:

„(1) [Die zuständigen Minister] erstellen ein Programm für die darin ausgewiesenen Natura-2000-Gebiete, um Stickstoffablagerungen in diesen Gebieten zu verringern und für die stickstoffempfindlichen Lebensräume in diesen Gebieten in absehbarer Zeit die Erhaltungsziele zu verwirklichen.

(2) Das Programm zielt auf eine ehrgeizige und realistische Verringerung der Stickstoffablagerungen ab, die aus Quellen in den Niederlanden stammen.

…

(5) Das Programm wird mindestens einmal alle sechs Jahre erstellt und ist für einen Zeitraum von sechs Jahren gültig."

15 Art. 19kh Abs. 1, 7 und 9 der Nbw 1998 sieht vor:

„(1) In einem Programm nach Art. 19kg sind für die betreffenden Natura-2000-Gebiete zumindest folgende Punkte zu beschreiben oder zu erwähnen:

a. das Ausmaß der Stickstoffablagerungen zu Beginn des Programmzeitraums …;

b. die erwarteten eigenständigen Entwicklungen der Stickstoffemissionen aufgrund der in Buchst. a genannten Faktoren und ihre Auswirkungen auf das Ausmaß der Stickstoffablagerungen in den Gebieten;

c. die getroffenen oder zu treffenden Maßnahmen, die zur Verringerung der Stickstoffablagerungen beitragen oder anderweitig zur Erreichung eines guten Erhaltungszustands stickstoffempfindlicher Lebensräume beitragen sollen, sowie die erwarteten Auswirkungen dieser Maßnahmen auf das Ausmaß der Stickstoffablagerungen oder auf die Erreichung eines guten Erhaltungszustands in den Gebieten;

…

e. die Ziele beim Umfang der Stickstoffablagerungen …;

f. die Art und Häufigkeit der Berichterstattung …;

g. die getroffenen oder zu treffenden Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele der Erhaltung stickstoffempfindlicher Lebensräume der in das Programm aufgenommenen Natura-2000-Gebiete;

h. die Ergebnisse einer für jedes der in das Programm aufgenommenen Natura-2000-Gebiete durchgeführten Beurteilung der Frage, inwieweit die Maßnahmen gemäß Buchst. c und g im Hinblick auf die erwartete Gesamtentwicklung der Stickstoffablagerungen – insbesondere der in den Abs. 7 und 9 genannten Gesamtmenge der Stickstoffablagerungen – und auf den Entwicklungsraum
   1°. zur Erreichung der Ziele der Erhaltung stickstoffempfindlicher Lebensräume in dem Gebiet beitragen;
   2°. eine Verschlechterung der Qualität der natürlichen Lebensräume und der Lebensräume der Arten in diesem Gebiet vermeiden;
   3°. das Auftreten von Störfaktoren für die für das Gebiet ausgewiesenen Arten verhindern, soweit diese Faktoren im Hinblick auf die Erhaltungsziele des Gebiets erhebliche Auswirkungen haben können, und
   4°. die Erreichung der Erhaltungsziele des betreffenden Gebiets, die keine stickstoffempfindlichen Lebensräume betreffen, nicht gefährden.

…

(7) Das in Art. 19d Abs. 1 in Bezug auf Natura-2000-Gebiete aufgestellte Verbot gilt nicht für Projekte oder andere Handlungen, die alle folgenden Bedingungen erfüllen:

a. Das Projekt oder die Handlung
   1°. verursacht in stickstoffempfindlichen Lebensräumen in dem Natura-2000-Gebiet Stickstoffablagerungen, die einzeln und – sofern das Projekt oder die Handlung einen Betrieb im Sinne von Art. 1.1 Abs. 3 der Wet milieubeheer [Umweltschutzgesetz] betrifft – zusammen mit anderen, denselben Betrieb betreffenden Projekten oder Handlungen während des Geltungszeitraums des Programms einen verwaltungsrechtlich festgelegten Wert nicht überschreitet, oder

   …

b. Das Projekt oder die Handlung kann für das betreffende Natura-2000-Gebiet keine andere Folgen als Stickstoffablagerungen verursachen, die im Hinblick auf die Erhaltungsziele die Qualität der natürlichen Lebensräume und der Lebensräume von Arten innerhalb eines Natura-2000-Gebiets verschlechtern oder die Arten, für die das Gebiet ausgewiesen wurde, erheblich stören können.

…

(9) Bei einem Beschluss nach Art. 19km Abs. 1 lässt die zuständige Behörde die Stickstoffablagerungen unberücksichtigt, die das Projekt oder die andere Handlung in stickstoffempfindlichen Lebensräumen in einem Natura-2000-Gebiet verursacht, wenn die Stickstoffablagerungen den in Abs. 7 Buchstabe a genannten Wert nicht überschreiten beziehungsweise wenn das Projekt oder die Handlung in einer Entfernung verwirklicht oder durchgeführt wird, die größer ist als die gemäß Abs. 7 Buchstabe a festgelegte Entfernung.“

16 Art. 19km Abs. 1 der Nbw 1998 bestimmt:

„Der Entwicklungsraum für ein in das Programm aufgenommenes Natura-2000-Gebiet kann von der für den betreffenden Beschluss zuständigen Verwaltungsstelle … wie folgt zugeteilt werden:

…

b. in einer Genehmigung nach Art. 19d Abs. 1;

…“

17 In Art. 2 des Besluit grenswaarden programmatische aanpak stikstof (Verordnung über Grenzwerte für den programmatischen Ansatz bei Stickstoff, Stb. 2015, Nr. 227) heißt es:

„(1) . Der in Art. 19kh Abs. 7 Buchst. a Nr. 1 [der Nbw 1998] genannte Wert beträgt 1 Mol pro Hektar pro Jahr.

…

(3) Abweichend von Abs. 1 beträgt der in Art. 19kh Abs. 7 Buchst. a Nr. 1 [der Nbw 1998] genannte Wert für ein Projekt oder eine andere Handlung, die kein Projekt oder andere Handlung im Sinne von Art. 19kn Abs. 1 des Gesetzes ist, 0,05 Mol pro Hektar und Jahr, sofern das … Berechnungsmodell zeigt, dass für einen Hektar eines stickstoffempfindlichen Lebensraums in dem betreffenden Natura-2000-Gebiet 5 % oder weniger der Ablagerungsfläche für Grenzwerte zur Verfügung stehen."

18 Art. 2 Abs. 1 der Regeling programmatische aanpak stikstof (Regelung über den programmatischen Ansatz bei Stickstoff, Stcrt. 2015, Nr. 16320, im Folgenden: Stickstoffregelung) bestimmt:

„Um festzustellen, ob ein Projekt oder eine andere Handlung im Sinne von Art. 19d Abs. 1 [der Nbw 1998] durch die Verursachung von Stickstoffablagerungen in einem stickstoffempfindlichen Lebensraum in einem Natura-2000-Gebiet eine verschlechternde oder erheblich störende Wirkung haben kann, werden die Stickstoffablagerungen mit dem Aerius Calculator berechnet.

…"

19 Art. 5 Abs. 1 der Stickstoffregelung lautet:

„Die zuständige Behörde bestimmt in einer Genehmigungsentscheidung das Ausmaß des zu vergebenden Entwicklungsraums mit dem Aerius Calculator."

20 Nach Art. 7 Abs. 1 der Stickstoffregelung ist die Software Aerius Register ein Instrument zur Erfassung der Daten über den Entwicklungsraum betreffende Abbuchungen, Gutschriften und Reserven und über meldepflichtige Projekte oder andere Handlungen.

21 Art. 8 Abs. 1 der Stickstoffregelung sieht vor:

„Wer beabsichtigt, ein Projekt durchzuführen oder eine andere Handlung vorzunehmen, auf die Art. 19kh Abs. 7 Buchst. a Nr. 1 [der Nbw 1998] Anwendung findet, hat dies mindestens vier Wochen, jedoch höchstens zwei Jahre vor Beginn des Projekts oder der Handlung mitzuteilen, wenn jede der folgenden Bedingungen erfüllt ist:

a. 1°. Das Projekt oder die andere Handlung betrifft die Errichtung, Änderung oder Erweiterung einer für die Landwirtschaft … bestimmten Einrichtung nach Art. 1.1 Abs. 3 des Umweltschutzgesetzes …

…

b. Das Projekt oder die andere Handlung verursacht Stickstoffablagerungen von über 0,05 Mol pro Hektar und Jahr in einem stickstoffempfindlichen Lebensraum in einem Natura-2000-Gebiet.

…"

22 Die am 1. Januar 2017 in Kraft getretene Wet natuurbescherming (Naturschutzgesetz, Stb. 2016, Nr. 34, im Folgenden: Wnb), bestimmt in Art. 2.4:

„(1) Wenn es im Hinblick auf die Erhaltungsziele für ein Natura-2000-Gebiet erforderlich ist, verpflichten die Provinzregierungen denjenigen, der in ihrer Provinz eine Handlung [im Sinne von Art. 19d Abs. 1 der Nbw 1998] vornimmt oder vorzunehmen beabsichtigt, dazu,

a. Informationen über die Handlung zu übermitteln;

b. die erforderlichen Präventions- oder Sanierungsmaßnahmen zu treffen;

c. die Handlung im Einklang mit den in den vorstehenden Maßnahmen enthaltenen Vorschriften auszuführen oder

d. die Handlung nicht auszuführen oder einzustellen.

(2) Wenn es zum Schutz eines Natura-2000-Gebiets erforderlich ist, einen Beschluss nach Abs. 1 sofort durchzuführen, können die Provinzregierungen den Beschluss demjenigen mündlich bekannt geben, der die Handlung ausführt oder dies vorhat. Die Provinzregierungen fertigen den Beschluss unverzüglich schriftlich aus und senden oder übergeben ihn an den Betroffenen.

…

(4) Es ist verboten, einer Verpflichtung im Sinne von Abs. 1 oder Abs. 3 zuwiderzuhandeln.“

23 Art. 2.7 Abs. 2 der Wnb lautet:

„Es ist verboten, ohne Genehmigung der Provinzregierung Projekte durchzuführen oder andere Handlungen vorzunehmen, die im Hinblick auf die Erhaltungsziele eines Natura-2000-Gebiets die Qualität der natürlichen Lebensräume oder der Lebensräume von Arten innerhalb dieses Gebiets verschlechtern oder die Arten, für die das Gebiet ausgewiesen wurde, erheblich stören können.“

24 In Art. 2.9 Abs. 3 und 4 der Wnb heißt es:

„(3) Das Verbot nach Art. 2.7 Abs. 2 gilt nicht für Projekte und andere Handlungen, die zu von den Provinzräten durch Verordnung festgelegten Projektkategorien beziehungsweise anderen Handlungen gehören, sofern für das Projekt beziehungsweise die Handlung die im Verordnungsweg festgelegten Regeln eingehalten werden.

…

(4) Auf der Grundlage von Abs. 3 dürfen nur Kategorien von

a. Projekten im Sinne von Art. 2.7 Abs. 3 Buchst. a ausgewiesen werden, für die im Voraus auf der Grundlage objektiver Daten ausgeschlossen werden kann, dass sie einzeln oder zusammen mit anderen Plänen oder Projekten die natürlichen Merkmale eines Natura-2000-Gebiets beeinträchtigen;

b. anderen Handlungen im Sinne von Art. 2.7 Abs. 3 Buchst. b ausgewiesen werden, bei denen im Voraus die Auswirkungen berücksichtigt werden, die sie im Hinblick auf die Erhaltungsziele eines Natura-2000-Gebiets auf das Gebiet haben können.“

25 Sowohl nach Art. 3.7.8.1 der Umweltverordnung der Regierung der Provinz Gelderland als auch nach Art. 3.2.1 der Umweltverordnung der Regierung der Provinz Limburg, die am 3. Februar bzw. 26. April 2017 in Kraft getreten sind, gilt das Verbot nach Art. 2.7 Abs. 2 der Wnb nicht für die Projekte „Weiden von Vieh“ und „Ausbringen von Düngemitteln“.

Ausgangsrechtsstreitigkeiten und Vorlagefragen

Gemeinsame Erwägungen zu den Rechtssachen C-293/17 und C-294/17

26 Die Ausgangsverfahren betreffen Regelungen über die Genehmigung von landwirtschaftlichen Tätigkeiten, die Stickstoffablagerungen in durch die Habitatrichtlinie geschützten Gebieten verursachen.

27 Nach den Angaben des vorlegenden Gerichts besteht bei 118 der 162 niederländischen Natura-2000-Gebieten ein Problem übermäßiger Stickstoffablagerungen, deren größte nationale Emissionsquelle die Tierhaltung sei.

28 Diese übermäßigen Stickstoffablagerungen seien ein Problem für die Verwirklichung der Ziele der Erhaltung stickstoffempfindlicher natürlicher Ressourcen in den Natura-2000-Gebieten. Die erheblichen Ablagerungen führten insbesondere zu einer Stickstoffdecke, weshalb in zahlreichen Gebieten die sogenannten „kritischen“ Ablagerungswerte für die ausgewiesenen Lebensraumtypen bei weitem überschritten seien. Die Überschreitung des kritischen Ablagerungswertes bedeute, dass sich nicht mehr im Voraus die Gefahr ausschließen lasse, dass die Qualität der Lebensraumtypen durch die säuernde und/oder eutrophierende Wirkung der Stickstoffablagerungen beeinträchtigt werde.

29 Das Königreich der Niederlande habe ein programmatisches Vorgehen gewählt, um das Problem der übermäßigen Stickstoffablagerungen in den Naturgebieten zu lösen. Daraus sei das am 1. Juli 2015 in Kraft getretene *Programma Aanpak Stikstof 2015-2021* (Programm zur Bekämpfung von Stickstoffablagerungen für den Zeitraum 2015 bis 2021, im Folgenden: PAS) hervorgegangen.

30 Das PAS verfolge ein zweifaches Ziel. Zum einen solle es die darin aufgelisteten Natura-2000-Gebiete erhalten und erforderlichenfalls wiederherstellen, um auf nationaler Ebene einen günstigen Erhaltungszustand zu erreichen, und zum anderen solle es die Fortführung oder Entwicklung der wirtschaftlichen Tätigkeiten ermöglichen, die in diesen Gebieten Stickstoffablagerungen verursachten. Dieses Programm beruhe auch auf der Prämisse, dass die Stickstoffablagerungen zurückgingen und die Hälfte dieses Rückgangs einen sogenannten „Ablagerungspuffer“ für neue wirtschaftliche Tätigkeiten biete.

31 Die dem PAS zugrunde liegende Methode beruhe auf der Bestimmung der kritischen Ablagerungswerte für jedes Natura-2000-Gebiet und für die ausgewiesenen Lebensraumtypen. Diese kritischen Ablagerungswerte seien Grenzen, jenseits deren eine Gefahr bestehe, dass die Qualität des Lebensraums durch die verschmutzende oder säuernde Wirkung der Stickstoffablagerungen erheblich beeinträchtigt werde.

32 Jedes Natura-2000-Gebiet, das in das PAS aufgenommen sei, werde getrennt analysiert. Diese hektarweise durchgeführten Analysen und der für das gesamte Gebiet durchgeführte allgemeine Teil der Verträglichkeitsprüfung des PAS bildeten zusammen die „Prüfung“ im Sinne von Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie. Seit dem Inkrafttreten des PAS könnten dieses Programm, die ihm zugrunde liegende Verträglichkeitsprüfung und die für es geltende Regelung verwendet werden, um Genehmigungen für Stickstoffablagerungen verursachende Tätigkeiten zu erteilen.

33 Das PAS umfasse auch gebietsspezifische Sanierungsmaßnahmen, wie hydrologische Maßnahmen, zusätzliche Vegetationsmaßnahmen und Maßnahmen, die an der Quelle ansetzten, wie solche, die die Ställe, die emissionsarme Düngung, die Fütterung und die Betriebsleitung beträfen. Diese Maßnahmen ließen eine Verbesserung der Widerstandskraft der Natur und eine zusätzliche Verringerung der Stickstoffablagerungen gegenüber der erwarten, die bereits durch Maßnahmen erreicht worden sei, die außerhalb des PAS ergriffen worden seien und eigenständige Verringerungen ermöglichten.

34 Der für das PAS geltende Regelungsrahmen unterscheide für die Genehmigungsverfahren drei Kategorien von Projekten. Erstens gelte das Genehmigungserfordernis nicht für Projekte und andere Handlungen, die Stickstoffablagerungen von unter 0,05 mol N/ha/Jahr verursachten. Zweitens seien Projekte und andere Handlungen, die Stickstoffablagerungen von über 0,05 mol N/ha/Jahr, aber unter 1 mol N/ha/Jahr verursachten, ebenfalls ohne vorherige Genehmigung zulässig, jedoch meldepflichtig. Drittens seien Projekte und andere Handlungen, die Stickstoffablagerungen jenseits der Schwelle von 1 mol N/ha/Jahr verursachten, vollständig genehmigungspflichtig.

35 In dem zuletzt genannten Fall müsse die Behörde prüfen, ob die beantragte Tätigkeit einen Anstieg der Stickstoffablagerungen verursache. Insoweit sei ausschlaggebend, ob die durch das neue Projekt oder die neue Tätigkeit geschaffene Situation zu einem Anstieg der Ablagerungen gegenüber der vor der Erteilung einer Genehmigung bestehenden Situation oder gegenüber der im Zeitraum vom 1. Januar 2012 bis 31. Dezember 2014 tatsächlich verursachten höchsten Ablagerung führe. Verursache das beabsichtigte Projekt oder die beabsichtigte Handlung keinen Anstieg der Stickstoffablagerungen, dürfe die Behörde die Genehmigung auf der Grundlage der Nbw 1998 unter Bezugnahme auf die dem PAS zugrunde liegende Verträglichkeitsprüfung erteilen. In diesem Fall seien die durch das beabsichtigte Projekt oder die beabsichtigte Handlung verursachten Ablagerungen Teil der in der Verträglichkeitsprüfung analysierten Ablagerungen. Führe das Projekt oder die Handlung zu einem Anstieg der Stickstoffablagerungen, dürfe die zuständige Behörde die Genehmigung erteilen, wenn hierfür Entwicklungsraum verfügbar sei.

36 Eine Berechnung der Auswirkungen dieser Maßnahmen habe gezeigt, dass im Vergleich zu der Situation, in der kein Programm wie das PAS durchgeführt würde, die Stickstoffablagerungen bis zum Jahr 2020 um rund 13,4 kt/Jahr zurückgehen würden. Im PAS seien nur 6,4 kt/Jahr berücksichtigt worden, damit eine Sicherheitsmarge zur Verfügung stehe. Von dem Entwicklungsraum dürfe in den ersten drei Jahren des PAS höchstens 60 % und in der zweiten Hälfte der Laufzeit des PAS 40 % zugeteilt werden.

37 Ferner hätten die zuständigen Behörden Instrumente zur Feststellung des Stands bei den Stickstoffablagerungen, zur Überwachung von deren Entwicklung, und zur Bestimmung des Stands bei den Erteilungen dieser Genehmigungen entwickelt, zu denen das Softwarepaket Aerius gehöre, das auf der Website www.aerius.nl abrufbar sei.

38 Eines der sechs Module dieses Pakets sei der Aerius Kalkulator, der ein teilweise automatisiertes Entscheidungsverfahren ermögliche. Er berechne den Beitrag, den Emissionsquellen, die der Nutzer in das System eingebe oder importiere, zu den Stickstoffablagerungen leisteten, und werde benutzt, um festzustellen, ob ein Projekt oder eine Handlung durch Stickstoffablagerungen eine Verschlechterung oder erhebliche Störung in einem stickstoffempfindlichen Lebensraum in einem Natura-2000-Gebiet verursache. Außerdem registriere er fortlaufend, wieviel Ablagerungsfläche und Entwicklungsraum für jedes PAS-Gebiet vorhanden sei.

39 Schließlich könnten im PAS Maßnahmen, die an der Quelle ansetzten, und Sanierungsmaßnahmen ersetzt oder hinzugefügt werden und der zu vergebende Entwicklungsraum angepasst werden, wenn dies nach dem Überwachungsprogramm erforderlich sei.

Rechtssache C-294/17

40 Am 14. Dezember 2015 erteilte die Regierung der Provinz Nord-Brabant sechs Genehmigungen für die Gründung oder Erweiterung landwirtschaftlicher Betriebe, die Stickstoffablagerungen u. a. in den Natura-2000-Gebieten Groote Peel und Deurnsche Peel & Mariapeel verursachen. Diese Gebiete wurden für das Hohe Venn ausgewiesen, das ein stickstoffempfindlicher natürlicher Lebensraumtyp ist. Mit Ausnahme einer einzigen dieser Genehmigungen gestatten sie in unterschiedlichem Maße eine Erhöhung der Stickstoffablagerungen in all diesen Betrieben.

41 Die Provinzregierung erteilte die Genehmigungen u. a. auf der Grundlage des PAS und der ab 1. Juli 2015 zu seiner Umsetzung in der Nbw 1998 und in der Stickstoffregelung eingeführten Maßnahmen.

42 Einem der betreffenden Betriebe erteilte die Provinzregierung die Genehmigung, weil das Projekt im Vergleich zu den vor Erlass des PAS tatsächlich erreichten Werten nicht zu einem Anstieg der Stickstoffablagerungen führe. Sie hielt die von den bestehenden Tätigkeiten verursachten Ablagerungen für die Zwecke des PAS für angemessen, da sie Teil der Hintergrundablagerungen seien. Bei der Erteilung der Genehmigung bezog sie sich auf die für das PAS vorgenommene Verträglichkeitsprüfung.

43 Bei den übrigen Betrieben betreffen die streitigen Genehmigungen Tätigkeiten, die im Vergleich zu den vor Inkrafttreten des PAS tatsächlich verursachten oder genehmigten Werten zu einem Anstieg der Stickstoffablagerungen führen. Soweit diese Tätigkeiten Stickstoffablagerungen verursachen, die über dem für das betreffende Natura-2000-Gebiet geltenden Schwellen- oder Grenzwert von 0,05 mol N/ha/Jahr bzw. 1 mol N/ha/Jahr liegen, wurde für die Erhöhung der Stickstoffablagerungen ein Entwicklungsraum zugeteilt. Bei der Erteilung der Genehmigungen bezog sich die Provinzregierung auf die für das PAS vorgenommene Verträglichkeitsprüfung.

44 Die Stichting Werkgroep Behoud de Peel erhob Klage gegen die betreffenden sechs Genehmigungen, weil ihrer Ansicht nach die Regierung der Provinz Nord-Brabant die Erteilung der Genehmigungen nicht auf die nationale Regelung stützen durfte, da mit dieser Regelung Art. 6 der Habitatrichtlinie nicht ordnungsgemäß umgesetzt worden sei.

45 Diese Umweltschutzorganisation vertritt insoweit zunächst die Auffassung, dass die Einzelfallprüfung, die in Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie für Projekte verlangt werde, die Natura-2000-Gebiete erheblich beeinträchtigen könnten, nicht durch ein Programm ersetzt werden könne. Sodann macht sie geltend, dass Ablagerungen unterhalb des in der nationalen Regelung festgelegten Schwellen- oder Grenzwertes erhebliche Auswirkungen haben könnten. Zudem sei die dem PAS zugrunde liegende Verträglichkeitsprüfung nicht mit der Richtlinie zu vereinbaren, die in Art. 6 Abs. 1 und 2 verlange, dass geeignete Erhaltungsmaßnahmen zu ergreifen seien. Darüber hinaus seien in die Verträglichkeitsprüfung Maßnahmen, die an der Quelle ansetzten, und Sanierungsmaßnahmen einbezogen worden, die Ausgleichscharakter hätten, und schließlich sei es nicht mit Art. 6 der Habitatrichtlinie zu vereinbaren, dass der Entwicklungsraum zugeteilt werden könne, bevor die Maßnahmen positive Auswirkungen gezeitigt hätten.

46 Nach Ansicht der Regierung der Provinz Nord-Brabant wird mit dem PAS und den dazugehörigen Rechtsvorschriften Art. 6 der Habitatrichtlinie ordnungsgemäß umgesetzt. Das PAS enthalte im Einklang mit Art. 6 eine Prüfung der etwaigen Stickstoffbelastung im Hinblick auf die Erhaltungsziele aller Natura-2000-Gebiete, die ein stickstoffempfindliches Naturerbe enthielten.

47 Für all diese Gebiete hätten die Stellen, die die in Rede stehende Verträglichkeitsprüfung vorgenommen hätten, untersucht, ob aus wissenschaftlicher Sicht kein vernünftiger Zweifel daran bestehe, dass die Ziele der Erhaltung des stickstoffempfindlichen Naturerbes erreicht würden und dessen Erhaltung gewährleistet sei, ungeachtet dessen, dass für Projekte und Handlungen ein Ablagerungs- und ein Entwicklungsraum zugeteilt worden seien, sowie unter Berücksichtigung der im

PAS enthaltenen Quellen- und Sanierungsmaßnahmen. Der allen durch das PAS ermöglichten Projekten und Handlungen zugeteilte Ablagerungs- und Entwicklungsraum sei angemessen geprüft worden. Aus dieser Prüfung gehe hervor, dass sich die Qualität der Lebensraumtypen nicht verschlechtern werde und die natürlichen Merkmale der Natura-2000-Gebiete nicht beeinträchtigt würden.

48 Jedenfalls lasse sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs nicht schließen, dass die Habitatrichtlinie keinen programmatischen Ansatz zulasse.

49 Unter diesen Umständen hat der Raad van State (Staatsrat, Niederlande) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Steht Art. 6 Abs. 2 und 3 der Habitatrichtlinie einer gesetzlichen Regelung entgegen, die darauf abzielt, Projekte und andere Handlungen, die einen Schwellen- oder Grenzwert nicht überschreitende Stickstoffablagerungen verursachen, von der Genehmigungspflicht auszunehmen und deshalb ohne individuelle Zustimmung zuzulassen, wenn davon ausgegangen wird, dass die Gesamtauswirkungen aller Projekte und anderen Handlungen, die von der gesetzlichen Regelung Gebrauch machen können, vor Erlass dieser gesetzlichen Regelung auf ihre Verträglichkeit geprüft worden sind?

2. Steht Art. 6 Abs. 2 und 3 der Habitatrichtlinie dem entgegen, dass eine Verträglichkeitsprüfung für ein Programm, in dem eine bestimmte Gesamtmenge an Stickstoffablagerungen geprüft worden ist, der Erteilung einer Genehmigung (individuellen Zustimmung) für ein Projekt oder eine andere Handlung zugrunde gelegt wird, das bzw. die Stickstoffablagerungen verursacht, die sich innerhalb des im Rahmen des Programms geprüften Ablagerungsspielraums bewegen?

3. Dürfen in die für ein Programm wie das PAS vorgenommene Verträglichkeitsprüfung im Sinne von Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie die positiven Auswirkungen von Erhaltungsmaßnahmen und geeigneten Maßnahmen für bestehende Areale von Lebensraumtypen und Habitaten einbezogen werden, die im Zusammenhang mit den Verpflichtungen aus Art. 6 Abs. 1 und 2 dieser Richtlinie getroffen werden?

3a. Sofern Frage 3 bejaht wird: Können die positiven Auswirkungen von Erhaltungsmaßnahmen und geeigneten Maßnahmen in eine Verträglichkeitsprüfung für ein Programm einbezogen werden, wenn diese Maßnahmen zum Zeitpunkt der Verträglichkeitsprüfung noch nicht durchgeführt worden sind und sich ihre positive Wirkung noch nicht eingestellt hat?

Ist es – wenn davon ausgegangen wird, dass die Verträglichkeitsprüfung endgültige Feststellungen zu den Auswirkungen der erwähnten Maßnahmen enthält, die auf den besten einschlägigen wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhen – in diesem Zusammenhang von Belang, dass die Durchführung und das Ergebnis der Maßnahmen überwacht werden und – sofern sich daraus ergibt, dass die Auswirkungen ungünstiger sind als in der Verträglichkeitsprüfung angenommen – erforderlichenfalls eine Anpassung erfolgt?

4. Dürfen die positiven Auswirkungen eines eigenständigen Rückgangs der Stickstoffablagerungen, der sich in dem Zeitraum zeigen dürfte, in dem das PAS gilt, in die Verträglichkeitsprüfung im Sinne von Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie einbezogen werden?

Ist es – wenn davon ausgegangen wird, dass die Verträglichkeitsprüfung endgültige Feststellungen zu den erwähnten Entwicklungen enthält, die auf den besten einschlägigen wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhen – in diesem Zusammenhang von Belang, dass der eigenständige Rückgang der Stickstoffablagerungen überwacht wird und – sofern sich daraus ergibt, dass der Rückgang ungünstiger ist als in der Verträglichkeitsprüfung angenommen – erforderlichenfalls eine Anpassung erfolgt?

5. Dürfen Sanierungsmaßnahmen, die im Rahmen des PAS getroffen werden und mit denen verhindert wird, dass ein bestimmter umweltbelastender Faktor, etwa Stickstoffablagerungen, schädliche Auswirkungen auf bestehende Areale von Lebensraumtypen oder Habitaten haben kann, als Schutzmaßnahme im Sinne von Rn. 28 des Urteils vom 15. Mai 2014, Briels u. a. (C-521/12, EU:C:2014:330), gedeutet werden, die in eine Verträglichkeitsprüfung im Sinne von Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie einbezogen werden darf?

5a. Sofern Frage 5 bejaht wird: Können die positiven Auswirkungen von Schutzmaßnahmen, die in die Verträglichkeitsprüfung einbezogen werden dürfen, in diese Prüfung einbezogen werden, wenn die genannten Maßnahmen zum Zeitpunkt der Verträglichkeitsprüfung noch nicht durchgeführt worden sind und sich ihre positive Wirkung noch nicht eingestellt hat?

Ist es – wenn davon ausgegangen wird, dass die Verträglichkeitsprüfung endgültige Feststellungen zu den Auswirkungen der erwähnten Maßnahmen enthält, die auf den besten einschlägigen wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhen – in diesem Zusammenhang von Belang, dass die Durchführung und das Ergebnis der Maßnahmen überwacht werden und – sofern sich daraus ergibt, dass die Auswirkungen ungünstiger sind als in der Verträglichkeitsprüfung angenommen – erforderlichenfalls eine Anpassung erfolgt?

Rechtssache C-293/17

50 Mit Beschluss vom 23. Juni 2015 wies die Regierung der Provinz Gelderland den Widerspruch der Umweltschutzverbände Coöperatie Mobilisation for the Environment UA und Vereniging Leefmilieu gegen den Beschluss dieser Provinzregierung, die Tätigkeiten eines in einem Natura-2000-Gebiet Stickstoffablagerungen verursachenden Zuchtbetriebs nicht zu ahnden, als unbegründet zurück. Mit drei Beschlüssen vom 14. Juli 2015 wies die Regierung der Provinz Limburg entsprechende Widersprüche in Bezug auf die gleichen Tätigkeiten ebenfalls als unbegründet zurück. Die beim vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreitigkeiten betreffen diese vier Beschlüsse.

51 Da die für die Weidehaltung von Vieh und die Ausbringung von Düngemitteln erteilte Befreiung von der Genehmigungspflicht erst nach dem Erlass dieser Beschlüsse wirksam wurde, und zwar zunächst gemäß der Nbw 1998 und nach dem 1. Januar 2017 gemäß der Wnb, haben die Provinzregierungen beantragt, dass diese Rechtsvorschriften bei der Prüfung der Klagen berücksichtigt werden. Nach Ansicht des vorlegenden Gerichts sind diese Klagen in der Tat auf der Grundlage der Umweltverordnung der Regierung der Provinz Gelderland und der Umweltverordnung der Regierung der Provinz Limburg zu prüfen. Das vorlegende Gericht weist ferner darauf hin, dass die Verträglichkeitsprüfung, auf die sich die in den Umweltverordnungen vorgesehene Befreiung stütze, die Prüfung sei, die für das PAS als Ganzes vorgenommen worden sei.

52 Die Coöperatie Mobilisation for the Environment UA und die Vereniging Leefmilieu machen beim vorlegenden Gericht geltend, dass die Tätigkeiten der landwirtschaftlichen Betriebe zu einer Verschlechterung der Qualität der Lebensräume führen könnten und daher gemäß Art. 19d Abs. 1 der Nbw 1998 genehmigungspflichtig seien.

53 Die Regierungen der Provinz Limburg und der Provinz Gelderland tragen vor, dass die Weidehaltung von Vieh und die Ausbringung von Düngemitteln zwar „andere Handlungen“ im Sinne von Art. 19d Abs. 1 der Nbw 1998 seien, doch ergebe sich aus dieser Vorschrift keine Genehmigungspflicht für die Durchführung dieser anderen Handlungen, da es keine Anhaltspunkte dafür gebe, dass sie sich auf die Natura-2000-Gebiete auswirkten.

54 Nach der im Hinblick auf den Erlass des PAS durchgeführten Verträglichkeitsprüfung sei es ausgeschlossen, dass die Weidehaltung und die Düngung auf dem Niveau von 2014 erhebliche Auswirkungen haben. Ein durchschnittlicher Anstieg der Stickstoffablagerungen als Folge dieser Tätigkeiten nach 2014 könne ausgeschlossen werden.

55 Insbesondere scheint die Regierung der Provinz Limburg von der Annahme auszugehen, dass sowohl die Weidehaltung als auch die Düngung „bestehende Nutzungen“ im Sinne der Nbw 1998 sind und daher zulässig waren, bevor Art. 6 der Habitatrichtlinie auf die betreffenden Natura-2000-Gebiete anwendbar geworden ist.

56 Das vorlegende Gericht führt aus, dass neben den in der Rechtssache C-294/17 gestellten Fragen die Vorlage zur Vorabentscheidung in der Rechtssache C-293/17 zum einen die Frage aufwerfe, ob die Tätigkeit der Weidehaltung von Vieh und der Ausbringung von Düngemitteln als Projekt im Sinne von Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie einzustufen sei und es mit Art. 6 Abs. 2 und 3 der Richtlinie zu vereinbaren sei, eine Befreiung zu erteilen, die es einem Unternehmen erlaube, diese Tätigkeit ohne Einzelgenehmigung auszuüben. Zum anderen möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die in Art. 2.4 der Wnb enthaltene Verpflichtungsbefugnis ausreiche, um die Einhaltung von Art. 6 Abs. 2 der Habitatrichtlinie zu gewährleisten, wenn diese Befugnis die einzige geeignete Maßnahme sei, mit der gegenüber bestehenden oder zukünftigen Handlungen, die ein Naturgebiet erheblich verschlechtern oder beeinträchtigen könnten, eingeschritten werden könne.

57 Unter diesen Umständen hat der Raad van State (Staatsrat) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Kann es sich bei einer Tätigkeit, die deshalb nicht unter den Begriff „Projekt“ im Sinne von Art. 1 Abs. 2 Buchst. a der UVP-Richtlinie fällt, weil sie keinen physischen Eingriff in die Natur darstellt, um ein Projekt im Sinne von Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie handeln, da die Tätigkeit ein Natura-2000-Gebiet erheblich beeinträchtigen könnte?

2. Wenn davon ausgegangen wird, dass die Ausbringung von Düngemitteln ein Projekt darstellt: Ist, falls diese Ausbringung rechtmäßig erfolgte, bevor Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie auf ein Natura-2000-Gebiet anwendbar wurde, und sie zum gegenwärtigen Zeitpunkt immer noch stattfindet, festzustellen, dass es sich um ein und dasselbe Projekt handelt, auch wenn nicht immer auf denselben Parzellen, in denselben Mengen und mit denselben Techniken gedüngt worden ist?

   Ist für die Prüfung der Frage, ob es sich um ein und dasselbe Projekt handelt, der Umstand relevant, dass die Stickstoffablagerungen durch die Ausbringung von Düngemitteln nicht zugenommen haben, nachdem Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie auf das Natura-2000-Gebiet anwendbar wurde?

3. Steht Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie einer gesetzlichen Regelung entgegen, die darauf abzielt, eine Tätigkeit, die untrennbar mit einem Projekt zusammenhängt und daher auch als Projekt zu beurteilen ist, etwa die Weidehaltung von Vieh durch einen Milchwirtschaftsbetrieb, von der Genehmigungspflicht auszunehmen, weshalb für diese Tätigkeit keine individuelle Zustimmung erforderlich ist, wenn davon ausgegangen wird, dass die Auswirkungen der ohne Genehmigung zugelassenen Tätigkeit vor Erlass dieser gesetzlichen Regelung auf ihre Verträglichkeit geprüft worden sind?

3a. Steht Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie einer gesetzlichen Regelung entgegen, die darauf abzielt, eine bestimmte Kategorie von Projekten, etwa die Ausbringung von Düngemitteln, von der Genehmigungspflicht auszunehmen und deshalb ohne individuelle Zustimmung zuzulassen, wenn davon ausgegangen wird, dass die Auswirkungen der ohne Genehmigung zugelassenen Projekte vor Erlass dieser gesetzlichen Regelung auf ihre Verträglichkeit geprüft worden sind?

4. Erfüllt eine der Ausnahme von der Genehmigungspflicht für die Weidehaltung von Vieh und die Ausbringung von Düngemitteln zugrunde gelegte Verträglichkeitsprüfung, in der vom tatsächlichen und erwarteten Umfang sowie von der tatsächlichen und erwarteten Intensität dieser Tätigkeiten ausgegangen worden ist und die zu dem Ergebnis geführt hat, dass im Durchschnitt ein Anstieg der Stickstoffablagerungen durch diese Tätigkeiten ausgeschlossen werden kann, die Anforderungen von Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie?

4a. Ist in diesem Zusammenhang von Belang, dass die Ausnahme von der Genehmigungspflicht mit dem PAS zusammenhängt, in dem von einem Rückgang der kumulativen Stickstoffablagerungen auf den stickstoffsensiblen Naturwerten in den Natura-2000-Gebieten ausgegangen wird, und dass die Ablagerungsentwicklung in den Natura-2000-Gebieten im Rahmen des PAS jährlich überwacht wird, wobei, wenn der Rückgang ungünstiger ausfällt als in der Verträglichkeitsprüfung des Programms angenommen, erforderlichenfalls eine Anpassung erfolgt?

5. Dürfen in die für ein Programm wie das PAS vorgenommene Verträglichkeitsprüfung im Sinne von Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie die positiven Auswirkungen von Erhaltungsmaßnahmen und geeigneten Maßnahmen für bestehende Areale von Lebensraumtypen und Habitaten einbezogen werden, die im Zusammenhang mit den Verpflichtungen aus Art. 6 Abs. 1 und 2 dieser Richtlinie getroffen werden?

5a. Sofern Frage 5 bejaht wird: Können die positiven Auswirkungen von Erhaltungsmaßnahmen und geeigneten Maßnahmen in eine Verträglichkeitsprüfung für ein Programm einbezogen werden, wenn diese Maßnahmen zum Zeitpunkt der Verträglichkeitsprüfung noch nicht durchgeführt worden sind und sich ihre positive Wirkung noch nicht eingestellt hat?

Ist es – wenn davon ausgegangen wird, dass die Verträglichkeitsprüfung endgültige Feststellungen zu den Auswirkungen der erwähnten Maßnahmen enthält, die auf den besten einschlägigen wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhen – in diesem Zusammenhang von Belang, dass die Durchführung und das Ergebnis der Maßnahmen überwacht werden und – sofern sich daraus ergibt, dass die Auswirkungen ungünstiger sind als in der Verträglichkeitsprüfung angenommen – erforderlichenfalls eine Anpassung erfolgt?

6. Dürfen die positiven Auswirkungen eines eigenständigen Rückgangs der Stickstoffablagerungen, der sich in dem Zeitraum zeigen dürfte, in dem das PAS gilt, in die Verträglichkeitsprüfung im Sinne von Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie einbezogen werden?

Ist es – wenn davon ausgegangen wird, dass die Verträglichkeitsprüfung endgültige Feststellungen zu den erwähnten Entwicklungen enthält, die auf den besten einschlägigen wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhen – in diesem Zusammenhang von Belang, dass der eigenständige Rückgang der Stickstoffablagerungen überwacht wird und – sofern sich daraus ergibt, dass der Rückgang ungünstiger ist als in der Verträglichkeitsprüfung angenommen – erforderlichenfalls eine Anpassung erfolgt?

7. Dürfen Sanierungsmaßnahmen, die im Rahmen eines Programms wie des PAS getroffen werden und mit denen verhindert wird, dass ein bestimmter umweltbelastender Faktor, etwa Stickstoffablagerungen, schädliche Auswirkungen auf bestehende Areale von Lebensraumtypen oder Habitaten haben kann, als Schutzmaßnahme im Sinne von Rn. 28 des Urteils vom 15. Mai 2014, Briels u. a. (C-521/12, EU:C:2014:330), gedeutet werden, die in eine Verträglichkeitsprüfung im Sinne von Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie einbezogen werden darf?

7a. Sofern Frage 7 bejaht wird: Können die positiven Auswirkungen von Schutzmaßnahmen, die in die Verträglichkeitsprüfung einbezogen werden dürfen, in diese Prüfung einbezogen werden, wenn die genannten Maßnahmen zum Zeitpunkt der Verträglichkeitsprüfung noch nicht durchgeführt worden sind und sich ihre positive Wirkung noch nicht eingestellt hat?

Ist es – wenn davon ausgegangen wird, dass die Verträglichkeitsprüfung endgültige Feststellungen zu den Auswirkungen der erwähnten Maßnahmen enthält, die auf den besten einschlägigen wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhen – in diesem Zusammenhang von Belang, dass die Durchführung und das Ergebnis der Maßnahmen überwacht werden und – sofern sich daraus ergibt, dass die Auswirkungen ungünstiger sind als in der Verträglichkeitsprüfung angenommen – erforderlichenfalls eine Anpassung erfolgt?

8. Ist die Befugnis zur Auferlegung von Verpflichtungen im Sinne von Art. 2.4 der Wnb, die die zuständige Stelle anzuwenden hat, wenn dies angesichts der Erhaltungsziele für ein Natura-2000-Gebiet notwendig ist, in Bezug auf die Weidehaltung von Vieh und die Ausbringung von Düngemitteln ein hinreichendes Präventionsinstrument zur Umsetzung von Art. 6 Abs. 2 der Habitatrichtlinie?

58 Mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 19. Juni 2017 sind zum einen die Rechtssachen C-293/17 und C-294/17 zu gemeinsamem schriftlichen und mündlichen Verfahren und zu gemeinsamer Entscheidung verbunden worden, und zum anderen wurde dem Antrag des vorlegenden Gerichts auf vorrangige Behandlung dieser Rechtssachen stattgegeben.

Zu den Vorlagefragen

Zur ersten Frage in der Rechtssache C-293/17

59 Mit der ersten Frage in der Rechtssache C-293/17 möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie dahin auszulegen ist, dass die Tätigkeiten der Weidehaltung von Vieh und der Ausbringung von Düngemitteln in der Nähe von Natura-2000-Gebieten als „Projekt“ im Sinne dieser Bestimmung eingestuft werden können, weil sie erhebliche Folgen für diese Gebiete haben können, auch wenn diese Tätigkeiten kein Projekt im Sinne von Art. 1 Abs. 2 Buchst. a der UVP-Richtlinie sein sollten, weil sie keinen physischen Eingriff in die Natur darstellen.

60 Erstens ist darauf hinzuweisen, dass zwar die Habitatrichtlinie keine Bestimmung des Begriffs „Projekt“ enthält, jedoch aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs hervorgeht, dass der Begriff „Projekt“ im Sinne von Art. 1 Abs. 2 Buchst. a der UVP-Richtlinie zur Ermittlung des Begriffs „Projekt“ im Sinne der Habitatrichtlinie erheblich ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 14. Januar 2010, Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10, Rn. 38 und die dort angeführte Rechtsprechung).

61 Vorliegend fragt sich das vorlegende Gericht, ob die Tätigkeiten der Weidehaltung von Vieh und der Ausbringung von Düngemitteln in den Begriff „Projekt“ im Sinne von Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie einzubeziehen sind, da der Gerichtshof in Rn. 24 des Urteils vom 17. März 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest u. a. (C-275/09, EU:C:2011:154), ausgeführt habe, dass die nicht mit Arbeiten oder Eingriffen zur Änderung des materiellen Zustands des Platzes verbundene Verlängerung einer bestehenden Betriebsgenehmigung nicht als Projekt im Sinne der Vorläuferbestimmungen von Art. 1 Abs. 2 Buchst. a der UVP-Richtlinie eingestuft werden könne.

62 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof in diesem Urteil durch seine Formulierung der Voraussetzung für das Vorliegen von Arbeiten oder Eingriffen zur Änderung des materiellen Zustands des Platzes die Definition des Begriffs „Projekt“ im Sinne von Art. 1 Abs. 2 der Richtlinie 85/337 und insbesondere des dort genannten Erfordernisses eines „Eingriffs in [die] Natur“ präzisiert hat.

63 Es ist jedoch festzustellen, dass weder die Anforderung „Arbeiten“ noch die Anforderung „Eingriffe zur Änderung des materiellen Zustands“ noch die Anforderung „Eingriff in [die] Natur“ in Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie enthalten sind, der eine Verträglichkeitsprüfung u. a. dann verlangt, wenn ein Projekt ein Gebiet „erheblich beeinträchtigen“ kann.

64 In Art. 1 Abs. 2 Buchst. a der UVP-Richtlinie der Begriff „Projekt“ im Sinne dieser Richtlinie somit dadurch definiert, dass er mit Voraussetzungen versehen wird, die in der entsprechenden Bestimmung der Habitatrichtlinie nicht genannt sind.

65 Dementsprechend ergibt sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs, dass eine Tätigkeit, die unter die Richtlinie 85/337 fällt, erst recht unter die Habitatrichtlinie fallen muss, da der Begriff „Projekt“ in der Richtlinie 85/337 enger definiert wird als in der Habitatrichtlinie (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 7. September 2004, Waddenvereniging und Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, Rn. 26 und 27).

66 Folglich kann eine Tätigkeit ein „Projekt“ im Sinne der Habitatrichtlinie sein, wenn sie als ein „Projekt“ im Sinne der UVP-Richtlinie betrachtet wird. Die bloße Tatsache, dass eine Tätigkeit nicht als „Projekt“ im Sinne der UVP-Richtlinie eingestuft werden kann, reicht jedoch als solche nicht aus, um daraus zu folgern, dass die Tätigkeit nicht unter den Begriff „Projekt“ im Sinne der Habitatrichtlinie fallen kann.

67 Zweitens ist zur Feststellung, ob die Tätigkeiten der Weidehaltung von Vieh und der Ausbringung von Düngemitteln als „Projekt“ im Sinne von Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie eingestuft werden können, zu prüfen, ob diese Tätigkeiten ein Schutzgebiet erheblich beeinträchtigen können.

68 Nach dem zehnten Erwägungsgrund der Habitatrichtlinie sind Pläne und Projekte, die sich auf die mit der Ausweisung eines Gebiets verfolgten Erhaltungsziele wesentlich auswirken könnten, nämlich einer angemessenen Prüfung zu unterziehen. Dieser Erwägungsgrund findet seine Ausprägung in Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie, wonach u. a. Pläne oder Projekte, die das betreffende Gebiet erheblich beeinträchtigen könnten, nur dann genehmigt werden können, wenn ihre Verträglichkeit mit diesem Gebiet vorher geprüft worden ist (Urteil vom 12. April 2018, People Over Wind und Sweetman, C-323/17, EU:C:2018:244, Rn. 28 und die dort angeführte Rechtsprechung).

69 Im vorliegenden Fall ergibt sich aus den in Rn. 27 des vorliegenden Urteils geschilderten Feststellungen des vorlegenden Gerichts, dass bei zahlreichen Natura-2000-Gebieten in den Niederlanden ein Problem übermäßiger Stickstoffablagerungen besteht, deren größte nationale Emissionsquelle die Landwirtschaft ist.

70 In diesem Zusammenhang ist, wie die Generalanwältin in den Nrn. 117 und 126 ihrer Schlussanträge festgestellt hat, zu prüfen, ob Tätigkeiten wie die Ausbringung von Düngemitteln und die Weidehaltung von Vieh mit den Erhaltungszielen der Schutzgebiete in den Provinzen Gelderland und Limburg vereinbar sind oder ob sie diese Gebiete erheblich beeinträchtigen können.

71 Außerdem lässt sich, wie die Generalanwältin in Nr. 118 ihrer Schlussanträge im Wesentlichen festgestellt hat, nicht ausschließen, dass die Tätigkeiten der Weidehaltung von Vieh und der Ausbringung von Düngemitteln jedenfalls unter den Begriff „Projekt“ im Sinne von Art. 1 Abs. 2 Buchst. a der UVP-Richtlinie fallen.

72 Was nämlich die Tätigkeit der Ausbringung von Düngemitteln anbelangt, kann diese Tätigkeit die Eigenschaften des Bodens durch seine Anreicherung mit Nährstoffen verändern und damit einen Eingriff darstellen, der den materiellen Zustand des Gebiets im Sinne von Art. 1 Abs. 2 Buchst. a der UVP-Richtlinie verändert, und was die Weidehaltung von Vieh anbelangt, könnte die Einrichtung einer Weide der „Errichtung von baulichen oder sonstigen Anlagen“ im Sinne dieser Bestimmung entsprechen, insbesondere, wenn diese Errichtung unter den Umständen des Einzelfalls eine zwangsläufige oder geplante Entwicklung einer solchen Weide bedeutet. Dies zu prüfen ist Sache des vorlegenden Gerichts.

73 Nach alledem ist auf die erste Frage in der Rechtssache C-293/17 zu antworten, dass Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie dahin auszulegen ist, dass die Tätigkeiten der Weidehaltung von Vieh und der Ausbringung von Düngemitteln in der Nähe von Natura-2000-Gebieten auch dann als „Projekt“ im Sinne dieser Bestimmung eingestuft werden können, wenn diese Tätigkeiten kein „Projekt“ im Sinne von Art. 1 Abs. 2 Buchst. a der UVP-Richtlinie sein sollten, weil sie keinen physischen Eingriff in die Natur darstellen.

Zur zweiten Frage in der Rechtssache C-293/17

74 Mit der zweiten Frage in der Rechtssache C-293/17 möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie dahin auszulegen ist, dass eine wiederkehrende Tätigkeit wie die Ausbringung von Düngemitteln, die vor dem Inkrafttreten der Richtlinie nach dem nationalen Recht gestattet war, als ein und dasselbe Projekt im Sinne dieser Bestimmung gelten kann, so dass diese Tätigkeit nicht in den Anwendungsbereich dieser Bestimmung fällt.

75 Zur Beantwortung der Frage des vorlegenden Gerichts ist darauf hinzuweisen, dass nach Art. 6 Abs. 3 Satz 1 der Habitatrichtlinie kein Projekt, das das betreffende Gebiet erheblich beeinträchtigen könnte, ohne eine vorherige Verträglichkeitsprüfung genehmigt werden kann.

76 Da die Tätigkeit der Ausbringung von Düngemitteln in der Nähe von Natura-2000-Gebieten als „Projekt“ im Sinne von Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie eingestuft werden kann, ist zu prüfen, wie sich der Umstand, dass die wiederkehrende Tätigkeit vor dem Inkrafttreten der Richtlinie nach dem nationalen Recht gestattet war, auf die Anwendbarkeit dieser Bestimmung auswirkt.

77 Insoweit hat der Gerichtshof bereits klargestellt, dass dieser Umstand als solcher nicht daran hindert, eine solche Tätigkeit bei jedem späteren Eingriff als gesondertes Projekt im Sinne dieser Richtlinie anzusehen, da andernfalls diese Tätigkeit einer Prüfung auf Verträglichkeit mit dem betreffenden Gebiet im Sinne des Art. 6 Abs. 3 von vornherein auf Dauer entzogen wäre (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 14. Januar 2010, Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10, Rn. 41 und 42).

78 Andererseits können bestimmte Tätigkeiten, wenn sie u. a. im Hinblick auf ihren wiederkehrenden Charakter, auf ihre Art oder auf die Umstände ihrer Ausführung als einheitliche Maßnahme zu betrachten sind, als ein und dasselbe Projekt im Sinne von Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie angesehen werden (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 14. Januar 2010, Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10, Rn. 47).

79 Wie die Generalanwältin in den Nrn. 132 bis 134 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat, geht im vorliegenden Fall die regelmäßige Düngung von landwirtschaftlichen Flächen im Allgemeinen auf einen gemeinsamen und einheitlichen Zweck zurück, nämlich den Ackerbau im Rahmen eines landwirtschaftlichen Betriebs, und kann eine einheitliche Maßnahme darstellen, die bei der Verfolgung dieses gemeinsamen Zwecks dadurch gekennzeichnet ist, dass diese Tätigkeit an denselben Orten und unter denselben Ausführungsumständen fortgesetzt wird.

80 In diesem Fall kann eine solche einheitliche Maßnahme, die zulässig war und regelmäßig ausgeübt wurde, bevor Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie auf das betreffende Gebiet anwendbar wurde, ein und dasselbe Projekt im Sinne dieser Bestimmung sein, das von einem erneuten Genehmigungsverfahren befreit ist.

81 Das vorlegende Gericht fragt sich jedoch, wie sich hinsichtlich der Anwendbarkeit von Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie und folglich hinsichtlich des Erfordernisses einer angemessenen Prüfung im Sinne dieser Bestimmung der Umstand auswirkt, dass zum einen die Düngung auf verschiedenen Parzellen, in wechselnden Mengen und anhand unterschiedlicher Techniken stattfindet, die sich im

Laufe der Jahre aufgrund technischer und rechtlicher Änderungen weiterentwickeln, und zum anderen die durch die Ausbringung von Düngemitteln verursachten Stickstoffablagerungen nach dem Inkrafttreten dieser Bestimmung insgesamt nicht gestiegen sind.

82 Insoweit ist zu beachten, dass Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie den Vorsorgegrundsatz einschließt und es erlaubt, durch beabsichtigte Pläne oder Projekte entstehende Beeinträchtigungen der Schutzgebiete als solche wirksam zu verhüten (Urteil vom 17. April 2018, Kommission/Polen [Wald von Białowieża], C-441/17, EU:C:2018:255, Rn. 118 und die dort angeführte Rechtsprechung). Nach der in Rn. 68 des vorliegenden Urteils angeführten ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs ist es für die Frage, ob ein neues Projekt die Durchführung einer Verträglichkeitsprüfung erfordert, daher entscheidend, ob die Möglichkeit besteht, dass das Projekt ein Schutzgebiet erheblich beeinträchtigt.

83 Folglich kann die wiederkehrende Tätigkeit der Ausbringung von Düngemitteln nicht als ein und dasselbe Projekt im Sinne von Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie eingestuft werden, wenn sie nicht fortgesetzt wird und insbesondere die Orte und Umstände ihrer Ausführung nicht dieselben sind. Gegebenenfalls könnte es sich um neue Projekte handeln, die eine angemessene Prüfung im Sinne dieser Bestimmung erfordern, wobei die Entscheidung über die Pflicht zur Durchführung dieser Prüfung im Einzelfall von dem Kriterium abhängt, ob aufgrund von Änderungen, die diese Tätigkeit betreffen, die Gefahr einer erheblichen Beeinträchtigung des Schutzgebiets besteht.

84 Folglich ist die Tatsache, dass die durch die Ausbringung von Düngemitteln verursachten Stickstoffablagerungen nach dem Inkrafttreten von Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie insgesamt nicht gestiegen sind, für die Frage, ob ein neues Projekt die Durchführung einer Verträglichkeitsprüfung erfordert, unerheblich, da dieser Umstand nicht die Gefahr ausschließen kann, dass die Stickstoffablagerungen in den betreffenden Schutzgebieten gestiegen sind und nunmehr eines der Schutzgebiete erheblich beeinträchtigen.

85 Auch wenn ein Projekt, das genehmigt wurde, bevor die in der Habitatrichtlinie vorgesehene Schutzregelung auf das fragliche Gebiet anwendbar wurde, und daher nicht den Vorgaben der Habitatrichtlinie über eine Ex-ante-Prüfung gemäß Art. 6 Abs. 3 dieser Richtlinie unterlag, fällt die Ausführung dieses Projekts gleichwohl unter Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie. Insbesondere steht eine Tätigkeit nur dann im Einklang mit Art. 6 Abs. 2 der Habitatrichtlinie, wenn gewährleistet ist, dass sie keine Störung verursacht, die die Ziele dieser Richtlinie, insbesondere die mit ihr verfolgten Erhaltungsziele, erheblich beeinträchtigen kann. Ein Verstoß gegen diese Bestimmung kann schon dann vorliegen, wenn die Wahrscheinlichkeit oder die Gefahr besteht, dass eine Tätigkeit in einem Schutzgebiet erhebliche Störungen verursacht (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 14. Januar 2016, Grüne Liga Sachsen u. a., C-399/14, EU:C:2016:10, Rn. 33, 41 und 42 und die dort angeführte Rechtsprechung).

86 Nach alledem ist auf die zweite Frage in der Rechtssache C-293/17 zu antworten, dass Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie dahin auszulegen ist, dass eine wiederkehrende Tätigkeit wie die Ausbringung von Düngemitteln, die vor dem Inkrafttreten der Richtlinie nach dem nationalen Recht gestattet war, als ein und dasselbe Projekt im Sinne dieser Bestimmung gelten kann, das von einem erneuten Genehmigungsverfahren befreit ist, sofern sie eine einheitliche Maßnahme darstellt, die dadurch gekennzeichnet ist, dass sie einen gemeinsamen Zweck hat, fortgesetzt wird und insbesondere die Orte und Umstände ihrer Ausführung dieselben sind. Auch wenn ein einheitliches Projekt genehmigt wurde, bevor die in dieser Bestimmung vorgesehene Schutzregelung auf das betreffende Gebiet anwendbar wurde, kann es gleichwohl unter Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie fallen.

Zur zweiten Frage in der Rechtssache C-294/17

87 Die Abs. 2 und 3 des Art. 6 der Habitatrichtlinie sollen zwar das gleiche Schutzniveau gewährleisten (Urteil vom 12. April 2018, People Over Wind und Sweetman, C-323/17, EU:C:2018:244, Rn. 24 und die dort angeführte Rechtsprechung), doch werden mit ihnen unterschiedliche Ziele verfolgt, da mit Abs. 2 Vorbeugungsmaßnahmen umgesetzt werden sollen, während Abs. 3 ein Prüfverfahren vorsieht, das durch eine vorherige Prüfung gewährleisten soll, dass Pläne oder Projekte, die nicht unmittelbar mit der Verwaltung des betreffenden Gebiets in Verbindung stehen oder hierfür nicht notwendig sind, dieses jedoch erheblich beeinträchtigen könnten, nur genehmigt werden, soweit sie das Gebiet als solches nicht beeinträchtigen (Urteil vom 17. April 2018, Kommission/Polen [Wald von Białowieża], C-441/17, EU:C:2018:255, Rn. 108 und die dort angeführte Rechtsprechung).

88 Im vorliegenden Fall betreffen die Fragen des vorlegenden Gerichts die Genehmigung, die landwirtschaftlichen Betrieben erteilt wird, deren Stickstoffablagerungen in Schutzgebieten unter Bezugnahme auf die Verträglichkeitsprüfung durch ein Programm wie das PAS untersucht werden, die im Voraus beim Erlass dieses Programms durchgeführt worden ist.

89 Die Fragen des vorlegenden Gerichts betreffen somit Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie.

90 Mit der zweiten Frage in der Rechtssache C-294/17 möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie dahin auszulegen ist, dass er einer nationalen programmatischen Regelung entgegensteht, die es den zuständigen Behörden erlaubt, Projekte auf der Grundlage einer angemessenen Prüfung im Sinne dieser Bestimmung zu genehmigen, die im Voraus durchgeführt wurde und in der eine bestimmte Gesamtmenge an Stickstoffablagerungen für mit den Erhaltungszielen der Regelung vereinbar erklärt worden ist.

91 Wie in Rn. 87 des vorliegenden Urteils ausgeführt, sieht Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie ein Prüfverfahren vor, das durch eine vorherige Prüfung gewährleisten soll, dass Projekte, die nicht unmittelbar mit der Verwaltung des betreffenden Gebiets in Verbindung stehen oder hierfür nicht notwendig sind, dieses jedoch erheblich beeinträchtigen könnten, nur genehmigt werden, soweit sie das Gebiet als solches nicht beeinträchtigen.

92 Die erste, in Satz 1 dieser Bestimmung geregelte Phase des Prüfverfahrens verlangt von den Mitgliedstaaten eine Prüfung der Verträglichkeit von Plänen oder Projekten mit einem geschützten Gebiet, wenn die Wahrscheinlichkeit besteht, dass diese Pläne oder Projekte dieses Gebiet erheblich beeinträchtigen (Urteil vom 21. Juli 2016, Orleans u. a., C-387/15 und C-388/15, EU:C:2016:583, Rn. 44 und die dort angeführte Rechtsprechung).

93 Bei Plänen oder Projekten, die nicht unmittelbar mit der Verwaltung eines Gebiets in Verbindung stehen oder hierfür nicht notwendig sind, ist, wenn sie die für das Gebiet festgelegten Erhaltungsziele gefährden, nach dem Vorsorgegrundsatz davon auszugehen, dass sie das Gebiet erheblich beeinträchtigen könnten. Die Beurteilung dieser Gefahr ist namentlich im Licht der besonderen Merkmale und Umweltbedingungen des von solchen Plänen oder Projekten betroffenen Gebiets vorzunehmen (Urteil vom 17. April 2018, Kommission/Polen [Wald von Białowieża], C-441/17, EU:C:2018:255, Rn. 112 und die dort angeführte Rechtsprechung)

94 Wie die Generalanwältin in Nr. 40 ihrer Schlussanträge festgestellt hat, verlangt Art. 6 Abs. 3 Satz 1 der Habitatrichtlinie in der Regel die individuelle Prüfung der Pläne oder Projekte.

95 Bei der Prüfung eines Plans oder Projekts auf Verträglichkeit mit dem betreffenden Gebiet sind sämtliche Gesichtspunkte des Plans oder Projekts zu ermitteln, die für sich oder in Verbindung mit anderen Plänen oder Projekten die für dieses Gebiet festgelegten Erhaltungsziele beeinträchtigen können (Urteil vom 25. Juli 2018, Grace und Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, Rn. 40 und die dort angeführte Rechtsprechung).

96 Wie die Generalanwältin in den Nrn. 42 bis 44 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat, erlaubt eine im Voraus durchgeführte Gesamtprüfung wie die beim Erlass des PAS durchgeführte eine Untersuchung der möglichen kumulativen Auswirkungen der verschiedenen Stickstoffablagerungen in den betreffenden Gebieten.

97 Dass eine Prüfung auf dieser allgemeinen Ebene es erlaubt, die kumulativen Auswirkungen verschiedener Projekte besser zu untersuchen, bedeutet jedoch nicht, dass eine nationale Regelung wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende zwangsläufig alle Anforderungen von Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie erfüllt.

98 Die Prüfung nach Art. 6 Abs. 3 Satz 1 der Habitatrichtlinie darf nämlich nicht lückenhaft sein und muss vollständige, präzise und endgültige Feststellungen enthalten, die geeignet sind, jeden vernünftigen wissenschaftlichen Zweifel hinsichtlich der Auswirkungen der in dem betreffenden Schutzgebiet beabsichtigten Pläne oder Projekte auszuräumen (Urteil vom 25. Juli 2018, Grace und Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, Rn. 39 und die dort angeführte Rechtsprechung).

99 Außerdem wird nach der in Art. 6 Abs. 3 Satz 2 der Habitatrichtlinie geregelten zweiten Phase des Prüfverfahrens, die an die Prüfung auf Verträglichkeit eines Plans oder Projekts mit dem betreffenden Gebiet anschließt, die Genehmigung eines solchen Projekts davon abhängig gemacht, dass dieses das betreffende Gebiet als solches nicht beeinträchtigt (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 17. April 2018, Kommission/Polen [Wald von Białowieża], C-441/17, EU:C:2018:255, Rn. 115 und die dort angeführte Rechtsprechung).

100 Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie schließt mithin den Vorsorgegrundsatz ein und erlaubt es, durch Pläne oder Projekte entstehende Beeinträchtigungen der Schutzgebiete als solche wirksam zu verhüten. Ein weniger strenges Genehmigungskriterium könnte die Verwirklichung des Ziels des Schutzes der Gebiete, dem diese Bestimmung dient, nicht ebenso wirksam gewährleisten (Urteil vom 17. April 2018, Kommission/Polen [Wald von Białowieża], C-441/17, EU:C:2018:255, Rn. 118 und die dort angeführte Rechtsprechung).

101 Um sich zu vergewissern, dass die genannten Anforderungen allesamt erfüllt sind, haben die nationalen Gerichte eingehend und umfassend die wissenschaftliche Solidität der angemessenen Prüfung im Sinne von Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie, die Teil eines programmatischen Ansatzes ist, und die verschiedenen Modalitäten zur Umsetzung dieses Ansatzes zu untersuchen, insbesondere einschließlich des Einsatzes einer Software wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden, die das Genehmigungsverfahren unterstützen soll. Nur wenn sich das nationale Gericht vergewissert hat, dass diese im Voraus durchgeführte Prüfung diese Anforderungen erfüllt, dürfen die zuständigen nationalen Behörden ein solches einzelnes Projekt auf der Grundlage einer solchen Prüfung genehmigen.

102 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass nach Art. 1 Buchst. e der Habitatrichtlinie der Erhaltungszustand eines natürlichen Lebensraums u. a. dann als „günstig“ erachtet wird, wenn sein natürliches Verbreitungsgebiet sowie die Flächen, die er in diesem Gebiet einnimmt, beständig sind oder sich ausdehnen und die für seinen langfristigen Fortbestand notwendige Struktur und spezifischen Funktionen bestehen und in absehbarer Zukunft wahrscheinlich weiter bestehen werden.

103 Unter Umständen wie den im Ausgangsverfahren in Rede stehenden scheint die Möglichkeit der Genehmigung von Tätigkeiten, die später die ökologische Lage der betreffenden Gebiete beeinträchtigen können, zwangsläufig begrenzt, wenn der Erhaltungszustand eines natürlichen Lebensraums ungünstig ist.

104 Nach alledem ist auf die zweite Frage in der Rechtssache C-294/17 zu antworten, dass Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie dahin auszulegen ist, dass er einer nationalen programmatischen Regelung nicht entgegensteht, die es den zuständigen Behörden erlaubt, Projekte auf der Grundlage einer angemessenen Prüfung im Sinne dieser Bestimmung zu genehmigen, die im Voraus durchgeführt

wurde und in der eine bestimmte Gesamtmenge an Stickstoffablagerungen für mit den Erhaltungszielen der Regelung vereinbar erklärt wurde. Dies gilt jedoch nur insoweit, als sich mit einer eingehenden und umfassenden Untersuchung der wissenschaftlichen Solidität dieser Prüfung Gewissheit verschaffen lässt, dass aus wissenschaftlicher Sicht kein vernünftiger Zweifel daran besteht, dass keiner der Pläne oder Projekte schädliche Auswirkungen auf das betreffende Gebiet als solches hat, was das nationale Gericht zu prüfen hat.

Zur ersten Frage in der Rechtssache C-294/17

105 Mit der ersten Frage in der Rechtssache C-294/17 möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 6 Abs. 2 und 3 der Habitatrichtlinie dahin auszulegen ist, dass er einer nationalen programmatischen Regelung wie der im Ausgangsverfahren fraglichen entgegensteht, die bestimmte Projekte, die in Bezug auf Stickstoffablagerungen einen bestimmten Schwellenwert nicht erreichen oder einen bestimmten Grenzwert nicht überschreiten, vom Erfordernis einer Einzelgenehmigung befreit, wenn die Gesamtauswirkungen aller Pläne oder Projekte, die solche Ablagerungen verursachen können, Gegenstand einer vorgelagerten angemessenen Prüfung im Sinne von Art. 6 Abs. 3 der Richtlinie waren.

106 Aus denselben Gründen wie den in den Rn. 87 bis 89 des vorliegenden Urteils berücksichtigten ist diese Frage allein anhand von Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie zu beantworten.

107 Im Ausgangsverfahren wäre eine Genehmigung nicht erforderlich, wenn es sich zum einen um ein Projekt handelt, das eine Stickstoffablagerung von unter 0,05 mol N/ha/Jahr verursacht. Zum anderen wären Projekte, die eine Stickstoffablagerung von über 0,05 mol N/ha/Jahr aber unter 1 mol N/ha/Jahr verursachen, ebenfalls ohne vorherige Genehmigung erlaubt, müssten aber zwingend gemeldet werden.

108 Vorliegend wären die Projekte in diesen beiden Fällen zwar von der Genehmigungspflicht befreit, doch beruht die Genehmigungsregelung für diese Projekte auf der angemessenen Prüfung im Sinne von Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie, die beim Erlass des PAS durchgeführt wurde und in der die Auswirkungen von Plänen oder Projekten dieses Umfangs untersucht wurden.

109 Der Gerichtshof hat bereits entschieden, dass es, wenn ein Mitgliedstaat eine Genehmigungsregelung einrichtet, die keine Beurteilung des Risikos u. a. nach den besonderen Merkmalen und Umweltbedingungen des betreffenden Gebiets vorsieht, Sache dieses Mitgliedstaats ist, nachzuweisen, dass sich durch die von ihm erlassenen Vorschriften anhand objektiver Umstände ausschließen lässt, dass die Pläne und Projekte, die dieser Genehmigungsregelung unterliegen, ein Natura-2000-Gebiet einzeln oder im Zusammenwirken mit anderen Plänen und Projekten erheblich beeinträchtigen. Aus Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie kann nämlich abgeleitet werden, dass die zuständigen nationalen Behörden eine Prüfung der Verträglichkeit eines Plans oder Projekts, das nicht unmittelbar mit der Verwaltung eines Natura-2000-Gebiets in Verbindung steht oder hierfür nicht notwendig ist, nur dann nicht durchführen müssen, wenn sich anhand objektiver Umstände ausschließen lässt, dass dieser Plan oder dieses Projekt das Gebiet einzeln oder im Zusammenwirken mit anderen Plänen und Projekten erheblich beeinträchtigt (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 26. Mai 2011, Kommission/Belgien, C-538/09, EU:C:2011:349, Rn. 52 und 53 und die dort angeführte Rechtsprechung).

110 Wie in Rn. 101 des vorliegenden Urteils ausgeführt, haben die nationalen Gerichte die wissenschaftliche Solidität der zu einem programmatischen Ansatz wie dem im Ausgangsverfahren fraglichen gehörenden angemessenen Prüfung im Sinne von Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie eingehend und umfassend zu untersuchen, und nur wenn sich das nationale Gericht vergewissert hat, dass diese im Voraus durchgeführte Prüfung die Anforderungen dieser Bestimmung erfüllt, können Befreiungen von der Genehmigungspflicht wie die im Ausgangsverfahren fraglichen zugelassen werden.

111 Insbesondere ist zu überprüfen, ob nicht schon unterhalb der im Ausgangsverfahren fraglichen Schwellen- oder Grenzwerte die Gefahr besteht, dass erhebliche Auswirkungen entstehen können, die die betreffenden Gebiete als solche beeinträchtigen können.

112 Nach alledem ist auf die erste Frage in der Rechtssache C-294/17 zu antworten, dass Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie dahin auszulegen ist, dass er einer nationalen programmatischen Regelung wie der im Ausgangsverfahren fraglichen nicht entgegensteht, die bestimmte Projekte, die in Bezug auf Stickstoffablagerungen einen bestimmten Schwellenwert nicht erreichen oder einen bestimmten Grenzwert nicht überschreiten, vom Erfordernis einer Einzelgenehmigung befreit, wenn sich das nationale Gericht vergewissert hat, dass die im Voraus durchgeführte angemessene Prüfung im Sinne dieser Bestimmung das Kriterium erfüllt, dass kein vernünftiger wissenschaftlicher Zweifel daran besteht, dass diese Pläne oder Projekte keine schädlichen Auswirkungen auf die betreffenden Gebiete als solche haben.

Zu den Fragen 3 und 4 in der Rechtssache C-293/17

113 Mit den Fragen 3 und 4 in der Rechtssache C-293/17 möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie dahin auszulegen ist, dass er einer nationalen Regelung wie der im Ausgangsverfahren fraglichen nicht entgegensteht, die es erlaubt, dass eine bestimmte Kategorie von Projekten – hier die Ausbringung von Düngemitteln und die Weidehaltung von Vieh – durchgeführt wird, ohne einer Genehmigungspflicht und folglich einer individuellen Prüfung der Verträglichkeit ihrer Auswirkungen auf die betreffenden Gebiete unterworfen zu sein, weil diese Regelung selbst auf eine angemessene Prüfung im Sinne dieser Bestimmung gestützt sein soll.

114 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs erlaubt es die Voraussetzung, von der die Prüfung von Plänen oder Projekten auf ihre Verträglichkeit mit einem bestimmten Gebiet abhängt und nach der bei Zweifeln hinsichtlich des Fehlens erheblicher Auswirkungen eine solche Prüfung zu erfolgen hat, nicht, von dieser Prüfung bestimmte Kategorien von Plänen oder Projekten anhand von Kriterien auszunehmen, die nicht geeignet sind, zu gewährleisten, dass die Möglichkeit einer erheblichen Beeinträchtigung der Schutzgebiete durch die fraglichen Projekte ausgeschlossen ist. Die Möglichkeit, bestimmte Tätigkeiten gemäß der geltenden Regelung allgemein von der Notwendigkeit einer Prüfung der Auswirkungen auf das betreffende Gebiet zu befreien, kann nämlich nicht gewährleisten, dass diese Tätigkeiten das Schutzgebiet als solches nicht beeinträchtigen. Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie kann daher einen Mitgliedstaat nicht ermächtigen, nationale Vorschriften zu erlassen, die bestimmte Kategorien von Plänen oder Projekten allgemein von der Pflicht zur Prüfung der Verträglichkeit ihrer Auswirkungen auf das betreffende Gebiet ausnähmen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 26. Mai 2011, Kommission/Belgien, C-538/09, EU:C:2011:349, Rn. 41 bis 43 und die dort angeführte Rechtsprechung).

115 Daraus folgt, dass, wie die Generalanwältin in Nr. 144 ihrer Schlussanträge festgestellt hat, in dem Fall, dass die Tätigkeiten der Ausbringung von Düngemitteln und der Weidehaltung von Vieh „Projekte“ im Sinne von Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie sind, die Befreiung von der Pflicht zur Prüfung der Verträglichkeit der Auswirkungen dieser Projekte auf das betreffende Gebiet nur dann mit den sich aus dieser Bestimmung ergebenden Anforderungen vereinbar sein kann, wenn gewährleistet ist, dass diese Tätigkeiten keine Störung verursachen, die die Ziele dieser Richtlinie erheblich beeinträchtigen kann (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 4. März 2010, Kommission/Frankreich, C-241/08, EU:C:2010:114, Rn. 32).

116 Im vorliegenden Fall hat das vorlegende Gericht festgestellt, dass sich die Stellen, die die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Verträglichkeitsprüfung vorgenommen hätten, auf den Umfang und die Intensität – insbesondere auf den erwarteten Umfang und die erwartete Intensität – der betreffenden landwirtschaftlichen Tätigkeiten gestützt hätten und daraus geschlossen hätten, dass bei der Größenordnung, in der die Tätigkeiten zum Zeitpunkt dieser Prüfung ausgeübt würden,

ausgeschlossen werden könne, dass sie erhebliche Auswirkungen hätten, und dass im Durchschnitt ein durch diese Tätigkeiten verursachter Anstieg der Stickstoffablagerungen ausgeschlossen werden könne. Des Gleichen hat es hervorgehoben, dass die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Befreiungen von Kategorien bedeuteten, dass die betreffenden Tätigkeiten unabhängig von ihrem gegenwärtigen Ort und unabhängig von den von ihnen verursachten Stickstoffablagerungen ausgeübt werden könnten.

117 Nach der in Rn. 98 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung des Gerichtshofs darf die Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6 Abs. 3 Satz 1 der Habitatrichtlinie jedoch nicht lückenhaft sein und muss vollständige, präzise und endgültige Feststellungen enthalten, die geeignet sind, jeden vernünftigen wissenschaftlichen Zweifel hinsichtlich der Auswirkungen der in dem betreffenden Schutzgebiet beabsichtigten Pläne oder Projekte auszuräumen.

118 Daher lässt sich, wie die Generalanwältin in den Nrn. 146, 147 und 150 ihrer Schlussanträge im Wesentlichen ebenfalls festgestellt hat, nicht ausschließen, dass kein vernünftiger wissenschaftlicher Zweifel daran besteht, dass die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Projekte keine schädlichen Auswirkungen auf die betreffenden Gebiete als solche haben, was das vorlegende Gericht zu prüfen hat.

119 Mit einem Durchschnittswert lässt sich nämlich grundsätzlich nicht gewährleisten, dass durch die Düngung oder die Weidehaltung kein Schutzgebiet erheblich beeinträchtigt wird, da eine solche Beeinträchtigung insbesondere von dem Umfang und dem gegebenenfalls intensiven Charakter dieser Tätigkeiten, von der etwaigen Nähe zwischen ihrem Durchführungsort und dem betreffenden Schutzgebiet sowie von besonderen Bedingungen abzuhängen scheint, die beispielsweise auf das Zusammenwirken mit anderen Stickstoffquellen zurückgehen, die das Gebiet gegebenenfalls kennzeichnen.

120 Nach alledem ist auf die Fragen 3 und 4 zu antworten, dass Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie dahin auszulegen ist, dass er einer nationalen programmatischen Regelung wie der im Ausgangsverfahren fraglichen entgegensteht, die es erlaubt, dass eine bestimmte Kategorie von Projekten – hier die Ausbringung von Düngemitteln und die Weidehaltung von Vieh – durchgeführt wird, ohne einer Genehmigungspflicht und folglich einer individuellen Prüfung der Verträglichkeit ihrer Auswirkungen auf die betreffenden Gebiete unterworfen zu sein, sofern nicht anhand objektiver Umstände mit Gewissheit jede Möglichkeit ausgeschlossen werden kann, dass diese Projekte einzeln oder in Zusammenwirkung mit anderen Projekten diese Gebiete erheblich beeinträchtigen können, was das vorlegende Gericht zu prüfen hat.

Zu den Fragen 5 bis 7 in der Rechtssache C-293/17 und zu den Fragen 3 bis 5 in der Rechtssache C-294/17

121 Mit den Fragen 5 bis 7 in der Rechtssache C-293/17 und den Fragen 3 bis 5 in der Rechtssache C-294/17 möchte das vorlegende Gericht wissen, ob und unter welchen Voraussetzungen bei einer angemessenen Prüfung im Sinne von Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie „Erhaltungsmaßnahmen“ im Sinne von Art. 6 Abs. 1, „Vorbeugungsmaßnahmen“ im Sinne von Art. 6 Abs. 2, eigens für ein Programm wie das im Ausgangsverfahren fragliche erlassene Maßnahmen oder sogenannte „autonome“ Maßnahmen berücksichtigt werden können, da diese Maßnahmen nicht zu diesem Programm gehören.

122 Insbesondere möchte das vorlegende Gericht wissen, ob bei einer angemessenen Prüfung im Sinne von Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie solche Arten von Maßnahmen nur dann berücksichtigt werden können, wenn sie bereits erlassen wurden und Ergebnisse hervorgebracht haben.

123 Insoweit ist festzustellen, dass es der praktischen Wirksamkeit von Art. 6 Abs. 1 und 2 der Habitatrichtlinie zuwiderliefe, wenn die Wirkungen von nach diesen Bestimmungen nötigen Maßnahmen herangezogen werden könnten, um einen Plan oder ein Projekt, der bzw. das sich auf das betreffende Gebiet auswirkt, nach Art. 6 Abs. 3 zu genehmigen, bevor die Maßnahmen wirksam durchgeführt worden sind (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 17. April 2018, Kommission/Polen [Wald von Białowieża], C-441/17, EU:C:2018:255, Rn. 213).

124 Die positiven Auswirkungen der nach Art. 6 Abs. 1 und 2 der Habitatrichtlinie nötigen Maßnahmen können ebenso wenig herangezogen werden, um Projekte, die sich auf die Schutzgebiete negativ auswirken, nach Art. 6 Abs. 3 zu genehmigen.

125 Außerdem ergibt sich aus der Rechtsprechung zu Art. 6 der Habitatrichtlinie, wie aus den Urteilen vom 15. Mai 2014, Briels u. a. (C-521/12, EU:C:2014:330), und vom 21. Juli 2016, Orleans u. a. (C-387/15 und C-388/15, EU:C:2016:583), hervorgeht, dass zwischen den unter Abs. 3 dieses Artikels fallenden Schutzmaßnahmen, die in den fraglichen Plan oder das fragliche Projekt aufgenommen werden und mit denen die etwaigen durch den Plan oder das Projekt unmittelbar verursachten schädlichen Auswirkungen verhindert oder verringert werden sollen, um dafür zu sorgen, dass der Plan oder das Projekt die betreffenden Gebiete als solche nicht beeinträchtigt, und Maßnahmen im Sinne von Abs. 4 dieses Artikels zu unterscheiden ist, mit denen die negativen Auswirkungen des Plans oder Projekts auf das Gebiet ausgeglichen werden sollen, die im Rahmen der Prüfung der Verträglichkeit des Plans oder Projekts nicht berücksichtigt werden dürfen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 25. Juli 2018, Grace und Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, Rn. 47 und die dort angeführte Rechtsprechung).

126 Darüber hinaus kann nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs nur dann, wenn ausreichende Gewissheit besteht, dass eine Maßnahme wirksam dazu beitragen wird, eine Beeinträchtigung des betreffenden Gebiets als solches zu vermeiden, und gewährleistet, dass kein vernünftiger Zweifel daran besteht, dass das Gebiet als solches durch den fraglichen Plan oder das fragliche Projekt nicht beeinträchtigt wird, eine solche Maßnahme bei der „Prüfung“ im Sinne von Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie berücksichtigt werden (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 26. April 2017, Kommission/Deutschland, C-142/16, EU:C:2017:301, Rn. 38, und vom 25. Juli 2018, Grace und Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, Rn. 51).

127 Im vorliegenden Fall hat das vorlegende Gericht zum einen hervorgehoben, dass der Ansatz, den die Entwickler des PAS bei der Stickstoffproblematik gewählt hätten, darauf abziele, Stickstoffablagerungen in Natura-2000-Gebieten durch sich langfristig auswirkende Maßnahmen in den bereits betroffenen Bereichen zu verringern, wobei davon ausgegangen werde, dass bestimmte dieser Maßnahmen erst in Zukunft ergriffen werden könnten und andere regelmäßig erneuert werden müssten.

128 Somit ist ein Teil dieser Maßnahmen, wie die Generalanwältin in Nr. 92 ihrer Schlussanträge im Wesentlichen festgestellt hat, noch nicht ergriffen worden oder noch ohne Ergebnisse, so dass ihre Auswirkungen noch ungewiss sind.

129 Zum anderen weist das vorlegende Gericht darauf hin, dass das PAS zum einen eine Jahresbilanz sowohl für die Entwicklung bei den Ablagerungen als auch für den Fortschritt bei der Umsetzung der Maßnahmen und für ihre Ergebnisse und zum anderen die Anpassung der Maßnahmen vorsehe, wenn ihr Ergebnis ungünstiger als die Prognose sei, auf die sich die Stellen, die die Verträglichkeitsprüfung vorgenommen hätten, gestützt hatten.

130 Die Prüfung der Verträglichkeit der Auswirkungen eines Plans oder eines Projekts auf die betreffenden Gebiete darf jedoch die künftigen Vorteile dieser „Maßnahmen“ nicht berücksichtigen, wenn diese Vorteile nicht gewiss sind, insbesondere weil die Modalitäten zur Konkretisierung der Vorteile noch nicht vollzogen worden sind oder weil nach dem Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse die Vorteile nicht mit Sicherheit ermittelt oder quantifiziert werden können.

131 Außerdem müssen in die angemessene Prüfung im Sinne von Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie nicht nur die erwarteten positiven Auswirkungen der „Maßnahmen“ aufgenommen werden, sondern auch die gewissen oder möglichen negativen Auswirkungen, die sich aus ihnen ergeben können (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 25. Juli 2018, Grace und Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, Rn. 53).

132 Nach alledem ist auf die Fragen 5 bis 7 in der Rechtssache C-293/17 und auf die Fragen 3 bis 5 in der Rechtssache C-294/17 zu antworten, dass Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie dahin auszulegen ist, dass bei einer angemessenen Prüfung im Sinne dieser Bestimmung „Erhaltungsmaßnahmen“ im Sinne von Art. 6 Abs. 1, „Vorbeugungsmaßnahmen“ im Sinne von Art. 6 Abs. 2, eigens für ein Programm wie das im Ausgangsverfahren fragliche erlassene Maßnahmen oder sogenannte „autonome“ Maßnahmen nicht berücksichtigt werden können, da diese Maßnahmen nicht zu diesem Programm gehören, wenn zum Zeitpunkt dieser Prüfung die erwarteten Vorteile dieser Maßnahmen nicht gewiss sind.

Zur achten Frage in der Rechtssache C-293/17

133 Mit der achten Frage in der Rechtssache C-293/17 möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 6 Abs. 2 der Habitatrichtlinie dahin auszulegen ist, dass Maßnahmen, die durch eine nationale Regelung wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende eingeführt werden, die Modalitäten zur Überwachung und Kontrolle landwirtschaftlicher Betriebe, deren Tätigkeiten Stickstoffablagerungen verursachen, sowie die Möglichkeit der Verhängung von Sanktionen enthält, die bis zur Schließung der Betriebe gehen können, ausreichen, um diese Bestimmung einzuhalten.

134 Insoweit hat der Gerichtshof bereits entschieden, dass eine nationale Regelung, die für die zuständigen Behörden ausschließlich reaktive und nicht auch präventive Handlungsmöglichkeiten enthält, den Umfang der sich aus Art. 6 Abs. 2 der Habitatrichtlinie ergebenden Pflichten verkennt (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 13. Dezember 2007, Kommission/Irland, C-418/04, EU:C:2007:780, Rn. 207 und 208).

135 Hier erlaubt die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Regelung den Behörden zum einen, unter Berücksichtigung der Erhaltungsziele sowohl Präventiv- als auch Abhilfemaßnahmen anzuordnen. Zum anderen enthält diese Regelung auch eine Befugnis zur Ausübung von Zwang, die auch den Erlass von Sofortmaßnahmen ermöglicht.

136 Folglich ist eine solche Regelung eine „geeignete“ Maßnahme im Sinne von Art. 6 Abs. 2 der Habitatrichtlinie, da sie es ermöglicht, die Verwirklichung einer Reihe von Gefahren zu verhüten, die mit den fraglichen Tätigkeiten zusammenhängen.

137 Nach alledem ist auf die achte Frage in der Rechtssache C-293/17 zu antworten, dass Art. 6 Abs. 2 der Habitatrichtlinie dahin auszulegen ist, dass Maßnahmen, die durch eine nationale Regelung wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende eingeführt werden, die Modalitäten zur Überwachung und Kontrolle landwirtschaftlicher Betriebe, deren Tätigkeiten Stickstoffablagerungen verursachen, sowie die Möglichkeit der Verhängung von Sanktionen enthält, die bis zur Schließung der Betriebe gehen können, ausreichen, um diese Bestimmung einzuhalten.

Kosten

138 Für die Parteien der Ausgangsverfahren ist das Verfahren ein Zwischenstreit in den bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreitigkeiten; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Zweite Kammer) für Recht erkannt:

1. **Art. 6 Abs. 3 der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen ist dahin auszulegen, dass die Tätigkeiten der Weidehaltung von Vieh und der Ausbringung von Düngemitteln in der Nähe von Natura-2000-Gebieten auch dann als „Projekt“ im Sinne dieser Bestimmung eingestuft werden können, wenn diese Tätigkeiten kein „Projekt“ im Sinne von Art. 1 Abs. 2 Buchst. a der Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten sein sollten, weil sie keinen physischen Eingriff in die Natur darstellen.**

2. **Art. 6 Abs. 3 der Richtlinie 92/43 ist dahin auszulegen, dass eine wiederkehrende Tätigkeit wie die Ausbringung von Düngemitteln, die vor dem Inkrafttreten der Richtlinie nach dem nationalen Recht gestattet war, als ein und dasselbe Projekt im Sinne dieser Bestimmung gelten kann, das von einem erneuten Genehmigungsverfahren befreit ist, sofern sie eine einheitliche Maßnahme darstellt, die dadurch gekennzeichnet ist, dass sie einen gemeinsamen Zweck hat, fortgesetzt wird und insbesondere die Orte und Umstände ihrer Ausführung dieselben sind. Auch wenn ein einheitliches Projekt genehmigt wurde, bevor die in dieser Bestimmung vorgesehene Schutzregelung auf das betreffende Gebiet anwendbar wurde, kann es gleichwohl unter Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie fallen.**

3. **Art. 6 Abs. 3 der Richtlinie 92/43 ist dahin auszulegen, dass er einer nationalen programmatischen Regelung nicht entgegensteht, die es den zuständigen Behörden erlaubt, Projekte auf der Grundlage einer angemessenen Prüfung im Sinne dieser Bestimmung zu genehmigen, die im Voraus durchgeführt wurde und in der eine bestimmte Gesamtmenge an Stickstoffablagerungen für mit den Erhaltungszielen der Regelung vereinbar erklärt wurde. Dies gilt jedoch nur insoweit, als sich mit einer eingehenden und umfassenden Untersuchung der wissenschaftlichen Solidität dieser Prüfung Gewissheit verschaffen lässt, dass aus wissenschaftlicher Sicht kein vernünftiger Zweifel daran besteht, dass keiner der Pläne oder Projekte schädliche Auswirkungen auf das betreffende Gebiet als solches hat, was das nationale Gericht zu prüfen hat.**

4. **Art. 6 Abs. 3 der Richtlinie 92/43 ist dahin auszulegen, dass er einer nationalen programmatischen Regelung wie der im Ausgangsverfahren fraglichen nicht entgegensteht, die bestimmte Projekte, die in Bezug auf Stickstoffablagerungen einen bestimmten Schwellenwert nicht erreichen oder einen bestimmten Grenzwert nicht überschreiten, vom Erfordernis einer Einzelgenehmigung befreit, wenn sich das nationale Gericht vergewissert hat, dass die im Voraus durchgeführte angemessene Prüfung im Sinne dieser Bestimmung das Kriterium erfüllt, dass kein vernünftiger wissenschaftlicher Zweifel daran besteht, dass diese Pläne oder Projekte keine schädlichen Auswirkungen auf die betreffenden Gebiete als solche haben.**

5. **Art. 6 Abs. 3 der Richtlinie 92/43 ist dahin auszulegen, dass er einer nationalen programmatischen Regelung wie der im Ausgangsverfahren fraglichen entgegensteht, die es erlaubt, dass eine bestimmte Kategorie von Projekten – hier die Ausbringung von Düngemitteln und die Weidehaltung von Vieh – durchgeführt wird, ohne einer Genehmigungspflicht und folglich einer individuellen Prüfung der Verträglichkeit ihrer**

Auswirkungen auf die betreffenden Gebiete unterworfen zu sein, sofern nicht anhand objektiver Umstände mit Gewissheit jede Möglichkeit ausgeschlossen werden kann, dass diese Projekte einzeln oder in Zusammenwirkung mit anderen Projekten diese Gebiete erheblich beeinträchtigen können, was das vorlegende Gericht zu prüfen hat.

6. **Art. 6 Abs. 3 der Richtlinie 92/43 ist dahin auszulegen, dass bei einer angemessenen Prüfung im Sinne dieser Bestimmung „Erhaltungsmaßnahmen“ im Sinne von Art. 6 Abs. 1, „Vorbeugungsmaßnahmen“ im Sinne von Art. 6 Abs. 2, eigens für ein Programm wie das im Ausgangsverfahren fragliche erlassene Maßnahmen oder sogenannte „autonome“ Maßnahmen nicht berücksichtigt werden können, da diese Maßnahmen nicht zu diesem Programm gehören, wenn zum Zeitpunkt dieser Prüfung die erwarteten Vorteile dieser Maßnahmen nicht gewiss sind.**

7. **Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie 92/43 ist dahin auszulegen, dass Maßnahmen, die durch eine nationale Regelung wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende eingeführt werden, die Modalitäten zur Überwachung und Kontrolle landwirtschaftlicher Betriebe, deren Tätigkeiten Stickstoffablagerungen verursachen, sowie die Möglichkeit der Verhängung von Sanktionen enthält, die bis zur Schließung der Betriebe gehen können, ausreichen, um diese Bestimmung einzuhalten.**

Unterschriften