



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
apresentadas em 8 de maio de 2019¹

Processo C-674/17

Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola Pohjois-Savo — Kainuu ry
intervenientes:
Risto Mustonen,
Kai Ruhanen,
Suomen riistakeskus

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Korkein hallinto-oikeus (Supremo Tribunal Administrativo, Finlândia)]

«Reenvio prejudicial — Diretiva 92/43/CEE (“Diretiva *Habitats*”) — Preservação dos *habitats* naturais e da fauna e da flora selvagens — Artigo 12.º, n.º 1, alínea a) — Proibição de abate intencional das espécies enumeradas no anexo IV, alínea a) — Espécie *Canis lupus* (lobo) — Artigo 16.º, n.º 1, alínea e) — Derrogação — Condições — Prática dita da “caça de controlo”»

I. Introdução

1. Com o seu pedido de decisão prejudicial, o Korkein hallinto-oikeus (Supremo Tribunal Administrativo, Finlândia) interroga o Tribunal de Justiça sobre a interpretação do artigo 16.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva 92/43/CEE², habitualmente denominada «Diretiva *Habitats*».

2. Este pedido inscreve-se no âmbito de um litígio que opõe o Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola — Pohjois-Savo Kainuu ry (associação de defesa do ambiente Tapiola — Pohjois-Savo Kainuu; a seguir «Tapiola») ao Suomen riistakeskus (Instituto Finlandês da Fauna Selvagem; a seguir «Instituto»). O Tapiola pede ao órgão jurisdicional de reenvio que anule duas decisões pelas quais o Instituto tinha autorizado, para o ano cinegético de 2015-2016, o abate de lobos no âmbito da prática da caça dita «de controlo».

3. Esta prática tinha essencialmente como objetivo aumentar a «tolerância social» dos habitantes das zonas vizinhas das ocupadas pelos lobos relativamente à presença destes, a fim de reduzir a caça furtiva e de melhorar, assim, o estado de conservação da população de lobos. O órgão jurisdicional de reenvio procura saber se e, em caso afirmativo, em que condições, os Estados-Membros podem autorizar a caça de controlo com base no artigo 16.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva *Habitats*. Esta disposição permite que os Estados-Membros, respeitando um certo número de condições, derroguem a sua obrigação de garantir a proibição de abate intencional dos lobos, enquanto espécimes de uma espécie rigorosamente protegida ao abrigo desta diretiva.

¹ Língua original: francês.

² Diretiva do Conselho, de 21 de maio de 1992, relativa à preservação dos *habitats* naturais e da fauna e da flora selvagens (JO 1992, L 206, p. 7), conforme alterada pela Diretiva 2013/17/UE do Conselho, de 13 de maio de 2013 (JO 2013, L 158, p. 193).

II. Quadro jurídico

A. Direito da União

4. Nos termos do artigo 1.º, alínea g), da Diretiva *Habitats*, as «espécies de interesse comunitário» são aquelas que, no território referido no artigo 2.º desta diretiva, estão «em perigo», são «vulneráveis», «raras» ou «endémicas e requerem atenção especial devido à especificidade de seu *habitat* e/ou às incidências potenciais da sua exploração no seu estado de conservação». Estas espécies «constam ou podem vir a constar dos anexos II e/ou IV ou V».

5. O artigo 1.º, alínea i), da referida diretiva define o «estado de conservação de uma espécie» como «o efeito do conjunto das influências que, atuando sobre a espécie em causa, podem afetar, a longo prazo, a repartição e a importância das suas populações no território a que se refere o artigo 2.º» e enuncia os critérios que permitem considerar que o estado de conservação de uma espécie é «favorável».

6. O artigo 2.º da mesma diretiva dispõe:

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

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

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

7. O artigo 12.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats* prevê:

«Os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para instituir um sistema de proteção rigorosa das espécies animais constantes do anexo IV a) dentro da sua área de repartição natural proibindo:

a) Todas as formas de captura ou abate intencionais de espécimes dessas espécies capturados no meio natural;

[...].»

8. No anexo IV, alínea a), desta diretiva figura, entre as espécies animais de interesse da comunidade que exigem uma proteção rigorosa, a espécie *Canis lupus*, habitualmente denominado lobo, com exceção, nomeadamente, das «populações finlandesas no interior da área de exploração da rena».

9. O artigo 16.º, n.º 1, da referida diretiva enuncia:

«Desde que não exista outra solução satisfatória e que a derrogação não prejudique a manutenção das populações da espécie em causa na sua área de repartição natural, num estado de conservação favorável, os Estados-Membros poderão derrogar o disposto nos artigos 12.º, 13.º e 14.º e nas alíneas a) e b) do artigo 15.º:

a) No interesse da proteção da fauna e da flora selvagens e da conservação dos *habitats* naturais;

b) Para evitar prejuízos sérios, nomeadamente às culturas, à criação de gado, às florestas, às zonas de pesca e às águas e a outras formas de propriedade;

- c) No interesse da saúde e da segurança públicas ou por outras razões imperativas ou de interesse público prioritário, incluindo razões de carácter social ou económico e a consequências benéficas de importância primordial para o ambiente;
- d) Para fins de investigação e de educação, de repovoamento e de reintrodução dessas espécies e para as operações de reprodução necessárias a esses fins, incluindo a reprodução artificial das plantas;
- e) Para permitir, em condições estritamente controladas e de uma forma seletiva e numa dimensão limitada, a captura ou detenção de um número limitado especificado pelas autoridades nacionais competentes de determinados espécimes das espécies constantes do anexo IV.»

B. Direito finlandês

1. Leis sobre a caça

10. Em conformidade com o § 37, terceiro parágrafo, da Lei n.º 615/1993 sobre a caça, conforme alterada pela Lei n.º 159/2011 (a seguir «Lei da Caça»), o lobo está sujeito a um regime de proteção permanente. O § 41, primeiro parágrafo, desta lei permite, contudo, que o Instituto autorize derrogações à proteção prevista sob reserva do respeito dos requisitos enunciados nos §§ 41a a 41c da referida lei.

11. O § 41, quarto parágrafo, da Lei da Caça prevê que um decreto governamental pode fixar regras relativas ao processo de concessão, às condições e às modalidades das autorizações excecionais. Nos termos do § 41, quinto parágrafo, desta lei, o número anual de capturas efetuadas com base nas autorizações excecionais pode ser limitado por despacho do Ministério da Agricultura e das Florestas.

12. O § 41a, primeiro parágrafo, da Lei da Caça transpõe para o direito finlandês o artigo 16.º, n.º 1, alíneas a) a d), da Diretiva *Habitats*. O § 41a, terceiro parágrafo, desta lei transpõe o artigo 16.º, n.º 1, alínea e), desta diretiva, dispondo que «[p]odem igualmente ser concedidas autorizações excecionais relativamente ao lobo [...] para capturar ou abater de forma seletiva e limitada certos espécimes, em condições estritamente controladas».

2. Decreto Governamental n.º 452/2013

13. O § 3 do Decreto Governamental n.º 452/2013 prevê que as autorizações excecionais ao abrigo do § 41a, terceiro parágrafo, da Lei da Caça podem ser concedidas para capturar ou abater lobos na área de exploração da rena, entre 1 de outubro e 31 de março, e, no resto do país, entre 1 de novembro e 31 de março.

14. O § 4, primeiro parágrafo, deste decreto dispõe que as autorizações excecionais só podem ser concedidas para um território delimitado em que estejam preenchidas as condições previstas no § 41a da Lei da Caça. O § 4, terceiro parágrafo, do referido decreto precisa que as autorizações excecionais previstas no § 41a, terceiro parágrafo, da Lei da Caça só podem ser concedidas para caçar em zonas em que a espécie em causa esteja fortemente representada.

3. Despachos do Ministério da Agricultura e das Florestas

15. Para o ano cinegético de 2015-2016, o § 1 do Despacho n.º 1488/2015 do Ministério da Agricultura e das Florestas relativo à caça ao lobo autorizada por autorizações excepcionais, fora da área de exploração da rena (a seguir «Despacho n.º 1488/2015»), adotado com base no § 41, quinto parágrafo, da Lei da Caça, fixava em 46 o número máximo de espécimes cuja captura podia ser autorizada ao abrigo do § 41a, terceiro parágrafo, da mesma lei.

16. No que diz respeito a cada um dos anos cinegéticos do período de 2016 a 2018, o § 1 do Despacho n.º 1335/2016 do Ministério da Agricultura e das Florestas relativo à caça ao lobo autorizada por autorizações excepcionais, fora da área de exploração da rena (a seguir «Despacho n.º 1335/2016»), limitava a 53 o número de espécimes que podiam ser abatidos ao abrigo das autorizações excepcionais previstas no § 41, primeiro parágrafo, da Lei da Caça, no seu conjunto. Nos termos do §3, terceiro parágrafo, do mesmo despacho, este número incluía também os lobos eliminados por ordem da polícia, mortos devido ao trânsito ou cuja morte tenha sido constatada por qualquer outra forma.

4. Plano de gestão da população de lobos

17. Em 22 de janeiro de 2015, o Ministério da Agricultura e das Florestas adotou um novo plano de gestão da população de lobos na Finlândia (a seguir «plano de gestão»)³. Este plano visava restabelecer e manter esta população num estado de conservação favorável. A dimensão mínima de uma população de lobos viável era estimada neste plano em 25 casais reprodutores. O referido plano previa uma gestão local da população de lobos destinada a assegurar a viabilidade de cada alcateia, promovendo simultaneamente a coexistência do homem e do lobo.

18. O plano de gestão recordava que nenhuma autorização excepcional ao abrigo da caça de controlo (a seguir «autorização excepcional de controlo») tinha sido concedida, desde 2007, para abate de lobos. Ora, após 2007, a população de lobos na Finlândia tinha diminuído, atingindo o seu nível mais baixo em 2013, com um número estimado em cerca de 120 espécimes. Durante este período, procurava-se aumentar a população através de uma política de proteção rigorosa. Só estavam previstas autorizações excepcionais para efeitos de prevenção de danos. Apesar de a população de lobos diminuir, as críticas nas zonas rurais relativas à presença dos lobos e às perturbações que a mesma causava tinham continuado, ou até aumentado. O insucesso desta política poder-se-ia explicar pela incapacidade das autoridades competentes em responder às preocupações das pessoas que vivem na proximidade dos lobos. A frustração reforçou a aceitação social do abate ilegal de lobos.

19. Com base nestas considerações, o plano de gestão assentava na premissa segundo a qual o êxito da política de conservação da população de lobos pressupõe a tomada em consideração das preocupações e das necessidades dessas pessoas. Para lhes dar resposta e estabelecer uma abordagem legal de gestão dessa população que permita atuar contra os espécimes que causem perturbações e, desse modo, evitar a caça furtiva, o plano de gestão previa a possibilidade de conceder autorizações excepcionais de controlo. Estas autorizações excepcionais não excederiam o número máximo anual de espécimes suscetíveis de serem abatidos no território finlandês no âmbito da caça de controlo a fixar por despacho do Ministério da Agricultura e das Florestas com base nas informações fornecidas pelo Luonnonvarakeskus (Instituto de Recursos Naturais, Finlândia).

³ O plano de gestão está disponível em:
https://mmm.fi/documents/1410837/1720364/Suomen_susikannan_hoitosuunnitelmat.pdf/cf2138e7-6a9b-4955-9b93-d719c734590f.

20. As autorizações excepcionais de controlo só podiam ser concedidas para capturar ou abater alguns certos espécimes de lobos, de modo seletivo e limitado, em zonas onde a espécie está fortemente representada e em condições estritamente controladas. O Instituto devia apreciar, casuisticamente, a viabilidade da alcateia visada. Em certos casos, podia, além disso, ser concedida uma autorização excecional de controlo nas áreas onde vivessem espécimes que causassem danos ou perturbações, desde que a espécie aí estivesse fortemente representada.

21. Em particular, a seleção dos espécimes que podiam ser abatidos foi considerada necessária para assegurar a viabilidade da alcateia. A este respeito, o plano de gestão previa que a caça devia visar um espécime jovem da alcateia ou, sendo caso disso, o espécime que causasse danos ou perturbações aos habitantes dos territórios em causa ou aos seus bens. O Instituto devia apreciar, casuisticamente, se existiam outras soluções satisfatórias que não a concessão de uma autorização excecional.

III. Litígio no processo principal, questões prejudiciais e tramitação do processo no Tribunal de Justiça

22. Por decisões de 18 de dezembro de 2015 (a seguir «decisões controvertidas»), o Instituto concedeu a Risto Mustonen e a Kai Ruhanen, nos termos do § 41 e do §41a, terceiro parágrafo, da Lei da Caça, licenças de caça que os autorizavam a abater lobos no período compreendido entre 23 de janeiro e 21 de fevereiro de 2016, na região da Savónia do Norte (Finlândia).

23. As decisões que tinham como destinatários R. Mustonen e K. Ruhanen autorizavam o abate de, respetivamente, quatro e três lobos. Relativamente a cada abate, a autorização estava limitada ao território de uma determinada alcateia, identificado nestas decisões. Cada uma das alcateias em questão tinha entre cinco e sete espécimes e era considerada viável e estável. Havia um certo número de outras alcateias estabelecidas em redor das áreas abrangidas pelas licenças de caça.

24. O Instituto indicava, nestas decisões, que determinados espécimes pertencentes às alcateias que ocupavam essas áreas tinham, de forma recorrente, causado danos ou perturbações. Em especial, os lobos tinham ferido cães durante a caça. Embora a manutenção dos cães em jaulas tivesse permitido limitar esses danos, esta solução foi considerada desadequada no âmbito da caça. As referidas zonas, embora isoladas, eram habitadas por famílias com crianças. Os pais estavam preocupados com a segurança dos seus filhos.

25. As decisões controvertidas eram acompanhadas de recomendações. Em primeiro lugar, recomendava-se que fosse evitado o abate de um macho dominante e que a caça visasse espécimes jovens ou causadores de perturbações. Estas decisões recomendavam, em segundo lugar, que fosse evitado o abate de espécimes com dispositivos de identificação. Em terceiro lugar, as referidas decisões exortavam os seus destinatários a tomarem em conta, sendo caso disso, a mortalidade sofrida por espécimes de alcateias objeto da autorização excecional e verificada pelas autoridades antes da data de início da caça autorizada. Recomendava-se, nesse caso, a redução do número de abates de modo a que a mortalidade total não excedesse o número de espécimes inicialmente previstos pelas licenças de caça.

26. As mesmas decisões faziam referência ao quadro jurídico nacional aplicável, bem como ao plano de gestão. O Instituto indicava que, na sua opinião, os abates suscetíveis de serem efetuados ao abrigo de autorizações excepcionais de controlo concedidas dentro dos limites do contingente máximo de 46 espécimes fixado no § 1 do Despacho n.º 1488/2015 não seriam prejudiciais à manutenção ou ao restabelecimento de um estado de conservação favorável da espécie na sua área de repartição natural. Por outro lado, o Instituto invocava a inexistência de outra solução satisfatória que não a adoção de autorizações excepcionais de controlo nas zonas em causa. A caça seria praticada em condições estritamente controladas. O seu carácter seletivo e limitado seria concretizado através das restrições geográficas e quantitativas estabelecidas nas decisões controvertidas e do respeito do método de caça nelas prescrito.

27. Em 31 de dezembro de 2015, o Tapiola intentou ações no Itä-Suomen hallinto-oikeus (Tribunal Administrativo da Finlândia Oriental), em que pedia a anulação das decisões controvertidas e a proibição da sua execução. Por decisões de 11 de fevereiro de 2016, este órgão jurisdicional julgou as ações inadmissíveis. O Tapiola interpôs recurso dessas decisões. Por despachos de 29 de maio de 2017, o Korkein hallinto-oikeus (Supremo Tribunal Administrativo) admitiu parcialmente o recurso.

28. Em apoio do seu recurso, o Tapiola alega que as decisões controvertidas violam, nomeadamente, os artigos 12.º e 16.º da Diretiva *Habitats*. O artigo 16.º, n.º 1, alínea e), desta diretiva respeita apenas aos casos em que o bom estado de conservação da população da espécie em causa exige ou permite uma derrogação às obrigações de proteção rigorosa desta espécie. Ora, segundo o Tapiola, a caça é suscetível de prejudicar o estado de conservação da referida espécie, já gravemente ameaçada na Finlândia. De resto, não foi demonstrado que a caça ao lobo permitiria atingir os objetivos que o plano de gestão lhe atribuiu. O Tapiola acrescenta que o Instituto adotou cada autorização excepcional de controlo com base numa apreciação relativa apenas ao território em causa, sem tomar em conta o efeito cumulado que a totalidade das autorizações relativas a diferentes territórios teria sobre o estado de conservação do lobo.

29. Na sua contestação, o Instituto salienta que a caça de controlo procedia de uma experiência, associada à implementação do plano de gestão, de duração limitada a dois anos. Esta experiência não foi prorrogada, como demonstra a adoção do Despacho n.º 1335/2016. O Instituto alega que verificou o cumprimento das condições previstas no artigo 16.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva *Habitats* de forma circunstanciada. Acrescenta que o nível a que deve ser avaliado o impacto de uma derrogação depende da biologia da espécie. No que respeita aos lobos, este nível não corresponde à alcateia, mas ao conjunto das populações, incluindo as que se deslocam para além das fronteiras nacionais.

30. Neste contexto, o órgão jurisdicional de reenvio recorda que a espécie *Canis lupus* está gravemente ameaçada na Finlândia. O número de lobos tem oscilado significativamente ao longo dos anos, estando estas variações supostamente relacionadas com a caça furtiva. A pequena dimensão da população de lobos torna-a, além disso, vulnerável às influências aleatórias.

31. Este órgão jurisdicional interroga-se, em primeiro lugar, no que respeita ao impacto, sobre a conformidade de uma autorização excepcional com o artigo 16.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva *Habitats*, por se inscrever no âmbito de um plano de gestão nacional e de uma regulamentação nacional que fixa um número máximo anual de capturas autorizadas em todo o território do Estado-Membro em causa. Além disso, o referido órgão jurisdicional questiona-se sobre se esta disposição permite que a caça de gestão seja orientada para uma população local cujo estado de conservação é favorável, sem que seja avaliado o estado de conservação da população de lobos à escala do território nacional. O mesmo órgão jurisdicional pretende também saber se a autorização excepcional de controlo pode ser concedida mesmo quando o estado de conservação desta população não seja favorável, desde que esta autorização não o deteriore ainda mais.

32. Em segundo lugar, o órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas sobre o cumprimento, pelas decisões controvertidas, da condição, enunciada no proémio do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*, relativa à inexistência de outra solução satisfatória. A este respeito, este órgão jurisdicional salienta que não existem provas científicas de que a caça de controlo seja suscetível de reduzir a caça furtiva numa medida tal que exerça um efeito globalmente positivo sobre o estado de conservação do lobo. O referido órgão jurisdicional acrescenta que as autorizações excecionais em causa no processo principal tinham também como objetivo evitar danos aos cães e melhorar o sentimento geral de segurança dos habitantes dos territórios em causa. Ora, não existem indicações expressas de que essas autorizações excecionais sejam abrangidas pelas hipóteses previstas no artigo 16.º, n.º 1, alíneas b) e c), da Diretiva *Habitats*.

33. Atendendo a estas considerações, o Korkein hallinto-oikeus (Supremo Tribunal Administrativo) decidiu, por decisão de 28 de novembro de 2017, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 1 de dezembro de 2017, suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

- «1) O teor literal do artigo 16.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva [*Habitats*] permite que sejam concedidas, a pedido de caçadores individuais, autorizações excecionais para a [caça de controlo] em áreas geograficamente limitadas?
- a) É relevante para a apreciação desta questão que o poder discricionário de concessão de uma autorização excecional seja exercido de acordo com um plano nacional de manutenção de populações e com um número máximo de espécimes que podem ser abatidos fixado num regulamento que regula a concessão anual de autorizações excecionais de caça para o território desse Estado-Membro?
- b) Nessa apreciação podem ser tidos em conta outros aspetos, como o objetivo de evitar danos a cães e de aumentar o sentimento geral de segurança?
- 2) A concessão de autorizações excecionais de caça para o controlo de populações, na aceção da primeira questão prejudicial, pode ser justificada pelo facto de não haver outra solução satisfatória, nos termos do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva [*Habitats*], para impedir a caça furtiva?
- a) Podem, neste caso, ser tidas em conta as dificuldades práticas de vigilância da caça furtiva?
- b) Na apreciação da questão de saber se existe outra solução satisfatória, também é relevante, eventualmente, o objetivo de evitar danos a cães e de aumentar o sentimento geral de segurança?
- 3) Como deve ser apreciado o requisito referido no artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva [*Habitats*] que diz respeito ao estado de conservação das populações das espécies para efeitos de atribuição de autorizações excecionais regionalmente limitadas?
- a) Deve o estado de conservação de uma espécie ser apreciado tanto em relação a um determinado território como também ao território total do Estado-Membro, ou em relação a uma área mais ampla de povoamento das espécies em causa?
- b) É possível que os requisitos previstos no artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva [*Habitats*] para a concessão de uma autorização excecional estejam preenchidos apesar de, segundo uma avaliação objetiva, o estado de conservação de uma espécie não poder ser considerado como favorável na aceção da Diretiva?
- c) Em caso de resposta afirmativa à questão anterior: em que situação é que tal poderia ser tomado em consideração?»

34. O Tapiola, o Instituto, os Governos finlandês e dinamarquês, bem como a Comissão Europeia, apresentaram observações escritas ao Tribunal de Justiça. Estes últimos, bem como K. Ruhanen e o Governo sueco, foram ouvidos na audiência de 9 de janeiro de 2019.

IV. Análise

A. Considerações preliminares

35. As decisões controvertidas permitiam, no seu conjunto, o abate de sete lobos com base na disposição de direito finlandês que transpõe o artigo 16.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva *Habitats*. Inscreviam-se, portanto, no exercício da faculdade, prevista no plano de gestão, de o Instituto autorizar a caça de controlo dentro dos limites de 46 espécimes fixados pela regulamentação nacional para o ano cinegético de 2015-2016.

36. No plano de gestão, o Instituto tinha apontado, como obstáculo ao êxito da política de proteção dos lobos, a falta de adesão das populações rurais estabelecidas na proximidade das zonas ocupadas pelos lobos. O défice de legitimidade desta política para estas populações tinha gerado um fenómeno da caça furtiva de grande dimensão. O plano de gestão constituía uma experiência destinada a avaliar se a legalização da caça de um número predefinido de lobos implicaria uma redução da caça furtiva e, em última análise, uma melhoria do estado de conservação da população de lobos. Como resulta da decisão de reenvio, foram igualmente tomados em conta, neste contexto, os objetivos de impedir que os cães fossem feridos por lobos e de melhorar o sentimento geral de segurança das populações rurais.

37. O órgão jurisdicional de reenvio referiu, no entanto, que esta experiência não permitiu concluir pela eficácia da caça de controlo na luta contra a caça furtiva de modo a melhorar o estado de conservação da população de lobos, o que o Governo finlandês confirmou na audiência. De resto, a referida experiência não foi renovada, tendo as derrogações à proibição de abate intencional dos lobos sido posteriormente concedidas apenas pelos motivos enunciados nas disposições jurídicas finlandesas de transposição do artigo 16.º, n.º 1, alíneas b) e c), da Diretiva *Habitats*.

38. Com as suas questões prejudiciais, este órgão jurisdicional pretende saber, em substância, se as decisões controvertidas, na medida em que derogavam a obrigação de garantir a proibição de abate intencional do lobo, prevista no artigo 12.º, n.º 1, alínea a), conjugado com o anexo IV, alínea a), da Diretiva *Habitats*, respeitavam as condições enunciadas no seu artigo 16.º, n.º 1, alínea e) e, por conseguinte, estavam em conformidade com as referidas disposições⁴.

39. O artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats* subordina qualquer derrogação desta obrigação ao respeito de duas condições gerais. Em primeiro lugar, a adoção de uma derrogação pressupõe a inexistência de outra solução satisfatória (secção B). Em segundo lugar, a derrogação não pode prejudicar a manutenção das populações da espécie em causa num estado de conservação favorável, na sua área de repartição natural (secção C).

⁴ Como o Tribunal de Justiça já declarou, os artigos 12.º, 13.º e 16.º da Diretiva *Habitats* formam um conjunto coerente de normas que pretendem assegurar a proteção das populações das espécies em causa. Por conseguinte, qualquer derrogação que seja incompatível com o artigo 16.º, n.º 1, desta diretiva viola igualmente os artigos 12.º ou 13.º V. Acórdão de 20 de outubro de 2005, Comissão/Reino Unido (C-6/04, EU:C:2005:626, n.º 112).

40. O recurso a esta disposição deve, além disso, inscrever-se num dos fundamentos de derrogação previstos nas suas alíneas a) a e). O artigo 16.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva *Habitats*, pertinente no caso em apreço, permite a adoção de derrogações destinadas, designadamente, a permitir o abate de espécimes das espécies enumeradas no anexo IV, alínea a), desta diretiva⁵, respeitando certas condições específicas (secção D).

41. A verificação do respeito de todas estas condições implica apreciações de natureza factual que são da competência exclusiva do órgão jurisdicional de reenvio. As respostas do Tribunal de Justiça às questões prejudiciais permitem, todavia, auxiliá-lo no desempenho dessa tarefa.

42. Antes de dar início à análise destas questões, parece-me útil recordar certas delimitações de carácter geral, já fornecidas pela jurisprudência do Tribunal de Justiça, que me orientarão ao longo desta análise.

43. Em primeiro lugar, o Tribunal de Justiça declarou reiteradamente que o artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats* deve ser objeto de uma interpretação restritiva, dado que prevê um regime de derrogação das obrigações de proteção rigorosa das espécies referidas no anexo IV, alínea a), desta diretiva⁶.

44. Seguidamente, na medida em que esta disposição institui um regime de exceção, o ónus da prova de que se verificam as condições nela enunciadas recai, quanto a cada derrogação, sobre a autoridade do Estado-Membro que toma a respetiva decisão. Além disso, uma derrogação só pode ser autorizada com base em decisões que comportem uma fundamentação precisa e adequada e que se refira aos motivos, às condições e aos requisitos previstos na referida disposição⁷.

45. Por último, a jurisprudência relativa ao artigo 9.º da Diretiva Aves⁸, que autoriza os Estados-Membros a derrogar as obrigações de proteção de espécies de aves selvagens em condições comparáveis às previstas no artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*, é igualmente pertinente para a interpretação desta disposição⁹. O Tribunal de Justiça declarou, em particular, que qualquer

5 Não partilho da posição, expressa pelo Tapiola, segundo a qual o conceito de «captura», na aceção do artigo 16.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva *Habitats*, não inclui o abate de espécimes das espécies em causa. Como sustentam os outros interessados que apresentaram observações ao Tribunal de Justiça, este conceito é um termo genérico que abrange tanto a captura como o abate. Conforme foi avançado pelos Governos dinamarquês e sueco, a utilização deste termo pode explicar-se, em particular, pelo facto de as espécies mencionadas no anexo IV desta diretiva incluírem, além das espécies animais, espécies vegetais relativamente às quais a expressão «abate» seria inadequada. O documento de orientação da Comissão sobre a proteção rigorosa das espécies animais de interesse comunitário prevista na [Diretiva *Habitats*] (fevereiro de 2007, http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/guidance/pdf/guidance_fr.pdf, p. 59, n.º 33; a seguir «documento de orientação da Comissão») confirma esta leitura. Embora não tenha carácter vinculativo, este documento contém indicações pormenorizadas suscetíveis de esclarecer a interpretação da Diretiva *Habitats*. A leitura que proponho resulta igualmente de uma aplicação analógica da jurisprudência relativa ao artigo 9.º, n.º 1, alínea c), da Diretiva 2009/147/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de novembro de 2009, relativa à conservação das aves selvagens (JO 2010, L 20, p. 7), dita «Diretiva Aves». Com efeito, o Tribunal de Justiça declarou que esta disposição, que permite derrogar as obrigações de proteção decorrentes desta diretiva em condições comparáveis às previstas no artigo 16.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva *Habitats*, pode justificar a autorização da caça de aves selvagens (v., nomeadamente, Acórdãos de 16 de Outubro de 2003, Ligue pour la protection des oiseaux e o., C-182/02, EU:C:2003:558, n.º 10, e de 15 de dezembro de 2005, Comissão/Finlândia, C-344/03, EU:C:2005:770, n.º 31).

6 V., neste sentido, Acórdãos de 20 de outubro de 2005, Comissão/Reino Unido (C-6/04, EU:C:2005:626, n.º 111); de 10 de maio de 2007, Comissão/Áustria (C-508/04, EU:C:2007:274, n.º 110); e de 14 de junho de 2007, Comissão/Finlândia (C-342/05, EU:C:2007:341, n.º 25).

7 Acórdão de 14 de junho de 2007, Comissão/Finlândia (C-342/05, EU:C:2007:341, n.º 25). V., igualmente, entre outros e por analogia, Acórdãos de 8 de junho de 2006, WWF Italia e o. (C-60/05, EU:C:2006:378, n.º 34), e de 21 de junho de 2018, Comissão/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477, n.º 47).

8 V. nota 5 das presentes conclusões.

9 V., neste sentido, Acórdão de 20 de outubro de 2005, Comissão/Reino Unido (C-6/04, EU:C:2005:626, n.º 25). V., igualmente, documento de orientação da Comissão, p. 53, ponto 4.

derrogação adotada nos termos do artigo 9.º da Diretiva Aves deve ser baseada em dados científicos de natureza geográfica, climática, ambiental e biológica¹⁰. Este princípio, à semelhança de outras apreciações resultantes da jurisprudência relativa a esta disposição que evocarei mais adiante¹¹, pode, na minha opinião, ser transposto para o âmbito do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*.

B. Quanto ao alcance da condição relativa à inexistência de outra solução satisfatória

46. Nos termos do proémio e da alínea b) da sua primeira questão, bem como da sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o objetivo de luta contra a caça furtiva, conjugado eventualmente com os objetivos de impedir que os lobos causem danos a cães e de tranquilizar as populações locais, é suscetível de justificar a adoção de uma autorização excecional de controlo ao abrigo do artigo 16.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva *Habitats*. Em especial, pretende saber se, tendo em conta as dificuldades práticas com que se depara o controlo da caça furtiva, a adoção de tal autorização respeita a condição, enunciada no proémio do artigo 16.º, n.º 1, desta diretiva, segundo a qual uma derrogação só é permitida «[d]esde que não exista outra solução satisfatória».

47. Na minha opinião, esta condição pode ser entendida como uma expressão particular do princípio geral da proporcionalidade que rege o direito da União¹². Com efeito, exige que o Estado-Membro que pretenda adotar uma derrogação identifique claramente o objetivo legítimo prosseguido (subsecção 1). Depois de expor tal objetivo, esse Estado-Membro deve demonstrar que a derrogação é adequada (subsecção 2) e necessária (subsecção 3) para a sua prossecução¹³.

1. Quanto à identificação dos objetivos prosseguidos pelas autorizações excecionais de controlo

48. Como a decisão de reenvio indica, as autorizações excecionais em causa no processo principal, tal como o plano de gestão no âmbito do qual se inseriam, prosseguiram simultaneamente os objetivos de reduzir a caça furtiva, de evitar a ocorrência de danos aos cães e de melhorar o sentimento geral de segurança das pessoas residentes na proximidade das zonas ocupadas pelos lobos. Estes dois últimos objetivos eram apresentados como estando estreitamente associados ao primeiro, na medida em que a sua prossecução contribuiria, segundo o Instituto, para aumentar a «tolerância social» das populações humanas locais relativamente ao lobo e, conseqüentemente, para reduzir a caça ilegal. A finalidade das autorizações excecionais de controlo situava-se, assim, na confluência do objetivo de conservação das populações de lobos e dos interesses humanos opostos.

49. Conforme resulta de uma interpretação literal, sistemática e teleológica do artigo 16.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva *Habitats*, os objetivos acima referidos constituem, na minha opinião, objetivos legítimos que podem ser invocados em apoio de uma derrogação baseada na referida disposição.

10 V. Acórdãos de 8 de junho de 2006, WWF Italia e o. (C-60/05, EU:C:2006:378, n.º 25), e de 21 de junho de 2018, Comissão/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477, n.º 62).

11 V., em particular, n.ºs 54, 71, 106 e 110 das presentes conclusões.

12 V., neste sentido, Conclusões da advogada-geral J. Kokott no processo Comissão/Finlândia (C-342/05, EU:C:2006:752, n.º 24).

13 V., neste sentido, documento de orientação da Comissão, p. 60, ponto 36. Um critério de «proporcionalidade em sentido estrito», que consiste em verificar que os inconvenientes de uma derrogação não são desproporcionados relativamente aos objetivos prosseguidos, está já incluído, na minha opinião, na condição, igualmente prevista no proémio do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*, segundo a qual uma derrogação não pode prejudicar a manutenção das populações das espécies em causa num estado de conservação favorável (v. n.ºs 77 e segs. das presentes conclusões). Esta disposição fixa, assim, o limite para além do qual a ponderação do interesse da proteção da espécie e dos interesses opostos deve necessariamente pesar a favor do primeiro.

50. *Em primeiro lugar*, observo que, ao contrário de outros fundamentos de derrogação enumerados no artigo 16.º, n.º 1, desta diretiva, a alínea e) desta disposição não enuncia os objetivos que podem ser prosseguidos através da adoção de uma derrogação. Prevê, contudo, condições adicionais que respeitam, essencialmente, ao número limitado de espécimes capturados, ao caráter seletivo das capturas e ao enquadramento da derrogação por condições estritamente controladas. Estes requisitos particulares compensam o amplo poder de apreciação de que os Estados-Membros gozam para efeitos da definição dos objetivos prosseguidos através da derrogação.

51. Nestas condições, os objetivos suscetíveis de justificar a adoção de uma derrogação ao abrigo do artigo 16.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva *Habitats* podem incluir tanto a prossecução de uma melhoria do estado de conservação da espécie como a proteção de interesses que se lhe oponham. Estes interesses incluem os referidos nas alíneas a) a d) desta disposição, mas não se limitam aos mesmos. Tendo em conta as condições particularmente rigorosas previstas na alínea e), a adoção de uma derrogação com base neste fundamento para prosseguir objetivos que coincidam com os enumerados nas alíneas a) a d) da referida disposição não equivale, contrariamente ao que sustentam a Comissão e o Tapiola, a contornar os fundamentos de derrogação aí previstos.

52. Na prática, como foi salientado pelos Governos finlandês e dinamarquês, uma vez que as modalidades previstas no artigo 16.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva *Habitats* são mais exigentes do que as que acompanham os outros fundamentos de derrogação, o recurso a esta disposição para prosseguir objetivos já abrangidos pelo artigo 16.º, n.º 1, alíneas a) a d), desta diretiva será contemplado quando não se demonstre que estão preenchidas as condições que permitem a aplicação desses fundamentos de derrogação¹⁴.

53. *Em segundo lugar*, a interpretação que proponho obedece à finalidade do artigo 16.º, n.º 1, alínea e), conjugado com o artigo 2.º, da Diretiva *Habitats*. Consiste em criar na margem de flexibilidade que permita aos Estados-Membros tomar em conta as exigências sociais, económicas e culturais, bem como as particularidades regionais e locais¹⁵, assegurando, ao mesmo tempo, que não seja afetada a realização do objetivo global do regime de proteção rigorosa das espécies de interesse comunitário — ou seja, a sua manutenção ou o seu restabelecimento num estado de conservação favorável¹⁶.

54. No entanto, como alegou a Comissão, os objetivos invocados em apoio de uma derrogação devem ser definidos de forma clara, precisa e fundamentada na decisão de derrogação¹⁷. Com efeito, só essa definição permite verificar o caráter adequado e necessário da derrogação, que depende dos objetivos que prossegue¹⁸. Como resulta de uma aplicação analógica da jurisprudência relativa ao artigo 9.º, n.º 1, da Diretiva Aves, uma derrogação com base no artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats* não pode constituir senão «uma aplicação concreta e pontual para responder a exigências precisas e a situações específicas»¹⁹.

14 Por exemplo, um Estado-Membro pode invocar o artigo 16.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva *Habitats* com o objetivo de evitar certos prejuízos ou perturbações quando estes não atinjam o limiar necessário para serem qualificados como prejuízos «sérios», na aceção da alínea b) desta disposição. Por outro lado, o objetivo de conservação da espécie, embora possa também ser prosseguido no âmbito do artigo 16.º, n.º 1, alíneas a) ou d), da Diretiva *Habitats*, poderia justificar uma derrogação com base na alínea e) desta disposição quando o efeito benéfico esperado da derrogação sobre o estado de conservação da espécie não esteja suficientemente demonstrado para permitir a aplicação das alíneas a) ou d) da referida disposição (voltarei a esta questão nos n.ºs 61 e segs. das presentes conclusões).

15 V. artigo 2.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*.

16 V. artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva *Habitats*. V., igualmente, neste sentido, Acórdão de 14 de junho de 2007, Comissão/Finlândia (C-342/05, EU:C:2007:341, n.º 29).

17 V., a este respeito, documento de orientação da Comissão, p. 56, ponto 14.

18 V., neste sentido, Conclusões da advogada-geral J. Kokott no processo Comissão/Finlândia (C-342/05, EU:C:2006:752, n.º 25) e da advogada-geral E. Sharpston no processo Comissão/Malta (C-557/15, EU:C:2017:613, n.º 67). Além disso, a identificação clara e fundamentada dos objetivos da derrogação permite evitar que um Estado-Membro possa definir artificialmente o problema que pretende resolver de modo a excluir outras eventuais soluções satisfatórias (v. Conclusões da advogada-geral E. Sharpston no processo Comissão/Malta, C-557/15, EU:C:2017:613, n.º 68).

19 V., nomeadamente, Acórdãos de 8 de julho de 1987, Comissão/Bélgica (247/85, EU:C:1987:339, n.º 7); de 7 de março de 1996, Associazione Italiana per il WWF e o. (C-118/94, EU:C:1996:86, n.º 21); e de 11 de novembro de 2010, Comissão/Itália (C-164/09, não publicado, EU:C:2010:672, n.º 28). V., igualmente, documento de orientação da Comissão, p. 56, ponto 14.

55. Caberá ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se as autorizações excepcionais em causa no processo principal se destinavam a resolver problemas específicos definidos de forma clara e precisa nas decisões em que se baseavam. As observações que se seguem poderão orientá-lo no âmbito dessa apreciação.

56. Por um lado, ninguém contesta que, como o Instituto observou nas decisões controvertidas, a caça furtiva representava, no momento da adoção destas decisões, um desafio considerável para o êxito da política de conservação dos lobos — o que o órgão jurisdicional de reenvio considerou credível. Além disso, o Instituto observou que cães tinham sido feridos por lobos. Mesmo admitindo que é verdadeiro, o facto, alegado pelo Tapiola, de o Instituto não ter demonstrado a existência de um risco estatisticamente elevado de ocorrência de danos para os cães não coloca em causa a realidade do problema por ele constatado, ainda que fosse de extensão limitada.

57. Por outro lado, em contrapartida, como alega a Comissão, o objetivo de melhorar o sentimento geral de segurança dos habitantes das zonas abrangidas pelas autorizações excepcionais era provavelmente formulado em termos demasiado gerais para permitir examinar a sua proporcionalidade relativamente à prossecução deste objetivo. Em particular, não resulta da decisão de reenvio que o Instituto tivesse demonstrado a realidade e a extensão dos receios desses habitantes, nem, de resto, as ameaças à sua segurança²⁰.

2. Quanto à aptidão das autorizações excepcionais de controlo para atingir os objetivos prosseguidos

58. A determinação do nível de prova exigido para demonstrar que a derrogação é suscetível de alcançar os objetivos previamente identificados suscita dificuldades particulares no contexto do presente processo.

59. *Em primeiro lugar*, na medida em que as autorizações excepcionais em causa no processo principal provinham de uma experiência destinada a verificar se uma autorização limitada da caça legal pode contribuir para reduzir a caça furtiva e, em última análise, para melhorar o estado de conservação da população de lobos, a sua aptidão para atingir estes objetivos estava rodeada de incertezas no momento da sua adoção pelo Instituto.

60. Neste contexto, contrariamente ao que sustenta o Tapiola, não se pode exigir, na minha opinião, que se provasse, logo a partir da adoção de tais autorizações excepcionais e sem que subsistisse qualquer incerteza científica quanto a este aspeto, que as autorizações teriam reduzido a caça ilegal e que a extensão deste efeito era tal que a mortalidade total imputável ao homem teria diminuído.

61. Como já referi²¹, o artigo 16.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva *Habitats* fornece, na minha opinião, uma base jurídica para a adoção de derrogações destinadas a melhorar o estado de conservação das populações da espécie em causa quando a sua eficácia para atingir este objetivo seja objeto de um certo grau de incerteza. Como alegou o Governo finlandês, autorizações excepcionais de controlo como as que estão em causa no processo principal podem ser entendidas no sentido de prosseguirem um objetivo de luta contra a caça furtiva, permitindo avaliar o impacto da autorização da caça de controlo sobre o nível de caça ilegal. Nesta perspetiva, o facto de a experiência não ter sido conclusiva, não implica, por si só, que tais autorizações excepcionais sejam inadequadas para a prossecução do objetivo assim descrito.

20 A este respeito, a Comissão alega que desde há quase um século que nenhum lobo atacou pessoas. Segundo os dados de que o Tapiola dispõe, não foi registado nenhum ataque de lobos a pessoas na Fenoscândia desde a Segunda Guerra Mundial.

21 V. n.º 52 e nota 14 das presentes conclusões.

62. Na minha opinião, para demonstrar a capacidade das autorizações excepcionais de controlo para alcançar este objetivo, a autoridade nacional competente é apenas obrigada, em conformidade com os princípios recordados nos n.ºs 44 e 45 das presentes conclusões, a fundamentar, com base em dados científicos rigorosos, a hipótese segundo a qual a autorização da caça de controlo reduziria a caça ilegal, numa medida tal que exerceria um efeito líquido positivo sobre o estado de conservação da população de lobos²². Esta hipótese deve ser examinada, em particular, através da comparação do número de autorizações excepcionais previstas com as mais recentes estimativas do número de capturas ilegais.

63. Esta conclusão não é colocada em causa pelo princípio da precaução invocado pelo Tapiola. No contexto da Diretiva *Habitats*, este princípio implica essencialmente que, quando existam dúvidas razoáveis, tendo em conta os melhores conhecimentos científicos na matéria, relativas à inexistência de efeitos prejudiciais de uma atividade humana sobre a conservação dos *habitats* e das espécies protegidas, esta atividade não pode ser autorizada²³. Ora, como exporei adiante, esta exigência está já integrada na condição, igualmente prevista no prómio do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*, segundo a qual há que demonstrar, antes da adoção de uma derrogação, que a mesma *não prejudicará* a manutenção ou o restabelecimento das populações da espécie em causa num estado de conservação favorável²⁴. O princípio da precaução não obriga as autoridades nacionais competentes a provar que a derrogação *melhorará* o estado de conservação dessas populações.

64. No caso em apreço, a decisão de reenvio não contém indicações de que o Instituto, antes da adoção das decisões controvertidas, tenha fundamentado a hipótese acima referida com base em dados científicos. O órgão jurisdicional de reenvio deve, portanto, apreciar se o Instituto tinha desempenhado esta tarefa.

65. A este respeito, o Instituto alega que estava demonstrado que a caça de controlo é suscetível de reduzir a caça furtiva, pelo menos a curto prazo. O Tapiola e a Comissão sustentam que os trabalhos científicos disponíveis tendem a sugerir o contrário²⁵.

66. Além disso, segundo as informações de que estes últimos dispõem, terão sido abatidos 43 ou 44 lobos na Finlândia ao abrigo de autorizações excepcionais de controlo durante o ano cinegético de 2015-2016, de uma população total de entre 275 e 310 espécimes. Admitindo que estas informações sejam confirmadas pelo órgão jurisdicional de reenvio, a tese segundo a qual o abate de cerca de 15% dessa população — sem contar a mortalidade verificada por outras razões imputáveis ao homem — poderia melhorar o seu estado de conservação deve suscitar, no mínimo, uma certa prudência.

22 Estes elementos de prova podem incluir estudos de natureza sociológica realizados no Estado-Membro em causa ou, ainda, dados científicos relativos às consequências da caça de controlo autorizada noutros países sobre o estado de conservação do lobo.

23 V., neste sentido, designadamente, Acórdãos de 7 de setembro de 2004, Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, n.º 44); de 8 de novembro de 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, n.º 66); e de 17 de abril de 2018, Comissão/Polónia (Floresta de Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, n.º 117). Estes acórdãos respeitavam ao artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*, na medida em que prevê que os planos ou projetos não diretamente relacionados com a gestão de um sítio «Natura 2000» e não necessários para essa gestão, mas suscetíveis de afetar esse sítio de forma significativa só podem ser autorizados sob condição de a autoridade competente se ter assegurado de que não afetarão a integridade do referido sítio. Os princípios que o Tribunal de Justiça daí retirou parecem-me aplicáveis, por analogia, à interpretação do artigo 16.º, n.º 1, desta diretiva, na medida em que subordina a adoção de qualquer derrogação às obrigações de proteção rigorosa das espécies de interesse comunitário à condição de não ser prejudicada a manutenção das populações dessas espécies num estado de conservação favorável na sua área de repartição natural.

24 V. n.ºs 89 a 92 das presentes conclusões.

25 O Tapiola refere-se, em especial, aos artigos de Benítez-López, A., Alkemade, R., Schipper, A. M., Ingram, D. J., Verweij, P. A., Eikelboom, J. A. J., e Huijbregts, M. A. J., «The impact of hunting on tropical mammal and bird populations», *Science*, 356 (6334), 2017, pp. 180 a 183, bem como de Epstein, Y., «Killing Wolves to Save Them? Legal Responses to “Tolerance Hunting” in the European Union and United States», *Review of European Community & International Environmental Law*, vol. 26, n.º 1, 2017, pp. 19 a 29. A Comissão cita igualmente este último artigo.

67. O Tapiola acrescenta, a este respeito, que o número de lobos abrangidos pelas autorizações excepcionais de controlo excedia o número anual de capturas ilegais, estimado em cerca de 30 espécimes, segundo o plano de gestão²⁶. A caça de controlo teria, portanto, conduzido ao abate de mais 14 espécimes do que os que teriam morrido em consequência da caça furtiva, admitindo que a caça de controlo tivesse posto cobro a toda a caça ilegal — o que pode ser considerado duvidoso. Estes dados, sob reserva da verificação da sua exatidão pelo órgão jurisdicional de reenvio, tendem a revelar a inaptidão dessas autorizações excepcionais para alcançar o seu objetivo de combate à caça furtiva no interesse da proteção da espécie.

68. No que respeita, *em segundo lugar*, à capacidade de autorizações excepcionais de controlo de impedir que os cães sejam feridos por lobos, tal depende, em princípio, como salientou a Comissão, da questão de saber se estas autorizações excepcionais visavam os espécimes que tinham dado origem às lesões constatadas. Ora, nos termos da decisão de reenvio e como foi confirmado pelo Governo finlandês na audiência, as decisões controvertidas limitavam-se a recomendar aos seus destinatários que visassem os espécimes que causavam perturbações, sem a isso os obrigar.

69. Contudo, nos termos do Acórdão de 14 de junho de 2007, Comissão/Finlândia²⁷, não se pode excluir que o abate de um espécime de uma alcateia da qual alguns lobos causam prejuízos — mesmo sem visar os espécimes perturbadores — possa prevenir ou reduzir tais prejuízos, aumentando o medo do lobo face ao homem. Segundo o Tribunal de Justiça, a autoridade que decide de uma derrogação deve, porém, fundamentar essa hipótese através de elementos concretos. O órgão jurisdicional de reenvio não precisou se foram apresentados elementos desta natureza no caso em apreço, o que lhe caberá verificar.

3. Quanto à apreciação das eventuais soluções alternativas

70. Como resulta da jurisprudência²⁸, o artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats* obriga os Estados-Membros a fornecer uma fundamentação precisa e adequada relativa à inexistência de outra solução satisfatória que permita alcançar os objetivos invocados em apoio de uma derrogação²⁹.

71. O Tribunal de Justiça precisou igualmente que o dever de fundamentação semelhante que enquadra o recurso ao artigo 9.º, n.º 1, da Diretiva Aves não é cumprido quando a derrogação não contém nenhuma menção relativa à inexistência de outra solução satisfatória nem remissões para os relatórios técnicos, jurídicos e científicos pertinentes³⁰.

72. No caso em apreço, como foi destacado pelo Tapiola e pela Comissão, a decisão de reenvio não contém nenhum elemento que indique que o Instituto apresentou as razões pelas quais o único meio de alcançar os objetivos invocados em apoio das autorizações excepcionais de controlo consistia em legalizar parcialmente a caça ao lobo, nem as razões pelas quais era necessário, para esse efeito, um número de autorizações tão elevado.

²⁶ Plano de gestão, p. 15.

²⁷ C-342/05, EU:C:2007:341, n.º 42.

²⁸ V. n.º 44 das presentes conclusões, bem como Acórdão de 14 de junho de 2007, Comissão/Finlândia (C-342/05, EU:C:2007:341, n.º 31).

²⁹ Esta obrigação decorre igualmente do artigo 16.º, n.º 3, alínea a), da Diretiva *Habitats*, que exige que os relatórios sobre as derrogações efetuadas ao abrigo do n.º 1 do mesmo artigo, cuja apresentação pelos Estados-Membros à Comissão é prevista pelo n.º 2 do referido artigo, mencionem «o motivo da derrogação, incluindo a natureza do risco e, eventualmente, a indicação das soluções alternativas não adotadas e dos dados científicos utilizados».

³⁰ Acórdão de 21 de junho de 2018, Comissão/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477, n.ºs 50 e 51). V., igualmente, documento de orientação da Comissão, p. 61, ponto 40.

73. A este respeito, como a Comissão salientou, esta decisão não revela que o Instituto tenha procedido a uma análise pormenorizada das dificuldades práticas associadas ao controlo da caça furtiva que o tivessem podido levar a concluir que uma política de controlo e de penalização mais rigorosos, conjugada com outras medidas de prevenção, não constituía uma alternativa satisfatória³¹. O órgão jurisdicional de reenvio também não precisou se as soluções alternativas preconizadas pelo Tapiola, como o aumento das dotações afetadas ao fornecimento de vedações eletrificadas e a prossecução de políticas mais ativas de informação das populações locais³², tinham sido contempladas e rejeitadas de modo fundamentado.

74. Sem contestar expressamente esta falta de avaliação prévia, o Instituto sustenta que o agravamento das sanções não teria podido dissuadir a caça furtiva, uma vez que as mesmas são consideradas injustas. De resto, segundo o Instituto, e como salientaram também K. Ruhanen e o Governo finlandês, o plano de gestão previa, além do recurso à caça de controlo, medidas complementares necessárias para prevenir a caça furtiva a mais longo prazo. Essas medidas incluíam campanhas de informação, a consulta das populações locais e a indemnização dos danos causados pelos lobos.

75. Por outro lado, no que diz respeito ao objetivo de evitar que os cães sejam feridos por lobos, como a Comissão salientou, a decisão de reenvio não indica que o Instituto tenha explicado as razões pelas quais autorizações excepcionais dirigidas aos espécimes perturbadores, implicando, sendo caso disso, o seu abate por profissionais, não teriam podido realizar este objetivo.

76. No caso de o órgão jurisdicional de reenvio vir a confirmar que o Instituto adotou as autorizações excepcionais em causa no processo principal sem ter previamente fundamentado, de forma precisa e adequada, que nenhuma outra solução teria permitido atingir os objetivos pretendidos, deve concluir que tais autorizações excepcionais violavam o artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*.

C. Quanto ao impacto das autorizações excepcionais sobre o estado de conservação da espécie

1. Quanto aos níveis geográficos a que deve ser apreciado o estado de conservação das populações das espécies em causa

77. Para verificar o cumprimento da condição, enunciada no proémio do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*, de que a derrogação «não prejudique a manutenção das populações da espécie em causa na sua área de repartição natural, num estado de conservação favorável», as autoridades nacionais competentes devem, em primeiro lugar, examinar o estado de conservação em que estas populações se encontram. É só após esse exame que estas autoridades estarão em condições de avaliar o impacto que a derrogação é suscetível de exercer sobre o estado de conservação das referidas populações³³.

78. A terceira questão, alínea a), diz respeito aos níveis geográficos a que, neste contexto, deve ser avaliado o estado de conservação de uma população de lobos. O órgão jurisdicional de reenvio pergunta se esta apreciação deve ser efetuada não só ao nível da área local abrangida pela autorização excecional, como também à escala da totalidade do território do Estado-Membro, ou mesmo a nível transfronteiriço, quando a área de repartição natural da população em causa abranja o território de vários países.

31 A Comissão menciona, a título de exemplo, o programa LIFE aplicado na região dos Alpes (v. sítio Internet <http://www.lifewolfalps.eu/en/anti-poaching/>).

32 Por outro lado, o Tapiola salienta que outros Estados-Membros, a saber, a República Federal da Alemanha e o Reino da Suécia, adotaram, com base no artigo 16.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva *Habitats*, derrogações destinadas a prevenir a caça furtiva sem abater lobos. Na minha opinião, o facto de os outros Estados-Membros terem podido, eventualmente, resolver um problema idêntico sem recorrer a uma autorização excecional, embora não seja, por si só, determinante, constitui um forte indício da existência de uma solução alternativa à autorização excecional prevista. V., neste sentido, por analogia, Conclusões do advogado-geral N. Fennelly no processo LRBPO e AVES (C-10/96, EU:C:1996:430, n.º 39).

33 V., neste sentido, documento de orientação da Comissão, p. 62, ponto 43.

79. A este respeito, uma vez que a Diretiva *Habitats* não define o conceito de «população» nem o de «área de repartição natural», o seu significado no contexto do artigo 16.º, n.º 1, pode ser esclarecido à luz da finalidade desta diretiva. Nos termos do seu artigo 2.º, n.ºs 1 e 2, conjugados, esta finalidade consiste, nomeadamente, em garantir a conservação e o restabelecimento das espécies de interesse comunitário num estado de conservação favorável «no território europeu dos Estados-Membros». O conceito de «estado de conservação favorável» é, por outro lado, definido, no artigo 1.º, alínea i), da referida diretiva, por referência às populações que ocupam esse mesmo território.

80. À luz destas considerações, o conceito de «população», na aceção do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*, não pode ser reduzido à alcateia local abrangida por uma autorização excepcional. Nesta ótica, o Tribunal de Justiça apreciou, no Acórdão de 14 de junho de 2007, Comissão/Finlândia³⁴, o estado de conservação do lobo à escala do território nacional³⁵.

81. Nesta mesma linha, o documento de orientação da Comissão define o conceito de «população» no sentido de abranger um grupo de espécimes da mesma espécie que vivem simultaneamente numa mesma área geográfica e são suscetíveis de se reproduzirem entre si³⁶. Segundo este documento, o conceito de «área de repartição natural» demarca, por sua vez, os limites espaciais dentro dos quais a população se movimenta³⁷.

82. Nesta perspetiva, conforme preconizado no referido documento e nas Orientações do LCIE e como foi alegado pelo Tapiola, pelos Governos finlandês e dinamarquês bem como pela Comissão, o estado de conservação das populações das espécies em causa, bem como o impacto que a derrogação contemplada é suscetível de produzir sobre o mesmo, devem ser avaliados à escala do território do Estado-Membro ou, sendo caso disso, da região biogeográfica em causa quando as fronteiras desse Estado-Membro abrangem várias regiões biogeográficas³⁸.

83. Além disso, como salientaram todos os interessados que apresentaram observações escritas e conforme previsto no documento de orientação da Comissão³⁹, a avaliação do impacto de uma derrogação ao nível do território de uma alcateia local é geralmente necessária para determinar o seu impacto sobre o estado de conservação da população em causa em maior escala. Com efeito, uma vez que uma derrogação deve responder a um problema específico numa situação específica⁴⁰, as suas consequências são, por hipótese, suscetíveis de se fazer sentir mais imediatamente na zona local

34 C-342/05, EU:C:2007:341, n.º 27.

35 No que respeita ao território finlandês, recorde que a espécie *Canis lupus* só constitui uma espécie de interesse comunitário rigorosamente protegida fora da área de exploração da rena [v. anexo IV, alínea a), da Diretiva *Habitats*].

36 Documento de orientação da Comissão, p. 62, ponto 43. V., igualmente, o documento do grupo de peritos Large Carnivore Initiative for Europe (LCIE) intitulado «Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores» (1 de julho de 2008, http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/guidelines_for_population_level_management.pdf; a seguir «Orientações do LCIE», pp. 7 e 8). Este documento foi elaborado por encomenda da Comissão, a fim de refletir as melhores práticas de gestão dos grandes carnívoros. A Comissão recomenda, assim, as orientações nele contidas aos Estados-Membros (v. Comissão, «Note to the Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores», 1 de julho de 2008, http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/guidelines_for_population_level_management_ec_note.pdf). O referido documento, embora não seja vinculativo, fornece igualmente indicações pertinentes para interpretar a Diretiva *Habitats*.

37 Documento de orientação da Comissão, p. 11, ponto 19. Nos termos das Orientações do LCIE (p. 9), estes limites podem abranger várias centenas de quilómetros quadrados no caso de uma população de lobos.

38 V. documento de orientação da Comissão, p. 63, pontos 45 e 46, bem como Orientações do LCIE, p. 22. Nos termos do artigo 1.º, alínea c), iii), da Diretiva *Habitats*, o território da União contém nove regiões biogeográficas, a saber, as regiões alpina, atlântica, do Mar Negro, boreal, continental, mediterrânica, macaronésica, panónica e estépica. O documento intitulado «Reporting Under Article 17 of the Habitats Directive — Explanatory Notes and Guidelines for the Period 2013-2018» (maio de 2017, http://cdr.eionet.europa.eu/help/habitats_art17, p. 18) prevê que, quando o território de um Estado-Membro abrange várias regiões biogeográficas, os relatórios sobre a aplicação da Diretiva *Habitats*, cuja apresentação de seis em seis anos é prevista pelo artigo 17.º, n.º 1, desta diretiva, devem incluir uma avaliação a nível de cada uma dessas regiões. O âmbito da obrigação de exame do estado de conservação das populações das espécies de interesse comunitário, em aplicação do artigo 16.º, n.º 1, da referida diretiva, reflete, assim, o das obrigações de vigilância e de apresentação de relatórios que incumbem aos Estados-Membros por força do artigo 17.º, n.º 1, da mesma diretiva.

39 Documento de orientação da Comissão, p. 63, ponto 46. A Comissão recomenda neste documento que a avaliação do estado de conservação de uma população seja feita a nível local e, seguidamente, confrontada com a situação à escala nacional ou biogeográfica.

40 V. n.º 54 das presentes conclusões.

objeto dessa decisão. Ora, o estado de conservação de uma população à escala nacional ou biogeográfica depende do impacto cumulado das várias autorizações excepcionais que afetem zonas locais bem como, sendo caso disso, das outras causas de mortalidade de origem humana que se verifiquem a nível local⁴¹.

84. Em contrapartida, não partilho da argumentação, avançada pelo Instituto perante o órgão jurisdicional de reenvio, segundo a qual, para demonstrar que a condição ora em exame está preenchida neste caso, bastaria demonstrar que a autorização excepcional não compromete a manutenção da população de lobos num estado de conservação favorável na sua área de repartição natural, definida a nível transfronteiriço. Embora o Instituto não tenha especificado a extensão da área de repartição natural da população de lobos em causa, resulta das informações fornecidas pelo Tapiola que esta possa abranger determinadas partes dos territórios da Finlândia e da Rússia⁴².

85. A este respeito, recordo, em primeiro lugar, que a Diretiva *Habitats* visa apenas assegurar a conservação das populações das espécies de interesse comunitário no território dos Estados-Membros. Em segundo lugar, os Estados terceiros não estão vinculados pelas obrigações de proteção rigorosa destas espécies que decorrem desta diretiva. Por conseguinte, um Estado-Membro não tem, na prática, a possibilidade de verificar nem de prever razoavelmente o número e o tipo de espécimes das referidas espécies cujo abate um Estado terceiro é suscetível de autorizar ou tolerar⁴³. Na medida em que o impacto de uma derrogação sobre o estado de conservação de uma população depende do efeito cumulado das diferentes causas de mortalidade de origem humana, não pode ser avaliado à escala de um território que atavesse as fronteiras de um Estado terceiro.

86. Esta abordagem está subjacente, na minha opinião, à apreciação do Tribunal de Justiça no Acórdão de 14 de junho de 2007, Comissão/Finlândia⁴⁴. Como salientou o Tapiola, o Tribunal de Justiça pronunciou-se apenas, nesse acórdão, sobre o estado de conservação do lobo no território finlandês, sem o examinar à escala da população transfronteiriça.

87. Esta conclusão não prejudica a questão de saber se um Estado-Membro pode demonstrar que a população em causa está num estado de conservação favorável, quando a sua área de repartição natural abranja o território de vários Estados-Membros, provando que se encontra em tal estado ao nível da região transfronteiriça em causa⁴⁵.

88. Retiro daqui a conclusão de que, numa situação como a que está em causa no processo principal, não pode ser adotada uma derrogação ao abrigo do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats* sem terem sido avaliados o estado de conservação das populações da espécie em causa e o impacto que a derrogação prevista é suscetível de exercer sobre o mesmo, ao nível da totalidade do território do Estado-Membro ou da região biogeográfica desse Estado-Membro em que essa derrogação se destina a ser aplicada.

41 V. n.º 95 das presentes conclusões.

42 Observo igualmente que, de acordo com o quadro 4 e o apêndice 1 das Orientações do LCIE (pp. 48, 65 e 66), os lobos que vivem no território finlandês fazem parte da população da Carélia (Rússia), que engloba os lobos que se encontram na Finlândia e numa parte do território russo. V., igualmente, Comissão, «Key actions for large carnivore populations», 4 de fevereiro de 2015, http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/key_actions_large_carnivores_2015.pdf, p. 46. No entanto, a decisão de reenvio não indica que o Instituto tenha demonstrado que a população definida deste modo se encontrava num estado de conservação favorável.

43 Isto é válido, por maioria de razão, quando o Estado terceiro em causa, à semelhança, designadamente, da Rússia, não é parte na Convenção relativa à Conservação da Vida Selvagem e dos *Habitats* Naturais da Europa, assinada em Berna, em 19 de setembro de 1979, e celebrada em nome da Comunidade pela Decisão 82/72/CEE do Conselho, de 3 de dezembro de 1981 (JO 1982, L 38, p. 1; EE 15 F3 p. 84) (a seguir «Convenção de Berna»).

44 C-342/05, EU:C:2007:341, n.º 27.

45 As Orientações do LCIE (pp. 23, 26 e 27) militam a favor desta abordagem e salientam a importância da cooperação entre os Estados para efeitos da gestão das populações de grandes carnívoros. V. igualmente, neste sentido, documento de orientação da Comissão, p. 63, ponto 46.

2. Quanto ao alcance da condição de não ser prejudicada a manutenção das populações em causa num estado de conservação favorável

89. Com as alíneas b) e c) da sua terceira questão, que examinarei conjuntamente, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se o artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats* se opõe necessariamente à adoção de uma autorização excecional quando o estado de conservação das populações da espécie em causa não é favorável.

90. A este respeito, a redação desta disposição, ao mencionar a «manutenção [...] num estado de conservação favorável» das populações visadas por uma derrogação, poderia sugerir que o estado de conservação favorável destas populações é uma condição prévia da sua adoção.

91. Contudo, o Tribunal de Justiça rejeitou esta leitura no Acórdão de 14 de junho de 2007, Comissão/Finlândia⁴⁶, em que declarou que a condição acima referida está preenchida, mesmo quando as populações em questão não se encontrem num estado de conservação favorável, desde que fique devidamente provado que a derrogação não é suscetível de *agravar* o seu estado de conservação não favorável *nem de impedir* o seu restabelecimento num estado de conservação favorável. Consequentemente, basta que a derrogação seja, pelo menos, neutra do ponto de vista do estado de conservação da espécie — uma hipótese que visa, segundo o Tribunal de Justiça, situações excecionais.

92. Acrescento que as disposições da Diretiva *Habitats* devem ser interpretadas à luz do princípio da precaução consagrado no artigo 191.º, n.º 2, TFUE⁴⁷, a que se referiram o Tapiola e a Comissão. Este princípio implica que, se o exame dos melhores dados científicos disponíveis deixar subsistir uma incerteza significativa sobre a questão de saber se uma derrogação prejudicará ou não a manutenção ou o restabelecimento das populações da espécie em causa num estado de conservação favorável, o Estado-Membro deverá abster-se de a adotar ou de a aplicar⁴⁸.

3. Quanto ao impacto do plano de gestão e da regulamentação nacional que fixa o número máximo de espécimes que podem ser abatidos

93. Com a sua primeira questão, alínea a), o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se é relevante, para apreciar a conformidade de uma autorização excecional com o artigo 16.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva *Habitats*, que a mesma se inscreva no âmbito de um plano de gestão e de uma regulamentação nacional que fixa um contingente máximo de espécimes que podem ser abatidos num determinado ano cinegético no território nacional com base nessa disposição.

94. À semelhança do Tapiola, do Instituto, dos Governos finlandês e dinamarquês bem como da Comissão, considero que esta circunstância constitui um fator pertinente para tal fim. Com efeito, a fixação de um número máximo de capturas que podem ser autorizados nesse território é suscetível de garantir que o efeito cumulativo anual das autorizações excecionais individuais não prejudica a manutenção ou o restabelecimento das populações da espécie em causa num estado de conservação favorável⁴⁹. O documento de orientação da Comissão recomenda, aliás, a adoção de planos de gestão, com fundamento em que representam «a melhor forma de demonstrar a conformidade com as exigências rigorosas do artigo 16.º [da Diretiva *Habitats*]»⁵⁰.

⁴⁶ C-342/05, EU:C:2007:341, n.º 29.

⁴⁷ Acórdão de 7 de setembro de 2004, Waddervereniging e Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, n.º 44).

⁴⁸ V. n.º 63 das presentes conclusões.

⁴⁹ Ver, a este respeito, Orientações do LCIE, p. 31.

⁵⁰ Documento de orientação da Comissão, p. 59, ponto 33 (v., também, p. 65, ponto 54). V., igualmente, Orientações do LCIE, pp. 30 e 31.

95. Evidentemente, as modalidades do plano de gestão e da regulamentação em causa devem, para este efeito, assegurar efetivamente o cumprimento dessas exigências. Em especial, para que o abate de um número de espécimes que atinja o limite máximo preestabelecido seja conforme às referidas exigências, este limite deve ter sido fixado tomando em conta o efeito cumulativo das autorizações excecionais baseadas no artigo 16.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva *Habitats*, das concedidas ao abrigo de outros fundamentos de derrogação, bem como de outras causas de mortalidade de origem humana⁵¹. Como o Tapiola salientou, do ponto de vista do estado de conservação da população em causa, o que conta é apenas o número e o tipo de espécimes que tenham morrido, não sendo importante a causa da morte.

96. No caso em apreço, o Instituto declarou, nas decisões controvertidas, que o limite de 46 espécimes fixado no artigo 1.º do Despacho n.º 1488/2015 permitia garantir que a manutenção ou o restabelecimento da população de lobos num estado de conservação favorável não era comprometida.

97. O Tapiola e a Comissão questionam esta apreciação à luz, nomeadamente, dos dados apresentados no n.º 66 das presentes conclusões. Por um lado, o Tapiola alega que este limite era demasiado elevado, atendendo à dimensão da população de lobos e ao seu estado de conservação. Por outro lado, a caça de controlo, contrariamente às recomendações contidas no plano de gestão e nas autorizações excecionais concedidas ao abrigo do mesmo, visava um número significativo de espécimes reprodutores. Cerca de metade dos 43 ou 44 lobos abatidos com base nestas autorizações excecionais — e, em especial, quatro dos sete lobos abatidos por R. Mustonen e K. Ruhanent — seriam espécimes reprodutores. Ora, recorde que, nos termos do plano de gestão, a viabilidade de uma alcateia de lobos exigia que fossem visados os espécimes não reprodutores⁵². O Tapiola e a Comissão observam que a população de lobos diminuiu drasticamente após a aplicação das referidas autorizações excecionais.

98. Os dados invocados por estes últimos, admitindo que sejam confirmados pelo órgão jurisdicional de reenvio, constituem indícios fortes de que o contingente máximo preestabelecido na regulamentação finlandesa, associado à inexistência de uma proibição de abate dos espécimes reprodutores, não garantia que as autorizações excecionais de controlo adotadas dentro dos limites desse contingente, entre as quais figuram as que estão em causa no processo principal, não prejudicariam a manutenção ou o restabelecimento da população de lobos num estado de conservação favorável.

D. Quanto ao alcance das condições específicas enunciadas no artigo 16.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva Habitats

99. O artigo 16.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva *Habitats* subordina o recurso ao fundamento de derrogação nele previsto ao respeito de condições relativas ao caráter seletivo das capturas, à limitação e a especificação do número de espécimes capturados, bem como ao controlo rigoroso das condições em que tais capturas são efetuadas. Uma resposta completa à primeira questão prejudicial pressupõe que o Tribunal de Justiça forneça ao órgão jurisdicional de reenvio algumas precisões quanto ao conteúdo destes requisitos numa situação como a que está em causa no processo principal.

100. Como resulta das considerações precedentes, a condição geral prévia a cujo respeito o artigo 16.º, n.º 1, desta diretiva subordina qualquer derrogação, relativa à inexistência de prejuízo para a manutenção ou o restabelecimento das populações em causa num estado de conservação favorável, impõe já certas restrições quanto ao número e, eventualmente, aos tipos de espécimes que podem ser capturados.

51 V. documento intitulado «LCIE Policy Support Statement — Lethal Control and Hunting of Large Carnivores», anexo às Orientações do LCIE, p. 72.

52 V. n.º 21 das presentes conclusões.

101. A fim de conferir um conteúdo próprio às condições específicas estabelecidas na alínea e) desta disposição e preservar, assim, o seu efeito útil, estas devem, na minha opinião, ser interpretadas no sentido de limitarem, além disso, a possibilidade de derrogar as obrigações de proteção rigorosa das populações das espécies em causa, *mesmo quando a derrogação visada não impeça a manutenção ou o restabelecimento dessas populações num estado de conservação favorável.*

102. Neste contexto, o documento de orientação da Comissão indica que o fundamento de derrogação previsto na alínea e) do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats* é acompanhado de restrições adicionais «significativas» relativamente às que envolvem os fundamentos de derrogação enunciados nas outras alíneas desta disposição, pelo que a sua aplicação «parece, na prática, excepcional»⁵³.

103. A Comissão propõe nesse documento, com razão, a meu ver, um critério segundo o qual uma derrogação não pode ser adotada com base no artigo 16.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva *Habitats* quando seja suscetível de exercer um «impacto negativo significativo sobre a população em causa em termos quantitativos ou qualitativos (ou seja, um impacto negativo sobre a estrutura de uma população)»⁵⁴. Perante tal risco, a derrogação ficaria excluída mesmo que não chegasse ao ponto de impedir a manutenção ou o restabelecimento de um estado de conservação favorável.

104. É à luz destas considerações que deve ser determinado o alcance das três condições específicas previstas na alínea e) desta disposição.

105. *Em primeiro lugar*, a interpretação da condição relativa ao «número limitado» de capturas autorizadas ao abrigo do artigo 16.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva *Habitats* é suscetível de ser esclarecida pela jurisprudência relativa à condição comparável relativa à «pequena quantidade» de espécimes capturados, enunciada no artigo 9.º, n.º 1, alínea c), da Diretiva *Aves*.

106. A este respeito, o Tribunal de Justiça declarou que o número de aves que podem ser caçadas com base nesta disposição depende do nível populacional da espécie, do seu estado de conservação e das suas características biológicas. Este número deve ser determinado à luz de dados de natureza geográfica, climática, ambiental e biológica, bem como da apreciação da situação relativa à reprodução e à mortalidade anual total por causas naturais da espécie em causa⁵⁵.

53 Documento de orientação da Comissão, p. 58, ponto 26, e p. 59, ponto 30.

54 Documento de orientação da Comissão, p. 58, ponto 28.

55 V. Acórdãos de 8 de junho de 2006, WWF Itália e o. (C-60/05, EU:C:2006:378, n.ºs 25 e 29), e de 21 de junho de 2018, Comissão/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477, n.º 62). O Tribunal de Justiça considerou que, para verificar o respeito da condição relativa à captura de uma «pequena quantidade», prevista no artigo 9.º, n.º 1, alínea c), da Diretiva *Aves*, uma proporção inferior a 1% ou de cerca de 1% da mortalidade anual total, consoante a espécie possa ou não ser caçada, constituía uma base de referência à luz dos trabalhos científicos disponíveis (v., nomeadamente, Acórdãos de 15 de dezembro de 2005, Comissão/Finlândia, C-344/03, EU:C:2005:770, n.ºs 53 e 54, e de 21 de junho de 2018, Comissão/Malta, C-557/15, EU:C:2018:477, n.ºs 63 a 65 e jurisprudência referida).

107. *Em segundo lugar*, segundo o documento de orientação da Comissão⁵⁶, a exigência relativa ao caráter seletivo das capturas de espécimes da espécie em causa refere-se, em primeiro lugar, ao facto de visar uma espécie, com exceção de qualquer outra⁵⁷. Na minha opinião, esta exigência, interpretada à luz do alcance geral das condições específicas enunciadas no artigo 16.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva *Habitats*, conforme descrito no n.º 103 das presentes conclusões, pode também, em função das circunstâncias, requerer que sejam visados, de forma mais precisa, determinados espécimes ou categorias de espécimes⁵⁸.

108. Nesta perspetiva, o grau de seletividade exigido depende igualmente, como alegaram, em substância, os Governos dinamarquês e sueco, bem como a Comissão, do nível da população em causa, do seu estado de conservação e das suas características biológicas⁵⁹. Quanto a certas espécies ou populações, pode revelar-se necessário visar espécimes identificados individualmente, com base em certas características biológicas (nomeadamente a nível genético ou do ponto de vista do seu papel no grupo⁶⁰) ou no facto de pertencerem a um grupo de espécimes que ocupa um território determinado.

109. *Em terceiro lugar*, o requisito relativo ao enquadramento das derrogações ao abrigo do artigo 16.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva *Habitats* em condições estritamente controladas implica, em especial, que estas condições, bem como o modo pelo qual o seu respeito é fiscalizado, permitam assegurar o caráter seletivo e limitado das capturas de espécimes das espécies em questão.

110. A este respeito, o Tribunal de Justiça já declarou que os procedimentos administrativos devem ser organizados de tal modo que tanto as decisões que autorizam capturas derogatórias ao abrigo do artigo 9.º, n.º 1, alínea c), da Diretiva Aves como a maneira pela qual estas decisões são aplicadas sejam submetidas a um controlo efetivo exercido em tempo útil⁶¹.

111. O documento de orientação da Comissão confirma esta abordagem, ao indicar que as derrogações devem ser objeto de autorizações claras que especifiquem os espécimes ou grupos de espécimes que podem ser abatidos e o respetivo número, bem como os locais e as datas das capturas autorizadas⁶². Além disso, relativamente a qualquer derrogação com base no artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*, a autoridade nacional competente deve assegurar o respeito das condições aí previstas antes da sua adoção e vigiar o seu impacto *a posteriori*⁶³.

56 Documento de orientação da Comissão, p. 59, ponto 32.

57 V., igualmente, neste sentido, a revisão da resolução n.º 2 (1993) relativa ao alcance dos artigos 8.º e 9.º da Convenção relativa à Conservação da Vida Selvagem e dos *Habitats* Naturais da Europa, adotada em 2 de dezembro de 2011 [T-PVS (2011), p. 36], p. 38. Esta resolução é um documento interpretativo respeitante à Convenção de Berna. Na medida em que a diretiva se inspira em grande medida nesta convenção [v., a este respeito, Parecer do Comité Económico e Social sobre a proposta de diretiva do Conselho relativa à proteção de *habitats* naturais e seminaturais e da fauna e flora selvagens e sobre os anexos complementares (JO 1991, C 31, p. 1, n.º 1.2)], bem como o documento de orientação da Comissão, pp. 7 e 8, pontos 7 e 8], a referida resolução, e em particular o seu anexo, é suscetível de orientar o Tribunal de Justiça na interpretação desta diretiva.

58 Observo, a este respeito, que, nos termos do guia sobre a caça sustentável em aplicação da Diretiva Aves (2008, http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/wildbirds/hunting/docs/hunting_guide_fr.pdf, p. 67), a condição de seletividade prevista no artigo 9.º, n.º 1, alínea c), desta diretiva designa a espécie ou subespécie, o género ou a faixa etária visada pela derrogação.

59 Isto aplica-se sem prejuízo da necessidade de princípio, identificada pelo Governo dinamarquês e pela Comissão, de visar especificamente o espécime perturbador quando a derrogação visa evitar determinados prejuízos. Esta exigência decorre já, contudo, da condição relativa à inexistência de outra solução satisfatória (no âmbito, mais precisamente, do critério da aptidão, conforme exposto nos n.ºs 68 e 69 das presentes conclusões).

60 Segundo a Comissão, o papel primordial dos espécimes de lobos reprodutores no equilíbrio da alcateia exige que os mesmos sejam preservados. V. igualmente Conclusões da advogada-geral J. Kokott no processo Comissão/Finlândia (C-342/05, EU:C:2006:752, n.º 49).

61 V., neste sentido, Acórdão de 8 de junho de 2006, WWF Italia e o. (C-60/05, EU:C:2006:378, n.º 47).

62 Documento de orientação da Comissão, p. 59, ponto 31.

63 Esta obrigação resulta também do artigo 16.º, n.º 3, alíneas d) e e), da Diretiva *Habitats*, que exige que os relatórios dos Estados-Membros a que se refere o n.º 2 deste artigo mencionem «[a] autoridade habilitada a declarar e a controlar se se encontram reunidas as condições exigidas» bem como «[a]s medidas de controlo aplicadas e os resultados obtidos». V., além disso, documento de orientação da Comissão, p. 67, ponto 59.

112. Compete ao órgão jurisdicional de reenvio determinar se o Instituto demonstrou, com base em dados científicos, que os limites territoriais e quantitativos em que se enquadravam as autorizações excepcionais de controlo, atendendo igualmente à forma pela qual o seu cumprimento tinha sido fiscalizado, bastavam para garantir que não exerceriam impacto negativo significativo sobre o estado de conservação da população de lobos. Parece-me pouco provável que tenha sido esse o caso, tendo em conta, por um lado, a importância do número de espécimes visados relativamente à população total de lobos, segundo os dados avançados pelo Tapiola e pela Comissão (admitindo que sejam confirmados)⁶⁴, e, por outro, a inexistência de uma proibição de visar espécimes reprodutores.

V. Conclusão

113. Atendendo a todas as considerações precedentes, proponho ao Tribunal de Justiça que responda às questões prejudiciais submetidas pelo Korkein hallinto-oikeus (Supremo Tribunal Administrativo, Finlândia), nos seguintes termos:

- 1) O artigo 16.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de maio de 1992, relativa à preservação dos *habitats* naturais e da fauna e da flora selvagens, conforme alterada pela Diretiva 2013/17/UE do Conselho, de 13 de maio de 2013, não se opõe a que um Estado-Membro derogue a sua obrigação de garantir a proibição de abate intencional de espécimes das espécies referidas no anexo IV, alínea a), da Diretiva 92/43, entre as quais a espécie *Canis lupus*, prevista no artigo 12.º, alínea a), desta diretiva, ao autorizar a caça ao lobo com o objetivo de lutar contra a caça furtiva, de evitar danos a cães e/ou de aumentar o sentimento geral de segurança da população, desde que esse Estado-Membro demonstre que estão preenchidas todas as condições enunciadas no artigo 16.º, n.º 1, alínea e), da referida diretiva.
- 2) O artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva 92/43, conforme alterada pela Diretiva 2013/17, na medida em que prevê que uma derrogação com base nesta disposição só pode ser adotada se não existir outra solução satisfatória, deve ser interpretado no sentido de que um Estado-Membro deve, para este efeito, identificar os objetivos prosseguidos pela derrogação de forma clara e precisa na decisão de derrogação, demonstrar que a derrogação é apta para a realização destes objetivos e demonstrar que nenhuma outra solução permitiria atingi-los.
- 3) O artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva 92/43, conforme alterada pela Diretiva 2013/17, na medida em que prevê que uma derrogação com base nesta disposição só pode ser adotada se não prejudicar a manutenção, num estado de conservação favorável, das populações da espécie em causa na sua área de repartição natural, deve ser interpretado no sentido de que:
 - se opõe a que um Estado-Membro adote tal derrogação quando o estado de conservação da população da espécie em causa só foi avaliado ao nível da zona local abrangida pela derrogação, sem que tenha sido feita uma avaliação à escala desse Estado-Membro ou da região biogeográfica abrangida pela derrogação no interior desse Estado-Membro;
 - não se opõe a que um Estado-Membro adote tal derrogação quando o estado de conservação da população da espécie em causa não é favorável, desde que a derrogação não o deteriore ainda mais nem impeça o restabelecimento desta população num estado de conservação favorável;
 - a circunstância de uma derrogação baseada no artigo 16.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva 92/43, conforme alterada pela Diretiva 2013/17, se inscrever no âmbito de um plano de gestão nacional e de uma regulamentação nacional que fixa um limite máximo anual de espécimes que podem ser abatidos nestes termos no território nacional só garante o respeito desta condição se esse limite for fixado a um nível tal que a adoção de um número de derrogações

⁶⁴ V. n.º 66 das presentes conclusões.

que atinja o referido limite, tendo em conta igualmente as derrogações eventualmente adotadas com base no artigo 16.º, n.º 1, alíneas a) a d), desta diretiva, bem como outras causas de mortalidade de origem humana, não prejudique a manutenção ou o restabelecimento dessas populações num estado de conservação favorável.

- 4) O artigo 16.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva 92/43, conforme alterada pela Diretiva 2013/17, na medida em que prevê que uma derrogação baseada nesta disposição pode ser adotada para permitir, em condições estritamente controladas, de uma forma seletiva e numa dimensão limitada, a captura de um número limitado especificado pelas autoridades nacionais competentes de determinados espécimes das espécies constantes do anexo IV desta diretiva, deve ser interpretado no sentido de que essas autoridades, antes da sua adoção, devem demonstrar que tal derrogação não é suscetível de exercer um impacto negativo significativo sobre o estado de conservação da população em causa. A inexistência de tal risco deve ser assegurada através da limitação do número de espécimes abrangidos pela derrogação e pelo seu caráter seletivo, segundo modalidades que dependem do nível desta população, do seu estado de conservação e das suas características biológicas. Estas condições devem ser definidas com precisão na decisão de derrogação. O seu respeito deve ser estritamente controlado.