



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL
SRA. JULIANE KOKOTT
presentadas el 25 de julio de 2018¹

Asuntos acumulados C-293/17 y C-294/17

**Coöperatie Mobilisation for the Environment UA y otros
contra
College van gedeputeerde staten van Limburg y otros**

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Raad van State (Consejo de Estado, Países Bajos)]

«Procedimiento prejudicial — Medio Ambiente — Directiva 92/43/CEE — Conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres — Zona especial de conservación — Evaluación adecuada de los efectos de un proyecto sobre un lugar — Concepto de proyecto y de evaluación adecuada de las repercusiones en el lugar — Programa para la evaluación de las deposiciones de nitrógeno — Agricultura — Autorización de actividad — Fertilización — Pastoreo — Efectos acumulativos — Umbrales irrelevantes — Medidas para la mitigación del daño — Medidas compensatorias»

Índice

I. Introducción	3
II. Marco jurídico	4
A. Derecho de la Unión	4
1. La Directiva hábitats	4
2. La Directiva EIA	4
B. Derecho neerlandés	5
III. Antecedentes del litigio y cuestiones prejudiciales	5
A. Sobre las medidas neerlandesas para la reducción de las deposiciones de nitrógeno	5
B. El asunto C-293/17	7
C. Sobre el asunto C-294/17	9

¹ Lengua original: alemán.

D. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia	11
IV. Apreciación jurídica	11
A. Sobre la cuestión prejudicial 2 en el asunto C-294/17 — Autorización de proyectos con arreglo al PAS	12
1. ¿Evaluación individual o evaluación global referida a un programa?	12
2. Sobre los requisitos de una evaluación global en el marco de un programa para la coordinación de las deposiciones de nitrógeno	13
a) Sobre los elementos relevantes de la evaluación	14
b) Sobre la cantidad total de deposiciones de nitrógeno permitida	15
3. Conclusión parcial	16
B. Sobre las cuestiones prejudiciales 5 a 7a), en el asunto C-293/17 y 3 a 5a), en el asunto C-294/17 — Consideración de medidas independientes del proyecto	17
1. Sobre las bases jurídicas	17
2. Sobre las «medidas en la fuente» mencionadas en las resoluciones de remisión	19
3. Sobre las medidas adoptadas en las zonas protegidas	19
4. Sobre la evolución futura	20
5. Conclusión parcial	21
C. Sobre la cuestión prejudicial 1 en el asunto C-294/17 — Umbrales y valores límite de deposiciones de nitrógeno	22
D. Sobre las cuestiones prejudiciales 1 a 4a) y 8 en el asunto C-293/17 — Obligación de evaluación del pastoreo y la fertilización	24
1. Sobre la calificación de proyecto	24
a) Sobre el concepto de proyecto	24
b) Sobre la fertilización	25
c) Sobre el pastoreo	26
d) Conclusión parcial	26
2. Sobre la integración en un proyecto global	26
a) Sobre el concepto de proyecto único	27
b) Sobre la modificación de las prácticas de fertilización	28
c) Conclusión parcial	28
3. Sobre la exoneración de la obligación de autorización	28

4. Sobre la trasposición del artículo 6, apartado 2, de la Directiva hábitats	30
E. Consideración final	31
V. Conclusión	32

I. Introducción

1. Para gran número de tipos de hábitats naturales y especies protegidas, la agricultura no es solo una necesidad imperiosa,² sino también una de las principales causas del deterioro de estos bienes protegidos. Las presentes peticiones de decisión prejudicial ofrecen al Tribunal de Justicia la oportunidad de analizar esta situación en el caso de las deposiciones de nitrógeno en zonas protegidas de la Directiva hábitats,³ los denominados lugares Natura 2000, situadas en los Países Bajos. Puede asegurarse que este procedimiento es de importancia similar al conocido asunto de la pesca del berberecho en el mar de Wadden,⁴ planteado también por el Raad van State (Consejo de Estado) al Tribunal de Justicia.

2. Según datos de la Agencia Europea de Medio Ambiente, en 2010 el 73 % de los lugares Natura 2000 de la Unión se vieron afectados por deposiciones excesivas de nitrógeno.⁵ De ahí que las conclusiones del presente procedimiento quizás sean también de interés para otros Estados miembros. Surge también la cuestión de si dichas conclusiones serían extrapolables a otros efectos perjudiciales para la agricultura, como los derivados del uso de pesticidas.

3. En concreto, se trata del hecho de que, en los Países Bajos, las deposiciones de nitrógeno de las distintas explotaciones agrícolas de determinadas zonas protegidas no son evaluadas individualmente, sino que se incluyen en un programa global que, sobre la base de un examen de cada zona protegida, determina la cantidad de deposiciones de nitrógeno autorizadas. Es necesario determinar no solamente la licitud de tal programa global, sino también si es compatible con la protección del lugar la toma en consideración de medidas para la reducción de las deposiciones de nitrógeno procedentes de otras fuentes y para el fortalecimiento de las zonas protegidas, así como futuras acciones. Por otra parte, procede analizar cómo han de integrarse la fertilización de tierras agrícolas y el pastoreo en el sistema de la evaluación adecuada.

4. Quiero adelantar que la metodología basada en un programa global merece una valoración positiva, pero aún se requieren mejoras en lo que se refiere a su aplicación práctica.

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

3 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 (DO 1992, L 206, p. 7) en su versión modificada por la Directiva 2013/17/UE del Consejo, de 13 de mayo de 2013 (DO 2013, L 158, p. 193).

4 Sentencia de 7 de septiembre de 2004, Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482).

5 Agencia Europea de Medio Ambiente, Effects of air pollution on European ecosystems, EEA Technical report N.º 11/2014, anexo 4 (p. 38).

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

1. La Directiva hábitats

5. La protección de los lugares se regula en el artículo 6, apartados 1 a 4, de la Directiva hábitats, en los siguientes términos:

«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.

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 proyectos, 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 solo 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. Dicho Estado miembro informará a la Comisión de las medidas compensatorias que haya adoptado.

En caso de que el lugar considerado albergue un tipo de hábitat natural y/o una especie prioritarios, únicamente se podrán alegar consideraciones relacionadas con la salud humana y la seguridad pública, o relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente, o bien, previa consulta a la Comisión, otras razones imperiosas de interés público de primer orden.»

2. La Directiva EIA

6. Asimismo, hay que hacer referencia al artículo 1, apartado 2, letra a), de la Directiva EIA,⁶ que define un proyecto como «la realización de trabajos de construcción o de otras instalaciones u obras» (primer guion) y «otras intervenciones en el medio natural o el paisaje, incluidas las destinadas a la explotación de los recursos del suelo» (segundo guion).

⁶ Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO 2012, L 26, p. 1).

B. Derecho neerlandés

7. Entre las disposiciones del Derecho neerlandés hay que destacar el artículo 2.4 de la *Wet natuurbescherming* (Ley sobre la protección de la naturaleza; en lo sucesivo, «WnB»), a cuyo tenor:

«1. Cuando la gestión de un espacio Natura 2000 lo exija, en interés de los objetivos de conservación, la Administración regional impondrá a todo aquel que, en su ámbito territorial, ejerza o se proponga ejercer una actividad, la obligación de:

- a. proporcionar toda la información relativa a esa actividad;
- b. adoptar todas las medidas preventivas o de restauración que resulten necesarias;
- c. ejercer esa actividad de conformidad con las disposiciones contenidas en las medidas antes mencionadas, o
- d. renunciar a esa actividad o poner fin a la misma.

2. Cuando la protección de un espacio Natura 2000 haga necesaria la ejecución inmediata de una decisión en el sentido del apartado 1, la Administración regional podrá notificar su decisión verbalmente a aquel que ejerce o se propone ejercer la actividad en cuestión. La Administración regional consignará la decisión por escrito en el plazo más breve posible y la remitirá o la entregará a los interesados.

3. [...].

4. Está prohibida la realización de cualquier acto que incumpla alguna de las obligaciones enumeradas en los apartados 1 o 3.»

III. Antecedentes del litigio y cuestiones prejudiciales

8. En 118 de los 162 lugares Natura 2000 de los Países Bajos se producen excesivas deposiciones de nitrógeno en tipos de hábitats y ecosistemas de especies protegidas sensibles al nitrógeno. La principal fuente de emisión de nitrógeno es la agricultura.

9. Las presentes peticiones de decisión prejudicial versan sobre dos órdenes de problemas distintos relacionados con las medidas neerlandesas para limitar las deposiciones de nitrógeno en dichos lugares. Por una parte, se trata de dilucidar si se debe limitar la fertilización y el pastoreo por parte de las explotaciones agrícolas existentes⁷ y, por otra, si se pueden autorizar nuevas explotaciones.⁸

A. Sobre las medidas neerlandesas para la reducción de las deposiciones de nitrógeno

10. La excesiva contaminación por nitrógeno de las zonas protegidas afecta en particular a tipos de hábitats cuya vegetación está especialmente adaptada a la escasez de nitrógeno. Por lo tanto, la protección de este patrimonio natural constituye un reto especial y, al mismo tiempo, sirve para restringir aquellas actividades económicas que dan lugar a deposiciones de nitrógeno.

⁷ Asunto C-293/17, *Coöperatie Mobilisation for the Environment UA y Vereniging Leefmilieu*.

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

11. De ahí que los Países Bajos se hayan decantado por el método de un programa para reducir el nitrógeno, el Programma Aanpak Stikstof 2015-2021 (Programa de lucha contra el nitrógeno 2015-2021; en lo sucesivo, «PAS»).

12. El PAS persigue dos objetivos: por una parte, se pretende conservar y restaurar los lugares Natura 2000 incluidos en el PAS, con el fin de lograr un estado de conservación favorable a escala nacional y, por otra, posibilitar actividades económicas que causan deposiciones de nitrógeno en dichos lugares.

13. Con el fin de reducir paulatinamente las deposiciones de nitrógeno, se incluyeron en el PAS, adicionalmente, medidas aplicables en la fuente. En general, son medidas cuyo fin es reducir las emisiones procedentes de fuentes de nitrógeno. Se trata de medidas destinadas a reducir las emisiones de los establos, medidas para la fertilización con bajas emisiones, medidas en torno al forraje y medidas de gestión. Un cálculo de los efectos de estas medidas ha demostrado que, gracias al PAS, las emisiones de amoníaco⁹ se irán reduciendo hasta 2020, en comparación con una situación en la que no existiera el PAS, en cerca de 13,4 kt/año. De dicha cantidad, solo se tendrán en cuenta en el PAS 6,4 kt/año, para disponer de un margen de seguridad.¹⁰

14. Además de estas medidas en la fuente, el PAS también contempla medidas de restauración específicas para cada lugar. Las medidas de restauración están destinadas a fortalecer los hábitats sensibles al nitrógeno. Se trata de medidas hidrológicas y otras adicionales sobre la vegetación que complementan la gestión normal de los lugares Natura 2000.

15. Por último, el PAS establece la cantidad de nitrógeno que puede deponerse durante un período de seis años. Se trata del denominado «margen de deposición» que se ha fijado para cada lugar Natura 2000. La disminución calculada de las deposiciones de nitrógeno se aplica en parte para ampliar dicho margen de deposición.

16. El PAS también incluye un sistema de seguimiento y ajuste. Con el seguimiento se pretende obtener una previsión sobre la evolución de las deposiciones de nitrógeno, del margen de deposición disponible y consumido, de los avances logrados en la aplicación del PAS, así como de la evolución de los hábitats sensibles al nitrógeno. Sobre esta base, las autoridades competentes pueden modificar, sustituir o incluir medidas en la fuente y/o de restablecimiento en el PAS o reducir el margen de deposición de un lugar determinado.

17. Un objetivo importante del PAS es simplificar la autorización administrativa para actividades generadoras de nitrógeno. Desde la entrada en vigor del programa, a la hora de concederse autorizaciones para actividades que originan deposiciones de nitrógeno puede acudir al PAS y a la legislación complementaria aplicable. Ambos conforman un marco de evaluación de las actividades generadoras de nitrógeno (proyectos y otras actuaciones), que incluye:

- a) proyectos y otras actuaciones que dan lugar a deposiciones de nitrógeno que no superan el umbral de 0,05 mol¹¹ N/ha/año y no requieren una autorización previa;
- b) proyectos y otras actuaciones que dan lugar a deposiciones de nitrógeno que no superan un valor límite entre 0,05 y 1 mol N/ha/año y no requieren una autorización previa; sin embargo, en determinados casos existe una obligación de comunicación;

⁹ Amoníaco es un compuesto químico de hidrógeno y nitrógeno con la fórmula NH₃. Se origina, en particular, durante la descomposición de plantas muertas y excrementos de animales (<https://de.wikipedia.org/wiki/Ammoniak>, consultada el 6 de febrero de 2018).

¹⁰ Apartado 6, punto 2, de la petición de decisión prejudicial en el asunto C-294/14.

¹¹ Según información del Gobierno neerlandés, un mol de nitrógeno equivale a 14 g, y 0,05 mol, por tanto, a 0,7 g.

- c) proyectos y otras actuaciones que dan lugar a deposiciones de nitrógeno superiores al valor límite y están sujetos a autorización. La autorización podrá ser concedida, con referencia a la evaluación adecuada del PAS, cuando dichos proyectos y actuaciones no den lugar a un aumento de las deposiciones de nitrógeno. Si se produce un incremento de las mismas, la autorización podrá ser concedida por referencia al PAS, siempre que al aumento de las deposiciones de nitrógeno se le asigne un margen de deposición. Podrá asignarse, en la primera fase del PAS (tres años), como máximo un 60 % de ese margen. Será determinante la comparación con las deposiciones que fueron objeto de una anterior autorización y la situación existente en el período 2012-2014.

B. El asunto C-293/17

18. Las cuatro explotaciones agrícolas afectadas por la petición de decisión prejudicial en el asunto C-293/17, Coöperatie Mobilisation for the Environment UA y Vereniging Leefmilieu, disponen de autorizaciones concedidas entre los años 1989 y 2015, en las que se indica para cada estable el número y la clase de ganado y el tipo de estable con el correspondiente factor de emisión. De las autorizaciones concedidas se desprende que, en todas las explotaciones, solo se evaluaron las consecuencias de la emisión de los establos sobre el patrimonio natural sensible al nitrógeno en lugares Natura 2000.

19. En cambio, las disposiciones de las provincias de Gelderland y Limburg excluyen el pastoreo de ganado y la fertilización de la obligación de obtener una autorización.

20. La petición de decisión prejudicial tiene su origen en la impugnación por parte de diversas organizaciones ecologistas de dicha excepción de la obligación de autorización. Las mismas reclamaron sin éxito la adopción de medidas ejecutivas contra el pastoreo de ganado y la fertilización de tierras agrícolas de cuatro explotaciones ganaderas situadas en las inmediaciones de lugares Natura 2000 de las provincias de Gelderland y Limburg. Los recursos administrativos formulados por las organizaciones ecologistas contra la desestimación de sus pretensiones fueron desestimados por las Administraciones regionales de Gelderland y Limburg. Ahora, esas organizaciones han interpuesto un recurso contencioso-administrativo contra dichas resoluciones.

21. En consecuencia, en el asunto C-293/17, Coöperatie Mobilisation for the Environment y Vereniging Leefmilieu, el Raad van State (Consejo de Estado) ha planteado al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- 1) Una actividad que no está comprendida en el concepto de proyecto definido en el artículo 1, apartado 2, letra a), de la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, por no implicar una intervención física en el medio natural, ¿puede constituir un proyecto en el sentido del 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, porque la actividad en cuestión podría afectar de forma apreciable a un espacio Natura 2000?
- 2) Si se considera que aplicar fertilizantes a las tierras constituye un proyecto, en caso de que tal actividad se haya realizado legalmente antes de que fuera aplicable el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43 a un espacio Natura 2000, y que tal actividad siga realizándose en la actualidad, ¿debe entenderse que se trata de un mismo y único proyecto, aun cuando la fertilización no siempre se haya realizado en las mismas parcelas, en las mismas cantidades y con las mismas técnicas?

¿Tiene alguna relevancia, a la hora de apreciar si se trata de un mismo y único proyecto, el hecho de que la deposición de nitrógeno causada por la aplicación de fertilizantes a las tierras no haya aumentado después de que el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43 fuera aplicable al espacio Natura 2000?

- 3) ¿Se opone el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43 a una normativa que tiene por objeto eximir de la obligación de autorización a una actividad que está indisolublemente ligada a un proyecto y que, por tanto, debe tener también la consideración de proyecto, como el pastoreo de ganado en una explotación lechera, de modo que no se requerirá una autorización individual para tal actividad, suponiendo que las repercusiones de la actividad permitida sin autorización hayan sido evaluadas antes de la aprobación de la referida normativa?
- 3.a) ¿Se opone el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43, a una normativa legal que tiene por objeto eximir de la obligación de autorización a una determinada categoría de proyectos, como, en particular, la aplicación de fertilizantes a las tierras, y, por tanto, permitirlos sin necesidad de autorización individual, suponiendo que las repercusiones de los proyectos permitidos sin autorización hayan sido evaluadas antes de la adopción de la referida normativa?
- 4) Una evaluación de las repercusiones que fundamenta la exoneración de la obligación de autorización para el pastoreo de ganado y la aplicación de fertilizantes a las tierras, cuyas apreciaciones se basaron en el alcance y la intensidad, tanto reales como previstos, de dichas actividades y en la que se concluyó que, en términos generales, puede excluirse un aumento de las deposiciones de nitrógeno causadas por esas actividades, ¿se ajusta a los requisitos que establece al respecto el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43?
- 4.a) ¿Tiene alguna trascendencia, a este respecto, el hecho de que la exoneración de la obligación de autorización esté vinculada al Programma Aanpak Stikstof 2015-2021 (PAS), en el que se parte de una reducción de las deposiciones acumuladas de nitrógeno en ecosistemas naturales sensibles al nitrógeno situados en los espacios Natura 2000, y que la evolución de las deposiciones en los espacios Natura 2000 sea objeto de un seguimiento anual en el marco del mencionado Programa, de forma que, si es necesario, se efectuará un ajuste cuando la reducción sea menor que la prevista en la evaluación adecuada relativa a dicho Programa?
- 5) En la evaluación adecuada prevista en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43, efectuada para un programa como el Programma Aanpak Stikstof 2015-2021, ¿pueden tenerse en cuenta los efectos positivos de las medidas de conservación y de las medidas apropiadas para áreas que albergan tipos de hábitats naturales y de especies que se adopten en cumplimiento de las obligaciones derivadas del artículo 6, apartados 1 y 2, de dicha Directiva?
- 5.a) En caso de respuesta afirmativa a la cuestión 5 anterior, ¿pueden ser tomados en consideración en una evaluación adecuada relativa a un programa los efectos positivos de las medidas de conservación y de las medidas apropiadas si, en el momento de efectuarse dicha evaluación adecuada, tales medidas aún no se han ejecutado y su efecto positivo aún no se ha producido?

A este respecto, suponiendo que la evaluación adecuada contenga conclusiones definitivas sobre los efectos de esas medidas basadas en los conocimientos científicos más avanzados en la materia, ¿resulta pertinente que la ejecución y el resultado de esas medidas sean objeto de seguimiento y que, en caso de ser necesario, se efectúe un ajuste si de tal seguimiento se desprende que los efectos son menos favorables que los previstos en la evaluación adecuada?

- 6) ¿Pueden ser tomados en consideración, en la evaluación adecuada prevista en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43, los efectos positivos de la reducción autónoma de las deposiciones de nitrógeno que se ponga de manifiesto durante la vigencia del Programma Aanpak Stikstof 2015-2021?

A este respecto, suponiendo que la evaluación adecuada contenga conclusiones definitivas sobre ese resultado basadas en los conocimientos científicos más avanzados en la materia, ¿resulta pertinente que la reducción autónoma de las deposiciones de nitrógeno sea objeto de seguimiento y que, en caso de ser necesario, se efectúe un ajuste si de tal seguimiento se desprende que la reducción es menor que la prevista en la evaluación de las repercusiones?

7) Las medidas de restauración que se adopten en el marco de un programa, como el Programma Aanpak Stikstof 2015-2021, mediante las cuales se impida que un factor perjudicial para la naturaleza como las deposiciones de nitrógeno pueda tener consecuencias perjudiciales para las áreas que albergan determinados tipos de hábitats naturales o de especies, ¿pueden ser calificadas de medidas de protección en el sentido del apartado 28 de la sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de mayo de 2014, Briels y otros (C-521/12, EU:C:2014:330), que pueden ser tomadas en consideración en la evaluación adecuada mencionada en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43?

7.a) En caso de respuesta afirmativa a la cuestión 7 anterior, ¿pueden ser tomados en consideración en la evaluación adecuada los efectos positivos de las medidas de protección que puedan incluirse en dicha evaluación, si en el momento de efectuarse esta las expresadas medidas aún no se han ejecutado y su efecto positivo aún no se ha producido?

A este respecto, suponiendo que la evaluación adecuada contenga conclusiones definitivas sobre los efectos de las expresadas medidas basadas en los conocimientos científicos más avanzados en la materia, ¿resulta pertinente que la ejecución y el resultado de las medidas sean objeto de seguimiento y que, en caso de ser necesario, se efectúe un ajuste si de tal seguimiento se desprende que los efectos son menos favorables que los previstos en la evaluación adecuada?

8) La facultad de imponer obligaciones establecida en el artículo 2.4 de la Ley sobre protección de la naturaleza, que la autoridad competente deberá ejercer cuando resulte necesario para los objetivos de conservación de un espacio Natura 2000, ¿constituye un instrumento de prevención suficiente, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 6, apartado 2, de la Directiva hábitats, en relación con el pastoreo de ganado y la aplicación de fertilizantes a las tierras?

C. Sobre el asunto C-294/17

22. El asunto C-294/17 versa sobre los recursos administrativos interpuestos por la Stichting Werkgroep Behoud de Peel, una asociación de protección del medio ambiente, contra seis autorizaciones para diversas explotaciones agrícolas de la provincia de Brabante Septentrional que originan deposiciones de nitrógeno, en particular en los lugares Natura 2000 Groote Peel (NL 3009012) y Deurnsche Peel & Mariapeel (NL 1000026). Los objetivos de conservación de ambos lugares incluyen turberas, entre otros. Se trata de un tipo de hábitat natural sensible al nitrógeno.

23. Las autorizaciones tienen por objeto la creación o ampliación de explotaciones en los sectores de la industria lechera, porcina y avícola.

24. Estas autorizaciones fueron concedidas por el College van gedeputeerde staten van Noord-Brabant (Diputación de la provincia de Brabante Septentrional) con arreglo al PAS y la legislación complementaria. El PAS se basa en una evaluación adecuada, con arreglo al artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats, aunque las distintas autorizaciones no fueron evaluadas individualmente.

25. El College autorizó la ampliación de una explotación basándose en que sus deposiciones de nitrógeno no habían aumentado en comparación con los niveles reales anteriores. Consideró que las deposiciones de las actividades existentes, como parte de las deposiciones de referencia, eran aceptables a efectos del PAS. Concedió la autorización tomando como referencia la evaluación adecuada llevada a cabo para el PAS.

26. En los demás casos, el College autorizó actividades de explotación que, en comparación con las deposiciones reales producidas o autorizadas antes de la adopción del PAS, suponen un aumento de las deposiciones de nitrógeno. Algunas explotaciones causan, en las dos zonas protegidas, deposiciones con valores entre 0,05 y 1 mol N/ha/año, mientras que otras superan estas cifras. El College asignó a estas últimas un margen de deposición.

27. En el asunto C-294/17, Stichting Werkgroep Behoud de Peel, el Raad van State (Consejo de Estado) plantea al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- 1) ¿Se opone el artículo 6, apartados 2 y 3, de la Directiva hábitats a una normativa que tiene por objeto eximir de la obligación de autorización a los proyectos y otras actuaciones que generan deposiciones de nitrógeno sin rebasar un umbral o valor límite y, por tanto, permitirlos sin necesidad de autorización individual, suponiendo que las repercusiones de todos los proyectos y de todas las demás actuaciones que puedan acogerse al régimen legal hayan sido evaluadas antes de la aprobación de la referida normativa?
- 2) ¿Se opone el artículo 6, apartados 2 y 3, de la Directiva hábitats, a que una evaluación adecuada relativa a un programa en el que se ha evaluado una determinada cantidad total de deposiciones de nitrógeno sirva para fundamentar la concesión de una autorización (individual) de un proyecto u otra actuación que genera deposiciones de nitrógeno dentro de los márgenes de deposición considerados en el marco de dicho programa?
- 3) En la evaluación adecuada prevista en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats, efectuada para un programa como el Programma Aanpak Stikstof 2015-2021, ¿pueden tenerse en cuenta los efectos positivos de las medidas de conservación y de las medidas apropiadas para áreas que albergan tipos de hábitats naturales y de especies que se adopten en cumplimiento de las obligaciones derivadas del artículo 6, apartados 1 y 2, de dicha Directiva?
- 3.a) En caso de respuesta afirmativa a la cuestión 3 anterior, ¿pueden ser tomados en consideración en una evaluación adecuada relativa a un programa los efectos positivos de las medidas de conservación y de las medidas apropiadas si, en el momento de efectuarse dicha evaluación adecuada, tales medidas aún no se han ejecutado y su efecto positivo aún no se ha producido?

A este respecto, suponiendo que la evaluación adecuada contenga conclusiones definitivas sobre los efectos de estas medidas basadas en los conocimientos científicos más avanzados en la materia, ¿resulta pertinente que la ejecución y el resultado de esas medidas sean objeto de seguimiento y que, en caso de ser necesario, se efectúe un ajuste si de tal seguimiento se desprende que los efectos son menos favorables que los previstos en la evaluación adecuada?

- 4) ¿Pueden ser tomados en consideración en la evaluación adecuada prevista en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats los efectos positivos de la reducción autónoma de las deposiciones de nitrógeno que se ponga de manifiesto durante la vigencia del Programma Aanpak Stikstof 2015-2021? A este respecto, suponiendo que la evaluación adecuada contenga conclusiones definitivas sobre ese resultado basadas en los conocimientos científicos más avanzados en la materia, ¿resulta pertinente que la reducción autónoma de las deposiciones de nitrógeno sea objeto de seguimiento y que, en caso de ser necesario, se efectúe un ajuste si de tal seguimiento se desprende que la reducción es menor que la prevista en la evaluación adecuada?

- 5) Las medidas de restauración que se adopten en el marco del Programma Aanpak Stikstof 2015-2021, mediante las cuales se impida que un factor perjudicial para la naturaleza como las deposiciones de nitrógeno pueda tener consecuencias perjudiciales para las áreas que albergan determinados tipos de hábitats naturales o de especies, ¿pueden ser calificadas de medidas de protección en el sentido del apartado 28 de la sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de mayo de 2014, Briels y otros (C-521/12, EU:C:2014:330), que pueden incluirse en la evaluación adecuada mencionada en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats?
- 5.a) En caso de respuesta afirmativa a la cuestión 5 anterior, ¿pueden ser tomados en consideración en la evaluación adecuada los efectos positivos de las medidas de protección que puedan incluirse en dicha evaluación, si en el momento de efectuarse estas expresadas medidas aún no se han ejecutado y su efecto positivo aún no se ha producido?

A este respecto, suponiendo que la evaluación adecuada contenga conclusiones definitivas sobre los efectos de las expresadas medidas basadas en los conocimientos científicos más avanzados en la materia, ¿resulta pertinente que la ejecución y el resultado de las medidas sean objeto de seguimiento y que, en caso de ser necesario, se efectúe un ajuste si de tal seguimiento se desprende que los efectos son menos favorables que los previstos en la evaluación adecuada?

D. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

28. Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 19 de junio de 2017, se acumularon los asuntos C-293/17 y C-294/17 a efectos de las fases escrita y oral del procedimiento y de la sentencia.

29. Han presentado conjuntamente observaciones escritas Coöperatie Mobilisation for the Environment y Vereniging Leefmilieu como partes en el asunto C-293/17, así como Stichting Werkgroep Behoud de Peel como parte en el asunto C-294/17, el Reino de los Países Bajos, el Reino de Dinamarca y la Comisión Europea. En la vista celebrada el 3 de mayo de 2018 también participaron el College van gedeputeerde staten van Limburg (Diputación de la provincia de Limburg), el College van gedeputeerde staten van Gelderland (Diputación de la provincia de Gelderland) y la Diputación de la provincia de Brabante Septentrional como partes en los procedimientos principales.

IV. Apreciación jurídica

30. Ambas peticiones de decisión prejudicial plantean una serie de cuestiones relacionadas con la gestión de las emisiones de nitrógeno procedentes de actividades agrícolas que pueden tener efectos adversos sobre espacios Natura 2000. Conviene responder prescindiendo del orden que resulta de las resoluciones de remisión y de la numeración de los asuntos.

31. En primer lugar, procede analizar el «caso típico», es decir, la autorización de una explotación agrícola cuyas deposiciones de nitrógeno en las zonas protegidas no hayan sido evaluadas individualmente, sino conforme a la medida de planificación neerlandesa, el PAS. Saber si esta forma de proceder es compatible, en principio, con el artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats, constituye el objeto de la segunda cuestión planteada en el asunto C-294/17 (sección A).

32. A continuación, procederé a analizar en qué medida se pueden tener en cuenta en el marco del PAS la reducción prevista de las emisiones de nitrógeno, las medidas específicas para reducir las emisiones de nitrógeno procedentes de otras fuentes, así como las medidas para la restauración de las zonas protegidas, en particular, en caso de que se produzcan en el futuro (sección B). A continuación, examinaré si los umbrales y valores límite previstos para las deposiciones de nitrógeno son compatibles con el artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats (sección C).

33. Las cuestiones específicas del asunto C-239/17 relativas al pastoreo y a la fertilización se abordarán en la sección siguiente (sección D).

34. Por último, expondré a modo de consideración final en qué medida el artículo 6 de la Directiva hábitats, a la luz de las demás consideraciones, permite una medida como el PAS (sección E).

A. Sobre la cuestión prejudicial 2 en el asunto C-294/17 — Autorización de proyectos con arreglo al PAS

35. Mediante la cuestión prejudicial 2 en el asunto C-294/17, el Raad van State (Consejo de Estado) quiere saber si abstenerse de evaluar individualmente si una medida que da lugar a deposiciones de nitrógeno en una zona protegida es compatible con los objetivos de conservación del lugar, y basar la autorización en la evaluación adecuada relativa a un programa, de acuerdo con el cual una determinada cantidad total de deposiciones adicionales de nitrógeno en el lugar es compatible con dichos objetivos de conservación, es compatible con el artículo 6, apartados 2 y 3, de la Directiva hábitats.

36. A continuación, voy a exponer, en primer lugar, por qué el artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats no exige necesariamente una evaluación individual de los planes y proyectos, y, posteriormente, me ocuparé de los requisitos que debe cumplir una evaluación global relativa a un programa.

1. ¿Evaluación individual o evaluación global referida a un programa?

37. El artículo 6 de la Directiva hábitats prevé toda una serie de obligaciones y de procedimientos específicos que tienen como finalidad, según el artículo 2, apartado 2, de aquella, el mantenimiento o, en su caso, el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales y de las especies silvestres de la fauna y la flora de interés para la Unión Europea.¹²

38. En este sentido, el artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats establece un procedimiento destinado a garantizar, con la ayuda de un control previo, que un 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 este último, solo se autorice en la medida en que no cause perjuicio a la integridad de dicho lugar.¹³

39. Según el artículo 6, apartado 3, primera frase, de la Directiva hábitats, dichos planes o proyectos se someterán a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar, cuando no quepa excluir, sobre la base de datos objetivos, que afecten al lugar de forma apreciable, ya sea individualmente o en combinación con otros planes o

¹² Sentencias de 21 de julio de 2016, Orleans y otros (C-387/15 y C-388/15, EU:C:2016:583), apartado 31, y de 17 de abril de 2018, Comisión/Polonia («Distrito forestal de Białowieża», C-441/17, EU:C:2018:255), apartado 106.

¹³ Sentencias de 7 de septiembre de 2004, Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482), apartado 34, y de 17 de abril de 2018, Comisión/Polonia («Distrito forestal de Białowieża», C-441/17, EU:C:2018:255), apartado 108.

proyectos.¹⁴ Al hacerlo, deben identificarse, a la luz de los mejores conocimientos científicos en la materia, todos los aspectos del plan o del proyecto que puedan afectar a los objetivos de conservación de dicho lugar.¹⁵ Esta valoración debe llevarse a cabo a la luz de las características y condiciones medioambientales específicas del lugar afectado por tal plan o proyecto.¹⁶

40. Por lo tanto, el artículo 6, apartado 3, primera frase, de la Directiva hábitats parte del principio de la evaluación individual de los planes y proyectos.

41. Los litigios principales tienen por objeto las posibles repercusiones derivadas de deposiciones de nitrógeno en zonas protegidas. En relación con estas, cabe señalar, en general, que los contaminantes proceden de muchas fuentes distintas.¹⁷ Por lo tanto, en la evaluación prevista en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats deben tenerse en cuenta, en principio, las distintas fuentes de nitrógeno que contribuyen a la deposición del mismo en una zona protegida concreta. La evaluación implica que deben identificarse todos los aspectos del plan o del proyecto que puedan afectar, por sí mismos o *conjuntamente con otros planes o proyectos*, a los objetivos de conservación de dicho lugar.¹⁸

42. Sin un criterio global, como el seguido en el PAS, esta evaluación de efectos acumulados sería muy propensa a errores. Siempre existiría el riesgo de no tener en cuenta determinadas fuentes o de hacerlo de forma contraria a la evaluación de otros proyectos. Este riesgo sería especialmente acusado si se llevasen a cabo distintas evaluaciones simultáneamente.

43. Así pues, una apreciación global de todas las deposiciones de nitrógeno en la zona protegida de que se trate, no solo es adecuada, sino también necesaria para evaluar la compatibilidad de determinadas fuentes de nitrógeno con los objetivos de conservación del lugar.

44. En consecuencia, merece un juicio positivo, en principio, la coordinación de la evaluación de las repercusiones de potenciales deposiciones de nitrógeno en una zona protegida, mediante un instrumento de planificación centralizada, que establezca la cantidad de nitrógeno que se puede ser objeto de deposición en las distintas zonas protegidas.

2. Sobre los requisitos de una evaluación global en el marco de un programa para la coordinación de las deposiciones de nitrógeno

45. El hecho de que sea preferible un instrumento de coordinación global a un gran número de evaluaciones individuales aisladas no significa que el PAS cumpla todos los requisitos de una adecuada evaluación de las repercusiones, con arreglo al artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats.

14 Sentencias de 7 de septiembre de 2004, Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482), apartado 45; de 13 de diciembre de 2007, Comisión/Irlanda (C-418/04, EU:2007:780), apartado 238; de 26 de mayo de 2011, Comisión/Bélgica (C-538/09, EU:2011:349), apartado 53, y de 12 de abril de 2018, People Over Wind and Sweetman (C-323/17, EU:C:2018:244), apartado 34.

15 Sentencias de 21 de julio de 2016, Orleans y otros (C-387/15 y C-388/15, EU:C:2016:583), apartado 51; de 26 de abril de 2017, Comisión/Alemania («Moorburg», C-142/16, EU:C:2017:301), apartado 57, y de 17 de abril de 2018, Comisión/Polonia («Distrito forestal de Białowieża», C-441/17, EU:C:2018:255), apartado 113.

16 Sentencias de 7 de septiembre de 2004, Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482), apartado 4[8], y de 17 de abril de 2018, Comisión/Polonia («Distrito forestal de Białowieża», C-441/17, EU:C:2018:255), apartado 112.

17 Balla, Müller-Pfannenstiel, Lüttmann & Uhl, «Eutrophierende Stickstoffeinträge als aktuelles Problem der FFH-Verträglichkeitsprüfung», *Natur und Recht* 2010, pp. 616 y 617.

18 Sentencia de 26 de abril de 2017, Comisión/Alemania («Moorburg», C-142/16, EU:C:2017:301), apartado 57.

46. Como se ha señalado anteriormente, de conformidad con el artículo 6, apartado 3, primera frase, de la Directiva hábitats, al someter un plan o proyecto a una adecuada evaluación, en relación con el lugar en cuestión, deben identificarse, a la luz de los mejores conocimientos científicos en la materia, todos los aspectos del plan o del proyecto que puedan afectar, por sí mismos o conjuntamente con otros planes o proyectos, a los objetivos de conservación de dicho lugar.¹⁹

47. Por lo tanto, la evaluación prevista en el artículo 6, apartado 3, primera frase, de la Directiva hábitats no deberá contener lagunas, sino constataciones y conclusiones completas, precisas y definitivas que puedan disipar cualquier duda científica razonable sobre los efectos de las obras previstas en el lugar protegido de que se trate.²⁰

48. Lo mismo será de aplicación a los proyectos realizados fuera de los lugares protegidos que puedan afectar de forma significativa a estos.²¹

a) Sobre los elementos relevantes de la evaluación

49. Los requisitos que se derivan de estos criterios para una evaluación global programática son considerables, sobre todo teniendo en cuenta que debe excluirse cualquier duda razonable de carácter científico sobre los resultados.

50. En primer lugar, debe determinarse correctamente qué cantidad de nitrógeno liberan los proyectos individuales por coordinar y el porcentaje del mismo que llega a los hábitats sensibles al nitrógeno en cada zona protegida.

51. En particular, es preciso determinar para cada área de una zona protegida que albergue hábitats protegidos, la cantidad *máxima* de deposición de nitrógeno debida a la actividad individual evaluada. El grado de concreción geográfica de la criba, es decir, saber qué parcelas deben ser evaluadas de forma individual, dependerá de la medida en que las deposiciones puedan variar de una parcela a otra.

52. Asimismo, se deberán determinar correctamente las deposiciones totales de nitrógeno causadas por las distintas actividades existentes en esas parcelas. En consecuencia, no será suficiente limitar la evaluación a determinados sectores como la agricultura. De hecho, se deberán tener en cuenta todas las fuentes de nitrógeno, como el tráfico, la industria o los hogares privados.

53. Y, por último, también se deberán incluir todos los demás factores que, relacionados con las deposiciones de nitrógeno, puedan tener efectos negativos en las zonas protegidas.

54. Como acertadamente ha subrayado Dinamarca en la vista, es posible basarse en estimaciones, pues una evaluación es necesariamente un pronóstico del impacto futuro de las actividades de que se trate.

55. No obstante, estas estimaciones deben reflejar la sensibilidad de los hábitats y especies afectadas y el riesgo real de que se vean perjudicadas por las deposiciones de nitrógeno. No sería suficiente reflejar solo promedios aproximados, ignorando valores máximos locales o temporales de las deposiciones, cuando estos, a su vez, puedan afectar a los objetivos de conservación del lugar.

¹⁹ Véase el punto 39 de las presentes conclusiones.

²⁰ Sentencias de 11 de abril de 2013, Sweetman y otros (C-258/11, EU:C:2013:220), apartado 44; de 21 de julio de 2016, Orleans y otros (C-387/15 y C-388/15, EU:C:2016:583), apartado 50, y de 17 de abril de 2018, Comisión/Polonia («Distrito forestal de Białowieża», C-441/17, EU:C:2018:255), apartado 114.

²¹ Sentencias de 10 de enero de 2006, Comisión/Alemania (C-98/03, EU:C:2006:3), apartado 45, y de 26 de abril de 2017, Comisión/Alemania («Moorburg», C-142/16, EU:C:2017:301), apartados 29 a 31.

b) Sobre la cantidad total de deposiciones de nitrógeno permitida

56. Ahora bien, para un instrumento de coordinación global, es de especial importancia determinar la cantidad total de deposiciones de nitrógeno permitida en los distintos hábitats protegidos.

57. Cuando un plan o proyecto puede comprometer los objetivos de conservación de una zona protegida, se debe considerar que puede afectar a ese lugar de forma apreciable.²² Para que un lugar no se vea afectado como tal en su calidad de hábitat natural, en el sentido del artículo 6, apartado 3, segunda frase, de la Directiva hábitats, debe preservarse en un estado de conservación favorable. Para ello, se deberán mantener de forma sostenible las características constitutivas del lugar en cuestión, relativas a la existencia de un tipo de hábitat natural cuya conservación ha justificado la inclusión de dicho lugar en la lista de lugares de importancia comunitaria en el sentido de esta Directiva.²³ La misma conclusión es aplicable a las especies protegidas.

58. Por lo tanto, a la hora de aplicar el artículo 6, apartados 2 y 3, de la Directiva hábitats a las deposiciones de nitrógeno, el objetivo no puede ser mantener o estar por debajo de los actuales niveles de contaminación. Al contrario, se deberán tener en cuenta los objetivos de conservación de las zonas protegidas, es decir, lograr, como mínimo, la conservación de los tipos de hábitats y especies protegidas del lugar en su estado existente en el momento en que se comenzó a ser aplicable el artículo 6, apartados 2 y 3.

59. En el supuesto de que estos bienes protegidos no se encuentren en un estado de conservación favorable, la obligación de conservación se referirá al menos a las posibilidades reales de generar tal estado de conservación en el futuro. Según la definición del estado de conservación favorable contenida en el artículo 1, letras e) e i), de la Directiva hábitats, solo dicho estado de conservación puede garantizar el mantenimiento a largo plazo de los tipos de hábitats y especies de que se trate. Un nivel de deposiciones que impida de forma duradera la consecución de un estado de conservación favorable implica el riesgo de que estas especies puedan desaparecer. Por lo tanto, podría afectar a la integridad del lugar.

60. Por lo tanto, el hecho señalado por el Raad van State (Consejo de Estado) de que las deposiciones de nitrógeno se han reducido en términos globales es positivo, pero por sí solo no basta. De hecho, el artículo 6, apartados 2 y 3, de la Directiva hábitats exige reducir el nivel de contaminación hasta tal punto que se pueda alcanzar un estado de conservación favorable sostenible.

61. A tal fin, se deberá fijar, al menos para cada tipo de hábitat y acaso también para los hábitats sometidos a condiciones especiales, un valor máximo de la contaminación total admisible.

²² Sentencias de 11 de abril de 2013, Sweetman y otros (C-258/11, EU:C:2013:220), apartado 30, y de 15 de mayo de 2014, Briels y otros (C-521/12, EU:C:2014:330), apartado 20.

²³ Sentencias de 11 de abril de 2013, Sweetman y otros (C-258/11, EU:C:2013:220), apartado 39, y de 15 de mayo de 2014, Briels y otros (C-521/12, EU:C:2014:330), apartado 21; de 21 de julio de 2016, Orleans y otros (C-387/15 y C-388/15, EU:C:2016:583), apartado 47, y de 17 de abril de 2018, Comisión/Polonia («Distrito forestal de Białowieża», C-441/17, EU:C:2018:255), apartado 116.

62. En este sentido parece difícil, si no imposible, aceptar valores que sean superiores a los denominados «critical loads». Estos deben reflejar valores de contaminación límite justificados científicamente para tipos de vegetación o de otros bienes protegidos que, de ser respetados, no darán lugar, también a largo plazo, a deposiciones de nitrógeno con efectos adversos significativos.²⁴ Los científicos han identificado dichos «critical loads» de nitrógeno para los tipos de hábitats protegidos conforme a la Directiva hábitats en los Países Bajos.²⁵

63. Por otro lado, también sería necesario tener en cuenta en qué medida los distintos hábitats protegidos han estado expuestos durante mucho tiempo a un exceso de deposiciones de nitrógeno. Por una parte, tales deposiciones permitirían suponer que el estado de los hábitats ya se ha alterado negativamente, en particular, por lo que respecta a las especies vegetales. Por otra, aún existiría una excesiva contaminación previa de nitrógeno que debería reducirse o eliminarse de algún otro modo antes de que los hábitats puedan desarrollarse en consonancia con los objetivos de conservación del lugar. Por tanto, hasta la eliminación de los niveles de nitrógeno existentes, podría ser necesario permitir aún menos deposiciones de nitrógeno adicionales de las previstas en los «critical loads».

64. A la luz de estas consideraciones, el órgano jurisdiccional nacional competente deberá examinar si los «critical loads» u otros valores están garantizados científicamente hasta tal punto de que, en caso de que se cumplan, quede excluida cualquier duda científica razonable de que los lugares en cuestión se vean afectados negativamente.

65. Como se desprende de la petición de decisión prejudicial en el asunto C-294/17, el dato relativo a la contaminación excesiva de muchas zonas protegidas es debido a la superación de los «critical loads»,²⁶ es decir, a deposiciones anuales de nitrógeno superiores a los «critical loads». Sin embargo, al establecer el PAS, al parecer se consideró que cumplir los «critical loads» no era realista ni viable políticamente.²⁷ En su lugar, se describe el objetivo del PAS como una ponderación de los beneficios para la naturaleza y de las cargas para la sociedad.²⁸

66. Si esta descripción es correcta, el PAS no sería apto para autorizar proyectos, de conformidad con el artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats. La ponderación debería apreciarse más bien conforme al artículo 6, apartado 4. Sin embargo, la petición de decisión prejudicial no permite al Tribunal de Justicia pronunciarse de forma definitiva al respecto.

3. Conclusión parcial

67. En consecuencia, procede responder a la cuestión prejudicial 2 en el asunto C-294/17 que el artículo 6, apartados 2 y 3, de la Directiva hábitats permite que la evaluación adecuada de un programa en el que se haya examinado una determinada cantidad total de deposiciones de nitrógeno sirva de base a una autorización individual de un proyecto u otra actuación que genere deposiciones de nitrógeno en las zonas protegidas que estén dentro del margen de deposiciones determinado por dicho programa. Sin embargo, la citada evaluación deberá contener constataciones y conclusiones completas, precisas y definitivas que puedan disipar cualquier duda científica razonable sobre los

24 Véase la sentencia del Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) de 28 de marzo de 2013, A44 — Kammolch (9 A 22.11, DE:BVVerwG:2013:280313U9A22.11.0), apartado 61. Esto está en consonancia con la definición científica reconocida internacionalmente según Nilsson, J., & Grennfelt, P. (1988). «Critical loads for sulphur and nitrogen. Report from a workshop held at skokloster, Sweden 19-24 March, 1988». *NORD miljörapport* 1988:15. Copenhagen: NORD: „a quantitative estimate of exposure to one or more pollutants below which significant harmful effects on specified sensitive elements of the environment do not occur according to present knowledge”.

25 Para los Países Bajos, van Dobben, H. F., Bobbink, R., Bal, D., & van Hinsberg, A. (2014). «Overview of critical loads for nitrogen deposition for Natura 2000 habitat types occurring in The Netherlands». Alterra report 2488. Wageningen: Alterra.

26 Punto 6.1 de la resolución de remisión en el asunto C-294/17.

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

28 *Ibidem*, p. 107.

efectos de las deposiciones. Esto supone que, para cada proyecto individual y para cada área dentro de una zona protegida que albergue hábitats protegidos, se deberá garantizar que la cantidad total de deposiciones de nitrógeno autorizada no ponga en peligro la conservación a largo plazo de los tipos de hábitats y especies protegidas del lugar, ni el potencial de generar un buen estado de conservación.

B. Sobre las cuestiones prejudiciales 5 a 7a), en el asunto C-293/17 y 3 a 5a), en el asunto C-294/17 — Consideración de medidas independientes del proyecto

68. Mediante una serie de cuestiones planteadas en ambos asuntos, el Raad van State (Consejo de Estado) desea saber si, a la hora de proceder a una evaluación conforme al artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats, se pueden tener en cuenta determinadas medidas y circunstancias que no guarden una relación directa con el plan o proyecto objeto de evaluación. En particular, pregunta si cabe tener en cuenta la reducción autónoma prevista de las emisiones de nitrógeno (cuestión 6 en el asunto C-293/17 y 4 en el asunto C-294/17). Además, por un lado, se trata de las medidas para reducir las emisiones de nitrógeno procedentes de otras fuentes y, por otro, de las medidas de restauración en los hábitats sensibles de las zonas protegidas que proporcionen un margen para ulteriores deposiciones de nitrógeno.

69. En este sentido, el Raad van State (Consejo de Estado) pregunta por separado si tales medidas pueden ser tenidas en cuenta cuando son adoptadas con arreglo al artículo 6, apartados 1 y 2, de la Directiva hábitats [cuestiones 5 y 5a), en el asunto C-293/17, y 3 y 3a), en el asunto C-294/17] o como medidas de protección en el sentido del apartado 28 de la sentencia Briels²⁹ [cuestiones 7 y 7a), en el asunto C-293/17, y 5 y 5a), en el asunto C-294/17]. Sin embargo, esta distinción no me parece útil. El hecho de que se haya autorizado un plan o proyecto, de conformidad con el artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats, hace innecesario aplicar simultáneamente el apartado 2 del mismo artículo.³⁰ Además, las medidas a que se refiere el artículo 6, apartado 1, guardan relación directa con la gestión del lugar o son necesarias para la misma, es decir, no son objeto de la evaluación prevista en el artículo 6, apartado 3. Con independencia de su calificación jurídica, lo decisivo es si las medidas en cuestión permiten concluir que las deposiciones de nitrógeno adicionales no afectarán negativamente a la integridad del lugar.

70. Por lo tanto, comenzaré por exponer las bases jurídicas para la toma en consideración de las medidas que son independientes de un proyecto (epígrafe 1) y a continuación analizaré por separado la disminución de las emisiones de nitrógeno procedentes de otras fuentes (epígrafe 2), las medidas de restauración en las zonas protegidas (epígrafe 3) y la toma en consideración de la evolución futura, incluida la reducción de las emisiones de nitrógeno prevista (epígrafe 4).

1. Sobre las bases jurídicas

71. El Tribunal de Justicia ha declarado que la autoridad nacional competente, al proceder a la evaluación conforme al artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats debe tomar en consideración las medidas de protección integradas en el proyecto dirigidas a *evitar o reducir* los eventuales efectos perjudiciales causados directamente en este, a fin de garantizar que no afecte a la integridad del referido lugar.³¹

29 Sentencia de 15 de mayo de 2014, Briels y otros (C-521/12, EU:C:2014:330).

30 Sentencia de 7 de septiembre de 2004, Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482), apartado 35.

31 Sentencias de 15 de mayo de 2014, Briels y otros (C-521/12, EU:C:2014:330), apartado 28, y de 21 de julio de 2016, Orleans y otros (C-387/15 y C-388/15, EU:C:2016:583), apartado 54.

72. En cambio, las medidas de protección previstas en un proyecto cuyo objeto sea *compensar* los efectos negativos de este sobre un lugar Natura 2000, no pueden ser tomados en consideración en la evaluación de las repercusiones del aludido proyecto del artículo 6, apartado 3.³²

73. Aquellas medidas que no eviten ni reduzcan los efectos perjudiciales significativos sobre un tipo de hábitat causados por un proyecto, sino que los compensen en un futuro, no son medidas de protección que garanticen que el proyecto no afectará a la integridad del lugar, en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats.³³

74. Esta distinción entre medidas de reducción del daño que pueden aplicarse en el marco del artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats y medidas compensatorias, a las que no es aplicable lo anterior, es concordante con el principio consagrado en el artículo 191 TFUE, apartado 2, de la corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma.³⁴ Este objetivo, al igual que el principio de cautela, constituye un fundamento de la política de medio ambiente de la Unión y, por tanto, también de la Directiva hábitats. Ello resulta particularmente significativo en el caso del artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats, puesto que la evaluación adecuada se ha concebido con el fin de detectar y prevenir los efectos negativos del plan o proyecto objeto de evaluación. Por lo tanto, este proyecto será examinado como una fuente potencial de contaminación.

75. En cambio, el artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats no contempla la posibilidad de que los perjuicios causados a una zona protegida por un plan o proyecto puedan ser compensados.³⁵ Esto también sería manifiestamente contrario al principio según el cual los atentados al medio ambiente deben ser corregidos preferentemente en la fuente misma.

76. Además, el Tribunal de Justicia ha resaltado acertadamente la dificultad de evaluar con la suficiente seguridad la eficacia de medidas compensatorias para el futuro,³⁶ y el riesgo de elusión del artículo 6, apartado 4, de la Directiva hábitats, cuando expresamente se establecen medidas compensatorias en forma de medidas destinadas a garantizar la coherencia de Natura 2000 aunque combinadas con otros requisitos.³⁷

77. Dinamarca sostiene acertadamente que una evaluación adecuada debe ser completa. Por lo tanto, también deberán tenerse en cuenta todos los factores que no guardan relación directa con el proyecto, pero que puedan influir en las consecuencias del mismo en la zona protegida. No en vano el artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats se refiere a planes o proyectos que puedan afectar de forma apreciable a una zona protegida, ya sea individualmente o *en combinación con otros planes y proyectos*.

78. Al aplicar el artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats existe, sin embargo, una diferencia fundamental entre las medidas que inciden en la fuente examinada de un perjuicio y otras medidas. En caso de que, debido a la atenuación de los daños, los perjuicios resultantes de un proyecto objeto de evaluación desaparezcan o resulten irrelevantes, las autoridades competentes podrán autorizar el proyecto, de conformidad con el artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats. Sin embargo, otras medidas que no inciden en la fuente evaluada dejan intactos los perjuicios causados por el proyecto. El impacto positivo de estas otras medidas, en particular, no debe ser compensado simplemente con los perjuicios causados por el proyecto evaluado.

32 Sentencias de 15 de mayo de 2014, Briels y otros (C-521/12, EU:C:2014:330), apartado 29, y de 21 de julio de 2016, Orleans y otros (C-387/15 y C-388/15, EU:C:2016:583), apartado 48.

33 Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de mayo de 2014, Briels y otros (C-521/12, EU:C:2014:330), apartado 31.

34 Véanse las conclusiones del Abogado General Tanchev en el asunto Grace y Sweetman (C-164/17, EU:C:2018:274), punto 76.

35 Véase la sentencia de 21 de julio de 2016, Orleans y otros (C-387/15 y C-388/15, EU:C:2016:583), apartado 57.

36 Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de mayo de 2014, Briels y otros (C-521/12, EU:C:2014:330), apartado 32.

37 Sentencia de 15 de mayo de 2014, Briels y otros (C-521/12, EU:C:2014:330), apartados 33 y siguientes.

79. Dichas medidas solo podrán hacer viable un proyecto, en el sentido del artículo 6, apartado 3, cuando la contaminación total de la zona protegida o su sensibilidad frente a efectos adversos se vean reducidos de tal forma que los perjuicios causados por el proyecto evaluado no afecten negativamente a la integridad del lugar. En caso de que, con carácter general, los efectos adversos disminuyan, pero los perjuicios se sigan manifestando en las zonas protegidas, el artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats no permite perjuicios similares adicionales.

80. En este sentido, es revelador el ejemplo de las deposiciones de nitrógeno: no basta con reducir estas en una determinada cantidad, por ejemplo, 1 kg N/ha/año, para permitir deposiciones adicionales en la misma proporción, si, en total, el hábitat protegido sigue soportando una contaminación excesiva por nitrógeno. Solo se pueden autorizar deposiciones adicionales cuando la contaminación total, incluyendo estas, es tan pequeña que no afectará a la integridad del lugar.

81. Asimismo, hay que señalar que los Estados miembros, independientemente de la autorización de un nuevo proyecto con arreglo al artículo 6, apartado 2, de la Directiva hábitats, deben adoptar las medidas necesarias para eliminar los obstáculos existentes en zonas protegidas, como el exceso de deposiciones de nitrógeno.³⁸

2. Sobre las «medidas en la fuente» mencionadas en las resoluciones de remisión

82. De las resoluciones de remisión se deduce que la cuestión prejudicial 5 en el asunto C-293/17 y la cuestión prejudicial 3 en el asunto C-294/17 se refieren a medidas en la fuente consistentes, por ejemplo, en reducir las emisiones de nitrógeno de establos de otras explotaciones. En general, tales reglas también deben ser tenidas en cuenta en el caso de ampliaciones o modificaciones de explotaciones agrícolas.

83. Sin embargo, en los litigios principales, no son dichas fuentes objeto de una evaluación en virtud del artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats, sino que se trata de *otras* fuentes. La reducción de emisiones de estas otras fuentes de nitrógeno no impide ni reduce las deposiciones procedentes de las explotaciones evaluadas. Por lo tanto, a la hora de autorizar una explotación agrícola con arreglo al artículo 6, apartado 3, aquella no puede ser compensada sin más con las emisiones de nitrógeno de esta, ni siquiera en parte.

84. Solo podrán autorizarse deposiciones adicionales con arreglo al artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats si, gracias a dichas medidas en la fuente de otras deposiciones de nitrógeno, las referidas deposiciones en las respectivas zonas protegidas se reducen por debajo de los valores fijados para los hábitats, de tal forma que exista un margen suficiente para deposiciones de nitrógeno adicionales, lo que significa que la contaminación total cumple el criterio antes establecido.³⁹

3. Sobre las medidas adoptadas en las zonas protegidas

85. Las medidas en las zonas protegidas a las que alude el Raad van State (Consejo de Estado) en la cuestión prejudicial 7 del asunto C-293/17 y la cuestión prejudicial 5 del asunto C-294/17 tampoco son idóneas para ser calificadas de medidas de protección integradas para la reducción del daño.

³⁸ Sentencias de 24 de noviembre de 2011, Comisión/España («Alto Sil», C-404/09, EU:C:2011:768), apartados 126 y 142, y de 14 de enero de 2016, Grüne Liga Sachsen y otros (C-399/14, EU:C:2016:10), apartados 41 a 43.

³⁹ Véanse los puntos 56 y ss. de las presentes conclusiones.

86. Ciertamente, el Raad van State (Consejo de Estado) señala que, de acuerdo con su jurisprudencia nacional, las medidas de conservación en las zonas protegidas adoptadas con miras a la realización de un plan o proyecto, aparte de la explotación existente, deben considerarse medidas reductoras del daño cuando estén dirigidas a evitar o reducir las repercusiones locales en los hábitats protegidos que se verían afectados de forma negativa por el plan o proyecto en caso de que no se hubiese adoptado dicha medida. Afirma que también en este caso se trata de la atenuación de las consecuencias directas del proyecto.⁴⁰

87. Sin embargo, tampoco las medidas en las zonas protegidas actúan en la fuente de las deposiciones de nitrógeno objeto de evaluación, sino allí donde se producen. Además, no están destinadas a evitar las deposiciones del proyecto analizado, sino, en todo caso, a eliminarlas posteriormente. Aunque estas no incluyen las deposiciones de nitrógeno del proyecto en cuestión, sino las deposiciones de fuentes muy diversas, indistintamente.

88. Contrariamente a lo que sostiene el Raad van State (Consejo de Estado), la sentencia Moorburg no conduce a una conclusión distinta. En ella, el Tribunal de Justicia analizó si una vía de paso para peces puede tenerse en cuenta para concluir que la pérdida de peces por la refrigeración de una central no perjudica la integridad del lugar.⁴¹ Esta hipótesis se basa en la idea de que, por una parte, debido a la disminución de peces en la central, menos ejemplares podían alcanzar las zonas protegidas para su reproducción, pero que, por otra, este inconveniente se veía compensado al menos por la vía de paso, ya que gracias a esta medida más peces podían alcanzar dichas zonas.

89. En este caso, el Tribunal de Justicia no se pronunció sobre si esta compensación podía ser considerada una medida reductora del daño, sino que se limitó a constatar que, cuando se autorizó la central, las ventajas de la vía de paso para peces aún no se daban, ni pudieron ser probadas. Por lo tanto, pudo concluir que con la autorización se había infringido el artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats, sin tener que determinar de forma concluyente si tal medida debía tenerse en cuenta para la aplicación de esta disposición.

90. Sin embargo, los Países Bajos alegan que gracias a dichas medidas pueden tener lugar más deposiciones de nitrógeno en las zonas protegidas sin que los hábitats protegidos se vean afectados negativamente. Parece que, de hecho, existen medidas con tales efectos. En este sentido, han sido objeto de debate la siega frecuente con eliminación de la hierba cortada, la quema de vegetación, la reinundación de turberas o la retirada de tierra con una elevada carga de nitrógeno.⁴² Las medidas seleccionadas, incluidas las posibles desventajas⁴³ deberán ser evaluadas por los tribunales nacionales.

91. En el supuesto en que se demuestre que gracias a tales medidas se crea realmente un margen para nuevas deposiciones de nitrógeno, es decir, que el valor límite se eleva de modo que la contaminación total queda por debajo de este, aquel podría ser aplicado a los nuevos planes y proyectos.

4. Sobre la evolución futura

92. Una característica común a todas las medidas consideradas hasta ahora que son independientes de un proyecto es el hecho de que sus efectos no se conocen todavía, sino que, a menudo, conciernen únicamente al futuro. En este sentido, el Raad van State (Consejo de Estado) desea saber, con las cuestiones prejudiciales 5a), y 7a), del asunto C-293/17, y 3a) y 5a) del asunto C-294/17, en qué medida este elemento temporal es importante para la evaluación de estas medidas, así como si un

40 Puntos 10.16 y 10.35 de la petición de decisión prejudicial en el asunto C-294/17.

41 Sentencia de 26 de abril de 2017, Comisión/Alemania (C-142/16, EU:C:2017:301), apartado 38.

42 L. Jones y otros, «Can on-site management mitigate nitrogen deposition impacts in non-wooded habitats?», *Biological Conservation*, Volume 212, Part B, 2017, pp. 464 a 475, <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2016.06.012> (cita tomada de <http://eprints.whiterose.ac.uk/102105/>).

43 Jones y otros, citado en la nota 42.

seguimiento con la posibilidad de ajustar las medidas permite tener en cuenta la evolución futura. Con la cuestión prejudicial 6 en el asunto C-293/17 y la cuestión prejudicial 4 en el asunto C-294/14 se plantea el mismo problema relativo a la toma en consideración de la reducción general prevista de las emisiones de nitrógeno.

93. Por lo tanto, deberá precisarse si es posible autorizar proyectos en el marco del PAS suponiendo que las medidas en la fuente y en los lugares en que vayan a efectuarse, así como la reducción de las emisiones de nitrógeno, crearán en el futuro márgenes para deposiciones adicionales, aunque aún no exista certeza al respecto.

94. Ahora bien, en el momento de la adopción de la decisión que autoriza un proyecto, no debe subsistir ninguna duda razonable desde el punto de vista científico sobre la inexistencia de efectos perjudiciales para la integridad del lugar afectado.⁴⁴ Por su propia naturaleza, este obstáculo es particularmente difícil de superar en el caso de las medidas futuras, tanto desde el punto de vista de la eficacia de las medidas como respecto de la certeza de que las medidas se adoptarán y la evolución se producirá realmente.

95. También a causa de esta incertidumbre inevitable, el Tribunal de Justicia rechazó tener en cuenta los efectos positivos de la creación futura de nuevos hábitats en la evaluación establecida en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats.⁴⁵ Asimismo, tampoco consideró suficiente un sistema de seguimiento o la posibilidad de ajustar las medidas.⁴⁶

96. Los mismos criterios han de ser aplicados al PAS.

97. A primera vista, podría parecer que esta conclusión entra en conflicto con el carácter de pronóstico de la evaluación adecuada del artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats.⁴⁷ Sin embargo, la evaluación de los efectos futuros de un plan o proyecto solo puede conducir necesariamente a una previsión. En cambio, no hay necesidad de basarse en pronósticos inciertos cuando, de manera independiente al proyecto, se adoptan medidas con el fin de crear condiciones para que los efectos perjudiciales de este no afecten a la integridad de las zonas protegidas.

5. Conclusión parcial

98. A la luz de las anteriores consideraciones, procede responder a las cuestiones prejudiciales 5 a 7a), en el asunto C-293/17 y 3 a 5a), en el asunto C-294/17 en el sentido de que el artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats solo permite deposiciones de nitrógeno adicionales en zonas protegidas en caso de medidas para la reducción de deposiciones de nitrógeno procedentes de otras fuentes,

- medidas de restauración para el fortalecimiento de tipos de hábitats sensibles al nitrógeno en los lugares afectados, y
- la reducción autónoma de las emisiones de nitrógeno,

44 Sentencias de 26 de octubre de 2006, Comisión/Portugal («Castro Verde», C-239/04, EU:C:2006:665), apartado 24; de 26 de abril de 2017, Comisión/Alemania («Moorburg», C-142/16, EU:C:2017:301), apartado 42, y de 17 de abril de 2018, Comisión/Polonia («Distrito forestal de Białowieża», C-441/17, EU:C:2018:255), apartado 120.

45 Sentencias de 15 de mayo de 2014, Briels y otros (C-521/12, EU:C:2014:330), apartado 32, y de 21 de julio de 2016, Orleans y otros (C-387/15 y C-388/15, EU:C:2016:583), apartado 56.

46 Sentencia de 26 de abril de 2017, Comisión/Alemania («Moorburg», C-142/16, EU:C:2017:301), apartados 37 a 45. Véase también la sentencia de 21 de julio de 2016, Orleans y otros (C-387/15 y C-388/15, EU:C:2016:583), apartado 27.

47 Véase el punto 54 de las presentes conclusiones.

si, en el momento de la autorización ya ha quedado definitivamente determinado que la contaminación total del lugar por deposiciones de nitrógeno se mantiene por debajo del umbral de los efectos negativos sobre la integridad del mismo. Por el contrario, para la autorización de deposiciones de nitrógeno adicionales no bastará con que las deposiciones hayan disminuido en su conjunto si los lugares afectados sufren aún una contaminación excesiva por nitrógeno. Las meras previsiones sobre el futuro impacto de las medidas mencionadas y la reducción prevista de las emisiones de nitrógeno no deben ser tomadas en consideración a la hora de decidir sobre la autorización de deposiciones de nitrógeno adicionales.

C. Sobre la cuestión prejudicial 1 en el asunto C-294/17 — Umbrales y valores límite de deposiciones de nitrógeno

99. La cuestión prejudicial 1 del asunto C-294/17 pretende aclarar si el artículo 6, apartados 2 y 3, de la Directiva hábitats se opone a una normativa legal que está dirigida a que los proyectos y otras actuaciones que generan la deposición de nitrógeno que no rebasen un umbral o valor límite, estén excluidos de la obligación de autorización y, por tanto, puedan ejecutarse sin que sea necesaria una aprobación individual, habida cuenta de que las repercusiones de todos los proyectos y de todas las demás actuaciones que pueden hacer uso del régimen legal han sido objeto de una evaluación de las repercusiones antes de la aprobación de tal normativa legal.

100. A diferencia del artículo 2, apartado 1, de la Directiva EIA, la Directiva hábitats no contiene ninguna regulación expresa sobre la obligación de autorización de determinadas actividades.

101. En particular, el artículo 6, apartado 2, de la Directiva hábitats no exige someter determinadas actividades a la obligación de autorización. Si bien una obligación de autorización resulta adecuada para la consecución de los objetivos de esta disposición, en relación con el impacto de las actividades de que se trate en zonas protegidas, el margen de apreciación de los Estados miembros⁴⁸ posibilita acudir a otros métodos.

102. En cambio, el procedimiento de evaluación previa, conforme al artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats supone la existencia de una obligación de autorización, puesto que dicha evaluación deberá llevarse a cabo para que las autoridades puedan autorizar el proyecto o plan de que se trate. Por lo tanto, la renuncia a un procedimiento de autorización solo será compatible con el artículo 6, apartado 3, en caso de que se constate que las actividades en cuestión no exigen aquella evaluación.

103. Como se ha mencionado anteriormente, no será necesaria una evaluación adecuada cuando sobre la base de datos objetivos se pueda excluir que un plan o proyecto pueda afectar de forma apreciable a zonas protegidas, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos.⁴⁹ En cambio, no es admisible sustraer determinadas categorías de proyectos sobre la base de criterios inadecuados para garantizar que estos no puedan afectar a los lugares protegidos de forma significativa.⁵⁰ El criterio para esta valoración solo puede ser, al igual que en el caso de la aprobación de los planes y proyectos evaluados, la ausencia de dudas razonables desde el punto de vista científico.

48 Sentencia de 14 de enero de 2016, Grüne Liga Sachsen y otros («Waldschlößchenbrücke», C-399/14, EU:C:2016:10), apartado 40.

49 Véanse la nota 14 y la sentencia de 10 de enero de 2006, Comisión/Alemania (C-98/03, EU:C:2006:3), apartado 40.

50 Sentencias de 10 de enero de 2006, Comisión/Alemania (C-98/03, EU:C:2006:3), apartado 41, y de 26 de mayo de 2011, Comisión/Bélgica (C-538/09, EU:C:2011:349), apartado 41.

104. Por consiguiente, la fijación de umbrales o valores límite para determinar la necesidad de una autorización, que a su vez implique la realización de una evaluación adecuada, solo será compatible con el artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats cuando pueda excluirse, sobre la base de datos objetivos, que las deposiciones de nitrógeno por debajo de dichos valores puedan afectar de forma apreciable a las zonas protegidas, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos.⁵¹

105. El PAS exonera de la obligación de autorización a aquellos proyectos que aportan cantidades inferiores al umbral de 0,05 mol de N/ha/año, o al valor límite entre 0,05 y 1 mol de N/ha/año a las deposiciones de nitrógeno en las zonas protegidas. Cabe suponer que estos valores están garantizados científicamente para disipar cualquier duda razonable de carácter científico de que deposiciones de nitrógeno adicionales con estos valores puedan afectar de forma apreciable a las zonas protegidas.

106. Prueba de ello parece ser, a primera vista, el hecho de que estos valores equivalen a fracciones mínimas de los «critical loads» de tipos de hábitats especialmente sensibles al nitrógeno: 0,017 % y 0,23 % del valor máximo de contaminación de 6 kg N/ha/año en el caso de las aguas oligotróficas de mineralización muy débil de las llanuras y montañas arenosas, con vegetación de *Littorelletalia uniflorae* (Natura 2000, código 3110) y entre el 0,01 % y el 0,2 % del valor máximo de contaminación de 7 kg de N/ha/año para las turberas altas activas (Natura 2000, código 7110). Para la mayoría de los restantes tipos de hábitats, los «critical loads» suelen ser significativamente más altos.⁵²

107. Además, el artículo 2, apartado 3, del Besluit grenswaarden programmatische aanpak neerlandés (Reglamento sobre valores límite relativos a los programas) establece incluso una reducción automática del valor límite de 0,05 a 1 mol de N/ha/año a 0,05 mol de N/ha/año, si para los lugares afectados sensibles al nitrógeno solo queda disponible un 5 % del margen de deposición. Esta disposición aborda el riesgo de la acumulación de deposiciones de nitrógeno procedentes de múltiples pequeñas fuentes individuales, lo que se conoce como «muerte por mil cortes».⁵³

108. Por el contrario, el Bundesverwaltungsgericht alemán (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) es mucho más generoso a la hora de determinar un umbral mínimo para las deposiciones de nitrógeno. Afirma que existe un consenso científico acerca de que cuando los hábitats afectados ya soportan una contaminación por nitrógeno muy elevada, las deposiciones adicionales de no más del 3 % del «critical load» no son capaces de provocar cambios significativos en la situación actual o de restringir significativamente el restablecimiento de un estado favorable.⁵⁴ Saber si esta constatación de la Justicia alemana es en última instancia compatible con el artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats no es algo que deba resolverse en el presente procedimiento. No obstante, constituye un indicio más de que, en cualquier caso, los umbrales y valores límite sensiblemente inferiores de los Países Bajos pueden estar justificados científicamente.

109. No obstante, con independencia de estos indicios, el órgano jurisdiccional nacional competente deberá examinar si, en lo que atañe a los umbrales y valores límite neerlandeses, se ha demostrado con la suficiente seguridad la irrelevancia de los efectos adversos.

51 Sentencias de 4 de marzo de 2010, Comisión/Francia (C-241/08, EU:C:2010:114), apartado 32, y de 26 de mayo de 2011, Comisión/Bélgica (C-538/09, EU:C:2011:349), apartado 52.

52 Los valores de los «critical loads» se han obtenido de Dobben y otros, citado en la nota 25 de las presentes conclusiones.

53 Conclusiones de la Abogado General Sharpston presentadas en el asunto Sweetman y otros (C-258/11, EU:C:2012:743), punto 67.

54 Bundesverwaltungsgericht, sentencia de 14 de abril de 2010, Hessisch Lichtenau II (DE:BVerwG:2010:140410U9A5.08.0), apartado 94.

110. En consecuencia, procede responder a la cuestión prejudicial 1 del asunto C-294/17 que una normativa legal que está dirigida a que los proyectos y otras actuaciones que generan deposiciones de nitrógeno que no rebasen un umbral o valor límite estén excluidos de la obligación de autorización y, por tanto, puedan ejecutarse sin que sea necesaria una aprobación individual, es compatible con el artículo 6, apartados 2 y 3, de la Directiva hábitats si, basándose en datos objetivos, no existen dudas científicas razonables de que dichas deposiciones de nitrógeno puedan afectar de forma apreciable a la zona protegida.

D. Sobre las cuestiones prejudiciales 1 a 4a) y 8 en el asunto C-293/17 — Obligación de evaluación del pastoreo y la fertilización

111. El asunto C-293/17 versa sobre dos actividades agrícolas que generan deposiciones de nitrógeno, a saber, el pastoreo de ganado y la fertilización de tierras de cultivo. Las cuestiones 1 a 4a), tienen por objeto determinar si dichas actividades requieren una evaluación adecuada de las repercusiones, con arreglo al artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats. El Raad van State (Consejo de Estado) desea saber, en primer lugar, si se trata de proyectos en el sentido del artículo 6, apartado 3, primera frase (epígrafe 1) y, en segundo lugar, si junto con la explotación agrícola en cuestión forman un único proyecto global que, en muchos casos, fue objeto de una autorización única antes de que se aplicara el artículo 6, apartado 3, (epígrafe 2). En relación con las nuevas actividades iniciadas durante la aplicación del artículo 6, apartado 3, en el ámbito de la fertilización y el pastoreo, el Raad van State (Consejo de Estado) pregunta si es posible renunciar caso por caso a imponer una autorización, siempre que dicha decisión se base en una evaluación que demostró que, por término medio, se puede excluir un aumento de las deposiciones de nitrógeno como consecuencia de estas actividades (epígrafe 3). En lo que respecta a una posible aplicación del artículo 6, apartado 2, a la fertilización o al pastoreo, el Raad van State (Consejo de Estado) quiere saber, además, si esta disposición ha sido traspuesta suficientemente al Derecho neerlandés (epígrafe 4).

1. Sobre la calificación de proyecto

112. En primer lugar, analizaré la cuestión prejudicial 1 en el asunto C-293/17, a saber, si la fertilización y el pastoreo de ganado lechero deben considerarse proyectos.

113. Con arreglo al artículo 6, apartado 3, primera frase, de la Directiva hábitats, cualquier plan que pueda afectar de forma apreciable a una zona protegida, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar.

a) Sobre el concepto de proyecto

114. Si bien la Directiva hábitats no define el concepto de proyecto, el Tribunal de Justicia ha declarado que la definición que figura en el artículo 1, apartado 2, letra a), de la Directiva EIA es relevante para entender el de plan o proyecto, en el sentido de la Directiva hábitats, que pretende evitar, al igual que la Directiva EIA, que se autoricen actividades potencialmente perjudiciales para el medio ambiente sin previa evaluación de su impacto ambiental.⁵⁵

⁵⁵ Sentencia de 7 de septiembre de 2004, Waddervereniging y Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482), apartado 26. Véase también la sentencia de 14 de enero de 2010, Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10), apartados 38 a 40.

115. Interpreto esta conclusión en el sentido de que, en cualquier caso, los proyectos que se ajustan a esta definición también son proyectos en el sentido del artículo 6, apartado 3, primera frase, de la Directiva hábitats. Sin embargo, considero que con ello no queda determinado de forma exhaustiva el concepto de proyecto de la Directiva hábitats.⁵⁶

116. En este sentido, el Tribunal de Justicia también ha señalado que no es lícito exonerar de la obligación de evaluación a determinadas categorías de proyectos sobre la base de criterios que son inadecuados para garantizar que no puedan afectar a los lugares protegidos de forma significativa.⁵⁷ En el posterior análisis de las diversas exenciones, el Tribunal no ha examinado con detalle si las mismas hacen referencia a proyectos en el sentido del artículo 1, apartado 2, de la Directiva EIA. Por el contrario, bastaba que los lugares protegidos se pudieran ver afectados de forma apreciable para que se rechazara la excepción para la actividad en cuestión.⁵⁸

117. Por lo tanto, en contra del criterio del Raad van State (Consejo de Estado), la definición de proyecto del artículo 1, apartado 2, letra a), de la Directiva EIA no determina de forma exhaustiva el concepto de proyecto en el sentido del artículo 6, apartado 3, primera frase, de la Directiva hábitats. Lo determinante es que la actividad en cuestión pueda afectar de forma apreciable a un lugar protegido, lo cual no puede excluirse en el caso de la fertilización y el pastoreo, pues las deposiciones de nitrógeno resultantes pueden afectar a muchos tipos de hábitats protegidos.

118. Sin embargo, en el presente caso no es necesario ir más allá de la definición de proyecto de la Directiva EIA. Su artículo 1, apartado 2, letra a), señala que se entenderá por «proyecto» «la realización de trabajos de construcción o de otras instalaciones u obras» (primer guion) y «otras intervenciones en el medio natural o el paisaje, incluidas las destinadas a la explotación de los recursos del suelo» (segundo guion). Como ha recordado el Tribunal de Justicia, este concepto de proyecto hace referencia a obras o a intervenciones que modifiquen la realidad física del emplazamiento.⁵⁹ Tanto la fertilización como el pastoreo cumplen estos requisitos.

b) Sobre la fertilización

119. Ciertamente, el Raad van State (Consejo de Estado) considera que el esparcimiento de fertilizantes no es, en cualquier caso, un proyecto si se deposita sobre el suelo. Entiende que solo cuando el abono es incorporado al suelo cabe hablar de una intervención física en el mismo, tal y como exige el segundo guion del artículo 1, apartado 2, letra a).

120. No obstante, la Comisión responde acertadamente que la fertilización, cualquiera que sea el procedimiento utilizado, altera las propiedades del suelo. Por su propia naturaleza, está dirigida a enriquecer el suelo con nutrientes. El hecho de que el agricultor trate la tierra con herramientas o que el abono, como en el caso de los purines, penetre en el suelo por lixiviación no justifica un trato diferenciado. En último término, casi cabría considerar la fertilización como lo contrario a la explotación de los recursos del suelo, en concreto, un enriquecimiento del mismo.

121. En definitiva, esta alteración del suelo mediante su fertilización es comparable con la recogida de moluscos, es decir, con la criba de la capa superior del fondo marino, que el Tribunal de Justicia consideró un proyecto en el sentido del artículo 1, apartado 2, letra a), de la Directiva EIA y el artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats.⁶⁰

⁵⁶ Véanse mis conclusiones en el asunto Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:60), punto 31.

⁵⁷ Sentencia de 10 de enero de 2006, Comisión/Alemania (C-98/03, EU:C:2006:3), apartado 41. Véase también la sentencia de 26 de mayo de 2011, Comisión/Bélgica (C-538/09, EU:C:2011:349), apartado 41.

⁵⁸ Sentencia de 10 de enero de 2006, Comisión/Alemania (C-98/03, EU:C:2006:3), apartados 42 a 44.

⁵⁹ Sentencias de 17 de marzo de 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest y otros (C-275/09, EU:C:2011:154), apartados 20, 24 y 38, y de 19 de abril de 2012, Pro-Braine y otros (C-121/11, EU:C:2012:225), apartado 32.

⁶⁰ Sentencia de 7 de septiembre de 2004, Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482), apartados 24 a 27.

122. Por consiguiente, la fertilización es un proyecto que puede requerir una evaluación previa, en virtud del artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats.

c) Sobre el pastoreo

123. Resulta más difícil incluir el pastoreo de ganado, como tal, en la definición de proyecto del artículo 1, apartado 2, letra a), segundo guion, de la Directiva EIA. Si la actividad de mantener ganado en un lugar determinado es clasificada como otras intervenciones en el medio natural o el paisaje y se equipara, por tanto, al ejemplo concreto de la explotación de los recursos del suelo, también habría que otorgar esta calificación a la plantación de cultivos, ya que, tanto el pastoreo como el cultivo tienen como finalidad el aprovechamiento económico de los nutrientes del suelo. También aquí cabría apreciar una explotación de los recursos del suelo.

124. Sin embargo, este paso no es necesario porque la creación de un pasto equivale a la «realización de trabajos de construcción o de otras instalaciones u obras», en el sentido del artículo 1, apartado 2, letra [a]), primer guion, de la Directiva EIA. Normalmente se procede al cercado de un pasto para evitar la salida del ganado. Este cercado constituye un proyecto.⁶¹ Al evaluarlo, debe tenerse en cuenta su objetivo, que es el pastoreo.

125. No obstante, si el Tribunal de Justicia no reconociese el pastoreo ni la creación de un pasto como un proyecto, en el sentido de la Directiva EIA, cabría calificar aquel, al menos, como una actividad que, en el sentido del concepto más amplio de «proyecto» de la Directiva hábitats, puede afectar de forma apreciable a un lugar protegido. No solo puede causar deposiciones de nitrógeno, sino afectar como mínimo también a la vegetación. Saber si estas consecuencias podrían afectar de forma apreciable a una zona protegida, por ejemplo, como consecuencia de un pastoreo excesivo, dependerá tanto del nivel y de la ubicación de este, como de los objetivos de conservación específicos del lugar.

126. Por lo tanto, puede ser necesario, de conformidad con el artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats, analizar si el pastoreo de ganado es compatible con los objetivos de conservación de las zonas protegidas en cuestión.

d) Conclusión parcial

127. En consecuencia, procede responder a la cuestión prejudicial 1 en el asunto C-293/17 en el sentido de que la fertilización de determinadas tierras o su uso para el pastoreo deben considerarse un proyecto, en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats.

2. Sobre la integración en un proyecto global

128. Mediante la cuestión prejudicial 2 en el asunto C-293/17 se pretende saber cómo se ha de calificar la fertilización periódica, siempre que la misma se haya realizado lícitamente antes de que fuera aplicable el artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats a un lugar protegido y tal actividad se siga realizando en la actualidad. En particular, el Raad van State (Consejo de Estado) desea saber si la fertilización puede formar parte de un proyecto único global, en concreto, de una explotación agrícola y, por tanto, ampararse en la autorización de esta.

⁶¹ Véase la sentencia de 8 de noviembre de 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838), apartado 47.

a) Sobre el concepto de proyecto único

129. Del mismo modo que la Directiva *håbitats* no define el concepto de proyecto, tampoco regula las medidas que se pueden incluir en un proyecto único. Sin embargo, a la hora de aplicar el artículo 6, apartado 3, de la Directiva *håbitats* a determinados proyectos, esta cuestión carece de importancia, ya que, con independencia de las medidas individuales que se hayan incluido en un proyecto, es preciso evaluar todas las repercusiones específicas del conjunto de medidas con respecto a los objetivos de conservación de los espacios protegidos en cuestión.

130. En realidad, el trasfondo de esta cuestión es la aplicación en el tiempo del artículo 6, apartado 3, de la Directiva *håbitats*. Si un proyecto ha sido autorizado antes de que esta disposición fuera aplicable, su posterior ejecución no se halla comprendida en la misma, sino que estará sujeta al artículo 6, apartado 2,⁶² que solo en determinadas circunstancias exige una evaluación de la compatibilidad con los objetivos de conservación de las zonas protegidas.⁶³ Si, por el contrario, cada fertilización de tierras agrícolas o simplemente la realizada durante un año constituyen un único proyecto, en principio deberán ser evaluadas cada vez.

131. En la sentencia *Stadt Papenburg*, el Tribunal de Justicia reconoció la existencia de una operación única en una situación similar. Dicho asunto versaba sobre las obras periódicas y necesarias de dragado de un canal navegable para mantener una determinada profundidad del mismo. Estas obras, habida cuenta de su índole, de las condiciones de realización y, en particular, de su finalidad común, pueden considerarse una operación única o un único y mismo proyecto.⁶⁴ Otro indicio a favor de su calificación como proyecto único, que sin embargo no ha sido puesto de relieve por el Tribunal de Justicia, es el hecho de que las obras periódicas fueron autorizadas mediante una única autorización antes de que el artículo 6, apartado 3, de la Directiva *håbitats* fuera aplicable.⁶⁵

132. La fertilización regular de tierras agrícolas también tiene un objetivo único común, a saber, la plantación de cultivos en el marco de una explotación agrícola. Además, también cabe suponer que la fertilización estaba autorizada al menos desde que la explotación en cuestión comenzó a funcionar.

133. Por consiguiente, dicha explotación debe considerarse una medida única que incluye la fertilización de sus tierras.

134. Para confirmar esta conclusión, cabe considerar también la fertilización desde el punto de vista de la aplicación en el tiempo del artículo 6, apartado 3, de la Directiva *håbitats*. Si para cada fertilización de tierras agrícolas, o incluso aunque esta solo se realizase una vez al año, se tuviera que efectuar una evaluación, de conformidad con el artículo 6, apartado 3, de la Directiva *håbitats*, el coste sería, con toda probabilidad, muy desproporcionado con respecto al posible beneficio para la zona protegida. En general, debería bastar con que la compatibilidad de la fertilización periódica, en sus formas conocidas, de determinadas tierras hubiera sido objeto una vez de la evaluación adecuada de acuerdo con los objetivos de conservación de las zonas de que se trate.

62 Sentencia de 14 de enero de 2010, *Stadt Papenburg* (C-226/08, EU:C:2010:10), apartado 49.

63 Véase la sentencia de 14 de enero de 2016, *Grüne Liga Sachsen y otros* («Waldschlößchenbrücke», C-399/14, EU:C:2016:10), apartado 44.

64 Sentencia de 14 de enero de 2010, *Stadt Papenburg* (C-226/08, EU:C:2010:10), apartado 47.

65 Sentencia de 14 de enero de 2010, *Stadt Papenburg* (C-226/08, EU:C:2010:10), apartado 11.

b) Sobre la modificación de las prácticas de fertilización

135. Sin embargo, pueden surgir problemas si la fertilización sufre cambios. En este sentido, el Raad van State (Consejo de Estado) quiere saber si aún cabe hablar de una medida única cuando la fertilización no siempre se realiza en las mismas parcelas, en las mismas cantidades y con las mismas técnicas. Asimismo, pregunta si para responder a esta cuestión tiene alguna relevancia el hecho de que las deposiciones de nitrógeno como consecuencia de la aplicación de fertilizantes a las tierras no hayan aumentado después de que el artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats fuera aplicable.

136. Dado que se trata del concepto de proyecto en el contexto de la aplicación del artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats, estas cuestiones deben ser contestadas con arreglo al objetivo de esta disposición. Este incluye el principio de cautela y permite evitar de manera eficaz cualquier daño que los planes o proyectos previstos puedan causar a la integridad de los lugares protegidos.⁶⁶ Por lo tanto, lo determinante ha de ser si como consecuencia de los cambios en la fertilización se crea un riesgo *adicional* de un deterioro significativo de las zonas protegidas.

137. Si el riesgo de deterioro procedente de la fertilización se mantiene en las mismas condiciones existentes anteriormente, puede considerarse que el proyecto, la explotación agrícola, no ha cambiado. En cambio, si se incrementa el riesgo de deterioro porque, por ejemplo, debido a una fertilización más intensa, al uso de otros fertilizantes o de otros métodos de fertilización o a una fertilización en otros lugares, puedan temerse deposiciones adicionales de nitrógeno en los hábitats protegidos, la fertilización no podrá ser considerada como una parte del proyecto inicialmente autorizado.

138. En consecuencia, la cuestión de si las deposiciones de nitrógeno causadas por la aplicación de fertilizantes no han aumentado solo será relevante si se demuestra que, en los correspondientes hábitats protegidos, las deposiciones de nitrógeno no han aumentado. Por el contrario, una evolución general en el sentido de que la fertilización en total no ha provocado un incremento de las deposiciones de nitrógeno no excluye la posibilidad de que determinados hábitats protegidos se hayan visto afectados en mayor medida.

139. A mayor abundamiento, cabe señalar que son aplicables al pastoreo las mismas consideraciones que las relativas a la fertilización de tierras agrícolas.

c) Conclusión parcial

140. Por lo tanto, procede responder a la cuestión prejudicial 2 en el asunto C-293/17 que la fertilización periódica realizada lícitamente antes de que fuera aplicable el artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats a una zona protegida, y si tal actividad se sigue realizando en la actualidad, puede constituir un único proyecto junto con una explotación agrícola. Por el contrario, los cambios en las prácticas de fertilización deben considerarse un nuevo proyecto cuando implican un riesgo adicional de deterioro apreciable de las zonas protegidas.

3. Sobre la exoneración de la obligación de autorización

141. Las cuestiones prejudiciales 3 y 3a) en el asunto C-293/17 plantean el problema de si el artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats permite que el pastoreo y la fertilización queden legalmente excluidos de la necesidad de obtener una aprobación individual. Esta excepción implica necesariamente que dichas actividades no han sido evaluadas individualmente sobre su compatibilidad con los objetivos de conservación de las zonas protegidas.

⁶⁶ Sentencias de 7 de septiembre de 2004, Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482), apartado 58, y de 17 de abril de 2018, Comisión/Polonia («Distrito forestal de Białowieża», C-441/17, EU:C:2018:255), apartado 118.

142. Los Países Bajos basan esta exoneración en una evaluación abstracta de los efectos de la fertilización y del pastoreo. Mediante las cuestiones prejudiciales 4 y 4a), en el asunto C-293/17, el Raad van State (Consejo de Estado) desea saber si dicha evaluación es compatible con el artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats. Según la resolución de remisión, en la evaluación adecuada se partió del alcance y de la intensidad efectivos y previstos de dichas actividades y el resultado fue que, por término medio, no causarían un aumento de las deposiciones de nitrógeno. Además, afirman que la exoneración queda cubierta por el seguimiento de la evolución de las deposiciones y que, en caso necesario, se procederá a un ajuste de las deposiciones autorizadas.

143. Aunque a primera vista esta situación se asemeja a la aplicación, en principio, lícita e incluso positiva del PAS a otras actividades,⁶⁷ existe una diferencia esencial: en el caso de otras actividades, se siguen identificando los efectos individuales sobre las zonas protegidas. En cambio, en el caso de la fertilización y el pastoreo se da automáticamente por supuesto que no existen efectos adversos apreciables.

144. Puesto que el pastoreo y la fertilización deben ser considerados proyectos, una exoneración de la obligación de autorización que excluya una evaluación individual sería incompatible con el artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats si dichas actividades requiriesen una evaluación adecuada. Solo se podrá prescindir de esta evaluación si, sobre la base de datos objetivos, puede excluirse que el pastoreo o la fertilización puedan afectar de forma apreciable a las zonas protegidas, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos.⁶⁸

145. El alcance y la intensidad efectivos y previstos de estas actividades constituyen datos objetivos. Sin embargo, según la información del Raad van State (Consejo de Estado), estos solo permiten la constatación de que, *por término medio*, puede excluirse un aumento de las deposiciones de nitrógeno.

146. Pero un simple valor promedio no puede garantizar que ninguna zona protegida se vea afectada de forma apreciable por la fertilización o el pastoreo como consecuencia de condiciones específicas, en particular, la interacción con otras fuentes de nitrógeno. Por lo tanto, esta evaluación global por sí sola no permite eximir a la fertilización y al pastoreo de una evaluación individual.

147. Además, en el momento en que se adopte la decisión por la que se autoriza el proyecto, no debe existir duda razonable alguna, desde el punto de vista científico, acerca de que no causarán un perjuicio a la integridad del lugar en cuestión.⁶⁹ Esta certeza tampoco se da cuando la exoneración de la obligación de autorización se basa únicamente en el hecho de que, por término medio, no se ha previsto un aumento de las deposiciones de nitrógeno.

148. Por último, el Tribunal de Justicia no ha llegado al convencimiento, hasta la fecha, de que el seguimiento de unas medidas pueda compensar las posibles dudas sobre la inocuidad de tales medidas.⁷⁰

149. Es cierto que, dada la reducida contribución de la fertilización y del pastoreo en determinados lugares al deterioro de las zonas protegidas, podría establecerse un criterio algo menos estricto. No obstante, precisamente la suposición de esa reducida contribución conduce a dudar sobre si el seguimiento de los efectos de estas actividades y las posibles medidas correctoras necesarias se llevarán a cabo con la coherencia y el rigor debidos.

⁶⁷ Véanse los puntos 37 y siguientes de las presentes conclusiones.

⁶⁸ Véanse la nota 14 y la sentencia de 10 de enero de 2006, Comisión/Alemania (C-98/03, EU:C:2006:3), apartado 40.

⁶⁹ Véase la nota 44.

⁷⁰ Véase la nota 46.

150. En la práctica, esto significa que la fertilización o el pastoreo en nuevas tierras o las modificaciones de estas actividades que podrían suponer deposiciones adicionales de nitrógeno en hábitats protegidos deben ser evaluadas de conformidad con el artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats, antes de que las autoridades las pueden autorizar. Si bien el alcance de las deposiciones de nitrógeno causadas por la fertilización o el pastoreo de determinadas tierras agrícolas será probablemente muy limitado, no cabe descartar la posibilidad de que, en casos concretos, puedan afectar de forma apreciable a zonas protegidas. Piénsese, en este sentido, en particular, en una explotación muy intensiva de las tierras situadas en las inmediaciones de hábitats protegidos que ya han sufrido una fuerte contaminación. Por contra, en otros casos, debería ser relativamente fácil excluir importantes efectos adversos.

151. Por lo tanto, procede responder a las cuestiones prejudiciales 3 a 4a) en el asunto C-293/17 que el pastoreo y la fertilización no pueden quedar exonerados por ley de la necesidad de una evaluación individual de su compatibilidad con los objetivos de conservación de las zonas protegidas con motivo de que, por término medio, se puede excluir un aumento de las deposiciones de nitrógeno como consecuencia de estas actividades. Asimismo, el seguimiento de las deposiciones de nitrógeno y la posibilidad de adoptar otras medidas para hacer frente a las deposiciones excesivas no justifican la renuncia a una evaluación individual.

4. Sobre la trasposición del artículo 6, apartado 2, de la Directiva hábitats

152. Mediante la cuestión prejudicial 8 en el asunto C-293/17 se pretende aclarar si puede considerarse una trasposición suficiente del artículo 6, apartado 2, de la Directiva hábitats, el hecho de no someter la fertilización y el pastoreo a una obligación de autorización sino únicamente hacer uso de la facultad de imponer obligaciones establecida en el artículo 2.4 de la WnB neerlandesa.

153. A este respecto, el Raad van State (Consejo de Estado) señala acertadamente que el artículo 6, apartado 2, de la Directiva hábitats, a diferencia del artículo 6, apartado 3, no exige una evaluación sistemática previa de las actividades.⁷¹ Por lo tanto, una exclusión de la obligación de autorización podría infringir, a lo sumo, el artículo 6, apartado 3, pero no el apartado 2 de dicho artículo. No obstante, por lo que respecta a la obligación de autorización del pastoreo y de la fertilización, me remito a las respuestas propuestas a las cuestiones prejudiciales 3 a 4a) en el asunto C-293/17.⁷²

154. Por otra parte, si el artículo 6, apartado 2, de la Directiva hábitats, con independencia de la cuestión de la autorización, exigiese medidas de protección en lo que se refiere al pastoreo y la fertilización, nada indica en la resolución de remisión que el artículo 2.4 de la WnB no fuese suficiente a tal efecto.

155. Según señala el Raad van State (Consejo de Estado), esta disposición permite imponer a los agricultores las obligaciones necesarias. En particular, la fertilización y el pastoreo no están excluidos del ámbito de aplicación del artículo 2.4 de la WnB.⁷³

156. Si bien en un procedimiento relativo a la trasposición del artículo 6, apartado 2, de la Directiva hábitats, el Tribunal de Justicia criticó que las competencias allí establecidas no sean de carácter preventivo, sino meramente reactivo y además contengan importantes obstáculos para la adopción de medidas urgentes,⁷⁴ hay que coincidir con el Raad van Staat (Consejo de Estado) en el sentido de que los efectos del pastoreo y de la fertilización generalmente son predecibles y se vienen produciendo

⁷¹ Véase la sentencia de 14 de enero de 2016, Grüne Liga Sachsen y otros (C-399/14, EU:C:2016:10), apartados 40 y siguientes.

⁷² Véanse los puntos 141 y siguientes de las presentes conclusiones.

⁷³ Véase la sentencia de 4 de marzo de 2010, Comisión/Francia (C-241/08, EU:C:2010:114), apartados 31 y 32.

⁷⁴ Sentencia de 13 de diciembre de 2007, Comisión/Irlanda (C-418/04, EU:C:2007:780), apartados 207 y 208.

desde hace bastante tiempo. Además, el artículo 2.4 de la WnB permite, a diferencia de lo que ocurría con el Derecho analizado en el citado asunto, la adopción de medidas urgentes. Por lo tanto, las autoridades competentes pueden imponer las oportunas obligaciones adicionales cuando existan riesgos para las zonas protegidas.

157. En consecuencia, procede responder a la cuestión prejudicial 8 en el asunto C-293/17 que, en lo concerniente al pastoreo de ganado y la aplicación de fertilizantes a las tierras, la facultad de imponer obligaciones, establecida en el artículo 2.4 de la WnB, que la autoridad competente deberá utilizar si, a la vista de los objetivos de conservación, resultara necesario para un lugar Natura 2000, constituye un instrumento preventivo suficiente para la trasposición del artículo 6, apartado 2, de la Directiva hábitats.

E. Consideración final

158. A la vista de las anteriores consideraciones, el PAS neerlandés parece representar un buen comienzo, pero, en general, surgen serias dudas de que cumpla suficientemente las exigencias del artículo 6, apartados 2 y 3, de la Directiva hábitats.

159. Esto no significa, sin embargo, que la Directiva se oponga irremediablemente al PAS. De hecho, el artículo 6, apartado 4, de la Directiva hábitats es el instrumento destinado a lograr resultados razonables en tal situación. El PAS ha sido calificado como un equilibrio entre los intereses de la protección de la naturaleza y la sociedad,⁷⁵ y el Raad van State (Consejo de Estado) también alude a esta cuestión cuando se remite al artículo 2, apartado 3, de la Directiva para rebatir la acusación de falta de ambición del PAS.⁷⁶ Dicho equilibrio constituye la función del artículo 6, apartado 4, pero no forma parte del artículo 6, apartados 2 y 3.⁷⁷

160. Si se adopta una visión de conjunto, parece evidente que un Estado miembro como los Países Bajos no puede estar sujeto a una obligación incondicional de restringir su agricultura de forma abrupta, ni de interferir significativamente en el resto de las actividades económicas, con el fin de reducir la contaminación por nitrógeno de los lugares Natura 2000 a niveles aceptables. Por el contrario, deben tenerse debidamente en cuenta razones imperiosas de interés público de primer orden.

161. Estas razones son, por un lado, el interés del conjunto de la sociedad en el desarrollo económico y, por otro, en particular, en caso de que se permitan actividades ya autorizadas, el objetivo del respeto de los derechos fundamentales de las empresas afectadas, conforme al Estado de Derecho. A pesar de que, en general, es difícil calificar los intereses de determinadas explotaciones agrícolas como razones imperiosas de interés público de primer orden, un enfoque global como el PAS permite integrar estos intereses particulares en el interés público del desarrollo agrícola y del respeto de los derechos adquiridos.

162. En general, es claro que no existen alternativas a permitir determinadas actividades adicionales y a seguir aceptando otras actividades ya existentes. No obstante, un instrumento como el PAS es absolutamente idóneo para señalar qué alternativas existen realmente. Por un lado, debería introducir métodos de producción que minimicen las deposiciones de nitrógeno sin provocar otros daños desproporcionados (*best practices*). Por otro, debería impedir aquellas actividades que causen daños desproporcionados respecto de la utilidad que producen.

⁷⁵ De Heer y otros (citado en la nota 27, p. 107).

⁷⁶ Apartado 8.2 de la petición de decisión prejudicial en el asunto C-294/17.

⁷⁷ Mis conclusiones en el asunto Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:60), punto 106.

163. A primera vista, las medidas necesarias para garantizar la coherencia de Natura 2000 son, aparentemente, el obstáculo más difícil para la aplicación del artículo 6, apartado 4, de la Directiva hábitats. Si un instrumento de coordinación global permite, con motivos de intereses superiores, deposiciones de nitrógeno excesivas en zonas protegidas en todo el territorio nacional, resultará difícil, o incluso imposible, desarrollar en otros lugares, como medida compensatoria, los tipos de hábitats perjudicados.

164. Sin embargo, las medidas previstas en el PAS están destinadas, en particular, a garantizar la coherencia de Natura 2000 en las zonas protegidas. Si son eficaces, mejorarán las condiciones para el desarrollo de los hábitats en cuestión, no obstante las deposiciones de nitrógeno excesivas.

165. Además, el objetivo a largo plazo del PAS es reducir las deposiciones de nitrógeno a niveles aceptables y crear un buen estado de conservación de los hábitats afectados. Desde dicha perspectiva temporal el PAS también constituye una medida para garantizar la coherencia de Natura 2000.

166. Por último, el PAS ha previsto, junto a estas medidas, un seguimiento permanente, así como los correspondientes ajustes, si se constata que las medidas previstas no son suficientes.

167. La cuestión de si, en general, el PAS establece un adecuado equilibrio entre la protección de Natura 2000 y otros intereses de la sociedad, y de cómo debe someterse ese equilibrio al control judicial, son extremos que no han sido planteados al Tribunal de Justicia. De ahí que no tengan cabida en el objeto de los presentes procedimientos.

168. No obstante, podría surgir cuando menos un obstáculo para la aplicación del artículo 6, apartado 4, de la Directiva hábitats: habida cuenta de que las deposiciones de nitrógeno afectan a tipos de hábitats prioritarios, como las turberas altas activas (Natura 2000, código 7110), quizá los Países Bajos deberían haber consultado a la Comisión, con arreglo al artículo 6, apartado 4, segundo guion. No parece posible basar la autorización de deposiciones de nitrógeno adicionales en el PAS exclusivamente en consideraciones relacionadas con la salud humana y la seguridad pública o relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente. Sin embargo, la Comisión no ha publicado un dictamen al respecto,⁷⁸ lo cual no obsta para que dicho dictamen aún pueda publicarse y pueda proporcionar al PAS una base más segura.

V. Conclusión

169. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo:

- «1) Procede responder a la cuestión prejudicial 1 en el asunto C-294/17 que una normativa que está dirigida a que los proyectos y otras actuaciones que generan deposiciones de nitrógeno que no rebasen un umbral o valor límite estén excluidos de la obligación de autorización y, por tanto, puedan ejecutarse sin que sea necesaria una aprobación individual, es compatible con el artículo 6, apartados 2 y 3, de la Directiva hábitats si, basándose en datos objetivos, no existen dudas científicas razonables de que dichas deposiciones de nitrógeno puedan afectar de forma apreciable a la zona protegida.
- 2) Procede responder a la cuestión prejudicial 2 en el asunto C-294/17 que el artículo 6, apartados 2 y 3, de la Directiva hábitats permite que la evaluación adecuada de un programa en el que se haya examinado una determinada cantidad total de deposiciones de nitrógeno sirva de base a una autorización individual de un proyecto u otra actuación que genere deposiciones de nitrógeno en las zonas protegidas que estén dentro del margen de deposiciones determinado por dicho programa. Sin embargo, la citada evaluación deberá contener constataciones y conclusiones

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

completas, precisas y definitivas que puedan disipar cualquier duda científica razonable sobre los efectos de las deposiciones. Esto supone que, para cada proyecto individual y para cada área dentro de una zona protegida que albergue hábitats protegidos, se deberá garantizar que la cantidad total de deposiciones de nitrógeno autorizada no ponga en peligro la conservación a largo plazo de los tipos de hábitats y especies protegidas del lugar, ni el potencial de generar un buen estado de conservación.

3) Procede responder a las cuestiones prejudiciales 5 a 7a), en el asunto C-293/17 y 3 a 5a), en el asunto C-294/17 que el artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats solo permite deposiciones de nitrógeno adicionales en zonas protegidas en caso de

- medidas para la reducción de deposiciones de nitrógeno procedentes de otras fuentes,
- medidas de restauración para el fortalecimiento de tipos de hábitats sensibles al nitrógeno en los lugares afectados, y
- la reducción autónoma de emisiones de nitrógeno

si, en el momento de la autorización ya ha quedado definitivamente determinado que la contaminación total del lugar por deposiciones de nitrógeno se mantiene por debajo del umbral de los efectos negativos sobre la integridad del mismo. Por el contrario, para la autorización de deposiciones de nitrógeno adicionales no bastará con que las deposiciones hayan disminuido en su conjunto si los lugares afectados sufren aún una contaminación excesiva por nitrógeno. Las meras previsiones sobre el futuro impacto de las medidas mencionadas y la reducción prevista de las emisiones de nitrógeno no deben ser tomadas en consideración a la hora de decidir sobre la autorización de deposiciones de nitrógeno adicionales.

4) Procede responder la cuestión prejudicial 1 en el asunto C-293/17 que la fertilización de determinadas tierras o su uso para el pastoreo deben considerarse un proyecto, en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats.

5) Procede responder a la cuestión prejudicial 2 en el asunto C-293/17 que la fertilización periódica realizada lícitamente antes de que fuera aplicable el artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats a una zona protegida, y si tal actividad se sigue realizando en la actualidad, puede constituir un único proyecto junto con una explotación agrícola. Por el contrario, los cambios en las prácticas de fertilización deben considerarse un nuevo proyecto cuando constituyen un riesgo adicional de un deterioro apreciable de las zonas protegidas.

6) Procede responder a las cuestiones prejudiciales 3 a 4a), en el asunto C-293/17 que el pastoreo y la fertilización no pueden quedar excluidos por ley de la necesidad de una evaluación individual de su compatibilidad con los objetivos de conservación de las zonas protegidas con motivo de que, por término medio, se puede excluir un aumento de las deposiciones de nitrógeno como consecuencia de estas actividades. Asimismo, el seguimiento de las deposiciones de nitrógeno y la posibilidad de adoptar otras medidas para hacer frente a las deposiciones excesivas no justifican la renuncia a una evaluación individual.

7) Procede responder a la cuestión prejudicial 8 en el asunto C-293/17 que, en lo concerniente al pastoreo de ganado y la aplicación de fertilizantes a las tierras, la facultad de imponer obligaciones, establecida en el artículo 2.4 de la Ley sobre protección de la naturaleza, que la autoridad competente deberá utilizar si, a la vista de los objetivos de conservación, resultara necesario para un lugar Natura 2000, constituye un instrumento preventivo suficiente para la trasposición del artículo 6, apartado 2, de la Directiva hábitats.»