Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 7 de noviembre de 2018 *

«Procedimiento prejudicial — Directiva 92/43/CEE — Conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres — Zonas especiales de conservación — Artículo 6 — Adecuada evaluación de las repercusiones sobre un lugar de un plan o proyecto — Programa nacional de lucha contra las deposiciones de nitrógeno — Conceptos de "proyecto" y "adecuada evaluación" — Evaluación global previa de las autorizaciones individuales de explotaciones agrícolas que generan esas deposiciones»

En los asuntos acumulados C-293/17 y C-294/17,

que tienen por objeto sendas peticiones de decisión prejudicial planteadas, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Raad van State (Consejo de Estado, Países Bajos), mediante resoluciones de 17 de mayo de 2017, recibidas en el Tribunal de Justicia el 22 de mayo de 2017, en los procedimientos entre

Coöperatie Mobilisation for the Environment UA,

Vereniging Leefmilieu

y

College van gedeputeerde staten van Limburg,

College van gedeputeerde staten van Gelderland,

con intervención de:

G.H. Wildenbeest,

Maatschap Smeets,

Maatschap Lintzen-Crooijmans,

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

y entre

Stichting Werkgroep Behoud de Peel

y

College van gedeputeerde staten van Noord-Brabant,

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

con intervención de:

Maatschap Gebr. Lammers,

Landbouwbedrijf Swinkels,

Pluimveehouderij Van Diepen VOF,

Vermeerderingsbedrijf Engelen,

Varkenshouderij Limburglaan BV,

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

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por la Sra. A. Prechal, Presidenta de la Sala Tercera, en funciones de Presidente de la Sala Segunda, y la Sra. C. Toader (Ponente) y el Sr. A. Rosas, Jueces;

Abogado General: Sra. J. Kokott;

Secretario: Sra. C. Strömholm, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 3 de mayo de 2018;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre de Coöperatie Mobilisation for the Environment UA y Vereniging Leefmilieu, por los Sres. V. Wösten y A. van den Burg, adviseurs;

– en nombre de Stichting Werkgroep Behoud de Peel, por el Sr. A.K.M. van Hoof, adviseur;

– en nombre del College van gedeputeerde staten van Limburg, del College van gedeputeerde staten van Gelderland y del College van gedeputeerde staten van Noord-Brabant, por el Sr. H.J.M. Besselink, advocaat;

– en nombre del Gobierno neerlandés, por las Sras. M.K. Bulterman, C.S. Schillemans y P.P. Huurnink, en calidad de agentes;

– en nombre del Gobierno danés, por el Sr. J. Nymann-Lindegren y las Sras. M.S. Wolff y P.Z.L. Ngo, en calidad de agentes;

– en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. E. Manhaeve, C. Hermes y C. Zadra, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones de la Abogado General, presentadas en audiencia pública el 25 de julio de 2018;

dicta la presente

Sentencia

1 Las peticiones de decisión prejudicial tienen por objeto la interpretación del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO 1992, L 206, p. 7; en lo sucesivo, «Directiva “hábitats”»).

2 Estas peticiones se han presentado en el contexto de sendos litigios entre Coöperatie Mobilisation for the Environment UA y Vereniging Leefmilieu, por una parte, y el College van gedeputeerde staten van Limburg (Junta de Gobierno de la Diputación Provincial de Limburgo, Países Bajos) y el College van gedeputeerde staten van Gelderland (Junta de Gobierno de la Diputación Provincial de Güeldres, Países Bajos), por otra (asunto C-293/17), y entre Stichting Werkgroep Behoud de Peel y el College van gedeputeerde staten van Noord-Brabant (Junta de Gobierno de la Diputación Provincial de Brabante Septentrional, Países Bajos) (asunto C-294/17), en relación con los regímenes de autorización para actividades agrícolas que generan deposiciones de nitrógeno en lugares de la red ecológica europea «Natura 2000».

Marco jurídico

Derecho de la Unión

3 Con arreglo al décimo considerando de la Directiva «hábitats»:

«Considerando que cualquier plan o programa que pueda afectar de manera significativa a los objetivos de conservación de un lugar que ha sido designado o que lo será en el futuro deberá ser objeto de una evaluación apropiada».

4 El artículo 1 de esta Directiva dispone:

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

[…]

e) “estado de conservación de un hábitat”: el conjunto de las influencias que actúan sobre el hábitat natural de que se trate y sobre las especies típicas asentadas en el mismo y que pueden afectar a largo plazo a su distribución natural, su estructura y funciones, así como a la supervivencia de sus especies típicas en el territorio a que se refiere el artículo 2.

El “estado de conservación” de un hábitat natural se considerará “favorable” cuando:

– su área de distribución natural y las superficies comprendidas dentro de dicha área sean estables o se amplíen, y

– la estructura y las funciones específicas necesarias para su mantenimiento a largo plazo existan y puedan seguir existiendo en un futuro previsible, […]

[…]

l) “zona especial de conservación”: un lugar de importancia comunitaria designado por los Estados miembros mediante un acto reglamentario, administrativo y/o contractual, en el cual se apliquen las medidas de conservación necesarias para el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales y/o de las poblaciones de las especies para las cuales se haya designado el lugar;

[…]».

5 Con arreglo al artículo 2 de la citada Directiva:

«1. La presente Directiva tiene por objeto contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres en el territorio europeo de los Estados miembros al que se aplica el Tratado.

2. Las medidas que se adopten en virtud de la presente Directiva tendrán como finalidad el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales y de las especies silvestres de la fauna y de la flora de interés comunitario.

3. Las medidas que se adopten con arreglo a la presente Directiva tendrán en cuenta las exigencias económicas, sociales y culturales, así como las particularidades regionales y locales.»

6 El artículo 3, apartado 1, de la Directiva «hábitats» es del siguiente tenor literal:

«Se crea una red ecológica europea coherente de zonas especiales de conservación, denominada "Natura 2000". Dicha red, compuesta por los lugares que alberguen tipos de hábitats naturales que figuran en el Anexo I y de hábitats de especies que figuran en el Anexo II, deberá garantizar el mantenimiento o, en su caso, el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los tipos de hábitats naturales y de los hábitats de las especies de que se trate en su área de distribución natural.

[…]»

7 El artículo 6 de dicha Directiva establece:

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

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

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

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

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

8 La Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO 1985, L 175, p. 40; EE 15/06, p. 9), precedió a la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO 2012, L 26, p. 1; en lo sucesivo, «Directiva ERM»).

9 El artículo 1, apartado 2, letra a), de la Directiva ERM, que recoge el tenor del artículo 1, apartado 2, de la Directiva 85/337, define el concepto de «proyecto» como «la realización de trabajos de construcción o de otras instalaciones u obras», u «otras intervenciones en el medio natural o el paisaje, incluidas las destinadas a la explotación de los recursos del suelo».

Derecho neerlandés

10 La Natuurbeschermingswet 1998 (Ley de Protección de la Naturaleza de 1998, Stb. 1998, n.º 403; en lo sucesivo, «Nbw 1998»), vigente hasta el 1 de enero de 2017, dispone, en su artículo 1:

«A efectos de la presente Ley y de las disposiciones adoptadas con arreglo a ella, se entenderá por:

[…]

m: “uso existente”: uso que la autoridad competente conocía o podía razonablemente haber conocido a 31 de marzo de 2010».

11 El artículo 19d, apartados 1 y 3, de la citada Ley establece lo siguiente:

«1. Queda prohibido realizar proyectos o ejercer otras actividades sin autorización de la Junta de Gobierno de la Diputación Provincial o incumpliendo los requisitos o restricciones a que esté sometida esa autorización […] y que, con arreglo a la finalidad de conservación, […], puedan deteriorar la calidad de los hábitats naturales y de los hábitats de especies para las que fue designada la zona o puedan llevar consigo molestias apreciables.

[…]

3. La prohibición a la que se refiere el apartado 1 no se aplicará a los usos existentes, salvo cuando dicho uso sea un proyecto que no tenga relación directa con la gestión de una zona Natura 2000 o no sea necesario para la misma y pueda tener, en cambio, por sí solo o en combinación con otros planes o proyectos, consecuencias apreciables en la zona Natura 2000 en cuestión.»

12 A tenor del artículo 19f, apartado 1, de la citada Ley:

«Para los proyectos para los que la Junta de Gobierno de la Diputación Provincial deba adoptar una decisión en relación con una solicitud de autorización con arreglo al artículo 19d, apartado 1, y no tengan relación directa con la gestión de una zona Natura 2000 o no sean necesarios para la misma, y puedan tener, en cambio, por sí solos o en combinación con otros planes o proyectos, efectos apreciables en esa zona, antes de que las autoridades provinciales adopten su decisión, el solicitante deberá realizar una adecuada evaluación de los efectos en la misma, teniendo en cuenta el objetivo de conservación […] de dicha zona.»

13 El artículo 19g, apartado 1, de la Nbw 1998 establece:

«Cuando el artículo 19f, apartado 1, exija una adecuada evaluación, solo podrá concederse la autorización con arreglo al artículo 19d, apartado 1, si la Junta de Gobierno de la Diputación Provincial, basándose en la adecuada evaluación, llega al convencimiento de que no se verán afectadas las características naturales de la zona.»

14 El artículo 19kg, apartados 1, 2 y 5, de esta Ley dispone lo siguiente:

«1. [Los ministros competentes] […] elaborarán un programa para las zonas Natura 2000 que designen con vistas a reducir las deposiciones de nitrógeno en dichas zonas y cumplir los objetivos de conservación de los hábitats sensibles al nitrógeno situados en las citadas zonas en un plazo previsible.

2. El programa tendrá por objeto reducir, de manera ambiciosa y realista, las deposiciones de nitrógeno procedentes de fuentes ubicadas en el territorio de los Países Bajos.

[…]

5. El programa se elaborará al menos una vez en el período de seis años y tendrá una validez de seis años.»

15 El artículo 19kh, apartados 1, 7 y 9, de dicha Ley establece:

«1. En todo caso, para las zonas Natura 2000 en cuestión, todos los programas en el sentido del artículo 19kg deberán describir o mencionar:

a. el volumen de deposiciones de nitrógeno al inicio del período de validez del programa […]

b. las evoluciones autónomas previstas que puedan provocar emisiones de nitrógeno como consecuencia de los factores contemplados en la letra a) y los efectos de esas evoluciones en el volumen de deposiciones de nitrógeno en las zonas en cuestión;

c. las medidas adoptadas o que deban adoptarse a fin de contribuir a reducir las deposiciones de nitrógeno o que contribuyan de otra forma a alcanzar un buen estado de conservación de los hábitats sensibles al nitrógeno y los efectos que tales medidas deban tener previsiblemente en el volumen de deposiciones de nitrógeno o en la consecución de un buen estado de conservación en las zonas en cuestión;

[…]

e. los objetivos en materia de volumen de deposiciones de nitrógeno […]

f. cómo se han de elaborar los informes y con qué frecuencia […]

g. las medidas adoptadas o que deban adoptarse para alcanzar los objetivos de conservación de los hábitats sensibles al nitrógeno ubicados en las zonas Natura 2000 contempladas por el programa;

h. los resultados de la evaluación, para cada zona Natura 2000 consignada en el programa —habida cuenta de la evolución general esperada de las deposiciones de nitrógeno, en particular del volumen total de dichas deposiciones, en el sentido de los apartados 7 y 9, y del margen de crecimiento económico—, de la proporción en la que las medidas contempladas en las letras c) y g):
   1.º contribuyen a la consecución de los objetivos de conservación de los hábitats sensibles al nitrógeno en la zona en cuestión;

2.º impiden cualquier deterioro de la calidad de los hábitats naturales y de los hábitats de especies ubicados en la zona en cuestión;
3.º impiden la aparición de factores que molesten a las especies para las que fue designada la zona en la medida en que, con arreglo a los objetivos de conservación de la zona en cuestión, dichos factores pueden tener un efecto apreciable y
4.º no pongan en peligro la consecución de los objetivos de conservación de la zona en cuestión que no tengan relación alguna con hábitats sensibles al nitrógeno.

[…]

7. La prohibición que el artículo 19d, apartado 1, impone en cuanto a las zonas Natura 2000 no se aplicará a los proyectos o demás actividades que cumplan todos los requisitos siguientes:

a. el proyecto o la actividad:
1.º conlleva, en hábitats sensibles al nitrógeno ubicados en la zona Natura 2000 en cuestión, deposiciones de nitrógeno que, por separado o, cuando el proyecto o la actividad se refiera a un establecimiento en el sentido del artículo 1.1, apartado 3, de la Wet milieubeheer [Ley de Política Medioambiental], junto con otros proyectos o actividades relativos a ese establecimiento, no superen, durante el período de validez del programa, un valor reglamentariamente fijado, o

[…]

b. no pueda tener más consecuencias para la zona Natura 2000 en cuestión que deposiciones de nitrógeno que, con arreglo a los objetivos de conservación, puedan deteriorar la calidad de los hábitats naturales y de los hábitats de especies ubicados en zonas Natura 2000 o molestar de forma apreciable a las especies para las que fue designada la zona.

[…]

9. Cuando adopte una resolución con arreglo al artículo 19km, apartado 1, la autoridad competente no tendrá en cuenta las deposiciones de nitrógeno que el proyecto o la otra actividad ocasione en hábitats sensibles al nitrógeno en zonas Natura 2000 cuando dichas deposiciones de nitrógeno no superen el valor contemplado en el apartado 7, letra a), o cuando el proyecto o la actividad se realicen a una distancia superior a la distancia fijada de conformidad con el apartado 7, letra a).»

16 El artículo 19km, apartado 1, de la Nbw 1998 dispone:

«El órgano administrativo competente para adoptar la resolución podrá asignar […] el margen de crecimiento económico para una zona Natura 2000 consignada en el programa:

[…]

b. en una autorización en el sentido del artículo 19d, apartado 1;

[…]».

17 El artículo 2 del besluit grenswaarden programmatische aanpak stikstof (Decreto sobre los Valores Límites del Enfoque Programático de la Lucha contra las Deposiciones de Nitrógeno, Stb. 2015, n.º 227) dispone:

«1. El valor al que se refiere el artículo 19kh, apartado 7, letra a), punto 1.º, de la [Nbw 1998] es 1 mol por hectárea y año.

[…]

3. Como excepción al apartado 1, el valor al que se refiere el artículo 19kh, apartado 7, letra a), punto 1.º, de la [Nbw 1998] será, para proyectos o demás actividades que no sean proyectos o demás actividades en el sentido del artículo 19kn, apartado 1, de dicha Ley, 0,05 moles por hectárea y año mientras resulte del modelo de cálculo […] que, por hectárea de hábitat sensible al nitrógeno ubicado en la zona Natura 2000 en cuestión, se dispone de no más de 5 % del margen de deposición para valores límite.»

18 El artículo 2, apartado 1, del regeling programmatische aanpak stikstof (Reglamento relativo al Enfoque Programático de la Lucha contra las Deposiciones de Nitrógeno, Stcrt. 2015, n.º 16320; en lo sucesivo, «Reglamento EPN») dispone:

«Para determinar si un proyecto u otra actividad en el sentido del artículo 19d, apartado 1, de la [Nbw 1998] puede —debido a las deposiciones de nitrógeno que ocasiona— deteriorar o alterar de forma apreciable un hábitat sensible al nitrógeno ubicado en una zona Natura 2000, las deposiciones de nitrógeno se calcularán mediante el *software* Aerius Calculator.

[…]»

19 Con arreglo al artículo 5, apartado 1, de dicho Reglamento:

«La autoridad competente determinará el margen de crecimiento económico que deba asignarse en la resolución de autorización empleando el *software* Aerius Calculator.»

20 De conformidad con el artículo 7, apartado 1, de dicho Reglamento, el *software* Aerius Register es un instrumento de registro de datos relativos al adeudo, al abono y a las reservas imputados al margen de crecimiento económico y de datos relativos a proyectos o demás actividades sometidos a la obligación de declaración.

21 El artículo 8, apartado 1, del Reglamento EPN establece:

«Quien pretenda realizar un proyecto o llevar a cabo otra actividad a la que se aplique el artículo 19kh, apartado 7, letra a), punto 1.º, de la Nbw 1998, lo declarará entre cuatro semanas y dos años antes del inicio de dicho proyecto o actividad cuando se cumplan todos los requisitos siguientes:

a. 1.º El proyecto o la otra actividad tenga por objeto la construcción, modificación o ampliación de un establecimiento en el sentido del artículo 1.1, apartado 3, de la Ley de Política Medioambiental, destinado a la agricultura […]

[…]

b. el proyecto o la otra actividad genere deposiciones de nitrógeno en un hábitat sensible al nitrógeno ubicado en una zona Natura 2000 que superen los 0,05 moles por hectárea y año.

[…]»

22 La Wet natuurbescherming (Ley de Protección de la Naturaleza, Stb. 2016, n.º 34; en lo sucesivo, «Wnb»), en vigor desde el 1 de enero de 2017, dispone, en su artículo 2.4:

«1. Cuando la gestión de una zona Natura 2000 lo exija como consecuencia de los objetivos de conservación, la Junta de Gobierno de la Diputación Provincial impondrá a quien, en su ámbito territorial, ejerza o pretenda ejercer una actividad [en el sentido del artículo 19d, apartado 1, de la Nbw 1998] la obligación de:

a. suministrar toda la información relativa a esa actividad;

b. adoptar todas las medidas preventivas o de restauración obligatorias;

c. ejercer dicha actividad de conformidad con las disposiciones que incluyan las medidas antes citadas o

d. renunciar a dicha actividad o poner fin a la misma.

2. Cuando la protección de una zona Natura 2000 haga necesaria la inmediata ejecución de una resolución con arreglo al apartado 1, la Junta de Gobierno de la Diputación Provincial podrá notificar su resolución verbalmente a quien ejerza o pretenda ejercer la actividad en cuestión. La Junta de Gobierno de la Diputación Provincial transcribirá la resolución lo antes posible y la remitirá o entregará a los interesados.

[…]

4. Queda prohibido incumplir las obligaciones en el sentido de los apartados 1 o 3.»

23 A tenor del artículo 2.7, apartado 2, de la Wnb:

«Salvo que medie autorización de la Junta de Gobierno de la Diputación Provincial, queda prohibido realizar proyectos o ejercer otras actividades que, con arreglo a los objetivos de conservación establecidos para una zona Natura 2000, puedan deteriorar la calidad de los hábitats naturales o de los hábitats de especies en esa zona o provocar molestias apreciables en las especies para las que fue designada dicha zona.»

24 El artículo 2.9, apartados 3 y 4, de la citada Ley estipula lo siguiente:

«3. La prohibición contemplada en el artículo 2.7, apartado 2, no se aplicará a los proyectos y demás actividades comprendidos en categorías de proyectos o demás actividades designadas reglamentariamente por las Juntas de Gobierno de las Diputaciones Provinciales si se observan, en relación con el proyecto o la actividad controvertida, las normas establecidas reglamentariamente o con arreglo a un Reglamento.

[…]

4. Únicamente podrán designarse de conformidad con el apartado 3:

a. los proyectos en el sentido del artículo 2.7, apartado 3, letra a), con respecto a los cuales quepa excluir de antemano, basándose en datos objetivos, que, por sí solos o en combinación con otros planes o proyectos, menoscaben las características naturales de una zona Natura 2000;

b. las demás actividades en el sentido del artículo 2.7, apartado 3, letra b), con respecto a las cuales se tengan en cuenta de antemano las consecuencias que, con arreglo a los objetivos de conservación establecidos para una zona Natura 2000, la actividad pueda tener para la zona en cuestión.»

25 Tanto el artículo 3.7.8.1 del Omgevingsverordening Gelderland (Decreto Gubernamental de la Provincia de Güeldres en materia Medioambiental) como el artículo 3.2.1 del Omgevingsverordening Limburg (Decreto Gubernamental de la Provincia de Limburgo en materia Medioambiental), que entraron en vigor el 3 de febrero de 2017 y el 26 de abril de 2017, respectivamente, establecen que la prohibición del artículo 2.7, apartado 2, de la Wnb no se aplicará a los proyectos de «pastoreo de ganado» y de «aplicación de fertilizante a las tierras».

Litigios principales y cuestiones prejudiciales

Consideraciones comunes a los asuntos C-293/17 y C-294/17

26 Los litigios principales tienen por objeto ciertos regímenes de autorización de actividades agrícolas que conllevan deposiciones de nitrógeno en zonas protegidas por la Directiva «hábitats».

27 El Raad van State (Consejo de Estado, Países Bajos) pone de relieve que, de los 162 sitios Natura 2000 designados en los Países Bajos, 118 tienen un problema de deposiciones excesivas de nitrógeno, cuya principal fuente nacional de emisión es la ganadería.

28 Dicho órgano jurisdiccional señala que esas deposiciones excesivas de nitrógeno son un problema para la consecución de los objetivos de conservación de las riquezas naturales sensibles al nitrógeno en las zonas Natura 2000. En particular, las elevadas deposiciones conllevan la formación de una capa de nitrógeno, como consecuencia de la cual, en muchas regiones, se superan ampliamente los valores de deposiciones considerados «críticos» para los tipos de hábitats designados. La superación del valor crítico de las deposiciones supone que ya no puede excluirse de antemano que se corra el riesgo de que la calidad de los tipos de hábitats se vea afectada negativamente por la influencia acidificante y eutrófica de las deposiciones de nitrógeno.

29 El citado órgano jurisdiccional precisa que el Reino de los Países Bajos elaboró un enfoque programático para solucionar el problema de las deposiciones excesivas de nitrógeno en los sitios naturales. El Programma Aanpak Stikstof 2015-2021 (programa de lucha contra las deposiciones de nitrógeno para el período 2015-2021; en lo sucesivo, «PAS»), que entró en vigor el 1 de julio de 2015, resulta de esa iniciativa.

30 El PAS persigue un doble objetivo. Por una parte, pretende conservar y, en su caso, restaurar las zonas Natura 2000 —que relaciona— a fin de alcanzar un nivel de conservación favorable a escala nacional y, por otra parte, permitir el mantenimiento o el desarrollo de actividades económicas que generan deposiciones de nitrógeno en esas zonas. Este programa se basa también en la premisa de que las deposiciones de nitrógeno se van a reducir y de que la mitad de esa reducción brindará un margen —denominado «de deposición»— para nuevas actividades económicas.

31 El método subyacente del PAS se basa en la determinación de valores críticos de deposiciones para cada sitio Natura 2000 y para los tipos de hábitats identificados. Estos valores críticos de deposiciones son límites por encima de los cuales se corre el riesgo de que la calidad del hábitat se vea afectada de forma apreciable por la influencia contaminante o acidificante de las deposiciones de nitrógeno.

32 Toda zona Natura 2000 consignada en el PAS es sometida a un análisis separado. Realizados a nivel de hectárea, esos análisis constituyen, junto con la parte general de la adecuada evaluación del PAS a nivel de zona, la «adecuada evaluación» en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva «hábitats». Desde su entrada en vigor, el PAS y la adecuada evaluación en la que se basa, así como la normativa que acompaña a dicho programa, pueden utilizarse para la concesión de autorizaciones relativas a actividades que generan deposiciones de nitrógeno.

33 El Raad van State (Consejo de Estado) explica que el PAS también incluye medidas de restauración específicas por zona —como medidas hidrológicas y medidas adicionales en favor de la vegetación— y medidas en origen —como las referidas a los establos, los modos de vertido con pocas emisiones y medidas relativas al forraje y la gestión—. Dichas medidas permiten pensar en una mejora de la resistencia de la naturaleza y en una reducción adicional de las deposiciones de nitrógeno con respecto a la reducción ya obtenida mediante medidas exógenas, adoptadas al margen del PAS, que permiten reducciones autónomas.

34 Dicho órgano jurisdiccional también señala que, por lo que respecta a los procedimientos de autorización, la normativa que acompaña el PAS distingue tres categorías de proyectos. En primer término, la necesidad de obtener autorización no se aplica cuando se trata de proyectos o demás actos que generan deposiciones de nitrógeno inferiores a 0,05 moles N/ha/año. En segundo término, también se permiten sin autorización previa los proyectos y demás actos que generan deposiciones de nitrógeno superiores a 0,05 moles N/ha/año, pero inferiores a 1 mol N/ha/año, si bien deben ser notificados obligatoriamente. Por último, los proyectos y demás actos que generan deposiciones de nitrógeno que superan el umbral de 1 mol N/ha/año están íntegramente sometidos a la obligación de autorización.

35 En este último supuesto, la autoridad que conoce debe examinar si la actividad para la que se presentó esa solicitud dará lugar a un incremento de las deposiciones de nitrógeno. A este respecto, lo determinante es si la situación que cree el nuevo proyecto o la nueva actividad dará lugar a un incremento de las deposiciones con respecto a la situación anterior a la expedición de la autorización o con respecto a la mayor deposición efectivamente generada durante el período comprendido entre el 1 de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2014. Si el proyecto o la actividad prevista no genera un incremento de las deposiciones de nitrógeno, la autoridad podrá expedir la autorización con arreglo a la Nbw 1998 remitiéndose a la adecuada evaluación en la que se basa el PAS. En este caso, las deposiciones generadas por el proyecto o la actividad prevista forman parte de las deposiciones analizadas en esa adecuada evaluación. Si dicho proyecto o actividad lleva consigo un incremento de las deposiciones de nitrógeno, la autoridad competente podrá expedir la autorización si se dispone para ello de cierto margen de crecimiento económico.

36 El cálculo del impacto de esas medidas ha demostrado que las deposiciones de nitrógeno disminuirán en unos 13,4 kilotones/año de aquí a 2020 en comparación con lo que ocurriría si no se aplicara un programa como el PAS. Para disponer de margen de seguridad, en el PAS solo se tuvieron en cuenta 6,4 kilotones/año. Por lo que respecta al margen de crecimiento económico, se pueden asignar como máximo el 60 % durante los tres primeros años del PAS y el 40 % durante la segunda mitad de su vigencia.

37 El Raad van State (Consejo de Estado) explica además que, para determinar la situación en materia de deposiciones de nitrógeno, supervisar su evolución y determinar la situación en lo que respecta a la concesión de dichas autorizaciones, las autoridades competentes elaboraron determinados instrumentos, entre los que figura el *software* Aerius, que se puede consultar en línea en el sitio de Internet www.aerius.nl.

38 Entre los seis módulos de dicho *software*, Aerius Calculator permite un proceso decisorio parcialmente automatizado. Para ello, calcula la contribución relativa a las deposiciones de nitrógeno procedentes de fuentes de emisión que el usuario introduce en el sistema o importa al mismo y se utiliza para determinar si un proyecto o actividad puede causar, mediante deposiciones de nitrógeno, deterioros o alteraciones apreciables en un hábitat sensible al nitrógeno ubicado en una zona Natura 2000. Por otra parte, registra permanentemente el margen de deposición y el margen de crecimiento económico disponibles por zona comprendida en el PAS.

39 Por último, si el programa de supervisión demostrase que es necesario, se pueden sustituir ciertas medidas en origen y ciertas medidas de restauración o se pueden añadir al PAS y se puede ajustar el margen de crecimiento económico que se ha de asignar.

Asunto C-294/17

40 El 14 de diciembre de 2015, la Junta de Gobierno de la Diputación Provincial de Brabante Septentrional expidió seis autorizaciones de creación o ampliación de explotaciones agrícolas, que generan deposiciones de nitrógeno, en particular, en las zonas Natura 2000 Groote Peel y Deurnsche Peel & Mariapeel. Dichas zonas fueron designadas para las Hoge Venen, que es un tipo de hábitat natural sensible al nitrógeno. Esas resoluciones autorizan —salvo una— el incremento, en proporciones variables, de las deposiciones de nitrógeno en todas esas explotaciones.

41 Dicha Junta de Gobierno expidió las autorizaciones con arreglo al PAS y a las medidas introducidas para su ejecución a partir del 1 de julio de 2015 en la Nbw 1998 y en el Reglamento EPN.

42 En una de las explotaciones controvertidas, la mencionada Junta de Gobierno concedió la autorización porque el proyecto no conllevaba incremento alguno de deposiciones de nitrógeno con respecto a los valores realmente alcanzados antes de la adopción del PAS. Consideró que las deposiciones generadas por las actividades existentes eran adecuadas a efectos del PAS como parte de las deposiciones en las tierras. Para conceder la autorización, se remitió a la adecuada evaluación llevada a cabo a efectos del PAS.

43 En cuanto a las demás explotaciones, las autorizaciones controvertidas se refieren a actividades que conllevan un incremento de las deposiciones de nitrógeno con respecto a los valores efectivamente alcanzados o autorizados antes de la entrada en vigor del PAS. Dado que esas actividades conllevan deposiciones de nitrógeno que superan el valor umbral o límite —de 0,05 moles N/ha/año o de 1 mol N/ha/año— aplicable a la zona Natura 2000 en cuestión, se asignó un margen de crecimiento económico por el incremento de las deposiciones de nitrógeno. Esa Junta de Gobierno expidió las autorizaciones remitiéndose a la adecuada evaluación llevada a cabo a efectos del PAS.

44 Stichting Werkgroep Behoud de Peel interpuso un recurso contra las seis autorizaciones controvertidas porque considera que la Junta de Gobierno de la Diputación Provincial de Brabante Septentrional no podía expedirlas con arreglo a la normativa nacional, dado que esa normativa no transponía correctamente el artículo 6 de la Directiva «hábitats».

45 A este respecto, esa organización de defensa del medio ambiente considera, en primer lugar, que un programa no puede sustituir la evaluación individual que exige el artículo 6, apartado 3, de dicha Directiva para los proyectos que puedan tener una repercusión apreciable en zonas Natura 2000. En segundo lugar, afirma que las deposiciones por debajo del umbral o del límite máximo fijado por la normativa nacional pueden tener efectos apreciables. Añade que la adecuada evaluación en la que se fundamenta el PAS no se ajusta a dicha Directiva, cuyo artículo 6, apartados 1 y 2, obliga a adoptar medidas de conservación adecuadas. Estima, además, que esta evaluación incluye medidas en origen y medidas de restauración de naturaleza compensatoria y, por último, considera incompatible con el artículo 6 de la Directiva «hábitats» que se pueda asignar el margen de crecimiento económico antes de que las medidas hayan tenido efectos positivos.

46 La Junta de Gobierno de la Diputación Provincial de Brabante Septentrional opina que el PAS y la normativa que lo acompaña transponen correctamente el artículo 6 de la Directiva «hábitats». Sostiene que, de conformidad con este artículo, el PAS incluye la evaluación de una posible contaminación por nitrógeno en atención a los objetivos de conservación en todas las zonas Natura 2000 con un patrimonio natural sensible a este elemento.

47 Dicha Junta de Gobierno alega que, en todas esas zonas, los autores de la evaluación controvertida investigaron si, desde un punto de vista científico, no existía ninguna duda razonable de que, pese a la asignación de cierto margen de deposición y de cierto margen de crecimiento económico para proyectos y actividades, y habida cuenta de las medidas en origen y de las medidas de restauración que incluye el PAS, se alcanzarían los objetivos de conservación del patrimonio natural sensible al

nitrógeno y se garantizaría la conservación del mismo. Se evaluaron adecuadamente el margen de deposición y el margen de crecimiento económico asignados para todos los proyectos y actividades que permite el PAS. Concluye que de esa evaluación resulta que la calidad de los tipos de hábitat no se deteriorará ni se causará perjuicio a las características naturales de las zonas Natura 2000.

48 En cualquier caso, según la Junta de Gobierno de la Diputación Provincial de Brabante Septentrional, nada permite deducir de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que la Directiva «hábitats» no admita un enfoque programático.

49 En estas circunstancias, el Raad van State (Consejo de Estado) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) ¿Se opone el artículo 6, apartados 2 y 3, de la Directiva ["hábitats"] a una normativa que tiene por objeto eximir de la obligación de autorización a los proyectos y otras actuaciones que generan deposiciones de nitrógeno sin rebasar un umbral o valor límite y, por tanto, permitirlos sin necesidad de autorización individual, suponiendo que las repercusiones de todos los proyectos y de todas las demás actuaciones que puedan acogerse al régimen […] hayan sido adecuadamente evaluadas antes de la aprobación de la referida normativa?

2) ¿Se opone el artículo 6, apartados 2 y 3, de la Directiva "hábitats" a que una evaluación adecuada de un programa en el que se ha evaluado una determinada cantidad total de deposiciones de nitrógeno sirva para fundamentar la concesión de una autorización (individual) de un proyecto u otra actuación que genera deposiciones de nitrógeno dentro de los márgenes de deposición considerados en el marco de dicho programa?

3) En la evaluación adecuada prevista en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva ["hábitats"], efectuada para un programa como el [PAS], ¿pueden tenerse en cuenta los efectos positivos de las medidas de conservación y de las medidas apropiadas para áreas que albergan tipos de hábitats naturales y de especies que se adopten en cumplimiento de las obligaciones derivadas del artículo 6, apartados 1 y 2, de dicha Directiva?

3a) En caso de respuesta afirmativa a la tercera cuestión prejudicial, ¿pueden tomarse en consideración en una evaluación adecuada de un programa los efectos positivos de las medidas de conservación y de las medidas apropiadas si, en el momento de efectuarse dicha evaluación adecuada, tales medidas aún no se han ejecutado y su efecto positivo aún no se ha producido?

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

4) ¿Pueden tomarse en consideración en la evaluación adecuada prevista en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva ["hábitats"] los efectos positivos de la reducción autónoma de las deposiciones de nitrógeno que se ponga de manifiesto durante la vigencia del [PAS]?

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

5) Las medidas de restauración que se adopten en el marco del [PAS], mediante las cuales se impida que un factor perjudicial para la naturaleza como las deposiciones de nitrógeno pueda tener consecuencias perjudiciales para las áreas que albergan determinados tipos de hábitats naturales o de especies, ¿pueden calificarse de medidas de protección en el sentido del apartado 28 de la sentencia [de 15 de mayo de 2014, Briels y otros (C-521/12, EU:C:2014:330)], que pueden incluirse en la evaluación adecuada mencionada en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva [“hábitats”]?

5a) En caso de respuesta afirmativa a la quinta cuestión prejudicial, ¿pueden tomarse en consideración en la evaluación adecuada los efectos positivos de las medidas de protección que puedan incluirse en dicha evaluación, si en el momento de efectuarse esta las expresadas medidas aún no se han ejecutado y su efecto positivo aún no se ha producido?

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

Asunto C-293/17

50 Mediante resolución de 23 de junio de 2015, la Junta de Gobierno de la Diputación Provincial de Güeldres desestimó por infundada la reclamación presentada por determinadas organizaciones de defensa del medio ambiente —concretamente Coöperatie Mobilisation for the Environment y Vereniging Leefmilieu— contra la decisión de dicha Junta de Gobierno de no sancionar las actividades de una empresa de cría que generan deposiciones de nitrógeno en zonas Natura 2000. Mediante tres resoluciones de 14 de julio de 2015, la Junta de Gobierno de la Diputación Provincial de Limburgo también desestimó por infundadas unas reclamaciones análogas relativas a idénticas actividades. Los litigios ante el órgano jurisdiccional remitente se refieren a estas cuatro resoluciones.

51 Al no haber entrado en vigor la exención de la obligación de autorización para el pastoreo de ganado y el vertido de residuos líquidos en el suelo hasta después de adoptadas esas resoluciones, inicialmente con arreglo a la Nbw 1998 y después del 1 de enero de 2017 con arreglo a la Wnb, las Juntas de Gobierno de las Diputaciones Provinciales solicitan que se tenga en cuenta esa normativa en la tramitación de los recursos. Según el órgano jurisdiccional remitente, esos recursos deben examinarse, en efecto, sobre la base del Decreto Gubernamental de la Provincia de Güeldres en materia Medioambiental y del Decreto Gubernamental de Limburgo en materia Medioambiental. Dicho órgano jurisdiccional señala también que la adecuada evaluación en la que se fundamenta la exención establecida en dichos decretos es la que se llevó a cabo a efectos de todo el PAS.

52 Coöperatie Mobilisation for the Environment y Vereniging Leefmilieu alegan ante el Raad van State (Consejo de Estado) que las actividades de las empresas agrícolas pueden deteriorar la calidad del hábitat y están sometidas, por tanto, a la obligación de autorización con arreglo al artículo 19d, apartado 1, de la Nbw 1998.

53 Las Juntas de Gobierno de la Diputación Provincial de Limburgo y de la Diputación Provincial de Güeldres aducen que hacer pastar al ganado y verter purines son, ciertamente, «otras actividades» en el sentido del artículo 19d, apartado 1, de la Nbw 1998, pero que de esa disposición no resulta ninguna obligación de obtener autorización para ejercer esas otras actividades porque nada hace suponer que tendrán consecuencias para las zonas Natura 2000.

54 Las Juntas de Gobierno señalan que, con arreglo a la adecuada evaluación llevada a cabo para la adopción del PAS, queda excluido que el pastoreo y el vertido al nivel del año 2014 tengan consecuencias apreciables y que, en general, cabe excluir un incremento de las deposiciones de nitrógeno derivadas de esas actividades después de 2014.

55 Más concretamente, la Junta de Gobierno de la Diputación Provincial de Limburgo parece basarse en la consideración de que tanto el pastoreo como el vertido son «usos existentes» en el sentido de la Nbw 1998 y eran, por tanto, legales antes de que se aplicara el artículo 6 de la Directiva «hábitats» a las zonas Natura 2000 en cuestión.

56 El órgano jurisdiccional remitente precisa que, además de las preguntas formuladas en el asunto C-294/17, la remisión prejudicial en el asunto C-293/17 plantea, por una parte, si la actividad consistente en hacer pastar al ganado y en verter purines debe calificarse de proyecto en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva «hábitats» y si es compatible con el artículo 6, apartados 2 y 3, de esta Directiva conceder una exención que permita a una empresa ejercer semejante actividad sin autorización individual. Por otra parte, dicho órgano jurisdiccional se pregunta si, dado que se trata de la única medida adecuada que permite intervenir con respecto a actividades existentes o futuras que puedan deteriorar o dañar un sitio natural de forma apreciable, basta la facultad de imponer obligaciones prevista en el artículo 2.4 de la Wnb para garantizar la observancia del artículo 6, apartado 2, de la Directiva «hábitats».

57 En estas circunstancias, el Raad van State (Consejo de Estado) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) Una actividad que no está comprendida en el concepto de proyecto definido en el artículo 1, apartado 2, letra a), de la Directiva [ERM] por no implicar una intervención física en el medio natural, ¿puede constituir un proyecto en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva ["hábitats"] porque la actividad en cuestión podría afectar de forma apreciable a un espacio Natura 2000?

2) Si se considera que aplicar fertilizantes a las tierras constituye un proyecto, en caso de que tal actividad se haya realizado legalmente antes de que fuera aplicable el artículo 6, apartado 3, de la Directiva ["hábitats"] a un espacio Natura 2000 y que tal actividad siga realizándose en la actualidad, ¿debe entenderse que se trata de un mismo y único proyecto, aun cuando la fertilización no siempre se haya realizado en las mismas parcelas, en las mismas cantidades y con las mismas técnicas?

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

3) ¿Se opone el artículo 6, apartado 3, de la Directiva ["hábitats"] a una normativa que tiene por objeto eximir de la obligación de autorización a una actividad que está indisolublemente ligada a un proyecto y que, por tanto, debe tener también la consideración de proyecto, como el pastoreo de ganado en una explotación lechera, de modo que no se requerirá una autorización individual para tal actividad, suponiendo que las repercusiones de la actividad permitida sin autorización hayan sido evaluadas antes de la aprobación de la referida normativa?

3a) ¿Se opone el artículo 6, apartado 3, de la Directiva ["hábitats"] a una normativa […] que tiene por objeto eximir de la obligación de autorización a una determinada categoría de proyectos, como, en particular, la aplicación de fertilizantes a las tierras, y, por tanto, permitirlos sin necesidad de autorización individual, suponiendo que las repercusiones de los proyectos permitidos sin autorización hayan sido evaluadas antes de la adopción de la referida normativa?

4) Una evaluación de las repercusiones que fundamenta la exoneración de la obligación de autorización para el pastoreo de ganado y la aplicación de fertilizantes a las tierras, cuyas apreciaciones se basaron en el alcance y la intensidad, tanto reales como previstos, de dichas actividades y en la que se concluyó que, en términos generales, puede excluirse un aumento de las deposiciones de nitrógeno causadas por esas actividades, ¿se ajusta a los requisitos que establece al respecto el artículo 6, apartado 3, de la Directiva ["hábitats"]?

4a) ¿Tiene alguna trascendencia, a este respecto, el hecho de que la exoneración de la obligación de autorización esté vinculada al [PAS], en el que se parte de una reducción de las deposiciones acumuladas de nitrógeno en ecosistemas naturales sensibles al nitrógeno situados en los espacios Natura 2000 y que la evolución de las deposiciones en los espacios Natura 2000 sea objeto de un seguimiento anual en el marco del mencionado programa, de forma que, si es necesario, se efectuará un ajuste cuando la reducción sea menor que la prevista en la evaluación adecuada relativa a dicho programa?

5) En la evaluación adecuada prevista en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva ["hábitats"], efectuada para un programa como el [PAS], ¿pueden tenerse en cuenta los efectos positivos de las medidas de conservación y de las medidas apropiadas para áreas que albergan tipos de hábitats naturales y de especies que se adopten en cumplimiento de las obligaciones derivadas del artículo 6, apartados 1 y 2, de dicha Directiva?

5a) En caso de respuesta afirmativa a la quinta cuestión prejudicial, ¿pueden ser tomados en consideración en una evaluación adecuada relativa a un programa los efectos positivos de las medidas de conservación y de las medidas apropiadas si, en el momento de efectuarse dicha evaluación adecuada, tales medidas aún no se han ejecutado y su efecto positivo aún no se ha producido?

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

6) ¿Pueden ser tomados en consideración, en la evaluación adecuada prevista en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva ["hábitats"], los efectos positivos de la reducción autónoma de las deposiciones de nitrógeno que se ponga de manifiesto durante la vigencia del [PAS]?

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

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

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

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

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

58 Mediante decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 19 de junio de 2017, por una parte, se ordenó la acumulación de los asuntos C-293/17 y C-294/17 a efectos de las fases escrita y oral y de la sentencia, y, por otra, se estimó la solicitud de tratamiento prioritario de los mismos formulada por el órgano jurisdiccional remitente.

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la primera cuestión prejudicial del asunto C-293/17

59 Mediante la primera cuestión prejudicial del asunto C-293/17, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 6, apartado 3, de la Directiva «hábitats» debe interpretarse en el sentido de que las actividades de pastoreo de ganado y de vertido de residuos líquidos en el suelo cerca de zonas Natura 2000 pueden calificarse de «proyecto» en el sentido de dicha disposición, debido a que pueden tener consecuencias apreciables para dichas zonas, incluso si tales actividades, en la medida en que no representasen una intervención física en el medio natural, no fuesen «proyectos» en el sentido del artículo 1, apartado 2, letra a), de la Directiva ERM.

60 En primer lugar, debe señalarse que, aunque la Directiva «hábitats» no define el concepto de «proyecto», de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que el concepto de «proyecto» en el sentido del artículo 1, apartado 2, letra a), de la Directiva ERM resulta pertinente a la hora de definir el concepto resultante de la Directiva «hábitats» (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de enero de 2010, Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10, apartado 38 y jurisprudencia citada).

61 En el caso de autos, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si las actividades de pastoreo de ganado y de vertido de residuos líquidos en el suelo deben incluirse en el concepto de «proyecto» en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva «hábitats», dado que el Tribunal de Justicia precisó, en el apartado 24 de la sentencia de 17 de marzo de 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest y otros (C-275/09, EU:C:2011:154), que, si no hay obras ni intervenciones que modifiquen la realidad física del emplazamiento, la renovación de una autorización existente no puede ser calificada como «proyecto», en el sentido de las disposiciones anteriores al artículo 1, apartado 2, letra a), de la Directiva ERM.

62 A este respecto, procede señalar que, en dicha sentencia, el Tribunal de Justicia, con la formulación del requisito relativo a la existencia de obras o intervenciones que modifiquen la realidad física del emplazamiento, precisó la definición del concepto de «proyecto» en el sentido del artículo 1, apartado 2, de la Directiva 85/337 y, en particular, el requisito de «intervenciones en el medio natural» que figura en el mismo.

63 Ahora bien, es obligado señalar que los requisitos relativos a las «obras» o a las «intervenciones que modifiquen la realidad física» o incluso a «intervenciones en el medio natural» no se encuentran en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva «hábitats», ya que esta disposición exige una adecuada evaluación, en particular, cuando un proyecto pueda afectar «de forma apreciable» a un lugar.

64 Así, el artículo 1, apartado 2, letra a), de la Directiva ERM define el concepto de «proyecto» con arreglo a la misma, sujetándolo a requisitos no especificados en la disposición equivalente de la Directiva «hábitats».

65 En la misma línea, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que, dado que la definición del concepto de «proyecto» resultante de la Directiva 85/337 es más restrictiva que la resultante de la Directiva «hábitats», si a una actividad se le aplica la Directiva 85/337, debe aplicársele, con mayor motivo, la Directiva «hábitats» (véase, en este sentido, la sentencia de 7 de septiembre de 2004, Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, apartados 26 y 27).

66 De ello se deduce que, si una actividad se considera «proyecto», en el sentido de la Directiva ERM, puede ser un «proyecto», en el sentido de la Directiva «hábitats». No obstante, el mero hecho de que una actividad no pueda clasificarse como «proyecto», en el sentido de la Directiva ERM, no basta, por sí solo, para deducir de ello que no se le pueda aplicar el concepto de «proyecto» en el sentido de la Directiva «hábitats».

67 En segundo lugar, para determinar si las actividades de pastoreo de ganado y de vertido de residuos líquidos en el suelo pueden calificarse de «proyecto», en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva «hábitats», es necesario examinar si esas actividades pueden afectar de forma apreciable a un lugar protegido.

68 En efecto, a tenor del décimo considerando de la Directiva «hábitats», cualquier plan o programa que pueda afectar de manera significativa a los objetivos de conservación de un lugar que ha sido designado o que lo será en el futuro deberá ser objeto de una evaluación apropiada. Este considerando ha quedado plasmado en el artículo 6, apartado 3, de esta Directiva, que dispone, en particular, que no se autorizará un plan o proyecto que pueda afectar de forma apreciable al lugar de que se trate sin que previamente se evalúen las repercusiones que tenga sobre él (sentencia de 12 de abril de 2018, People Over Wind y Sweetman, C-323/17, EU:C:2018:244, apartado 28 y jurisprudencia citada).

69 En el caso de autos, de las apreciaciones del órgano jurisdiccional remitente —detalladas en el apartado 27 de la presente sentencia— se desprende que muchos sitios Natura 2000 ubicados en los Países Bajos tienen un problema de deposiciones excesivas de nitrógeno y que la principal fuente nacional de emisión es el sector agrícola.

70 En este contexto, como puso de manifiesto la Abogado General en los puntos 117 y 126 de sus conclusiones, hay que comprobar si actividades como la fertilización del suelo y el pastoreo de ganado son compatibles con los objetivos de conservación de las zonas protegidas en las provincias de Güeldres y Limburgo o si pueden afectar de forma apreciable a esas zonas.

71 Además, como señaló, en esencia, la Abogado General en el punto 118 de sus conclusiones, no cabe excluir que a las actividades de pastoreo de ganado y de fertilización del suelo se les aplique, en todo caso, el concepto de «proyecto» en el sentido del artículo 1, apartado 2, letra a), de la Directiva ERM.

72 En efecto, el vertido de residuos líquidos puede modificar las propiedades del suelo enriqueciéndolo en nutrientes y constituir, por tanto, una intervención que modifica la realidad física del lugar en el sentido del citado artículo 1, apartado 2, letra a), y, por lo que respecta al pastoreo de ganado, la instalación de pastos puede corresponderse con «la realización de trabajos de construcción o de otras instalaciones u obras» en el sentido de esa disposición, en particular si esa realización implica, en las circunstancias del caso de autos, un desarrollo inevitable o programado de tales pastos, extremo que corresponde verificar al órgano jurisdiccional remitente.

73 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la primera cuestión prejudicial del asunto C-293/17 que el artículo 6, apartado 3, de la Directiva «hábitats» debe interpretarse en el sentido de que las actividades de pastoreo de ganado y de vertido de residuos líquidos en el suelo cerca de zonas Natura 2000 pueden calificarse de «proyecto», en el sentido de dicha disposición, aunque tales actividades, en la medida en que no representen una intervención física en el medio natural, no sean un «proyecto» en el sentido del artículo 1, apartado 2, la letra a), de la Directiva ERM.

Sobre la segunda cuestión prejudicial del asunto C-293/17

74 Mediante la segunda cuestión prejudicial del asunto C-293/17, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 6, apartado 3, de la Directiva «hábitats» debe interpretarse en el sentido de que una actividad recurrente, como el vertido de residuos líquidos en el suelo, autorizada con arreglo al Derecho nacional antes de la entrada en vigor de dicha Directiva, puede considerarse un único y mismo proyecto, en el sentido de la referida disposición, con la consecuencia de que dicha actividad no esté comprendida en el ámbito de aplicación de esa disposición.

75 Para responder a las preguntas del Raad van State (Consejo de Estado), procede recordar que, en virtud del artículo 6, apartado 3, primera frase, de la Directiva «hábitats», ningún proyecto que pueda afectar de forma apreciable al lugar de que se trate puede ser autorizado sin la evaluación previa de las repercusiones en él.

76 Dado que la actividad de vertido de residuos líquidos en el suelo cerca de zonas Natura 2000 puede calificarse de «proyecto» en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva «hábitats», hay que examinar la repercusión, en la aplicabilidad de dicha disposición, de que esa actividad recurrente estuviera autorizada con arreglo al Derecho nacional antes de la entrada en vigor de la citada Directiva.

77 A este respecto, el Tribunal de Justicia ya ha precisado que tal circunstancia no constituye, en sí misma, un obstáculo para que pueda considerarse dicha actividad, con motivo de cada intervención posterior, un proyecto distinto a efectos de dicha Directiva, so pena de excluir permanentemente dicha actividad de cualquier evaluación previa de sus repercusiones sobre el lugar en cuestión en el sentido del citado artículo 6, apartado 3 (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de enero de 2010, Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10, apartados 41 y 42).

78 Con todo, si, habida cuenta, en particular, de su persistencia, de su índole o de sus condiciones de realización, puede entenderse que ciertas actividades constituyen una operación única, dichas actividades pueden considerarse un único y mismo proyecto a efectos del artículo 6, apartado 3, de la Directiva «hábitats» (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de enero de 2010, Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10, apartado 47).

79 En el caso de autos, como ha señalado la Abogado General en los puntos 132 a 134 de sus conclusiones, la fertilización regular de tierras agrícolas procede por lo general de un objetivo común y uniforme, a saber, la plantación de cultivos en el marco de una explotación agrícola, y puede constituir una operación única, caracterizada, en la consecución de ese objetivo común, por la continuidad de dicha actividad en lugares y condiciones de ejecución idénticos.

80 En ese caso, esa operación única, autorizada y realizada con regularidad antes de que resultase aplicable el artículo 6, apartado 3, de la Directiva «hábitats» al lugar en cuestión, puede constituir un único y mismo proyecto en el sentido de esa disposición, exento de un nuevo procedimiento de autorización.

81 No obstante, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta sobre la repercusión, en cuanto a la aplicabilidad del artículo 6, apartado 3, de la Directiva «hábitats» y, por consiguiente, en cuanto al requisito de una «adecuada evaluación», en el sentido de dicha disposición, como consecuencia de que, por un lado, el vertido se realice en distintas parcelas, en cantidades variables y según distintas técnicas, que a su vez evolucionan a lo largo de los años, por cambios técnicos y reglamentarios, y, por otro, de que las deposiciones de nitrógeno causadas por el vertido de residuos líquidos no hayan aumentado en su conjunto después de la entrada en vigor de la citada disposición.

82 A este respecto, procede recordar que el artículo 6, apartado 3, de la Directiva «hábitats» incluye el principio de cautela y permite evitar de manera eficaz cualquier perjuicio que los planes o proyectos previstos puedan causar a la integridad de los lugares protegidos [sentencia de 17 de abril de 2018, Comisión/Polonia (Bosque de Białowieża»), C-441/17, EU:C:2018:255, apartado 118 y jurisprudencia citada]. Así, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, recordada en el apartado 68 de la presente sentencia, el criterio determinante para decidir si un nuevo proyecto requiere la realización de una adecuada evaluación de sus repercusiones radica en la posibilidad de que dicho proyecto afecte de forma apreciable a un lugar protegido.

83 En consecuencia, sin continuidad ni identidad, en particular, en lo que se refiere a sus lugares y condiciones de ejecución, la actividad recurrente de vertido de residuos líquidos en el suelo no puede calificarse como un único y mismo proyecto en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva «hábitats». En su caso, podría tratarse de proyectos nuevos que requieren una adecuada evaluación en el sentido de esa disposición, ya que la decisión acerca de la obligación de realizar tal evaluación depende, en cada caso, del criterio relativo a la posibilidad de perjuicio apreciable para el lugar protegido como consecuencia de modificaciones que hayan afectado de este modo a tal actividad.

84 Así pues, el hecho de que las deposiciones de nitrógeno ocasionadas por el vertido de residuos líquidos en el suelo no hubiesen aumentado en su conjunto tras la entrada en vigor del artículo 6, apartado 3, de la Directiva «hábitats» es irrelevante en cuanto a si un nuevo proyecto requiere la realización de una adecuada evaluación, dado que esa circunstancia no permite descartar el riesgo de que las deposiciones de nitrógeno en los lugares protegidos en cuestión hayan aumentado y afecten en la actualidad a alguno de ellos de forma apreciable.

85 Hay que añadir además que, aunque un proyecto haya sido aprobado antes de que fuera aplicable al correspondiente lugar el régimen de protección establecido en la Directiva «hábitats» y, por tanto, ese proyecto no estuviera sujeto a las disposiciones reguladoras del procedimiento de evaluación previa del artículo 6, apartado 3, de esta Directiva, la ejecución de tal proyecto queda comprendida dentro del ámbito de aplicación del apartado 2 del mismo artículo. Más concretamente, una actividad únicamente es conforme con el artículo 6, apartado 2, de la Directiva «hábitats» si se garantiza que no origina ninguna alteración que pueda afectar de forma significativa a los objetivos de la citada Directiva, en particular a sus objetivos de conservación. La propia existencia de la probabilidad o del riesgo de que una actividad realizada en un lugar protegido ocasione perturbaciones significativas

puede constituir una infracción de dicha disposición (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de enero de 2016, Grüne Liga Sachsen y otros, C-399/14, EU:C:2016:10, apartados 33, 41 y 42 y jurisprudencia citada).

86 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la segunda cuestión prejudicial del asunto C-293/17 que el artículo 6, apartado 3, de la Directiva «hábitats» debe interpretarse en el sentido de que una actividad recurrente, como el vertido de residuos líquidos en el suelo, autorizada con arreglo al Derecho nacional antes de la entrada en vigor de dicha Directiva, puede considerarse un único y mismo proyecto en el sentido de la referida disposición, exento de un nuevo procedimiento de autorización, siempre que constituya una operación única, caracterizada por un objetivo común, una continuidad y una identidad, en particular en lo que se refiere a sus lugares y condiciones de ejecución. Aunque un proyecto único haya sido autorizado antes de que resultase aplicable al lugar en cuestión el régimen de protección establecido por esa disposición, cabe aplicar el artículo 6, apartado 2, de dicha Directiva a la ejecución de ese proyecto.

Sobre la segunda cuestión prejudicial del asunto C-294/17

87 Con carácter preliminar, procede recordar que, aunque los apartados 2 y 3 del artículo 6 de la Directiva «hábitats» tienen por objeto garantizar el mismo nivel de protección (sentencia de 12 de abril de 2018, People Over Wind y Sweetman, C-323/17, EU:C:2018:244, apartado 24 y jurisprudencia citada), tales disposiciones tienen distinto objeto, ya que el objeto de la primera es ejecutar medidas preventivas, mientras que la segunda establece un procedimiento de evaluación destinado a garantizar, mediante un control previo, que un plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar de que se trate o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable al citado lugar, únicamente se autorice en la medida en que no cause perjuicio a la integridad de dicho lugar [sentencia de 17 de abril de 2018, Comisión/Polonia (Bosque de Białowieża»), C-441/17, EU:C:2018:255, apartado 108 y jurisprudencia citada].

88 En el caso de autos, las cuestiones del Raad van State (Consejo de Estado) versan sobre la autorización expedida a explotaciones agrícolas cuyas deposiciones de nitrógeno en las zonas protegidas se examinan en orden a la adecuada evaluación de las repercusiones de un programa, como el PAS, realizada con anterioridad, con ocasión de la adopción de dicho programa.

89 Así pues, las preguntas de ese órgano jurisdiccional se refieren al artículo 6, apartado 3, de la Directiva «hábitats».

90 Mediante la segunda cuestión prejudicial del asunto C-294/17, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 6, apartado 3, de la Directiva «hábitats» debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa programática nacional que permite a las autoridades competentes autorizar proyectos basándose en una «adecuada evaluación», en el sentido de dicha disposición, realizada con anterioridad y en la que se ha declarado compatible con los objetivos de protección de dicha normativa determinada cantidad global de deposiciones de nitrógeno.

91 Como se ha recordado en el apartado 87 de la presente sentencia, el artículo 6, apartado 3, de la Directiva «hábitats» establece un procedimiento de evaluación destinado a garantizar, mediante un control previo, que un proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar de que se trate o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable al citado lugar únicamente se autorice si no causa perjuicio a la integridad de dicho lugar.

92 La primera fase del procedimiento de evaluación descrito en la primera frase de la disposición obliga a los Estados miembros a realizar una evaluación adecuada de las repercusiones de un plan o un proyecto en un lugar protegido cuando exista la probabilidad de que dicho plan o proyecto afecte de manera apreciable a ese lugar (sentencia de 21 de julio de 2016, Orleans y otros, C-387/15 y C-388/15, EU:C:2016:583, apartado 44 y jurisprudencia citada).

93 Habida cuenta del principio de cautela, cuando un plan o proyecto que no tenga relación directa con la gestión de un determinado lugar o no sea necesario para la misma pueda comprometer los objetivos de conservación de ese lugar, se debe considerar que puede afectar a dicho lugar de forma apreciable. Esta posibilidad debe apreciarse, en particular, a la luz de las características y condiciones medioambientales específicas del lugar afectado por tal plan o proyecto [sentencia de 17 de abril de 2018, Comisión/Polonia (Bosque de Białowieża»), C-441/17, EU:C:2018:255, apartado 112 y jurisprudencia citada].

94 Como ha puesto de manifiesto la Abogado General en el punto 40 de sus conclusiones, el artículo 6, apartado 3, primera frase, de la Directiva «hábitats» exige, por regla general, la evaluación individual de los planes y proyectos.

95 Sin embargo, no es menos cierto que la evaluación adecuada de las repercusiones de un plan o proyecto sobre el lugar de que se trate implica que deben identificarse todos los aspectos del plan o del proyecto que puedan afectar, por sí mismos o conjuntamente con otros planes o proyectos, a los objetivos de conservación de dicho lugar (sentencia de 25 de julio de 2018, Grace y Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, apartado 40 y jurisprudencia citada).

96 A este respecto, como ha señalado la Abogado General en los puntos 42 a 44 de sus conclusiones, la evaluación global de las repercusiones realizada con carácter previo, como la efectuada en el momento de la adopción del PAS, permite examinar los posibles efectos acumulativos de las diferentes deposiciones de nitrógeno en los lugares afectados.

97 El hecho de que una evaluación con tal grado de generalidad permita examinar mejor los efectos acumulativos de diferentes proyectos no significa sin embargo que una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal cumpla necesariamente todos los requisitos resultantes del artículo 6, apartado 3, de la Directiva «hábitats».

98 En efecto, la evaluación efectuada en cumplimiento del artículo 6, apartado 3, primera frase, de la Directiva «hábitats» no puede presentar lagunas y ha de contener constataciones y apreciaciones completas, precisas y definitivas, que permitan disipar cualquier duda científica razonable sobre los efectos de los planes o proyectos previstos en el lugar protegido de que se trate (sentencia de 25 de julio de 2018, Grace y Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, apartado 39 y jurisprudencia citada).

99 Por otra parte, la segunda fase del procedimiento de evaluación a que se hace referencia en el artículo 6, apartado 3, segunda frase, de la Directiva «hábitats», que tiene lugar después de la evaluación adecuada de las repercusiones de un plan o proyecto en el lugar afectado, supedita la autorización de tal proyecto al requisito de que este no cause perjuicio a la integridad del lugar afectado [véase, en este sentido, la sentencia de 17 de abril de 2018, Comisión/Polonia (Bosque de Białowieża»), C-441/17, EU:C:2018:255, apartado 115 y jurisprudencia citada].

100 De esta manera, la citada disposición incluye el principio de cautela y permite evitar eficazmente cualquier perjuicio que los planes o proyectos previstos puedan causar a la integridad de los lugares protegidos. Un criterio de autorización menos estricto no puede garantizar de una forma igualmente eficaz la consecución del objetivo de dicha disposición relativo a la protección de los lugares [sentencia de 17 de abril de 2018, Comisión/Polonia (Bosque de Białowieża»), C-441/17, EU:C:2018:255, apartado 118 y jurisprudencia citada].

101 Con el fin de asegurarse de que se cumplen todos los requisitos antes recordados, corresponde a los órganos jurisdiccionales nacionales realizar un examen minucioso y completo de la solidez científica de la «adecuada evaluación», en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva «hábitats», que acompañe a un enfoque programático y a las diversas modalidades de aplicarlo, incluido, en particular, el recurso a un *software*, como el controvertido en el litigio principal, destinado a contribuir al proceso de autorización. Solo en el caso de que el juez nacional tenga la certeza de que esta evaluación previa cumple dichas exigencias, estarán facultadas las autoridades nacionales competentes para autorizar ese proyecto individual sobre la base de tal evaluación.

102 A este respecto, ha de ponerse de relieve que, según el artículo 1, letra e), de la Directiva «hábitats», el estado de conservación de un hábitat natural se considerará «favorable» cuando, en particular, su área de distribución natural y las superficies comprendidas dentro de dicha área sean estables o se amplíen, y la estructura y las funciones específicas necesarias para su mantenimiento a largo plazo existan y puedan seguir existiendo en un futuro previsible.

103 En circunstancias como las controvertidas en el litigio principal, cuando el estado de conservación de un hábitat natural sea desfavorable, la posibilidad de autorizar actividades que puedan afectar posteriormente a la situación ecológica de los lugares de que se trate resulta forzosamente limitada.

104 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la segunda cuestión prejudicial del asunto C-294/17 que el artículo 6, apartado 3, de la Directiva «hábitats» debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa programática nacional que permite a las autoridades competentes autorizar proyectos basándose en una «adecuada evaluación» en el sentido de dicha disposición, realizada con anterioridad y en la que se ha declarado compatible con los objetivos de protección de dicha normativa determinada cantidad global de deposiciones de nitrógeno. Sin embargo, únicamente ocurre así en la medida en que —e incumbe al órgano jurisdiccional nacional comprobarlo— un examen minucioso y completo de la solidez científica de dicha evaluación permita asegurarse de que no existe ninguna duda razonable desde un punto de vista científico de que ningún plan o proyecto tiene efectos perjudiciales para la integridad del lugar de que se trate.

Sobre la primera cuestión prejudicial del asunto C-294/17

105 Mediante la primera cuestión prejudicial del asunto C-294/17, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 6, apartados 2 y 3, de la Directiva «hábitats» debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa programática nacional, como la controvertida en el litigio principal, que exime a determinados proyectos que no alcanzan un determinado umbral o que no superan un límite máximo en términos de deposiciones de nitrógeno de la necesidad de obtener una autorización individual, dado que las consecuencias acumuladas de todos los planes o proyectos que pueden ocasionar tales deposiciones fueron objeto anteriormente de una «adecuada evaluación», en el sentido del artículo 6, apartado 3, de dicha Directiva.

106 Por los mismos motivos que los expuestos en los apartados 87 a 89 de la presente sentencia, se responderá a la citada cuestión prejudicial únicamente al amparo del artículo 6, apartado 3, de la Directiva «hábitats».

107 En el litigio principal, la necesidad de obtener autorización no se aplica, por una parte, cuando se trata de un proyecto que genera deposiciones de nitrógeno inferiores a 0,05 moles N/ha/año. Por otra parte, también se permiten sin autorización previa los proyectos que generan deposiciones de nitrógeno superiores a 0,05 moles N/ha/año pero inferiores a 1 mol N/ha/año, si bien deben notificarse obligatoriamente.

108 En el caso de autos, aun cuando, en esos dos supuestos, los proyectos propuestos estarían exentos de autorización, el régimen de su autorización se basa en la «adecuada evaluación», en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva «hábitats», llevada a cabo en el momento de la adopción del PAS en la que se examinaron los efectos de planes o proyectos de esa magnitud.

109 El Tribunal de Justicia ya ha declarado que, cuando un Estado miembro establece un régimen de autorización, que no prevé que se aprecie el riesgo concretamente en función de las características y condiciones medioambientales específicas del lugar de que se trate, corresponde a dicho Estado miembro demostrar que las disposiciones que ha adoptado permiten excluir, sobre la base de datos objetivos, que cualquier plan o proyecto sometido a ese régimen de autorización afecte a un lugar incluido en la red Natura 2000 de forma apreciable, ya sea individualmente o en combinación con otros planes o proyectos. En efecto, cabe deducir del artículo 6, apartado 3, de la Directiva «hábitats» que las autoridades nacionales competentes podrán dejar de realizar la evaluación de las repercusiones de un plan o proyecto que no tenga relación directa con la gestión de un lugar de la red Natura 2000 o que no sea necesario para la misma únicamente cuando se pueda excluir, sobre la base de datos objetivos, que el plan o proyecto afecte al lugar de forma apreciable, ya sea individualmente o en combinación con otros planes o proyectos (véase, en este sentido, la sentencia de 26 de mayo de 2011, Comisión/Bélgica, C-538/09, EU:C:2011:349, apartados 52 y 53 y jurisprudencia citada).

110 Como se ha precisado en el apartado 101 de la presente sentencia, corresponde a los órganos jurisdiccionales nacionales realizar un examen minucioso y completo de la solidez científica de la «adecuada evaluación», en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva «hábitats», que acompañe a un enfoque programático, como el controvertido en el litigio principal, y solo en el caso de que el juez nacional tenga la certeza de que esta evaluación previa cumple las exigencias de esta disposición, pueden admitirse exenciones de autorización como las controvertidas en el litigio principal.

111 En particular, hay que comprobar que, incluso por debajo de los umbrales o límites máximos controvertidos en el litigio principal, no exista riesgo de que se produzcan efectos apreciables que puedan causar perjuicio a la integridad de los lugares en cuestión.

112 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la primera cuestión prejudicial del asunto C-294/17 que el artículo 6, apartado 3, de la Directiva «hábitats» debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa programática nacional, como la controvertida en el litigio principal, que exime a determinados proyectos que no alcanzan un determinado umbral o que no superan cierto límite máximo en términos de deposiciones de nitrógeno de la necesidad de obtener una autorización individual si el órgano jurisdiccional nacional tiene la certeza de que la «adecuada evaluación», en el sentido de dicha disposición, realizada anteriormente, cumple el requisito de que no existe duda científica razonable de que esos planes o proyectos no tienen efectos perjudiciales para la integridad de los lugares en cuestión.

Sobre las cuestiones prejudiciales tercera y cuarta del asunto C-293/17

113 Mediante las cuestiones prejudiciales tercera y cuarta del asunto C-293/17, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 6, apartado 3, de la Directiva «hábitats» debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, que permite que cierta categoría de proyectos —en el caso de autos, el vertido de residuos líquidos en el suelo y el pastoreo de ganado— se ejecute sin estar sometida a la obligación de autorización y, por tanto, a una adecuada evaluación individualizada de sus repercusiones en los lugares en cuestión, dado que esa normativa se basa a su vez en una «adecuada evaluación», en el sentido de dicha disposición.

114 Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la condición a la que está supeditada la evaluación del impacto de un plan o proyecto sobre un lugar determinado, que implica que, en caso de duda sobre la inexistencia de efectos significativos, debe efectuarse dicha evaluación, no permite que se sustraigan a esta determinadas categorías de planes o proyectos sobre la base de criterios inadecuados para garantizar que estos no puedan afectar a los lugares protegidos de forma significativa. En efecto, la posibilidad de dispensar en términos generales a algunas actividades de la necesidad de una evaluación de sus repercusiones sobre el espacio de que se trate, conforme a la normativa en vigor, no tiene entidad suficiente para garantizar que tales actividades no atenten contra la integridad del lugar protegido. De este modo, el artículo 6, apartado 3, de la Directiva «hábitats» no puede autorizar a un Estado miembro a dictar normas nacionales que eximan, en términos generales, de la obligación de evaluación de sus repercusiones sobre el lugar a ciertos tipos de planes o proyectos (véase, en este sentido, la sentencia de 26 de mayo de 2011, Comisión/Bélgica, C-538/09, EU:C:2011:349, apartados 41 a 43 y jurisprudencia citada).

115 De ello se desprende que, como puso de manifiesto la Abogado General en el punto 144 de sus conclusiones, en el supuesto de que las actividades de pastoreo de ganado y aplicación de fertilizante a las tierras sean «proyectos» en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva «hábitats», la exención de realizar una adecuada evaluación de las repercusiones sobre el lugar en cuestión de dichos proyectos solo puede considerarse conforme con los requisitos establecidos en dicha disposición si se garantiza que las citadas actividades no dan lugar a ninguna alteración que pueda afectar de forma significativa a los objetivos de la citada Directiva (véase, en este sentido, la sentencia de 4 de marzo de 2010, Comisión/Francia, C-241/08, EU:C:2010:114, apartado 32).

116 En el caso de autos, el órgano jurisdiccional remitente señala que los autores de la adecuada evaluación discutida en el litigio principal se basaron en la magnitud e intensidad previstas de las actividades agrícolas en cuestión y concluyeron que, al nivel al que se llevaron a cabo en el momento de dicha evaluación, quedaba excluido que esas actividades tuvieran consecuencias apreciables y que, en promedio, cabía excluir un incremento de las deposiciones de nitrógeno generado por esas actividades. Hace asimismo hincapié en que las exenciones por categoría controvertidas en el litigio principal significan que pueden desarrollarse esas actividades con independencia del lugar en que se ejerzan y de las deposiciones de nitrógeno que generen.

117 Ahora bien, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia recordada en el apartado 98 de la presente sentencia, la evaluación efectuada en cumplimiento del artículo 6, apartado 3, primera frase, de la Directiva «hábitats» no puede presentar lagunas y ha de contener constataciones y apreciaciones completas, precisas y definitivas, capaces de disipar cualquier duda científica razonable sobre los efectos de los planes o proyectos previstos en el lugar protegido de que se trate.

118 En estas circunstancias, como también señaló la Abogado General, en esencia, en los puntos 146, 147 y 150 de sus conclusiones, no parece que puedan descartarse efectos perjudiciales de los proyectos controvertidos en el litigio principal para la integridad de los lugares en cuestión más allá de toda duda científica razonable, extremo que incumbe comprobar al órgano jurisdiccional remitente.

119 En efecto, la media no puede garantizar, en principio, que ningún lugar protegido se vea afectado de forma apreciable por el vertido o el pastoreo, ya que tal perjuicio parece depender, en particular, de la magnitud y del carácter intensivo, en su caso, de dichas actividades, de la cercanía que pueda existir entre el lugar en el que se realizan y el lugar protegido en cuestión, y de circunstancias concretas, debidas, por ejemplo, a la acción combinada de otras fuentes de nitrógeno, que pueden caracterizar al mencionado lugar.

120 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales tercera y cuarta que el artículo 6, apartado 3, de la Directiva «hábitats» debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa programática nacional, como la controvertida en el litigio principal, que permite que cierta categoría de proyectos —en el caso de autos, el vertido de residuos

líquidos en el suelo y el pastoreo de ganado— se ejecute sin estar sometida a la obligación de autorización y, por tanto, a una adecuada evaluación individualizada de sus repercusiones en los lugares en cuestión, a menos que circunstancias objetivas permitan excluir con certeza cualquier posibilidad de que dichos proyectos, individualmente o junto con otros proyectos, puedan afectar de forma apreciable a esos lugares, extremo que corresponde verificar al órgano jurisdiccional remitente.

Sobre las cuestiones prejudiciales quinta a séptima del asunto C-293/17 y sobre las cuestiones prejudiciales tercera a quinta del asunto C-294/17

121 Mediante las cuestiones prejudiciales quinta a séptima del asunto C-293/17 y las cuestiones prejudiciales tercera a quinta del asunto C-294/17, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si una «adecuada evaluación» en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva «hábitats» puede tener en cuenta la existencia de «medidas de conservación» en el sentido del apartado 1 de dicho artículo, de «medidas de prevención» en el sentido del apartado 2 del citado artículo, de medidas adoptadas específicamente para un programa como el controvertido en el litigio principal o de medidas denominadas «autónomas», al ser esas medidas ajenas a dicho programa y, en su caso, en qué condiciones.

122 En particular, ese órgano jurisdiccional se pregunta si esos tipos de medidas pueden tomarse en consideración en una «adecuada evaluación» en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva «hábitats» únicamente si ya fueron adoptadas y han dado resultados.

123 Procede señalar al respecto que es contrario al efecto útil del artículo 6, apartados 1 y 2, de la Directiva «hábitats» que puedan alegarse los efectos de medidas necesarias con arreglo a esas disposiciones para conceder, en virtud del apartado 3 de dicho artículo, la autorización de un plan o proyecto con repercusiones en el lugar en cuestión antes de su aplicación efectiva [véase, en este sentido, la sentencia de 17 de abril de 2018, Comisión/Polonia (Bosque de Białowieża»), C-441/17, EU:C:2018:255, apartado 213].

124 Los efectos positivos de las medidas necesarias con arreglo a los apartados 1 y 2 del artículo 6 de la Directiva «hábitats» tampoco pueden alegarse para conceder, en virtud del apartado 3 de dicho artículo, una autorización a proyectos con repercusiones negativas en los lugares protegidos.

125 Por otra parte, es necesario añadir que, como se desprende de las sentencias de 15 de mayo de 2014, Briels y otros (C-521/12, EU:C:2014:330), y de 21 de julio de 2016, Orleans y otros (C-387/15 y C-388/15, EU:C:2016:583), la jurisprudencia relativa al artículo 6 de la Directiva «hábitats» implica trazar una distinción entre las medidas de protección que forman parte del plan o proyecto controvertido y tienen como objetivo evitar o reducir los eventuales perjuicios directos causados por el proyecto para asegurarse de que dicho plan o proyecto no causa perjuicio a la integridad de los lugares afectados, que están comprendidas en el ámbito del apartado 3 del mencionado artículo, y las medidas que, en el sentido del apartado 4 de este, tienen como objetivo compensar los efectos negativos de dicho plan o proyecto para ese lugar que no pueden tenerse en cuenta en la evaluación de las repercusiones de ese mismo plan o proyecto en dicho lugar (véase, en este sentido, la sentencia de 25 de julio de 2018, Grace y Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, apartado 47 y jurisprudencia citada).

126 Además, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, solo cuando existe la certeza suficiente de que una medida contribuirá eficazmente a evitar un perjuicio para la integridad del lugar en cuestión, garantizando que no exista ninguna duda razonable en cuanto a que el plan o proyecto controvertido no perjudicará la integridad de dicho lugar, dicha medida podrá ser tomada en consideración en la «adecuada evaluación» en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva «hábitats» (véanse, en este sentido, las sentencias de 26 de abril de 2017, Comisión/Alemania, C-142/16, EU:C:2017:301, apartado 38, y de 25 de julio de 2018, Grace y Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, apartado 51).

127 En el caso de autos, el órgano jurisdiccional remitente hace hincapié, por un lado, en que el enfoque del problema del nitrógeno adoptado por los autores del PAS pretende reducir las deposiciones de nitrógeno en las zonas Natura 2000 mediante medidas en las zonas ya afectadas y que serán efectivas a largo plazo, teniendo en cuenta que algunas de esas medidas solo podrán ser tomadas en el futuro y que otras deberán renovarse periódicamente.

128 Así, como señaló, en esencia, la Abogado General en el punto 92 de sus conclusiones, para algunas de ellas, tales medidas no se han adoptado aún o aún no han dado resultado, por lo que sus efectos siguen siendo inciertos.

129 Por otra parte, el Raad van State (Consejo de Estado) indica que el PAS establece un balance anual tanto de la evolución de las deposiciones como de los progresos en la aplicación y en los resultados de las medidas y el ajuste de las mismas cuando su resultado sea menos favorable que la previsión en la que se habían basado los autores de la adecuada evaluación.

130 Ahora bien, la adecuada evaluación de las repercusiones sobre los lugares en cuestión de un plan o proyecto no debe tener en cuenta los beneficios futuros de tales «medidas» si esos beneficios no son ciertos, en particular porque no han concluido aún las modalidades que deben concretarlos o el grado de conocimiento científico no permite identificarlos o cuantificarlos con certeza.

131 Es necesario añadir que han de incluirse en la «adecuada evaluación» en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva «hábitats» no solo los efectos positivos esperados de dichas «medidas», sino también los efectos negativos reales o potenciales que puedan resultar de ellas (véase, en este sentido, la sentencia de 25 de julio de 2018, Grace y Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, apartado 53).

132 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales quinta a séptima del asunto C-293/17 y a las cuestiones prejudiciales tercera a quinta del asunto C-294/17 que el artículo 6, apartado 3, de la Directiva «hábitats» debe interpretarse en el sentido de que una «adecuada evaluación», con arreglo a dicha disposición, no puede tener en cuenta la existencia de «medidas de conservación» en el sentido del apartado 1 de dicho artículo, de «medidas de prevención» en el sentido del apartado 2 del citado artículo, de medidas adoptadas específicamente para un programa como el controvertido en el litigio principal ni tampoco de medidas denominadas «autónomas», al ser esas medidas ajenas a dicho programa, si los beneficios previstos de las citadas medidas no son ciertos en el momento de esa evaluación.

Sobre la octava cuestión prejudicial del asunto C-293/17

133 Mediante la octava cuestión prejudicial del asunto C-293/17, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 6, apartado 2, de la Directiva «hábitats» debe interpretarse en el sentido de que las medidas establecidas por una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, que incluyen modalidades de supervisión y de control de explotaciones agrícolas, cuyas actividades generen deposiciones de nitrógeno, y la posibilidad de imponer sanciones que pueden llegar hasta el cierre de las citadas explotaciones bastan para observar esa disposición.

134 El Tribunal de Justicia ya ha declarado a este respecto que una normativa nacional que incluya, para las autoridades competentes, modalidades de acción únicamente de carácter reactivo y no también de carácter preventivo vulnera el alcance de las obligaciones derivadas del artículo 6, apartado 2, de la Directiva «hábitats» (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de diciembre de 2007, Comisión/Irlanda, C-418/04, EU:C:2007:780, apartados 207 y 208).

135 En el caso de autos, la normativa controvertida en el litigio principal permite a las autoridades, teniendo en cuenta los objetivos de conservación, por un lado, imponer medidas a la vez preventivas y correctoras. Por otro lado, esa normativa también incluye facultades coercitivas, que comprenden asimismo la posibilidad de adoptar medidas de emergencia.

136 En consecuencia, esa normativa, en la medida en que permite prevenir que se materialicen ciertos riesgos vinculados a las actividades controvertidas es una medida adecuada en el sentido del artículo 6, apartado 2, de la Directiva «hábitats».

137 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la octava cuestión prejudicial del asunto C-293/17 que el artículo 6, apartado 2, de la Directiva «hábitats» debe interpretarse en el sentido de que las medidas establecidas por una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal, que incluyen modalidades de supervisión y de control de explotaciones agrícolas, cuyas actividades generen deposiciones de nitrógeno, y la posibilidad de imponer sanciones que pueden llegar hasta el cierre de las citadas explotaciones bastan para observar esa disposición.

Costas

138 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Segunda) declara:

1) **El artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, debe interpretarse en el sentido de que las actividades de pastoreo de ganado y de vertido de residuos líquidos en el suelo cerca de zonas Natura 2000 pueden calificarse de «proyecto» en el sentido de dicha disposición, aunque tales actividades, en la medida en que no representen una intervención física en el medio natural, no sean un «proyecto» en el sentido del artículo 1, apartado 2, letra a), de la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.**

2) **El artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43 debe interpretarse en el sentido de que una actividad recurrente, como el vertido de residuos líquidos en el suelo, autorizada con arreglo al Derecho nacional antes de la entrada en vigor de dicha Directiva, puede considerarse un único y mismo proyecto en el sentido de la referida disposición, exento de un nuevo procedimiento de autorización, siempre que constituya una operación única, caracterizada por un objetivo común, una continuidad y una identidad, en particular en lo que se refiere a sus lugares y condiciones de ejecución. Aunque un proyecto único haya sido autorizado antes de que resultase aplicable al lugar en cuestión el régimen de protección establecido por esa disposición, cabe aplicar el artículo 6, apartado 2, de dicha Directiva a la ejecución de ese proyecto.**

3) **El artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa programática nacional que permite a las autoridades competentes autorizar proyectos basándose en una «adecuada evaluación» en el sentido de dicha disposición, realizada con anterioridad y en la que se ha declarado compatible con los objetivos de protección de dicha normativa determinada cantidad global de deposiciones de nitrógeno. Sin embargo, únicamente ocurre así en la medida en que —e incumbe al órgano jurisdiccional nacional comprobarlo— un examen minucioso y completo de la solidez**

científica de dicha evaluación permita asegurarse de que no existe ninguna duda razonable desde un punto de vista científico de que ningún plan o proyecto tiene efectos perjudiciales para la integridad del lugar de que se trate.

4) **El artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa programática nacional, como la controvertida en el litigio principal, que exime a determinados proyectos que no alcanzan un determinado umbral o que no superan cierto límite máximo en términos de deposiciones de nitrógeno de la necesidad de obtener una autorización individual si el órgano jurisdiccional nacional tiene la certeza de que la «adecuada evaluación» en el sentido de dicha disposición, realizada anteriormente, cumple el requisito de que no existe duda científica razonable de que esos planes o proyectos no tienen efectos perjudiciales para la integridad de los lugares en cuestión.**

5) **El artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa programática nacional, como la controvertida en el litigio principal, que permite que cierta categoría de proyectos —en el caso de autos, el vertido de residuos líquidos en el suelo y el pastoreo de ganado— se ejecute sin estar sometida a la obligación de autorización y, por tanto, a una adecuada evaluación individualizada de sus repercusiones en los lugares en cuestión, a menos que circunstancias objetivas permitan excluir con certeza cualquier posibilidad de que dichos proyectos, individualmente o junto con otros proyectos, puedan afectar de forma apreciable a esos lugares, extremo que corresponde verificar al órgano jurisdiccional remitente.**

6) **El artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43 debe interpretarse en el sentido de que una «adecuada evaluación», con arreglo a dicha disposición, no puede tener en cuenta la existencia de «medidas de conservación» en el sentido del apartado 1 de dicho artículo, de «medidas de prevención» en el sentido del apartado 2 del citado artículo, de medidas adoptadas específicamente para un programa como el controvertido en el litigio principal ni tampoco de medidas denominadas «autónomas», al ser esas medidas ajenas a dicho programa, si los beneficios previstos de las citadas medidas no son ciertos en el momento de esa evaluación.**

7) **El artículo 6, apartado 2, de la Directiva 92/43 debe interpretarse en el sentido de que las medidas establecidas por una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal, que incluyen modalidades de supervisión y de control de explotaciones agrícolas, cuyas actividades generen deposiciones de nitrógeno, y la posibilidad de imponer sanciones que pueden llegar hasta el cierre de las citadas explotaciones bastan para observar esa disposición.**

Firmas