

CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL

SRA. JULIANE KOKOTT

presentadas el 29 de enero de 2004¹

I. Introducción

1. La presente petición de decisión prejudicial del Raad van State neerlandés versa sobre la interpretación y la aplicación del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres² (en lo sucesivo, «Directiva sobre los hábitats»). El objeto del litigio lo constituye la concesión de licencias de pesca para la recogida mecánica de berberechos (*Cerastoderma edule*) en el Waddenzee neerlandés, una zona de protección de aves con arreglo al artículo 4 de la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres³ (en lo sucesivo, «Directiva sobre protección de aves»).

2. El Raad van State desea saber si la concesión anual de licencias de pesca del berberecho debe considerarse una aprobación de un plan o proyecto. Esto tendría

como consecuencia que debiera aplicarse el procedimiento relativo a la autorización de planes o proyectos con arreglo al artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats. En ese caso, pide aclaraciones adicionales sobre la aplicación de dicha disposición.

3. En primer lugar, pide que se aclare la relación entre el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats y el artículo 6, apartado 2, que establece la obligación general de los Estados miembros de evitar el deterioro y las alteraciones apreciables de las zonas de conservación de la red Natura 2000. Asimismo, desea saber en qué circunstancias debe considerarse que un plan o proyecto puede afectar de forma apreciable a una zona de este tipo, de modo que deba realizarse una evaluación de sus repercusiones, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de la zona. También plantea la cuestión de si la autoridad competente puede aprobar un plan o proyecto cuando en todo caso no alberga ninguna duda manifiesta sobre la inexistencia de efectos perjudiciales apreciables.

4. Para el caso de que no se trate de un plan o proyecto en el sentido del artículo 6,

¹ — Lengua original: alemán.

² — DO L 206, p. 7.

³ — DO L 103, p. 1; EE 15/02, p. 125.

apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats y, en consecuencia, de que deba aplicarse su artículo 6, apartado 2, el Raad van State pregunta, conforme a ello, si se cumple con las exigencias de esta última disposición al conceder una autorización en la medida en que, en todo caso, no existan dudas manifiestas sobre la inexistencia de efectos perjudiciales apreciables.

5. Por último, el Raad van State desea saber si los apartados 2 y 3 del artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats son directamente aplicables.

8. El artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats tiene el siguiente tenor:

«1. Con respecto a las zonas especiales de conservación, los Estados miembros fijarán las medidas de conservación necesarias que implicarán, en su caso, adecuados planes de gestión, específicos a los lugares o integrados en otros planes de desarrollo, y las apropiadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales, que respondan a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales del Anexo I y de las especies del Anexo II presentes en los lugares.

II. Marco jurídico

6. De conformidad con el artículo 4 de la Directiva sobre protección de aves, los Estados miembros designan zonas de protección especial para las especies de aves enumeradas en el anexo I de dicha Directiva y para las especies de aves migratorias no contempladas en el mismo cuya llegada sea regular.

7. En el artículo 7 de la Directiva sobre los hábitats se establece que a estas zonas de protección especial deben aplicárseles las obligaciones establecidas en el artículo 6, apartados 2, 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats.

2. Los Estados miembros adoptarán las medidas apropiadas para evitar, en las zonas especiales de conservación, el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de las zonas, en la medida en que dichas alteraciones puedan tener un efecto apreciable en lo que respecta a los objetivos de la presente Directiva.

3. Cualquier plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y pro-

yectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar; teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar. A la vista de las conclusiones de la evaluación de las repercusiones en el lugar y supeditado a lo dispuesto en el apartado 4, las autoridades nacionales competentes sólo se declararán de acuerdo con dicho plan o proyecto tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública.

4. Si, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar y a falta de soluciones alternativas, debiera realizarse un plan o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, el Estado miembro tomará cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida.»

III. Hechos, procedimiento y cuestiones prejudiciales

9. El Waddenzee es un importante hábitat natural para muchas especies de aves. En consecuencia, los Países Bajos han designado la mayor parte del Waddenzee neerlandés como zona de protección especial en el sentido de la Directiva sobre protección de aves. En el presente caso, revisten especial

interés el éider común (*Somateria mollissima*) y el ostrero euroasiático (*Haematopus ostralegus*), ya que los moluscos constituyen una parte importante de su dieta. Ambas especies se encuentran presentes durante todo el año en el Waddenzee, aunque la llegada de aves de invernada hace que en invierno la población de estas aves alcance sus cotas máximas: en esa época, hay en el Waddenzee unos 150.000 éideres comunes y cerca de 200.000 ostreros euroasiáticos.

10. Hace varios decenios que en el Waddenzee se vienen pescando berberechos con los métodos mecánicos objeto del presente procedimiento. Para ello se utilizan nasas, es decir jaulas de metal arrastradas por un barco sobre el suelo. Con una plancha metálica de un metro de ancho se raspan en dirección a la jaula los cuatro o cinco centímetros superiores de la capa superficial. Directamente adosada a la cuchilla se encuentra una manguera que proyecta un chorro de agua a presión. Este chorro de agua pulveriza la superficie de manera que una mezcla de agua, arena, moluscos y otros organismos se introduce en la nasa. Una vez filtrado, el contenido de la nasa se bombea hidráulicamente a bordo.

11. Desde 1975, la pesca del berberecho en el Waddenzee está sujeta a la concesión de licencias con el fin de evitar la sobrepesca. Originalmente, la normativa de protección del medio ambiente tan sólo requería una exención que no estaba supeditada a ningún requisito. Desde 1998, esta actividad requiere una licencia que se debe renovar anualmente con arreglo al artículo 12 de la Natuurbeschermingswet (Ley neerlandesa de protección del medio ambiente).

12. Sobre esta base, en 1999 y 2000 el Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (Secretario de Estado de Agricultura, Conservación del Medio Ambiente y Pesca) concedió a la Coöperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij U.A. (Cooperativa neerlandesa de productores del sector de la pesca del berberecho; en lo sucesivo, «PO Kokkelvisserij») una licencia condicionada para la recogida mecánica de berberechos en el Waddenzee.

13. Esas licencias se basan, además de en el artículo 12 de la Ley de protección del medio ambiente, en otras normas relativas a la pesca del berberecho en el Waddenzee. Con arreglo a la Planologische Kernbeslissing Waddenzee (Resolución general de ordenación del Waddenzee; en lo sucesivo, «PKB Waddenzee»), debía denegarse la concesión de una licencia cuando, de acuerdo con la mejor información disponible, surgieran dudas manifiestas (en neerlandés «duidelijke») sobre la inexistencia de eventuales consecuencias negativas apreciables para el ecosistema.

14. Una resolución gubernamental de 21 de enero de 1993, la Structuurnota Zee- en kustvisserij — «Vissen naar evenwicht» (Nota estructural sobre pesca marítima y costera, «Pesca equilibrada»; en lo sucesivo, «Nota estructural») contiene directrices adicionales, en particular, para la pesca del berberecho en el Waddenzee. Con arreglo a ello, en algunas zonas dicha actividad está prohibida de manera permanente; en total, en los años de escasez de alimentos se reserva a las aves, en forma de berberechos

y mejillones, el 60 % de sus necesidades dietéticas medias. Debido a la incertidumbre científica sobre la relación de causalidad entre una posible escasez de moluscos y la mortandad masiva de éideres comunes registrada en el invierno de 1999/2000, esta proporción se incrementó posteriormente, para los años de escasez de alimentos, al 70 %. El hecho de que no se reserve a las aves el 100 % de sus necesidades dietéticas medias se justifica por el hecho de que las aves recurren también a otras fuentes de alimentación (por ejemplo, macoma báltica, almejas lisas y almejas blancas). Desde 1997 se trabaja en un amplio estudio sobre los efectos de la pesca de moluscos cuyos resultados orientarán la política futura.

15. Las demandantes, la Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee (Asociación Nacional para la Conservación del Waddenzee; en lo sucesivo, «Waddenvereniging») y la Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels (Asociación Neerlandesa para la Protección de las Aves; en lo sucesivo, «Vogelbescherming»), dos organizaciones no gubernamentales dedicadas a la protección del medio ambiente, impugnan las licencias concedidas para 1999 y 2000.

16. Sostienen que la pesca del berberecho puede afectar negativamente al Waddenzee como hábitat en relación con los siguientes aspectos:

- deterioro de la calidad de los sedimentos al revolver el lodo y pérdida de la capa superficial de sedimentos finos;

- destrucción o no regeneración de los bancos de moluscos y de las praderas de hierba marina, y
 - escasez de los recursos alimentarios para las aves como consecuencia de la sobrepesca.
- «1) a) Los conceptos de “plan o proyecto” del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, ¿deben interpretarse en el sentido de que comprenden también una actividad que se practica desde hace muchos años, pero para la que, en principio, se concede cada año una licencia válida para un período limitado, evaluándose de nuevo en cada ocasión si puede realizarse dicha actividad y, en caso afirmativo, en qué partes del lugar?

17. Basándose en los datos y estudios que le fueron aportados, el Raad van State llegó a la conclusión de que, en el marco de la concesión de las autorizaciones objeto de litigio, el demandado había apreciado y considerado los conocimientos científicos disponibles de acuerdo con las exigencias establecidas en el Derecho neerlandés. El Raad van State reconoce que sigue habiendo una gran necesidad de aclarar los efectos de la pesca de moluscos, pero considera que el demandado tuvo suficientemente en cuenta el principio de cautela mediante las restricciones que impuso a la pesca de moluscos, especialmente el cierre de amplias zonas del Waddenzee para la pesca de moluscos y la fijación de cuotas de capturas tomando en consideración las necesidades dietéticas de las aves.

- b) En caso de respuesta negativa a la cuestión 1a): ¿debe calificarse la actividad de que se trata como “plan o proyecto” si la intensidad de esa actividad ha ido aumentando con el paso de los años o si se hace posible un aumento de la misma precisamente como consecuencia de la concesión de las licencias?

18. No obstante, el Raad van State alberga dudas sobre si esta forma de proceder se atiene a las exigencias establecidas en la Directiva sobre protección de aves y en la Directiva sobre los hábitats. En consecuencia, planteó al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- 2) a) En caso de que de la respuesta a la primera cuestión se desprenda que se trata de un “plan o proyecto” en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats: el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, ¿debe interpretarse como un caso especial de las disposiciones del apartado 2, o como una disposición con un

alcance específico y autónomo, en el sentido, por ejemplo, de que:

i) el apartado 2 se refiere a las prácticas existentes y el 3 a planes o proyectos nuevos, o

ii) el apartado 2 se refiere a las medidas de gestión y el 3 a otras decisiones, o

iii) el apartado 3 se refiere a planes o proyectos y el 2 a las demás actividades?

b) En caso de que el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats deba considerarse como un caso especial de las disposiciones del apartado 2, ¿pueden aplicarse ambos apartados de forma acumulativa?

3) a) El artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, ¿debe interpretarse en el sentido de que puede hablarse de la existencia de un “plan o proyecto” por el mero hecho de que una determinada actividad pueda afectar al lugar de que se trate (y por tanto deba realizarse una “adecuada evaluación de sus repercusiones” para determinar si dichos efectos son “apreciables”), o significa dicha disposición que sólo debe realizarse una “ade-

cuada evaluación de sus repercusiones” si cabe suponer (con un grado suficiente de probabilidad) que un “plan o proyecto” puede tener efectos perjudiciales apreciables?

b) ¿Con arreglo a qué criterios debe apreciarse si un plan o proyecto en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats que no tiene relación directa con la gestión del lugar o no es necesario para la misma puede, ya sea individualmente o en combinación con otros planes o proyectos, afectar de forma apreciable a dicho lugar?

4) a) ¿Con arreglo a qué criterios debe determinarse, en el marco de la aplicación del artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats, si puede hablarse de “medidas apropiadas”, tal como se establece en el apartado 2, o de “adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar”, en relación con la certeza requerida para autorizar un plan o proyecto tal como se establece en el apartado 3?

b) Los conceptos de “medidas apropiadas” y de “adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar”, respectivamente, ¿tienen un significado autónomo o, para su apreciación, debe tenerse en cuenta asimismo el artículo 174 CE, apartado 2, y, en especial, el principio de cautela que se menciona en el mismo?

- c) En caso de que deba tenerse en cuenta el principio de cautela mencionado en el artículo 174 CE, apartado 2, ¿implica esto que puede autorizarse una determinada actividad, como la pesca del berberecho de que se trata en el presente caso, si no hay dudas manifiestas sobre la inexistencia de posibles efectos perjudiciales apreciables, o sólo puede autorizarse si no hay ninguna duda sobre la inexistencia de dichos efectos o si dicha inexistencia puede determinarse con certeza?

conceptos de plan y proyecto. La respuesta que se dé a estas cuestiones constituye la clave del resto del examen del presente litigio. Si la concesión anual de licencias para la pesca del berberecho debe considerarse una aprobación de un plan o de un proyecto, deberá aplicarse el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats.

1. Alegaciones de las partes

- 5) El apartado 2 o el apartado 3 del artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats, ¿tienen efecto directo, en el sentido de que los particulares puedan invocarlos ante los órganos jurisdiccionales nacionales y de que, tal como ya se declaró, en particular, en la sentencia del asunto *Peterbroeck* ^[4] [...], los órganos jurisdiccionales deben proporcionar a los justiciables la protección jurídica que se deriva de su efecto directo?»

IV. Apreciación jurídica

A. Sobre la primera cuestión: los conceptos de plan o proyecto

19. Mediante las cuestiones 1a) y 1b), el Raad van State pretende que se precisen los

20. La Waddenvereniging, la Vogelbescherming y, en la fase escrita del procedimiento, también la Comisión, sostienen que la decisión anual sobre la pesca de moluscos en el Waddenzee debe considerarse una aprobación de un plan o proyecto. A su entender, los conceptos de plan y proyecto deben interpretarse de manera amplia. En particular, la Vogelbescherming opina, a este respecto, que cada autorización debe considerarse un plan o proyecto, pero que, en cambio, la aplicación de dichos conceptos no puede excluirse por el hecho de que no se exija una autorización. En opinión de la Comisión, debe considerarse que se trata de un plan o proyecto en todos los casos en que una determinada actividad pueda afectar de forma apreciable, por su propia naturaleza, a un determinado lugar.

21. Las tres partes se basan en el hecho de que cada año debe decidirse de nuevo sobre la pesca de moluscos, por lo que, en principio, también cabe plantearse la denegación de la autorización. Según señalan, la

⁴ — Sentencia de 14 de diciembre de 1995, *Peterbroeck* (C-312/93, Rec. p. I-4599).

Guía de la Comisión⁵ se remite de manera expresa a la pesca, aun cuando no se requiera ninguna autorización para ella. Los efectos de la pesca de moluscos pueden diferir dependiendo de muchos factores, especialmente de la evolución de las poblaciones.

22. La Waddenvereniging y la Vogelbescherming también señalan que la cuota de capturas de 10.000 toneladas establecida por vez primera en el año 1999 nunca fue alcanzada en años anteriores. Por consiguiente, afirman que, en realidad, se autorizó un aumento de la pesca de moluscos. La Vogelbescherming se remite, además, a una sentencia del Raad van State de 1998 que condujo a que en el año 1999 se concediera por vez primera una licencia del tipo de que se trata. En esa medida, la Vogelbescherming se remite también a la sentencia Kraaijeveld y otros,⁶ de acuerdo con la cual en el marco de la Directiva relativa a la evaluación de las repercusiones,⁷ el criterio determinante para la aceptación de un proyecto es la magnitud de sus repercusiones sobre el medio ambiente.

23. También el Gobierno de los Países Bajos se inclina por una interpretación amplia de

los conceptos de plan y proyecto, si bien preferiría —al igual que la PO Kokkelvisserij— que la aplicación del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats se limitara a los nuevos planes y proyectos. Según afirma, los planes ya existentes en el momento de designarse una zona especial de conservación deben quedar sometidos únicamente al artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats. Esto se aplica, a su entender, a actividades como la pesca de moluscos que ya se practicaban en el pasado, con independencia de si se requiere o no la renovación anual de las licencias.

24. El Gobierno neerlandés subraya que la pesca de moluscos no tiene ningún efecto reseñable sobre una zona de protección especial y que esa es la razón de que se designara el Waddenzee como zona de protección especial a pesar de practicarse la pesca de moluscos. Por lo demás, considera que la autorización de la ampliación de un plan o proyecto existentes —o de una actividad existente— puede constituir un nuevo plan o un nuevo proyecto que deba apreciarse con arreglo al artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats teniendo en cuenta los efectos de la actividad desarrollada hasta entonces.

25. Sólo la PO Kokkelvisserij sostiene la tesis de que ni siquiera la ampliación de las actividades existentes constituye un nuevo proyecto o un nuevo plan. Por lo demás expone que, en todo caso, en conjunto la pesca de moluscos no ha sido ampliada, sino meramente adaptada a las circunstancias

5 — Gestión de espacios Natura 2000. Disposiciones del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE hábitats, Luxemburgo 2000 (en lo sucesivo, «Guía»).

6 — Sentencia de 24 de octubre de 1996 (C-72/95, Rec. p. I-5403).

7 — Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO L 175, p. 40; EE 15/06, p. 9), en la versión resultante de la Directiva 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997 (DO L 73, p. 5).

imperantes cada año. Según sus datos, entre los años 1980 y 2000 la captura anual de berberechos fue de entre 0 (1991 y 1996) y 9,3 (1998) millones de kilogramos. En los años 1980, 1983, 1984, 1988, 1998 y 1999 se capturaron 7 millones de kilogramos o más, mientras que en los años 1987, 1991, 1996 y 1997 fueron menos de 2 millones de kilogramos. A su entender, no se aprecia que se haya producido un aumento, sino más bien que las capturas realizadas varían de año en año. Las diferencias anuales son atribuibles únicamente a las condiciones imperantes en cada caso, especialmente a la evolución de las poblaciones. En relación con la biomasa, en los años 1984, 1985, 1986 y 1990 se alcanzaron valores superiores al 20 %, mientras que los máximos valores alcanzados desde entonces se sitúan en torno al 10 %. En consecuencia, desde esta óptica cabe considerar que se ha producido incluso un descenso de la pesca.

26. En la vista, la Comisión señaló la posibilidad de que pudiera tratarse de un plan de gestión con arreglo al artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats que contemple total o parcialmente la pesca de moluscos. Según la Comisión, sólo existe un plan o proyecto cuando una determinada medida va más allá de dicho plan de gestión, ya que el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats tan sólo es aplicable, de manera expresa, a las medidas que no tengan relación directa con la gestión del lugar o no sean necesarias para esta gestión. No obstante, aun cuando no existiera un plan de gestión la Comisión opina que sólo debe considerarse que existe un plan o proyecto si las licencias concedidas anualmente para una actividad realizada desde hace años se refieren a nuevos elementos, por ejemplo a nuevas tecnologías o a una intensificación de las capturas.

2. Apreciación

27. El artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats pretende garantizar el mantenimiento de la diversidad natural en la red Natura 2000, es decir, la diversidad de hábitats y especies naturales en las respectivas zonas de protección. A tal fin, en el apartado 1 se establecen medidas de conservación, es decir, medidas activas. En el apartado 2 se exige, con carácter general, evitar el deterioro y las alteraciones que puedan afectar a los lugares de forma apreciable.

28. Los apartados 3 y 4 del artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats contienen normas especiales relativas a los planes y proyectos. Con arreglo al apartado 3, por regla general una medida sólo puede aprobarse si no causa perjuicio a una zona de la red Natura 2000. Para poder apreciarlo, debe realizarse, en su caso, una evaluación de las repercusiones de la medida por lo que respecta a los objetivos de conservación del lugar. Con arreglo al apartado 4, en casos excepcionales pueden autorizarse las repercusiones negativas sobre determinadas zonas, bajo determinadas circunstancias, siempre que se adopten medidas compensatorias. Cuando no sea necesario llevar a cabo una evaluación de las repercusiones, del artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats no se desprende ninguna otra limitación para el plan o proyecto de que se trate.

29. Los requisitos para la realización de una evaluación de las repercusiones se definen en el artículo 6, apartado 3, primera frase, de la

Directiva sobre los hábitats. En el marco de esta evaluación articulada en varias fases, los conceptos de plan y proyecto constituyen el primer filtro que excluye las medidas que no requieren de una evaluación de las repercusiones. Antes de que sea necesario realizar una evaluación de las repercusiones, debe comprobarse si se cumplen otros requisitos restrictivos, como por ejemplo la relación directa con la gestión del lugar que menciona la Comisión y la posibilidad de que el lugar sea afectado de forma apreciable a la que se refiere la tercera cuestión prejudicial. Cada uno de estos criterios tiene su propia función y justificación. A este respecto, los conceptos de plan y proyecto constituyen ante todo un requisito formal para la aplicación del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats. De acuerdo con la estructura del artículo 6, apartado 3, primera frase, de la Directiva sobre los hábitats, en principio las consideraciones técnicas relacionadas con la protección del medio ambiente sólo deben tenerse en cuenta en las dos siguientes fases de la evaluación.

30. Para evitar eficazmente que se causen perjuicios no intencionados a zonas de la red Natura 2000 se requiere que, a ser posible, todas las medidas potencialmente perjudiciales queden sometidas al procedimiento del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats. En consecuencia, los conceptos de plan y proyecto no deben interpretarse de manera estricta, sino amplia. Esta interpretación también se ajusta a su tenor, que en casi todas las versiones lingüísticas alude de manera expresa a todos⁸ los planes y proyectos.⁹

31. No es necesario dilucidar aquí de qué modo deben definirse de manera concreta los conceptos de plan y proyecto, ya que la recogida mecánica de berberechos efectuada por vez primera ha sido reconocida como plan o proyecto, algo que ninguna de las partes pone en duda. En principio es comparable a la explotación de recursos del suelo, por sus consecuencias para el medio ambiente debido a sus efectos sobre la capa superficial de amplias extensiones del fondo marino. En esa medida, debería ser considerada dentro de las otras intervenciones en el medio natural o el paisaje y, por ende, en tanto que proyecto en el sentido del artículo 1, apartado 2, de la Directiva relativa a la evaluación de las repercusiones.

Esta disposición define un proyecto como la realización de trabajos de construcción o de otras instalaciones u obras u otras intervenciones en el medio natural o el paisaje, incluidas las destinadas a la explotación de los recursos del suelo.¹⁰ Sin pretender trasladar definitivamente este concepto de proyecto a la Directiva sobre los hábitats, en el presente asunto resulta en todo caso apropiado y suficiente. En el presente asunto no es necesario dilucidar si la concesión de licencias se refiere a uno o varios proyectos o incluso a un plan que coordina diversos

8 — Las excepciones son las versiones alemana y portuguesa.

9 — Así, sobre el concepto de plan véanse también las conclusiones del Abogado General Sr. Fenelly de 16 de septiembre de 1999, Comisión/Francia (C-256/98, Rec. pp. I-2487 y ss., especialmente p. I-2489), punto 33.

10 — En cambio, la definición de «planes y proyectos» con arreglo al artículo 2, letra a), de la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (DO L 197, p. 30), no contiene ninguna otra concreción material, sino que limita la definición a los resultados de determinados procedimientos de decisión.

proyectos. Esto es algo que no cambia en modo alguno las consecuencias jurídicas.

32. No obstante, podrían suscitarse dudas sobre la existencia de un plan o de un proyecto a causa de que la pesca del berberecho se viene practicando ya desde hace muchos años de la misma forma que ahora. Ni el concepto de plan ni el de proyecto excluye, sin embargo, que una medida realizada de forma periódica se considere cada vez un plan o proyecto autónomos.

33. Éste es asimismo el principio en el que se basa el Derecho neerlandés. Así, la pesca de moluscos no puede realizarse sin la concesión anual de una licencia. En consecuencia, debe ser autorizada por las autoridades competentes. Ahora bien, el procedimiento de autorización de planes y proyectos se desprende del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats. No obstante, la aplicabilidad del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats no puede basarse única y exclusivamente en el hecho de que los Países Bajos no otorgaran una autorización permanente, sino que renueven la autorización cada año. Si la necesidad de proceder a una evaluación de las repercusiones dependiera únicamente de si el Derecho nacional contempla, para la medida de que se trate, una autorización de larga duración o una autorización que debe renovarse anualmente, habría incentivos para otorgar con carácter indefinido las autorizaciones que afecten a zonas de conservación con el fin de eludir la aplicación del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats.

34. Pues bien, esta elusión del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats sería incompatible con el Derecho comunitario. Al igual que otras directivas sobre medio ambiente, la Directiva sobre los hábitats presupone que determinadas medidas requieren de una autorización administrativa.¹¹ En el marco de la Directiva relativa a la evaluación de las repercusiones, el propio legislador lo precisó así *a posteriori*.¹²

35. Puesto que la Directiva sobre los hábitats no determina qué actividades deben autorizarse y de qué modo, corresponde preeminentemente a los Estados miembros adoptar normas al efecto. Sin embargo, a la hora de definir las exigencias en materia de autorización deben tener en cuenta la posibilidad de que se vean afectadas zonas de la red Natura 2000. Las autorizaciones limitadas en el tiempo, que deben revisarse periódicamente, son particularmente apropiadas cuando los posibles efectos no pueden apreciarse con suficiente precisión en el marco de la concesión de una primera autorización, sino que dependen de circunstancias variables.

11 — Véanse las sentencias de 28 de febrero de 1991, Comisión/Italia (C-360/87, Rec. p. I-791), apartado 31, y de 14 de junio de 2001, Comisión/Bélgica (C-230/00, Rec. p. I-4591), apartado 16. En ellas el Tribunal de Justicia declaró incompatibles con la obligación de realizar evaluaciones establecida en distintas directivas sobre medio ambiente normas relativas a la autorización o desestimación tácitas de solicitudes de autorización.

12 — Véase el artículo 2, apartado 1, de la Directiva relativa a la evaluación de las repercusiones, introducido mediante la Directiva 97/11.

36. La pesca del berberecho en el Waddenzee constituye un ejemplo típico de una actividad cuya autorización debería revisarse anualmente. La oferta de berberechos varía anualmente dependiendo del clima. No puede excluirse que se produzca una sobrepesca.¹³ Los berberechos tienen una gran importancia para la alimentación de los éideres comunes y los ostreros euroasiáticos durante el invierno. En consecuencia, es necesario definir al menos anualmente unas orientaciones que coordinen la explotación de las poblaciones de moluscos con las necesidades de alimentación de las aves. En consecuencia, la práctica neerlandesa, consistente en renovar anualmente las licencias de pesca del berberecho, cumple con las exigencias establecidas en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats.

37. En principio, la necesidad técnica, desde el punto de vista de la protección del medio ambiente, de que se exija una autorización no constituye, sin embargo, un requisito para considerar como un plan o proyecto una actividad que requiere de autorización. Tales consideraciones sólo son necesarias cuando, de no existir dicha exigencia, hay razones para suponer que dicha actividad debería calificarse de plan o proyecto.

38. Precisamente en el caso de las medidas realizadas de forma reiterada, esta interpretación de los conceptos de plan y proyecto tampoco supone una carga desproporcionada. En la medida en que los efectos sean los mismos de año en año, en la siguiente

fase de evaluación resulta fácil determinar, remitiéndose a las evaluaciones de años anteriores, que no cabe esperar que la zona se vea afectada de forma apreciable. Ahora bien, cuando esta remisión no resulta posible por haber cambiado las circunstancias, no sólo no debe excluirse, sino que está justificado que deban realizarse de nuevo evaluaciones más amplias.

39. En consecuencia, procede responder a la primera cuestión que los conceptos de plan y proyecto del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats comprenden también una actividad que se practica ya desde hace muchos años, pero para la que, en principio, se concede cada año una licencia válida para un período limitado.

40. Habida cuenta de esta conclusión, no es necesario que me pronuncie sobre la cuestión 1b) de si tiene alguna importancia el hecho de que la intensidad de esa actividad aumente de año en año o de que la autorización haga posible un aumento de la misma. Ahora bien, cabe señalar que, en principio, la ampliación de una actividad existente que, a su vez, debe considerarse como plan o proyecto, puede calificarse de nuevo plan o nuevo proyecto. En consecuencia, dicha ampliación debería examinarse para determinar si, ya sea individualmente o en combinación con otros planes o proyectos (incluida la actividad ya existente), puede afectar de forma apreciable a una zona de la red Natura 2000. En su caso, deberían llevarse a cabo las otras etapas procedimentales previstas en el artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats.

13 — Así lo pone de relieve el hecho de que los bancos naturales de mejillones existentes en el Waddenzee neerlandés hayan sufrido aparentemente un fuerte retroceso.

B. Sobre la segunda cuestión: la relación entre el artículo 6, apartado 2, y el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats

41. La segunda cuestión se refiere a la relación que existe entre el artículo 6, apartado 2, y el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats. El Raad van State desea saber cómo deben delimitarse ambas disposiciones entre sí, y si cabe una aplicación acumulativa de las dos. Por lo que respecta a su delimitación, propone diversas posibilidades, a saber:

- que el apartado 2 se refiera a las prácticas existentes y el apartado 3 a planes o proyectos nuevos, o
- que el apartado 2 se refiera a las medidas de gestión y el apartado 3 a otras decisiones, o
- que el apartado 3 se refiera a planes o proyectos y el apartado 2 a las demás actividades.

1. Alegaciones de las partes

42. La Vogelbescherming sostiene la tesis de que las citadas disposiciones se diferencian

entre sí claramente por su naturaleza y su alcance. A su entender, el artículo 6, apartado 3, define el procedimiento para la autorización de proyectos en un determinado momento, mientras que el apartado 2 crea una obligación permanente de adopción de medidas activas destinadas a evitar el deterioro de los lugares.

43. La Vogelbescherming considera que las opciones de interpretación propuestas por el Raad van State son insuficientes. A su entender, la primera de las opciones plantea complejas cuestiones sobre cómo deben delimitarse entre sí los planes o proyectos nuevos y los ya existentes. La segunda opción ignora el hecho de que las medidas de gestión pueden ser de distinta naturaleza y, en principio, están sujetas al artículo 6, apartado 1. Además, no todas las medidas necesarias para la conservación del lugar pueden basarse en el artículo 6, apartado 3. En cuanto a la tercera opción, es correcta en la medida en que somete los planes y proyectos al artículo 6, apartado 3, pero ignora el hecho de que el artículo 6, apartado 2, no puede limitarse únicamente a las actividades. Por el contrario, también los procesos naturales pueden dar lugar a obligaciones de actuación con arreglo al artículo 6, apartado 2.

44. En opinión de la Vogelbescherming y de la Waddenvereniging, ambos apartados pueden aplicarse también de manera acumulativa, por ejemplo, cuando un proyecto autorizado con arreglo al apartado 3, pese a haberse realizado una evaluación de sus repercusiones, produzca posteriormente en

una zona efectos negativos imprevistos que hagan necesaria la adopción de medidas con arreglo al apartado 2. No obstante, en opinión de la Vogelbescherming no tiene sentido aplicar ya el apartado 2 también en el marco de una autorización con arreglo al apartado 3.

45. En opinión del Gobierno neerlandés, ambas disposiciones tienen por objeto la conservación de las zonas de que se trata, refiriéndose el apartado 2 a todas las medidas, y el apartado 3 únicamente a los planes y proyectos nuevos que pueden afectar de forma apreciable a la zona de que se trate. En relación con estos últimos, se ha establecido de manera expresa un régimen especial. Ahora bien, a su entender la aplicación acumulativa de ambas disposiciones no tiene ningún sentido.

46. La PO Kokkelvisserij se refiere fundamentalmente a las consideraciones efectuadas por la Comisión en su Guía.¹⁴ Con arreglo a las mismas, llega a la conclusión de que los planes o proyectos deben apreciarse con arreglo al apartado 3, y las demás medidas con arreglo al apartado 2. Es cierto que ambas disposiciones se refieren a los objetivos de conservación de la zona de que se trate, pero, a su juicio, su aplicación acumulativa está excluida.

47. Por último, la Comisión sostiene la tesis de que el apartado 3 reviste una importancia

autónoma en la medida en que dicha disposición se refiere a planes y proyectos, mientras que el apartado 2 contiene una obligación general de evitar el deterioro y las alteraciones apreciables de los lugares. El apartado 2 se aplica también a las actividades que no requieren de autorización previa. En todo caso, considera que el apartado 3 no es una norma especial con respecto al apartado 2.

2. Apreciación

48. Los ámbitos de aplicación del artículo 6, apartados 2 y 3, de la Directiva sobre los hábitats se desprenden de su tenor. El apartado 2 se refiere a los deterioros y alteraciones, y el apartado 3 a los planes y proyectos. De acuerdo con este criterio, no está excluida la intersección de ambos ámbitos de aplicación.

49. No obstante, el apartado 3 podría contener —en su caso en relación con el apartado 4— una regulación especial taxativa de los planes y proyectos que excluya la aplicación del artículo 6, apartado 2. La consecuencia sería que los planes y proyectos ya no estarían sujetos, tras obtener una autorización en el sentido del artículo 6, apartados 3 o 4, a ninguna otra exigencia en razón de sus efectos en las zonas de protección.

¹⁴ — Citada en la nota 5 *supra*, pp. 8, 30 y 64.

50. Un argumento de peso contra la aplicación a los planes y proyectos del artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats parece derivarse del artículo 6, apartado 4. Si el artículo 6, apartado 2, se aplicara a los planes y proyectos autorizados con arreglo a dicha disposición pese a afectar a las zonas de conservación, dicha autorización extraordinaria no tendría ninguna eficacia práctica. Los Estados miembros estarían obligados a impedir periódicamente dichos planes y proyectos, ya que provocarían un deterioro de las zonas de conservación. De ello cabe deducir que, en tales casos, no puede aplicarse el artículo 6, apartado 2. Si se interpretaran los apartados 3 y 4 del artículo 6 como un sistema unitario de autorización de planes y proyectos, lo lógico sería excluir la aplicación del artículo 6, apartado 2, también cuando se otorga una autorización con arreglo al artículo 6, apartado 3.

51. Los promotores de planes y proyectos y las autoridades competentes ganarían mucho en términos de seguridad jurídica si a los planes y proyectos se les aplicara exclusivamente el artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats. En el caso de los planes y proyectos nuevos, una autorización firme garantizaría que las consideraciones de protección de la zona ya no podrían afectar a la ejecución del respectivo proyecto. Tampoco las antiguas autorizaciones de planes y proyectos existentes que todavía no se hubieran concedido con arreglo a lo dispuesto en el artículo 6, apartado 3, se verían cuestionadas por sus efectos sobre las zonas de conservación.

52. Con todo, esa aplicación exclusiva del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats no resulta imperativa con arreglo al sistema del artículo 6. Al fin y al cabo, el procedimiento general de autorización tras la realización de evaluaciones de las repercusiones y la autorización excepcional se encuentran en apartados diferentes.

53. Además, los planes y proyectos autorizados con arreglo al artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats se diferencian fundamentalmente de los planes y proyectos que únicamente deben autorizarse con carácter excepcional con arreglo al artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats. La autorización general se basa en la presunción de que un determinado plan o proyecto no causa perjuicio a la integridad de las zonas de conservación, mientras que la autorización excepcional presupone que se causan perjuicios a las zonas de conservación.

54. En consecuencia, la obligación general establecida en el artículo 6, apartado 2, de evitar el deterioro y las alteraciones apreciables atribuibles a la ejecución de un plan o proyecto debe aplicarse también aun después de concluido el procedimiento general de autorización con arreglo al artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats.

55. Esto responde a la función especial que desempeña el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats en comparación con el artículo 6, apartado 2. El apartado 3

establece ante todo un procedimiento de autorización que aprovecha la oportunidad de apreciar los efectos de un plan o de un proyecto por lo que respecta a los objetivos de conservación de la zona de protección de que se trate antes de que puedan causarse perjuicios a zonas de protección. Sin embargo, la realización de un control previo no se opone a la aplicación de la norma general de protección del artículo 6, apartado 2.

56. Si se aplica de acuerdo con lo dispuesto en dicha norma, tras el procedimiento de autorización con arreglo al artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats no es necesario adoptar medidas ulteriores sobre la base del apartado 2. En efecto, idealmente la evaluación de las repercusiones identificaría de manera precisa todos los efectos perjudiciales que pueden causarse en el futuro. En consecuencia, sólo se otorgaría una autorización si el plan o el proyecto no causa perjuicio a la integridad de la zona. Esto debería excluir simultáneamente, para garantizar un nivel de protección coherente, que se produjeran deterioros o alteraciones que tuvieran efectos apreciables por lo que respecta a los objetivos de la Directiva. Con ello, se garantizaría simultáneamente la eficacia práctica de la aprobación con arreglo al artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, ya que los efectos expresamente admitidos no podrían ser constitutivos de una infracción del artículo 6, apartado 2.

57. Sin embargo, en el caso de que los proyectos y planes autorizados causaran, pese a la realización de una evaluación de las repercusiones, deterioros o efectos perju-

diciales apreciables, del artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats se desprenderían consecuencias prácticas en relación con dichos proyectos y planes. En ese caso, el Estado miembro de que se trate estaría obligado a adoptar, con independencia de que hubiera autorizado las medidas anteriormente, las medidas preventivas necesarias para evitar dichos efectos.

58. Esta obligación es lógica, ya que de lo contrario la diversidad de hábitats y especies naturales dentro de la red Natura 2000 podría disminuir de modo irreversible. Además, también se justifica, al menos en el caso de los planes y proyectos nuevos, por el hecho de que, en tales casos, los Estados miembros han asumido la posibilidad de una deficiente evaluación de las repercusiones o la incertidumbre científica sobre los efectos de la medida de que se trate. Ahora bien, tampoco es aceptable que la diversidad de hábitats y especies naturales se vea reducida por planes y proyectos antiguos a los que todavía no se aplicó, por razones temporales, el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats.

59. La aplicación continuada del artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats a los planes y proyectos también sería conforme con la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto C-117/00.¹⁵ En ella, el Tribunal de Justicia declaró que Irlanda había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats en relación

15 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de junio de 2002, Comisión/Irlanda (Rec. p. I-5335), apartados 22 y ss.

con el Owenduff-Nephtin Beg Complex. En aquel caso, se trataba del exceso de pastoreo y de la erosión y disminución de los pastos de altura que ello causaba, así como de la reforestación con coníferas. En ese contexto, el Tribunal de Justicia no planteó la cuestión de si se trataba de planes o proyectos que requirieran la aplicación del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, lo que, bajo determinadas circunstancias, hubiera impedido la aplicación del artículo 6, apartado 2.

60. Por tanto, procede responder a la segunda cuestión que el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats regula el procedimiento de autorización de los planes y proyectos que no causan perjuicio a la integridad de las zonas de conservación, mientras que el artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats crea obligaciones permanentes, con independencia de la autorización de planes y proyectos, de evitar el deterioro y las alteraciones que puedan afectar a los lugares de forma apreciable por lo que respecta a los objetivos de la Directiva.

C. Sobre la tercera cuestión: la posibilidad de que se produzcan efectos perjudiciales apreciables

61. Mediante su tercera cuestión, el Raad van State pretende aclarar dos de los requisitos para la realización de una evaluación de las repercusiones con arreglo al

artículo 6, apartado 3, primera frase, de la Directiva sobre los hábitats. Por un lado, desea saber qué exigencias deben establecerse en cuanto a la *probabilidad* de que se produzcan efectos perjudiciales apreciables y, por otro, cuándo debe considerarse que un posible efecto es *apreciable*.

62. En primer lugar, procede señalar que la posibilidad de que se produzca un efecto perjudicial apreciable constituye ante todo una cuestión técnica en materia de protección del medio ambiente que debe responderse en función de las circunstancias de cada caso concreto. No obstante, el Tribunal de Justicia puede proporcionar orientaciones al respecto.

1. Sobre la posibilidad de que se produzcan efectos perjudiciales

a) Alegaciones de las partes

63. La Waddenvereniging considera necesario realizar una evaluación de las repercusiones en todos los casos en que la inexistencia de efectos perjudiciales apreciables no pueda excluirse de forma manifiesta.

64. La Vogelbescherming rechaza limitar la evaluación de las repercusiones a aquellos casos en los que exista una alta probabilidad de que se produzcan efectos perjudiciales apreciables, considerando suficiente, sin embargo, que puedan producirse dichos

efectos. Sólo la realización de la evaluación de las repercusiones propiamente dicha permite apreciar la probabilidad de que se produzcan efectos perjudiciales.

65. La Vogelbescherming entiende la cuestión planteada por el Raad van State en el sentido de si ya en la fase de aplicación del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats puede tenerse en cuenta la posibilidad de adoptar medidas que limiten los daños. No obstante, según afirma tales medidas sólo pueden aplicarse eficazmente sobre la base de una evaluación de las repercusiones. En el presente caso, ya los interrogantes planteados en el marco de un estudio público en curso ponen de manifiesto, a su entender, que la pesca del berberecho puede producir efectos perjudiciales apreciables.

66. La Comisión considera que, además del potencial teórico de un plan o proyecto para afectar a una determinada zona, debe existir una probabilidad suficiente de que se produzcan efectos perjudiciales apreciables. Esto es algo que debe apreciarse en el marco de una evaluación previa. No obstante, con arreglo al principio de cautela la mera duda sobre la inexistencia de tales efectos es suficiente para dar lugar a la obligación de realizar una evaluación de las repercusiones.

67. El Gobierno neerlandés sostiene la tesis según la cual sólo es necesario realizar una evaluación de las repercusiones cuando exista una probabilidad suficiente de que se produzcan efectos perjudiciales apreciables. A su entender, esto es algo que debe apreciarse en el marco de un examen previo.

68. También la PO Kokkelvisserij considera que sólo se requiere una evaluación de las repercusiones cuando pueda suponerse que el plan o el proyecto producirán efectos perjudiciales apreciables.

b) Apreciación

69. Por lo que respecta al grado de probabilidad de que se produzca un efecto perjudicial apreciable, el tenor de las diferentes versiones lingüísticas no resulta inequívoco. La versión alemana parece ser la más amplia, ya que utiliza el condicional «könnte» (podría). Con ello, establece como criterio la mera posibilidad de que se produzca un efecto perjudicial. En cambio, la versión inglesa es la que utiliza el concepto sin lugar a dudas más estricto, a saber, «likely», que al parecer se remite a la existencia de un alto grado de probabilidad. Las otras versiones lingüísticas parecen situarse entre estos dos extremos. En consecuencia, a tenor de la disposición no es necesario que exista la certeza de que va a producirse un efecto perjudicial, pero el grado de probabilidad necesario no está claro.

70. Puesto que el procedimiento general de autorización pretende evitar que las zonas de protección se vean afectadas por planes o proyectos, las exigencias relativas a la probabilidad de que se produzca un efecto perjudicial no pueden ser demasiado estrictas. Si se excluyera la realización de la evaluación de las repercusiones en el caso de los planes y proyectos que, por ejemplo, sólo tengan un 10 % de probabilidad de producir efectos perjudiciales apreciables,

estadísticamente una de cada diez medidas que se situaran exactamente por debajo de dicho límite produciría efectivamente efectos perjudiciales apreciables. Ahora bien, todas esas medidas podrían autorizarse sin más limitaciones. En consecuencia, cabría temer que un nivel de probabilidad así definido condujera a un deterioro progresivo de la red Natura 2000. A esto se añade el hecho de que la evaluación de las repercusiones pretende contribuir precisamente también a determinar la probabilidad de que se produzcan efectos perjudiciales. Cuando la probabilidad de que se produzcan determinados efectos perjudiciales está poco clara, esto es algo que aboga más bien a favor que en contra de la realización de una evaluación de las repercusiones.

71. En principio, la posibilidad de evitar o reducir los efectos perjudiciales no debería tener ninguna importancia por lo que respecta a la determinación de la necesidad de realizar una evaluación de las repercusiones. Es más que dudoso que ese tipo de medidas pueda llevarse a cabo de manera suficientemente precisa sin el fundamento técnico de un estudio concreto de las repercusiones.

72. Por otro lado, sería desproporcionado que cualquier posible efecto perjudicial imaginable diera lugar a la realización de una evaluación de las repercusiones. Aquellos efectos perjudiciales que sean poco probables por lo que respecta a los objetivos de conservación de la zona pueden dejarse sin considerar. No obstante, esto es algo que sólo puede apreciarse y decidirse en cada caso concreto.

73. A este respecto, el criterio debe ser si hay dudas razonables sobre la inexistencia de efectos perjudiciales apreciables. Para apreciar las dudas existentes, deben tenerse en cuenta, por un lado, la probabilidad de que se produzca un daño y, por otro, también el alcance y la naturaleza de dicho daño. Así, en principio a las dudas sobre la inexistencia de efectos perjudiciales irreversibles o de efectos perjudiciales sobre los hábitats o especies naturales especialmente raros debe atribuírseles una mayor importancia que a las dudas sobre la inexistencia de efectos perjudiciales reversibles o temporales o sobre la inexistencia de efectos perjudiciales sobre especies o hábitats naturales relativamente abundantes.

74. En consecuencia, la realización de una evaluación de las repercusiones es necesaria en todos los casos en que hay dudas razonables sobre la inexistencia de efectos perjudiciales apreciables.

2. Sobre el carácter apreciable

a) Alegaciones de las partes

75. Para evaluar el carácter apreciable, la Waddenvereniging propone diferentes criterios. Según afirma, los efectos de proyectos comparables en otras zonas y la evolución de las poblaciones, en el presente caso la reducción de la población de éideres comunes, pueden servir de referencia. El tamaño de la zona y la magnitud del proyecto no pueden ser tenidos en cuenta, ya que de lo contrario algunas partes de las zonas de protección podrían perder en la práctica su estatuto de protección.

76. La Vogelbescherming propone la siguiente secuencia de evaluación:
- destruyen de manera irreversible una parte fundamental del ecosistema que caracteriza a la zona y que es esencial para su integridad o su importancia para la coherencia de la red Natura 2000.
- ¿Cabe imaginarse efectos perjudiciales?
- ¿Se superponen las superficies afectadas por el plan o el proyecto con las superficies de la zona de que se trate ocupadas por hábitats o especies naturales?
- En caso de respuesta afirmativa a ambas cuestiones, debe examinarse si existe el más mínimo riesgo de que se vea afectada la integridad de la zona.
77. La Comisión reclama una interpretación objetiva cuya aplicación debe regirse, sin embargo, por las características específicas de la zona de que se trate. En particular, los efectos perjudiciales serán apreciables si:
- hacen imposible o poco probable la consecución de los objetivos de conservación, o
78. También el Gobierno neerlandés desea evitar una apreciación arbitraria o casual del carácter apreciable de los efectos perjudiciales, y espera que se tengan en cuenta las particularidades de la zona de que se trate, pero también los efectos acumulativos en relación con otros planes y proyectos.
79. La PO Kokkelvisserij se remite a la Guía de la Comisión¹⁶ y a los efectos perjudiciales que fueron objeto de la sentencia Marismas de Santoña.¹⁷ Según afirma, con arreglo a dicha sentencia debe tratarse de efectos perjudiciales apreciables, relativamente graves, irreparables o difíciles de reparar. Atendiendo a la complejidad de las apreciaciones ecológicas, la PO Kokkelvisserij rechaza la existencia de una lista taxativa de criterios. En todo caso, considera necesario tener en cuenta la naturaleza y el alcance de la zona, así como los efectos reales y previsibles del plan o del proyecto, especialmente si estos efectos perjudiciales tienen un carácter estructural o temporal o si son evitables por medios naturales. También deben tenerse presentes los objetivos de conservación de la zona y otras características del medio ambiente o consecuencias para el mismo.
- 16 — Citada en la nota 5 *supra*, punto 4.4.1, pp. 36 y 37.
- 17 — Sentencia de 2 de agosto de 1993, Comisión/España, denominada «Marismas de Santoña» (C-355/90, Rec. p. I-4221).

b) Apreciación

80. La limitación de la evaluación de las repercusiones a los planes y proyectos que puedan afectar de forma apreciable a una zona de protección evita la realización de evaluaciones de las repercusiones innecesarias. Este requisito debe ser objeto de una primera apreciación en el marco de una evaluación preliminar, sin entrar en la evaluación de las repercusiones propiamente dicha.

81. El concepto de carácter apreciable alude a la existencia de dos términos de comparación, en el presente caso la relación entre determinados efectos perjudiciales y una zona de protección. La zona de protección se define en función de sus objetivos de conservación. La importancia de los efectos perjudiciales se desprende del alcance y de la naturaleza de los daños que pueden producirse. A este respecto, resultan relevantes el carácter reversible o compensable de los efectos, pero también la escasez de los hábitats o las especies naturales de que se trate.

82. Entre las partes, únicamente la Comisión ha intentado definir de manera más precisa el umbral pertinente para determinar el carácter apreciable o no de un efecto perjudicial. Sin embargo, los criterios que propone —la desvirtuación de los objetivos de conservación o la destrucción de partes esenciales de la zona— establecen dicho umbral a un nivel muy elevado.

83. En la vista, la Vogelbescherming y la Waddenvereniging señalaron, con razón, que dicho nivel no refleja la jurisprudencia del

Tribunal de Justicia, dictada sobre todo en relación con la Directiva sobre protección de aves. Así, de la sentencia *Leybucht* cabe deducir que cualquier reducción de la superficie de una zona de protección especial, por ejemplo mediante la construcción de una carretera,¹⁸ debe cuando menos equipararse a un efecto perjudicial apreciable.¹⁹ En la sentencia *Marismas de Santoña*, el Tribunal de Justicia calificó también los proyectos de estructuras de acuicultura²⁰ y el vertido de aguas residuales²¹ como efectos perjudiciales apreciables sin llegar a examinar el efecto acumulativo de tales efectos. Ahora bien, no hay por qué considerar que cada una de dichas intervenciones por sí sola hubiera sido suficiente para desvirtuar los objetivos de conservación de las zonas de protección especial afectadas o destruir partes esenciales de las mismas.

84. No obstante, hay que dar la razón a la Comisión cuando toma como referencia los objetivos de conservación de una zona. Dichos objetivos determinan su importancia en el marco de la red Natura 2000. En consecuencia, cada uno de dichos objetivos tiene importancia para la red. Si se aceptaran los efectos perjudiciales derivados de planes y proyectos debido a que sólo dificultan pero no hacen imposible o poco probable la consecución de dichos objetivos, la diversidad de especies y de hábitats naturales en la

18 — Sentencia *Marismas de Santoña*, citada en la nota 17 *supra*, apartado 36.

19 — Sentencia de 28 de febrero de 1991, Comisión/Alemania, denominada «*Leybucht*» (C-57/89, Rec. p. I-883), apartados 20 y 21.

20 — Sentencia *Marismas de Santoña*, citada en la nota 17 *supra*, apartados 44 y 46; véase también la sentencia de 25 de noviembre de 1999, Comisión/Francia, denominada «*Poitou*» (C-96/98, Rec. p. I-8531), apartado 39.

21 — Sentencia *Marismas de Santoña*, citada en la nota 17 *supra*, apartados 52 y 53.

red Natura 2000 se vería erosionada por planes y proyectos. Ahora bien, ni siquiera el alcance de esta erosión podría anticiparse con cierta precisión, ya que no se habría realizado una evaluación de las repercusiones. Tales pérdidas no serían compensadas, ya que no se aplicaría el artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats.

rias para poder apreciar si, en el presente caso, las autoridades competentes han realizado una evaluación de las repercusiones y extraído las consecuencias necesarias o adoptado medidas apropiadas para evitar deterioros y alteraciones.

85. Por lo tanto, en principio cualquier efecto perjudicial para los objetivos de conservación debe considerarse como un efecto perjudicial apreciable para el conjunto de la zona. Sólo los efectos perjudiciales que no afecten a ninguno de los objetivos de conservación carecen de pertinencia en el marco del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats.

86. En consecuencia, procede responder a esta parte de la tercera cuestión que cualquier efecto perjudicial para los objetivos de conservación afecta de forma apreciable a la zona de que se trate.

1. Sobre la evaluación de las repercusiones

88. En la medida en que tiene por objeto la evaluación de las repercusiones, la cuarta cuestión se refiere, por un lado, de forma genera a las exigencias de realización de una evaluación de las repercusiones y, por otro lado, de manera concreta a si está justificado denegar las licencias de pesca de moluscos únicamente en los casos en que existan «dudas manifiestas» sobre la inexistencia de consecuencias negativas apreciables. En este contexto, el Raad van State plantea la cuestión de si debe tenerse en cuenta el principio de cautela.

a) Alegaciones de las partes

D. Sobre la cuarta cuestión: la evaluación de las repercusiones y las medidas apropiadas

i) Consideraciones generales

87. Mediante la cuarta cuestión, el Raad van State desea obtener las aclaraciones necesas-

89. La PO Kokkelvisserij propone que las exigencias de realización de la evaluación de

las repercusiones se deduzcan de los apartados 2 y 3 del artículo 2 de la Directiva sobre los hábitats, con arreglo a los cuales, por un lado, deben mantenerse o restablecerse en un estado de conservación favorable los hábitats naturales y las especies silvestres de la fauna y de la flora de interés comunitario, pero, por otro, deben tenerse en cuenta las exigencias económicas, sociales y culturales, así como las particularidades regionales y locales.

90. Las demás partes están unánimemente de acuerdo en que una evaluación de las repercusiones debe tener por objeto los efectos de los planes o proyectos sobre los objetivos de conservación de la zona afectada. Para ello, proponen distintos métodos con diferentes grados de detalle.

ii) Sobre el principio de cautela

91. La Waddenvereniging, la Comisión, el Gobierno neerlandés y la PO Kokkelvisserij sostienen que en la interpretación del artículo 6, apartados 2 y 3, de la Directiva sobre los hábitats debe aplicarse el principio de cautela establecido en el artículo 174 CE, apartado 2. La Vogelbescherming opina que el artículo 6, apartados 2 y 3, de la Directiva

sobre los hábitats ya contiene una concreción suficientemente clara del principio de cautela, por lo que es innecesario el recurso al artículo 174 CE, apartado 2.

iii) Sobre las dudas respecto a la inexistencia de efectos perjudiciales

92. La Comisión se remite a las versiones lingüísticas inglesa y francesa del artículo 6, apartado 3, segunda frase, de la Directiva sobre los hábitats, con arreglo a las cuales las autoridades competentes deben asegurarse de que no se cause perjuicio a la zona en tanto que tal. Al igual que la Vogelbescherming y la Waddenvereniging, la Comisión deduce de ello que no puede haber ninguna duda de que dichos efectos perjudiciales son improbables.

93. El Gobierno neerlandés sostiene que el criterio de las dudas manifiestas debe aplicarse a los apartados 2 y 3 del artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats. En su opinión, en el marco de la aplicación del apartado 3, primera frase, es necesario que haya dudas manifiestas para dar lugar a la obligación de realizar la evaluación de las repercusiones. Según el Gobierno neerlandés, dentro del ámbito de aplicación del apartado 3, segunda frase, la autorización ya debe ser posible en el caso de que no exista una certeza absoluta, sino sólo un alto grado de certeza de que puede excluirse que se produzcan efectos perjudiciales. Según afirma, la certeza absoluta es difícil de conseguir. Consecuentemente, la aprobación de un plan o proyecto sólo puede denegarse si, tras realizar la evaluación de las repercusiones, sigue habiendo dudas manifiestas.

94. La PO Kokkelvisserij sostiene que se llevaría demasiado lejos el principio de cautela si se debiera denegar la aprobación ante cualquier duda sobre la inexistencia de efectos perjudiciales. Invocando simultáneamente el principio de proporcionalidad, propone que, en caso de haber incertidumbre científica, deben adoptarse medidas apropiadas, medidas que, por regla general, no pueden excluir todos los riesgos.

96. La mayoría de las versiones lingüísticas, pero también el décimo considerando de la versión alemana, exigen de manera expresa la realización de una evaluación apropiada. Tal como acertadamente expone, en particular, la Comisión, además, ya del propio tenor del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats se desprende que la aprobación de un plan o proyecto debe ir precedida de una evaluación de las repercusiones, y que debe tener en cuenta los efectos acumulativos derivados de su combinación con otros planes o proyectos.

b) Apreciación

i) Sobre la evaluación de las repercusiones

95. Con carácter previo, procede señalar que la Directiva sobre los hábitats no impone ningún método para la realización de una evaluación de las repercusiones. A este respecto, puede ser útil remitirse a los documentos pertinentes de la Comisión,²² aunque no tienen carácter jurídicamente vinculante. El Tribunal de Justicia no puede de ningún modo definir de manera abstracta un determinado método para la realización de la evaluación de las repercusiones. No obstante, de la Directiva es posible deducir determinadas condiciones generales.

97. Necesariamente, esta evaluación debe cotejar todos los efectos perjudiciales derivados del plan o del proyecto con los objetivos de conservación de la zona. Para ello, deben identificarse tanto los efectos perjudiciales como los objetivos de conservación. Los objetivos de conservación pueden deducirse de la biodiversidad existente dentro de la zona. Sin embargo, normalmente resultará difícil determinar de manera exhaustiva todos los efectos perjudiciales. En muchos ámbitos, existe un alto grado de incertidumbre científica sobre las relaciones de causalidad. Cuando ni siquiera agotando todos los medios y fuentes científicos sea posible obtener certeza alguna, será necesario trabajar también, por consiguiente, con estimaciones y predicciones basadas en el cálculo de probabilidades. Éstas deben darse a conocer y fundamentarse.

98. Como resultado de una evaluación de las repercusiones se formula un juicio fundado

22 — Véanse, por ejemplo, la Guía, citada en la nota 5 *supra*, y el documento «Evaluación de las repercusiones de planes y proyectos que afecten de forma apreciable a zonas de la red Natura 2000, Directrices metodológicas para el cumplimiento de las disposiciones del artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva 92/43/CEE», de noviembre de 2001.

sobre si se causará un perjuicio a la integridad de la zona de que se trate. A este respecto, deben enumerarse los ámbitos en los cuales no es posible determinar con certeza si se van a producir o no efectos perjudiciales, así como las conclusiones extraídas de los mismos.

ii) Sobre la consideración del principio de cautela y sobre las dudas admisibles en el marco de la autorización de planes y proyectos

99. Por lo que respecta a la decisión de autorización, en el artículo 6, apartado 3, segunda frase, de la Directiva sobre los hábitats se establece, en la versión alemana, que sólo puede tomarse cuando las autoridades competentes hayan comprobado («festgestellt haben»), atendiendo a las conclusiones de la evaluación de las repercusiones, que no se causará perjuicio a la integridad de la zona. Tal como con razón subraya la Comisión, las demás versiones lingüísticas van más allá del término «comprobación», al exigir que las autoridades competentes se hayan asegurado de ello. En consecuencia, procede considerar que la comprobación que, de acuerdo con la versión alemana, debe preceder a una aprobación sólo puede efectuarse si las autoridades competentes están seguras, a la vista de la evaluación de las repercusiones, que no va a causarse perjuicio a la integridad de la zona.²³ En consecuencia, para la

decisión no resulta determinante si puede demostrarse o no la existencia de tal perjuicio, sino —por el contrario— que las autoridades que deben conceder la autorización comprueben que no existe el mismo.

100. Esta normativa concreta el principio de cautela establecido en el artículo 174 CE, apartado 2, para la protección de las zonas comprendidas dentro de la red Natura 2000. El principio de cautela no está definido en el Derecho comunitario. En la jurisprudencia se discute sobre todo en la medida en que, cuando existe incertidumbre sobre la existencia o el alcance de determinados riesgos, pueden adoptarse medidas restrictivas de protección sin necesidad de esperar a que se demuestre definitivamente la realidad y la gravedad de tales riesgos.²⁴ En consecuencia, el elemento determinante lo constituye la incertidumbre científica sobre los riesgos.²⁵ No obstante, en cada caso concreto deben ponderarse los efectos negativos derivados de las medidas de protección con los riesgos previsibles. En su Comunicación sobre el recurso al principio de precaución, la Comisión señaló, a este respecto, que la definición de un nivel de riesgo «aceptable» para la sociedad constituye una decisión que supone un alto grado de responsabilidad política.²⁶ Esta responsabilidad sólo puede afrontarse

23 — En este sentido, véanse también las conclusiones del Abogado General Sr. Léger de 6 de noviembre de 2003, Comisión/Austria, denominada «Golfanlage Wörschach» (C-209/02, aún no publicadas en la Recopilación), puntos 40 y ss. La versión alemana de las conclusiones se basa, en el punto 30, en la diferencia que se ha señalado entre la versión alemana de la Directiva y las demás versiones lingüísticas.

24 — Sentencias de 5 de mayo de 1998, National Farmers' Union y otros (C-157/96, Rec. p. I-2211), apartado 63, y Reino Unido/Comisión (C-180/96, Rec. p. I-2265), apartado 99, y de 9 de septiembre de 2003, Monsanto Agricoltura Italia y otros (C-236/01, Rec. p. I-8105), apartado 111.

25 — Así, la Declaración Ministerial de la Sexta Conferencia Gubernamental Trilateral para la Protección del Waddenzee celebrada en Esbjerg el 13 de noviembre de 1991 define del siguiente modo el principio de cautela: «Deberán adoptarse medidas para evitar las actividades que quepa presumir que tendrán una incidencia perjudicial apreciable en el medio ambiente, aun cuando no esté plenamente demostrado desde un punto de vista científico que los efectos guardan una relación de causalidad con dichas actividades.»

26 — Comunicación COM/2000/1 de la Comisión, de 2 de febrero de 2000, sobre el recurso al principio de precaución, punto 5.2.1.

cuando, antes de adoptar una decisión, la incertidumbre científica se reduce al mínimo recurriendo a los mejores medios científicos disponibles.

haberse asegurado de que no se causará perjuicio a la integridad de la zona. Por consiguiente, los riesgos que persistan no pueden poner en duda esa seguridad.

101. Consecuentemente, las sentencias del Tribunal de Justicia no se han referido de manera abstracta a una «violación» del principio de cautela, sino a la aplicación de disposiciones que concretan el principio de cautela para determinados ámbitos.²⁷ Por regla general, dichas disposiciones exigen, por un lado, una apreciación científica exhaustiva y determinan, por otro, el nivel de riesgo aceptable que puede seguir habiendo tras esta apreciación o el margen de apreciación de que disfrutaban las respectivas autoridades.

102. El artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats responde a este tipo de normativa. Para evitar que se causen perjuicios a la integridad de las zonas de la red Natura 2000 mediante planes y proyectos, en primer lugar se establece el recurso a los mejores medios científicos disponibles. Esto se concreta en la evaluación preliminar de si pueden producirse efectos perjudiciales apreciables, y posteriormente, en su caso, bajo la forma de la evaluación de las repercusiones. El nivel de riesgo para la zona afectada que puede seguir aceptándose tras este análisis se fija en el apartado 3, segunda frase. Con arreglo al mismo, las autoridades competentes para otorgar la autorización sólo pueden declararse de acuerdo tras

103. Sin embargo, podría ser contrario al principio de proporcionalidad invocado por la PO Kokkelvisserij exigir que se tenga la certeza de que no se va a causar perjuicio a la integridad de la zona antes de que una autoridad pueda aprobar un plan o un proyecto.

104. Según una reiterada jurisprudencia, el principio de proporcionalidad forma parte de los principios generales del Derecho comunitario. Una medida sólo es proporcionada cuando es apta y necesaria, y no resulta desproporcionada con respecto al objetivo perseguido.²⁸ Este principio debe tenerse en cuenta en la interpretación del Derecho comunitario.²⁹

105. El umbral de autorización establecido en el artículo 6, apartado 3, segunda frase, de la Directiva sobre los hábitats es apropiado para evitar los efectos perjudiciales para las zonas. No se aprecia la existencia de ningún medio menos oneroso para alcanzar este objetivo con un grado de certeza compara-

27 — Véanse las sentencias de 21 de marzo de 2000, Greenpeace France y otros (C-6/99, Rec. p. I-1651), apartados 44 y ss., y Monsanto Agricultura Italia y otros, citada en la nota 24 *supra*, apartados 112 y 113, en ambos casos en relación con la normativa relativa a las técnicas de manipulación genética.

28 — Véanse, por ejemplo, las sentencias de 13 de mayo de 1997, Alemania/Parlamento y Consejo (C-233/94, Rec. p. I-2405), apartado 54; de 2 de abril de 1998, Norbrook Laboratories (C-127/95, Rec. p. I-1531), apartado 89, y de 12 de marzo de 2002, Omega Air y otros (asuntos acumulados C-27/00 y C-122/00, Rec. p. I-2569), apartado 62.

29 — Sentencia de 18 de octubre de 1989, Orkem/Comisión (374/87, Rec. p. 3283), apartado 28.

ble. Únicamente podría haber dudas por lo que respecta a la relación entre el umbral de autorización y la protección de las zonas que con él puede alcanzarse.

subjetivo. En consecuencia, las autoridades competentes pueden adquirir la certeza, desde su punto de vista, de que no se producirán efectos perjudiciales, aunque en todo caso desde un punto de vista objetivo no pueda existir una certeza absoluta al respecto.

106. Sin embargo, en el marco de la autorización excepcional con arreglo al artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats deben evitarse los resultados desproporcionados. Con arreglo a dicha disposición, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones, pueden autorizarse planes o proyectos cuando existan razones imperiosas de interés público de primer orden, no existan soluciones alternativas y se adopten cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida. De este modo, en el artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats el propio legislador comunitario estableció un rango de prioridad proporcionado entre la protección del medio ambiente y otros intereses. En consecuencia, no puede detectarse la existencia de una violación del principio de proporcionalidad.

107. No obstante, el grado de certeza necesario no puede entenderse en el sentido de una certeza absoluta, ya que ésta resulta casi inalcanzable en la práctica. Por el contrario, del tenor del artículo 6, apartado 3, segunda frase, de la Directiva sobre los hábitats se desprende que las autoridades competentes deben adoptar su decisión apreciando toda la información pertinente recogida, en particular, en la evaluación de las repercusiones. El resultado de dicha apreciación tiene necesariamente un carácter

108. Un resultado de la apreciación como ése sólo es aceptable si al menos las autoridades que deben decidir están convencidas de que no persiste ninguna duda razonable sobre la inexistencia de efectos perjudiciales para la zona de que se trate. A este respecto, al igual que en el marco de la evaluación preliminar con arreglo al artículo 6, apartado 3, primera frase, de la Directiva sobre los hábitats sobre si es posible que la zona se vea afectada de forma apreciable o no, debe tenerse en cuenta tanto la probabilidad de que se produzca el daño como la naturaleza y el alcance del daño que cabe esperar.³⁰ Las medidas destinadas a limitar o a evitar los daños también pueden tener su importancia. Precisamente cuando existe incertidumbre científica, es posible obtener nuevos conocimientos sobre los efectos perjudiciales por medio de un seguimiento científico y de orientar en consecuencia la ejecución del plan o del proyecto.

109. En cualquier caso, las consideraciones determinantes deben figurar en la auto-

30 — Véase el punto 73 *supra*.

rización. Dichas consideraciones están sujetas a control al menos en la medida en que se sobrepase la facultad de apreciación de la autoridad que concede la autorización. Esto es lo que podría suceder, en particular, si se contradicen las conclusiones derivadas de la evaluación de las repercusiones sobre los posibles efectos perjudiciales sin argumentos técnicos convincentes para ello.³¹

consecuencias negativas apreciables, pero no que exista la certeza de que no se producirán tales consecuencias.

111. En resumen, procede responder a la cuarta cuestión —en la medida en que se refiere al artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats— que una evaluación de las repercusiones debe:

110. Resulta dudoso si la normativa neerlandesa sobre la necesidad de que existan dudas manifiestas respeta el nivel de riesgo aceptable así definido. En dicha normativa se considera aceptable un riesgo de que se produzcan efectos perjudiciales que puede llegar a suscitar dudas razonables, siempre que no sean manifiestas. Sin embargo, dichas dudas razonables serían contrarias al grado de certeza necesario con arreglo al Derecho comunitario de que no se causará perjuicio a la integridad de la zona. Las consideraciones efectuadas por el Raad van State sobre los conocimientos científicos existentes en el presente caso confirman esta apreciación. El Raad van State se remite a un informe de expertos que llega a la conclusión de que existen lagunas en el conocimiento y que la mayoría de los resultados de la investigación consultados y disponibles no apuntan de manera inequívoca a la existencia de consecuencias negativas apreciables (irreversibles) para el ecosistema. Sin embargo, esta constatación tan sólo indica que no es posible determinar con certeza la existencia de

- preceder a la aprobación de un plan o proyecto,
- tener en cuenta los efectos acumulativos, y
- documentar cualquier efecto perjudicial para la consecución de los objetivos de conservación.

Las autoridades competentes sólo pueden aprobar un plan o proyecto cuando, tras haber apreciado toda la información pertinente, especialmente la evaluación de las repercusiones, estén seguras de que no se causará perjuicio a la integridad de la zona afectada. Esto presupone que las autoridades competentes estén convencidas de que no hay ninguna duda razonable sobre la inexistencia de dicho perjuicio.

31 — En sus conclusiones en el asunto Golfanlage Wörschach, citadas en la nota 23 *supra*, punto 39, el Abogado General Sr. Léger consideró que ya constituía una infracción del artículo 6, apartado 3, segunda frase, de la Directiva sobre los hábitats el hecho de que las autoridades competentes hubieran aprobado el proyecto pese a que de la evaluación de las repercusiones se derivaba la existencia de un riesgo no despreciable de perturbaciones importantes.

2. Sobre el artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats

112. La cuarta cuestión no sólo tiene por objeto una interpretación del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, sino también la posible aplicación del artículo 6, apartado 2, que se plantearía en el presente caso si la concesión anual de licencias para la pesca del berberecho no se calificara de plan o proyecto.

a) Alegaciones de las partes

113. Por lo que respecta a las «medidas apropiadas» en el sentido del artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats, el Gobierno neerlandés, la PO Kokkelvisserij y la Vogelbescherming consideran que deben tenerse en cuenta, por un lado, las necesidades de la zona de que se trate, pero, por otro, también, de conformidad con el artículo 2, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, las exigencias económicas, sociales y culturales y las particularidades regionales y locales.

114. El Gobierno neerlandés sostiene que también dentro del ámbito de aplicación del artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats se requiere que haya dudas manifiestas sobre la inexistencia de efectos perjudiciales para que deban adoptarse medidas para evitar dichos efectos.

115. La Comisión subraya que el artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats exige la adopción de medidas preventivas para evitar el deterioro y las alteraciones apreciables de las zonas.

b) Apreciación

116. De acuerdo con la tesis que defiende aquí, no es necesario responder a la cuarta cuestión por lo que respecta al artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats. En el momento en el que se aprueba un plan o un proyecto, dicha disposición no tiene ninguna función propia junto al artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats.³² No obstante, en el caso de que este Tribunal de Justicia llegara a la conclusión de que la concesión anual de licencias para la pesca del berberecho no constituye un plan o proyecto, se plantearía la cuestión de qué exigencias en relación con la concesión de dichas licencias se derivan del artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats.

117. En esa medida, procede recordar que, en el caso de la aprobación de un plan o de un proyecto, la comprobación exigida por el artículo 6, apartado 3, segunda frase, de la Directiva sobre los hábitats en el sentido de que no se cause perjuicio a la integridad de la zona debe excluir simultáneamente la posibilidad de que se produzcan deterioros y alteraciones apreciables con arreglo al

32 — Véase el punto 56 *supra*.

artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats.³³ Tampoco sería admisible que una medida que perjudicara la integridad de una zona de la red Natura 2000 no constituyera simultáneamente un deterioro o una alteración apreciable. Así pues, el nivel de protección material que se establece en los apartados 2 y 3 del artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats es el mismo. Por consiguiente, las medidas apropiadas con arreglo al artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats deben garantizar que no se cause perjuicio a la integridad de una zona de la red Natura 2000.

118. Esta obligación es permanente, es decir, existe también cuando debe decidirse sobre la autorización de una iniciativa que no constituya un plan o proyecto. A diferencia del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, el apartado 2 no contiene, sin embargo, ninguna norma específica sobre cómo debe materializarse la protección de la zona en el marco de un procedimiento de autorización como éste. En consecuencia, las autoridades competentes también pueden adoptar otras medidas diferentes de las contempladas en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats para garantizar la consecución del objetivo de protección. No obstante, dichas medidas no pueden ser menos eficaces que el procedimiento previsto en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats. Este nivel de protección no quedaría garantizado si se otorgara una autorización pese a haber dudas razonables sobre la inexistencia de un perjuicio para la integridad de la zona.

119. En aras de la exhaustividad, observaré que, en su caso, también deberían aplicarse los criterios establecidos en el artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats para autorizar con carácter excepcional iniciativas que puedan causar perjuicio a la integridad de una zona. Con ello, podrían tenerse en cuenta, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 2, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, las exigencias económicas, sociales y culturales y las particularidades regionales y locales y simultáneamente respetar el principio de proporcionalidad.

120. En consecuencia, procede responder a esta parte de la cuarta cuestión que, en el caso de que se aplique el artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats a la autorización de una iniciativa, dicha autorización debe garantizar, desde un punto de vista material, el mismo nivel de protección que una autorización con arreglo al artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats.

E. Sobre la quinta cuestión: la aplicabilidad directa del artículo 6, apartados 2 y 3, de la Directiva sobre los hábitats

121. Por último, el Raad van State pretende saber si, a falta de adaptación del Derecho

33 — Véase el punto 56 *supra*.

interno neerlandés, el artículo 6, apartados 2 y 3, de la Directiva sobre los hábitats tiene efecto directo en el sentido de que los particulares pueden invocar dichas disposiciones ante los órganos jurisdiccionales nacionales y de que los órganos jurisdiccionales deben proporcionarles protección jurídica.

124. También el Gobierno neerlandés expone que ambas disposiciones pueden fundar una obligación suficientemente clara al menos en aquellos casos en los cuales se sobrepasen los límites de la facultad discrecional conferida a los Estados miembros. No obstante, deja la decisión al respecto al Tribunal de Justicia.

1. Alegaciones de las partes

122. La Waddenvereniging y la Vogelbescherming sostienen que los apartados 2 y 3 del artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats son suficientemente claros e incondicionales como para ser directamente aplicables.

123. La Vogelbescherming señala, además, que ya el propio Raad van State parte de la base, invocando las sentencias WWF y otros³⁴ y Linster,³⁵ de la aplicabilidad directa del artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats. En todo caso, considera que es posible comprobar, en el sentido de dichas sentencias, que se sobrepasó el margen de apreciación de que disponen los Estados miembros.

34 — Sentencia de 16 de septiembre de 1999 (C-435/97, Rec. p. I-5613).

35 — Sentencia de 19 de septiembre de 2000 (C-287/98, Rec. p. I-6917).

125. La Comisión considera poco probable que el artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats sea directamente aplicable, ya que se atribuye a los Estados miembros la decisión sobre qué medidas deben adoptarse. En cambio, en su opinión el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats es suficientemente claro y también incondicional, en todo caso una vez que se ha designado una zona de protección especial.

126. La PO Kokkelvisserij se pronuncia en contra de la aplicación directa de ambas disposiciones. A su entender, esto es algo que se desprende ya del hecho de que la Comisión todavía no haya definido la lista de zonas de interés comunitario con arreglo al artículo 4, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats. Además, a su entender ambas disposiciones confieren a los Estados miembros un margen de apreciación, y no son suficientemente claras. Por lo demás, en el presente caso no se trata de recurrir a las disposiciones controvertidas para fundar un derecho de oposición, sino para fundar

derechos activos. En la vista, la PO Kokkelvisserij sostuvo, por último, que la aplicación directa de ambas disposiciones daría lugar a una aplicación horizontal en perjuicio de terceros.

2. Apreciación

127. La cuestión planteada por el Raad van State exige analizar tres aspectos parciales. Se debe esclarecer la cuestión de si los apartados 2 y 3 del artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats cumplen con los requisitos establecidos para la aplicación directa de una disposición, quién puede invocarlos en determinadas condiciones ante los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros, y si la afectación indirecta de los pescadores de moluscos se opone a una aplicación directa.

a) Sobre la aplicabilidad directa

128. Es reiterada jurisprudencia que una disposición de una directiva es directamente aplicable, tras la expiración del plazo establecido para la adaptación del Derecho interno, si, desde el punto de vista de su contenido, no está sujeta a condición alguna y es suficientemente precisa.³⁶

36 — Véase, entre otras, la sentencia de 11 de julio de 2002, Marks & Spencer (C-62/00, Rec. p. I-6325), apartado 25, y la jurisprudencia allí citada.

129. En virtud del artículo 23 de la Directiva sobre los hábitats, los Estados miembros debían poner en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la misma en un plazo de dos años a partir de su notificación. La Directiva se notificó el 5 de junio de 1992, de modo que el plazo establecido para su ejecución expiró el 5 de junio de 1994.³⁷

130. Ninguna de ambas disposiciones está sujeta, al menos en relación con el Waddenzee, a ninguna condición. En contra de lo sostenido por la PO Kokkelvisserij, en el presente caso la inexistencia de una lista de zonas de interés comunitario con arreglo al artículo 4, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats carece de pertinencia. En efecto, con independencia de la elaboración de dicha lista, al Waddenzee debe aplicársele, por tratarse de una zona de protección especial con arreglo a la Directiva sobre protección de aves, el artículo 6, apartados 2 a 4, de la Directiva sobre los hábitats, con arreglo al artículo 7 de la Directiva sobre los hábitats.³⁸

131. Por lo que respecta a la precisión de las disposiciones, el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats establece un

37 — Sentencias de 26 de junio de 1997, Comisión/Grecia (C-329/96, Rec. p. I-3749), apartado 2, y de 11 de diciembre de 1997, Comisión/Alemania (C-83/97, Rec. p. I-7191), apartado 2.

38 — La cuestión de en qué medida deben aplicarse esas disposiciones ya antes de la elaboración de la lista mencionada a las zonas de conservación con arreglo a la Directiva sobre los hábitats deberá examinarse en el marco del asunto Società Italiana Dragaggi (C-117/03).

programa normativo en varias fases que define claramente en cada fase los requisitos y las consecuencias jurídicas. En consecuencia, teniendo en cuenta el margen de apreciación de que disponen las autoridades que conceden la autorización al que me he referido antes, dicha disposición puede ser directamente aplicable.

132. También el artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats contiene requisitos claramente delimitados, a saber, el deterioro o la alteración apreciable de las zonas. No obstante, existe un margen de apreciación por lo que respecta a las medidas apropiadas para evitar dichos efectos.

133. Este margen de apreciación podría oponerse a la aplicación directa de dicha disposición.³⁹ En opinión de la Comisión, también una sentencia del Tribunal de Justicia en relación con el artículo 4 de la Directiva marco 75/442 sobre los residuos⁴⁰ aboga en favor de esta conclusión. Dicha disposición tiene una estructura general similar a la del artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats. El Tribunal de Justicia declaró que el artículo 4 de la Directiva marco 75/442 sobre los residuos tenía un carácter programático y enunciaba los objetivos que los Estados miembros debían respetar en el cumplimiento de otras obligaciones más específicas contenidas en la Directiva. Dicha disposición, según el Tribu-

nal de Justicia, delimitaba el marco en el que debía desarrollarse la actividad de los Estados miembros en materia de tratamiento de residuos y no imponía, por sí misma, la adopción de medidas concretas o un determinado método de eliminación de los residuos.⁴¹

134. Ahora bien, si se examinan más a fondo, el artículo 4 de la Directiva marco 75/442 sobre los residuos y el artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats resultan difícilmente comparables. Ni el artículo 6, apartado 2, enuncia los objetivos de la Directiva sobre los hábitats ni dicha disposición es concretada mediante otras disposiciones.

135. Los paralelismos son mucho mayores con las sentencias en las cuales el Tribunal de Justicia ha reconocido la aplicabilidad directa de una disposición pese a la existencia de un margen de apreciación de los Estados miembros. Así, en la sentencia WWF y otros el Tribunal de Justicia declaró que los justiciables pueden invocar también ante los órganos jurisdiccionales nacionales que el legislador nacional ha sobrepasado, en la adaptación de su Derecho interno a una directiva, el margen de apreciación que le confiere el Derecho comunitario.⁴² De lo contrario se pondría en entredicho el carácter vinculante de la Directiva.

39 — En ese sentido se pronunció el Abogado General Sr. Fenelly en sus conclusiones en el asunto Comisión/Francia, citadas en la nota 9 *supra*, punto 16.

40 — Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos (DO L 194, p. 39; EE 15/01, p. 129), en la versión resultante de la Directiva 91/156/CEE del Consejo, de 18 de marzo de 1991 (DO L 78, p. 32).

41 — Sentencia de 23 de febrero de 1994, Comitato di coordinamento per la difesa della Cava y otros (C-236/92, Rec. p. I-483), apartados 8 y ss.

42 — Sentencia citada en la nota 34 *supra*, apartados 69 y 70; véanse también las sentencias Linster, citada en la nota 35 *supra*, apartado 32, y Kraaijeveld y otros, citada en la nota 6 *supra*, apartado 56, así como de 1 de febrero de 1977, Verbond van Nederlandse Ondernemingen (51/76, Rec. p. 113), apartados 22 a 24. Véanse también las conclusiones del Abogado General Sr. Alber de 9 de septiembre de 2003, Rieser (C-157/02, sentencia de 5 de febrero de 2004, Rec. pp. I-1477-1481), punto 71.

136. Es cierto que, en el caso de la adaptación del Derecho interno al artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats, no se trata necesariamente de medidas legislativas. Sin embargo, precisamente por eso los órganos jurisdiccionales pueden apreciar con mayor facilidad si, en la elección de las medidas apropiadas, se ha respetado el margen de apreciación discrecional. En particular, si no se ha adoptado ninguna medida en absoluto para evitar un deterioro o una alteración apreciable que corre el riesgo de producirse o si, pese a la manifiesta ineficacia de las medidas adoptadas, no se ha adoptado ninguna otra medida, resulta relativamente fácil comprobar la existencia de errores de apreciación.

137. En consecuencia, el artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats es directamente aplicable en la medida en que se aleguen errores de apreciación.

b) Sobre la cuestión de si los particulares pueden invocar el artículo 6, apartados 2 y 3, de la Directiva sobre los hábitats

138. De la aplicabilidad directa de una disposición de Derecho comunitario no se desprende necesariamente que cualquier particular pueda recurrir a los órganos jurisdiccionales si no se respeta dicha disposición. En el presente caso se plantea la cuestión de si los particulares —o las

organizaciones no gubernamentales— pueden invocar disposiciones que tienen por objeto la conservación de hábitats y especies naturales y, de ser así, en qué condiciones.

139. De la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que, cuando no se han adoptado dentro del plazo señalado medidas de adaptación del Derecho interno a disposiciones de una directiva que, desde el punto de vista de su contenido, resultan incondicionales y suficientemente precisas, los particulares pueden invocarlas contra cualquier disposición nacional no conforme con la directiva; también pueden invocar dichas disposiciones en la medida en que definan derechos que los particulares pueden alegar frente al Estado.⁴³

140. Con arreglo a la misma, el Tribunal de Justicia distingue entre la dimensión de las disposiciones de una directiva directamente aplicables en tanto que derechos de oposición y su dimensión como base de derechos activos. Mientras que los derechos de oposición pueden invocarse contra cualquier norma nacional contraria a la disposición directamente aplicable, los derechos activos deben tener su fundamento en la respectiva disposición.⁴⁴

43 — Sentencias de 19 de enero de 1982, Becker (8/81, Rec. p. 53), apartado 25, y de 20 de mayo de 2003, Österreichischer Rundfunk y otros (asuntos acumulados C-465/00, C-138/01 y C-139/01, Rec. p. I-4989), apartado 98, con más referencias.

44 — Véase la sentencia de 18 de octubre de 2001, Gharehveran (C-441/99, Rec. p. I-7687), apartado 45.

141. Por lo que respecta a la dimensión de las disposiciones de una directiva directamente aplicables en tanto que derechos de oposición, la posibilidad de invocarlas se deriva de la intervención (contraria al Derecho comunitario) objeto de la oposición. Si el Derecho interno ofrece vías de recurso contra dicha intervención, en el marco de las mismas deben tenerse en cuenta todas las disposiciones de una directiva directamente aplicables que sean relevantes. En consecuencia, en relación con esta dimensión los particulares pueden invocar el artículo 6, apartados 2 y 3, de la Directiva sobre los hábitats si disponen de vías de recurso contra las medidas que infringen las citadas disposiciones.⁴⁵

142. En la medida en que las disposiciones de una directiva directamente aplicables confieran derechos activos, el Derecho interno debe respetar, en el marco de las vías de recurso que ofrece, los niveles mínimos establecidos en el Derecho comunitario. Es cierto que, con arreglo a una reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, ante la inexistencia de una normativa comunitaria en la materia corresponde a los diferentes Estados miembros configurar la regulación procesal de los recursos judiciales destinados a garantizar la salvaguardia de los derechos que el Derecho comunitario directamente aplicable confiere a los justiciables, pero siempre que dicha regulación no sea menos favorable que la referente a recursos semejantes de naturaleza interna (principio de equivalencia) ni haga imposible en la práctica o excesivamente difícil el

ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico comunitario (principio de efectividad).⁴⁶

143. No obstante, en el presente caso no existe ningún indicio de que se confieran derechos a los particulares. El objetivo de protección del artículo 6, apartados 2 y 3, de la Directiva sobre los hábitats es la conservación de los hábitats y especies dentro de las zonas que forman parte de la red Natura 2000. A diferencia de las normativas relativas a la calidad del aire o del agua,⁴⁷ la protección del patrimonio natural común reviste desde luego un especial interés,⁴⁸ pero no es un derecho conferido a favor de los particulares. Los intereses originarios de los particulares sólo pueden promoverse de manera indirecta, en cierto modo de rebote.

144. En consecuencia, procede responder a la quinta cuestión que los particulares pueden invocar el artículo 6, apartados 2 y

45 — Véase, en particular, la sentencia de 7 de marzo de 1996, Associazione Italiana per il WWF y otros (C-118/94, Rec. p. I-1223), apartado 19, en relación con la Directiva sobre protección de aves, pero también, por ejemplo, la sentencia Linster, citada en la nota 35 *supra*, apartados 31 y 32.

46 — Sentencias de 10 de abril de 2003, Steffensen (C-276/01, Rec. p. I-3735), apartado 60, y Peterbroeck, citada en la nota 4 *supra*, apartado 12.

47 — Sentencias de 30 de mayo de 1991, Comisión/Alemania, «Calidad del aire — dióxido de azufre y polvo» (C-361/88, Rec. p. I-2567), apartado 16, y Comisión/Alemania, «Calidad del aire — plomo» (C-59/89, Rec. p. I-2607), apartado 19; de 17 de octubre de 1991, Comisión/Alemania, «Aguas superficiales» (C-58/89, Rec. p. I-4983), apartado 14, y de 12 de diciembre de 1996, Comisión/Alemania, «Aguas para la cría de moluscos» (C-298/95, Rec. p. I-6747), apartado 16.

48 — Sentencias de 13 de octubre de 1987, Comisión/Paises Bajos (236/85, Rec. p. 3989), apartado 5; de 8 de julio de 1987, Comisión/Bélgica (247/85, Rec. p. 3029), apartado 9, y de 27 de abril de 1988, Comisión/Francia (252/85, Rec. p. 2243), apartado 5.

3, de la Directiva sobre los hábitats, siempre que el Derecho interno les ofrezca vías de recurso contra las medidas que infrinjan las citadas disposiciones.

c) Sobre los perjuicios para terceros derivados de la aplicación directa del artículo 6, apartados 2 y 3, de la Directiva sobre los hábitats

145. A la aplicación directa del artículo 6, apartados 2 y 3, de la Directiva sobre los hábitats podrían oponerse en el presente caso las desventajas para los pescadores de moluscos alegadas por la PO Kokkelvisserij.

146. Es cierto que, con arreglo a la jurisprudencia, de las directivas a las que no se ha adaptado el Derecho interno no se deriva ninguna obligación para los particulares frente a otros particulares, ni siquiera frente al Estado miembro.⁴⁹ Esta jurisprudencia se basa en el hecho de que, con arreglo al artículo 249 CE, las directivas son vinculantes para los Estados miembros a los que están dirigidas, pero no para los particulares. Podría entenderse en el sentido de que debe excluirse cualquier perjuicio para los ciudadanos derivado de directivas directamente aplicables.

49 — Sentencia de 11 de junio de 1987, Pretore di Salò/X (14/86, Rec. p. 2545), apartado 19; véase también la sentencia de 14 de julio de 1994, Faccini Dori (C-91/92, Rec. p. I-3325), apartados 20 y ss.

147. En esa medida, procede señalar, en primer lugar, que, en cualquier caso, las disposiciones pertinentes del Derecho nacional deben interpretarse, en la medida de lo posible, de tal modo que se alcancen los objetivos del Derecho comunitario y, en particular, de las disposiciones de directivas pertinentes.⁵⁰ El propio Raad van State alega que es posible dicha interpretación conforme con las directivas del artículo 12 de la Ley neerlandesa de protección del medio ambiente. También cualquier eventual margen de apreciación que pueda existir debe ejercerse en ese mismo sentido.

148. Además, si bien se mira, la jurisprudencia no se opone necesariamente a cualquier perjuicio para los ciudadanos derivado de directivas directamente aplicables. Las sentencias en las que se negaba la aplicabilidad directa se referían, por un lado, a la aplicación de directivas en las relaciones de Derecho civil entre particulares⁵¹ y, por otro, a obligaciones de los particulares frente al Estado, especialmente en el ámbito del Derecho penal.⁵² De la sentencia Busseni, referida al rango de un crédito de la Comunidad dentro del pasivo de una quiebra,⁵³ cabe deducir, por lo demás, que las directivas directamente aplicables no pueden cuestionar derechos legítimamente adquiridos.

50 — Sentencias de 13 de noviembre de 1990, Marleasing (C-106/89, Rec. p. I-4135), apartado 8; de 16 de diciembre de 1993, Wagner Miret (C-334/92, Rec. p. I-6911), apartado 20, y Faccini Dori, citada en la nota 49 *supra*, apartado 26.

51 — Sentencias Faccini Dori, citada en la nota 49 *supra*, y de 26 de febrero de 1986, Marshall (152/84, Rec. p. 723), apartado 48.

52 — Sentencias de 8 de octubre de 1987, Kolpinghuis Nijmegen (80/86, Rec. p. 3969), apartados 6 y ss., y Pretore di Salò/X, citada en la nota 49 *supra*.

53 — Sentencia de 22 de febrero de 1990 (C-221/88, Rec. p. I-495), apartados 23 y ss.

149. Sin embargo, cuando para poder ejercer una actividad se requiere una autorización previa la aplicación directa de disposiciones de una directiva en el marco de la decisión relativa a dicha autorización no establece una obligación directa para los particulares ni lesiona derechos legítimamente adquiridos. Por el contrario, tan sólo impide que se otorgue al particular una ventaja que presupone la adopción de una decisión del Estado en favor de aquél. Esta decisión estaría basada en disposiciones de Derecho nacional contrarias a las exigencias de la directiva. En consecuencia, mediante dicha decisión el Estado miembro incumpliría las obligaciones que le incumben en virtud de la directiva. Ahora bien, los Estados miembros no pueden adoptar una decisión como ésta, que favorece a un particular pero infringe el Derecho comunitario. Las correspondientes disposiciones de Derecho nacional en las que se basa dicha ventaja deben interpretarse y aplicarse de manera conforme con la directiva, o bien pueden dejarse sin aplicar, en la medida en que no sea posible dicha interpretación conforme. Al menos en la medida en que no se lesionen situaciones jurídicas protegidas por el Derecho comunitario, la existencia de un perjuicio indirecto para los ciudadanos como el descrito no se opone al carácter vinculante para las autoridades nacionales de las directivas directamente aplicables.

150. Esta tesis puede sustentarse en otros casos en los que el Tribunal de Justicia ha

admitido que de la aplicación directa de directivas se deriven perjuicios indirectos para particulares.⁵⁴ Así lo ha confirmado recientemente el Tribunal de Justicia al declarar que las meras repercusiones negativas sobre los derechos de terceros, incluso si pueden preverse con seguridad, no justifican que se niegue a un particular la posibilidad de invocar las disposiciones de una directiva contra el Estado miembro de que se trate.⁵⁵

151. En resumen, procede responder a la quinta cuestión, por tanto, que los particulares pueden invocar el artículo 6, apartados 2 y 3, de la Directiva 92/43 siempre que el Derecho nacional les ofrezca vías de recurso contra las medidas que infringen dicha disposición. Con los mismos requisitos, pueden invocar el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43 siempre que aleguen errores de apreciación. La existencia de un perjuicio indirecto para los ciudadanos que no lesione situaciones jurídicas protegidas por el Derecho comunitario no se opone al carácter vinculante (vertical) para las autoridades nacionales que se ha reconocido a las directivas directamente aplicables.

54 — Sentencias de 24 de septiembre de 1998, Tögel (C-76/97, Rec. p. I-5357), apartado 52; de 22 de junio de 1989, Fratelli Costanzo (103/88, Rec. p. 1839), apartado 28, ambas en relación con contratos públicos, y de 12 de noviembre de 1996, Smith & Nephew y Primocrown (C-201/94, Rec. pp. I-5819), apartados 35 y ss., en relación con la autorización de medicamentos. Véanse también las conclusiones del Abogado General Sr. Léger de 25 de septiembre de 2003, Wells (C-201/02, Rec. 2004, pp. I-723 y ss., especialmente p. I-727), puntos 65 y ss., en relación con la Directiva relativa a la evaluación de las repercusiones.

55 — Sentencia de 7 de enero de 2004, Wells (C-201/02, Rec. p. I-723), apartado 57.

V. Conclusión

152. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a la petición de decisión prejudicial planteada por el Raad van State:

- «1) Los conceptos de plan y proyecto con arreglo al artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, comprenden también una actividad que se practica ya desde hace muchos años, pero para la que, en principio, se concede cada año una licencia válida para un período limitado.
- 2) El artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43 regula el procedimiento de autorización de los planes y proyectos que no causan perjuicio a la integridad de las zonas de conservación, mientras que el artículo 6, apartado 2, de la Directiva 92/43 crea obligaciones permanentes, con independencia de la autorización de planes y proyectos, de evitar el deterioro y las alteraciones que puedan afectar a los lugares de forma apreciable por lo que respecta a los objetivos de la Directiva.
- 3) La realización de una evaluación de las repercusiones es necesaria en todos los casos en que hay dudas razonables sobre la inexistencia de efectos perjudiciales apreciables. Cualquier efecto perjudicial para los objetivos de conservación afecta de forma apreciable a la zona de que se trate.
- 4) Una evaluación de las repercusiones debe:

— preceder a la aprobación de un plan o proyecto,

- tener en cuenta los efectos acumulativos, y
- documentar cualquier efecto perjudicial para la consecución de los objetivos de conservación.

Las autoridades competentes sólo pueden aprobar un plan o proyecto cuando, tras haber apreciado toda la información pertinente, especialmente la evaluación de las repercusiones, estén seguras de que no se causará perjuicio a la integridad de la zona afectada. Esto presupone que las autoridades competentes estén convencidas de que no hay ninguna duda razonable sobre la inexistencia de dicho perjuicio.

En el caso de que se aplique el artículo 6, apartado 2, de la Directiva 92/43 a la autorización de una iniciativa, dicha autorización debe garantizar, desde un punto de vista material, el mismo nivel de protección que una autorización con arreglo al artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats.

- 5) Los particulares pueden invocar el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43 siempre que el Derecho nacional les ofrezca vías de recurso contra las medidas que infrinjan dicha disposición. Con los mismos requisitos, pueden invocar el artículo 6, apartado 2, de la Directiva 92/43 siempre que aleguen errores de apreciación. La existencia de un perjuicio indirecto para los ciudadanos que no lesione situaciones jurídicas protegidas por el Derecho comunitario no se opone al carácter vinculante (vertical) para las autoridades nacionales que se ha reconocido a las directivas directamente aplicables.»