



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

7 de novembro de 2018*

«Reenvio prejudicial — Diretiva 92/43/CEE — Preservação dos *habitats* naturais e da fauna e da flora selvagens — Zonas especiais de conservação — Artigo 6.º — Avaliação adequada das incidências de um plano ou projeto sobre um sítio — Programa nacional de abordagem das deposições de azoto — Conceitos de “projeto” e de “avaliação adequada” — Avaliação global a montante das autorizações individuais de explorações agrícolas que provocam essas deposições»

Nos processos apensos C-293/17 e C-294/17,

que têm por objeto pedidos de decisão prejudicial apresentados, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Países Baixos), por decisões de 17 de maio de 2017, que deram entrada no Tribunal de Justiça em 22 de maio de 2017, nos processos

Coöperatie Mobilisation for the Environment UA,

Vereniging Leefmilieu

contra

College van gedeputeerde staten van Limburg,

College van gedeputeerde staten van Gelderland,

sendo intervenientes:

G. H. Wildenbeest,

Maatschap Smeets,

Maatschap Lintzen-Crooijmans,

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

e

Stichting Werkgroep Behoud de Peel

contra

College van gedeputeerde staten van Noord-Brabant,

* Língua do processo: neerlandês.

sendo intervenientes:

Maatschap Gebr. Lammers,

Landbouwbedrijf Swinkels,

Pluimveehouderij Van Diepen VOF,

Vermeerderingsbedrijf Engelen,

Varkenshouderij Limburglaan BV,

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

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: A. Prechal, presidente da Terceira Secção, exercendo funções de presidente da Segunda Secção, C. Toader (relatora) e A. Rosas, juízes,

advogado-geral: J. Kokott,

secretário: C. Strömholm, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 3 de maio de 2018,

vistas as observações apresentadas:

- em representação da Coöperatie Mobilisation for the Environment UA e da Vereniging Leefmilieu, por V. Wösten e A. van den Burg, adviseurs,
- em representação da Stichting Werkgroep Behoud de Peel, por A. K. M. van Hoof, adviseur,
- em representação do College van gedeputeerde staten van Limburg, do College van gedeputeerde staten van Gelderland e do College van gedeputeerde staten van Noord-Brabant, por H. J. M. Besselink, advocaat,
- em representação do Governo neerlandês, por M. K. Bulterman, C. S. Schillemans e P. P. Huurnink, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo dinamarquês, por J. Nymann-Lindgren, M. S. Wolff e P. Z. L. Ngo, na qualidade de agentes,
- em representação da Comissão Europeia, por E. Manhaeve, C. Hermes e C. Zadra, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 25 de julho de 2018,

profere o presente

Acórdão

- 1 Os pedidos de decisão prejudicial têm por objeto a interpretação do artigo 6.º da 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, a seguir «Diretiva *Habitats*»).
- 2 Estes pedidos foram apresentados no âmbito de litígios que opõem a Coöperatie Mobilisation for the Environment UA e a Vereniging Leefmilieu ao College van gedeputeerde staten van Limburg (Governo da província de Limburgo, Países Baixos) e ao College van gedeputeerde staten van Gelderland (Governo da província de Gelderland, Países Baixos) (processo C-293/17), e a Stichting Werkgroep Behoud de Peel ao College van gedeputeerde staten van Noord-Brabant (Governo da província do Brabante do Norte, Países Baixos) (processo C-294/17), a propósito dos regimes de autorização das atividades agrícolas que provocam deposições de azoto em sítios da rede ecológica europeia «Natura 2000».

Quadro jurídico

Direito da União

- 3 Nos termos do décimo considerando da Diretiva *Habitats*:

«Considerando que qualquer plano ou programa suscetível de afetar de modo significativo os objetivos de conservação de um sítio designado ou a designar no futuro deve ser objeto de avaliação adequada».

- 4 O artigo 1.º desta diretiva dispõe:

«Para efeitos do disposto na presente diretiva, entende-se por:

[...]

- e) *Estado de conservação de um habitat natural*: o efeito de conjunto das influências que atuam sobre o *habitat* natural em causa, bem como sobre as espécies típicas que nele vivem, suscetíveis de afetar a longo prazo a sua repartição natural, a sua estrutura e as suas funções, bem como a sobrevivência a longo prazo das suas espécies típicas no território referido no artigo 2.º

O “estado de conservação” de um *habitat* natural será considerado “favorável” sempre que:

- a sua área de repartição natural e as superfícies que dentro dela abrange forem estáveis ou estiverem em expansão

e

- a estrutura e as funções específicas necessárias à sua manutenção a longo prazo existirem e forem suscetíveis de continuar a existir num futuro previsível e

[...]

- l) *Zona especial de conservação*: um sítio de importância comunitária designado pelos Estados-Membros por um ato regulamentar, administrativo e/ou contratual em que são aplicadas as medidas necessárias para a manutenção ou o restabelecimento do estado de conservação favorável, dos *habitats* naturais e/ou das populações das espécies para as quais o sítio é designado;

[...]»

5 Nos termos do artigo 2.º da referida diretiva:

«1. A presente diretiva tem por objetivo contribuir para assegurar a biodiversidade através da conservação dos *habitats* naturais e da fauna e da flora selvagens no território europeu dos Estados-Membros em que o Tratado é aplicável.

2. As medidas tomadas ao abrigo da presente diretiva destinam-se a garantir a conservação ou o restabelecimento dos *habitats* naturais e das espécies selvagens de interesse comunitário num estado de conservação favorável.

3. As medidas tomadas ao abrigo da presente diretiva devem ter em conta as exigências económicas, sociais e culturais, bem como as particularidades regionais e locais.»

6 O artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*» tem a seguinte redação:

«É criada uma rede ecológica europeia coerente de zonas especiais de preservação denominada “Natura 2000”. Esta rede, formada por sítios que alojam tipos de *habitats* naturais constantes do anexo I e *habitats* das espécies constantes do anexo II, deve assegurar a manutenção ou, se necessário, o restabelecimento dos tipos de *habitats* naturais e dos das espécies em causa num estado de conservação favorável, na sua área de repartição natural.

[...]»

7 O artigo 6.º desta diretiva enuncia:

«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.»

- 8 A Diretiva 85/337/CEE do Conselho, de 27 de junho de 1985, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente (JO 1985, L 175, p. 40; EE 15 F6 p. 9), precedeu a 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 2012, L 26, p. 1, a seguir «Diretiva AIA»).
- 9 O artigo 1.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva AIA, retomando a redação do artigo 1.º, n.º 2, da Diretiva 85/337, define o conceito de «projeto» como «a realização de obras de construção ou de outras instalações ou obras», ou como «outras intervenções no meio natural ou na paisagem, incluindo as intervenções destinadas à exploração dos recursos do solo».

Direito neerlandês

- 10 A *Natuurbeschermingswet* 1998 (Lei da Proteção da Natureza de 1998, Stb. 1998, n.º 403, a seguir «*Nbw* 1998»), em vigor até 1 de janeiro de 2017, dispõe, no seu artigo 1.º:

«Na aceção da presente lei e das disposições adotadas em sua aplicação, entende-se por:

[...]

m: “Utilização existente”: utilização de que a autoridade competente teve ou podia razoavelmente ter tido conhecimento em 31 de março de 2010».

- 11 O artigo 19d, n.ºs 1 e 3, desta lei enuncia:

«1. É proibido realizar projetos ou exercer outras atividades sem a autorização do governo da província ou em violação das condições ou restrições a que este condicionou essa autorização [...], projetos ou outras atividades que, tendo em conta o objetivo de conservação, [...] são suscetíveis de deteriorar a qualidade dos *habitats* naturais e dos *habitats* de espécies para os quais a zona foi designada ou ter sobre os mesmos um efeito perturbador significativo.

[...]

3. A proibição prevista no n.º 1 não é aplicável a uma utilização existente, exceto quando essa utilização for um projeto que não tem qualquer relação direta com a gestão de uma zona Natura 2000 ou não for necessária à mesma, mas for suscetível, individualmente ou em conjugação com outros planos ou projetos, de ter consequências significativas na zona Natura 2000 em causa.»

- 12 Nos termos do artigo 19f, n.º 1, da referida lei:

«Para os projetos em relação aos quais o governo da província deve adotar uma decisão sobre um pedido de autorização na aceção do artigo 19d, n.º 1, e que não estejam diretamente relacionados nem sejam necessários à gestão de uma zona Natura 2000, mas que, individualmente ou em conjugação com outros projetos ou planos, sejam suscetíveis de ter efeitos significativos nessa zona, o requerente deve, antes de as autoridades provinciais adotarem a sua decisão, efetuar uma avaliação adequada dos efeitos nessa zona, tendo em conta o objetivo de conservação [...] dessa zona.»

13 O artigo 19g, n.º 1, da Nbw 1998 enuncia:

«Quando o artigo 19f, n.º 1, exige uma avaliação adequada, só pode ser concedida uma autorização na aceção do artigo 19d, n.º 1, se o governo da província tiver, com base na avaliação adequada, adquirido a certeza de que as características naturais da zona não serão afetadas.»

14 O artigo 19kg, n.ºs 1, 2 e 5, desta lei dispõe:

«1. [Os ministros competentes] [...] elaboram um programa para as zonas Natura 2000 por eles designadas com vista a reduzir as deposições de azoto nestas zonas e realizar os objetivos de conservação dos *habitats* sensíveis ao azoto situados nessas zonas dentro de um prazo previsível.

2. O programa tem por objetivo reduzir, de forma ambiciosa e realista, as deposições de azoto provenientes de fontes situadas no território dos Países Baixos.

[...]

5. O programa é elaborado pelo menos uma vez durante o período de seis anos e tem um prazo de validade de seis anos.»

15 O artigo 19kh, n.ºs 1, 7 e 9, da referida lei prevê:

«1. Os programas na aceção do artigo 19kg devem, em todo o caso, descrever ou mencionar relativamente às zonas Natura 2000 em causa:

- a. o volume das deposições de azoto no início do período de vigência do programa [...]
- b. os desenvolvimentos autónomos esperados suscetíveis de provocar emissões de azoto devido aos fatores referidos na alínea a) e os efeitos desses desenvolvimentos sobre o volume das deposições de azoto nas zonas em causa;
- c. as medidas tomadas ou a tomar, destinadas a contribuir para uma redução das deposições de azoto ou que contribuam de outro modo para alcançar um bom estado de conservação dos *habitats* sensíveis ao azoto e os efeitos esperados que tais medidas devem ter sobre o volume das deposições de azoto ou sobre a obtenção de um bom estado de conservação nas zonas em causa;

[...]

- e. os objetivos em matéria de volume de deposições de azoto [...]
- f. o modo e a frequência dos relatórios a elaborar [...]
- g. as medidas tomadas ou a tomar para atingir os objetivos de conservação dos *habitats* sensíveis ao azoto localizados nas zonas Natura 2000 abrangidas pelo programa;
- h. os resultados de uma avaliação, para cada zona Natura 2000 prevista no programa, da proporção em que as medidas referidas nas alíneas c) e g), tendo em conta a evolução global esperada das deposições de azoto, em especial do volume total dessas deposições, na aceção dos n.ºs 7 e 9, e da margem de desenvolvimento:
 - 1.º contribuem para a realização dos objetivos de conservação dos *habitats* sensíveis ao azoto na zona em causa;
 - 2.º impedem qualquer deterioração da qualidade dos *habitats* naturais e dos *habitats* de espécies na zona em causa;

- 3.º impedem o surgimento de fatores que perturbam as espécies para as quais a zona foi designada, na medida em que, tendo em conta os objetivos de conservação da zona em questão, estes fatores são suscetíveis de terem um impacto significativo e
- 4.º não comprometem a realização dos objetivos de conservação da zona em causa que não têm qualquer relação com os *habitats* sensíveis ao azoto.

[...]

7. A proibição que o artigo 19d, n.º 1, impõe no que respeita às zonas Natura 2000 não se aplica a um projeto ou outra atividade que preencha as seguintes condições:

a. o projeto ou atividade:

- 1.º provoca, em *habitats* sensíveis ao azoto situados na zona Natura 2000 em causa, deposições de azoto que, isoladamente ou, caso o projeto ou a atividade diga respeito a um estabelecimento na aceção do artigo 1.1, n.º 3, da Wet milieubeheer [Lei sobre a política do ambiente], em conjugação com outros projetos ou atividades relativos ao mesmo estabelecimento, não excedam, ao longo do período de vigência do programa, um valor fixado por medida administrativa geral, ou

[...]

- b. não é suscetível de provocar, na zona Natura 2000 em causa, outras consequências para além das deposições de azoto que, atendendo aos objetivos de conservação, são suscetíveis de deteriorar a qualidade dos *habitats* naturais e dos *habitats* de espécies situados numa zona Natura 2000 ou de perturbar de modo significativo as espécies para as quais a zona foi designada.

[...]

9. Ao adotar uma decisão na aceção do artigo 19km, n.º 1, a autoridade competente não tem em conta as deposições de azoto que o projeto ou a outra atividade provoca nos *habitats* sensíveis ao azoto situados numa zona Natura 2000 quando essas deposições de azoto não excedam o valor referido no n.º 7, alínea a), ou quando o projeto ou a atividade forem realizados a uma distância superior à distância fixada em conformidade com o n.º 7, alínea a).»

16 O artigo 19km, n.º 1, da Nbw 1998 dispõe:

«O órgão administrativo competente para adotar a decisão pode atribuir [...] a margem de desenvolvimento para uma zona Natura 2000 incluída no programa:

[...]

b. numa autorização na aceção do artigo 19d, n.º 1;

[...]»

17 O artigo 2.º do besluit grenswaarden programmatische aanpak stikstof (Decisão relativa aos valores-limite da abordagem programática do azoto, Stb. 2015, n.º 227) enuncia:

«1. O valor a que se refere o artigo 19kh, n.º 7, alínea a), ponto 1.º, da [Nbw 1998] é de 1 mol por hectare por ano.

[...]

3. Em derrogação do disposto no n.º 1, o valor a que se refere o artigo 19kh, n.º 7, alínea a), ponto 1.º, da [Nbw 1998] é, para um projeto ou uma atividade que não seja um projeto ou uma outra atividade na aceção do artigo 19kn, n.º 1, desta lei, de 0,05 mol por hectare por ano enquanto resultar do modelo de cálculo [...] que, para um hectare de um *habitat* sensível ao azoto situado na zona Natura 2000 em causa, 5% ou menos de 5% da margem de depósito para valores-limite esteja disponível.»

- 18 O artigo 2.º, n.º 1, do regeling programmatische aanpak stikstof (Regulamento relativo à abordagem programática do azoto, Stcrt. 2015, n.º 16320, a seguir «Regulamento APA») dispõe:

«Para determinar se um projeto ou uma atividade na aceção do artigo 19d, n.º 1, da [Nbw 1998] é suscetível, devido às deposições de azoto que provoca, de deteriorar ou perturbar significativamente um *habitat* sensível ao azoto situado numa zona Natura 2000, as deposições de azoto são calculadas com recurso ao *software* Aerius Calculator.

[...]»

- 19 Nos termos do artigo 5.º, n.º 1, deste regulamento:

«A autoridade competente determina a margem de desenvolvimento a atribuir na decisão de autorização utilizando o *software* Aerius Calculator.»

- 20 Segundo o artigo 7.º, n.º 1, do referido regulamento, o *software* Aerius Register é um instrumento de registo de dados referentes ao débito, ao crédito e às reservas tendo em conta a margem de desenvolvimento e dados relativos aos projetos ou outras atividades sujeitos à obrigação de declaração.

- 21 O artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento APA prevê:

«Quem tenha a intenção de realizar um projeto ou de exercer uma outra atividade à qual seja aplicável o artigo 19kh, n.º 7, alínea a), ponto 1.º, da Nbw 1998 deve apresentar a declaração, pelo menos quatro semanas, mas no máximo dois anos, antes do início do projeto ou dessa atividade quando estiverem reunidos os seguintes requisitos:

- a. 1.º O projeto ou a outra atividade diz respeito à construção, alteração ou ampliação de um estabelecimento na aceção do artigo 1.1, n.º 3, da Lei relativa à política do ambiente, estabelecimento esse destinado à agricultura, [...]

[...]

- b. o projeto ou a outra atividade provoca deposições de azoto num *habitat* sensível ao azoto situado numa zona Natura 2000 que excedam 0,05 mol por hectare por ano.

[...]»

- 22 A Wet natuurbescherming (Lei da Proteção da Natureza, Stb. 2016, n.º 34, a seguir «Wnb»), que entrou em vigor em 1 de janeiro de 2017, dispõe, no seu artigo 2.4:

«1. Quando a gestão de uma zona Natura 2000 o exija em razão dos objetivos de conservação, o governo da província impõe a quem, na sua área de competência, exerça ou se proponha exercer uma atividade [na aceção do artigo 19d, n.º 1, da Nbw 1998] a obrigação de:

- a. prestar todas as informações relativas a essa atividade;
- b. tomar todas as medidas preventivas ou de restabelecimento que se imponham;

c. exercer essa atividade em conformidade com as disposições que contêm as medidas acima referidas ou

d. renunciar a essa atividade ou de lhe pôr termo.

2. Quando a proteção de uma zona Natura 2000 exija a execução imediata de uma decisão na aceção do n.º 1, o governo da província pode notificar a sua decisão oralmente a quem exerça ou pretenda exercer a atividade em questão. O governo da província regista a decisão por escrito o mais rapidamente possível e envia-a ou remete-a aos interessados.

[...]

4. É proibido agir em violação de uma obrigação na aceção dos n.ºs 1 ou 3.»

23 Nos termos do artigo 2.7, n.º 2, da Wnb:

«Salvo autorização do governo da província, é proibido realizar projetos ou exercer outras atividades que, à luz dos objetivos de conservação estabelecidos para uma zona Natura 2000, sejam suscetíveis de deteriorar a qualidade dos *habitats* naturais ou dos *habitats* de espécies nessa zona ou ter um efeito perturbador significativo nas espécies para as quais esta zona foi designada.»

24 O artigo 2.9, n.ºs 3 e 4, da referida lei enuncia:

«3. A proibição referida no artigo 2.7, n.º 2, não se aplica aos projetos e outras atividades, inseridos em categorias de projetos ou outras atividades designadas pelos conselhos de província por via regulamentar, quando as regras fixadas por regulamento ou em aplicação de um regulamento sejam respeitadas pelo projeto ou atividade em causa.

[...]

4. Só podem ser designadas em conformidade com o n.º 3:

a. as categorias de projetos na aceção do artigo 2.7, n.º 3, alínea a), relativamente aos quais se pode, à partida, excluir, com base em dados objetivos, que, isoladamente ou em conjugação com outros planos ou projetos, poderão afetar as características naturais de uma zona Natura 2000;

b. as categorias de outras atividades na aceção do artigo 2.7, n.º 3, alínea b), relativamente às quais se tem à partida em conta as consequências que, atendendo aos objetivos de conservação fixados para uma zona Natura 2000, as mesmas sejam suscetíveis de ter na zona em causa.»

25 O artigo 3.7.8.1. do Decreto do Governo da província de Gelderland em matéria de ambiente e o artigo 3.2.1 do Decreto do Governo da província de Limburgo em matéria de ambiente, que entraram respetivamente em vigor em 3 de fevereiro de 2017 e em 26 de abril de 2017, preveem ambos que a proibição referida no artigo 2.7, n.º 2, da Wnb não é aplicável aos projetos de «pastoreio» e «de aplicação de fertilizantes no solo ou à sua superfície».

Litígios nos processos principais e questões prejudiciais

Considerações comuns aos processos C-293/17 e C-294/17

26 Os processos principais dizem respeito a regimes de autorização de atividades agrícolas que provocam deposições de azoto em zonas protegidas pela Diretiva *Habitats*.

- 27 O órgão jurisdicional de reenvio sublinha que, dos 162 sítios Natura 2000 designados nos Países Baixos, 118 se debatem com um problema de deposições excessivas de azoto, cuja principal fonte nacional de emissão é a pecuária.
- 28 Esse órgão jurisdicional observa que essas deposições excessivas de azoto constituem um problema para a realização dos objetivos de conservação das riquezas naturais sensíveis ao azoto nas zonas Natura 2000. Em particular, as deposições consideráveis originam a formação de uma cobertura de azoto, em consequência da qual, em muitas regiões, os valores de deposições ditas «críticas» para os tipos de *habitats* designados foram substancialmente ultrapassados. O facto de se exceder o valor crítico das deposições significa que já não se pode excluir antecipadamente que exista um risco de a qualidade dos tipos de *habitats* ser negativamente afetada pela influência da acidificação e/ou sobrefertilização das deposições de azoto.
- 29 O referido órgão jurisdicional precisa que foi elaborada uma abordagem programática pelo Reino dos Países Baixos para resolver o problema das deposições de azoto excessivas nos sítios naturais. O *Programma Aanpak Stikstof 2015-2021* (Programa de abordagem ao azoto de 2015-2021, a seguir «PAS»), que entrou em vigor em 1 de julho de 2015, resulta desta iniciativa.
- 30 O PAS tem um duplo objetivo. Por um lado, visa manter e, se necessário, restaurar as zonas Natura 2000 cuja lista estabelece a fim de atingir um nível favorável de conservação à escala nacional, bem como, por outro, permitir a manutenção ou o desenvolvimento de atividades económicas que são fonte de deposições de azoto nestas zonas. Este programa assenta igualmente no pressuposto de que as deposições de azoto vão diminuir e que metade desta redução proporcionará uma margem dita «de deposições» para novas atividades económicas.
- 31 O método subjacente ao PAS baseia-se na determinação de valores críticos de deposições para cada sítio Natura 2000 e para os tipos de *habitats* identificados. Estes valores críticos de deposições constituem limites para além dos quais existe um risco de a qualidade do *habitat* ser afetada de forma significativa pela influência poluente ou acidificante das deposições de azoto.
- 32 Qualquer zona Natura 2000 incluída no PAS é sujeita a uma análise separada. Realizadas por hectare, estas análises constituem, juntamente com a parte geral da avaliação adequada do PAS à escala da zona, a «avaliação adequada», na aceção do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*. A partir da sua entrada em vigor, o PAS e a avaliação adequada no qual este assenta, bem como a regulamentação que acompanha este programa, podem ser utilizados para a concessão de autorizações relativas a atividades que provocam deposições de azoto.
- 33 O órgão jurisdicional de reenvio explica que o PAS também inclui medidas de restabelecimento específicas por zona, tais como medidas hidrológicas e medidas suplementares a favor da vegetação, bem como medidas na fonte, tais como medidas relativas aos estábulos, aos modos de fertilização com emissões baixas e medidas relativas à alimentação e à gestão. As referidas medidas permitem que se preveja uma melhoria da resistência da natureza e uma redução adicional das deposições de azoto comparativamente à diminuição já obtida através de medidas exógenas, adotadas fora do âmbito do PAS, permitindo diminuições autónomas.
- 34 Este órgão jurisdicional precisa ainda que, para os processos de autorização, a regulamentação que acompanha o PAS distingue três categorias de projetos. Em primeiro lugar, a necessidade de obter uma autorização não se aplica quando se trata de um projeto ou de outro ato que provoque uma deposição de azoto inferior a 0,05 mol N/ha/ano. Em segundo lugar, os projetos e os outros atos que provoquem uma deposição de azoto superior a 0,05 mol N/ha/ano, mas inferior a 1 mol N/ha/ano, são igualmente permitidos sem autorização prévia, mas devem ser obrigatoriamente notificados. Em terceiro lugar, os projetos e os outros atos que provoquem uma deposição de azoto que ultrapasse o limiar de 1 mol N/ha/ano estão inteiramente sujeitos à obrigação de autorização.

- 35 Nesta última hipótese, a autoridade requerida deve analisar se a atividade para a qual tal pedido foi apresentado provocará um aumento das deposições de azoto. A este respeito, o ponto determinante é o de saber se a situação criada pelo novo projeto ou a nova atividade implica um aumento das deposições em comparação com a situação existente antes da concessão de uma autorização ou comparativamente à deposição mais elevada efetivamente provocada durante o período de 1 de janeiro de 2012 a 31 de dezembro de 2014. Se o projeto ou atividade em causa não provocar um aumento das deposições de azoto, a autoridade pode conceder a autorização ao abrigo da Nbw 1998 reportando-se à avaliação adequada em que o PAS se baseia. Neste caso, as deposições provocadas pelo projeto ou atividade em causa fazem parte das deposições analisadas nessa avaliação adequada. Se esse projeto ou essa atividade implicar um aumento das deposições de azoto, a autoridade competente pode conceder a autorização se uma margem de desenvolvimento estiver disponível para esse efeito.
- 36 Um cálculo do impacto destas medidas demonstrou que as deposições de azoto diminuiriam em cerca de 13,4 kt/ano até 2020 em comparação com uma situação em que um programa como o PAS não fosse executado. A fim de dispor de uma margem de segurança, apenas 6,4 kt/ano foram tomados em consideração no PAS. No que respeita à margem de desenvolvimento, 60% no máximo podem ser atribuídos nos primeiros três anos do PAS e 40% podem sê-lo durante a segunda metade da sua vigência.
- 37 O órgão jurisdicional de reenvio explica ainda que, para determinar a situação em matéria de deposições de azoto, controlar a sua evolução e determinar a situação em matéria de concessão dessas autorizações, as autoridades competentes desenvolveram instrumentos, entre os quais figura o *software* Aerius, disponível em linha no sítio Internet www.aerius.nl.
- 38 Entre os seis módulos deste *software*, o Aerius Calculator torna possível um processo de decisão parcialmente automatizado. Para isso, calcula a contribuição em matéria de deposições de azoto provenientes de fontes de emissão que um utilizador introduz ou importa para o sistema e é utilizado para determinar se um projeto ou uma atividade é suscetível de provocar, através de depósitos de azoto, uma deterioração ou uma perturbação significativa de um *habitat* sensível ao azoto situado numa zona Natura 2000. Por outro lado, regista continuamente a margem de deposições e a margem de desenvolvimento disponíveis por zona abrangida pelo PAS.
- 39 Por último, se o programa de supervisão demonstrar essa necessidade, podem ser substituídas ou adicionadas ao PAS medidas na fonte e medidas de restabelecimento e a margem de desenvolvimento a atribuir pode ser ajustada.

Processo C-294/17

- 40 Em 14 de dezembro de 2015, o Governo da província do Brabante do Norte emitiu seis autorizações de criação ou extensão de explorações agrícolas que provocam deposições de azoto nomeadamente nas zonas Natura 2000 Groote Peel e Deurnsche Peel & Mariapeel. As referidas zonas foram designadas para os Altos Fagnes, que é um tipo de *habitat* natural sensível ao azoto. Tais decisões autorizam, com uma única exceção, um aumento, em proporções variáveis, das deposições de azoto em cada uma dessas explorações.
- 41 Esse Governo concedeu as autorizações nos termos, nomeadamente, do PAS e das medidas adotadas para a sua execução a partir de 1 de julho de 2015 na Nbw 1998 e no Regulamento APA.

- 42 No que respeita a uma das explorações em causa, o referido Governo concedeu a autorização porque o projeto não implicava qualquer aumento das deposições de azoto em comparação com os valores efetivamente alcançados antes da adoção do PAS. Considerou que as deposições ocasionadas pelas atividades existentes eram adequadas em relação ao PAS como parte da deposição de fundo. Ao conceder a autorização, reportou-se à avaliação adequada efetuada para efeitos do PAS.
- 43 No que se refere às outras explorações, as autorizações controvertidas dizem respeito a atividades que provocam um aumento das deposições de azoto em comparação com os valores efetivamente alcançados ou autorizados antes da entrada em vigor do PAS. Na medida em que essas atividades provocam deposições de azoto que ultrapassam o valor limiar ou limite, de 0,05 mol N/ha/ano ou de 1 mol N/ha/ano aplicável à zona Natura 2000 em causa, foi atribuída uma margem de desenvolvimento para o aumento das deposições de azoto. O mesmo Governo concedeu as autorizações reportando-se à avaliação adequada efetuada para efeitos do PAS.
- 44 A Stichting Werkgroep Behoud de Peel interpôs recurso das seis autorizações em causa porque considera que o Governo da província do Brabante do Norte não podia concedê-las ao abrigo da legislação nacional, por esta não constituir uma transposição correta do artigo 6.º da Diretiva *Habitats*.
- 45 Neste contexto, essa organização de defesa do ambiente considera, antes de mais, que um programa não pode substituir a avaliação individual exigida pelo artigo 6.º, n.º 3, dessa diretiva para os projetos que possam ter um impacto significativo nas zonas Natura 2000. Em seguida, afirma que as deposições abaixo do limiar ou do valor-limite fixado pela regulamentação nacional podem ter efeitos significativos. Acrescenta ainda que a avaliação adequada que está na base do PAS não está em conformidade com a referida diretiva, cujo artigo 6.º, n.ºs 1 e 2, impõe a adoção de medidas de conservação adequadas. Além disso, entende que esta avaliação inclui medidas na fonte e medidas de restabelecimento de natureza compensatória e, por último, considera incompatível com o artigo 6.º da Diretiva *Habitats* que a margem de desenvolvimento possa ser atribuída antes de as medidas terem produzido efeitos positivos.
- 46 O Governo da província do Brabante do Norte é da opinião de que o PAS e a regulamentação que o acompanha asseguram uma transposição correta do artigo 6.º da Diretiva *Habitats*. De acordo com este artigo, o PAS contém uma avaliação de uma eventual poluição causada pelo azoto atendendo aos objetivos de conservação em todas as zonas Natura 2000 com um património natural sensível a este elemento.
- 47 Para todas estas zonas, os autores da avaliação em causa verificaram se, de um ponto de vista científico, não existia qualquer dúvida razoável quanto ao facto de, não obstante a atribuição de uma margem de deposições e de uma margem de desenvolvimento aos projetos e atividades, e tendo em conta as medidas na fonte e as medidas de restabelecimento que o PAS contém, os objetivos de conservação do património natural sensível ao azoto seriam alcançados e a conservação do mesmo seria garantida. A margem de deposições e a margem de desenvolvimento atribuídas para todos os projetos e atividades possibilitados pelo PAS foram avaliadas de forma adequada. Desta avaliação resulta que a qualidade dos tipos de *habitat* não se deteriorará e que não se afetarão as características naturais das zonas Natura 2000.
- 48 Em todo o caso, segundo o Governo da província do Brabante do Norte, nada permite deduzir da jurisprudência do Tribunal de Justiça que a Diretiva *Habitats* não permite uma abordagem programática.

49 Nestas circunstâncias, o Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Países Baixos) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

- «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 [PAS], 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 [terceira questão]: 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?

- 4) Podem os efeitos positivos da diminuição autónoma de deposições de azoto que se manifestarão no período de vigência do [PAS] 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?

- 5) Podem as medidas de restabelecimento adotadas no âmbito do [PAS] 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 [de 15 de maio de 2014, Briels e o. (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*]?
- 5a) Em caso de resposta afirmativa à [quinta questão]: 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 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?»

Processo C-293/17

- 50 Por Decisão de 23 de junho de 2015, o Governo da província de Gelderland indeferiu por falta de fundamento a reclamação apresentada por organismos de defesa do ambiente, a saber, a Coöperatie Mobilisation for the Environment UA e a Vereniging Leefmilieu, contra a decisão desse Governo de não aplicar medidas coercivas às atividades de uma empresa de pecuária que provocam deposições de azoto em zonas Natura 2000. Por três Decisões de 14 de julho de 2015, o Governo da província de Limburgo também indeferiu reclamações análogas por falta de fundamento a respeito de atividades idênticas. Os litígios no órgão jurisdicional de reenvio versam sobre estas quatro decisões.
- 51 Uma vez que a exceção à obrigação de autorização relativa ao pastoreio e à aplicação de fertilizantes no solo ou à sua superfície só entrou em vigor após a adoção destas decisões, a saber, num primeiro momento, ao abrigo da Nbw 1998 e, a partir de 1 de janeiro de 2017, ao abrigo da da Wnb, os Governos das províncias pedem que esta regulamentação seja tido em conta no tratamento dos recursos. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, estes recursos devem ser analisados com base no Decreto do Governo da província de Gelderland em matéria de ambiente e no Decreto do Governo da província de Limburgo em matéria de ambiente. O referido órgão jurisdicional refere ainda que a avaliação adequada em que se baseia a exceção prevista nesses decretos é a realizada para efeitos do PAS no seu conjunto.
- 52 A Coöperatie Mobilisation for the Environment UA e a Vereniging Leefmilieu alegaram perante o órgão jurisdicional de reenvio que as atividades das empresas agrícolas são suscetíveis de deteriorar a qualidade do *habitat* e estão, por conseguinte, sujeitas à obrigação de obter uma autorização nos termos do artigo 19d, n.º 1, da Nbw 1998.
- 53 Os Governos da província de Limburgo e da província de Gelderland alegam que o pastoreio e a fertilização com estrume são «outras atividades», na aceção do artigo 19d, n.º 1, da Nbw 1998, mas que desta disposição não resulta qualquer obrigação de obter uma autorização para o exercício dessas outras atividades, uma vez que nada leva a crer que estas terão consequências para as zonas Natura 2000.
- 54 Esses Governos observam que, nos termos da avaliação adequada realizada para efeitos da adoção do PAS, está excluído que o pastoreio e a fertilização praticados ao nível de 2014 tenham consequências significativas e que, em média, um aumento da deposição de azoto resultante dessas atividades após 2014 pode ser excluído.
- 55 Mais especificamente, o Governo da província de Limburgo parece basear-se na consideração de que tanto o pastoreio como a fertilização constituem «utilizações existentes» na aceção da Nbw 1998 e eram, portanto, lícitas antes de o artigo 6.º da Diretiva *Habitats* se tornar aplicável às zonas Natura 2000 em causa.
- 56 O órgão jurisdicional de reenvio precisa que, além das questões formuladas no processo C-294/17, o reenvio prejudicial no processo C-293/17 levanta, por um lado, a questão de saber se a atividade de pastoreio e de fertilização com estrume deve ser qualificada de projeto, na aceção do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*, e se é compatível com o artigo 6.º, n.ºs 2 e 3, desta diretiva reconhecer uma exceção que permita a uma empresa exercer essa atividade sem autorização individual. Por outro lado, o referido órgão jurisdicional interroga-se sobre se, uma vez que se trata da única medida adequada

que permite intervir relativamente a atividades existentes ou futuras que podem deteriorar ou perturbar um sítio natural de forma significativa, o poder de impor obrigações previsto no artigo 2.4 da Wnb é suficiente para garantir o respeito do artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva *Habitats*.

57 Nestas circunstâncias, o Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Pode uma atividade não abrangida pelo conceito de projeto na aceção do artigo 1.º, n.º 2, alínea a), da [Diretiva AIA], 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 [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 [PAS], 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 [PAS], 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 [quinta questão]: 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 [PAS] 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 [PAS] 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 [de 15 de maio de 2014, Briels e o. (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 [sétima questão]: 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 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 [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, poder dar execução ao artigo 6.º, n.º 2, da [Diretiva *Habitats*]?»

- 58 Por Decisão do presidente do Tribunal de Justiça de 19 de junho de 2017, por um lado, foram apensados os processos C-293/17 e C-294/17 para efeitos das fases escrita e oral assim como do acórdão, e, por outro, foi deferido o pedido de tratamento prioritário apresentado pelo órgão jurisdicional de reenvio relativamente aos mesmos.

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão no processo C-293/17

- 59 Com a primeira questão no processo C-293/17, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats* deve ser interpretado no sentido de que as atividades de pastoreio e de aplicação de fertilizantes no solo ou à sua superfície na proximidade de zonas da rede Natura 2000 podem ser qualificadas de «projeto», na aceção desta disposição, pelo facto de poderem ter consequências significativas nas referidas zonas, mesmo no caso de estas atividades, por não representarem uma intervenção física no meio natural, não constituírem um «projeto», na aceção do artigo 1.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva AIA.
- 60 Em primeiro lugar, importa salientar que, embora a Diretiva *Habitats* não contenha nenhuma definição do conceito de «projeto», resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que o conceito de «projeto», na aceção do artigo 1.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva AIA, é pertinente para desenvolver o conceito de «projeto» na aceção da Diretiva *Habitats* (v., neste sentido, Acórdão de 14 de janeiro de 2010, Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10, n.º 38 e jurisprudência referida).
- 61 No caso em apreço, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre se as atividades de pastoreio e de aplicação de fertilizantes no solo ou à sua superfície devem ser incluídas no conceito de «projeto», na aceção do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*, na medida em que o Tribunal de Justiça precisou, no n.º 24 do Acórdão de 17 de março de 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest e o. (C-275/09, EU:C:2011:154), que a renovação de uma licença já existente não pode, na ausência de trabalhos ou intervenções que alterem a realidade física do lugar, ser qualificada de «projeto», na aceção das disposições que precederam o artigo 1.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva AIA.
- 62 A este respeito, há que salientar que, nesse acórdão, o Tribunal de Justiça, ao formular o requisito relativo à existência de trabalhos ou intervenções que alterem a realidade física do lugar, precisou a definição do conceito de «projeto», na aceção do artigo 1.º, n.º 2, da Diretiva 85/337, e, designadamente, a exigência de uma «intervenção no meio natural» que dele consta.
- 63 Ora, impõe-se concluir que os requisitos relativos aos «trabalhos» ou às «intervensões que alterem a realidade física» ou ainda a uma «intervenção no meio natural» não se encontram no artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*, exigindo esta última disposição uma avaliação adequada, nomeadamente quando um projeto é suscetível de afetar um sítio «de forma significativa».
- 64 Assim, o artigo 1.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva AIA define o conceito de «projeto», na aceção desta diretiva, associando-lhe requisitos não especificados na disposição equivalente da Diretiva *Habitats*.
- 65 Na mesma linha de pensamento, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que, na medida em a definição do conceito de «projeto» resultante da Diretiva 85/337 é mais restritiva do que a que resulta da Diretiva *Habitats*, se uma atividade está abrangida pela Diretiva 85/337, está, por maioria de razão, abrangida pela Diretiva *Habitats* (v., neste sentido, Acórdão de 7 de setembro de 2004, Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, n.ºs 26 e 27).
- 66 Daqui resulta que, quando uma atividade é considerada um «projeto», na aceção da Diretiva AIA, é suscetível de constituir um «projeto», na aceção da Diretiva *Habitats*. No entanto, o simples facto de uma atividade não poder ser qualificada de «projeto», na aceção da Diretiva AIA, não basta, por si só, para deduzir que não poderá estar abrangida pelo conceito de «projeto», na aceção da Diretiva *Habitats*.

- 67 Em segundo lugar, a fim de determinar se as atividades de pastoreio e de aplicação de fertilizantes no solo ou à sua superfície são suscetíveis de ser qualificadas de «projeto», na aceção do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*, importa examinar se essas atividades são suscetíveis de afetar de forma significativa um sítio protegido.
- 68 Com efeito, nos termos do décimo considerando da Diretiva *Habitats*, qualquer plano ou programa suscetível de afetar de modo significativo os objetivos de conservação de um sítio designado ou a designar no futuro deve ser objeto de avaliação adequada. Este considerando está plasmado no artigo 6.º, n.º 3, desta diretiva, que prevê, designadamente, que um plano ou projeto suscetível de afetar o sítio em causa de forma significativa não pode ser autorizado sem uma avaliação prévia das suas incidências no mesmo (Acórdão de 12 de abril de 2018, *People Over Wind e Sweetman*, C-323/17, EU:C:2018:244, n.º 28 e jurisprudência referida).
- 69 No caso em apreço, resulta das constatações do órgão jurisdicional de reenvio, descritas no n.º 27 do presente acórdão, que muitos dos sítios Natura 2000 situados nos Países Baixos se debatem com um problema de deposição excessiva de azoto, cuja principal fonte nacional de emissão é o setor agrícola.
- 70 Neste contexto, e como alegou a advogada-geral nos n.ºs 117 e 126 das suas conclusões, há que analisar se atividades como a aplicação de fertilizantes no solo ou à sua superfície e o pastoreio são compatíveis com os objetivos de conservação dos sítios protegidos nas províncias de Gelderland e de Limburgo ou se podem afetar esses sítios de forma significativa.
- 71 Além disso, conforme salientou, em substância, a advogada-geral no n.º 118 das suas conclusões, não se pode excluir que as atividades de pastoreio e de aplicação de fertilizantes no solo ou à sua superfície estejam, em todo o caso, abrangidas pelo conceito de «projeto», na aceção do artigo 1.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva AIA.
- 72 Com efeito, no que respeita à aplicação de fertilizantes no solo ou à sua superfície, essa atividade pode alterar as propriedades do solo enriquecendo-o de nutrientes e constituir, assim, uma intervenção que altera a realidade física do lugar, na aceção do referido artigo 1.º, n.º 2, alínea a), e, tratando-se do pastoreio, a instalação de uma pastagem poderia corresponder à «realização de obras de construção ou de outras instalações ou obras» na aceção dessa mesma disposição, nomeadamente se essa realização implicar, nas circunstâncias do caso em apreço, um desenvolvimento inevitável ou programado desse pastoreio, o que incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.
- 73 Atendendo às considerações precedentes, há que responder à primeira questão no processo C-293/17 que o artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats* deve ser interpretado no sentido de que as atividades de pastoreio e de aplicação de fertilizantes no solo ou à sua superfície na proximidade de zonas da rede Natura 2000 podem ser qualificadas de «projeto», na aceção desta disposição, mesmo no caso de estas atividades, por não representarem uma intervenção física no meio natural, não constituírem um «projeto», na aceção do artigo 1.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva AIA.

Quanto à segunda questão no processo C-293/17

- 74 Com a segunda questão no processo C-293/17, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats* deve ser interpretado no sentido de que uma atividade recorrente, como a aplicação de fertilizantes no solo ou à sua superfície, autorizada nos termos do direito nacional antes da entrada em vigor desta diretiva, pode ser considerada um único e mesmo projeto, na aceção da referida disposição, com a consequência de a referida atividade não estar abrangida pelo âmbito de aplicação desta disposição.

- 75 A fim de dar resposta às dúvidas do órgão jurisdicional de reenvio, importa recordar que, nos termos do artigo 6.º, n.º 3, primeira frase, da Diretiva *Habitats*, nenhum projeto suscetível de afetar o sítio em causa de forma significativa pode ser autorizado sem uma avaliação prévia das suas incidências sobre o mesmo.
- 76 Na medida em que a atividade de aplicação de fertilizantes no solo ou à sua superfície na proximidade de zonas Natura 2000 pode ser qualificada de «projeto», na aceção do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*, há que analisar a repercussão, na aplicabilidade desta disposição, da circunstância de esta atividade recorrente ter sido autorizada nos termos do direito nacional antes da entrada em vigor desta diretiva.
- 77 A este respeito, o Tribunal de Justiça já precisou que essa circunstância não constitui, em si mesma, um obstáculo a que essa atividade possa ser considerada, aquando de cada intervenção posterior, um projeto distinto na aceção desta diretiva, sob pena de subtrair essa atividade de forma permanente a qualquer avaliação prévia das suas incidências no sítio em causa na aceção do artigo 6.º, n.º 3 (v., neste sentido, Acórdão de 14 de janeiro de 2010, Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10, n.ºs 41 e 42).
- 78 Não obstante, se, tendo em conta nomeadamente a sua recorrência, a sua natureza ou as suas condições de execução, certas atividades devem ser vistas como constituindo uma operação única, tais atividades podem ser consideradas como um único e mesmo projeto na aceção do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats* (v., neste sentido, Acórdão de 14 de janeiro de 2010, Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10, n.º 47).
- 79 No caso em apreço, como salientou a advogada-geral nos n.ºs 132 a 134 das suas conclusões, a fertilização regular das terras agrícolas procede geralmente de um objetivo comum e uniforme, a saber, o cultivo de campos no âmbito de uma exploração agrícola, e pode constituir uma operação única, caracterizada, na prossecução deste objetivo comum, pela continuidade da referida atividade em locais e em condições de execução idênticos.
- 80 Nesse caso, essa operação única, autorizada e efetuada regularmente antes de o artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats* se tornar aplicável ao sítio em causa, pode constituir um único e mesmo projeto na aceção desta disposição, dispensado de um novo processo de autorização.
- 81 No entanto, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre a repercussão, quanto à aplicabilidade do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats* e, portanto, quanto à exigência de uma «avaliação adequada», na aceção dessa disposição, por um lado, do facto de a fertilização ser efetuada em diferentes parcelas, em quantidades variáveis e segundo técnicas diferentes, que evoluem ao longo dos anos, devido a alterações técnicas e regulamentares, e, por outro, do facto de as deposições de azoto provocadas pela aplicação de fertilizantes não terem aumentado, em termos globais, depois da entrada em vigor da referida disposição.
- 82 A este respeito, importa recordar que o artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats* integra o princípio da precaução e permite evitar de forma eficaz os prejuízos para a integridade dos sítios protegidos devidos aos planos ou projetos previstos [Acórdão de 17 de abril de 2018, Comissão/Polónia (Floresta de Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, n.º 118 e jurisprudência referida]. Assim, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, recordada no n.º 68 do presente acórdão, o critério determinante para decidir se um novo projeto exige a realização de uma avaliação adequada das suas incidências reside na possibilidade de esse projeto afetar um sítio protegido de forma significativa.
- 83 Por conseguinte, na falta de continuidade e de identidade nomeadamente quanto aos seus locais e condições de execução, a atividade recorrente de aplicação de fertilizantes no solo ou à sua superfície não pode ser qualificada de único e mesmo projeto na aceção do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*. Se for o caso, poderá tratar-se de projetos novos que exigem uma avaliação adequada na aceção dessa

disposição, dependendo a decisão sobre a obrigação de realizar tal avaliação, em cada caso, do critério relativo a um prejuízo significativo do sítio protegido devido a alterações que afetaram assim essa atividade.

- 84 Assim, o facto de as deposições de azoto causadas pela aplicação de fertilizantes no solo ou à sua superfície não terem, no seu conjunto, aumentado depois da entrada em vigor do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats* não é pertinente quanto à questão de saber se um projeto novo exige a realização de uma avaliação adequada, na medida em que esta circunstância não permite excluir o risco de as deposições de azoto nos sítios protegidos afetados terem aumentado e de afetarem atualmente um deles de forma significativa.
- 85 Cumpre acrescentar que, mesmo que um projeto tenha sido autorizado antes de o regime de proteção previsto na Diretiva *Habitats* se ter tornado aplicável ao sítio em causa e que, por conseguinte, esse projeto não estivesse sujeito às prescrições relativas ao processo de avaliação prévia segundo o artigo 6.º, n.º 3, desta diretiva, a sua execução está, não obstante, abrangida pelo artigo 6.º, n.º 2, desta diretiva. Mais precisamente, uma atividade só é conforme com o artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva *Habitats* se for garantido que não cria nenhuma perturbação suscetível de afetar de maneira significativa os objetivos desta diretiva, em especial, os objetivos de conservação por ela prosseguidos. A própria existência de uma probabilidade ou risco de que uma atividade económica num sítio protegido provoque perturbações significativas é suscetível de constituir uma violação da referida disposição (v., neste sentido, Acórdão de 14 de janeiro de 2016, Grüne Liga Sachsen e o., C-399/14, EU:C:2016:10, n.ºs 33, 41, 42 e jurisprudência referida).
- 86 Atendendo às considerações precedentes, há que responder à segunda questão no processo C-293/17 que o artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats* deve ser interpretado no sentido de que uma atividade recorrente, como a aplicação de fertilizantes no solo ou à sua superfície, autorizada nos termos do direito nacional antes da entrada em vigor desta diretiva, pode ser considerada um único e mesmo projeto, na aceção da referida disposição, dispensado de um novo processo de autorização, desde que constitua uma operação única, caracterizada por um objetivo comum, uma continuidade e uma identidade, nomeadamente quanto aos seus locais e condições de execução. Se um projeto único tiver sido autorizado antes de o regime de proteção previsto por esta mesma disposição se ter tornado aplicável ao sítio em causa, a execução deste projeto pode, ainda assim, estar abrangida pelo artigo 6.º, n.º 2, desta diretiva.

Quanto à segunda questão no processo C-294/17

- 87 A título preliminar, importa recordar que, embora os n.ºs 2 e 3 do artigo 6.º da Diretiva *Habitats* se destinem a assegurar o mesmo nível de proteção (Acórdão de 12 de abril de 2018, *People Over Wind e Sweetman*, C-323/17, EU:C:2018:244, n.º 24 e jurisprudência referida), estas disposições têm um objeto diferente, na medida em que a primeira visa a aplicação de medidas preventivas ao passo que a segunda prevê 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 sítio [Acórdão de 17 de abril de 2018, *Comissão/Polónia (Floresta de Białowieża)*, C-441/17, EU:C:2018:255, n.º 108 e jurisprudência referida].
- 88 No caso em apreço, as interrogações do órgão jurisdicional de reenvio incidem sobre a autorização concedida a explorações agrícolas cujas deposições de azoto nas zonas protegidas são analisadas tendo por referência a avaliação adequada das incidências de um programa, como o PAS, efetuada a montante quando da adoção desse programa.
- 89 As dúvidas desse órgão jurisdicional dizem, portanto, respeito ao artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*.

- 90 Com a segunda questão no processo C-294/17, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats* deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação programática nacional que permite às autoridades competentes autorizar projetos com base numa «avaliação adequada», na aceção dessa disposição, efetuada a montante e na qual uma determinada quantidade global de deposições de azoto foi considerada compatível com os objetivos de proteção da referida regulamentação.
- 91 Conforme foi recordado no n.º 87 do presente acórdão, o artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats* prevê um procedimento de avaliação destinado a garantir, por meio de um controlo prévio, que um 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 sítio.
- 92 A primeira fase do processo de avaliação, prevista na primeira frase dessa mesma disposição, exige que os Estados-Membros efetuem uma avaliação adequada das incidências de um plano ou de um projeto num sítio protegido quando exista a probabilidade de esse plano ou projeto afetar esse sítio de forma significativa (Acórdão de 21 de julho de 2016, Orleans e o., C-387/15 e C-388/15, EU:C:2016:583, n.º 44 e jurisprudência referida).
- 93 Tendo em conta o princípio da precaução, quando um plano ou um projeto não diretamente ligados ou necessários à gestão de um sítio possam comprometer os objetivos de conservação desse sítio, devem ser considerados suscetíveis de o afetar de maneira significativa. A apreciação desse risco deve ser feita, nomeadamente, à luz das características e das condições ambientais específicas do sítio a que se refere esse plano ou projeto [Acórdão de 17 de abril de 2018, Comissão/Polónia (Floresta de Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, n.º 112 e jurisprudência referida].
- 94 Como salientou a advogada-geral no n.º 40 das suas conclusões, o artigo 6.º, n.º 3, primeira frase, da Diretiva *Habitats* exige, regra geral, a análise individual dos planos ou projetos.
- 95 No entanto, é evidente que a avaliação adequada das incidências de um plano ou de um projeto sobre o sítio em causa implica que sejam identificados 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 conservação desse sítio (Acórdão de 25 de julho de 2018, Grace e Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, n.º 40 e jurisprudência referida).
- 96 A este respeito, como salientou a advogada-geral nos n.ºs 42 a 44 das suas conclusões, uma avaliação global de impacto a montante, como a efetuada quando da adoção do PAS, permite analisar os possíveis efeitos cumulativos de diferentes deposições de azoto nos sítios em causa.
- 97 A circunstância de uma avaliação a esse nível de generalidade permitir analisar melhor os efeitos cumulativos de diferentes projetos não significa, contudo, que uma regulamentação nacional como a que está em causa nos processos principais preencha necessariamente todos os requisitos do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*.
- 98 Com efeito, a avaliação efetuada nos termos do artigo 6.º, n.º 3, primeira frase, da Diretiva *Habitats* não pode apresentar lacunas e deve incluir constatações e conclusões completas, precisas e definitivas, por forma a dissipar toda e qualquer dúvida cientificamente razoável quanto aos efeitos dos planos ou projetos previstos no sítio protegido em causa (Acórdão de 25 de julho de 2018, Grace e Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, n.º 39 e jurisprudência referida).
- 99 Por outro lado, a segunda fase do processo de avaliação, prevista no artigo 6.º, n.º 3, segunda frase, da Diretiva *Habitats*, que vem no seguimento dessa avaliação adequada das incidências de um plano ou projeto no sítio em causa, sujeita a autorização desse plano à condição de este não prejudicar a integridade do sítio em causa [v., neste sentido, Acórdão de 17 de abril de 2018, Comissão/Polónia (Floresta de Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, n.º 115 e jurisprudência referida].

- 100 Esta disposição integra assim o princípio da precaução e permite evitar de forma eficaz os prejuízos para a integridade dos sítios protegidos devidos aos planos ou projetos previstos. Um critério de autorização menos estrito não pode garantir de forma igualmente eficaz a realização do objetivo de proteção dos sítios prosseguido por essa disposição [Acórdão de 17 de abril de 2018, Comissão/Polónia (Floresta de Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, n.º 118 e jurisprudência referida].
- 101 A fim de garantir que a totalidade dos requisitos assim referidos seja respeitada, incumbe aos órgãos jurisdicionais nacionais proceder a uma análise aprofundada e completa da solidez científica da «avaliação adequada», na aceção do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*, que acompanha uma abordagem programática e as diversas modalidades de execução da mesma, incluindo, nomeadamente, o recurso a *software* como o que está em causa nos processos principais destinado a contribuir para o processo de autorização. Só quando o juiz nacional tiver a certeza de que esta avaliação efetuada a montante cumpre os referidos requisitos é que as autoridades nacionais competentes podem basear-se nessa avaliação para autorizar esse projeto individual.
- 102 Neste contexto, importa sublinhar que, de acordo com o artigo 1.º, alínea e), da Diretiva *Habitats*, o estado de conservação de um *habitat* natural é considerado «favorável», nomeadamente, se a sua área de repartição natural e as superfícies que dentro dela abrangem forem estáveis ou estiverem em expansão, e a estrutura e as funções específicas necessárias à sua manutenção a longo prazo existirem e forem suscetíveis de continuar a existir num futuro previsível.
- 103 Em circunstâncias como as que estão em causa nos processos principais, se o estado de conservação de um *habitat* natural for desfavorável, a possibilidade de autorizar atividades suscetíveis de afetar posteriormente a situação ecológica dos sítios em causa parece ser necessariamente limitada.
- 104 Atendendo às considerações precedentes, há que responder à segunda questão no processo C-294/17 que o artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats* deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma regulamentação programática nacional que permite às autoridades competentes autorizar projetos com base numa «avaliação adequada», na aceção dessa disposição, efetuada a montante e na qual uma determinada quantidade global de deposições de azoto foi considerada compatível com os objetivos de proteção da referida regulamentação. Todavia, isto só se verifica desde que, o que incumbe ao órgão jurisdicional nacional verificar, uma análise aprofundada e completa da solidez científica desta avaliação permita garantir que não existe nenhuma dúvida razoável, de um ponto de vista científico, quanto à inexistência de efeitos prejudiciais de cada plano ou projeto para a integridade do sítio em causa.

Quanto à primeira questão no processo C-294/17

- 105 Com a primeira questão no processo C-294/17, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 6.º, n.ºs 2 e 3, da Diretiva *Habitats* deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação programática nacional, como a que está em causa nos processos principais, que dispensa certos projetos que não atinjam um determinado limiar ou valor-limite em termos de deposições de azoto da necessidade de obter uma autorização individual, uma vez que as consequências cumulativas de todos os planos ou projetos suscetíveis de gerar tais deposições foram objeto, a montante, de uma «avaliação adequada», na aceção do artigo 6.º, n.º 3, desta diretiva.
- 106 Pelas mesmas razões expostas nos n.ºs 87 a 89 do presente acórdão, deve ser dada uma resposta à referida questão apenas à luz do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*.

- 107 No processo principal, a necessidade de obter uma autorização não se aplica, por um lado, quando se trata de um projeto que provoca uma deposição de azoto inferior a 0,05 mol N/ha/ano. Por outro lado, os projetos que provocam uma deposição de azoto superior a 0,05 mol N/ha/ano, mas inferior a 1 mol N/ha/ano, são igualmente permitidos sem autorização prévia, mas devem ser obrigatoriamente notificados.
- 108 No caso concreto, muito embora, nestes dois casos, os projetos previstos estivessem isentos de uma autorização, o regime de autorização dos mesmos tem por base a «avaliação adequada», na aceção do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*, efetuada quando da adoção do PAS em que os efeitos de planos ou de projetos desta dimensão foram analisados.
- 109 O Tribunal de Justiça já declarou que, quando um Estado-Membro estabelece um regime de autorização, que não prevê uma apreciação do risco em função nomeadamente das características e das condições ambientais específicas do sítio em causa, cabe a esse Estado-Membro demonstrar que as disposições que adotou permitem excluir, com base em elementos objetivos, que qualquer plano ou qualquer projeto submetido a esse regime de autorização afete um sítio Natura 2000 de forma significativa, individualmente ou em conjugação com outros planos ou projetos. Com efeito, pode deduzir-se do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats* que as autoridades nacionais competentes podem deixar de efetuar uma avaliação das incidências de um plano ou de um projeto não diretamente ligado ou necessário à gestão de um sítio Natura 2000 unicamente quando se possa excluir, com base em elementos objetivos, que esse plano ou esse projeto afeta o referido sítio de forma significativa, individualmente ou em conjugação com outros planos ou projetos (v., neste sentido, Acórdão de 26 de maio de 2011, Comissão/Bélgica, C-538/09, EU:C:2011:349, n.ºs 52, 53 e jurisprudência referida).
- 110 Como foi precisado no n.º 101 do presente acórdão, incumbe aos órgãos jurisdicionais nacionais proceder a uma análise aprofundada e completa da solidez científica da «avaliação adequada», na aceção do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*, que acompanha uma abordagem programática, como a que está em causa nos processos principais, e só quando o juiz nacional tiver a certeza de que esta avaliação efetuada a montante cumpre os requisitos desta disposição é que poderão ser admitidas dispensas de autorização como as que estão em causa nos processos principais.
- 111 Em especial, importa verificar que, mesmo abaixo dos limiares ou valores-limite em causa nos processos principais, não há risco de se produzirem efeitos significativos suscetíveis de prejudicar a integridade dos sítios em causa.
- 112 Atendendo às considerações precedentes, há que responder à primeira questão no processo C-294/17 que o artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats* deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma regulamentação programática nacional, como a que está em causa nos processos principais, que dispensa certos projetos que não atinjam um determinado limiar ou valor-limite em termos de deposições de azoto da necessidade de obter uma autorização individual, se o órgão jurisdicional nacional tiver a certeza de que a «avaliação adequada», na aceção desta disposição, efetuada a montante, cumpre o critério da falta de dúvida científica razoável quanto à inexistência de efeitos prejudiciais desses planos ou projetos para a integridade dos sítios em causa.

Quanto à terceira e quarta questões no processo C-293/17

- 113 Com a terceira e quarta questões no processo C-293/17, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats* deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma regulamentação nacional, como a que está em causa nos processos principais, que permite que uma determinada categoria de projetos, neste caso a aplicação de fertilizantes no solo ou à sua superfície e o pastoreio, seja executada sem ser submetida a uma obrigação de autorização e, por

consequente, a uma avaliação adequada individualizada das suas incidências sobre os sítios em causa, uma vez que essa regulamentação se baseia, ela própria, numa «avaliação adequada», na aceção desta disposição.

- 114 Segundo jurisprudência do Tribunal de Justiça, a condição a que está subordinada a avaliação das incidências de um plano ou de um projeto num determinado sítio que implica que, em caso de dúvida quanto à inexistência de efeitos significativos, haja que proceder a essa avaliação não permite subtrair a esta última determinadas categorias de planos ou projetos com base em critérios que não são adequados a garantir que tais projetos não podem afetar os sítios protegidos de forma significativa. Com efeito, a possibilidade de dispensar, de um modo geral, determinadas atividades, de acordo com a regulamentação em vigor, da necessidade de uma avaliação das suas incidências no sítio em causa não é suscetível de garantir que essas atividades não afetem a integridade do sítio protegido. Assim, o artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats* não pode autorizar um Estado-Membro a promulgar regras nacionais que permitiriam subtrair, de modo geral, certos tipos de planos ou projetos à obrigação de avaliação das suas incidências sobre o sítio em causa (v., neste sentido, Acórdão de 26 de maio de 2011, Comissão/Bélgica, C-538/09, EU:C:2011:349, n.ºs 41 a 43 e jurisprudência referida).
- 115 Daqui decorre, como salientou a advogada-geral no n.º 144 das suas conclusões, que, no caso de as atividades de pastoreio ou de aplicação de fertilizantes no solo ou à sua superfície constituírem «projetos», na aceção do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*, a dispensa de proceder a uma avaliação adequada das incidências desses projetos sobre o sítio em causa só pode ser considerada conforme com os requisitos resultantes desta disposição se houver a garantia de que as referidas atividades não engendram nenhuma perturbação suscetível de afetar de forma significativa os objetivos desta diretiva (v., neste sentido, Acórdão de 4 de março de 2010, Comissão/França, C-241/08, EU:C:2010:114, n.º 32).
- 116 No caso em apreço, o órgão jurisdicional de reenvio salienta que os autores da avaliação adequada em causa nos processos principais se basearam na dimensão e na intensidade, nomeadamente esperadas, das atividades agrícolas em causa e concluíram que, ao nível em que eram praticadas no momento da referida avaliação, se podia excluir que tais atividades tivessem consequências significativas e que, em média, o aumento da deposição de azoto resultante dessas atividades podia ser excluído. Sublinha, de igual modo, que as exceções por categoria em causa nos processos principais significam que as atividades em questão podem ser exercidas independentemente do seu local e independentemente das deposições de azoto que provocam.
- 117 Ora, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça recordada no n.º 98 do presente acórdão, a avaliação efetuada nos termos do artigo 6.º, n.º 3, primeira frase, da Diretiva *Habitats* não pode apresentar lacunas e deve incluir constatações e conclusões completas, precisas e definitivas, por forma a dissipar toda e qualquer dúvida cientificamente razoável quanto aos efeitos dos planos ou projetos previstos no sítio protegido em causa.
- 118 Nestas condições, como salientou igualmente a advogada-geral, em substância, nos n.ºs 146, 147 e 150 das suas conclusões, os efeitos prejudiciais dos projetos em causa nos processos principais para a integridade desses sítios não parecem poder ser afastados para além de toda e qualquer dúvida cientificamente razoável, o que incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.
- 119 Com efeito, um valor médio não é, em princípio, suscetível de poder garantir que nenhum sítio protegido será afetado de forma significativa pela fertilização ou pelo pastoreio, dependendo essa afetação, nomeadamente, da dimensão e do caráter, se for o caso, intensivo, dessas atividades, da proximidade que possa existir entre o local onde se desenvolvem as referidas atividades e o sítio protegido em causa, bem como de condições específicas, por exemplo, devidas à ação conjugada de outras fontes de azoto, que eventualmente caracterizem o referido sítio.

120 Atendendo às considerações precedentes, há que responder à terceira e quarta questões que o artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats* deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação programática nacional, como a que está em causa nos processos principais, que permite que uma determinada categoria de projetos, neste caso a aplicação de fertilizantes no solo ou à sua superfície e o pastoreio, seja executada sem ser submetida a uma obrigação de autorização e, por conseguinte, a uma avaliação adequada individualizada das suas incidências sobre os sítios em causa, salvo se circunstâncias objetivas permitirem excluir, com certeza, qualquer possibilidade de os referidos projetos, individualmente ou em conjugação com outros projetos, poderem afetar esses sítios de forma significativa, o que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

Quanto à quinta a sétima questões no processo C-293/17 e à terceira a quinta questões no processo C-294/17

121 Com a quinta a sétima questões no processo C-293/17 e a terceira a quinta questões no processo C-294/17, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se, e em que condições, uma «avaliação adequada», na aceção do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*, pode ter em conta a existência de «medidas de conservação», na aceção do n.º 1 deste artigo, de «medidas preventivas», na aceção do n.º 2 do referido artigo, de medidas especificamente adotadas por um programa como o que está em causa nos processos principais ou ainda de medidas ditas «autónomas», por estas medidas serem externas a esse programa.

122 Em especial, esse órgão jurisdicional interroga-se sobre se tais tipos de medidas só podem ser tomados em consideração numa «avaliação adequada», na aceção do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*, se estas já tiverem sido adotadas e tiverem produzido resultados.

123 A este respeito, há que salientar que seria contrário ao efeito útil do artigo 6.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva *Habitats* que os efeitos de medidas necessárias ao abrigo destas disposições pudessem ser invocados para conceder, nos termos do n.º 3 deste artigo, uma autorização a um plano ou projeto com incidências sobre o sítio em causa, antes da sua execução efetiva [v., neste sentido, Acórdão de 17 de abril de 2018, Comissão/Polónia (Floresta de Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, n.º 213].

124 Os efeitos positivos das medidas necessárias ao abrigo dos n.ºs 1 e 2 do artigo 6.º da Diretiva *Habitats* também não podem ser invocados para conceder, nos termos do n.º 3, deste artigo, uma autorização a projetos com incidências negativas nos sítios protegidos.

125 Por outro lado, importa acrescentar que, conforme resulta dos Acórdãos de 15 de maio de 2014, Briels e o. (C-521/12, EU:C:2014:330), e de 21 de julho de 2016, Orleans e o. (C-387/15 e C-388/15, EU:C:2016:583), a jurisprudência relativa ao artigo 6.º da Diretiva *Habitats* implica distinguir as medidas de proteção integradas no plano ou projeto em causa e destinadas a evitar ou a reduzir os eventuais efeitos prejudiciais diretamente causados por este último, a fim de assegurar que esse plano ou projeto não afeta a integridade dos sítios em causa, abrangidos pelo n.º 3 deste artigo, das medidas que, na aceção do n.º 4 do mesmo artigo, se destinam a compensar os efeitos negativos do referido plano ou projeto sobre esse sítio, que não podem ser tidas em conta no âmbito da avaliação das incidências desse mesmo plano ou projeto sobre o referido sítio (v., neste sentido, Acórdão de 25 de julho de 2018, Grace e Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, n.º 47 e jurisprudência referida).

126 Acresce que, segundo jurisprudência do Tribunal de Justiça, apenas quando exista uma certeza suficiente de que uma medida contribuirá eficazmente para evitar um prejuízo à integridade do sítio em causa, garantindo que não existem dúvidas razoáveis de que o plano ou projeto não afetará a integridade desse sítio, é que essa medida pode ser tida em consideração na «avaliação adequada», na aceção do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats* (v., neste sentido, Acórdãos de 26 de abril de 2017, Comissão/Alemanha, C-142/16, EU:C:2017:301, n.º 38, e de 25 de julho de 2018, Grace e Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, n.º 51).

- 127 No caso em apreço, o órgão jurisdicional de reenvio sublinha, por um lado, que a abordagem da problemática do azoto adotada pelos autores do PAS visa obter uma diminuição das deposições de azoto nas zonas Natura 2000 através de medidas nas zonas já afetadas que produzirão efeitos a longo prazo, entendendo-se que algumas dessas medidas só poderão ser tomadas no futuro e ainda que outras têm de ser renovadas periodicamente.
- 128 Assim, e como referiu, em substância, a advogada-geral no n.º 92 das suas conclusões, para algumas delas, tais medidas ainda não foram adotadas ou ainda não produziram resultados, pelo que os seus efeitos ainda são incertos.
- 129 Por outro lado, esse órgão jurisdicional refere que o PAS prevê um balanço anual tanto da evolução das deposições como dos progressos realizados em termos de execução e resultados das medidas, bem como um ajustamento das mesmas quando o seu resultado for menos favorável do que a previsão em que se basearam os autores da avaliação adequada.
- 130 Ora, a avaliação adequada das incidências de um plano ou projeto sobre os sítios em causa não deve ter em consideração os benefícios futuros de tais «medidas», se estes benefícios não forem certos, nomeadamente porque as modalidades para os concretizar ainda não foram cumpridas ou porque o grau de conhecimento científico não permite identificá-los ou quantificá-los de forma certa.
- 131 Cabe acrescentar que devem ser incluídos na «avaliação adequada», na aceção do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*, não apenas os efeitos positivos esperados das referidas «medidas» mas também os efeitos negativos certos ou potenciais que possam resultar das mesmas (v., neste sentido, Acórdão de 25 de julho de 2018, *Grace e Sweetman*, C-164/17, EU:C:2018:593, n.º 53).
- 132 Atendendo às considerações precedentes, há que responder à quinta a sétima questões no processo C-293/17 e à terceira a quinta questões no processo C-294/17 que o artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats* deve ser interpretado no sentido de que uma «avaliação adequada», na aceção desta disposição, não pode ter em conta a existência de «medidas de conservação», na aceção do n.º 1 deste artigo, de «medidas preventivas», na aceção do n.º 2 do referido artigo, de medidas especificamente adotadas por um programa como o que está em causa nos processos principais ou ainda de medidas ditas «autónomas», por tais medidas serem externas a esse programa, se os benefícios esperados dessas medidas não forem certos no momento dessa avaliação.

Quanto à oitava questão no processo C-293/17

- 133 Com a oitava questão no processo C-293/17, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva *Habitats* deve ser interpretado no sentido de que as medidas instituídas por uma regulamentação nacional, como a que está em causa nos processos principais, que inclui modalidades de supervisão e de controlo das explorações agrícolas, cujas atividades provocam deposições de azoto, bem como a possibilidade de aplicar sanções que podem ir até ao encerramento das referidas explorações, são suficientes para respeitar esta disposição.
- 134 A este respeito, o Tribunal de Justiça já declarou que uma regulamentação nacional que compreende modalidades de ação, para as autoridades competentes, de natureza apenas reativa e não igualmente preventiva ignora o alcance das obrigações resultantes do artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva *Habitats* (v., neste sentido, Acórdão de 13 de dezembro de 2007, *Comissão/Irlanda*, C-418/04, EU:C:2007:780, n.ºs 207 e 208).
- 135 No caso em apreço, a regulamentação em causa nos processos principais permite às autoridades, atendendo aos objetivos de conservação, por um lado, impor medidas preventivas e corretivas. Por outro lado, esta regulamentação compreende também um poder de coerção, que inclui igualmente a possibilidade de adotar medidas de emergência.

- 136 Por conseguinte, tal regulamentação, na medida em que permite prevenir a realização de um certo número de riscos inerentes às atividades em causa, constitui uma medida adequada na aceção do artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva *Habitats*.
- 137 Atendendo às considerações precedentes, há que responder à oitava questão no processo C-293/17 que o artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva *Habitats* deve ser interpretado no sentido de que as medidas instituídas por uma regulamentação nacional, como a que está em causa nos processos principais, que inclui modalidades de supervisão e de controlo das explorações agrícolas, cujas atividades provocam deposições de azoto, bem como a possibilidade de aplicar sanções que podem ir até ao encerramento das referidas explorações, são suficientes para respeitar esta disposição.

Quanto às despesas

- 138 Revestindo o processo, quanto às partes nas causas principais, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Segunda Secção) declara:

- 1) O artigo 6.º, n.º 3, da 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, deve ser interpretado no sentido de que as atividades de pastoreio e de aplicação de fertilizantes no solo ou à sua superfície na proximidade de zonas da rede Natura 2000 podem ser qualificadas de «projeto», na aceção desta disposição, mesmo no caso de estas atividades, por não representarem uma intervenção física no meio natural, não constituírem um «projeto», na aceção do artigo 1.º, n.º 2, alínea a), da 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.
- 2) O artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva 92/43 deve ser interpretado no sentido de que uma atividade recorrente, como a aplicação de fertilizantes no solo ou à sua superfície, autorizada nos termos do direito nacional antes da entrada em vigor desta diretiva, pode ser considerada um único e mesmo projeto, na aceção da referida disposição, dispensado de um novo processo de autorização, desde que constitua uma operação única, caracterizada por um objetivo comum, uma continuidade e uma identidade, nomeadamente quanto aos seus locais e condições de execução. Se um projeto único tiver sido autorizado antes de o regime de proteção previsto por esta mesma disposição se ter tornado aplicável ao sítio em causa, a execução deste projeto pode, ainda assim, estar abrangida pelo artigo 6.º, n.º 2, desta diretiva.
- 3) O artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva 92/43 deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma regulamentação programática nacional que permite às autoridades competentes autorizar projetos com base numa «avaliação adequada», na aceção dessa disposição, efetuada a montante e na qual uma determinada quantidade global de deposições de azoto foi considerada compatível com os objetivos de proteção da referida regulamentação. Todavia, isto só se verifica desde que, o que incumbe ao órgão jurisdicional nacional verificar, uma análise aprofundada e completa da solidez científica desta avaliação permita garantir que não existe nenhuma dúvida razoável, de um ponto de vista científico, quanto à inexistência de efeitos prejudiciais de cada plano ou projeto para a integridade do sítio em causa.

- 4) O artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva 92/43 deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma regulamentação programática nacional, como a que está em causa nos processos principais, que dispensa certos projetos que não atinjam um determinado limiar ou valor-limite em termos de deposições de azoto da necessidade de obter uma autorização individual, se o órgão jurisdicional nacional tiver a certeza de que a «avaliação adequada», na aceção desta disposição, efetuada a montante, cumpre o critério da falta de dúvida científica razoável quanto à inexistência de efeitos prejudiciais desses planos ou projetos para a integridade dos sítios em causa.
- 5) O artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva 92/43 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação programática nacional, como a que está em causa nos processos principais, que permite que uma determinada categoria de projetos, neste caso a aplicação de fertilizantes no solo ou à sua superfície e o pastoreio, seja executada sem ser submetida a uma obrigação de autorização e, por conseguinte, a uma avaliação adequada individualizada das suas incidências sobre os sítios em causa, salvo se circunstâncias objetivas permitirem excluir, com certeza, qualquer possibilidade de os referidos projetos, individualmente ou em conjugação com outros projetos, poderem afetar esses sítios de forma significativa, o que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.
- 6) O artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva 92/43 deve ser interpretado no sentido de que uma «avaliação adequada», na aceção desta disposição, não pode ter em conta a existência de «medidas de conservação», na aceção do n.º 1 deste artigo, de «medidas preventivas», na aceção do n.º 2 do referido artigo, de medidas especificamente adotadas por um programa como o que está em causa nos processos principais ou ainda de medidas ditas «autónomas», por tais medidas serem externas a esse programa, se os benefícios esperados dessas medidas não forem certos no momento dessa avaliação.
- 7) O artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva 92/43 deve ser interpretado no sentido de que as medidas instituídas por uma regulamentação nacional, como a que está em causa nos processos principais, que inclui modalidades de supervisão e de controlo das explorações agrícolas, cujas atividades provocam deposições de azoto, bem como a possibilidade de aplicar sanções que podem ir até ao encerramento das referidas explorações, são suficientes para respeitar esta disposição.

Assinaturas