



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
JULIANE KOKOTT
apresentadas em 25 de julho de 2018¹

Processos apensos C-293/17 e C-294/17

**Coöperatie Mobilisation for the Environment UA e o.
contra
College van gedeputeerde staten van Limburg e o.**

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Países Baixos)]

«Pedido de decisão prejudicial — Ambiente — Diretiva 92/43/CEE — Preservação dos *habitats* naturais e da fauna e da flora selvagens — Zona especial de conservação — Avaliação adequada do impacto de um projeto numa zona — Conceito de projeto e de avaliação adequada das incidências — Programa de avaliação das deposições de azoto — Agricultura — Licença de exploração — Fertilizantes — Pastoreio — Efeitos cumulativos — Limiares de irrelevância — Medidas de redução dos danos — Medidas de compensação»

Índice

I. Introdução	3
II. Quadro jurídico	4
A. Direito da União	4
1. A Diretiva Habitats	4
2. A Diretiva relativa à avaliação do impacto ambiental	4
B. Direito neerlandês	5
III. Antecedentes do litígio e pedido de decisão prejudicial	5
A. Quanto às medidas neerlandesas de redução de deposições de azoto	5
B. Quanto ao processo C-293/17	7
C. Quanto ao processo C-294/17	9

¹ Língua original: alemão.

D. Tramitação perante o Tribunal de Justiça	11
IV. Apreciação jurídica	11
A. Quanto à segunda questão prejudicial no processo C-294/17 — Aprovação de projetos nos termos do PAS	11
1. Avaliação individual ou avaliação global no quadro de um programa?	12
2. Quanto aos requisitos que devem ser respeitados por uma avaliação global no quadro de um programa de coordenação das deposições de azoto	13
a) Quanto aos elementos de avaliação relevantes	13
b) Quanto à quantidade total de depósitos de azoto permitida	14
3. Conclusão intermédia	16
B. Quanto às questões 5 a 7a) no processo C-293/17 e 3 a 5a) no processo C-294/17 — Consideração de medidas independentes de projetos	16
1. Quanto às bases jurídicas	17
2. Quanto às «medidas na fonte» referidas no pedido de decisão prejudicial	18
3. Quanto às medidas adotadas nas zonas protegidas	19
4. Quanto à evolução futura	20
5. Conclusão intermédia	21
C. Quanto à questão prejudicial 1 do processo C-294/17 — Limiares e valores-limite das deposições de azoto	21
D. Quanto às questões prejudiciais 1 a 4a) e 8 do processo C-293/17 — Obrigação de avaliação do pastoreio e da fertilização	23
1. Quanto à qualificação como projeto	24
a) Quanto ao conceito de projeto	24
b) Quanto à fertilização	25
c) Quanto ao pastoreio	25
d) Conclusão intermédia	26
2. Quanto à integração num projeto global	26
a) Quanto ao conceito de projeto único	26
b) Quanto à alteração das práticas de fertilização	27
c) Conclusão intermédia	27
3. Quanto à exoneração da obrigação de autorização	28

4. Quanto à transposição do artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva Habitats	29
E. Considerações finais	30
V. Conclusão	31

I. Introdução

1. A agricultura não é apenas uma necessidade imperiosa para muitos *habitats* e espécies protegidos², constitui também uma das principais causas de interferência nestes recursos protegidos. Os dois pedidos de decisão prejudicial em apreço oferecem ao Tribunal de Justiça a oportunidade de aprofundar esta questão tendo por base o exemplo dos depósitos de azoto em zonas de conservação da Diretiva *Habitats*³, os denominados sítios Natura 2000, nos Países Baixos. Este processo afigura-se ser de importância semelhante à do conhecido processo relativo à pesca de moluscos no mar de Wadden⁴ que também foi submetido ao Tribunal de Justiça pelo Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Países Baixos).

2. Segundo dados da Agência Europeia do Ambiente, em 2010, 73% de todos os territórios Natura 2000 da União foram afetados por deposições excessivas de azoto⁵. Por conseguinte, as conclusões do presente processo também poderão ter interesse para outros Estados-Membros. Além disso, coloca-se a questão relativa à transponibilidade destas conclusões para outros efeitos prejudiciais para a agricultura, nomeadamente, devido à utilização de pesticidas.

3. No caso concreto, está em causa o facto de, nos Países Baixos, as deposições de azoto das diferentes explorações agrícolas em determinados territórios protegidos não serem analisadas individualmente, mas integradas num plano programático global que determina, com base na análise de cada território protegido, a medida em que são admissíveis deposições de azoto. Importa esclarecer não apenas se esse plano global é admissível, mas também em que medida é compatível com a proteção do território ter em consideração medidas de redução da deposição de azoto de outras fontes, medidas de proteção das zonas protegidas, bem como desenvolvimentos futuros. Importa ainda analisar o modo como a fertilização dos solos das explorações agrícolas e o pastoreio devem ser classificadas no âmbito do sistema de avaliação dos impactos.

4. Esclareço, desde já, que é de acolher a metodologia de um plano programático global, mas que ainda são necessárias melhorias no que se refere à sua aplicação prática.

2 V. Halada, L., Evans, D., Romão, C., Petersen, J.E., Which habitats of European importance depend on agricultural practices?, *Biodiversity and Conservation* 20 (2011), 2365—2378.

3 Diretiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de maio de 1992, relativa à preservação dos *habitats* naturais e da fauna e da flora selvagens (JO 1992, L 206, p. 7) na redação da Diretiva 2013/17/UE do Conselho, de 13 de maio de 2013 (JO 2013, L 158, p. 193).

4 Acórdão de 7 de setembro de 2004, Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482).

5 Agência Europeia do Ambiente, Effects of air pollution on European ecosystems, EEA Technical report No 11/2014, Anexo 4 (p. 38).

II. Quadro jurídico

A. Direito da União

1. A Diretiva Habitats

5. A proteção das zonas de conservação é regulada no artigo 6.º, n.ºs 1 a 4, da Diretiva *Habitats*, nos seguintes termos:

«1. Em relação às zonas especiais de conservação, os Estados-Membros fixarão as medidas de conservação necessárias, que poderão eventualmente implicar planos de gestão adequados, específicos ou integrados noutros planos de ordenação, e as medidas regulamentares, administrativas ou contratuais adequadas que satisfaçam as exigências ecológicas dos tipos de *habitats* naturais do anexo I e das espécies do anexo II presentes nos sítios.

2. Os Estados-Membros tomarão as medidas adequadas para evitar, nas zonas especiais de conservação, a deterioração dos *habitats* naturais e dos *habitats* de espécies, bem como as perturbações que atinjam as espécies para as quais as zonas foram designadas, na medida em que essas perturbações possam vir a ter um efeito significativo, atendendo aos objetivos da presente diretiva.

3. Os planos ou projetos não diretamente relacionados com a gestão do sítio e não necessários para essa gestão, mas suscetíveis de afetar esse sítio de forma significativa, individualmente ou em conjugação com outros planos e projetos, serão objeto de uma avaliação adequada das suas incidências sobre o sítio no que se refere aos objetivos de conservação do mesmo. Tendo em conta as conclusões da avaliação das incidências sobre o sítio e sem prejuízo do disposto no n.º 4, as autoridades nacionais competentes só autorizarão esses planos ou projetos depois de se terem assegurado de que não afetarão a integridade do sítio em causa e de terem auscultado, se necessário, a opinião pública.

4. Se, apesar de a avaliação das incidências sobre o sítio ter levado a conclusões negativas e na falta de soluções alternativas, for necessário realizar um plano ou projeto por outras razões imperativas de reconhecido interesse público, incluindo as de natureza social ou económica, o Estado-Membro tomará todas as medidas compensatórias necessárias para assegurar a proteção da coerência global da rede Natura 2000. O Estado-Membro informará a Comissão das medidas compensatórias adotadas.

No caso de o sítio em causa abrigar um tipo de *habitat* natural e/ou uma espécie prioritária, apenas podem ser evocadas razões relacionadas com a saúde do homem ou a segurança pública ou com consequências benéficas primordiais para o ambiente ou, após parecer da Comissão, outras razões imperativas de reconhecido interesse público.»

2. A Diretiva relativa à avaliação do impacto ambiental

6. Importa ainda referir o artigo 1.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2011/92/UE⁶, que define projeto como sendo «a realização de obras de construção ou de outras instalações ou obras» (primeiro travessão) e «outras intervenções no meio natural ou na paisagem, incluindo as intervenções destinadas à exploração dos recursos do solo» (segundo travessão).

⁶ Diretiva 2011/92/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente (JO 2011, L 26, p. 1).

B. Direito neerlandês

7. Entre as disposições de direito neerlandês é de salientar o artigo 2.4 da Wet natuurbescherming (Lei de proteção da natureza, a seguir «WnB»):

«1. Se a gestão de uma zona Natura 2000 o exigir por força dos objetivos de conservação, a administração regional imporá a quem, no seu âmbito territorial, exerça ou pretenda exercer uma atividade, a obrigação de:

- a. fornecer todas as informações relativas a essa atividade;
- b. tomar todas as medidas preventivas ou de reparação necessárias;
- c. exercer essa atividade em conformidade com as disposições relativas às medidas acima referidas.
- d. renunciar a essa atividade ou por fim à mesma.

2. Se a proteção de uma zona Natura 2000 tornar necessária a execução imediata de uma decisão na aceção do n.º 1, a administração regional pode notificar a sua decisão oralmente a quem exerce ou pretende exercer a atividade em causa. A administração regional reduzirá a decisão a escrito logo que possível e remetê-la-á ou entregá-la-á aos interessados.

3. [...].

4. Não é permitido nenhum ato que viole alguma das obrigações elencadas nos n.ºs 1 ou 2.»

III. Antecedentes do litígio e pedido de decisão prejudicial

8. Em 118 dos 162 sítios da rede Natura 2000 são feitas deposições excessivas de azoto em tipos de *habitats* e em ecossistemas de espécies protegidas sensíveis ao azoto. A principal fonte de emissão deste azoto é a agricultura.

9. Os presentes pedidos de decisão prejudicial dizem respeito a duas ordens de problemas diferentes relacionados com as medidas neerlandesas destinadas a impedir deposições de azoto nesses sítios. Está, por um lado, em causa a questão de saber se a fertilização e o pastoreio levadas a cabo por explorações agrícolas devem ser limitadas⁷ e, por outro, se podem ser autorizadas novas explorações⁸.

A. Quanto às medidas neerlandesas de redução de deposições de azoto

10. A contaminação excessiva por azoto das zonas protegidas afeta, em particular, tipos de *habitats* cuja vegetação está especialmente adaptada à escassez de azoto. Por conseguinte, a proteção destes recursos naturais é um desafio especial e é, simultaneamente, adequada a restringir as atividades económicas que dão lugar a deposições de azoto.

11. Consequentemente, os Países Baixos optaram, no âmbito do combate ao azoto, por uma abordagem programática, através do Programma Aanpak Stikstof 2015-2021 (abordagem programática de luta contra o azoto 2015-2021, a seguir «PAS»).

⁷ Processo C-293/17, Coöperatie Mobilisation for the Environment UA e Vereniging Leefmilieu.

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

12. O PAS prossegue dois objetivos: por um lado, pretende conservar e restaurar os sítios da rede Natura 2000 incluídos no PAS, com o objetivo de alcançar um estado de conservação favorável a nível nacional e, por outro, visa permitir atividades económicas que geram a deposição de azoto nesses sítios.

13. Para reduzir as deposições de azoto de uma forma constante, o PAS incluiu medidas adicionais na fonte. Em termos gerais, são medidas destinadas a reduzir as emissões de fontes de azoto. Trata-se de medidas de redução de emissões de estábulos, medidas de fertilização com baixas emissões, medidas relacionadas com a alimentação e medidas de gestão. Concluiu-se, através de um cálculo dos efeitos destas medidas, que, graças ao PAS, as emissões de amoníaco⁹ — em comparação com uma situação em que o PAS não fosse aplicável — serão reduzidas em cerca de 13,4 kt/ano até 2020, dos quais, no entanto, apenas 6,4 kt/ano serão tidos em consideração no PAS, a fim de ter uma margem de segurança¹⁰.

14. Para além destas medidas na fonte, o PAS prevê medidas de saneamento adaptadas a zonas específicas. As medidas de saneamento destinam-se a fortalecer os *habitats* sensíveis ao azoto. Trata-se de medidas hidrológicas e medidas adicionais relacionadas com a vegetação que complementam a gestão normal dos sítios da rede Natura 2000.

15. E, por último, o PAS regula a quantidade de azoto que pode ser depositada ao longo de um período de seis anos. É a denominada margem de deposição que foi fixada para cada sítio da rede Natura 2000. A diminuição calculada das deposições de azoto é aqui utilizada, em parte, para aumentar a margem de deposição.

16. O PAS inclui um sistema de monitorização e de ajustamento. A monitorização destina-se a permitir uma previsão da evolução das deposições de azoto, da margem de deposição disponível e utilizada, do progresso na aplicação do PAS e da evolução dos *habitats* sensíveis ao azoto. Com base nesta monitorização, as autoridades competentes conseguem alterar, substituir ou acrescentar medidas na fonte e/ou medidas de saneamento no PAS ou reduzir a margem de deposição para uma zona.

17. Um objetivo importante do PAS é o de simplificar a autorização administrativa das atividades geradoras de azoto. Desde a entrada em vigor do programa que para se concederem autorizações para atividades geradoras de azoto se recorre ao PAS e à legislação complementar aplicável, que fornecem um quadro de avaliação das atividades geradoras de azoto (projetos e outras atividades). Esse quadro de avaliação contém o seguinte:

- a) Os projetos e outras atividades geradoras de azoto que não ultrapassem o limite de 0,05 mol¹¹ N/ha/ano são permitidos sem autorização prévia;
- b) Os projetos e outras atividades geradoras de azoto que não ultrapassem o limite de 0,05 a 1 mol N/ha/ano são permitidos sem autorização prévia; contudo, em determinados casos existe obrigação de comunicação;
- c) Os projetos e outras atividades geradoras de azoto que ultrapassem o limite máximo estão sujeitos a autorização. A autorização poderá ser concedida por referência à avaliação adequada do PAS, se estes projetos e atividades não derem lugar a um aumento das deposições de azoto. Se as deposições de azoto aumentarem, a autorização poderá ser concedida por referência ao PAS se for atribuída uma margem de deposição ao aumento das deposições de azoto, só podendo ser

9 O amoníaco é um composto químico de azoto e hidrogénio com a fórmula NH₃. Forma-se, designadamente, em consequência da decomposição de plantas mortas e dejetos de animais (<https://de.wikipedia.org/wiki/Ammoniak>, consultada em 6 de fevereiro de 2018).

10 N.º 6.2 do pedido de decisão prejudicial apresentado no processo C-294/14.

11 Segundo dados do Governo neerlandês, um mole de azoto corresponde a 14 g; logo, 0,05 moles correspondem a 0,7 g.

concedido um máximo de 60% na primeira fase do PAS (três anos). A comparação com as deposições que foram objeto de autorização anterior e com a situação existente no período entre 2012 e 2014 será determinante.

B. Quanto ao processo C-293/17

18. As quatro explorações agrícolas às quais o pedido de decisão prejudicial apresentado no processo C-293/17, Coöperatie Mobilisation for the Environment e Vereniging Leefmilieu diz respeito possuem autorizações concedidas nos anos de 1989 a 2015 onde é mencionado, por cada estábulo, a quantidade e tipo de gado, e o tipo de estábulo com o correspondente fator de emissão. Resulta das autorizações concedidas que em todas as explorações só são avaliados os efeitos das emissões dos estábulos relativamente a recursos naturais sensíveis ao azoto em sítios da rede Natura 2000.

19. As normas das províncias de Gelderland e Limburg, por seu turno, excluem o pastoreio e a fertilização de solos da obrigação de obtenção de autorização.

20. O pedido de decisão prejudicial tem origem na contestação por parte das associações ambientais a esta exceção à obrigação de autorização. As associações ambientais requereram, sem sucesso, a adoção de medidas coercivas contra o pastoreio e a fertilização de solos agrícolas pelas quatro empresas pecuárias situadas nas imediações de sítios da rede Natura 2000 nas províncias de Gelderland e Limburg. As reclamações apresentadas pelas associações ambientais contra a rejeição destes pedidos foram indeferidas pelas administrações regionais de Gelderland e Limburg. As associações interpuseram então recurso contra estas decisões.

21. Assim, o Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) submete, no processo C-293/17, Coöperatie Mobilisation for the Environment e Vereniging Leefmilieu, as seguintes questões ao Tribunal de Justiça:

- «1) Pode uma atividade não abrangida pelo conceito de “projeto” na aceção do artigo 1.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva relativa à avaliação do impacto ambiental, por não constituir uma intervenção física no meio natural, ser um projeto na aceção do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats* por ser suscetível de afetar de forma significativa um sítio da rede Natura 2000?
- 2) Se se considerar que a aplicação de fertilizantes no solo ou à sua superfície constitui um projeto, deve considerar-se — no caso de esta aplicação ter sido feita legalmente antes de o artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats* se ter tornado aplicável a um sítio da rede Natura 2000 e de continuar a ser feita atualmente — que está em causa um único e mesmo projeto, mesmo que a fertilização nem sempre tenha sido efetuada nos mesmos terrenos, nas mesmas quantidades e com as mesmas tecnologias?

É relevante para a apreciação da questão de saber se está em causa um único e mesmo projeto o facto de a deposição de azoto não ter aumentado devido à aplicação de fertilizantes no solo ou à sua superfície depois de o artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats* se ter tornado aplicável ao sítio da rede Natura 2000?
- 3) O artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats* opõe-se a uma legislação que exclui da obrigação de autorização uma atividade indissociavelmente ligada a um projeto que também deve, por conseguinte, ser apreciada como projeto, como [o pastoreio realizado] por uma exploração leiteira, não se exigindo, assim, uma autorização individual para essa atividade, por se partir do princípio de que os efeitos da atividade permitida sem autorização devem ser objeto de uma apreciação adequada antes da adoção dessa legislação?

- 3a) O artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats* opõe-se a uma legislação que prevê que uma determinada categoria de projetos, como a aplicação de fertilizantes no solo ou à sua superfície, é excluída da obrigação de autorização e, portanto, permitida sem uma autorização individual, por se partir do princípio de que os efeitos dos projetos permitidos sem autorização foram objeto de uma avaliação adequada antes da adoção dessa legislação?
- 4) A avaliação adequada que justificou a exceção à obrigação de autorização relativa [ao pastoreio] e à aplicação de fertilizantes no solo ou à sua superfície, em que serviram de pressupostos a dimensão e a intensidade efetivas e esperadas destas atividades e da qual resultou que, em média, se pode excluir um aumento das deposições de azoto por estas atividades, cumpre os requisitos que lhe são impostos pelo artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*?
- 4a) É relevante, para o efeito, que a exceção à obrigação de autorização esteja associada ao Programma Aanpak Stikstof 2015-2021 [programa de abordagem ao azoto de 2015-2021] (a seguir “PAS”), no âmbito do qual se parte de uma redução das deposições totais de azoto nos recursos naturais sensíveis ao azoto nos sítios da rede Natura 2000, que a evolução das deposições de azoto nos sítios da rede Natura 2000, no âmbito do Programma Aanpak Stikstof 2015-2021, seja anualmente controlada e que, se resultar desse controlo que a redução é menos favorável do que o previsto na avaliação adequada, se proceda, se necessário, a uma revisão?
- 5) Na avaliação adequada prevista no artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*, feita para um programa como o Programma Aanpak Stikstof 2015-2021, podem ser tidos em conta os efeitos positivos das medidas de conservação e das medidas adequadas relativas a áreas existentes de tipos de *habitats* e ecossistemas, adotadas no contexto das obrigações que decorrem do artigo 6.º, n.ºs 1 e 2, da referida diretiva?
- 5a) Em caso de resposta afirmativa à questão 5: podem os efeitos positivos das medidas de conservação e das medidas adequadas ser tidos em conta numa avaliação adequada relativa a um programa se, à data da avaliação adequada, estas medidas ainda não tiverem sido executadas e o respetivo efeito positivo ainda não se tiver produzido?

Partindo do princípio de que a avaliação adequada contém conclusões definitivas sobre os efeitos destas medidas que se baseiam nos melhores conhecimentos científicos a esse respeito, é relevante, para o efeito, que a execução e o resultado dessas medidas sejam controlados e que, se resultar desse controlo que os efeitos são menos favoráveis do que o previsto na avaliação adequada, se proceda, se necessário, a uma revisão?

- 6) Podem os efeitos positivos da redução autónoma de deposições de azoto que se manifestarão no período de vigência do Programma Aanpak Stikstof 2015-2021 ser tidos em conta na avaliação adequada prevista no artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*?

Partindo do princípio de que a avaliação adequada contém conclusões definitivas sobre estes desenvolvimentos que se baseiam nos melhores conhecimentos científicos a esse respeito, é relevante, para o efeito, que a redução autónoma de deposições de azoto seja controlada e que, se resultar desse controlo que a redução é menos favorável do que o previsto na avaliação adequada, se proceda, se necessário, a uma revisão?

- 7) Podem as medidas de restabelecimento adotadas no âmbito de um programa como o Programma Aanpak Stikstof 2015-2021 e que permitem impedir que um determinado fator poluente, como a deposição de azoto, possa ter efeitos prejudiciais para as áreas existentes de tipos de *habitats* ou ecossistemas, ser consideradas medidas de proteção na aceção do n.º 28 do acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de maio de 2014, Briels (C-521/12, EU:C:2014:330), que podem ser tidas em conta numa avaliação adequada na aceção do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*?

- 7a) Em caso de resposta afirmativa à questão 7: podem ser tidos em conta os efeitos positivos das medidas de proteção suscetíveis de serem incluídas na avaliação adequada se, à data da avaliação adequada, estas medidas ainda não tiverem sido executadas e o respetivo efeito positivo ainda não se tiver produzido?

Partindo do princípio de que a avaliação adequada contém conclusões definitivas sobre os efeitos destas medidas que se baseiam nos melhores conhecimentos científicos a esse respeito, é relevante, para o efeito, que a execução e o resultado dessas medidas sejam controlados e que, se resultar desse controlo que os efeitos são menos favoráveis do que o previsto na avaliação adequada, se proceda, se necessário, a uma revisão?

- 8) A faculdade de impor obrigações estabelecida no artigo 2.4 da Wet natuurbescherming (Lei relativa à proteção da natureza), que a autoridade competente deve utilizar se, tendo em conta os objetivos de conservação, isso for necessário para um sítio da rede Natura 2000, constitui um instrumento preventivo suficiente para, relativamente [ao pastoreio] e à aplicação de fertilizantes no solo ou à sua superfície, poder dar execução ao artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva *Habitats*?»

C. Quanto ao processo C-294/17

22. O processo C-294/17 diz respeito aos recursos da associação ambiental Stichting Werkgroep Behoud de Peel contra seis autorizações concedidas a diferentes explorações agrícolas na província de Nord-Brabant que geram deposições de azoto, designadamente, nos sítios da rede Natura 2000 Groote Peel (NL 3009012) e Deurnsche Peel & Mariapeel (NL 1000026). Os objetivos de conservação das duas zonas incluem, designadamente, turfeiras. Este *habitat* natural reage com sensibilidade ao azoto.

23. As autorizações dizem respeito à constituição ou à ampliação de explorações nos domínios da indústria leiteira, suína e avícola.

24. O College van gedeputeerde staten van Noord-Brabant concedeu estas autorizações no âmbito do PAS e da legislação complementar. O PAS assenta numa avaliação adequada nos termos do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*, apesar de as autorizações terem sido objeto de análise individual.

25. O College autorizou a ampliação da exploração, porque a deposição de azoto da empresa em questão não aumentava relativamente à deposição efetivamente causada anteriormente. As deposições resultantes das atividades existentes foram consideradas aceitáveis para efeitos do PAS, como parte das deposições de referência. Esta autorização foi concedida mediante remissão para a avaliação adequada que é feita para o PAS.

26. Nos restantes casos, o College autorizou atividades de exploração que levam a um aumento das deposições de azoto em comparação com as deposições efetivamente causadas ou autorizadas antes do PAS. Algumas explorações provocam, em ambas as zonas protegidas, deposições com valores entre 0,05 e 1 mol N/ha/ano, ao passo que outras se situam acima destes valores. A estas últimas, o College atribuiu uma margem de deposição.

27. No processo C-294/17, Stichting Werkgroep Behoud de Peel, o Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) submeteu as seguintes questões prejudiciais ao Tribunal de Justiça:

- «1) O artigo 6.º, n.ºs 2 e 3, da Diretiva *Habitats* opõe-se a um regime legal nos termos do qual são excluídos da obrigação de autorização e, conseqüentemente, permitidos sem autorização individual, os projetos e outras atuações que provocam deposições de azoto que não excedam um limiar ou valor-limite, partindo do princípio de que os efeitos de todos os projetos e outras atuações que podem fazer uso desse regime legal foram avaliados de forma adequada antes da criação daquele regime legal?

- 2) O artigo 6.º, n.ºs 2 e 3, da Diretiva *Habitats* opõe-se a que uma avaliação adequada, relativa a um programa em que é avaliada uma determinada quantidade total de deposições de azoto, sirva de base à concessão de uma autorização (autorização individual) relativa a um projeto ou outra atuação que provoca deposições de azoto que é compatível com a margem de deposições avaliada no âmbito do programa?
- 3) Na avaliação adequada prevista no artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*, feita para um programa como o Programma Aanpak Stikstof 2015-2021, podem ser tidos em conta os efeitos positivos das medidas de conservação e das medidas adequadas, relativas a áreas existentes de tipos de *habitats* e ecossistemas, adotadas no contexto das obrigações que decorrem do artigo 6.º, n.ºs 1 e 2, da referida diretiva?
- 3a) Em caso de resposta afirmativa à questão 3: podem os efeitos positivos das medidas de conservação e das medidas adequadas ser tidos em conta numa avaliação adequada relativa a um programa se, à data da avaliação adequada, estas medidas ainda não tiverem sido executadas e o respetivo efeito positivo ainda não se tiver produzido?

Partindo do princípio de que a avaliação adequada contém conclusões definitivas sobre os efeitos destas medidas que se baseiam nos melhores conhecimentos científicos a esse respeito, é relevante, para o efeito, que a execução e o resultado dessas medidas sejam controlados e que, se resultar desse controlo que os efeitos são mais desfavoráveis do que os que serviram de pressuposto à avaliação adequada, tenha lugar, se necessário, uma revisão?

- 4) Podem os efeitos positivos da diminuição autónoma de deposições de azoto que se manifestarão no período de vigência do Programma Aanpak Stikstof 2015-2021 ser tidos em conta na avaliação adequada prevista no artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*? Partindo do princípio de que a avaliação adequada contém conclusões definitivas sobre estes desenvolvimentos que se baseiam nos melhores conhecimentos científicos a esse respeito, é relevante, para o efeito, que a diminuição autónoma de deposições de azoto seja controlada e que, se resultar desse controlo que a diminuição é mais desfavorável do que a que serviu de pressuposto à avaliação adequada, se proceda, se necessário, a uma revisão?
- 5) Podem as medidas de restabelecimento adotadas no âmbito do Programma Aanpak Stikstof 2015-2021 e que permitem impedir que um determinado fator poluente, como a deposição de azoto, possa ter efeitos prejudiciais para as áreas existentes de tipos de *habitats* ou ecossistemas, ser consideradas medidas de proteção na aceção do n.º 28 do acórdão do Tribunal de Justiça, de 15 de maio de 2014, *Briels e o.* (C-521/12, ECLI:EU:C:2014:330), que podem ser tidas em conta numa avaliação adequada na aceção do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*?
- 5a) Em caso de resposta afirmativa à questão 5: podem ser tidos em conta os efeitos positivos das medidas de proteção suscetíveis de serem tidas em conta na avaliação adequada se, à data da avaliação adequada, estas medidas ainda não tiverem sido executadas e o respetivo efeito positivo ainda não se tiver produzido?

Partindo do princípio de que a avaliação adequada contém conclusões definitivas sobre os efeitos destas medidas que se baseiam nos melhores conhecimentos científicos a esse respeito, é relevante, para o efeito, que a execução e o resultado das medidas sejam controlados e que, se resultar desse controlo que os efeitos são mais desfavoráveis do que os que serviram de pressuposto à avaliação adequada, se proceda, se necessário, a uma revisão?»

D. Tramitação perante o Tribunal de Justiça

28. Por Despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 19 de junho de 2017, os processos C-293/17 e C-294/17 foram apensados para efeitos de processo escrito, de audiência e de acórdão.

29. Apresentaram observações escritas a Coöperatie Mobilisation for the Environment e a Vereniging Leefmilieu, em conjunto, na qualidade de intervenientes no processo C-293/17, assim como a Stichting Werkgroep Behoud de Peel na qualidade de interveniente no processo C-294/17, o Reino dos Países Baixos, o Reino da Dinamarca e a Comissão Europeia. Além disso, participaram na audiência de 3 de maio de 2018 o College van gedeputeerde staten van Limburg, o College van gedeputeerde staten van Gelderland e o College van gedeputeerde staten van Noord-Brabant na qualidade de intervenientes no processo principal.

IV. Apreciação jurídica

30. Ambos os pedidos de decisão prejudicial suscitam uma série de questões relacionadas com a gestão das emissões de azoto das atividades agrícolas suscetíveis de produzirem efeitos prejudiciais para os sítios da rede Natura 2000. É aconselhável que não se responda às mesmas pela ordem que resulta dos pedidos de decisão prejudicial e dos números dos processos.

31. Com efeito, deverá começar por se analisar o «caso clássico», o da autorização de uma exploração agrícola cujas deposições de azoto nos sítios protegidos não tenham sido objeto de uma avaliação individual, mas tenham sido apreciadas em conformidade com a medida de planeamento neerlandesa, o PAS. A questão de saber se este procedimento é, em princípio, compatível com o artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats* é objeto da segunda questão prejudicial no processo C-294/17 (v. a este respeito, a secção A, *infra*).

32. Em seguida, importa examinar em que medida podem ser tidas em conta no quadro do PAS a diminuição esperada das emissões de azoto, as medidas específicas de redução das emissões de azoto de outras fontes, bem como as medidas de saneamento de sítios protegidos, em particular, nos casos em que estas só se produzem no futuro (v. a este respeito, a secção B, *infra*). Só a seguir é que analisarei se os limiares ou valores-limite previstos para as deposições de azoto são compatíveis com o artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats* (v. a este respeito, a secção C, *infra*).

33. As questões específicas do processo C-293/17 relativas ao pastoreio e à fertilização serão objeto da secção seguinte (v. a este respeito, a secção D, *infra*).

34. Por último, a título de conclusão, irei expor em que medida o artigo 6.º da Diretiva *Habitats* permite uma medida como o PAS, à luz das restantes considerações (v. a este respeito, a secção E, *infra*).

A. Quanto à segunda questão prejudicial no processo C-294/17 — Aprovação de projetos nos termos do PAS

35. Com a segunda questão prejudicial no processo C-294/17, o Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) pretende saber se é compatível com o artigo 6.º, n.ºs 2 e 3, da Diretiva *Habitats*, não avaliar individualmente se uma medida que provoca deposições de azoto num sítio protegido é compatível com os objetivos de conservação do sítio e basear a autorização na avaliação da sustentabilidade para um programa segundo o qual uma determinada quantidade global de deposições adicionais de azoto no sítio é compatível com os referidos objetivos de conservação.

36. Em seguida, irei começar por demonstrar que o artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats* não exige necessariamente uma avaliação individual dos planos ou projetos e, subseqüentemente, irei debruçar-me sobre os requisitos que uma avaliação global deve respeitar no quadro de um programa.

1. Avaliação individual ou avaliação global no quadro de um programa?

37. O artigo 6.º, da Diretiva *Habitats* impõe aos Estados-Membros uma série de obrigações e de procedimentos específicos destinados a assegurar, conforme resulta do artigo 2.º, n.º 2, dessa diretiva, a manutenção ou, se for caso disso, a reconstituição, num estado de conservação favorável, dos *habitats* naturais e das espécies de fauna e flora selvagens de interesse para a União Europeia¹².

38. Para esse efeito, o artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats* estabelece um processo de avaliação destinado a garantir, por meio de um controlo prévio, que um plano ou projeto não diretamente ligado ou necessário à gestão do sítio em causa, mas suscetível de o afetar de forma significativa, só seja autorizado na medida em que não prejudique a integridade desse sítio¹³.

39. Nos termos do artigo 6.º, n.º 3, primeira frase, da Diretiva *Habitats*, esse plano ou projeto será objeto de uma avaliação adequada das suas incidências no mesmo à luz dos objetivos de conservação desse sítio, quando não se possa excluir, com base em elementos objetivos, que tal plano ou projeto afete o referido sítio de modo significativo, individualmente ou em conjugação com outros planos ou projetos¹⁴. No âmbito desta avaliação devem ser identificados, levando em conta os melhores conhecimentos científicos na matéria, todos os aspetos do plano ou do projeto em causa que possam, só por si ou conjugados com outros planos ou projetos, afetar os objetivos de conservação desse sítio¹⁵. Esta apreciação deve ser feita, nomeadamente, à luz das características e das condições ambientais específicas do sítio a que se refere esse plano ou projeto¹⁶.

40. Por conseguinte, o princípio de que parte o artigo 6.º, n.º 3, primeira frase, da Diretiva *Habitats* é o da avaliação individual de planos e de projetos.

41. Os processos principais têm por objeto a eventual perturbação dos sítios protegidos, causada pelas deposições de azoto. Em termos gerais, trata-se de uma acumulação de poluentes de muitas fontes diferentes¹⁷. Por esse motivo, a avaliação prevista no artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats* deve, em princípio, ter em conta todas as diferentes fontes de azoto que contribuem para as deposições de azoto num determinado sítio protegido. Com efeito, a avaliação deve identificar todos os aspetos do plano ou do projeto em causa que possam, por si só ou *em conjugação com outros planos ou projetos*, afetar os objetivos de preservação desse sítio¹⁸.

12 Acórdãos de 21 de julho de 2016, Orleans e o. (C-387/15 e C-388/15, EU:C:2016:583, n.º 31), e de 17 de abril de 2018, Comissão/Polónia (Floresta de Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, n.º 106).

13 Acórdãos de 7 de setembro de 2004, Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, n.º 34), e de 17 de abril de 2018, Comissão/Polónia (Floresta de Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, n.º 108).

14 Acórdãos de 7 de setembro de 2004, Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, n.º 45), de 13 de dezembro de 2007, Comissão/Irlanda (C-418/04, EU:C:2007:780, n.º 238), de 26 de maio de 2011, Comissão/Bélgica (C-538/09, EU:C:2011:349, n.º 53), e de 12 de abril de 2018, People Over Wind e Sweetman (C-323/17, EU:C:2018:244, n.º 34).

15 Acórdãos de 21 de julho de 2016, Orleans e o. (C-387/15 e C-388/15, EU:C:2016:583, n.º 51), de 26 de abril de 2017, Comissão/Alemanha (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, n.º 57), e de 17 de abril de 2018, Comissão/Polónia (Floresta de Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, n.º 113).

16 Acórdãos de 7 de setembro de 2004, Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, n.º 49), e de 17 de abril de 2018, Comissão/Polónia (Floresta de Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, n.º 112).

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

18 Acórdão de 26 de abril de 2017, Comissão/Alemanha (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, n.º 57).

42. Sem uma abordagem global como a que é praticada no PAS, esta avaliação das incidências acumuladas poderia dar azo a muitos erros. Haveria sempre o risco de não serem tidas em conta determinadas fontes ou de as mesmas serem tidas em conta em contradição com a avaliação de outros projetos. Este risco seria particularmente importante no caso de avaliações individuais realizadas em paralelo.

43. Deste modo, a apreciação global de todas as deposições de azoto no sítio protegido em causa não é somente adequada, mas também indispensável para avaliar a compatibilidade de determinadas fontes de azoto com os objetivos de proteção do sítio.

44. Por conseguinte, a coordenação da avaliação adequada das incidências das eventuais deposições de azoto num sítio protegido através de um instrumento de planeamento central que estabeleça a quantidade de azoto suscetível de ser depositado nos diferentes sítios protegidos é, em princípio, de louvar.

2. Quanto aos requisitos que devem ser respeitados por uma avaliação global no quadro de um programa de coordenação das deposições de azoto

45. Contudo, o facto de um instrumento de coordenação abrangente ser preferível a inúmeras avaliações individuais não significa que o PAS satisfaça todos os requisitos de uma avaliação adequada na aceção do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*.

46. Conforme acima referido, numa avaliação adequada das incidências de um plano ou de um projeto sobre o sítio em causa, realizada em conformidade com o artigo 6.º, n.º 3, primeira frase, devem ser identificados, levando em conta os melhores conhecimentos científicos na matéria, todos os aspetos do plano ou do projeto em causa que sejam suscetíveis de, por si só ou conjugados com outros planos ou projetos, afetar os objetivos de conservação desse sítio¹⁹.

47. A avaliação feita nos termos do artigo 6.º, n.º 3, primeira frase, da Diretiva *Habitats* não pode, pois, conter lacunas e deve conter considerações e conclusões completas, precisas e definitivas, capazes de dissipar qualquer dúvida científica razoável quanto aos efeitos dos trabalhos previstos para esse sítio protegido²⁰.

48. O mesmo deveria ser aplicável aos projetos realizados fora dos sítios protegidos que sejam suscetíveis de os afetar de forma significativa²¹.

a) Quanto aos elementos de avaliação relevantes

49. Os requisitos que estes critérios impõem a uma avaliação global no quadro de um programa são importantes, nomeadamente, porque toda e qualquer dúvida científica razoável quanto aos resultados deve ser excluída.

50. Em primeiro lugar, deve ser determinada corretamente a quantidade de azoto que os projetos individuais a coordenar libertam e a percentagem dessas emissões que atinge os *habitats* sensíveis ao azoto dos diferentes sítios protegidos.

19 V. *supra*, n.º 39.

20 Acórdãos de 11 de abril de 2013, Sweetman e o. (C-258/11, EU:C:2013:220, n.º 44), de 21 de julho de 2016, Orleans e o. (C-387/15 e C-388/15, EU:C:2016:583, n.º 50), e de 17 de abril de 2018, Comissão/Polónia (Floresta de Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, n.º 114).

21 Acórdãos de 10 de janeiro de 2006, Comissão/Alemanha (C-98/03, EU:C:2006:3, n.º 45), e de 26 de abril de 2017, Comissão/Alemanha (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, n.ºs 29 a 31).

51. Em particular, deve ser determinada, para cada área de um sítio protegido na qual se encontrem *habitats* protegidos, a quantidade *máxima* de azoto que é depositada pelo projeto individual avaliado. Para este efeito, o grau de precisão da malha territorial para efeitos de avaliação, ou seja, as parcelas que devem ser objeto de uma apreciação individual, dependerão da medida em que as deposições são suscetíveis de variar de uma parcela para a outra.

52. Simultaneamente, as deposições totais de azoto nestas parcelas, geradas pelas atividades existentes, devem ser determinadas corretamente. Por conseguinte, não basta que se se restrinja a avaliação a determinados setores como a agricultura. Com efeito, é conveniente ter em consideração todas as fontes de azoto, tal como os transportes, a indústria e as habitações particulares.

53. E, por último, também devem ser tidos em conta todos os restantes fatores cuja ação conjugada com a das deposições de azoto é suscetível de produzir efeitos prejudiciais para os sítios protegidos.

54. Como a Dinamarca precisou na audiência, com razão, é possível, a este respeito, apoiar-se em estimativas, pois uma avaliação adequada dos efeitos é necessariamente um prognóstico relativamente aos efeitos futuros das atividades em causa.

55. No entanto, estas estimativas devem refletir a vulnerabilidade dos *habitats* e das espécies afetados, bem como o risco real de perturbação causada pelas deposições de azoto. Não seria suficiente refletir apenas os valores médios aproximados e ignorar os picos locais ou transitórios de deposições, quando tais picos sejam eles mesmos suscetíveis de comprometer os objetivos de proteção do sítio.

b) Quanto à quantidade total de depósitos de azoto permitida

56. Porém, para um instrumento de coordenação global, é particularmente importante determinar a quantidade total de deposições de azoto permitida nos diferentes *habitats* protegidos.

57. Quando um plano ou um projeto implique o risco de comprometer os objetivos de conservação de um sítio protegido, deve ser considerado suscetível de afetar esse sítio de maneira significativa²². Para que um sítio não seja afetado enquanto tal, na sua qualidade de *habitat* natural, na aceção do artigo 6.º, n.º 3, segunda frase, da Diretiva *Habitats*, deve ser preservado num estado de conservação favorável, o que implica a manutenção sustentável das características constitutivas do sítio em causa, relacionadas com a presença de um tipo de *habitat* natural cujo objetivo de preservação justificou que esse sítio fosse incluído na lista de sítios de importância comunitária, na aceção desta diretiva²³.

58. Por conseguinte, no momento da aplicação do artigo 6.º, n.ºs 2 e 3, da Diretiva *Habitats* a estas deposições de azoto, o objetivo não pode ser o de manter o nível de poluição atual ou de ficar abaixo desse nível. Deve-se antes ter em conta os objetivos de conservação do sítio protegido, ou seja, pelo menos, a conservação dos tipos de *habitats* e de espécies protegidas do sítio no estado em que se encontravam no momento da entrada em vigor do artigo 6.º, n.ºs 2 e 3.

22 Acórdãos de 11 de abril de 2013, Sweetman e o. (C-258/11, EU:C:2013:220, n.º 30), e de 15 de maio de 2014, Briels e o. (C-521/12, EU:C:2014:330, n.º 20).

23 Acórdãos de 11 de abril de 2013, Sweetman e o. (C-258/11, EU:C:2013:220, n.º 39), de 15 de maio de 2014, Briels e o. (C-521/12, EU:C:2014:330, n.º 21), de 21 de julho de 2016, Orleans e o. (C-387/15 e C-388/15, EU:C:2016:583, n.º 47), e de 17 de abril de 2018, Comissão/Polónia (Floresta de Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, n.º 116).

59. Enquanto este património não se encontrar num estado de conservação favorável, a obrigação de conservação visa, pelo menos, a possibilidade real de esse estado de conservação vir a ser restabelecido no futuro. Com efeito, segundo a definição de estado de conservação favorável constante do artigo 1.º, alíneas e) e i), da Diretiva *Habitats*, só um tal estado de conservação pode garantir a sobrevivência a longo prazo dos diferentes tipos de *habitats* e de espécies. Um nível de deposições que impeça a longo prazo que se atinja um estado de conservação favorável arrisca-se a fazer desaparecer estas espécies. Consequentemente, seria suscetível de afetar o sítio enquanto tal.

60. Assim, é de louvar a circunstância exposta pelo Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) de que as deposições de azoto estão, globalmente, a diminuir, porém, por si só, não basta. Pelo contrário, o artigo 6.º, n.ºs 2 e 3, da Diretiva *Habitats* exige que o grau de poluição se reduza numa medida tal que permita alcançar um estado de conservação favorável.

61. Para este efeito, importa fixar um valor máximo de deposições globais autorizadas pelo menos para cada tipo de *habitat* e, eventualmente, também para determinados *habitats* que estejam sujeitos a condições especiais.

62. Para tanto, parece difícil, se não mesmo de excluir, que se aceitem valores superiores aos denominados «critical loads» (valores críticos). Estes últimos devem refletir os níveis de poluição máximos cientificamente justificados para os tipos de vegetação ou de outras espécies que, se forem respeitados, não darão lugar a efeitos adversos significativos²⁴. Os cientistas identificaram esses «critical loads» de azoto para os tipos de *habitats* protegidos pela Diretiva *Habitats* nos Países Baixos²⁵.

63. Aliás, também se deveria ter em conta a medida em que os diferentes *habitats* protegidos estão expostos durante muito tempo a deposições excessivas de azoto. Por um lado, deveria presumir-se, devido a tais deposições, que o estado dos *habitats* já esteja deteriorado, nomeadamente, no que diz respeito às espécies vegetais que neles se encontram. Por outro lado, estes *habitats* ainda deveriam estar afetados por uma poluição anterior excessiva de azoto que seria desde logo conveniente reduzir e eliminar de alguma outra forma, antes que os *habitats* possam evoluir em conformidade com os objetivos de conservação do sítio. É por esse motivo que pode ser necessário autorizar ainda menos deposições adicionais de azoto do que as previstas nos «critical loads», até à eliminação dos níveis de azoto existentes.

64. À luz das considerações precedentes, o órgão jurisdicional nacional competente deverá apreciar se os «critical loads» ou outros valores são suficientemente sustentados cientificamente para que, sendo respeitados, possam excluir qualquer dúvida científica de que os sítios em causa, em si, não são afetados negativamente.

24 Decisões do Bundesverwaltungsgericht (Supremo Tribunal Administrativo Federal, Alemanha), de 28 de março de 2013, A 44 — Kammmolch (9 A 22.11, DE:BVerwG:2013:280313U9A22.11.0, n.º 61). Corresponde à definição científica reconhecida internacionalmente de Nilsson, J. e 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 Em relação aos Países Baixos, 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.

65. Conforme resulta do pedido de decisão prejudicial no processo C-294/17, a referência à poluição excessiva de muitos sítios protegidos baseia-se no facto de os «critical loads»²⁶ serem ultrapassados, ou seja, nos depósitos anuais de azoto superiores aos «critical loads». No entanto, aparentemente, quando o PAS foi estabelecido, considerou-se que não era nem realista nem politicamente exequível respeitar os «critical loads»²⁷. Ao invés, o objetivo do PAS é descrito como uma ponderação entre os benefícios para a natureza e os encargos para a sociedade²⁸.

66. Se esta descrição for correta, o PAS não será adequado para permitir a autorização de projetos nos termos do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*. A ponderação deveria antes ser apreciada em conformidade com o artigo 6.º, n.º 4. Contudo, o pedido de decisão prejudicial não permite ao Tribunal de Justiça pronunciar-se em definitivo a este respeito.

3. Conclusão intermédia

67. Por conseguinte, deve responder-se à questão prejudicial 2 do processo C-294/17 que o artigo 6.º, n.ºs 2 e 3, da Diretiva *Habitats* permite que uma avaliação adequada, relativa a um programa em que é avaliada uma determinada quantidade total de deposições de azoto, sirva de base à concessão de uma autorização individual relativa a um projeto ou outra atuação que provoca deposições de azoto em sítios protegidos que é compatível com a margem de deposições avaliada no âmbito do programa. No entanto, esta avaliação deverá conter considerações e conclusões completas, precisas e definitivas suscetíveis de dissipar qualquer dúvida científica razoável sobre os efeitos das deposições. Isto pressupõe que para cada projeto individual e para cada área dentro das zonas protegidas, onde se encontrem *habitats* protegidos, deverá garantir-se que a quantidade total de deposições de azoto autorizada não ponha em perigo a conservação a longo prazo dos tipos de *habitats* e espécies protegidas do lugar nem o potencial de gerar um bom estado de conservação.

B. Quanto às questões 5 a 7a) no processo C-293/17 e 3 a 5a) no processo C-294/17 — Consideração de medidas independentes de projetos

68. Com uma série de questões colocadas nos dois processos, o Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) pretende saber se na análise em conformidade com o artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats* podem ser tidas em conta certas medidas e circunstâncias que não estejam diretamente relacionadas com o plano ou o projeto a avaliar. Em particular, o Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) questiona se a diminuição autónoma esperada de emissões de azoto pode ser tida em conta (questões 6 do processo C-293/17 e 4 do processo C-294/17). Aliás, trata-se, por um lado, de medidas redutoras das emissões de azoto provenientes de outras fontes e, por outro, de medidas de saneamento nos *habitats* sensíveis dos sítios protegidos destinadas a fornecer margem para deposições de azoto suplementares.

69. Para esse efeito, o Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) pergunta, em separado, se tais medidas podem ser tidas em conta se tiverem sido adotadas em conformidade com o artigo 6.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva *Habitats* [questões 5 e 5a) do processo C-293/17, bem como 5 e 5a) do processo C-294/17] ou a título de medidas de proteção na aceção do n.º 28 do Acórdão Briels²⁹ [questões 7 e 7a) dos processos C-293/17, bem como 5 e 5a) do processo C-294/17]. Contudo, tal distinção não me parece útil. Quando um projeto é autorizado em conformidade com o artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*, não é oportuno aplicar paralelamente o artigo 6.º, n.º 2³⁰. E as medidas ao

26 N.º 6.1 do pedido de decisão prejudicial no processo 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.

29 Acórdão de 15 de maio de 2014, Briels e o. (C-521/12, EU:C:2014:330).

30 Acórdão de 7 de setembro de 2004, Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, n.º 35).

abrigo do artigo 6.º, n.º 1 estão diretamente relacionadas com a gestão do sítio ou são necessárias para esse efeito, pelo que não são objeto da avaliação nos termos do artigo 6.º, n.º 3. Pelo contrário, independentemente da qualificação jurídica das medidas, o que deve ser determinante é a questão de saber se as medidas em causa permitem concluir que as deposições suplementares de azoto não prejudicarão a integridade do sítio em si mesmo.

70. Assim, começarei por apresentar as bases jurídicas da tomada em consideração de medidas independentes de projetos (v. ponto 1) e em seguida examinarei em particular a redução de emissões de azoto provenientes de outras fontes (v. ponto 2), as medidas de saneamento nos sítios protegidos (v. ponto 3) e a tomada em consideração dos desenvolvimentos futuros, incluindo da diminuição esperada das emissões de azoto (v. ponto 4).

1. Quanto às bases jurídicas

71. O Tribunal de Justiça declarou que a autoridade nacional competente, no âmbito da análise nos termos do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*, deve ter em conta as medidas de proteção integradas no referido projeto, destinadas *a evitar ou a reduzir* os eventuais efeitos prejudiciais diretamente causados a este último, a fim de garantir que o mesmo não afeta a integridade do referido sítio³¹.

72. Em contrapartida, as medidas de proteção previstas por um projeto destinadas a *compensar* os seus efeitos negativos sobre um sítio Natura 2000 não podem ser tidas em consideração no âmbito da avaliação dos efeitos do mesmo projeto, prevista no referido artigo 6.º, n.º 3³².

73. Com efeito, as medidas que não visam evitar ou reduzir os graves efeitos prejudiciais causados neste tipo de *habitat* por um projeto, mas antes compensar estes efeitos no futuro, não são medidas de proteção que assegurem que o projeto não afetará a integridade do sítio enquanto tal, na aceção do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*³³.

74. Esta distinção entre medidas de atenuação que são tidas em conta no quadro do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats* e medidas de compensação, que não o são, está em conformidade com o princípio da correção, prioritariamente na fonte, dos danos causados ao ambiente³⁴. Este objetivo, à semelhança do princípio da precaução, constitui um fundamento da política ambiental da União Europeia e, por conseguinte, da Diretiva *Habitats*. Tal resulta com particular clareza do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*, pois a avaliação adequada visa detetar e prevenir prejuízos causados pelo plano ou projeto analisados. Deste modo, este projeto é examinado enquanto fonte potencial de contaminação.

75. Em contrapartida, o artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats* não prevê que os prejuízos causados a sítios protegidos por um plano ou um projeto possam ser compensados³⁵. Aliás, tal seria manifestamente incompatível com o princípio segundo o qual os danos causados ao ambiente devem ser preferencialmente corrigidos na fonte.

31 Acórdãos de 15 de maio de 2014, Briels e o. (C-521/12, EU:C:2014:330, n.º 28), e de 21 de julho de 2016, Orleans e o. (C-387/15 e C-388/15, EU:C:2016:583, n.º 54).

32 Acórdão de 15 de maio de 2014, Briels e o. (C-521/12, EU:C:2014:330, n.º 29), e de 21 de julho de 2016, Orleans e o. (C-387/15 e C-388/15, EU:C:2016:583, n.º 48).

33 Acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de maio de 2014, Briels e o. (C-521/12, EU:C:2014:330, n.º 31).

34 V. Conclusões do advogado-geral E. Tanchev no processo Grace e Sweetman (C-164/17, EU:C:2018:274, n.º 76).

35 V. Acórdão de 21 de julho de 2016, Orleans e o. (C-387/15 e C-388/15, EU:C:2016:583, n.º 57).

76. Além disso, o Tribunal de Justiça salienta, com razão, as dificuldades de apreciar com o necessário grau de certeza a eficácia de medidas de compensação futuras³⁶ e o risco de desvios ao artigo 6.º, n.º 4, da Diretiva *Habitats*, quando são expressamente previstas medidas compensatórias sob a forma de medidas destinadas a garantir a coerência do Natura 2000, mas associadas a requisitos suplementares³⁷.

77. É certo que a Dinamarca alega, com razão, que a avaliação das incidências sobre o ambiente deve ser completa. Desde logo, por esse motivo, esta avaliação deve evidentemente ter em conta, igualmente, todos os elementos que não são diretamente imputáveis ao projeto e que são suscetíveis de exercer influência sobre as incidências deste último sobre o sítio protegido. É precisamente por esse motivo que o artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats* faz referência a planos ou projetos suscetíveis de afetar um sítio de forma significativa, individualmente ou *em conjugação com outros planos e projetos*.

78. Porém, na aplicação do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*, existe uma diferença fundamental entre as medidas que incidem na fonte analisada de um efeito prejudicial e outras medidas. Quando, em razão da atenuação dos danos, o prejuízo causado pelo projeto examinado desaparece ou se torna insignificante, as autoridades competentes podem autorizar o projeto em conformidade com o artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*. Em contrapartida, as outras medidas que não intervêm na fonte avaliada em nada alteram os efeitos prejudiciais causados pelo projeto. Não se pode proceder simplesmente à compensação entre os efeitos positivos destas medidas e os prejuízos causados pelo projeto avaliado.

79. Estas medidas só podem permitir um projeto na aceção do artigo 6.º, n.º 3, se reduzirem a poluição total do sítio protegido ou a sua sensibilidade face a efeitos adversos numa medida tal que os prejuízos causados pelo projeto examinado não afetem o sítio em si mesmo. Se os efeitos prejudiciais diminuírem na sua totalidade, mas, ainda assim, os sítios protegidos em causa continuarem a ser afetados, o artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats* não permite prejuízos adicionais do mesmo tipo.

80. O exemplo dos depósitos de azoto demonstra o mesmo: não basta reduzir estes depósitos numa certa quantidade, por exemplo, 1 kg/N/ha/ano para autorizar deposições adicionais da mesma quantidade, se, ao todo, o *habitat* protegido continuar a receber deposições significativas de azoto. As deposições adicionais só podem ser autorizadas se a poluição total, incluindo a destas deposições adicionais, for tão diminuta que não prejudique o sítio em si mesmo.

81. Além disso, há que recordar que, independentemente da autorização de um novo projeto em conformidade com o artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva *Habitats*, os Estados-Membros já estão obrigados a adotar as medidas necessárias para remediar os prejuízos existentes nos sítios protegidos, tais como deposições excessivas de azoto³⁸.

2. Quanto às «medidas na fonte» referidas no pedido de decisão prejudicial

82. Resulta dos pedidos de decisão prejudicial que a questão 5 do processo C-293/17 e a questão 3 do processo C-294/17 dizem respeito a medidas na fonte que consistem, por exemplo, em reduzir as emissões de azoto de estábulos de outras explorações. Em geral, as mesmas regras também devem ser respeitadas em caso de alterações ou ampliações de explorações agrícolas.

36 Acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de maio de 2014, *Briels e o.* (C-521/12, EU:C:2014:330, n.º 32).

37 Acórdão de 15 de maio de 2014, *Briels e o.* (C-521/12, EU:C:2014:330, n.ºs 33 e segs.).

38 Acórdãos de 24 de novembro de 2011, *Comissão/Espanha (Alto Sil)* (C-404/09, EU:C:2011:768, n.ºs 126 e 142), e de 14 de janeiro de 2016, *Grüne Liga Sachsen e o.* (C-399/14, EU:C:2016:10, n.ºs 41 a 43).

83. No entanto, nos processos principais, estas fontes não são objeto de análise à luz do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*, que dizem antes respeito a *outras* fontes. A redução de emissões destas outras fontes de azoto não impede nem reduz as deposições procedentes das explorações avaliadas. Por conseguinte, no âmbito da autorização de uma exploração agrícola nos termos do artigo 6.º, n.º 3, aquela não pode, sem mais, ser compensada com as emissões de azoto desta última, nem sequer parcialmente.

84. Estas deposições adicionais nos termos do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats* só podem ser autorizadas se, por força de tais medidas aplicadas a outras fontes as deposições de azoto nas respetivas zonas protegidas forem reduzidas abaixo dos valores fixados para os *habitats*, de tal modo que surja uma margem suficiente para deposições adicionais de azoto, ou seja, que a contaminação total cumpra os requisitos acima desenvolvidos³⁹.

3. Quanto às medidas adotadas nas zonas protegidas

85. As medidas nas zonas protegidas, referidas pelo Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) na questão prejudicial 7 do processo C-293/17 e na questão prejudicial 5 do processo C-294/17, também não são idóneas para serem reconhecidas como medidas de proteção integradas destinadas a reduzir os prejuízos.

86. Com efeito, o Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) refere que, segundo a sua jurisprudência nacional, as medidas de conservação nas zonas protegidas, adotadas com vista à realização de um plano ou projeto e em acréscimo à exploração existente, devem considerar-se medidas de redução do prejuízo quando tiverem por objetivo evitar ou reduzir as repercussões locais nos *habitats* protegidos que seriam afetados negativamente pelo plano ou projeto caso a referida medida não fosse adotada. Aqui também se trata da atenuação das consequências diretas do projeto⁴⁰.

87. Contudo, as medidas nas zonas protegidas também não atuam na fonte das deposições de azoto objeto da avaliação, mas no local onde se produzem. Além disso, não estão destinadas a evitar as deposições do projeto analisado, mas, na melhor das hipóteses, podem eliminá-las posteriormente. No entanto, normalmente, não incluem especificamente as deposições de azoto do respetivo projeto, mas antes, indistintamente, deposições das mais diversas fontes.

88. Contrariamente ao que defende o Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional), o Acórdão Moorburg não conduz a uma conclusão diferente. Nesse acórdão, o Tribunal de Justiça apreciou se o mecanismo que impede que os peixes se desloquem para montante pode ser tido em conta para concluir que a perda de peixes devida à refrigeração de uma central não prejudica a integridade do sítio⁴¹. Esta hipótese assenta no raciocínio de que, por um lado, devido à diminuição de peixes na central, menos peixes poderão alcançar as zonas protegidas para a sua reprodução, mas que, por outro lado, este inconveniente é compensado, pelo menos, pelo mecanismo que impede que os peixes se desloquem para montante, uma vez que, graças a esta medida, mais peixes podem alcançar as referidas zonas.

39 V. *supra*, n.ºs 56 e segs.

40 N.ºs 10.16. e 10.35. do pedido de decisão prejudicial no processo C-294/17.

41 Acórdão de 26 de abril de 2017, Comissão/Alemanha (C-142/16, EU:C:2017:301, n.º 38).

89. Neste caso, o Tribunal de Justiça não se pronunciou sobre se essa compensação pode ser considerada como uma medida de redução de danos, mas limitou-se a constatar que, quando a central foi autorizada, as vantagens do mecanismo que impede que os peixes se desloquem para montante ainda não tinham ocorrido, nem podiam ser provadas. Assim, o Tribunal de Justiça pôde desde logo concluir que a autorização violou o artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*, sem ter de determinar de modo conclusivo se tal medida deveria ser tida em conta na aplicação daquela disposição.

90. No entanto, os Países Baixos alegam que essas medidas permitem mais deposições de azoto nas zonas protegidas sem que os *habitats* protegidos sejam afetados negativamente. De facto, parece que existem medidas com esse efeito. Neste sentido, têm sido objeto de debate as operações frequentes de gado com eliminação dos despojos, a queima de vegetação, a reinundação de pântanos ou a retirada de terras com elevada carga de azoto⁴². As medidas selecionadas, incluindo as possíveis desvantagens⁴³, deverão ser avaliadas pelos órgãos jurisdicionais nacionais.

91. Se, nesse caso, se demonstrar que essas medidas permitem efetivamente a criação de uma margem para novas deposições de azoto, ou seja, que o limite de contaminação pode ser elevado de modo a que a contaminação total fique abaixo do limite, aquele limite poderia ser aplicado a novos planos e projetos.

4. Quanto à evolução futura

92. Uma característica comum a todas as medidas consideradas até agora, independentes de um projeto, é o facto de os seus efeitos ainda não serem conhecidos em definitivo, mas, muitas vezes, só serem esperados no futuro. Neste sentido, o Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional), com as questões prejudiciais 5a) e 7a), do processo C-293/17, e 3a) e 5a), do processo C-294/17, pretende saber em que medida este elemento temporal é importante para a avaliação dessas medidas, bem como se um controlo com a possibilidade de adaptação das medidas permite ter em conta a evolução futura. Com a questão prejudicial 6, do processo C-293/17 e a questão prejudicial 4, do processo C-294/17, suscita-se a mesma problemática no que diz respeito à tomada em consideração da redução geral prevista das emissões de azoto.

93. Portanto, importa esclarecer se é possível autorizar projetos no quadro do PAS, no pressuposto de que as medidas na fonte e nos lugares onde se irão realizar, bem como a redução das emissões de azoto, criarão no futuro margens para deposições adicionais, embora tal ainda não seja certo.

94. Na data da adoção da decisão que aprova a realização do projeto não pode subsistir nenhuma dúvida razoável do ponto de vista científico sobre a inexistência de efeitos prejudiciais para a integridade do sítio em causa⁴⁴. Por natureza, este obstáculo é particularmente difícil de ultrapassar, no caso das medidas futuras, não só do ponto de vista da eficácia das medidas, mas também no que diz respeito à certeza de que as medidas serão adotadas e a evolução ocorrerá realmente.

42 L. Jones e o., 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> (citação retirada de <http://eprints.whiterose.ac.uk/102105/>).

43 Jones e o., já referido na nota 42.

44 Acórdãos de 26 de outubro de 2006, Comissão/Portugal (Castro Verde) (C-239/04, EU:C:2006:665, n.º 24), de 26 de abril de 2017, Comissão/Alemanha (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, n.º 42), e de 17 de abril de 2018, Comissão/Polónia (Floresta de Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, n.º 120).

95. Foi por esse mesmo motivo de incerteza inevitável que o Tribunal de Justiça se recusou a ter em conta os efeitos positivos da criação futura de novos *habitats* na avaliação estabelecida no artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*⁴⁵. Tampouco considerou suficiente um sistema de controlo ou a possibilidade de ajustar as medidas⁴⁶.

96. Os mesmos critérios têm de ser aplicados ao PAS.

97. À primeira vista, poderá parecer que esta conclusão está em contradição com o caráter de prognóstico da avaliação adequada do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*⁴⁷. No entanto, a avaliação dos efeitos futuros de um plano ou projeto não pode deixar de conduzir, necessariamente, a um prognóstico. Em contrapartida, não é necessário tomar por base prognósticos incertos quando, independentemente do projeto, se adotam medidas com o objetivo de criar condições para que os efeitos prejudiciais do mesmo não afetem a integridade das zonas protegidas em si mesmas.

5. Conclusão intermédia

98. Em face do exposto, deve responder-se às questões prejudiciais 5 a 7a) do processo C-293/17 e às questões prejudiciais 3 a 5a) do processo C-294/17 que

- as medidas para a redução de deposições de azoto procedentes de outras fontes,
- as medidas de saneamento para o fortalecimento de tipos de *habitats* sensíveis ao azoto nos lugares afetados e
- a redução autónoma das emissões de azoto,

só podem justificar a compatibilidade de deposições adicionais de azoto nas zonas protegidas com o artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats* se, no momento da autorização, já estiver definitivamente determinado que a contaminação total do lugar por deposições de azoto se mantém abaixo do limiar dos efeitos negativos sobre a integridade do mesmo. Em contrapartida, para a autorização de deposições adicionais de azoto, não basta que as deposições tenham diminuído no seu conjunto, se as zonas afetadas continuarem a sofrer uma contaminação excessiva de azoto. As meras previsões sobre o futuro impacto das medidas mencionadas e a redução prevista das emissões de azoto não devem ser tidas em conta no momento de decidir sobre a autorização de deposições adicionais de azoto.

C. Quanto à questão prejudicial 1 do processo C-294/17 — Limiares e valores-limite das deposições de azoto

99. Com a questão prejudicial 1 do processo C-294/17, pretende-se esclarecer se o artigo 6.º, n.ºs 2 e 3, da Diretiva *Habitats* se opõe a um regime legal nos termos do qual são excluídos da obrigação de autorização e, conseqüentemente, permitidos sem autorização individual, os projetos e outras atuações que provocam deposições de azoto que não excedam um limiar ou valor-limite, partindo do princípio de que os efeitos de todos os projetos e outras atuações que podem fazer uso desse regime legal foram avaliados de forma adequada antes da criação daquele regime legal.

45 Acórdãos de 15 de maio de 2014, Briels e o. (C-521/12, EU:C:2014:330, n.º 32), e de 21 de julho de 2016, Orleans e o. (C-387/15 e C-388/15, EU:C:2016:583, n.º 56).

46 Acórdão de 26 de abril de 2017, Comissão/Alemanha (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, n.º 37 — 45). V. igualmente acórdão de 21 de julho de 2016, Orleans e o. (C-387/15 e C-388/15, EU:C:2016:583, n.º 27).

47 V. *supra*, n.º 54.

100. Contrariamente, por exemplo, ao artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva relativa à avaliação do impacto ambiental, a Diretiva *Habitats* não contém nenhuma norma expressa relativas à obrigação de autorização de determinadas atividades.

101. Em particular, o artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva *Habitats* não exige a sujeição de determinadas atividades à obrigação de autorização. Embora uma obrigação de autorização pareça adequada para a prossecução dos objetivos desta disposição, no que diz respeito ao impacto das atividades em causa sobre as zonas protegidas, a margem de apreciação dos Estados-Membros⁴⁸ permite recorrer a outros métodos.

102. Em contrapartida, o processo da avaliação prévia, em conformidade com o artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*, pressupõe a existência de uma obrigação de autorização, uma vez que a referida avaliação deve ser levada a cabo para que as autoridades possam autorizar o projeto ou plano em causa. Portanto, a renúncia a um procedimento de autorização só será compatível com o artigo 6.º, n.º 3, se se constatar que as atividades em questão não exigem essa avaliação.

103. Conforme já referi, não será necessária uma avaliação adequada quando, com base em dados objetivos, se possa excluir que um plano ou projeto é suscetível de afetar zonas protegidas de forma considerável, quer seja individualmente ou em conjugação com outros planos e projetos⁴⁹. Em contrapartida, não é admissível subtrair determinadas categorias de projetos com base em critérios que não são adequados a garantir que tais projetos não podem afetar os sítios protegidos de forma significativa⁵⁰. O critério para esta avaliação só pode ser, tal como sucede no caso da aprovação dos planos e projetos avaliados, a ausência de dúvidas razoáveis do ponto de vista científico.

104. Por conseguinte, a fixação de limiares ou de valores-limite para determinar a necessidade de autorização que, por seu turno, implique a realização de uma avaliação adequada, só é compatível com o artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*, se, com base em critérios objetivos, se puder excluir que as deposições de azoto abaixo dos referidos valores afetem zonas protegidas de maneira significativa, individualmente ou em conjugação com outros planos ou projetos⁵¹.

105. O PAS isenta da obrigação de autorização os projetos que contribuem com quantidades inferiores ao limiar de 0,05 mol de N/ha/ano ou ao valor-limite entre 0,05 e 1 mol de N/ha/ano às deposições de azoto nas zonas protegidas. É concebível que estes valores estão suficientemente garantidos cientificamente para dissipar qualquer dúvida razoável de carácter científico de que as deposições adicionais de azoto com estes valores podem afetar de forma considerável as zonas protegidas.

106. Prova disso parece ser, à primeira vista, o facto de que estes valores equivalem a frações mínimas dos «critical loads» de tipos de *habitats* especialmente sensíveis ao azoto: 0,017% e 0,23% do valor máximo de contaminação de 6 kg N/ha/ano no caso das águas oligotróficas muito pouco mineralizadas das planícies arenosas com vegetação de *Littorelletalia uniflorae* (Natura 2000, código 3110) e entre 0,01% e 0,2% do valor máximo de contaminação de 7 kg de N/ha/ano para turfeiras altas ativas (Natura 2000, código 7110). Para a maioria dos restantes tipos de *habitats*, os «critical loads» são, em parte, significativamente mais altos⁵².

48 Acórdão de 14 de janeiro de 2016, Grüne Liga Sachsen e o. (Waldschlößchenbrücke)(C-399/14, EU:C:2016:10, n.º 40).

49 V. nota 14 e acórdão de 10 de janeiro de 2006, Comissão/Alemanha (C-98/03, EU:C:2006:3, n.º 40).

50 Acórdãos de 10 de janeiro de 2006, Comissão/Alemanha (C-98/03, EU:C:2006:3, n.º 41), e de 26 de maio de 2011, Comissão/Bélgica (C-538/09, EU:C:2011:349, n.º 41).

51 Acórdãos de 4 de março de 2010, Comissão/França (C-241/08, EU:C:2010:114, n.º 32), e de 26 de maio de 2011, Comissão/Bélgica (C-538/09, EU:C:2011:349, n.º 52).

52 Os valores dos «critical loads» foram retirados de Dobben e o., já referido na nota 25.

107. Além disso, o artigo 2.º, n.º 3, do Besluit grenswaarden programmatische aanpak (Regulamento sobre valores-limite relativos aos programas) neerlandês estabelece, inclusivamente, uma redução automática do valor-limite de 0,05 a 1 mol de N/ha/ano para 0,05 mil de N/ha/ano quando para os sítios afetados sensíveis ao azoto só restem disponíveis 5% da margem de deposição. Esta disposição aborda o risco da acumulação de deposições de azoto procedentes de múltiplas pequenas fontes individuais, conhecida como «morte por mil cortes»⁵³.

108. O Bundesverwaltungsgericht (Supremo Tribunal Administrativo Federal, Alemanha), pelo contrário, é muito mais generoso na determinação de um limiar mínimo para as deposições de azoto. Com efeito, existe um consenso científico acerca de que quando os *habitats* afetados já suportam uma contaminação por azoto muito elevada, as deposições adicionais que não ultrapassem 3% do «critical load» não são capazes de provocar alterações significativas na situação atual ou de restringir significativamente o restabelecimento de um estado favorável⁵⁴. Não está em causa no presente processo a questão de saber se esta conclusão da Justiça alemã é, em última instância, compatível com o artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*. Não obstante, constitui mais um indício de que, em qualquer caso, os limiares e os valores-limite sensivelmente inferiores dos Países Baixos podem estar justificados cientificamente.

109. No entanto, independentemente destes indícios, cabe ao órgão jurisdicional nacional competente analisar se, no que diz respeito aos limiares e aos valores-limite neerlandeses, a irrelevância dos efeitos prejudiciais foi demonstrada com segurança suficiente.

110. Assim, deve responder-se à questão prejudicial 1 do processo C-294/17 que é compatível com o artigo 6.º, n.ºs 2 e 3, da Diretiva *Habitats* um regime legal nos termos do qual são excluídos da obrigação de autorização e, conseqüentemente, permitidos sem autorização individual, os projetos e outras atuações que provocam deposições de azoto que não excedam um limiar ou valor-limite, se, com base em dados objetivos, não houver dúvidas científicas razoáveis de que essas referidas deposições de azoto não poderão afetar de forma considerável a zona protegida.

D. Quanto às questões prejudiciais 1 a 4a) e 8 do processo C-293/17 — Obrigação de avaliação do pastoreio e da fertilização

111. O processo C-293/17 diz respeito a duas atividades agrárias que dão origem a deposições de azoto, a saber, o pastoreio e a fertilização de terras de cultivo. Com as questões prejudiciais 1 a 4a) pretende-se esclarecer se estas atividades exigem uma avaliação adequada nos termos do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*. O Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) pretende saber, em primeiro lugar, se se trata de projetos na aceção do artigo 6.º, n.º 3, primeira frase (v. ponto 1) e, em segundo lugar, se, juntamente com a exploração agrícola em causa, forma um único projeto global que, muitas vezes, foi objeto de uma autorização única antes de o artigo 6.º, n.º 3 se ter tornado aplicável (v. ponto 2). Relativamente às novas atividades iniciadas durante a vigência do artigo 6.º, n.º 3, no âmbito da fertilização e do pastoreio, o Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) pretende saber se é possível renunciar caso a caso à obrigação de autorização, sempre que a referida decisão se baseie numa avaliação que tenha demonstrado que, em média, se pode excluir um aumento das deposições de azoto como consequência destas atividades (v. ponto 3). No que diz respeito a uma possível aplicação do artigo 6.º, n.º 2, à fertilização ou ao pastoreio, o Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) pretende ainda saber se esta disposição foi suficientemente transposta para o direito neerlandês (v. ponto 4).

⁵³ Conclusões da advogada-geral E. Sharpston no processo Sweetman e o. (C-258/11, EU:C:2012:743, n.º 67).

⁵⁴ Bundesverwaltungsgericht (Supremo Tribunal Administrativo Federal), Acórdão de 14 de abril de 2010, Hessisch Lichtenau II (DE:BVerwG:2010:140410U9A5.08.0, n.º 94).

1. Quanto à qualificação como projeto

112. Começarei por analisar a questão prejudicial 1 do processo C-293/17, designadamente, a questão de saber se a fertilização e o pastoreio de gado leiteiro devem ser considerados projetos.

113. Nos termos do artigo 6.º, n.º 3, primeira frase, da Diretiva *Habitats*, os projetos suscetíveis de afetar um sítio protegido de forma significativa, individualmente ou em conjugação com outros planos e projetos, serão objeto de uma avaliação adequada das suas incidências sobre o sítio no que se refere aos objetivos de conservação do mesmo.

a) Quanto ao conceito de projeto

114. A Diretiva *Habitats* não define o conceito de projeto. No entanto, o Tribunal de Justiça declarou que a definição de «projeto» do artigo 1.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva relativa à avaliação do impacto ambiental é pertinente para determinar o conceito de plano ou de projeto na aceção da Diretiva *Habitats* que visa, tal como a Diretiva relativa à avaliação do impacto ambiental, evitar que atividades suscetíveis de afetar o ambiente sejam autorizadas sem avaliação prévia do seu impacto ambiental⁵⁵.

115. Interpreto esta conclusão no sentido de que, em qualquer caso, os projetos que encaixam nesta definição também são projetos na aceção do artigo 6.º, n.º 3, primeira frase, da Diretiva *Habitats*. No entanto, considero que tal não implica a determinação de forma exaustiva do conceito de projeto da Diretiva *Habitats*⁵⁶.

116. Neste sentido, o Tribunal de Justiça salientou que não é lícito exonerar da obrigação determinadas categorias de projetos com base em critérios que não são adequados a garantir que tais projetos não podem afetar os sítios protegidos de forma significativa⁵⁷. Na análise subsequente das diversas exceções, o Tribunal de Justiça não analisou detalhadamente se as mesmas dizem respeito a projetos na aceção do artigo 1.º, n.º 2, da Diretiva relativa à avaliação do impacto ambiental. Pelo contrário, bastava que os sítios protegidos pudessem ser afetados de forma significativa para se rejeitar a exceção para a atividade em questão⁵⁸.

117. Assim, contrariamente ao entendimento do Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional), a definição de projeto do artigo 1.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva relativa à avaliação do impacto ambiental não define de forma exaustiva o conceito de projeto na aceção do artigo 6.º, n.º 3, primeira frase, da Diretiva *Habitats*. Determinante é que a atividade em causa possa afetar de forma considerável um sítio protegido, o que não se pode excluir no caso da fertilização e do pastoreio, uma vez que as deposições de azoto a que dão origem podem afetar muitos tipos de *habitats* protegidos.

118. Contudo, no presente caso, não é necessário ir além da definição de projeto da Diretiva relativa à avaliação do impacto ambiental, cujo artigo 1.º, n.º 2, alínea a), refere que se entende por «projeto» «a realização de obras de construção ou de outras instalações ou obras» (primeiro travessão) e «outras intervenções no meio natural ou na paisagem, incluindo as intervenções destinadas à exploração dos recursos do solo» (segundo travessão). Tal como o Tribunal de Justiça declarou, esta definição de projeto diz respeito a obras ou intervenções que modifiquem a realidade física de um lugar⁵⁹. Tanto a fertilização como o pastoreio cumprem estes requisitos.

55 Acórdão de 7 de setembro de 2004, Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, n.º 26). V. igualmente Acórdão de 14 de janeiro de 2010, Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, n.º 38 a 40).

56 V. desde logo as minhas Conclusões no processo Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:60, n.º 31).

57 Acórdão de 10 de janeiro de 2006, Comissão/Alemanha (C-98/03, EU:C:2006:3, n.º 41). V. igualmente Acórdão de 26 de maio de 2011, Comissão/Bélgica (C-538/09, EU:C:2011:349, n.º 41).

58 Acórdão de 10 de janeiro de 2006, Comissão/Alemanha (C-98/03, EU:C:2006:3, n.ºs 42 a 44).

59 Acórdãos de 17 de março de 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest e o. (C-275/09, EU:C:2011:154, n.ºs 20, 24 e 38), e de 19 de abril de 2012, Pro-Braine e o. (C-121/11, EU:C:2012:225, n.º 32).

b) Quanto à fertilização

119. O Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) defende que a aplicação de adubo não é, em todo o caso, um projeto, quando este é depositado sobre o solo. Só quando o adubo é incorporado no solo é que estamos perante uma intervenção física no solo, tal como o exige o segundo travessão do artigo 1.º, n.º 2, alínea a).

120. Porém, a Comissão contrapõe, com razão, que a fertilização, independentemente do procedimento utilizado, altera as propriedades do solo. Por natureza, destina-se a enriquecer o solo com nutrientes. O facto de tal suceder por o agricultor tratar a terra com ferramentas ou por o adubo, tal como sucede com o estrume, penetrar o solo por infiltração, não justifica um tratamento diferenciado. Em última instância, a fertilização pode ser considerada como o contrário da exploração dos recursos do solo, ou seja, como um enriquecimento do mesmo.

121. Em suma, esta alteração do solo mediante fertilização é comparável com a pesca de moluscos, ou seja, com a crivagem do fundo do mar que o Tribunal de Justiça considerou um projeto na aceção do artigo 1.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva relativa à avaliação do impacto ambiental e do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*⁶⁰.

122. Por conseguinte, a fertilização é um projeto que pode exigir uma avaliação prévia nos termos do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*.

c) Quanto ao pastoreio

123. É mais difícil incluir o pastoreio, enquanto tal, na definição de projeto do artigo 1.º, n.º 2, alínea a), segundo travessão, da Diretiva relativa à avaliação do impacto ambiental. Se a atividade de manutenção de gado num sítio específico for classificada como outras intervenções no meio natural ou na paisagem e for, portanto, equiparada ao exemplo concreto da exploração dos recursos do solo, também se deveria atribuir esta mesma classificação à plantação de culturas, já que tanto o pastoreio como o cultivo têm como finalidade o aproveitamento económico dos nutrientes do solo, o que poderia igualmente ser considerado como uma exploração dos recursos do solo.

124. No entanto, este passo não será necessário, porque a criação de uma pastagem equivale à «realização de obras de construção ou de outras instalações ou obras» na aceção do artigo 1.º, n.º 2, alínea a), primeiro travessão, da Diretiva relativa à avaliação do impacto ambiental. Normalmente, cerca-se a pastagem para impedir a saída do gado. Esta cerca constitui um projeto⁶¹. E a avaliação da aplicação de vedações deve ter em conta o seu objetivo que é o pastoreio.

125. Contudo, se o Tribunal de Justiça não reconhecer nem o pastoreio nem a criação de uma pastagem como um projeto na aceção da Diretiva relativa à avaliação do impacto ambiental, o pastoreio deverá, pelo menos, ser classificado como uma atividade que, na aceção mais ampla do conceito de «projeto» da Diretiva *Habitats*, é suscetível de afetar de forma considerável uma zona protegida. Não só pode dar origem a deposições de azoto, mas também pode afetar, pelo menos, a vegetação. A questão de saber se estas consequências poderiam afetar de forma considerável uma zona protegida, por exemplo, como consequência de sobrepastoreio, dependerá tanto do alcance como da localização da pastagem e ainda dos objetivos de conservação específicos do sítio.

126. Deste modo, pode ser necessário, em conformidade com o artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*, analisar se o pastoreio é compatível com os objetivos de conservação das zonas protegidas em questão.

60 Acórdão de 7 de setembro de 2004, Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, n.ºs 24 a 27).

61 V. Acórdão de 8 de novembro de 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, n.º 47).

d) Conclusão intermédia

127. Em face do exposto, deve responder-se à questão prejudicial 1 do processo C-293/17 que a fertilização de determinadas zonas ou a sua utilização para pastoreio devem ser consideradas um projeto na aceção do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*.

2. Quanto à integração num projeto global

128. Com a questão prejudicial 2 do processo C-293/17, pretende-se esclarecer como se deve classificar a fertilização periódica, sempre que a mesma tenha sido feita legalmente antes de o artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats* se ter tornado aplicável a um sítio protegido e de continuar a ser feita atualmente. Em particular, o Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) pretende saber se a fertilização pode fazer parte de um projeto único e global, em concreto, de uma exploração agrícola e, por conseguinte, ser abrangida pela autorização desta última.

a) Quanto ao conceito de projeto único

129. Do mesmo modo que a Diretiva *Habitats* não define o conceito de projeto, tampouco regula as medidas que se podem incluir num projeto único. No entanto, ao aplicar-se o artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats* a determinados projetos, a questão também perde relevância, uma vez que, independentemente das medidas individuais que tenham sido incluídas num projeto, é preciso avaliar todas as repercussões específicas do conjunto de medidas sobre os objetivos de conservação das zonas protegidas em causa.

130. No fundo, esta questão diz antes respeito à aplicação no tempo do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*. Se um projeto tiver sido autorizado antes de esta disposição se ter tornado aplicável, a sua posterior execução não pode ser apreciada à luz da mesma, mas está sujeita ao artigo 6.º, n.º 2⁶² que só em determinadas circunstâncias exige um exame da compatibilidade com os objetivos de conservação das zonas protegidas⁶³. Se, pelo contrário, cada fertilização de terras agrícolas ou simplesmente a que é realizada ao longo de um ano, constituírem um único projeto, deverão, em princípio, ser sempre avaliadas de novo.

131. No Acórdão Stadt Papenburg, o Tribunal de Justiça reconheceu a existência de uma operação única numa situação semelhante. Neste processo, estavam em causa os trabalhos regulares e necessários de dragagem destinados a manter uma certa profundidade de um canal navegável. Estes trabalhos podem ser considerados como uma operação única ou como um único projeto, tendo em conta a sua natureza ou as circunstâncias da sua realização ou, em particular, o seu objetivo comum⁶⁴. Outro indício a favor da classificação como um projeto único que, no entanto, o Tribunal de Justiça não referiu, é a circunstância de as obras regulares terem sido autorizadas mediante uma única autorização antes de o artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats* se ter tornado aplicável⁶⁵.

132. A fertilização regular de terrenos agrícolas também tem um objetivo comum, nomeadamente, a plantação de culturas no quadro de uma exploração agrícola. Além disso, também se pode pressupor que a fertilização estava autorizada, pelo menos, desde que a respetiva exploração iniciou a sua atividade.

133. Por conseguinte, a referida exploração deve considerar-se uma medida única que inclui a fertilização dos seus solos.

62 Acórdão de 14 de janeiro de 2010, Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, n.º 49).

63 V. Acórdão de 14 de janeiro de 2016, Grüne Liga Sachsen e o. (Waldschlößchenbrücke) (C-399/14, EU:C:2016:10, n.º 44).

64 Acórdão de 14 de janeiro de 2010, Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, n.º 47).

65 Acórdão de 14 de janeiro de 2010, Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, n.º 11).

134. Para confirmar esta conclusão, há que ter igualmente em conta a fertilização do ponto de vista da aplicação no tempo do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*. Se para cada fertilização única de terrenos agrícolas, ainda que esta se realizasse uma vez por ano, se tivesse que realizar uma avaliação nos termos do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*, o custo seria, com toda a probabilidade, muito desproporcionado em relação ao eventual benefício para a zona protegida. Em geral, deveria bastar que a compatibilidade da fertilização periódica, nas suas formas conhecidas, de determinados solos, fosse uma vez objeto de avaliação adequada de acordo com os objetivos de conservação das zonas em causa.

b) Quanto à alteração das práticas de fertilização

135. No entanto, podem surgir problemas quando a fertilização é alterada. Neste sentido, o Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) pretende saber se ainda se pode falar de medida única quando a fertilização não se realiza sempre nas mesmas parcelas, nas mesmas quantidades e com as mesmas técnicas. O Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) pergunta ainda se é relevante para a apreciação desta questão o facto de as deposições de azoto não terem aumentado devido à aplicação de fertilizantes no solo depois de o artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats* se ter tornado aplicável.

136. Uma vez que está em causa o conceito de projeto no quadro da aplicação do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*, deve responder-se a estas questões com base no objetivo desta disposição. Este inclui o princípio da precaução e permite evitar de forma eficaz os prejuízos que os planos ou projetos previstos possam causar para a integridade dos sítios protegidos⁶⁶. Por conseguinte, o que é determinante é saber se as alterações das práticas de fertilização criam um risco *adicional* de deterioração significativa das zonas protegidas.

137. Se o risco de deterioração procedente da fertilização se mantiver nas mesmas condições existentes anteriormente, pode considerar-se que o projeto, a exploração agrícola, não se alterou. Em contrapartida, se o risco de deterioração aumenta porque, por exemplo, devido a uma fertilização mais intensa, à utilização de outros fertilizantes ou de outros métodos de fertilização ou a uma fertilização noutros lugares, se pode recear deposições adicionais de azoto nos *habitats* protegidos, a fertilização não poderá ser considerada como uma parte do projeto inicialmente autorizado.

138. Em consequência, a questão de saber se as deposições de azoto causadas pela aplicação de fertilizantes não aumentaram, só será relevante se se demonstrar que, nos respetivos *habitats* protegidos, as deposições de azoto não aumentaram. Em contrapartida, uma evolução geral no sentido de que a fertilização, ao todo, não provocou um aumento das deposições de azoto, não exclui a possibilidade de que determinados *habitats* protegidos tenham sido afetados em maior medida.

139. Em complemento, importa referir que são aplicáveis ao pastoreio as mesmas considerações relativas à fertilização de terrenos agrícolas.

c) Conclusão intermédia

140. Em face do exposto, deve responder-se à questão prejudicial 2 do processo C-293/17 que a fertilização periódica feita legalmente antes de o artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats* se ter tornado aplicável a um sítio protegido, e que continue a ser feita atualmente, pode constituir um único e mesmo projeto, em conjunto com uma exploração agrícola. Em contrapartida, as alterações das práticas de fertilização devem considerar-se um novo projeto quando implicam um risco adicional de deterioração considerável das zonas protegidas.

⁶⁶ Acórdãos de 7 de setembro de 2004, Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, n.º 58), e de 17 de abril de 2018, Comissão/Polónia (Floresta de Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, n.º 118).

3. Quanto à exoneração da obrigação de autorização

141. As questões prejudiciais 3 e 3a) do processo C-293/17 suscitam a questão de saber se o artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats* permite que o pastoreio fique excluído por lei da necessidade de autorização individual. Esta exoneração implica necessariamente que as referidas atividades não tenham sido avaliadas individualmente no que diz respeito à sua compatibilidade com os objetivos de conservação das zonas protegidas.

142. Os Países Baixos baseiam esta exoneração numa avaliação abstrata dos efeitos da fertilização e do pastoreio. Com as questões prejudiciais 4 e 4a) do processo C-293/17, o Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) pretende saber se tal avaliação é compatível com o artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*. Segundo o pedido de decisão prejudicial, a avaliação adequada partiu do alcance e da intensidade efetivos e previstos das referidas atividades e o resultado foi que, em média, não conduziriam a um aumento das deposições de azoto. Além disso, a exoneração fica garantida pelo acompanhamento da evolução das deposições e, caso necessário, proceder-se-á a um ajuste das deposições autorizadas.

143. Ainda que, à primeira vista, esta situação se assemelhe à aplicação, em princípio, lícita e positiva, do PAS a outras atividades⁶⁷, há uma diferença essencial: no caso de outras atividades, continuam a identificar-se os efeitos individuais sobre as zonas protegidas. No caso da fertilização e do pastoreio, por seu turno, presume-se, à partida, que não existem efeitos adversos consideráveis.

144. Uma vez que o pastoreio e a fertilização devem ser considerados projetos, a exoneração da obrigação de autorização que exclua uma avaliação individual seria incompatível com o artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*, se estas atividades exigissem uma avaliação adequada. Só se poderá prescindir desta avaliação se, com base em elementos objetivos, se puder excluir que o pastoreio ou a fertilização são suscetíveis de afetar de forma considerável as zonas protegidas, quer seja individualmente, quer em combinação com outros planos e projetos⁶⁸.

145. O alcance e a intensidade efetivos e previstos destas atividades constituem dados objetivos. No entanto, segundo informação do Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional), estes apenas permitem a constatação de que, *em média*, se pode excluir um aumento das deposições de azoto.

146. Contudo, um simples valor médio não pode garantir que nenhuma zona protegida é afetada de forma considerável pela fertilização ou pelo pastoreio como consequência de condições específicas, em particular, da interação com outras fontes de azoto. Por esse motivo, esta avaliação global por si só não permite eximir a fertilização e o pastoreio a uma avaliação individual.

147. Além disso, no momento em que é tomada a decisão que autoriza o projeto não deve existir nenhuma dúvida razoável, do ponto de vista científico, de que não causarão prejuízos para a integridade do sítio em questão⁶⁹. Esta certeza também não existe quando a exoneração da obrigação de autorização se baseia unicamente no facto de, em média, não se prever um aumento das deposições de azoto.

148. E, por último, até à data, o Tribunal de Justiça ainda não se convenceu que o acompanhamento de umas medidas pode compensar as eventuais dúvidas sobre a inocuidade dessas medidas⁷⁰.

67 V. *supra*, n.ºs 37 e segs.

68 V. nota 14 bem como Acórdão de 10 de janeiro de 2006, Comissão/Alemanha (C-98/03, EU:C:2006:3, n.º 40).

69 V. nota 44.

70 V. nota 46.

149. Com efeito, dada a reduzida contribuição da fertilização e o pastoreio em determinados sítios para a deterioração das zonas protegidas, poderia estabelecer-se um critério um pouco menos rigoroso. No entanto, é precisamente a presunção dessa reduzida contribuição que faz duvidar sobre se o acompanhamento dos efeitos destas atividades e as possíveis medidas corretoras necessárias serão levados a cabo com a coerência e o rigor devidos.

150. Em termos práticos, tal significa que a fertilização ou o pastoreio em solos novos ou as alterações a estas atividades suscetíveis de implicar deposições adicionais de azoto em *habitats* protegidos, devem ser avaliadas em conformidade com o artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*, antes de as autoridades as poderem autorizar. Embora o alcance das deposições de azoto causadas pela fertilização ou pelo pastoreio em determinados terrenos agrícolas seja provavelmente muito limitado, não se pode descartar a possibilidade de, em casos concretos, afetarem de forma considerável as zonas protegidas. Neste sentido, basta pensar, em particular, numa exploração muito intensiva dos solos situados nas imediações de *habitats* protegidos que tenham sofrido uma forte contaminação. Em contrapartida, noutros casos, deveria ser relativamente fácil excluir efeitos adversos consideráveis.

151. Por conseguinte, deve responder-se às questões prejudiciais 3 a 4a) do processo C-293/17 que o pastoreio e a fertilização não podem ficar excluídos por lei da necessidade de uma avaliação individual da sua compatibilidade com os objetivos de conservação das zonas protegidas com o fundamento de que, em média, se pode excluir um aumento das deposições de azoto como consequência destas atividades. Do mesmo modo, o acompanhamento das deposições de azoto e a possibilidade de adotar outras medidas para fazer frente às deposições excessivas não justificam a renúncia a uma avaliação individual.

4. Quanto à transposição do artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva *Habitats*

152. Com a questão prejudicial 8 do processo C-293/17 pretende-se esclarecer se constitui uma transposição suficiente do artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva *Habitats* a não sujeição do pastoreio e da aplicação de fertilizantes a uma autorização obrigatória, mas apenas a utilização da faculdade de impor obrigações estabelecida no artigo 2.4 da *Wet natuurbescherming* neerlandesa.

153. A este respeito, o Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) sublinha, com razão, que o artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva *Habitats*, contrariamente ao artigo 6.º, n.º 3, não exige uma avaliação sistemática prévia das atividades⁷¹. Por esse motivo, uma exclusão da obrigação de autorização poderia, quando muito, infringir o artigo 6.º, n.º 3, mas não o n.º 2 do mesmo artigo. No entanto, no que diz respeito à obrigação de autorização do pastoreio e da aplicação de fertilizantes, faço referência às respostas propostas às questões prejudiciais 3 a 4a) no processo C-293/17⁷².

154. Por outro lado, se o artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva *Habitats*, independentemente da questão da autorização, exigisse medidas de proteção no que diz respeito ao pastoreio e à fertilização, o pedido de decisão prejudicial também não refere que o artigo 2.4 da *WnB* não é suficiente para esse efeito.

155. Segundo refere o Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional), esta disposição permite impor as obrigações necessárias aos agricultores. Em particular, a fertilização e o pastoreio não estão excluídas do âmbito de aplicação do artigo 2.4 da *WnB*⁷³.

71 V. Acórdão de 14 de janeiro de 2016, *Grüne Liga Sachsen e o.* (C-399/14, EU:C:2016:10, n.ºs 40 e segs.).

72 V. *supra*, n.ºs 141 e segs.

73 V. Acórdão de 4 de março de 2010, *Comissão/França* (C-241/08, EU:C:2010:114, n.ºs 31 e 32).

156. Apesar de, num processo relativo à transposição do artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva *Habitats*, o Tribunal de Justiça ter criticado as competências aí estabelecidas por não terem caráter preventivo, mas meramente reativo e, além disso, conterem importantes obstáculos para a adoção de medidas urgentes⁷⁴, há que concordar com o Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) no sentido de que os efeitos do pastoreio e da fertilização são, normalmente, previsíveis e vão-se produzindo desde há bastante tempo. Além disso, o artigo 2.4, da WnB permite, contrariamente ao que sucedia com o direito analisado na altura, a adoção de medidas urgentes. Por conseguinte, as autoridades competentes podem impor oportunamente obrigações adicionais quando existam riscos para as zonas protegidas.

157. Assim, deve responder-se à questão prejudicial 8 do processo C-293/17 que uma faculdade, como a de impor obrigações estabelecida no artigo 2.4 da WnB, que a autoridade competente deve utilizar se, tendo em conta os objetivos de conservação, isso for necessário para um sítio da rede Natura 2000, constitui um instrumento preventivo suficiente para, relativamente ao pastoreio e à aplicação de fertilizantes no solo ou à sua superfície, para transpor o artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva *Habitats*.

E. Considerações finais

158. À luz das considerações precedentes, o PAS neerlandês parece conter uma abordagem promissora, mas, em geral, surgem sérias dúvidas de que cumpra suficientemente os requisitos do artigo 6.º, n.ºs 2 e 3, da Diretiva *Habitats*.

159. No entanto, tal não significa que a Diretiva se opõe terminantemente ao PAS. Com efeito, o artigo 6.º, n.º 4, da Diretiva *Habitats* é o instrumento para, nessas situações, se chegar a resultados razoáveis. O PAS foi classificado como um equilíbrio entre os interesses de proteção da natureza e da sociedade⁷⁵ e o Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) também aponta nesse sentido quando remete para o artigo 2.º, n.º 3, desta diretiva para contestar a acusação de falta de «ambição» do PAS⁷⁶. Este equilíbrio constitui a função do artigo 6.º, n.º 4, mas não faz parte do artigo 6.º, n.ºs 2 e 3⁷⁷.

160. Adotando uma visão de conjunto, parece evidente que um Estado-Membro como os Países Baixos não pode estar sujeito a uma obrigação incondicional de restringir a sua agricultura de forma abrupta nem de interferir significativamente nas restantes atividades económicas, com o fim de reduzir a contaminação por azoto dos sítios Natura 2000 a níveis aceitáveis. Pelo contrário, devem ter-se devidamente em conta razões imperiosas de interesse público.

161. Estas razões são, por um lado, o interesse do conjunto da sociedade no desenvolvimento económico e, por outro, em particular, caso se permitam atividades já autorizadas, o objetivo do respeito pelos direitos fundamentais das empresas afetadas, em conformidade com o Estado de Direito. E apesar de, normalmente, ser difícil classificar os interesses de determinadas explorações agrícolas como razões imperiosas de interesse público, uma perspetiva global como o PAS permite integrar estes interesses particulares no interesse público do desenvolvimento agrícola e do respeito pelos direitos adquiridos.

74 Acórdão de 13 de dezembro de 2007, Comissão/Irlanda (C-418/04, EU:C:2007:780, n.ºs 207 e 208).

75 De Heer e o. (já referido na nota 27, p. 107).

76 N.º 8.2 do pedido de decisão prejudicial no processo C-294/17.

77 V. as minhas Conclusões no processo Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:60, n.º 106).

162. Em termos gerais, também é claro que não existem alternativas a permitir determinadas atividades adicionais e a continuar a aceitar outras atividades já existentes. Contudo, um instrumento como o PAS é absolutamente idóneo para assinar as alternativas que existem na realidade. Por um lado, deveria implementar métodos de produção que minimizem as deposições de azoto sem provocar outros danos desproporcionados (*best practices*). Por outro, deveria impedir as atividades que causem danos desproporcionados em relação à sua utilidade.

163. À primeira vista, as medidas necessárias para garantir a coerência do Natura 2000 parecem ser o obstáculo mais difícil para a aplicação do artigo 6.º, n.º 4, da Diretiva *Habitats*. Se um instrumento de coordenação global permite, por motivos de interesses superiores, deposições de azoto excessivas em zonas protegidas em todo o território nacional, torna-se difícil, se não mesmo impossível, desenvolver noutros sítios, como medida compensatória, os tipos de *habitats* prejudicados.

164. No entanto, as medidas previstas no PAS destinam-se, em particular, a garantir a coerência do Natura 2000 nas zonas protegidas. Se forem eficazes, melhorarão as condições para o desenvolvimento dos *habitats* em questão, não obstante as deposições de azoto excessivas.

165. Além disso, o objetivo a longo prazo do PAS é reduzir as deposições de azoto a níveis aceitáveis e criar um bom estado de conservação dos *habitats* afetados. Deste ponto de vista de longo prazo, o PAS também constitui uma medida para garantir a coerência do Natura 2000.

166. E, por último, o PAS apoia esta medida com uma monitorização constante e prevê ajustamentos caso se constate que as medidas previstas não são suficientes.

167. A questão de saber se, em geral, o PAS estabelece um equilíbrio adequado entre a proteção do Natura 2000 e outros interesses da sociedade e como se deve submeter esse equilíbrio ao controlo judicial são questões que não foram submetidas ao Tribunal de Justiça. Por conseguinte, ultrapassam o âmbito dos presentes processos.

168. Não obstante, há pelo menos um obstáculo à aplicação do artigo 6.º, n.º 4, da Diretiva *Habitats*: tendo em conta que as deposições de azoto afetam tipos de *habitats* prioritários, como as turfeiras altas ativas (Natura 2000, código 7110), os Países Baixos deveriam eventualmente ter consultado a Comissão, nos termos do artigo 6.º, n.º 4, segundo parágrafo. Com efeito, não parece possível basear a autorização de deposições de azoto adicionais pelo PAS exclusivamente em considerações relacionadas com a saúde do homem e a segurança pública ou com consequências benéficas primordiais para o ambiente. Porém, a Comissão não publicou nenhum parecer a este respeito⁷⁸. Tal não obsta, no entanto, a que tal parecer não possa ser publicado concedendo-se, assim, um fundamento mais sólido ao PAS.

V. Conclusão

169. Proponho por isso ao Tribunal de Justiça que decida da forma seguinte:

- 1) Deve responder-se à questão prejudicial 1 do processo C-294/17 que é compatível com o artigo 6.º, n.ºs 2 e 3, da Diretiva *Habitats* um regime legal nos termos do qual são excluídos da obrigação de autorização e, consequentemente, permitidos sem autorização individual, os projetos e outras atuações que provocam deposições de azoto que não excedam um limiar ou valor-limite, se, com base em dados objetivos, não houver dúvidas científicas razoáveis de que as referidas deposições de azoto não podem afetar de forma considerável a zona protegida.

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

- 2) Deve responder-se à questão 2 do processo C-294/17 que o artigo 6.º, n.ºs 2 e 3, da Diretiva *Habitats* permite que uma avaliação adequada, relativa a um programa em que é avaliada uma determinada quantidade total de deposições de azoto, sirva de base à concessão de uma autorização relativa a um projeto ou outra atuação que provoca deposições de azoto em sítios protegidos que é compatível com a margem de deposições avaliada no âmbito do programa. No entanto, esta avaliação deverá conter considerações e conclusões completas, precisas e definitivas suscetíveis de dissipar qualquer dúvida científica razoável sobre os efeitos das deposições. Isto pressupõe que para cada projeto individual e para cada área dentro das zonas protegidas, onde se encontrem *habitats* protegidos, deverá garantir-se que a quantidade total de deposições de azoto autorizada não ponha em perigo a conservação a longo prazo dos tipos de *habitats* e espécies protegidas do lugar nem o potencial de gerar um bom estado de conservação.
- 3) Deve responder-se às questões prejudiciais 5 a 7a) do processo C-293/17 e às questões prejudiciais 3 a 5a) do processo C-294/17 que
- as medidas para a redução de deposições de azoto procedentes de outras fontes,
 - as medidas de saneamento para o fortalecimento de tipos de *habitats* sensíveis ao azoto nos lugares afetados e
 - a redução autónoma das emissões de azoto,
- só podem justificar a compatibilidade de deposições adicionais de azoto nas zonas protegidas com o artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats* se, no momento da autorização, já estiver definitivamente determinado que a contaminação total do lugar por deposições de azoto se mantém abaixo do limiar dos efeitos negativos sobre a integridade do mesmo. Em contrapartida, para a autorização de deposições adicionais de azoto, não basta que as deposições tenham diminuído no seu conjunto, se as zonas afetadas continuarem a sofrer uma contaminação excessiva de azoto. As meras previsões sobre o futuro impacto das medidas mencionadas e a redução prevista das emissões de azoto não devem ser tidas em conta no momento de decidir sobre a autorização de deposições adicionais de azoto.
- 4) Deve responder-se à questão prejudicial 1 do processo C-293/17 que a fertilização de determinadas zonas ou a sua utilização para pastoreio deve ser considerada um projeto na aceção do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*.
- 5) Deve responder-se à questão prejudicial 2 do processo C-293/17 que a fertilização periódica feita legalmente antes de o artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats* se ter tornado aplicável a um sítio protegido, e que continue a ser feita atualmente, pode constituir um único e mesmo projeto, em conjunto com uma exploração agrícola. Em contrapartida, as alterações das práticas de fertilização devem considerar-se um novo projeto quando implicam um risco adicional de deterioração considerável das zonas protegidas.
- 6) Deve responder-se às questões prejudiciais 3 a 4a) do processo C-293/17 que o pastoreio e a fertilização não podem ficar excluídos por lei da necessidade de uma avaliação individual da sua compatibilidade com os objetivos de conservação das zonas protegidas com o fundamento de que, em média, se pode excluir um aumento das deposições de azoto como consequência destas atividades. Do mesmo modo, o acompanhamento das deposições de azoto e a possibilidade de adotar outras medidas para fazer frente às deposições excessivas não justificam a renúncia a uma avaliação individual.

- 7) Deve responder-se à questão prejudicial 8 do processo C-293/17 que uma faculdade como a de impor obrigações, estabelecida no artigo 2.4 da WnB, que a autoridade competente deve utilizar se, tendo em conta os objetivos de conservação, isso for necessário para um sítio da rede Natura 2000, constitui um instrumento preventivo suficiente para, relativamente ao pastoreio e à aplicação de fertilizantes no solo ou à sua superfície, transpor o artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva 92/43.