

«Directiva 92/43/CEE – Conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres – Conceptos de “plan” o “proyecto” – Evaluación de las repercusiones de determinados planos o proyectos en la zona protegida»

En el asunto C-127/02,
que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 234 CE, por el Raad van State (Países Bajos), mediante resolución de 27 de marzo de 2002, registrada el 8 de abril de 2002, en el procedimiento entre:

**Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee,
Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels**

y

Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, los Sres. P. Jann, C.W.A. Timmermans, C. Gulmann (Ponente), J.-P. Puissochet y J.N. Cunha Rodrigues, Presidentes de Sala, y los Sres. R. Schintgen y S. von Bahr y la Sra. R. Silva de Lapuerta, Jueces;

Abogado General: Sra. J. Kokott;
Secretaria: Sra. M.-F. Contet, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 18 de noviembre de 2003; consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre de la Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee, por la Sra. C.A.M. Rombouts, advocaat;

– en nombre de la Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels, por la Sra. A.J. Durville, advocaat;

– en nombre de la Coöperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij UA, por el Sr. G. van der Wal, advocaat;

– en nombre del Gobierno neerlandés, por la Sra. H.G. Sevenster y el Sr. N.A.J. Bel, en calidad de agentes;

– en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. G. Valero Jordana, en calidad de agente, asistido por Me J. Stuyck, avocat;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 29 de enero de 2004;

dicta la siguiente

Sentencia

La petición de decisión prejudicial tiene 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 L 206, p. 7; en lo sucesivo, «Directiva sobre los hábitats»).

2

Dicha petición se presentó en el marco de un litigio entre la Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee (Asociación Nacional para la Conservación del Waddenzee; en lo sucesivo, «Waddenvereniging») y la Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels (Asociación neerlandesa para la Protección de las Aves; en lo sucesivo, «Vogelbeschermingsvereniging»), por una parte, y el Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (Secretario de Estado de Agricultura, Conservación de la Naturaleza y Pesca; en lo sucesivo, «Secretario de Estado»), por otra, relativo a determinadas licencias que éste había concedido a la Coöperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij UA (Cooperativa neerlandesa de productores del sector de la recogida del berberecho; en lo sucesivo, «PO Kokkelvisserij») para la recogida mecánica de berberechos en el Waddenzee, declarado zona de protección especial (en lo sucesivo, «ZPE») en el sentido del artículo 4 de la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres (DO L 103, p. 1; EE 15/02, p. 125; en lo sucesivo, «Directiva sobre las aves»).

Marco jurídico

Directiva sobre las aves

3

El artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves impone a los Estados miembros la obligación de clasificar como zonas de protección especial los territorios que cumplen los criterios ornitológicos establecidos en estas disposiciones.

4

El artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre las aves establece lo siguiente:

«Los Estados miembros tomarán las medidas adecuadas para evitar dentro de las zonas de protección mencionadas en los apartados 1 y 2 la contaminación o el deterioro de los hábitats así como las perturbaciones que afecten a las aves, en la medida que tengan un efecto significativo respecto a los objetivos del presente artículo. Fuera de dichas zonas de protección los Estados miembros se esforzarán también en evitar la contaminación o el deterioro de los hábitats.»

Directiva sobre los hábitats

5

El artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats dispone:

«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 sólo se declararán de acuerdo con dicho plan o proyecto tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública.

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

6

A tenor del artículo 7 de la Directiva sobre los hábitats, «las obligaciones impuestas en virtud de los apartados 2, 3 y 4 del artículo 6 de la presente Directiva sustituirán a cualesquiera obligaciones derivadas de la primera frase del apartado 4 del artículo 4 de la Directiva [sobre las aves] en lo que se refiere a los lugares clasificados con arreglo al apartado 1 del artículo 4 o con análogo reconocimiento

en virtud del apartado 2 del artículo 4 de la citada Directiva, a partir de la fecha de puesta en aplicación de la presente Directiva, o de la fecha de clasificación o de reconocimiento por parte de un Estado miembro en virtud de la Directiva [sobre las aves] si esta última fecha fuere posterior».

Normativa nacional

7

Conforme al artículo 12, apartado 1, de la Natuurbeschermingswet (Ley sobre la protección de la naturaleza), sin autorización del Ministro de Agricultura, Conservación de la Naturaleza y Pesca (en lo sucesivo, «Ministro») o incumpliendo las condiciones establecidas en dicha autorización no se realizarán, ordenarán o tolerarán actos que sean perjudiciales para la integridad o el interés científico de una reserva natural protegida o que la desfiguren. En virtud del apartado 2 del mismo artículo, en cualquier caso se considerarán perjudiciales para la integridad o el interés científico de una reserva natural protegida los actos que afecten a las características esenciales de dicha reserva mencionadas en la correspondiente resolución de clasificación.

8

De la resolución de 17 de noviembre de 1993, por la que se declaró el Waddenzee reserva natural del Estado, y de su exposición de motivos, que forma parte integrante de dicha resolución, se desprende que, con arreglo a la Natuurbeschermingswet, la política de licencias y exenciones está relacionada con aquella seguida en el ámbito de la Planologische Kernbeslissing Waddenzee (Decisión planológica principal sobre el Waddenzee; en lo sucesivo, «PKB Waddenzee»). Según la exposición de motivos, se crea de este modo un marco adecuado para controlar, por medio de los procedimientos establecidos en la Natuurbeschermingswet, las actividades potencialmente perjudiciales respecto al objetivo primordial de la PKB Waddenzee, a saber, una protección duradera y el desarrollo sostenible del Waddenzee como reserva natural y, en particular, de las zonas de alimentación, nidificación y descanso de las aves que habitan en esta reserva. En ella, las actividades humanas con relevancia económica están permitidas siempre que se valoren suficientemente en relación con el objetivo principal. Por consiguiente, las actividades planeadas en el Waddenzee deben contrastarse con la finalidad y las líneas de actuación antes mencionadas y evaluarse en función de éstas.

9

El capítulo de la PKB Waddenzee dedicado a la gestión de la pesca costera aparece desarrollado en la decisión gubernamental, de 21 de enero de 1993, denominada Structuurnota Zee- en kustvisserij «Vissen naar evenwicht» (Nota estructural sobre pesca marítima y costera, «Pesca equilibrada»). En esta nota se fija la política para la recogida de moluscos, en particular en el Waddenzee, para los años 1993 a 2003, y se imponen varias restricciones a la recogida del berberecho. En determinadas zonas de la mencionada reserva natural del Estado está vedada permanentemente la pesca del berberecho, al tiempo que, incluso en años de escasez de alimentos, se reserva para las aves, en forma de berberechos y mejillones, el 60 % de sus necesidades alimenticias medias. La razón de no reservar el 100 % de dichas necesidades radica en que las aves pueden recurrir también a otras fuentes de alimentación (tallerinas, spisulas, cangrejos atlánticos).

10

Según la PKB Waddenzee, el principio de cautela implica que, cuando la mejor información disponible permita seguir albergando una duda manifiesta sobre la inexistencia de posibles efectos negativos importantes para el ecosistema, el beneficio de la duda hará inclinar la balanza a favor de la conservación del Waddenzee. De la resolución de remisión se desprende que la mayoría de los estudios científicos disponibles y consultados no revelan, de manera unívoca, que la recogida mecánica del berberecho tenga importantes repercusiones negativas para el ecosistema del Waddenzee.

El litigio principal y las cuestiones prejudiciales

11

Mediante resoluciones de 1 de julio de 1999 y 7 de julio de 2000 (en lo sucesivo, «resoluciones impugnadas en el litigio principal»), el Secretario de Estado concedió a la PO Kokkelvisserij una serie de licencias, bajo determinadas condiciones, para la recogida mecánica del berberecho en la ZPE del Waddenzee durante el período de 16 de agosto a 25 de noviembre de 1999 y de 14 de agosto a 30 de noviembre de 2000, respectivamente.

12

La Waddenvereniging y la Vogelbeschermingsvereniging impugnaron dichas resoluciones ante el Secretario de Estado, que, mediante resoluciones de 23 de diciembre de 1999 y 19 de febrero de 2001, declaró infundadas las objeciones formuladas contra las resoluciones impugnadas en el litigio principal, al tiempo que desestimó los recursos interpuestos contra ellas.

13

Ambas asociaciones para la protección de la naturaleza recurrieron contra estas resoluciones denegatorias ante el Raad van State. Alegaron esencialmente que la recogida del berberecho, en los términos de la autorización otorgada en las resoluciones impugnadas en el litigio principal, causa un perjuicio duradero a la geomorfología, flora y fauna del fondo del Waddenzee. Expusieron igualmente que esta pesca afecta a la provisión de alimentos de las aves que se nutren de moluscos, por lo que provoca la disminución de la población de aquéllas, en particular, de los pájaros ostreros y los patos de

flojel. Además, la Waddenvereniging y la Vogelbeschermingsvereniging alegaron que tales resoluciones son contrarias a las Directivas sobre los hábitats y sobre las aves.

14

Por lo que se refiere a la cuestión de si el ordenamiento jurídico neerlandés ha sido adaptado correctamente al artículo 6, apartados 2 a 4, de la Directiva sobre los hábitats, el Raad van State señala que el artículo 12 de la Natuurbeschermingswet puede interpretarse de conformidad con el artículo 6, apartado 2, de la referida Directiva, a pesar de que no pretende explícitamente adaptar el Derecho interno a las obligaciones previstas en dicha disposición. Al igual que para este precepto, la Natuurbeschermingswet tampoco contiene normas de adaptación del Derecho neerlandés al artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats. Tampoco existen disposiciones generalmente vinculantes que adapten el Derecho interno a lo dispuesto en estos dos apartados y que de alguna otra manera sean aplicables al Waddenzee.

15

Del mismo modo, el órgano jurisdiccional remitente recuerda que en opinión de la Waddenvereniging y de la Vogelbeschermingsvereniging, la expansión de la recogida del berberecho en la ZPE del Waddenzee apunta la existencia de un «plan o proyecto» que debe someterse a una «adecuada evaluación» con arreglo al artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, mientras que a juicio del Secretario de Estado, la actividad controvertida entra dentro del ámbito de aplicación del artículo 6, apartado 2, de dicha Directiva, en la medida en que viene practicándose desde hace muchos años sin que haya conocido intensificación alguna.

16

Por lo que atañe a la relación entre los apartados 2 y 3 del artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats, la Waddenvereniging y la Vogelbeschermingsvereniging afirmaron que la actividad para la cual se concedieron las licencias debe verificarse a la luz del apartado 2 de este artículo, aunque deba calificarse de «plan» o «proyecto» a efectos del apartado 3 del mismo artículo. Por consiguiente, procede examinar si el referido apartado 3 debe considerarse como una modalidad específica de las reglas establecidas en el mencionado apartado 2, de manera que ambos apartados han de aplicarse de forma acumulativa, o como una disposición con un alcance individual y autónomo, en el sentido de que el apartado 2 contempla el uso actual, mientras que el apartado 3 se refiere a los planes o proyectos nuevos.

17

Asimismo, el Raad van State se pregunta en qué circunstancias es preciso realizar una «adecuada evaluación» de las repercusiones del plan o del proyecto sobre el lugar afectado. Además, dicho órgano jurisdiccional desea saber con arreglo a qué criterios debe apreciarse si se han tomado unas «medidas apropiadas» o si se ha efectuado una «adecuada evaluación», atendiendo igualmente a la regla del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, conforme a la cual las autoridades competentes sólo autorizarán el plan o el proyecto tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar de que se trate.

18

Por último, el mencionado órgano jurisdiccional considera útil saber si el artículo 6, apartados 2 y 3, de la Directiva sobre los hábitats tiene efecto directo.

19

Ante esta situación, el Raad van State decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) a) Los conceptos de “plan o proyecto” del artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, ¿deben interpretarse en el sentido de que comprenden también una actividad que se practica desde hace muchos años, pero para la que se expide cada año una licencia para un período limitado, evaluándose de nuevo en cada ocasión si puede realizarse dicha actividad y, en caso afirmativo, en qué partes del lugar?»

b) En caso de respuesta negativa a la primera cuestión, letra a): ¿debe calificarse la actividad de que se trata de “plan o proyecto” si la intensidad de esa actividad ha ido aumentando con el paso de los años o puede aumentarse como consecuencia de la concesión de las licencias?»

2) a) En caso de que de la respuesta a la primera cuestión se desprenda que se trata de un “plan o proyecto” en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, ¿debe considerarse el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats como una modalidad específica de las reglas establecidas en el apartado 2 o como una disposición con un alcance individual y autónomo, en el sentido, por ejemplo, de que:

i) el apartado 2 se refiere al uso actual y el 3 a los planes o proyectos nuevos, o

ii) el apartado 2 se refiere a las medidas de gestión y el 3 a las demás decisiones, o

iii) el apartado 3 se refiere a los planes o proyectos y el 2 a las demás actividades?

b) En caso de que el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats deba considerarse como una modalidad específica de las reglas establecidas en el apartado 2, ¿pueden aplicarse ambos apartados de forma acumulativa?

3) a) ¿Debe interpretarse el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats en el sentido de que puede hablarse de la existencia de un “plan o proyecto” por el mero hecho de que una determinada actividad pueda afectar al lugar de que se trate (y por tanto deba realizarse una “adecuada evaluación” para determinar si produce efectos “apreciables”), o significa dicha disposición que sólo debe realizarse una “adecuada evaluación” si cabe suponer (con un grado suficiente de probabilidad) que un “plan o proyecto” puede tener efectos perjudiciales apreciables?

b) ¿Con arreglo a qué criterios debe apreciarse si un plan o proyecto, en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, que no tiene relación directa con la gestión del lugar o no es necesario para la misma, puede afectar de forma apreciable a dicho lugar, ya sea individualmente o en combinación con otros planes o proyectos?

4) a) ¿Con arreglo a qué criterios debe determinarse, en el marco de la aplicación del artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats, si puede hablarse de “medidas apropiadas”, en el sentido del apartado 2 de esta disposición, o de “adecuada evaluación”, en relación con la certeza requerida para autorizar un plan o proyecto tal como se establece en el apartado 3?

b) Los conceptos de “medidas apropiadas” o de “adecuada evaluación”, ¿tienen significado autónomo o, para su apreciación, debe tenerse en cuenta asimismo el artículo 174 CE, apartado 2, y, en especial, el principio de cautela en él mencionado?

c) En caso de que deba tenerse en cuenta el principio de cautela mencionado en el artículo 174 CE, apartado 2, ¿implica ello que puede autorizarse una determinada actividad, como la recogida del berberecho de que se trata en el presente caso, si no hay dudas manifiestas sobre la inexistencia de posibles efectos perjudiciales apreciables, o sólo puede autorizarse si no hay ninguna duda sobre la inexistencia de dichos efectos o si dicha inexistencia puede determinarse con certeza?

5) El apartado 2 o el apartado 3 del artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats, ¿tiene efecto directo, en el sentido de que los particulares pueden invocarlo ante los órganos jurisdiccionales nacionales y en el sentido de que éstos deben garantizar a los justiciables la protección jurídica que se deriva de dicho efecto directo, tal como ya se ha declarado, en particular, en la sentencia [de 14 de diciembre de 1995,] Peterbroeck [(C-312/93, Rec. p. I-4599)]?»

20

Mediante auto de 28 de abril de 2004, se denegó la solicitud de PO Kokkelvisserij que tenía por objeto que se le autorizara a formular observaciones escritas a raíz de las conclusiones presentadas por la Abogado General o que se le permitiera responder a ellas de cualquier otra manera.

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la primera cuestión

Sobre la primera cuestión, letra a)

21

Mediante su primera cuestión, letra a), el órgano jurisdiccional remitente pregunta esencialmente si la recogida mecánica del berberecho, que se practica desde hace muchos años, pero para la que se expide cada año una licencia para un período limitado, evaluándose de nuevo en cada ocasión si puede realizarse dicha actividad y en qué lugar, está comprendida en los conceptos de «plan» o «proyecto» que figuran en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats.

22

A tenor del décimo considerando de la Directiva sobre los 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 ella.

23

La Directiva sobre los hábitats no define los conceptos de «plan» o «proyecto».

24

En cambio, 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 L 175, p. 40; EE 15/06, p. 9), señala en su sexto considerando que la autorización de los proyectos que puedan tener repercusiones considerables sobre el medio ambiente sólo debería concederse después de una evaluación previa de los efectos importantes que dichos proyectos puedan tener sobre el medio ambiente, al tiempo que define en su artículo 1, apartado 2, el concepto de «proyecto» en los siguientes términos:

«-

la realización de trabajos de construcción o de otras instalaciones u obras,

-

otras intervenciones en el medio natural o el paisaje, incluidas las destinadas a la explotación de los recursos del suelo.»

25

Una actividad como la recogida mecánica del berberecho está comprendida en el concepto de «proyecto», tal como se define en el artículo 1, apartado 2, segundo guión, de la Directiva 85/337.

26

Pues bien, tal concepto de «proyecto» es relevante para entender el de plan o proyecto en el sentido de la Directiva sobre los hábitats que, como de lo anterior se desprende, pretende evitar, al igual que la Directiva 85/337, que se autoricen actividades potencialmente perjudiciales para el medio ambiente sin previa evaluación de su impacto ambiental.

27

Por consiguiente, una actividad como la recogida mecánica del berberecho está comprendida en los conceptos de plan o proyecto que figuran en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats.

28

El hecho de que desde hace muchos años se lleve a cabo esta actividad periódicamente en la zona de que se trata, previa obtención cada año de la licencia pertinente, cuya expedición requiere en cada ocasión una nueva evaluación tanto de la posibilidad de ejercer esta actividad como del lugar en el que puede realizarse, no constituye por sí solo un obstáculo para que, con motivo de cada solicitud, dicha actividad sea considerada como un plan o proyecto distinto a los efectos de la Directiva sobre los hábitats.

29

En consecuencia, procede responder a la primera cuestión, letra a), que la recogida mecánica del berberecho que se practica desde hace muchos años, pero para la que se expide cada año una licencia para un período limitado, evaluándose de nuevo en cada ocasión si puede realizarse dicha actividad y en qué lugar, está comprendida en los conceptos de «plan» o «proyecto» en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats.

Sobre la primera cuestión, letra b)

30

Teniendo en cuenta la respuesta dada a la primera cuestión, letra a), no procede responder a la primera cuestión, letra b).

Sobre la segunda cuestión

31

Mediante su segunda cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pide, en sustancia, que se dilucide la naturaleza de la relación existente entre los apartados 2 y 3 del artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats.

32

Procede recordar que el artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats, en relación con el artículo 7 de ésta, obliga a los Estados miembros a adoptar las medidas apropiadas para evitar, en las ZPE, el deterioro de los hábitats y las alteraciones apreciables que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de dichas zonas.

33

Por su parte, el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats dispone que las autoridades nacionales competentes sólo autorizarán un plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a éste último, tras haberse asegurado, por medio de una adecuada evaluación de las repercusiones de dicho plan o proyecto sobre el lugar, de que no causará perjuicio a la integridad de éste.

34

Por consiguiente, esta última disposición establece un procedimiento destinado a garantizar, con la ayuda de un control previo, que únicamente se autorice un plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a este último, en la medida en que no cause perjuicio a la integridad de dicho lugar.

35

Pues bien, el hecho de que se haya autorizado un plan o proyecto de conformidad con el procedimiento del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, hace innecesario aplicar

simultáneamente la norma de protección general contemplada en el apartado 2 del mismo artículo, por lo que respecta a la intervención en el lugar protegido, perseguida por dicho plan o proyecto.

36

En efecto, la concesión de una autorización de un plano o proyecto, con arreglo al artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, presupone necesariamente que se ha considerado que dicho plan o proyecto no puede perjudicar a la integridad del lugar de que se trate ni, por consiguiente, causar deterioros o alteraciones apreciables en el sentido del apartado 2 de dicho artículo.

37

Sin embargo, no cabe excluir que, a continuación, dicho plan o proyecto se revele capaz de producir tales deterioros o alteraciones, incluso a falta de todo error imputable a las autoridades nacionales competentes. En tales circunstancias, la aplicación del artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats permite responder al objetivo esencial de la conservación y protección de la calidad del medio ambiente, incluida la conservación de los hábitats naturales, así como de la fauna y flora silvestres, tal como se enuncia en el primer considerando de esta misma Directiva.

38

En consecuencia, procede responder a la segunda cuestión que el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats establece un procedimiento destinado a garantizar, con la ayuda de un control previo, que únicamente se autorice un plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a este último, en la medida en que no cause perjuicio a la integridad de dicho lugar, mientras que el artículo 6, apartado 2, de esta Directiva contiene una obligación de protección general, consistente en evitar deterioros y alteraciones que puedan tener efectos apreciables en lo que respecta a los objetivos de la Directiva, y no puede ser aplicado simultáneamente con el apartado 3 del mismo artículo.

Sobre la tercera cuestión

Sobre la tercera cuestión, letra a)

39

Procede recordar que, a tenor del artículo 6, apartado 3, primera frase, de la Directiva sobre los hábitats, 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 éste.

40

De este modo, la exigencia de una evaluación adecuada de las repercusiones de un plan o de un proyecto está supeditada a la condición de que éste pueda afectar de forma significativa al lugar de que se trate.

41

Por consiguiente, como además se desprende de la guía de interpretación del artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats, elaborada por la Comisión con el título «Gestión de espacios Natura 2000: Disposiciones del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE sobre hábitats», el elemento desencadenante del mecanismo de protección del medio ambiente, previsto en el apartado 3 de dicho artículo, no presupone la certeza de que el plan o el proyecto considerado afecte de forma apreciable al lugar de que se trate, sino que resulta de la mera probabilidad de que dicho plan o proyecto produzca tal efecto.

42

Respecto al artículo 2, apartado 1, de la Directiva 85/337, a cuyo tenor, en esencia similar al del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, «los Estados miembros adoptarán las disposiciones necesarias para que, antes de concederse la autorización, los proyectos que puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente [...] se sometan a una evaluación en lo que se refiere a sus repercusiones», el Tribunal de Justicia ha declarado que tales proyectos son los que pueden tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente (véase, en este sentido, la sentencia de 29 de abril de 2004, Comisión/Portugal, C-117/02, Rec. p. I-0000, apartado 85).

43

De ello se desprende que el artículo 6, apartado 3, primera frase, de la Directiva sobre los hábitats supedita la exigencia de una evaluación adecuada de las repercusiones de un plan o proyecto al requisito de que exista una probabilidad o posibilidad de que dicho plan o proyecto afecte de forma significativa al lugar de que se trate.

44

Pues bien, teniendo en cuenta especialmente el principio de cautela que, de conformidad con el artículo 174 CE, apartado 2, párrafo primero, constituye una de las bases de la política de un nivel de protección elevado, seguida por la Comunidad en el ámbito del medio ambiente, y a la luz del cual debe interpretarse la Directiva sobre los hábitats, tal posibilidad existe desde el momento en que no cabe excluir, sobre la base de datos objetivos, que dicho plan o proyecto afecte al lugar en cuestión de forma apreciable (véase, por analogía, en particular la sentencia de 5 de mayo de 1998, Reino

Unido/Comisión, C-180/96, Rec. p. I-2265, apartados 50, 105 y 107). Esta interpretación de la condición a la que está supeditada la evaluación de las repercusiones de un plan o proyecto sobre un lugar determinado, **que implica que procede efectuar dicha evaluación en caso de duda sobre la inexistencia de efectos apreciables**, permite evitar con eficacia que se autoricen planes o proyectos que causen perjuicio a la integridad del lugar de que se trate y contribuye de este modo a la consecución del objetivo principal de la Directiva sobre los hábitats, de conformidad con el tercer considerando y el artículo 2, apartado 1, de esta Directiva, a saber, garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

45

Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la tercera cuestión, letra a), que el artículo 6, apartado 3, primera frase, de la Directiva sobre los hábitats debe interpretarse en el sentido de que cualquier plan o proyecto que no tenga relación directa con la gestión del lugar o no sea necesario para la misma se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones sobre dicho lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de este último, cuando no quepa excluir, sobre la base de datos objetivos, que afecte al lugar de forma apreciable, ya sea individualmente o en combinación con otros planes o proyectos.

Sobre la tercera cuestión, letra b)

46

Como se desprende del artículo 6, apartado 3, primera frase, de la Directiva sobre los hábitats, en relación con el décimo considerando de ésta, el carácter significativo de las repercusiones sobre un lugar de un plan o proyecto que no tenga relación directa con la gestión de dicho lugar o no sea necesario para la misma está relacionado con los objetivos de conservación de este último.

47

Por consiguiente, no cabe considerar que tal plan o proyecto pueda afectar de manera significativa al lugar de que se trate cuando, a pesar de tener alguna repercusión sobre éste, no puede comprometer los objetivos de conservación de dicho lugar.

48

A la inversa, debe considerarse necesariamente que tal plan o proyecto puede afectar de manera significativa al lugar de que se trate, cuando puede comprometer los objetivos de conservación de éste. En el marco de la apreciación prospectiva de los efectos vinculados a dicho plan o proyecto, debe determinarse el carácter significativo de estos efectos, en particular, a la luz de las características y condiciones medioambientales específicas del lugar afectado por aquel plan o proyecto, tal como en esencia ha sostenido la Comisión.

49

En consecuencia, procede responder a la tercera cuestión, letra b), que, con arreglo al artículo 6, apartado 3, primera frase, de la Directiva sobre los hábitats, cuando un plan o proyecto que no tenga relación directa con la gestión de un determinado lugar o no sea necesario para la misma puede comprometer los objetivos de conservación de dicho lugar, se debe considerar que puede afectar a ese 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.

Sobre la cuarta cuestión

50

Mediante su cuarta cuestión, letras a) a c), el órgano jurisdiccional remitente solicita básicamente al **Tribunal de Justicia que precise, por un lado, los conceptos de «medidas apropiadas», en el sentido del artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats, y de «adecuada evaluación», en el sentido del apartado 3 de este artículo, respectivamente, y, por otro, con qué condiciones se puede autorizar una actividad como la recogida mecánica del berberecho.**

51

A la luz del contexto en el que se inscribe el procedimiento principal y de las consideraciones que anteceden, y en particular, de las respuestas a las dos primeras cuestiones, no es necesario responder a la cuarta cuestión en lo que atañe al artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats, como lo recuerda la Abogado General en el punto 116 de sus conclusiones.

52

Por lo que se refiere al concepto de «adecuada evaluación» en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, procede señalar que ésta no define ningún método particular para la realización de dicha evaluación.

53

Sin embargo, según el propio tenor de esta disposición, la aprobación de un plan o proyecto debe ir precedida de una evaluación adecuada de sus repercusiones sobre el lugar de que se trate y tener en cuenta los efectos acumulativos derivados de la combinación de dicho plan o proyecto con otros planes o proyectos tomando en consideración los objetivos de conservación de dicho lugar.

54

Por tanto, **esta evaluación implica que es preciso identificar, a la luz de los mejores conocimientos científicos en la materia, todos los aspectos del plan o del proyecto que, por sí solos o en combinación**

con otros planes o proyectos, puedan afectar a dichos objetivos. Pues bien, como se desprende de los artículos 3 y 4 de la Directiva sobre los hábitats y, en particular, del apartado 4 de esta última disposición, tales objetivos pueden determinarse en función de la importancia de las zonas para el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de un tipo de hábitat natural del anexo I de dicha Directiva o de una especie del anexo II y para la coherencia de Natura 2000, así como en función de las amenazas de deterioro o destrucción que pesen sobre ellas.

55

Respecto a la cuestión de saber con qué condiciones se puede autorizar una actividad como la recogida mecánica del berberecho, es preciso recordar que, habida cuenta de lo dispuesto en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats y de la respuesta a la primera cuestión, corresponde a las autoridades nacionales competentes aprobar el plan o proyecto tras haberse asegurado, atendiendo a las conclusiones de la evaluación de las repercusiones de este plan o proyecto sobre el referido lugar, de que no causará perjuicio a la integridad de dicho lugar.

56

Por consiguiente, la autorización del plan o proyecto en cuestión sólo puede concederse si las autoridades nacionales competentes se han cerciorado de que no producirá efectos perjudiciales para la integridad del lugar de que se trate.

57

En consecuencia, la autoridad competente deberá denegar la autorización del plan o proyecto considerado cuando haya incertidumbre sobre la inexistencia de efectos perjudiciales que éste pueda tener para la integridad del lugar.

58

A este respecto, hay que señalar que el criterio de autorización previsto en el artículo 6, apartado 3, segunda frase, de la Directiva sobre los hábitats incluye el principio de cautela (véase la sentencia de 5 de mayo de 1998, National Farmers' Union y otros, C-157/96, Rec. p. I-2211, apartado 63) y permite evitar de manera eficaz cualquier daño que los planes o proyectos previstos puedan causar a la integridad de los lugares protegidos. Un criterio de autorización menos estricto que aquel de que se trata no puede garantizar de una forma igualmente eficaz la consecución del objetivo de proteger los lugares perseguido por dicha disposición.

59

En consecuencia, a tenor del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, las autoridades nacionales competentes, a la vista de las conclusiones de la evaluación adecuada de las repercusiones de la recogida mecánica del berberecho sobre el lugar de que se trate, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de este último, sólo autorizarán tal actividad si tienen la certeza de que no producirá efectos perjudiciales para la integridad de ese lugar. Así sucede cuando no existe ninguna duda razonable, desde un punto de vista científico, sobre la inexistencia de tales efectos (véase, por analogía, la sentencia de 9 de septiembre de 2003, Monsanto Agricultura Italia y otros, C-236/01, Rec. p. I-8105, apartados 106 y 113).

60

De lo contrario, se podrá autorizar, en su caso, la recogida mecánica del berberecho con arreglo al artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats, siempre que se cumplan los requisitos en él establecidos.

61

Habida cuenta de lo anterior, procede responder a la cuarta cuestión que, en virtud del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, una adecuada evaluación de las repercusiones sobre el lugar de que se trate del plan o proyecto implica que, antes de la aprobación de éste, es preciso identificar, a la luz de los mejores conocimientos científicos en la materia, todos los aspectos del plan o del proyecto que, por sí solos o en combinación con otros planes o proyectos, puedan afectar a los objetivos de conservación de dicho lugar. Las autoridades nacionales competentes, a la vista de las conclusiones de la evaluación adecuada de las repercusiones de la recogida mecánica del berberecho sobre el lugar de que se trate, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de este último, sólo autorizarán esta actividad si tienen la certeza de que no producirá efectos perjudiciales para la integridad de ese lugar. Así sucede cuando no existe ninguna duda razonable, desde un punto de vista científico, sobre la inexistencia de tales efectos.

Sobre la quinta cuestión

62

Habida cuenta de la declaración hecha en el apartado 51 de la presente sentencia, no es necesario, en el caso de autos, examinar la quinta cuestión en la medida en que se refiere al artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats.

63

Por consiguiente, procede limitarse a examinar dicha cuestión por lo que respecta al artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats.

64

Mediante su quinta cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta esencialmente si un órgano jurisdiccional nacional, cuando debe verificar la legalidad de una autorización concedida para un

plan o proyecto, en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, puede controlar si se han respetado los límites del margen de apreciación de las autoridades nacionales competentes fijados por esta disposición, incluso aunque el ordenamiento jurídico del Estado miembro afectado no haya sido adaptado a ésta pese a la expiración del plazo fijado al efecto.

65

A este respecto, procede recordar que la obligación de los Estados miembros de adoptar todas las medidas necesarias para alcanzar el resultado prescrito por una directiva es una obligación imperativa impuesta por el artículo 249 CE, párrafo tercero, y por la propia directiva. Esta obligación de adoptar todas las medidas generales o particulares se impone a todas las autoridades de los Estados miembros, con inclusión, en el marco de sus competencias, de las autoridades judiciales (véase la sentencia de 24 de octubre de 1996, Kraaijeveld y otros, C-72/95, Rec. p. I-5403, apartado 55).

66

Por lo que atañe al derecho de un particular a invocar una directiva y a la facultad del juez nacional para tomarla en consideración, sería incompatible con el efecto imperativo que el artículo 249 CE reconoce a la directiva excluir, en principio, que los interesados puedan invocar la obligación que ésta impone. En particular, en los casos en los que, a través de una directiva, las autoridades comunitarias hayan obligado a los Estados miembros a adoptar un comportamiento determinado, el efecto útil de tal acto quedaría debilitado si se impidiera al justiciable invocarlo ante los tribunales y si los órganos jurisdiccionales nacionales no pudieran tomarlo en consideración, como elemento del Derecho comunitario, para verificar si, dentro de los límites de la facultad de que dispone en cuanto a la forma y los medios de ejecutar la directiva, el legislador nacional ha respetado los límites del margen de apreciación trazado por la directiva (véase la sentencia Kraaijeveld y otros, antes citada, apartado 56). Lo mismo sucede cuando, en caso de que no se haya adaptado el Derecho interno a la disposición pertinente de la directiva en cuestión, se trata de averiguar si la autoridad nacional que ha adoptado el acto impugnado ha respetado los límites del margen de apreciación trazado por dicha disposición.

67

Por lo que respecta, en particular, a los límites del margen de apreciación establecidos en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, de esta disposición se desprende que, en un caso como el del litigio principal, las autoridades nacionales competentes, a la vista de las conclusiones de la evaluación adecuada de las repercusiones de la recogida mecánica del berberecho sobre el lugar de que se trate, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de este último, sólo autorizarán esta actividad si tienen la certeza de que no producirá efectos perjudiciales para la integridad de ese lugar y que así sucede cuando no existe ninguna duda razonable, desde un punto de vista científico, sobre la inexistencia de tales efectos (véase el apartado 59 de la presente sentencia).

68

Por consiguiente, este requisito no se respeta en el caso de que las autoridades nacionales autoricen dicha actividad mientras haya incertidumbre sobre la inexistencia de efectos perjudiciales para el lugar de que se trate.

69

De ello se deduce que el órgano jurisdiccional nacional puede tomar en consideración el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats con objeto de controlar si la autoridad nacional que expidió una autorización para un plan o proyecto respetó los límites del margen de apreciación trazado por dicha disposición.

70

En consecuencia, procede responder a la quinta cuestión que un órgano jurisdiccional nacional, cuando debe verificar la legalidad de una autorización concedida para un plan o proyecto, en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, puede controlar si se han respetado los límites del margen de apreciación de las autoridades nacionales competentes fijados por esta disposición, incluso aunque el ordenamiento jurídico del Estado miembro afectado no haya sido adaptado a ésta pese a la expiración del plazo fijado al efecto.

Costas

71

Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a éste 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 (Gran Sala) declara:

1) La recogida mecánica del berberecho que se practica desde hace muchos años, pero para la que se expide cada año una licencia para un período limitado, evaluándose de nuevo en cada ocasión si puede realizarse dicha actividad y en qué lugar, está comprendida en los conceptos de «plan» o

«proyecto» en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

2) El artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43 establece un procedimiento destinado a garantizar, con la ayuda de un control previo, que únicamente se autorice un plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a este último, en la medida en que no cause perjuicio a la integridad de dicho lugar, mientras que el artículo 6, apartado 2, de esta Directiva contiene una obligación de protección general, consistente en evitar deterioros y alteraciones que puedan tener efectos apreciables en lo que respecta a los objetivos de la Directiva, y no puede ser aplicado simultáneamente con el apartado 3 del mismo artículo.

3) a) El artículo 6, apartado 3, primera frase, de la Directiva 92/43 debe interpretarse en el sentido de que cualquier plan o proyecto que no tenga relación directa con la gestión del lugar o no sea necesario para la misma se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones sobre dicho lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de este último, cuando no quepa excluir, sobre la base de datos objetivos, que afecte al lugar de forma apreciable, ya sea individualmente o en combinación con otros planes o proyectos.

b) Con arreglo al artículo 6, apartado 3, primera frase, de la Directiva 92/43, cuando un plan o proyecto que no tenga relación directa con la gestión de un determinado lugar o no sea necesario para la misma puede comprometer los objetivos de conservación de dicho lugar, se debe considerar que puede afectar a ese 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.

4) En virtud del artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43, una adecuada evaluación de las repercusiones sobre el lugar de que se trate del plan o proyecto implica que, antes de la aprobación de éste, es preciso identificar, a la luz de los mejores conocimientos científicos en la materia, todos los aspectos del plan o del proyecto que, por sí solos o en combinación con otros planes o proyectos, puedan afectar a los objetivos de conservación de dicho lugar. Las autoridades nacionales competentes, a la vista de las conclusiones de la evaluación adecuada de las repercusiones de la recogida mecánica del berberecho sobre el lugar de que se trate, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de este último, sólo autorizarán esta actividad si tienen la certeza de que no producirá efectos perjudiciales para la integridad de ese lugar. Así sucede cuando no existe ninguna duda razonable, desde un punto de vista científico, sobre la inexistencia de tales efectos.

5) Un órgano jurisdiccional nacional, cuando debe verificar la legalidad de una autorización concedida para un plan o proyecto, en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43, puede controlar si se han respetado los límites del margen de apreciación de las autoridades nacionales competentes fijados por esta disposición, incluso aunque el ordenamiento jurídico del Estado miembro afectado no haya sido adaptado a ésta pese a la expiración del plazo fijado al efecto.

Firmas

1-

Lengua de procedimiento: neerlandés.