CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL SRA. JULIANE KOKOTT
presentadas el 4 de marzo de 2010 [1]

I. Introducción

1. Las peticiones de decisión prejudicial del Staatsrat belga se refieren al ámbito de aplicación de la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente [2] (en lo sucesivo, «Directiva EME»; EME es la abreviatura de evaluación medioambiental estratégica). Procede analizar si los programas de acción previstos en el artículo 5 de la Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias [3] (en lo sucesivo, «Directiva nitratos»), precisan de una evaluación medioambiental.

2. La Directiva EME, junto con la Directiva 85/337/CEE, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente [4] (en lo sucesivo, «Directiva ERMA»), pretende garantizar que las autoridades competentes tengan en cuenta todas las repercusiones significativas de los proyectos sobre el medio ambiente cuando adopten decisiones que influyan en la realización de proyectos. La Directiva ERMA introdujo las correspondientes evaluaciones en el marco de la autorización de proyectos. En cambio, la evaluación medioambiental de la Directiva EME se realiza en el marco de procedimientos de decisión que son anteriores a los procedimientos de autorización de proyectos concretos pero que pueden influir en ellos.

3. La Directiva nitratos y los programas de acción que se adoptan basándose en ella regulan la fertilización de las superficies agrícolas. Los agricultores fertilizan sus superficies no sólo para favorecer el crecimiento de sus cultivos, sino también para deshacerse de residuos animales. Cuando una explotación esparce más residuos de los que los cultivos

1 — Lengua original: alemán.

2 — DO L 197, p. 30.

3 — DO L 375, p. 1, en la versión resultante del Reglamento (CE) nº 1882/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, sobre la adaptación a la Decisión 1999/468/CE del Consejo de las disposiciones relativas a los comités que asisten a la Comisión en el ejercicio de sus competencias de ejecución previstas en los actos sujetos al procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado CE (DO L 284, p. 1).

4 — DO L 175, p. 40; EE 15/06, p. 9. Es relevante aquí la versión resultante de la Directiva 2003/35/CE (DO L 156, p. 17).

pueden aprovechar se produce un exceso de abono que frecuentemente acaba contaminando las aguas.

4. Por lo tanto, en el presente caso se plantea la cuestión de si en el marco de los programas de acción con arreglo a la Directiva nitratos pueden adoptarse decisiones que influyan en la posterior autorización de proyectos de tal manera que los programas de acción precisen de una evaluación medioambiental. A este respecto, el Tribunal de Justicia debe debatir por primera vez cuestiones fundamentales de la Directiva EME, sobre todo el significado de los términos «plan» y «programa», así como las condiciones en que constituyen un marco para la autorización de proyectos.

II. Marco legal

A. *Directiva EME*

5. Los objetivos de la Directiva EME se desprenden sobre todo de su artículo 1:

«La presente Directiva tiene por objeto conseguir un elevado nivel de protección del medio ambiente y contribuir a la integración de aspectos medioambientales en la preparación y adopción de planes y programas con el fin de promover un desarrollo sostenible, garantizando la realización, de conformidad con las disposiciones de la presente Directiva, de una evaluación medioambiental de determinados planes y programas que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente.»

6. Los planes y programas se definen en el artículo 2, letra a):

«A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

a) planes y programas: los planes y programas, incluidos los cofinanciados por la Comunidad Europea, así como cualquier modificación de los mismos:

— cuya elaboración o adopción, o ambas, incumban a una autoridad nacional, regional o local, o que estén siendo elaborados por una autoridad para su adopción, mediante un procedimiento legislativo, por parte de un Parlamento o Gobierno, y

— que sean exigidos por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas.»

7. El artículo 3 determina qué planes y programas están sujetos a la evaluación. En particular son relevantes los apartados 1 a 5:

«1. Se llevará a cabo una evaluación medioambiental, conforme a lo dispuesto en los artículos 4 a 9 de la presente Directiva, en relación con los planes y programas a que se refieren los apartados 2 y 4 que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente.

2. Salvo lo dispuesto en el apartado 3, serán objeto de evaluación medioambiental todos los planes y programas:

a) que se elaboren con respecto a la agricultura, la silvicultura, la pesca, la energía, la industria, el transporte, la gestión de residuos, la gestión de recursos hídricos, las telecomunicaciones, el turismo, la ordenación del territorio urbano y rural o la utilización del suelo y que establezcan el marco para la autorización en el futuro de proyectos enumerados en los anexos I y II de la Directiva 85/337/CEE, o

b) que, atendiendo al efecto probable en algunas zonas, se haya establecido que requieren una evaluación conforme a lo dispuesto en los artículos 6 o 7 de la Directiva 92/43/CEE.

3. Los planes y programas mencionados en el apartado 2 que establezcan el uso de zonas pequeñas a nivel local y la introducción de modificaciones menores en planes y programas mencionados en el apartado 2 únicamente requerirán una evaluación medioambiental si los Estados miembros deciden que es probable que tengan efectos significativos en el medio ambiente.

4. En relación con los planes y programas distintos a los mencionados en el apartado 2, que establezcan un marco para la autorización en el futuro de proyectos, los Estados miembros determinarán si el plan o programa en cuestión puede tener efectos medioambientales significativos.

5. Los Estados miembros determinarán si algún plan o programa contemplado en los apartados 3 y 4 puede tener efectos significativos en el medio ambiente, ya sea estudiándolos caso por caso o especificando tipos de planes y programas, o combinando ambos métodos. A tal efecto, los Estados miembros tendrán en cuenta en cualquier caso los criterios pertinentes establecidos en el anexo II, a fin de garantizar que los planes y programas con efectos previsiblemente significativos en el medio ambiente queden cubiertos por la presente Directiva.

6. […]»

8. El anexo II enumera los criterios para determinar la posible significación de los efectos a que se hace referencia en el artículo 3, apartado 5. Entre ellos cabe destacar el número 1, primer guión:

«1. Las características de los planes y programas, considerando en particular:

— la medida en que el plan o programa establece un marco para proyectos y otras actividades con respecto a la ubicación, las características, las dimensiones, las condiciones de funcionamiento o mediante la asignación de recursos,

[...]»

9. De forma complementaria procede señalar que, desde 2008, la Unión es miembro del Protocolo sobre evaluación estratégica del medio ambiente de la Convención de Espoo de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas sobre la evaluación del impacto ambiental en un contexto transfronterizo [5] (en lo sucesivo, «Protocolo sobre evaluación estratégica»). [6] Este Protocolo contiene una normativa análoga a la de la Directiva EME, Directiva que da cumplimiento al Protocolo. [7]

B. *Directiva nitratos*

10. Con arreglo al artículo 3 de la Directiva nitratos, los Estados miembros designarán determinadas zonas como zonas vulnerables debido a la contaminación de las aguas causada por los nitratos de origen agrario. Para estas zonas, conforme al artículo 5, deberán establecerse los llamados programas de acción:

«1. En un plazo de dos años a partir de la designación inicial a que se refiere el apartado 2 del artículo 3, o de un año a partir de cada designación complementaria con arreglo al apartado 4 del artículo 3, y con objeto de cumplir los objetivos especificados en el artículo 1, los Estados miembros establecerán programas de acción respecto de las zonas vulnerables designadas.

2. [...]

5 — DO L 308, p. 35.

6 — Decisión 2008/871/CE del Consejo, de 20 de octubre de 2008, relativa a la aprobación, en nombre de la Comunidad Europea, del Protocolo sobre evaluación estratégica del medio ambiente de la Convención de Espoo de 1991 de la CEPE/ONU sobre la evaluación del impacto ambiental en un contexto transfronterizo (DO L 308, p. 33).

7 — Véase la Declaración de la Comunidad Europea con arreglo a lo dispuesto en el artículo 23, apartado 5, del Protocolo sobre evaluación estratégica del medio ambiente de la Convención de Espoo de 1991 de la CEPE/ONU sobre la evaluación del impacto ambiental en un contexto transfronterizo (DO L 308, p. 34).

3. Los programas de acción tendrán en cuenta:

a) los datos científicos y técnicos de que se disponga, principalmente con referencia a las respectivas aportaciones de nitrógeno procedentes de fuentes agrarias o de otro tipo;

b) las condiciones medioambientales en las regiones afectadas del Estado miembro de que se trate.

4. Los programas de acción se pondrán en aplicación en el plazo de cuatro años desde su elaboración y consistirán en las siguientes medidas obligatorias:

a) las medidas del Anexo III;

b) las medidas dispuestas por los Estados miembros en el o los códigos de prácticas agrarias correctas establecidos con arreglo al artículo 4, excepto aquellas que hayan sido sustituidas por las medidas del Anexo III.

5. Por otra parte, y en el contexto de los programas de acción, los Estados miembros tomarán todas aquellas medidas adicionales o acciones reforzadas que consideren necesarias si, al inicio o a raíz de la experiencia adquirida al aplicar los programas de acción, se observare que las medidas mencionadas en el apartado 4 no son suficientes para alcanzar los objetivos especificados en el artículo 1. Al seleccionar estas medidas o acciones, los Estados miembros tendrán en cuenta su eficacia y su coste en comparación con otras posibles medidas de prevención.

6. Los Estados miembros elaborarán y pondrán en ejecución programas de control adecuados para evaluar la eficacia de los programas de acción establecidos de conformidad con el presente artículo.

Los Estados miembros que apliquen el artículo 5 en todo su territorio nacional controlarán el contenido de nitrato en las aguas (superficiales y subterráneas) en puntos de medición seleccionados mediante los que se pueda establecer el grado de contaminación de las aguas provocada por nitratos de origen agrario.

7. Los Estados miembros revisarán y, si fuere necesario, modificarán sus programas de acción, incluidas las posibles medidas adicionales que hayan adoptado con arreglo al apartado 5, al menos cada cuatro años. Comunicarán a la Comisión los cambios que introduzcan en los programas de acción.»

C. *Directiva ERMA*

11. La Directiva ERMA es el acto jurídico de referencia para la obligación de evaluación prevista en el artículo 3, apartado 2, letra a), de la Directiva EME.

12. Con arreglo al artículo 4, apartado 1, de la Directiva ERMA, los proyectos enumerados en el anexo I serán objeto de una evaluación medioambiental. El anexo I, número 17, nombra ciertas instalaciones para la cría de ganado; concretamente:

«17. Instalaciones para la cría intensiva de aves de corral o de cerdos, con más de:

a) 85.000 plazas para pollos, 60.000 plazas para gallinas;

b) 3.000 plazas para cerdos de engorde (de más de 30 kg); o

c) 900 emplazamientos para cerdas de cría.»

13. Los proyectos enumerados en el anexo II se han de someter a evaluación cuando puedan tener efectos significativos en el medio ambiente. El anexo II, número 1, menciona, entre otros, los siguientes proyectos:

«b) Proyectos para destinar terrenos incultos o áreas seminaturales a la explotación agrícola intensiva.

[...]

e) Instalaciones para la cría intensiva de ganado (proyectos no incluidos en el Anexo I).»

14. El artículo 8 regula la aplicación de los resultados de las evaluaciones:

«Los resultados de las consultas y la información recogida en virtud de los artículos 5, 6 y 7 deberán tomarse en consideración en el procedimiento de autorización de desarrollo del proyecto.»

D. *Directiva 2003/35/CE*

15. Cabe hacer referencia también a la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo

y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo. [8] El artículo 2 regula la participación del público en los planes y programas. Sin embargo, el artículo 2, apartado 5, excluye la participación en los planes y programas enumerados en el anexo I cuyos efectos en el medio ambiente ya sean objeto de evaluación conforme a la Directiva EME. Los planes y programas a que se refiere el artículo 5, apartado 1, de la Directiva nitratos se mencionan en el anexo I, letra c), de la Directiva 2003/35.

E. *Directivas sobre protección de la naturaleza*

16. Con arreglo al artículo 3, apartado 2, letra b), de la Directiva EME, la obligación de evaluación se refiere a la normativa de protección de la naturaleza establecida en la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres [9] (en lo sucesivo, «Directiva Hábitats»), y en la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres [10] (en lo sucesivo, «Directiva sobre las aves»). Estas directivas disponen la designación de zonas de conservación para ciertos tipos de hábitats y especies. El artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva Hábitats, que con arreglo al artículo 7 es de aplicación también a las reservas ornitológicas, regula la evaluación y la autorización de los planes y proyectos que puedan afectar de forma apreciable a dichas zonas de protección:

«3. Cualquier plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar. A la vista de las conclusiones de la evaluación de las repercusiones en el lugar y supeditado a lo dispuesto en el apartado 4, las autoridades nacionales competentes sólo se declararán de acuerdo con dicho plan o proyecto tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública.

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

8 — Citada en la nota 4.

9 — DO L 206, p. 7; la versión relevante de la Directiva Hábitats es la resultante de la Directiva 2006/105/CE del Consejo, de 20 de noviembre de 2006, por la que se adaptan las Directivas 73/239/CEE, 74/557/CEE y 2002/83/CE en el ámbito del medio ambiente, con motivo de la adhesión de Bulgaria y Rumanía (DO L 363, p. 368).

10 — DO L 103, p. 1; la versión relevante de la Directiva sobre las aves es la resultante de la Directiva 2006/105.

F. *Derecho belga*

17. Según la información aportada por el órgano jurisdiccional remitente, la Región Valona adoptó, el 15 de febrero de 2007, el Decreto que modifica el Libro II del Code de l'environement (Código de medio ambiente), que contiene el Code de l'eau (Código del agua), en lo tocante a la gestión sostenible del nitrógeno en la agricultura. [11] Este Decreto constituye el programa de acción de la Región con arreglo al artículo 5 de la Directiva nitratos.

III. Procedimiento principal y petición de decisión prejudicial

18. Las asociaciones ecologistas Terre Wallonne e Inter-Environnement Wallonie interpusieron un recurso ante el Staatsrat contra el Decreto de la Región Valona por el que se establecía el programa de acción de la Región con arreglo al artículo 5 de la Directiva nitratos. Entre otros extremos, afirmaban que la Región debió haber realizado una evaluación medioambiental conforme a la Directiva EME.

11 — *Moniteur Belge* nº 68, de 7 de marzo de 2007, pp. 11118 y ss.

19. En consecuencia, el Staatsrat plantea las siguientes cuestiones al Tribunal de Justicia:

«1) ¿Es el programa de gestión del nitrógeno relativo a las zonas vulnerables designadas, prescrito por el artículo 5, apartado 1, de la Directiva [nitratos], un plan o programa en el sentido del artículo 3, apartado 2, letra a), de la Directiva [EME], destinada a los sectores de la agricultura, la silvicultura, la pesca, la energía, la industria, el transporte, la gestión de residuos, la gestión de recursos hídricos, las telecomunicaciones, el turismo, la ordenación del territorio urbano y rural o la utilización del suelo, y define el citado programa de gestión el marco para la autorización en el futuro de la ejecución de los proyectos enumerados en los anexos I y II de la Directiva [ERMA]?

2) ¿Es el programa de gestión del nitrógeno relativo a las zonas vulnerables designadas, prescrito por el artículo 5, apartado 1, de la Directiva [nitratos], un plan o programa en el sentido del artículo 3, apartado 2, letra b), de la Directiva [EME] para el que, dados los efectos que puede producir en determinados lugares, se requiere una evaluación en virtud de los artículos 6 y 7 de la Directiva [Hábitats], en particular cuando el programa de gestión del nitrógeno de que se trata se aplica a todas las zonas vulnerables designadas de la Región Valona?

3) ¿Es el programa de gestión del nitrógeno relativo a las zonas vulnerables designadas, prescrito por el artículo 5, apartado 1, de la Directiva [nitratos], un plan o programa, distinto de los referidos en el artículo 3, apartado 2, de la Directiva [EME], que establece el marco para la autorización en el futuro de proyectos, para los que los Estados miembros deben determinar, en virtud del artículo 3, apartado 4, si pueden tener efectos significativos en el medio ambiente, de acuerdo con el apartado 5?»

20. En la fase escrita del procedimiento han presentado observaciones Inter-Environnement Wallonie y la Región Valona, como partes del procedimiento principal, así como el Reino de Bélgica, la República Checa y la Comisión. Con excepción de la República Checa, esos mismos intervinientes han participado en la vista de 21 de enero de 2010.

IV. Apreciación jurídica

21. Las cuestiones del Staatsrat se refieren a tres casos que requieren una evaluación medioambiental con arreglo al artículo 3 de la Directiva EME. Se trata de los planes y programas:

— que establezcan el marco de futura autorización de proyectos sujetos a la Directiva ERMA [artículo 3, apartado 2, letra a), de la Directiva EME; a este respecto, véase la sección B];

— cuyos previsibles efectos en las zonas de protección requieren una evaluación de las repercusiones con arreglo a la Directiva Hábitats [artículo 3, apartado 2, letra b), de la Directiva EME; al respecto, véase la sección C], o

— que establezcan un marco para la autorización en el futuro de proyectos que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente [artículo 3, apartados 4 y 5, de la Directiva EME; al respecto, véase la sección D].

22. Todos los tipos de casos suscitan en primer lugar la cuestión de si los programas de acción previstos en el apartado 5 de la Directiva nitratos son realmente planes o programas en el sentido de la Directiva EME (a este respecto, véase la sección A, apartado 1) y si es necesario comprobar en abstracto si los programas de acción pueden tener efectos significativos en el medio ambiente (sección A, apartado 2).

A. *Observaciones iniciales*

1. Sobre el concepto «planes y programas»

23. Bélgica alega que el Decreto controvertido de la Región Valona es una normativa legal, por lo que no puede ser un plan ni un programa en el sentido de la Directiva EME. Esta opinión se basa en la correcta apreciación de que un programa de acción con arreglo al artículo 5 de la Directiva nitratos y, por ende, también el Decreto, contienen necesariamente regulaciones que pueden estar también contenidas en leyes. Considerado aisladamente el sentido literal de las palabras, tampoco parece descartable interpretar los conceptos de plan y programa de tal manera que excluyan las leyes. Así estarían comprendidas las intenciones para el futuro que precisaran de un ulterior desarrollo, pero no las normativas de vigencia inmediata.

24. Sin embargo, el legislador ha seguido un planteamiento restrictivo, tal como muestra la propia designación como programas respecto a los programas de acción previstos en el artículo 5 de la Directiva nitratos, y por tanto también respecto al Decreto controvertido. Que esa designación en la Directiva nitratos no tiene un contenido distinto al de la Directiva EME lo confirma la Directiva 2003/35 [véase a continuación la letra a)]. Por lo demás, también los objetivos [letra b)] y el contexto sistemático de la Directiva EME [letra c)], así como el Protocolo sobre evaluación estratégica, acordado con idénticos objetivos que aquélla [letra d)], apuntan en el sentido de que las medidas legislativas no se pueden excluir *a priori* del ámbito de aplicación de la Directiva EME.

a) Sobre la Directiva 2003/35

25. El argumento más sólido a favor de que los programas de acción previstos en el artículo 5 de la Directiva nitratos son planes o programas en el sentido de la Directiva EME se deduce de otra Directiva, la Directiva 2003/35, a la que se remite el propio órgano jurisdiccional remitente. Entre otras cuestiones, dicha Directiva regula la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente.

26. Los programas de acción del artículo 5 de la Directiva nitratos se designan expresamente como planes y programas en el artículo 2, apartado 2, y en el anexo I, letra c), de la Directiva 2003/35.

27. El legislador era plenamente consciente de que la Directiva EME comprendía también los planes y programas, pues en el artículo 2, apartado 5, de la Directiva 2003/35 reguló la relación entre ambas Directivas: la participación del público prevista en la Directiva 2003/35 sólo ha de tener lugar cuando el

plan o el programa de que se trate no esté sujeto a evaluación medioambiental con arreglo a la Directiva EME.

28. Sería contradictorio que el legislador designara expresamente en la Directiva 2003/35 los programas de acción como planes y programas, que incluso reconociera la posibilidad de una evaluación medioambiental con arreglo a la Directiva EME y que, sin embargo, los programas de acción no pudieran ser planes ni programas en el sentido de la Directiva EME porque han de contener disposiciones legales.

b) Sobre los objetivos de la Directiva EME

29. La inclusión de medidas legales también responde a los objetivos de la Directiva EME. Con arreglo a su artículo 1, la Directiva EME tiene por objeto conseguir un elevado nivel de protección del medio ambiente y contribuir a la integración de aspectos medioambientales en la preparación y adopción de planes y programas, garantizando la realización de una evaluación medioambiental de determinados planes y programas que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente.

30. La interpretación del concepto «planes y proyectos» debe garantizar, en consecuencia, que las medidas que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente se sometan a una evaluación medioambiental. Por lo tanto, a semejanza de lo que sucede con la Directiva ERMA, [12] conviene atender en primer lugar a si las medidas en cuestión pueden tener efectos significativos sobre el medio ambiente, y las disposiciones legales pueden tener tales efectos, especialmente cuando permiten perjuicios para el medio ambiente.

31. El objetivo específico que persigue la evaluación de planes y programas se revela a la vista de los antecedentes históricos de la norma. En efecto, la Directiva EME es complemento de la Directiva ERMA, adoptada más de diez años antes y que tiene por objeto la consideración de las repercusiones sobre el medio ambiente a la hora de autorizar proyectos.

32. Al aplicar la Directiva ERMA se comprobó que a menudo en el momento de la evaluación de proyectos ya se conocen efectos significativos en el medio ambiente debido a anteriores medidas de planificación. [13] Por lo tanto, en la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente se pueden examinar dichos efectos, pero en la autorización del

12 — Véanse, por ejemplo, las sentencias de 24 de octubre de 1996, Kraaijeveld y otros (C-72/95, Rec. p. I-5403), apartados 32 y 39; de 16 de septiembre de 1999, WWF y otros (C-435/97, Rec. p. I-5613), apartado 40; de 19 de septiembre de 2000, Linster (C-287/98, Rec. p. I-6917), apartado 52; de 28 de febrero de 2008, Abraham y otros (C-2/07, Rec. p. I-1197), apartado 32, y de 25 de julio de 2008, Ecologistas en Acción-CODA (C-142/07, Rec. p. I-6097), apartado 33.

13 — Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente [COM(96) 511 final], p. 6.

proyecto ya no se tienen en cuenta de forma exhaustiva. Por eso resulta conveniente examinar ese tipo de efectos en las propias medidas preparatorias y tenerlos en cuenta en ese contexto.

33. Por ejemplo, un plan viario abstracto puede disponer la construcción de una carretera en un determinado corredor. Así, en la posterior autorización del proyecto concreto de construcción de carreteras puede que ya no se analice si otras alternativas fuera de ese corredor tienen menores repercusiones sobre el medio ambiente. Por este motivo, al establecerse el corredor ya debería examinarse qué repercusiones sobre el medio ambiente tiene la delimitación del trazado y si procede considerar alternativas.

34. Los requisitos para la autorización de proyectos con repercusiones significativas sobre el medio ambiente pueden ser de distinto tipo. Los planes de carácter territorial pueden definir con mayor o menor precisión dónde pueden realizarse determinados proyectos, pero las medidas que establecen cómo realizar los proyectos también pueden tener notables efectos medioambientales. Por ejemplo, una (hipotética) normativa que permitiera el vertido directo a las aguas naturales de residuos animales sin depurar procedentes de instalaciones para la cría intensiva de ganado tendría repercusiones significativas sobre el medio ambiente.

35. Por lo tanto, sólo es posible la consideración exhaustiva de los efectos medioambientales significativos si se analizan en todas las medidas preparatorias que pueden conducir a que posteriores proyectos tengan esos efectos. En este sentido, los conceptos de plan y programa deben interpretarse de forma lo suficientemente amplia como para que comprendan también las disposiciones legales.

c) Sobre el contexto sistemático de los conceptos «plan» y «programa» dentro de la Directiva EME

36. Las disposiciones de la Directiva EME confirman esta interpretación de los conceptos de plan y de programa.

37. Con arreglo al artículo 2, letra a), de la Directiva EME, según la cual la expresión «planes y programas» designa, a los efectos de la Directiva, los planes y programas, incluidos los cofinanciados por la Comunidad Europea, así como cualquier modificación de los mismos, cuya elaboración o adopción, o ambas, incumban a una autoridad nacional, regional o local, o que estén siendo elaborados por

una autoridad para su adopción, mediante un procedimiento legislativo, por parte de un Parlamento o Gobierno, y que sean exigidos por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas.

38. En esta disposición no se define ese concepto, sino que sólo se califica: a efectos de la Directiva se entiende por «planes y programas» los planes y programas que cumplan determinados requisitos (adicionales).

39. El primero de esos requisitos deja claro, por lo menos, que el procedimiento legislativo en que se adoptó el Decreto de la Región Valona no se opone a la aplicación de la Directiva EME. En efecto, el primer guión dispone expresamente que los planes y programas pueden elaborarse mediante un procedimiento legislativo, y esto, por lo demás, apunta en el sentido de que también pueden ser planes o programas las medidas que, por su contenido, sean de carácter legal.

40. Inter-Environnement Wallonie subraya con acierto a este respecto una diferencia con la Directiva ERMA: el artículo 1, apartado 5, de la Directiva ERMA excluye expresamente las medidas legales de su ámbito de aplicación. [14] Esta excepción no se encuentra en la Directiva EME, a pesar de que ésta puede afectar con mucha más probabilidad a procedimientos legislativos que la Directiva ERMA.

41. El segundo requisito atenúa el temor de Bélgica de que todas las leyes posibles deban someterse a una evaluación medioambiental. Una obligación general de someter a esa evaluación todas las leyes ya queda excluida por el hecho de que la Directiva EME, con arreglo a su artículo 2, letra a), segundo guión, sólo comprende planes y proyectos que *sean exigidos* por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas. Por lo tanto, la libre decisión política sobre proyectos de ley no está sujeta al deber de evaluación.

42. No obstante, el programa de acción de la Región Valona no queda excluido de la evaluación medioambiental por esta delimitación: se basa en una obligación legal, en concreto la del artículo 5 de la Directiva nitratos, y obligatoriamente debe contener las medidas prescritas que se deducen de los anexos a la Directiva, como por ejemplo disposiciones

14 — Véanse las sentencias WWF y otros, apartados 55 y ss., y Linster, apartados 41 y ss., citadas en la nota 12.

sobre la aplicación de fertilizantes (artículo 5, apartado 4, y anexo III, números 1 y 2). [15]

43. Por último, a favor de la inclusión de las leyes en el concepto se puede aducir la regulación del deber de evaluación del artículo 3, apartados 2, letra a), y 4, de la Directiva EME. Conforme a dichas disposiciones, los planes y proyectos pueden establecer el marco para la autorización de proyectos. Con arreglo al anexo II, número 1, primer guión, el legislador tuvo en cuenta ante todo la medida en que el plan o programa establece un marco para proyectos y otras actividades con respecto a la ubicación, las características, las dimensiones, las condiciones de funcionamiento o mediante la asignación de recursos. Por su propia naturaleza, las disposiciones sobre estas cuestiones pueden ser de carácter legal.

d) Sobre el Protocolo sobre evaluación estratégica

44. El Protocolo sobre evaluación estratégica, [16] que es un tratado internacional de la Unión en el marco de la CEPE/ONU, muestra también que la evaluación medioambiental no es ajena a las medidas legales. Con arreglo a su artículo 13, apartado 1, las Partes se han de esforzar en velar por que las preocupaciones acerca del medio ambiente, incluida la salud, se tengan en cuenta y se integren, en la medida apropiada, en el proceso de elaboración de sus propuestas en materia de políticas o de textos legislativos que es probable produzcan importantes efectos sobre el medio ambiente, incluida la salud. Por otro lado, no se trata de incluir de algún modo el medio ambiente en los considerandos, sino que, con arreglo al artículo 13, apartado 2, deben tenerse en cuenta los principios y elementos pertinentes del Protocolo.

45. Ciertamente, de esta disposición no se puede extraer ninguna obligación vinculante de someter proyectos de ley a una evaluación medioambiental, pero es evidente que las Partes del Protocolo, es decir, también la Unión Europea, entienden que dicha evaluación es posible y conveniente.

e) Conclusión parcial

46. En resumen, procede declarar que los programas de acción previstos en el artículo 5

15 — Las sentencias de 8 de marzo de 2001, Comisión/Luxemburgo (C-266/00, Rec. p. I-2073); de 2 de octubre de 2003, Comisión/Países Bajos (C-322/00, Rec. p. I-11267), y de 22 de septiembre de 2005, Comisión/Bélgica (C-221/03, Rec. p. I-8307), relativas a la insuficiente adaptación a la Directiva nitratos, ilustran el carácter legal de los programas de acción.

16 — Véase el punto 9.

de la Directiva nitratos son planes o programas en el sentido de la Directiva EME, aunque sean de naturaleza legal.

2. Sobre la posibilidad de efectos medioambientales significativos

47. La Comisión es de la opinión de que la obligación de efectuar una evaluación medioambiental con arreglo al artículo 3, apartado 1, de la Directiva EME presupone en todo caso que el plan o programa de que se trate pueda tener repercusiones significativas sobre el medio ambiente. El artículo 3, apartado 1, de la Directiva EME podría entenderse, en efecto, en el sentido de que la posibilidad de repercusiones significativas sobre el medio ambiente siempre es una condición específica del deber de evaluación medioambiental. Esto se corresponde con el objetivo de la Directiva proclamado en su artículo 1 de someter a una evaluación medioambiental los planes y programas que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente.

48. Pero si se observan individualmente las disposiciones relativas al deber de evaluación, se aprecia que concretan la posibilidad de efectos significativos en el medio ambiente, de manera que no es preciso un análisis específico de esa posibilidad. [17]

49. Esto queda claramente reflejado en el artículo 3, apartado 2, de la Directiva EME, en el que se establece que serán objeto de evaluación medioambiental *todos* los planes y programas que cumplan los requisitos a) o b). Esto sería incompatible con la exigencia añadida de la posibilidad de repercusiones significativas sobre el medio ambiente.

50. En el segundo caso del deber de evaluación, recogido en el artículo 3, apartado 2, letra b), de la Directiva EME, se concreta el requisito de las repercusiones significativas sobre el medio ambiente. Lo determinante es que exista un tipo específico de posibilidad de repercusiones significativas sobre el medio ambiente, es decir, que sea necesaria una evaluación de las repercusiones con arreglo al artículo 6 de la Directiva Hábitats. Dicha evaluación de planes o proyectos se ha de realizar cuando no quepa excluir, sobre la base de datos objetivos, que afecten a un lugar de forma apreciable, ya sea individualmente o en

17 — Así se supone que se ha de interpretar también la Guía de la Comisión para la aplicación de la Directiva 2001/42 (número 3.21), elaborada por los representantes de los Estados miembros y la Dirección General del Medio Ambiente de la Comisión Europea.

combinación con otros planes y proyectos. [18] No se trata, a este respecto, de si se pone en peligro de modo abstracto el medio ambiente, sino de los objetivos de conservación del lugar de que se trate. [19] Por lo tanto, no tendría sentido comprobar de nuevo, recurriendo a un criterio diferente, si son posibles repercusiones significativas sobre el medio ambiente.

51. Por el contrario, las obligaciones de evaluación previstas en el artículo 3, apartados 3 y 4, de la Directiva EME renuncian a un tipo específico de este requisito. En vez de eso, requieren expresamente la posibilidad de repercusiones significativas sobre el medio ambiente. Por lo tanto, la postura de la Comisión llevaría en estos casos a un doble examen de esta característica.

52. Sólo el artículo 3, apartado 2, letra a), de la Directiva EME no contiene requisitos que exijan de forma manifiesta un examen de la posibilidad de repercusiones significativas sobre el medio ambiente. Sin embargo, es precisamente esta diferencia con las demás obligaciones de evaluación lo que demuestra que el legislador en este caso no exigió un examen específico de la posibilidad de repercusiones significativas sobre el medio ambiente. Por el contrario, consideró que respecto a los planes y programas comprendidos en el artículo 3, apartado 2, letra a), en todo caso son previsibles tales repercusiones.

53. Por lo demás, esta técnica legislativa se utilizó también en la Directiva ERMA. Los proyectos previstos en el artículo 4, apartado 1, y en el anexo I precisan en todo caso de la evaluación de los efectos en el medio ambiente, mientras que los proyectos comprendidos en el anexo II sólo se deben evaluar si pueden tener efectos importantes en el medio ambiente. [20]

54. Por lo tanto, no es necesario un examen específico de la posibilidad de repercusiones significativas sobre el medio ambiente.

B. *Sobre la primera cuestión*

55. Con la primera cuestión el Staatsrat desea saber si el programa de acción de la Región Valona precisa de una evaluación medioambiental con arreglo al artículo 3, apartado 2, letra a), de la Directiva EME. Conforme a esta disposición, salvo lo dispuesto en el apartado 3, serán objeto de evaluación

18 — Sentencias de 7 de septiembre de 2004, Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, Rec, p. I-7405), apartado 45, y de 13 de diciembre de 2007, Comisión/Irlanda (C-418/04, Rec. p. I-10947), apartado 238.

19 — Véase la sentencia Comisión/Irlanda, citada en la nota 18, apartado 259.

20 — Véanse las sentencias citadas en la nota 12.

medioambiental todos los planes y programas que se elaboren con respecto a la agricultura, la silvicultura, la pesca, la energía, la industria, el transporte, la gestión de residuos, la gestión de recursos hídricos, las telecomunicaciones, el turismo, la ordenación del territorio urbano y rural o la utilización del suelo y que establezcan el marco para la autorización en el futuro de proyectos enumerados en los anexos I y II de la Directiva ERMA.

56. No se discute que el Decreto de la Región Valona fue elaborado con respecto a la agricultura, pues trata del uso de los fertilizantes nitrogenados en el campo. Por otro lado, se ocupa también de la acuicultura, ya que se dirige a la protección de la calidad de las aguas. Asimismo, es evidente que el programa de acción no está comprendido en la cláusula de mínimos del artículo 3, apartado 3, de la Directiva EME.

57. Sin embargo, las partes debaten si el Decreto define el marco para la futura autorización de proyectos de los enumerados en los anexos I y II de la Directiva ERMA.

58. En particular, Bélgica sostiene que la aplicación de fertilizantes no es ningún proyecto cuyas repercusiones sobre el medio ambiente deban ser evaluadas. Por el contrario, el Staatsrat entiende que es posible que el Decreto defina el marco para la autorización de instalaciones para la cría intensiva de ganado con arreglo al anexo I, número 17, o al anexo II, número 1, letra e), de la Directiva ERMA, y para proyectos para destinar terrenos incultos o áreas seminaturales a la explotación agrícola intensiva con arreglo al anexo II, número 1, letra b).

59. Sin ningún lugar a dudas, un programa de acción con arreglo al artículo 5 de la Directiva nitratos tiene relevancia para ese tipo de proyectos, pues en la cría de ganado se producen residuos, es decir, fertilizantes nitrogenados orgánicos que deben ser eliminados, y cuando se transforman terrenos incultos o áreas seminaturales en explotaciones agrícolas intensivas pueden emplearse fertilizantes nitrogenados. En cambio, cabe plantearse si esta relevancia basta para definir un *marco* para la futura autorización de dichos proyectos.

1. Sobre el concepto de marco

60. El concepto de marco debe tener en cuenta el objetivo de considerar, desde el mismo momento de su adopción, las repercusiones sobre el medio ambiente de toda decisión que contenga disposiciones sobre la posterior autorización de proyectos. [21]

21 — Véanse los puntos 29 y ss.

61. Sin embargo, no está claro en qué medida deben influir las disposiciones de planes y programas en los proyectos concretos para que definan un marco.

62. En el procedimiento legislativo, los Países Bajos y Austria propusieron que se aclarase que el marco debe *definir* el lugar, la naturaleza y la magnitud de los proyectos que precisan de una evaluación medioambiental. [22] De esa manera habrían sido necesarias unas disposiciones muy específicas y concluyentes para que fuera precisa la evaluación. Dado que esta propuesta no salió adelante, el concepto de marco no está limitado a esas determinaciones.

63. La postura de la República Checa se basa en una interpretación igualmente estricta de la definición del marco. Esa interpretación exige que determinados proyectos sean objeto, explícita o implícitamente, del plan o programa.

64. Sin embargo, los planes y programas pueden influir de forma muy variada en la autorización de cada proyecto y dificultar la adecuada consideración de las repercusiones sobre el medio ambiente. Por eso, la Directiva EME parte de una interpretación muy amplia del concepto de marco.

65. Esto queda especialmente patente en un criterio que aplican los Estados miembros cuando, con arreglo al artículo 3, apartado 5, valoran la previsible significación de los efectos de los planes y proyectos en el medio ambiente. En concreto, deben tener en cuenta la *medida* en que el plan o programa establece un marco para proyectos y otras actividades con respecto a la ubicación, las características, las dimensiones, las condiciones de funcionamiento o mediante la asignación [23] de recursos (anexo II, número 1, primer guión). Por lo tanto, el concepto de marco requiere una interpretación flexible: no exige disposiciones taxativas, sino que comprende también formas de influencia que permiten aún cierto margen de discrecionalidad.

66. En contra de la postura de Bélgica, la enumeración de las diferentes características que contiene el anexo II, número 1, primer guión, no debe entenderse de forma acumulativa, o al menos no de manera que el marco deba cumplir todas ellas. Al valorar la significación de los efectos en el medio ambiente, las características mencionadas en los cinco guiones del anexo II, número 1, deben tenerse en cuenta sólo «en particular». Pero, si la lista entera no es exhaustiva, sus partes

22 — Documento del Consejo 12967/99, de 17 de noviembre de 1999, nota 10: «by determining their location, nature or size».

23 — Según indican otras versiones lingüísticas (por ejemplo «allocation» en francés y «allocating» en inglés), el término alemán «Inanspruchnahme» («utilización») quiere decir más bien «asignación».

tampoco pueden pretender serlo. Además, tal aplicación acumulativa de las características sería contraria al uso del concepto de *medida* que se realiza en el anexo II, número 1. La formulación implica que las diferentes características pueden presentarse con distinta intensidad, es decir, que incluso pueden llegar a no darse en absoluto. Sólo esto responde al objetivo de que todas las decisiones previas a la autorización de un proyecto se sometan a una evaluación medioambiental cuando puedan tener importantes repercusiones sobre el medio ambiente.

67. En resumen, por lo tanto, procede declarar que un plan o programa define un marco siempre que se adopten decisiones que influyan en eventuales autorizaciones posteriores de proyectos, en particular con respecto a la ubicación, las características, las dimensiones, las condiciones de funcionamiento o mediante la asignación de recursos.

2. Aplicación a los programas de acción

68. A continuación procede examinar si las disposiciones de un programa de acción con arreglo al artículo 5 de la Directiva nitratos pueden influir en la autorización de proyectos de instalaciones para la cría intensiva de ganado con arreglo al anexo I, número 17, o al anexo II, número 1, letra e), de la Directiva ERMA, o de proyectos para destinar terrenos incultos o áreas seminaturales a la explotación agrícola intensiva con arreglo al anexo II, número 1, letra b).

69. Bélgica lo rechaza, pues entiende que el contenido de los programas de acción está determinado por la Directiva nitratos. Podría prosperar esta objeción si la Directiva nitratos no dejara a los Estados miembros margen de apreciación en la configuración de los programas de acción. En ese caso, el programa de acción sólo proporcionaría el marco definido por la Directiva nitratos. Una evaluación medioambiental ya no puede influir en la aplicación de tales disposiciones vinculantes de la Directiva, sino que debería preceder a la adopción de ésta.

70. Sin embargo, tal como subraya la Comisión, la Directiva nitratos ofrece a los Estados miembros ciertos márgenes de apreciación, por ejemplo en el establecimiento de prohibiciones de abonos durante determinados períodos de tiempo. La evaluación medioambiental puede contribuir al uso idóneo de esos márgenes, pues puede aportar mayor información sobre los efectos de las diferentes alternativas en el medio ambiente.

71. Por otro lado, en cualquier caso no es suficiente con que los Estados miembros limiten los programas de acción a las disposiciones específicas de la Directiva nitratos. Antes bien, con arreglo al artículo 5, apartado 5, de dicha Directiva, están obligados a tomar las medidas adicionales o acciones reforzadas que consideren necesarias si, al inicio o a raíz de la experiencia adquirida al aplicar los programas de acción, se observare que las medidas mencionadas en el apartado 4 no son suficientes para reducir la contaminación causada o provocada por los nitratos de origen agrario y a actuar preventivamente contra nuevas contaminaciones de dicha clase. La evaluación medioambiental puede mostrar la necesidad de dichas medidas.

72. Por último, con arreglo al artículo 176 CE (actualmente, artículo 193 TFUE), los Estados miembros también están facultados para adoptar medidas de mayor protección en el establecimiento de los programas de acción.

73. Por lo tanto, las exigencias que la Directiva nitratos impone a los programas de acción no excluyen que éstos definan el marco para la autorización de proyectos.

74. La Región Valona alega que, con arreglo al Derecho interno aplicable, la aplicación de fertilizantes no es objeto de la autorización de proyectos para la cría intensiva de ganado. Se trata, a su juicio, de procedimientos administrativos diferentes e independientes entre sí, por lo que el programa de acción no puede influir en los proyectos para la cría intensiva de ganado.

75. El argumento no me convence.

76. Un programa de acción debe evitar que en la agricultura se utilicen más fertilizantes nitrogenados de los que las plantas consumen, ya que el exceso de nitrógeno contamina las aguas. Por eso, en primer lugar regula la aplicación de fertilizantes que contengan nitrógeno, especialmente las cantidades permitidas, así como los períodos y la forma de aplicación. Pero al mismo tiempo los programas de acción exigen que las explotaciones agrícolas dispongan de instalaciones adecuadas con suficiente capacidad para depurar el abono que se genere durante las prohibiciones de su aplicación en el campo.

77. Para autorizar que se empleen terrenos incultos o áreas seminaturales como explotaciones agrícolas intensivas con arreglo al anexo II, número 1, letra b), de la Directiva ERMA, los programas de acción definen ya un marco conforme a la Directiva nitratos relativo a las condiciones de explotación. Este marco se deduce directamente de las normas que rigen la utilización de fertilizantes nitrogenados y que se han de observar en la explotación de esas superficies.

78. Asimismo hay que suponer que al menos las disposiciones sobre las capacidades de almacenamiento, también con arreglo a la legislación vigente en la Región Valona, han de influir en la autorización de proyectos para la cría intensiva de ganado, dado que dichas instalaciones deben disponer de suficiente capacidad de almacenamiento. Sin embargo, esto no es determinante en último término.

79. En efecto, de las propias disposiciones del Derecho de la Unión se desprende que los programas de acción definen un marco para la autorización de los citados proyectos. La Directiva ERMA ejerce ya un grado mínimo de influencia, pero para parte de los tipos de proyectos afectados se desprenden obligaciones más estrictas de la Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (en lo sucesivo, «Directiva PCIC»). [24]

80. Con arreglo al artículo 8 de la Directiva ERMA, en el procedimiento de autorización de proyectos que exijan una evaluación de sus repercusiones sobre el medio ambiente deben tomarse en consideración todos los resultados de esa evaluación. Existe el deber de evaluación siempre que se trate de proyectos comprendidos en el anexo I; en este caso, proyectos de instalaciones para la cría intensiva de ganado con arreglo al punto 17. Y con motivo de esa evaluación de los proyectos no han de tomarse en consideración sólo los efectos directos de las propias obras proyectadas, sino tener en cuenta las repercusiones que puedan tener sobre el medio ambiente la utilización y la explotación de las construcciones resultantes de dichas obras. [25] Esto incluye, en particular, las repercusiones que sobre la calidad del agua tienen las instalaciones para la cría intensiva de ganado. [26] En consecuencia, a la hora de autorizar instalaciones para la cría intensiva de ganado también ha de tenerse en cuenta si los residuos que generen pueden ser almacenados y eliminados de forma adecuada.

81. Al tener en cuenta este aspecto, el marco definido por el programa de acción hace, al menos, que deba ser posible una explotación de las instalaciones de conformidad con lo dispuesto en el programa. Pero al mismo tiempo la autorización prácticamente no pueda ser denegada por motivos de contaminación de las aguas con nitrato procedente de la agricultura si el proyecto satisface las exigencias del programa. De esta manera quedan excluidas algunas alternativas (nocivas para el medio ambiente con arreglo a los objetivos del programa de acción), mientras

24 — DO L 257, p. 26; la versión relevante es la que resulta del Reglamento (CE) nº 166/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de enero de 2006, relativo al establecimiento de un registro europeo de emisiones y transferencias de contaminantes y por el que se modifican las Directivas 91/689/CEE y PCIC del Consejo, DO L 33, p. 1. La Directiva PCIC ha sido sustituida entre tanto por la Directiva 2008/1/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2008, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (DO L 24, p. 8).

25 — Véanse las sentencias citadas en la nota 12 Abraham y otros, apartado 43, y Ecologistas en Acción-CODA, apartado 39.

26 — Véase la sentencia de 8 de septiembre de 2005, Comisión/España (C-121/03, Rec. p. I-7569), apartado 88.

que otras (posiblemente más protectoras del agua) no se tienen que analizar y tomar en consideración. Esto, en concreto, no afecta sólo a las condiciones de explotación, sino que también puede tener repercusiones sobre el emplazamiento. Las instalaciones para la cría intensiva de ganado sólo deberían ser autorizadas en lugares donde se dispusiera de suficiente terreno para la aplicación de los residuos animales.

82. El marco que definen los programas de acción para determinadas instalaciones de cría intensiva de ganado queda incluso reforzado por otra directiva: la Directiva PCIC. Ésta se refiere a los mismos tipos de instalaciones que el anexo I, número 17, de la Directiva ERMA, si bien los valores umbral son algo más bajos (véase el anexo I, número 6.6, de la Directiva PCIC), de manera que comprende más instalaciones. La autorización de esas instalaciones, con arreglo al artículo 9, apartado 1, y al artículo 3, letras a) y b), de la Directiva PCIC, debe garantizar que en su explotación se tomen todas las medidas adecuadas de prevención de la contaminación y no se produzca ninguna contaminación importante. La aplicación de los residuos animales que se generen ha de asignarse a la explotación de dichas instalaciones. En consecuencia, a este respecto no sólo ha de tomarse en consideración el programa de acción, sino que debe ser respetado obligatoriamente.

83. Por lo tanto, los programas de acción definen un marco para la autorización de instalaciones para la cría intensiva de ganado con arreglo al anexo I, número 6.6, de la Directiva PCIC, comprendidas bien en el anexo I, número 17, o en el anexo II, número 1, letra e), de la Directiva ERMA.

84. En consecuencia, procede responder a la primera cuestión en el sentido de que los programas de acción previstos en el artículo 5 de la Directiva nitratos deben someterse a una evaluación medioambiental con arreglo al artículo 3, apartado 2, letra a), de la Directiva EME.

C. *Sobre la segunda cuestión*

85. Dado que, con arreglo al artículo 3, apartado 2, letra a), de la Directiva EME ya es obligatoria una evaluación medioambiental de los programas de acción, no resulta relevante en el procedimiento principal si, además, existe un deber de evaluación conforme a la letra b). [27] Por ese motivo, responderé a la segunda cuestión sólo de forma subsidiaria.

27 — No obstante, en la práctica, cuando se realice una evaluación con arreglo al artículo 3, apartado 2, letra a), de la Directiva EME, habrá de comprobarse también si la medida afecta a zonas de protección, pues probablemente sea preciso establecer otros criterios respecto a las repercusiones sobre ellas. Sin embargo, el carácter de la evaluación no es objeto del presente procedimiento.

86. Con esta pregunta, el Staatsrat desea saber si es necesaria una evaluación medioambiental de los programas de acción por sus repercusiones sobre zonas de protección en el sentido de la Directiva Hábitats o de la Directiva sobre las aves.

87. El artículo 3, apartado 2, letra b), de la Directiva EME dispone que sean objeto de evaluación medioambiental todos los planes y programas que, atendiendo al efecto probable en algunas zonas de protección, se haya establecido que requieren una evaluación conforme a lo dispuesto en los artículos 6 o 7 de la Directiva Hábitats. Conforme a estas disposiciones, cualquier plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar.

88. Los programas de acción previstos en el artículo 5 de la Directiva nitratos ni guardan relación directa con la gestión de zonas de protección con arreglo a la Directiva Hábitats o a la Directiva sobre las aves, ni son necesarios para esa gestión. Por lo tanto, es necesaria una evaluación de las repercusiones si un programa de acción puede afectar de forma apreciable a zonas de protección, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos.

89. A este respecto procede analizar si existe la probabilidad o el riesgo de que la medida en cuestión afecte de forma apreciable al lugar de que se trate. [28] Teniendo en cuenta especialmente el principio de cautela, tal riesgo existe desde el momento en que no quepa excluir, sobre la base de datos objetivos, que dicho plan o proyecto afecte al lugar en cuestión de forma apreciable. [29]

90. En relación con las medidas de planificación, el artículo 6, apartado 3, de la Directiva Hábitats exige, por lo tanto, una evaluación cuando puedan influir considerablemente en la autorización de proyectos que, a su vez, puedan afectar considerablemente a los lugares de que se trate. [30] Los planes, no obstante, se deben diferenciar de la mera fase de reflexión administrativa preliminar y deben tener un cierto grado de precisión en el planteamiento que exija una evaluación de sus efectos. [31]

91. Por regla general, el deber de evaluación con arreglo al artículo 3, apartado 2, letra b), de la Directiva EME pesa sobre los planes o programas que incluyan proyectos concretos

28 — Sentencias Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging, citada en la nota 18, apartado 43; de 20 de octubre de 2005, Comisión/Reino Unido (C-6/04, Rec. p. I-9017), apartado 54, y de 4 de octubre de 2007, Comisión/Italia (C-179/06, Rec. p. I-8131), apartado 34.

29 — Sentencias Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging, citada en la nota 18, apartado 44; Comisión/Reino Unido, citada en la nota 28, apartado 54, y Comisión/Irlanda, citada en la nota 18, apartado 254.

30 — Sentencia Comisión/Reino Unido, citada en la nota 28, apartado 55.

31 — Sentencia Comisión/Italia, citada en la nota 28, apartado 41.

en relación con determinadas zonas de protección, por ejemplo la planificación de un corredor para la construcción de una carretera, que afecte a una de esas zonas.

92. De la Directiva nitratos no se desprende, en cambio, que un programa de acción con arreglo al artículo 5 deba influir necesariamente en la autorización de proyectos que puedan afectar de forma apreciable a zonas de protección. El hecho de que un proyecto sea compatible con el programa de acción no significa, de por sí, que sea admisible, si puede tener efectos en una zona de protección. A este respecto ha de estarse a lo dispuesto en la Directiva Hábitats.

93. Tampoco la Directiva Hábitats permite deducir que los programas de acción sean relevantes para la autorización de proyectos relacionados con zonas de protección. Por el contrario, el artículo 6, apartados 3, segunda frase, y 4, contiene criterios independientes para la autorización de planes y proyectos que no estén directamente relacionados con los objetivos de los programas de acción.

94. Con arreglo al artículo 6, apartado 3, segunda frase, de la Directiva Hábitats, las autoridades nacionales competentes sólo autorizarán un proyecto si tienen certeza de que no producirá efectos perjudiciales para la integridad de ese lugar. Así sucede cuando no existe ninguna duda razonable, desde un punto de vista científico, sobre la inexistencia de tales efectos. [32] A este respecto ha de atenderse a los objetivos de conservación del lugar. [33]

95. Si no se pueden descartar dichos efectos perjudiciales, será posible una autorización con arreglo al artículo 6, apartado 4, de la Directiva Hábitats cuando no exista una solución alternativa, ese proyecto deba ser realizado por razones imperativas de interés público y el Estado miembro haya adoptado todas las medidas compensatorias necesarias para garantizar la protección de la congruencia global de Natura 2000. [34] A este respecto carecen de relevancia los programas de acción del artículo 5 de la Directiva nitratos.

96. Sin embargo, no se puede excluir que los programas de acción puedan contribuir a un deterioro significativo de zonas de protección.

97. *En primer lugar,* un Estado miembro puede adoptar medidas que vayan más allá de lo exigido por la Directiva nitratos, en los

32 — Sentencia Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging, citada en la nota 18, apartado 59.

33 — Véase la sentencia Comisión/Irlanda, citada en la nota 18, apartado 259.

34 — Sentencia Comisión/Irlanda, citada en la nota 18, apartado 260.

programas de acción dirigidos a influir en la autorización de proyectos relacionados con zonas de protección.

98. *En segundo lugar,* los objetivos de conservación de un lugar pueden crear, expresa o implícitamente, una vinculación con el programa de acción, por ejemplo, cuando se trata de evitar la eutrofización de las aguas. Un programa de acción aplicable podría considerarse suficiente para alcanzar este objetivo. Si existe o no esa vinculación es algo que se puede determinar sólo con una evaluación de los objetivos de conservación de los lugares afectados por el programa de acción.

99. Y, *en tercer lugar,* otras disposiciones de Derecho interno pueden influir mediante un programa de acción en las autorizaciones en el sentido de los artículos 6 y 7 de la Directiva Hábitats. Aunque dicha vinculación puede ser contraria a lo que la Directiva Hábitats exige para la autorización de proyectos, no se puede descartar que los particulares puedan invocar, pese a todo, las citadas disposiciones.

100. Los órganos jurisdiccionales nacionales competentes deben, en su caso, supervisar si un programa de acción, los objetivos de conservación de las zonas de protección u otras disposiciones de Derecho interno atribuyen tal efecto a los programas de acción.

101. Por lo tanto, si el Tribunal de Justicia se pronuncia sobre la segunda cuestión debería responder que un programa de acción con arreglo al artículo 5 de la Directiva nitratos se ha de someter, en virtud del artículo 3, apartado 2, letra b), de la Directiva EME, a una evaluación medioambiental cuando, debido a sus propias disposiciones, a los objetivos de conservación de las zonas de protección a otras disposiciones de Derecho interno, pueda contribuir a un deterioro significativo de zonas de protección.

D. *Sobre la tercera cuestión*

102. La tercera cuestión se refiere a la obligación de realizar una evaluación medioambiental de los planes y programas con arreglo al artículo 3, apartado 4, de la Directiva EME. Conforme a esta disposición, en relación con los planes y programas distintos a los mencionados en el apartado 2, que establezcan un marco para la autorización en el futuro de proyectos, los Estados miembros determinarán si el plan o programa en cuestión puede tener efectos medioambientales significativos.

103. Esta disposición es de carácter residual, y carece de relevancia cuando ya existe un deber de evaluación, tal como aquí sucede.

104. Sin embargo, si el Tribunal de Justicia llega a la conclusión de que, aunque un programa de acción define un marco para proyectos, ninguno de los proyectos afectados es de los mencionados en los anexos I y II de la Directiva ERMA y no es precisa una evaluación de sus repercusiones con arreglo al artículo 6, apartado 3, de la Directiva Hábitats, deberá examinar si el programa de acción puede tener efectos medioambientales significativos.

105. Bélgica niega que el programa de acción de la Región Valona pueda tener ese tipo de efectos. Ese programa pretende reducir la contaminación del agua y, por lo tanto, será beneficioso para el medio ambiente.

106. Ya he expuesto el punto de vista de que los efectos exclusivamente beneficiosos de un proyecto en el medio ambiente no son, en principio, relevantes a efectos de la Directiva ERMA. Los objetivos de la Directiva –especialmente el alto nivel de protección del medio ambiente que se propone– no exigen que se realice una evaluación sólo porque un proyecto pueda mejorar considerablemente el estado del medio ambiente. [35] Sin embargo, el Tribunal de Justicia ha desechado esta postura. [36] En el marco de la Directiva EME hay incluso más argumentos a favor de considerar también relevantes los efectos positivos en el medio ambiente, pues la evaluación medioambiental (como subraya Inter-Environnement Wallonie) comprende expresamente también esos efectos positivos [anexo I, letra f), nota 1].

107. Por último, esta cuestión puede quedar sin respuesta, ya que los programas de acción pueden tener considerables efectos perjudiciales en el medio ambiente. Aunque estén dirigidos a mejorar el medio ambiente, no necesariamente han de tener sólo repercusiones favorables sobre él. En ellos se establece hasta qué punto se permite una actividad que puede tener repercusiones negativas sobre el medio ambiente: la utilización de fertilizantes nitrogenados en la agricultura. Por lo tanto, un programa de acción defectuoso podría tener efectos perjudiciales en el medio ambiente.

108. En conclusión, los programas de acción del artículo 5 de la Directiva nitratos pueden tener efectos medioambientales significativos en el sentido del artículo 3, apartado 4, de la Directiva EME.

35 — Conclusiones de la Abogado General Kokott presentadas el 30 de abril de 2008 en el asunto en que recayó la sentencia Ecologistas en Acción-CODA, citada en la nota 12, punto 50. Posiblemente deba interpretarse también en este sentido la sentencia de 6 de noviembre de 2008, Comisión/Alemania C-247/06, apartado 50, que no resulta clara a este respecto.

36 — Sentencia Ecologistas en Acción-CODA, citada en la nota 12, apartado 41.

V. Conclusión

109. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que responda de la siguiente forma a la cuestión prejudicial:

«Los programas de acción previstos en el artículo 5 de la Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias, deben someterse a una evaluación medioambiental con arreglo al artículo 3, apartado 2, letra a), de la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.»