



## Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL  
DOMNUL HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE  
prezentate la 8 mai 2019<sup>1</sup>

**Cauza C-674/17**

**Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola Pohjois-Savo – Kainuu ry  
cu participarea:  
Risto Mustonen,  
Kai Ruhanen,  
Suomen riistakeskus**

[cerere de decizie preliminară formulată de Korkein hallinto-oikeus (Curtea Administrativă Supremă, Finlanda)]

„Trimitere preliminară – Directiva 92/43/CEE („Directiva habitate”) – Conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică – Articolul 12 alineatul (1) litera (a) – Interzicerea uciderii intenționate a speciilor vizate la anexa IV litera (a) – Specia *Canis lupus* (lupul) – Articolul 16 alineatul (1) litera (e) – Derogare – Condiții – Practică denumită de «vânătoare în scopul gestionării efectivelor»”

### I. Introducere

1. Prin cererea sa de decizie preliminară, Korkein hallinto-oikeus (Curtea Administrativă Supremă, Finlanda) solicită Curții să interpreteze articolul 16 alineatul (1) litera (e) din Directiva 92/43/CEE<sup>2</sup>, denumită în mod obișnuit „Directiva habitate”.

2. Această cerere se înscrie în cadrul unui litigiu între Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola – Pohjois-Savo Kainuu ry (Asociația pentru Protecția Naturii din Tapiola – Pohjois-Savo Kainuu, denumită în continuare „Tapiola”), pe de o parte, și Suomen riistakeskus (Autoritatea finlandeză pentru fauna sălbatică, denumită în continuare „Autoritatea”), pe de altă parte. Tapiola solicită instanței de trimitere anularea a două decizii prin care Autoritatea a autorizat, pentru anul cinegetic 2015-2016, uciderea unor lupi în cadrul practicii de vânătoare denumită „în scopul gestionării efectivelor”.

3. Obiectivul principal al acestei practici a fost acela de a spori „toleranța socială” a locuitorilor din zonele învecinate celor ocupate de lupi în raport cu prezența acestora, în scopul de a reduce braconajul și de a îmbunătăți astfel starea de conservare a populațiilor de lupi. Instanța de trimitere urmărește să afle dacă și, eventual, în ce condiții statele membre pot să autorizeze vânătoarea în scopul gestionării efectivelor în temeiul articolului 16 alineatul (1) litera (e) din Directiva habitate. Această dispoziție permite statelor membre să deroge, cu respectarea unei serii de condiții, de la obligația lor de a asigura interzicerea uciderii deliberate a lupilor ca specimene dintr-o specie strict protejată în temeiul acestei directive.

<sup>1</sup> Limba originală: franceza.

<sup>2</sup> Directiva Consiliului din 21 mai 1992 privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică (JO 1992, L 206, p. 7), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2013/17/UE a Consiliului din 13 mai 2013 (JO 2013, L 158, p. 193).

## II. Cadrul juridic

### A. Dreptul Uniunii

4. Potrivit articolului 1 litera (g) din Directiva habitate „specii de importanță comunitară” sunt cele care, pe teritoriul prevăzut la articolul 2 din această directivă, sunt „amenințate cu dispariția”, „vulnerabile”, „rare” sau „endemice și [care] au nevoie de o atenție deosebită prin natura specială a habitatului lor și/sau prin impactul potențial al exploatării lor asupra stadiului de conservare a acestora”. Aceste specii „sunt sau ar putea fi enumerate în anexa II și/sau în anexele IV sau V”.

5. Articolul 1, litera (i) din directiva menționată definește „stadiul de conservare a unei specii” drept „efectul unui ansamblu de factori care influențează specia respectivă, putând afecta aria de extindere naturală pe termen lung a speciei și abundența populației acesteia pe teritoriul prevăzut la articolul 2”, și stabilește criteriile care permit să se considere că stadiul de conservare al unei specii este „corespunzător”.

6. Articolul 2 din aceeași directivă prevede:

„(1) Obiectul prezentei directive este să contribuie la menținerea biodiversității prin conservarea habitatelor naturale și a speciilor de floră și faună sălbatică de pe teritoriul statelor membre în care se aplică tratatul.

(2) În temeiul prezentei directive, se adoptă măsuri de menținere sau readucere la un stadiu corespunzător de conservare a habitatelor naturale și a speciilor de floră și faună sălbatică de importanță comunitară.

(3) Măsurile adoptate în temeiul prezentei directive trebuie să țină seama de condițiile economice, sociale și culturale, precum și de caracteristicile regionale și locale.”

7. Articolul 12 alineatul (1) din Directiva habitate prevede:

„Statele membre iau măsurile necesare pentru a institui un sistem de protecție riguroasă a speciilor de animale enumerate în anexa IV litera (a) în aria lor de extindere, interzicând:

a) orice formă de capturare sau ucidere deliberată a specimenelor din aceste specii în natură;

[...]”

8. În anexa IV punctul (a) din această directivă este prevăzută, printre speciile de animale care prezintă importanță comunitară și care au nevoie de protecție strictă, specia *Canis lupus*, cunoscută în mod obișnuit drept lupul, cu excepția în special a „populațiilor[or] din Finlanda din cadrul ariei de gestionare a renilor”.

9. Articolul 16 alineatul (1) din directiva menționată prevede:

„Statele membre pot deroga de la dispozițiile articolelor 12, 13, 14 și 15 literele (a) și (b), cu condiția ca derogarea să nu afecteze negativ menținerea populațiilor din speciile respective la un stadiu corespunzător de conservare în aria lor de extindere naturală și în măsura în care nu există o alternativă satisfăcătoare la derogare, în următoarele scopuri:

(a) pentru a proteja fauna și flora sălbatică și pentru a conserva habitatele naturale,

- (b) pentru a evita daunele grave asupra recoltelor, efectivelor de animale, pădurilor, exploatațiilor piscicole, apelor și altor forme de proprietate,
- (c) în folosul sănătății și siguranței publice sau pentru alte motive cruciale de interes public major, inclusiv din rațiuni de ordin social sau economic și în situații care ar avea efecte benefice de importanță majoră asupra mediului,
- (d) în scopuri educative și de cercetare, pentru repopulare sau pentru reintroducerea anumitor specii, precum și pentru operațiunile de reproducere necesare acestor scopuri, inclusiv propagarea artificială a plantelor,
- (e) pentru a permite, în condiții de strictă supraveghere, după criterii selective și la un nivel limitat, prelevarea sau deținerea de anumite specimene din speciile enumerate în anexa IV, în număr limitat, stabilit de autoritățile naționale competente.”

## **B. Dreptul finlandez**

### *1. Legea privind vânătoarea*

10. Conform articolului 37 al treilea paragraf din Legea nr. 615/1993 privind vânătoarea, astfel cum a fost modificată prin Legea nr. 159/2011 (denumită în continuare „Legea privind vânătoarea”), lupul este plasat sub un regim de protecție permanentă. Cu toate acestea, articolul 41 primul paragraf din această lege împuternicește Autoritatea să permită derogări de la protecția astfel stabilită, sub rezerva respectării condițiilor prevăzute la articolele 41a-41c din legea menționată.

11. Articolul 41 al patrulea paragraf din Legea privind vânătoarea prevede că se pot stabili prin decret guvernamental norme privind procedura de atribuire, condițiile și modalitățile derogărilor. Potrivit articolului 41 al cincilea paragraf din această lege, numărul anual de prelevări efectuate în temeiul derogărilor poate fi limitat prin ordin al Ministerului Agriculturii și Pădurilor.

12. Articolul 41a primul paragraf din Legea privind vânătoarea constituie transpunerea în dreptul finlandez a articolului 16 alineatul (1) literele (a)-(d) din Directiva habitate. Articolul 41a al treilea paragraf din această lege transpune articolul 16 alineatul (1) litera (e) din această directivă, stabilind că „în condiții de strictă supraveghere, după criterii selective și la un nivel limitat, se poate acorda de asemenea o derogare pentru capturarea sau uciderea anumitor exemplare de lup”.

### *2. Decretul guvernamental nr. 452/2013*

13. Articolul 3 din Decretul guvernamental nr. 452/2013 prevede că se poate acorda o derogare în temeiul articolului 41a al treilea paragraf din Legea privind vânătoarea pentru capturarea sau uciderea lupilor din zona de gestionare a renilor între 1 octombrie și 31 martie și, în restul țării, între 1 noiembrie și 31 martie.

14. Articolul 4 primul paragraf din acest decret prevede că derogarea poate fi acordată numai pentru o arie limitată în care sunt îndeplinite condițiile prevăzute la articolul 41a din Legea privind vânătoarea. Articolul 4 al treilea paragraf din decretul menționat precizează că derogările prevăzute la articolul 41a al treilea paragraf din Legea privind vânătoarea pot fi acordate numai pentru vânătoarea în ariile în care populația din specia respectivă are o răspândire largă.

### 3. Decretele Ministerului Agriculturii și Pădurilor

15. Pentru anul cinegetic 2015-2016, articolul 1 din Decretul nr. 1488/2015 al Ministerului Agriculturii și Pădurilor privind vânatoarea de lupi autorizată prin derogare în afara zonei de gestionare a renilor (denumit în continuare „Decretul nr. 1488/2015”), adoptat în temeiul articolului 41 al cincilea paragraf din Legea privind vânatoarea, a stabilit la 46 numărul maxim de specimene a căror prelevare putea fi autorizată în temeiul articolului 41a al treilea paragraf din această lege.

16. În ceea ce privește fiecare dintre anii cinegetici din perioada 2016-2018, articolul 1 din Decretul nr. 1335/2016 al Ministerului Agriculturii și Pădurilor privind vânatoarea de lupi autorizată prin derogare în afara zona de gestionare a renilor (denumit în continuare „Decretul nr. 1335/2016”), a limitat la 53 numărul de specimene care pot fi prelevate în ansamblu, pe baza derogărilor prevăzute la articolul 41 primul paragraf din Legea privind vânatoarea. Potrivit articolului 3 al treilea paragraf din decretul respectiv, acest număr a inclus de asemenea lupii eliminați pe baza unei dispoziții a poliției, lupii care au murit din cauza traficului sau a căror moarte a fost constatată pe orice altă cale.

### 4. Planul de gestionare a populației de lupi

17. La 22 ianuarie 2015 Ministerul Agriculturii și Pădurilor a adoptat un nou plan de gestionare a populației de lupi în Finlanda (denumit în continuare „planul de gestionare”)<sup>3</sup>. Scopul planului era să restabilească și să mențină această populație într-un stadiu corespunzător de conservare. Efectivul minim al unei populații de lupi capabile să supraviețuiască a fost estimat la 25 de perechi reproducătoare. Planul menționat prevedea gestionarea locală a populației de lupi pentru a asigura viabilitatea fiecărei haite, promovând totodată conviețuirea omului cu lupul.

18. Potrivit planului de gestionare, din anul 2007 nu mai fusese acordată nicio derogare pentru uciderea lupilor în temeiul vânătorii în scopul gestionării efectivelor (denumită în continuare „derogare în scopul gestionării efectivelor”). Or, după anul 2007 populația de lupi din Finlanda a scăzut, atingând nivelul său cel mai scăzut în anul 2013 cu un număr estimat de aproximativ 120 de specimene. În cursul acestei perioade s-a încercat creșterea populației de lupi printr-o politică de protecție riguroasă. Au fost prevăzute numai derogări pentru prevenirea daunelor. Chiar dacă populația de lupi a scăzut, criticile în zonele rurale privind prezența lupilor și problemele cauzate de aceștia au continuat și chiar s-au intensificat. Constatarea eșecului acestei politici s-ar explica prin incapacitatea autorităților competente de a răspunde preocupărilor persoanelor care trăiesc în vecinătatea lupilor. Frustrarea ar fi întărit acceptarea socială a uciderii ilegale a lupilor.

19. În temeiul acestor considerații, planul de gestionare s-a bazat pe premisa potrivit căreia succesul politicii de conservare a populației de lupi presupune luarea în considerare a preocupărilor și necesităților acestor persoane. Pentru a răspunde acestor preocupări și necesități și pentru a institui un model legal de gestionare a acestei populații care să permită luarea unor măsuri față de specimene care produc pagube și astfel prevenirea braconajului, planul de gestionare prevedea posibilitatea acordării unor derogări în scopul gestionării efectivelor. Aceste derogări nu ar depăși numărul maxim anual de specimene care pot fi ucise pe teritoriul finlandez, în baza vânătorii în scopul gestionării efectivelor, pe care Ministerului Agriculturii și Pădurilor l-ar stabili prin decret în temeiul informațiilor furnizate de Luonnonvarakeskus (Institutul Resurselor Naturale, Finlanda).

<sup>3</sup> Planul de gestionare este disponibil la adresa [https://mmm.fi/documents/1410837/1720364/Suomen\\_susikannan\\_hoitosuunnitelmat.pdf/cf2138e7-6a9b-4955-9b93-d719c734590f](https://mmm.fi/documents/1410837/1720364/Suomen_susikannan_hoitosuunnitelmat.pdf/cf2138e7-6a9b-4955-9b93-d719c734590f).

20. Derogările în scopul gestionării efectivului ar putea fi acordate numai pentru a captura sau ucide anumite specimene de lupi, în mod selectiv și limitat, în zone în care specia este larg răspândită, și aceasta în condiții de strictă supraveghere. Autoritatea ar trebui să aprecieze de la caz la caz viabilitatea haitei avute în vedere. În anumite cazuri, o derogare în scopul gestionării efectivului ar putea, în plus, să fie acordată în regiunile locuite de exemplare care cauzează pagube sau neplăceri, în cazul în care specia este larg răspândită în acel teritoriu.

21. În particular, selecția specimenelor care pot fi sacrificate a fost considerată necesară pentru a asigura viabilitatea haitei. În această privință, planul de gestionare a prevăzut că vânătoria trebuia să vizeze un exemplar tânăr al haitei sau, dacă este cazul, exemplarul care cauzează pagube sau neplăceri locuitorilor din teritoriile în cauză sau proprietății acestora. Autoritatea trebuia să aprecieze de la caz la caz dacă existau alte soluții satisfăcătoare în afară de acordarea unei derogări.

### III. Litigiul principal, întrebările preliminare și procedura în fața Curții

22. Prin deciziile din 18 decembrie 2015 (denumite în continuare „deciziile în litigiu”), Autoritatea a acordat domnilor Risto Mustonen și Kai Ruhanen, în aplicarea articolului 41 și articolului 41a al treilea paragraf din Legea privind vânătoria, permise de vânătoria care îi autorizau să ucidă lupi în perioada cuprinsă între 23 ianuarie și 21 februarie 2016 în regiunea Pohjois-Savo (Finlanda).

23. Deciziile adresate domnilor Mustonen și Ruhanen au autorizat uciderea a patru, respectiv a trei lupi. Autorizația a fost limitată, pentru fiecare prelevare, la teritoriul unei haite determinate identificat în aceste decizii. Fiecare dintre haitele în cauză număra cinci-șapte exemplare și era considerată viabilă și stabilă. O serie de alte haite erau stabilite în jurul regiunilor vizate de permisele de vânătoria.

24. În aceste decizii, Autoritatea a constatat că anumite specimene aparținând haitelor care ocupau aceste regiuni cauzaseră, în mod repetat, pagube sau neplăceri. În particular, lupii răniseră câini cu ocazia vânătorii. Deși menținerea câinilor în cuști a permis limitarea acestor pagube, această soluție era percepută ca fiind necorespunzătoare pentru vânătoria. Regiunile menționate, chiar dacă izolate, erau locuite de familii cu copii. Unii părinți se îngrijoraseră pentru securitatea copiilor lor.

25. Deciziile în litigiu au fost însoțite de recomandări. În primul rând, se preconiza să se evite uciderea unui mascul alfa, iar vânătoria să vizeze lupii tineri sau pe cei care cauzează neplăceri. Aceste decizii recomandau, în al doilea rând, să se evite uciderea unui exemplar pe care fusese aplicat un emițător. În al treilea rând, deciziile menționate îi îndemneau pe destinatarii acestora să ia în considerare, dacă este cazul, mortalitatea care afectează specimene din haitele care fac obiectul derogării și care a fost constatată de autorități înainte de data începerii vânătorii autorizate. S-a preconizat atunci reducerea numărului de prelevări astfel încât mortalitatea totală să nu depășească numărul de specimene vizate inițial de permisele de vânătoria.

26. Aceleași decizii fac referire la cadrul juridic național aplicabil, precum și la planul de gestionare. Autoritatea a indicat în acestea că, în opinia sa, prelevările susceptibile să intervină în temeiul derogărilor în scopul gestionării efectivului, acordate în limitele contingentului maximal de 46 de specimene, stabilit la articolul 1 din Decretul nr. 1488/2015 nu ar prejudicia menținerea sau restabilirea unui stadiu corespunzător de conservare a speciei în aria de răspândire naturală a acesteia. Pe de altă parte, Autoritatea a invocat absența unei alte soluții satisfăcătoare decât adoptarea derogărilor în scopul gestionării efectivului în ariile în cauză. Vânătoria ar avea loc în condiții strict controlate. Caracterul selectiv și limitat al acesteia ar fi concretizat prin restricțiile geografice și cantitative stabilite în deciziile în litigiu, precum și prin respectarea metodei de vânătoria prevăzută în acestea.

27. La 31 decembrie 2015, Tapiola a introdus acțiuni în fața Itä-Suomen hallinto-oikeus (Tribunalul Administrativ din Finlanda Orientală), prin care a solicitat anularea deciziilor în litigiu și interzicerea punerii în executare a acestora. Prin decizia din 11 februarie 2016, această instanță a declarat inadmisibile acțiunile respective. Tapiola a formulat o cale de atac împotriva acestor decizii. Prin ordonanța din 29 mai 2017, Korkein hallinto-oikeus (Curtea Administrativă Supremă) a admis în parte această cale de atac.

28. În susținerea acțiunii formulate, Tapiola arată că deciziile în litigiu încalcă, în special, articolele 12 și 16 din Directiva habitate. Articolul 16 alineatul (1) litera (e) din această directivă se referă numai la cazurile în care stadiul corespunzător de conservare a populației speciei în cauză impune sau autorizează o derogare de la obligațiile stricte de protecție ale speciei respective. Or, potrivit Tapiola, vânatoarea este susceptibilă să dăuneze stadiului de conservare a speciei menționate, deja grav amenințată în Finlanda. În rest, nu s-ar fi demonstrat că vânatoarea de lupi ar permite atingerea obiectivelor pe care planul de gestionare i le-a atribuit. Tapiola adaugă faptul că Autoritatea a adoptat fiecare derogare în scopul gestionării efectivelor pe baza unei aprecieri referitoare numai la teritoriul vizat de aceasta, fără să țină seama de impactul cumulat al tuturor derogărilor pentru teritorii diferite asupra stadiului de conservare a lupului.

29. În apărarea sa, Autoritatea arată că vânatoarea în scopul gestionării efectivelor a fost rezultatul unui experiment, legat de punerea în aplicare a planului de gestionare, limitat la o durată de doi ani. Acest experiment nu a fost prelungit, după cum dovedește adoptarea Decretului nr. 1335/2016. Autoritatea susține că a verificat în mod detaliat respectarea condițiilor prevăzute la articolul 16 alineatul (1) litera (e) din Directiva habitate. Ea adaugă că nivelul la care trebuie evaluat impactul unei derogări depinde de caracteristicile biologice ale speciei. În ceea ce privește lupii, acest nivel nu ar corespunde haitei, ci ansamblului populațiilor, inclusiv cele care se deplasează dincolo de frontierele naționale.

30. În acest context, instanța de trimitere amintește că specia *Canis lupus* este grav amenințată în Finlanda. Numărul lupilor a variat considerabil în această țară de-a lungul anilor și se prezumă că aceste variații sunt cauzate de braconaj. Numărul redus al populației de lupi o fac, în plus, vulnerabilă în fața elementelor aleatorii.

31. Această instanță pune sub semnul întrebării, în primul rând, efectele asupra conformității unei derogări de la articolul 16 alineatul (1) litera (e) din Directiva habitate, ale faptului că aceasta se înscrie în cadrul unui plan de gestionare național și al unei reglementări naționale care stabilește un număr maxim anual de prelevări autorizate pe întreg teritoriul statului membru în cauză. În plus, instanța menționată se întreabă dacă această dispoziție permite ca vânatoarea în scopul gestionării efectivelor să fie axată pe o populație locală al cărei stadiu de conservare este corespunzător, fără să fie evaluat stadiul de conservare al populației de lupi la scara teritoriului național. Aceași instanță solicită de asemenea să se stabilească dacă o derogare în scopul gestionării efectivelor poate fi acordată chiar dacă stadiul de conservare al acestei populații nu este corespunzător cu condiția ca această derogare să nu îl deterioreze mai mult.

32. În al doilea rând, instanța de trimitere are îndoieli cu privire la respectarea prin deciziile în litigiu a condiției prevăzute în partea introductivă a articolului 16 alineatul (1) din Directiva habitate, privind absența unei alte soluții satisfăcătoare. În această privință, instanța menționată arată că nu există nicio dovadă științifică care să demonstreze că vânarea pentru gestionarea efectivului poate reduce braconajul într-o asemenea măsură încât să aibă un efect pozitiv general asupra stadiului de conservare a lupului. Instanța menționată adaugă că derogările în discuție în litigiul principal urmăreau de asemenea să prevină producerea de pagube în rândul câinilor și să îmbunătățească sentimentul general de siguranță al locuitorilor din teritoriile în cauză. Or, lipsesc indicii exprese potrivit cărora aceste derogări s-ar încadra la situațiile vizate la articolul 16 alineatul (1) literele (b) și (c) din Directiva habitate.

33. Având în vedere aceste considerații, Korkein hallinto-oikeus (Curtea Administrativă Supremă) a hotărât prin decizia din 28 noiembrie 2017, primită de Curte la 1 decembrie 2017, să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

- „1) Modul de redactare a articolului 16 alineatul (1) litera (e) din Directiva habitate permite acordarea pe baza cererilor vânătorilor a derogărilor limitate la o anumită regiune pentru [vânătoarea în scopul gestionării efectivelor]?
- a) Pentru aprecierea acestei probleme este relevant că la exercitarea puterii de apreciere în cadrul deciziei privind derogările se are în vedere limita superioară a numărului de animale ucise, stabilită potrivit planului național de gestionare și potrivit unui decret, în cadrul căreia pentru teritoriul unui stat membru pot fi acordate anual derogări?
  - b) În cadrul acestei aprecieri pot fi avute în vedere și alte elemente precum scopul, prevenirea pagubelor referitoare la câini și sporirea sentimentului general de siguranță?
- 2) Faptul că pentru prevenirea braconajului nu există nicio altă alternativă satisfăcătoare în sensul articolului 16 alineatul (1) din Directiva habitate poate constitui temei pentru acordarea derogărilor pentru vânătoarea în scopul gestionării efectivelor în sensul primei întrebări preliminare?
- a) Dificultățile practice de supraveghere a braconajului pot fi avute în vedere în acest caz?
  - b) Scopul de a preveni pagubele referitoare la câini și sporirea sentimentului de siguranță pot fi relevante pentru aprecierea problemei dacă există o alternativă satisfăcătoare?
- 3) Cum trebuie evaluată condiția de la articolul 16 alineatul (1) din [Directiva habitate], referitoare la stadiul de conservare a populațiilor de animale dintr-o anumită specie, în cadrul acordării derogărilor limitate la o anumită regiune?
- a) Stadiul de conservare a unei specii trebuie evaluat atât în raport cu un anumit teritoriu, cât și cu întregul teritoriu al statului membru sau în raport cu o arie de extindere mai mare a speciei respective?
  - b) Este posibil să fie îndeplinite condițiile pentru acordarea unui derogări, prevăzute la articolul 16 alineatul (1) din Directiva habitate, cu toate că dintr-o evaluare obiectivă rezultă că stadiul de conservare al unei specii nu este corespunzător în sensul directivei?
  - c) În cazul unui răspuns afirmativ la întrebarea de mai sus: care este situația în care acest lucru este posibil?”

34. Tapiola, Autoritatea, guvernele finlandez și danez, precum și Comisia Europeană au prezentat observații scrise în fața Curții. Acestea din urmă, precum și domnul Ruhanen și guvernul suedez au fost audiați în ședința din 9 ianuarie 2019.

## IV. Analiză

### A. Considerații introductive

35. Deciziile în litigiu permiteau, împreună, uciderea a șapte lupi în temeiul dispoziției de drept finlandez care transpune articolul 16 alineatul (1) litera (e) din Directiva habitate. Astfel, acestea țineau de aplicarea posibilității, prevăzută în planul de gestionare, ca Autoritatea să autorizeze vânătoria în scopul gestionării efectivelor în limitele stabilite de reglementarea națională la 46 de specimene pentru anul cinegetic 2015-2016.

36. În planul de gestionare, Autoritatea a evidențiat, ca impediment în calea succesului politicii de protejare a lupilor, lipsa adeziunii populației rurale stabilite în proximitatea zonelor ocupate de lupi. Deficitul de legitimitate al acestei politici în ochii populației respective ar fi generat un fenomen de braconaj de mare amploare. Planul de gestionare ar constitui un experiment care vizează să evalueze dacă legalizarea vânătorii unui număr prestabilit de lupi ar conduce la o reducere a braconajului și, în cele din urmă, la o îmbunătățire a stadiului de conservare a populației de lupi. Astfel cum reiese din decizia de trimitere, au fost luate de asemenea în considerare în acest context obiectivele de a împiedica rănirea câinilor de către lupi și de a îmbunătăți sentimentul general de securitate al populației rurale.

37. Cu toate acestea, instanța de trimitere a indicat că acest experiment nu a condus la concluzia eficacității vânătorii în scopul gestionării efectivelor pentru combaterea braconajului, astfel încât să îmbunătățească stadiul de conservare al populației de lupi, după cum a confirmat guvernul finlandez în ședință. De altfel, experimentul menționat nu a fost repetat, derogările de la interdicția uciderii deliberate a lupilor fiind acordate ulterior numai pentru motivele precizate în dispozițiile de drept finlandez de transpunere a articolului 16 alineatul (1) literele (b) și (c) din Directiva habitate.

38. Prin intermediul întrebărilor preliminare formulate, această instanță solicită în esență să se stabilească dacă deciziile în litigiu, prin faptul că derogau de la obligația de a asigura interdicția uciderii deliberate a speciilor de lupi prevăzută la articolul 12 alineatul (1) litera (a) coroborat cu punctul (a) din anexa IV la Directiva habitate, respectau condițiile prevăzute la articolul 16 alineatul (1) litera (e) al acesteia și, în consecință, erau conforme acestor dispoziții<sup>4</sup>.

39. Articolul 16 alineatul (1) din Directiva habitate condiționează orice derogare de la această obligație de respectarea a două condiții generale. În primul rând, adoptarea unei derogări presupune absența unei alte soluții satisfăcătoare (secțiunea B). În al doilea rând, derogarea nu poate afecta menținerea într-un stadiu de conservare corespunzător a populațiilor din speciile în cauză, în aria lor de răspândire naturală (secțiunea C).

<sup>4</sup> Astfel cum a constatat deja Curtea, articolele 12, 13 și 16 din Directiva habitate formează un ansamblu coerent de norme care vizează să asigure protecția populațiilor din cadrul speciilor în cauză. În consecință, orice derogare care ar fi incompatibilă cu articolul 16 alineatul (1) din această directivă ar încălca de asemenea articolul 12 sau articolul 13. A se vedea Hotărârea din 20 octombrie 2005, Comisia/Regatul Unit (C-6/04, EU:C:2005:626, punctul 112).



40. Recurgerea la această dispoziție trebuie, în plus, să se încadreze în unul dintre motivele de derogare prevăzute la literele (a)-(e). Articolul 16 alineatul (1) litera (e) din Directiva habitate, relevant în cauză, permite adoptarea unor derogări care urmăresc, în special, să permită uciderea unor specimene din speciile vizate la litera (a) din anexa IV la această directivă<sup>5</sup>, cu respectarea anumitor condiții (secțiunea D).

41. Verificarea respectării tuturor acestor condiții implică aprecieri de fapt care intră în competența exclusivă a instanței de trimitere. Cu toate acestea, răspunsurile Curții la întrebările preliminare o vor putea sprijini în îndeplinirea acestei sarcini.

42. Înainte de a începe analiza acestor întrebări, considerăm că este util să reamintim câteva orientări generale, deja furnizate în jurisprudența Curții, care ne vor îndruma pe parcursul acestei analize.

43. Mai întâi, Curtea a susținut în mod repetat că articolul 16 alineatul (1) din Directiva habitate, întrucât prevede un regim derogatoriu de la obligațiile de protecție strictă a speciilor vizate la litera (a) din anexa IV la această directivă, trebuie să facă obiectul unei interpretări restrictive<sup>6</sup>.

44. În continuare, în măsura în care această dispoziție instituie un regim de exceptare, sarcina probei existenței condițiilor prevăzute în cadrul acesteia îi revine, pentru fiecare derogare, autorității din statul membru care ia decizia. În plus, o derogare poate fi autorizată numai pe baza unor decizii care conțin o motivare precisă și adecvată care face referire la motivele, la condițiile și la cerințele prevăzute la dispoziția menționată<sup>7</sup>.

45. În sfârșit, jurisprudența referitoare la articolul 9 din Directiva privind păsările<sup>8</sup>, care permite statelor membre să aplice derogări de la obligațiile de protecție a speciilor de păsări sălbatice în condiții comparabile cu cele prevăzute la articolul 16 alineatul (1) din Directiva habitate, este pertinentă și în scopul interpretării acestei dispoziții<sup>9</sup>. În particular, Curtea a decis că orice derogare adoptată în temeiul articolului 9 din Directiva privind păsările trebuie să se bazeze pe date științifice de natură geografică, climatică, de mediu și biologică<sup>10</sup>. Acest principiu, la fel precum celelalte aprecieri derivate din jurisprudența referitoare la această dispoziție, pe care o vom menționa în continuarea expunerii noastre<sup>11</sup>, este, în opinia noastră, aplicabil în contextul articolului 16 alineatul (1) din Directiva habitate.

5 Nu împărtășim punctul de vedere exprimat de Tapiola potrivit căruia noțiunea de „prelevare” în sensul articolului 16 alineatul (1) litera (e) din Directiva habitate nu ar include uciderea specimenelor din speciile în cauză. După cum susțin celelalte părți interesate care au prezentat observații Curții, această noțiune constituie un termen generic care cuprinde atât captura, cât și uciderea. Astfel cum invocă guvernele danez și suedez, utilizarea acestui termen poate fi explicată în particular prin faptul că speciile menționate în anexa IV la această directivă includ pe lângă specii de animale și specii de plante pentru care expresia „ucidere” ar fi fost inadecvată. Documentul de orientare al Comisiei privind protecția strictă a speciilor de animale de interes comunitar în temeiul [Directivei habitate] (februarie 2007, [http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/guidance/pdf/guidance\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/guidance/pdf/guidance_fr.pdf), p. 59, punctul 33, denumit în continuare „documentul de orientare al Comisiei”) coroborează această lectură. Chiar dacă este lipsit de caracter obligatoriu, acest document conține informații detaliate care ar putea pune în lumină interpretarea Directivei habitate. Interpretarea pe care o preconizăm rezultă de asemenea dintr-o aplicare prin analogie a jurisprudenței privind articolul 9 alineatul (1) litera (c) din Directiva 2009/147/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 30 noiembrie 2009 privind conservarea păsărilor sălbatice (JO 2010, L 20, p. 7), denumită „Directiva privind păsările”. Astfel, Curtea a decis că această dispoziție, care permite derogarea de la obligațiile de protecție care decurg din această directivă în condiții comparabile cu cele prevăzute la articolul 16 alineatul (1) litera (e) din Directiva habitate, poate justifica autorizația de vânatoare a păsărilor sălbatice [a se vedea în special Hotărârea din 16 octombrie 2003, Ligue pour la protection des oiseaux și alții (C-182/02, EU:C:2003:558, punctul 10), precum și Hotărârea din 15 decembrie 2005, Comisia/Finlanda (C-344/03, EU:C:2005:770, punctul 31)].

6 A se vedea, în acest sens Hotărârea din 20 octombrie 2005, Comisia/Regatul Unit (C-6/04, EU:C:2005:626, punctul 111), Hotărârea din 10 mai 2007, Comisia/Austria (C-508/04, EU:C:2007:274, punctul 110), și Hotărârea din 14 iunie 2007, Comisia/Finlanda (C-342/05, EU:C:2007:341, punctul 25).

7 Hotărârea din 14 iunie 2007, Comisia/Finlanda (C-342/05, EU:C:2007:341, punctul 25). A se vedea de asemenea între altele și prin analogie Hotărârea din 8 iunie 2006, WWF Italia și alții (C-60/05, EU:C:2006:378, punctul 34), precum și Hotărârea din 21 iunie 2018, Comisia/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477, punctul 47).

8 A se vedea nota de subsol 5 din prezentele concluzii.

9 A se vedea în acest sens Hotărârea din 20 octombrie 2005, Comisia/Regatul Unit (C-6/04, EU:C:2005:626, punctul 25). A se vedea de asemenea documentul de orientare al Comisiei, p. 53, punctul 4.

10 A se vedea Hotărârea din 8 iunie 2006, WWF Italia și alții (C-60/05, EU:C:2006:378, punctul 25), precum și Hotărârea din 21 iunie 2018, Comisia/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477, punctul 62).

11 A se vedea în special punctele 54, 71, 106 și 110 din prezentele concluzii.

## ***B. Cu privire la domeniul de aplicare al condiției privind absența unei alternative satisfăcătoare***

46. Potrivit părții introductive și literei b) a primei întrebări, precum și celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă obiectivul combaterii braconajului coroborat, dacă este cazul, cu obiectivele de a împiedica rănirea câinilor de către lupi și de a asigura liniștea populației locale poate justifica adoptarea unei derogări în scopul gestionării efectivelor în temeiul articolului 16 alineatul (1) litera (e) din Directiva habitate. În particular, aceasta urmărește să afle dacă, ținând seama de dificultățile practice cu care se confruntă controlul braconajului, adoptarea unei astfel de derogări respectă condiția enunțată în partea introductivă a articolului 16 alineatul (1) de această directivă, potrivit căreia o derogare este autorizată numai în măsura în care „nu există o alternativă satisfăcătoare”.

47. În opinia noastră, această condiție poate fi percepută ca o expresie particulară a principiului general al proporționalității care guvernează dreptul Uniunii<sup>12</sup>. Astfel, aceasta impune ca statul membru care intenționează să adopte o derogare să identifice în mod clar obiectivul legitim urmărit (subsecțiunea 1). Odată evidențiat acest obiectiv, statul membru respectiv trebuie să stabilească faptul că derogarea este adecvată (subsecțiunea 2) și necesară (subsecțiunea 3) pentru realizarea acestuia<sup>13</sup>.

### *1. Cu privire la identificarea obiectivelor urmărite de derogările în scopul gestionării efectivelor*

48. Astfel cum indică decizia de trimitere, derogările în discuție în litigiul principal, precum și planul de gestionare în cadrul căruia se înscriau acestea, au urmărit simultan obiectivele de a reduce braconajul, de a preveni producerea unor daune în rândul câinilor și de a îmbunătăți sentimentul general de siguranță al persoanelor care locuiesc în vecinătatea zonelor ocupate de lupi. Ultimele două obiective au fost prezentate ca strâns legate de primul, în măsura în care realizarea acestora ar contribui, potrivit Autorității, la creșterea „toleranței sociale” a populației locale în raport cu lupii și, în consecință, la diminuarea vânătorii ilegale. Astfel, finalitatea derogărilor în scopul gestionării efectivelor se situa la confluența obiectivului de conservare a populațiilor de lupi și a intereselor umane opuse.

49. După cum rezultă dintr-o interpretare literală, sistematică și teleologică a articolului 16 alineatul (1) litera (e) din Directiva habitate, obiectivele menționate anterior constituie, în opinia noastră, obiective legitime care pot fi invocate în susținerea unei derogări întemeiate pe această dispoziție.

50. În primul rând, observăm că, spre deosebire de alte scopuri ale derogării enumerate la articolul 16 alineatul (1) din această directivă, litera (e) a acestei dispoziții nu enunță obiectivele care pot fi urmărite prin intermediul adoptării unei derogări. Această literă prevede, cu toate acestea, condiții suplimentare care țin în esență de numărul limitat de specimene prelevate, de caracterul selectiv al prelevărilor și de încadrarea derogării prin condiții strict controlate. Aceste exigențe particulare compensează marja largă de apreciere de care beneficiază statele membre în scopul definirii obiectivelor urmărite prin intermediul derogării.

51. În aceste condiții, obiectivele care pot justifica adoptarea unei derogări în temeiul articolului 16 alineatul (1) litera (e) din Directiva habitate pot să includă atât urmărirea unei îmbunătățiri a stadiului de conservare a speciei, cât și protecția intereselor opuse acesteia. Aceste interese includ pe cele vizate la literele (a)-(d) ale dispoziției menționate, fără a fi limitate la acestea. Având în vedere condițiile

<sup>12</sup> A se vedea în acest sens Concluziile avocatei generale Kokott prezentate în cauza Comisia/Finlanda (C-342/05, EU:C:2006:752, punctul 24).

<sup>13</sup> A se vedea, în acest sens documentul de orientare al Comisiei, p. 60, punctul 36. Un test de „proporționalitate în sens strict” care constă în a verifica faptul că dezavantajele unei derogări nu sunt disproporționate față de obiectivele urmărite este, în opinia noastră, deja integrat în această condiție, prevăzută de asemenea în partea introductivă a articolului 16 alineatul (1) din Directiva habitate, potrivit căreia derogarea nu poate să afecteze negativ menținerea populațiilor din speciile respective la un stadiu corespunzător de conservare (a se vedea punctul 77 și următoarele din prezentele concluzii). Această dispoziție stabilește de asemenea limita dincolo de care evaluarea comparativă a interesului de protecție a speciei și a intereselor opuse trebuie să incline în mod necesar în favoarea primului.

deosebit de stricte menționate la litera (e) a acestei dispoziții, adoptarea unei derogări pe acest temei, în scopul de a urmări obiective care se suprapun celor menționate la literele (a)-(d) ale dispoziției menționate, nu conduce, contrar celor susținute de Tapiola și de Comisie, la eludarea motivelor de derogare prevăzute în cadrul acesteia.

52. În realitate, după cum au arătat guvernele finlandez și danez, întrucât modalitățile prevăzute la articolul 16 alineatul (1) litera (e) din Directiva habitate sunt mai exigente decât cele care însoțesc celelalte motive de derogare, recurgerea la această dispoziție pentru a urmări obiective deja acoperite de articolul 16 alineatul (1) literele (a)-(d) din această directivă va fi avută în vedere dacă nu se demonstrează că sunt întrunite condițiile care permit aplicarea acestor motive de derogare<sup>14</sup>.

53. În *al doilea rând*, interpretarea pe care o propunem respectă finalitatea articolului 16 alineatul (1) litera (e) interpretat în lumina articolului 2 din Directiva habitate. Aceasta constă în amenajarea unei marje de flexibilitate care să permită statelor membre să țină seama de condițiile economice, sociale și culturale, precum și de caracteristicile regionale și locale<sup>15</sup>, asigurându-se, în același timp, că nu este compromisă realizarea obiectivului general al regimului de protecție strictă a speciilor de interes comunitar, și anume menținerea sau readucerea acestora într-un stadiu corespunzător de conservare<sup>16</sup>.

54. În aceste condiții, după cum a arătat Comisia, obiectivele invocate în susținerea unei derogări trebuie să fie definite în mod clar, precis și motivat în decizia de derogare<sup>17</sup>. Într-adevăr, numai o astfel de definiție permite controlarea caracterului adecvat și necesar al derogării, care depinde de obiectivele urmărite de aceasta<sup>18</sup>. Astfel cum reiese dintr-o aplicare prin analogie a jurisprudenței referitoare la articolul 9 alineatul (1) din Directiva păsări, o derogare întemeiată pe articolul 16 alineatul (1) din Directiva habitate poate constitui „numai o aplicare concretă și punctuală pentru a răspunde unor cerințe și situații specifice”<sup>19</sup>.

55. Îi revine instanței de trimitere să verifice dacă derogările în discuție în litigiul principal urmăreau rezolvarea unor probleme specifice definite în mod clar și precis în deciziile care constituiau temeiul acesteia. Următoarele observații vor putea să o ghideze în cadrul acestei analize.

56. Pe de o parte, nimeni nu contestă că, astfel cum a constatat Autoritatea în deciziile în litigiu, braconajul reprezenta la momentul adoptării acestor decizii o provocare considerabilă pentru succesul politicii de conservare a lupilor, constatare pe care instanța de trimitere a considerat-o credibilă. Pe de altă parte, Autoritatea a observat în cadrul acestora că existaseră câini răniți de lupi. Chiar presupunând că este dovedit, faptul, invocat de Tapiola, că Autoritatea nu ar fi stabilit existența unui risc ridicat din punct de vedere statistic de producere a unor daune în rândul câinilor nu repune în discuție realitatea problemei, fie ea și de mică amploare, constatată de aceasta.

14 Cu titlu de exemplu, un stat membru ar putea să se prevaleze de articolul 16 alineatul (1) litera (e) din Directiva habitate în scopul de a preveni unele daune sau neplăceri când acestea nu ating pragul necesar să fie calificate drept daune „grave” în sensul literei (b) din prezenta dispoziție. Pe de altă parte, obiectivul conservării speciei, chiar dacă poate fi urmărit și în cadrul articolului 16 alineatul (1) literele (a) sau (d) din Directiva habitate, ar putea justifica o derogare în temeiul literei (e) din această dispoziție în cazul în care efectul benefic așteptat al derogării asupra stadiului de conservare al speciei nu este stabilit suficient pentru a permite aplicarea literelor (a) sau (d) ale dispoziției menționate (vom reveni la acest aspect la punctele 61 și următoarele din prezentele concluzii).

15 A se vedea articolul 2 alineatul (3) din Directiva habitate.

16 A se vedea articolul 2 alineatul (2) din Directiva habitate. A se vedea de asemenea în acest sens Hotărârea din 14 iunie 2007, Comisia/Finlanda (C-342/05, EU:C:2007:341, punctul 29).

17 A se vedea în această privință documentul de orientare al Comisiei, p. 56, punctul 14.

18 A se vedea în acest sens Concluziile avocatei generale Kokott prezentate în cauza Comisia/Finlanda (C-342/05, EU:C:2006:752, punctul 25) și Concluziile avocatei generale Sharpston prezentate în cauza Comisia/Malta (C-557/15, EU:C:2017:613, punctul 67). În plus, identificarea clară și bine întemeiată a obiectivelor derogării permite evitarea faptului ca un stat membru să definească problema pe care încearcă să o remedieze într-un mod artificial, care să excludă alte posibile soluții satisfăcătoare [a se vedea Concluziile avocatei generale Sharpston prezentate în cauza Comisia/Malta (C-557/15, EU:C:2017:613, punctul 68)].

19 A se vedea în special Hotărârea din 8 iulie 1987, Comisia/Belgia (247/85, EU:C:1987:339, punctul 7), Hotărârea din 7 martie 1996, Associazione Italiana per il WWF și alții (C-118/94, EU:C:1996:86, punctul 21), precum și Hotărârea din 11 noiembrie 2010, Comisia/Italia (C-164/09, nepublicată, EU:C:2010:672, punctul 28). A se vedea de asemenea documentul de orientare al Comisiei, p. 56, punctul 14.

57. Pe de altă parte, în schimb, după cum susține Comisia, obiectivul de a îmbunătăți sentimentul general de securitate al locuitorilor din zonele vizate de derogări a fost probabil formulat în termeni prea generali pentru a permite analiza proporționalității sale din perspectiva atingerii acestui obiectiv. În particular, din decizia de trimitere nu reiese că Autoritatea ar fi motivat caracterul real și amploarea temerilor locuitorilor respectivi și, în fond, nici amenințările la adresa siguranței lor<sup>20</sup>.

*2. Cu privire la aptitudinea derogărilor în scopul gestionării efectivelor de a realiza obiectivele urmărite*

58. Determinarea nivelului probatoriu necesar pentru a stabili că derogarea este de natură să realizeze obiectivele identificate în prealabil ridică dificultăți deosebite în contextul prezentei cauze.

59. În primul rând, în măsura în care derogările în discuție în litigiul principal proveneau dintr-un experiment care a urmărit să verifice dacă o autorizație limitată la vânătoria legală ar putea contribui la reducerea braconajului și, în cele din urmă, la îmbunătățirea stadiului de conservare al populației de lupi, aptitudinea acestora de a atinge obiectivele respective era caracterizată de incertitudini la momentul adoptării lor de către Autoritate.

60. În acest context, contrar celor susținute de Tapiola, în opinia noastră, nu se poate solicita să fi fost demonstrat, din momentul adoptării unor astfel de derogări, fără să subziste nicio incertitudine științifică cu privire la acest aspect, că acestea ar fi determinat reducerea vânătorii ilegale și că amploarea acestui efect ar fi fost de așa natură încât ar fi diminuat mortalitatea totală imputabilă omului.

61. După cum am arătat deja<sup>21</sup>, articolul 16 alineatul (1) litera (e) din Directiva habitate oferă, în opinia noastră, un temei juridic pentru adoptarea unor derogări care vizează îmbunătățirea stadiului de conservare a populațiilor din specia în cauză, atunci când eficacitatea lor în vederea realizării acestui obiectiv face obiectul unui anumit grad de incertitudine. După cum a susținut guvernul finlandez, derogările în scopul gestionării efectivului precum cele în discuție în litigiul principal pot fi înțelese în sensul că urmăresc obiectivul combaterii braconajului, permițând evaluarea efectelor autorizării vânătorii în scopul gestionării efectivelor asupra nivelului vânătorii ilegale. În această perspectivă, faptul că experimentul nu a fost concludent nu face, prin el însuși, ca astfel de derogări să fie neadecvate pentru urmărirea obiectivului astfel descris.

62. În opinia noastră, pentru a stabili capacitatea derogărilor în scopul gestionării efectivelor de a atinge acest obiectiv, autoritatea națională competentă are numai obligația, în conformitate cu principiile enunțate la punctele 44 și 45 din prezentele concluzii, de a susține pe baza unor date științifice riguroase ipoteza potrivit căreia autorizarea vânătorii în scopul gestionării efectivelor ar reduce vânătoria ilegală, și aceasta într-o măsură în care s-ar exercita un efect pozitiv net asupra stadiului de conservare a populației de lupi<sup>22</sup>. Această ipoteză trebuie analizată, în particular, prin compararea numărului de derogări prevăzute cu estimările cele mai recente ale numărului de prelevări ilegale.

63. Această concluzie nu este repusă în discuție de principiul precauției invocat de Tapiola. În contextul Directivei habitate, acest principiu presupune în esență că, în prezența unor îndoieli rezonabile, ținând seama de cele mai bune cunoștințe științifice în materie cu privire la absența unor efecte negative ale unei activități umane asupra conservării habitatelor și speciilor protejate, această

<sup>20</sup> În această privință Comisia susține că niciun lup nu a atacat oameni timp de aproape un secol. Potrivit datelor de care dispune Tapiola, în Fennoscandinavia nu s-a înregistrat niciun atac al lupilor asupra oamenilor din Al doilea război mondial.

<sup>21</sup> A se vedea punctul 52 și nota de subsol 14 din prezentele concluzii.

<sup>22</sup> Astfel de elemente de probă pot include studii de natură sociologică desfășurate în statul membru în cauză sau date științifice privind consecințele vânătorii în scopul gestionării efectivelor autorizate în alte țări asupra stadiului de conservare a lupului.

activitate nu poate fi autorizată<sup>23</sup>. Or, după cum vom arăta în continuare, această cerință este integrată deja în condiția, enunțată de asemenea în partea introductivă a articolului 16 alineatul (1) din Directiva habitate, potrivit căreia trebuie să se demonstreze înainte de adoptarea unei derogări că aceasta *nu va afecta negativ* menținerea sau restabilirea populațiilor din specia în cauză într-un stadiu corespunzător de conservare<sup>24</sup>. Principiul precauției nu obligă autoritățile naționale competente să demonstreze că derogarea *va îmbunătăți* stadiul de conservare a acestor populații.

64. În speță, decizia de trimitere nu conține indicații potrivit cărora Autoritatea ar fi susținut pe baza unor date științifice ipoteza sus-menționată înainte de adoptarea deciziilor în litigiu. În consecință, instanța de trimitere trebuie să aprecieze dacă Autoritatea și-a îndeplinit această sarcină.

65. În această privință, Autoritatea arată că s-ar fi demonstrat că vânatoarea în scopul gestionării efectivelor este de natură să reducă braconajul, cel puțin pe termen scurt. Tapiola și Comisia susțin că lucrările științifice disponibile tind să indice contrariul<sup>25</sup>.

66. Pe de altă parte, potrivit informațiilor de care dispun acestea din urmă, 43 sau 44 de lupi ar fi fost sacrificați în Finlanda pe baza unor derogări în scopul gestionării efectivelor în cursul anului cinegetic 2015-2016, dintr-o populație care numără în total între 275 și 310 specimene. Presupunând că aceste date sunt confirmate de instanța de trimitere, teza potrivit căreia faptul de a ucide aproape 15 % din această populație, fără a lua în calcul mortalitatea constatată din alte motive imputabile omului, ar fi putut îmbunătăți stadiul de conservare a acesteia ar trebui să dea naștere cel puțin unei anumite doze de circumspecție din partea instanței.

67. În această privință, Tapiola adaugă că numărul lupilor vizați de derogările în scopul gestionării efectivelor depășea numărul anual de prelevări ilegale, estimat la aproximativ 30 de specimene în conformitate cu planul de gestionare<sup>26</sup>. Vânatoarea în scopul gestionării efectivelor ar fi condus astfel la uciderea a 14 exemplare în plus față de cele care ar fi decedat ca urmare a braconajului, iar aceasta presupunând că vânatoarea în scopul gestionării efectivelor a pus capăt oricărei vânători ilegale, fapt față de care ar fi permisă existența unor îndoieli. Aceste date, sub rezerva verificării exactității lor de către instanța de trimitere, tind să dezvăluie incapacitatea acestor derogări de a-și atinge obiectivul combaterii braconajului în interesul protejării speciei.

68. În ceea ce privește, *în al doilea rând*, capacitatea derogărilor în scopul gestionării efectivelor de a împiedica rănirea câinilor de către lupi, aceasta depinde, în principiu, astfel cum a subliniat Comisia, dacă aceste derogări vizau speciile aflate la originea rănilor constatate. Or, potrivit deciziei de trimitere și astfel cum a confirmat guvernul finlandez în ședință, deciziile în litigiu se limitau să recomande destinatarilor acestora să vizeze specimene care cauzează neplăceri, fără să îi oblige în acest sens.

23 A se vedea în acest sens în special Hotărârea din 7 septembrie 2004, Waddenvereniging și Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punctul 44), Hotărârea din 8 noiembrie 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, punctul 66), și Hotărârea din 17 aprilie 2018, Comisia/Polonia (Pădurea Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, punctul 117). Aceste hotărâri se referă la articolul 6 alineatul (3) din Directiva habitate, în măsura în care acesta prevede că un plan sau proiect care nu are o legătură directă sau care nu este necesar pentru gestionarea unui sit „Natura 2000”, dar care ar putea afecta acest sit în mod semnificativ, poate fi autorizat numai cu condiția ca autoritatea competentă să se fi asigurat că nu va aduce atingere sitului menționat. Principiile degajate de Curte în aceste hotărâri ni se par aplicabile prin analogie în interpretarea articolului 16 alineatul (1) din această directivă, în măsura în care acesta subordonează adoptarea oricărei derogări de la obligațiile de protecție strictă a speciilor de interes comunitar absenței neplăcerilor în ceea ce privește menținerea populațiilor din aceste specii într-un stadiu corespunzător de conservare în aria de răspândire naturală a acestora.

24 A se vedea punctele 89-92 din prezentele concluzii.

25 Tapiola face referire în particular la articolul lui Benítez-López, A., Alkemade, R., Schipper, A. M., Ingram, D. J., Verweij, P. A., Eikelboom, J. A. J., și Huijbregts, M. A. J., „The impact of hunting on tropical mammal and bird populations”, în *Science*, 356 (6334), 2017, p. 180-183, precum și al lui Epstein, Y., „Killing Wolves to Save Them? Legal Responses to «Tolerance Hunting» in the European Union and United States”, în *Review of European Community & International Environmental Law*, vol. 26, nr. 1, 2017, p. 19-29. Comisia citează de asemenea acest din urmă articol.

26 Planul de gestionare, p. 15.

69. Cu toate acestea, în conformitate cu Hotărârea din 14 iunie 2007, Comisia/Finlanda<sup>27</sup>, nu este exclus ca sacrificarea unui specimen dintr-o haită din care anumiți lupi cauzează pagube să poată preveni sau reduce aceste pagube prin întreținerea unui sentiment de teamă al lupilor față de om, chiar fără a viza speciile care creează probleme. Potrivit Curții, autoritatea care decide cu privire la o derogare trebuie însă să susțină ipoteza respectivă prin intermediul unor elemente concrete. Instanța de trimitere nu a precizat dacă în speță au fost furnizate elemente de această natură, fapt pe care va trebui să îl verifice.

### 3. Cu privire la analiza unor eventuale alternative

70. Astfel cum reiese din jurisprudență<sup>28</sup>, articolul 16 alineatul (1) din Directiva habitate impune statelor membre să prezinte o motivare precisă și adecvată privind absența unei alternative satisfăcătoare care să permită atingerea obiectivelor invocate în susținerea unei derogări<sup>29</sup>.

71. Curtea a precizat de asemenea că obligația de motivare similară care încadrează utilizarea articolului 9 alineatul (1) din Directiva privind păsările nu este îndeplinită în cazul în care derogarea nu include nicio mențiune privind inexistența unei alternative satisfăcătoare și nici trimiteri la rapoarte tehnice, juridice și științifice pertinente<sup>30</sup>.

72. În speță, astfel cum au evidențiat Tapiola și Comisia, decizia de trimitere nu conține niciun element care să indice că Autoritatea ar fi motivat de ce unicul mijloc de realizare a obiectivelor invocate în susținerea derogărilor în scopul gestionării efectivelor ar fi constat în a legaliza parțial vânătoarea de lupi, și nici de ce ar fi fost necesar în acest scop un număr de derogări atât de ridicat.

73. În această privință, după cum a subliniat Comisia, această decizie nu demonstrează că Autoritatea ar fi efectuat o analiză detaliată a dificultăților practice care însoțesc controlul braconajului, care ar fi putut să o determine să concluzioneze că o politică de control și de sancționare mai strictă cuplată cu alte măsuri de prevenție nu reprezentau o opțiune satisfăcătoare<sup>31</sup>. Instanța de trimitere nu a precizat nici dacă au fost luate în considerare și respinse motivat alternativele preconizate de Tapiola precum creșterea creditelor alocate pentru furnizarea unor garduri electrificate și derularea unor politici mai active de informare a populației locale<sup>32</sup>.

74. Fără a contesta în mod expres această lipsă de analiză prealabilă, Autoritatea susține că înăsprirea sancțiunilor nu ar fi putut descuraja braconajul, deoarece acestea sunt percepute ca fiind injuste. În plus, potrivit Autorității, astfel cum au subliniat și domnul Ruhanen și guvernul finlandez, planul de gestionare prevedea, pe lângă recurgerea la vânătoarea în scopul gestionării efectivelor, măsuri complementare necesare pentru a preveni braconajul pentru un termen mai lung. Aceste măsuri includeau campanii de informare, consultarea populației locale și indemnizarea pentru daunele cauzate de lupi.

27 C-342/05, EU:C:2007:341, punctul 42.

28 A se vedea punctul 44 din prezentele concluzii, precum și Hotărârea din 14 iunie 2007, Comisia/Finlanda (C-342/05, EU:C:2007:341, punctul 31).

29 Această obligație derivă și de la articolul 16 alineatul (3) litera (a) din Directiva habitate care impune ca rapoartele privind punerea în aplicare a derogărilor prevăzute la alineatul (1) din acest articol, a căror transmitere de către statele membre către Comisie este prevăzută la alineatul (2) al articolului respectiv, să menționeze „motivele de acordare a [derogării] [...], inclusiv natura riscului și, după caz, alternativele la derogare respinse și baza științifică folosită”.

30 Hotărârea din 21 iunie 2018, Comisia/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477, punctele 50 și 51). A se vedea de asemenea documentul de orientare al Comisiei, p. 61, punctul 40.

31 Comisia menționează cu titlu de exemplu programul LIFE implementat în regiunea Alpilor (a se vedea site-ul internet <http://www.lifewolfalps.eu/en/anti-poaching/>).

32 Pe de altă parte, Tapiola subliniază că alte state membre, și anume Republica Federală Germania și Regatul Suediei, au adoptat în temeiul articolului 16 alineatul (1) litera (e) din Directiva habitate derogări care vizează prevenirea braconajului fără uciderea lupilor. În opinia noastră, faptul că alte state membre au putut, acolo unde a fost cazul, să rezolve o problemă identică fără a recurge la o derogare, fără a fi în sine concludent, oferă un indiciu puternic al existenței unei alternative la derogarea preconizată. A se vedea în acest sens prin analogie Concluziile avocatului general Fennelly prezentate în cauza LRBPO și AVES (C-10/96, EU:C:1996:430, punctul 39).

75. Pe de altă parte, în ceea ce privește obiectivul de prevenire a rănirii câinilor de către lupi, astfel cum a subliniat Comisia, decizia de trimitere nu indică faptul că Autoritatea ar fi explicat de ce derogări care să vizeze speciile care provoacă probleme, implicând eventual uciderea acestora de către profesioniști, nu ar fi putut realiza acest obiectiv.

76. În ipoteza în care instanța de trimitere ar confirma că Autoritatea a adoptat derogările în discuție în litigiul principal fără ca în prealabil să fi motivat în mod exact și adecvat că nicio altă soluție nu ar fi permis atingerea obiectivelor urmărite, aceasta ar trebui să concluzioneze că aceste derogări încălcă articolul 16 alineatul (1) din Directiva habitate.

### ***C. Cu privire la efectele derogărilor asupra stadiului de conservare a speciei***

#### *1. Cu privire la nivelurile geografice la care trebuie apreciat stadiul de conservare a populațiilor speciilor în cauză*

77. În scopul de a verifica respectarea condiției prevăzute în partea introductivă a articolului 16 alineatul (1) din Directiva habitate, ca derogarea „să nu afecteze negativ menținerea populațiilor din speciile respective la un stadiu corespunzător de conservare în aria lor de extindere naturală”, autoritățile naționale competente trebuie, într-o primă etapă, să analizeze stadiul de conservare în care se găsesc aceste populații. Numai în urma acestei analize autoritățile respective vor fi în măsură să aprecieze impactul pe care derogarea este susceptibilă să îl exercite asupra stadiului de conservare a populațiilor menționate<sup>33</sup>.

78. Litera a) a celei de a treia întrebări se referă la nivelurile geografice la care trebuie analizat, în acest context, stadiul de conservare a unei populații de lupi. Instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă această apreciere trebuie efectuată, în afară de nivelul zonei locale vizate de derogare, la scara întregului teritoriu al statului membru, chiar la nivel transfrontalier, în cazul în care arealul natural al populației în cauză se întinde pe teritoriul mai multor țări.

79. În această privință, întrucât Directiva habitate nu definește nici noțiunea de „populație”, nici pe cea de „areal natural”, sensul acestora în contextul articolului 16 alineatul (1) poate fi clarificat în lumina scopului acestei directive. Potrivit articolului 2 alineatele (1) și (2) ale acesteia interpretate coroborat, acest obiectiv constă în special în menținerea și readucerea la un stadiu corespunzător de conservare a speciilor de importanță comunitară „pe teritoriul european al statelor membre”. Noțiunea de „stadiu corespunzător de conservare” este definită, pe de altă parte, la articolul 1 litera (i) din directiva menționată, prin referire la populațiile care ocupă același teritoriu.

80. Având în vedere aceste considerații, noțiunea de „populație”, în sensul articolului 16 alineatul (1) din Directiva habitate, nu poate fi redusă la haita locală care face obiectul unei derogări. Din această perspectivă, Curtea a apreciat în Hotărârea din 14 iunie 2007, Comisia/Finlanda<sup>34</sup> stadiul de conservare a lupilor la scara teritoriului național<sup>35</sup>.

<sup>33</sup> A se vedea în acest sens documentul de orientare al Comisiei, p. 62, punctul 43.

<sup>34</sup> C-342/05, EU:C:2007:341, punctul 27.

<sup>35</sup> În ceea ce privește teritoriul finlandez, reamintim că specia *Canis lupus* nu constituie o specie de interes comunitar strict protejată decât în afara regiunii de gestionare a renilor [a se vedea anexa IV litera (a) din Directiva habitate].

81. În același sens, documentul de orientare al Comisiei definește noțiunea de „populație” ca înglobând un grup de specimene din aceeași specie care trăiesc simultan în aceeași zonă geografică și care se pot reproduce între ele<sup>36</sup>. Conform acestui document, noțiunea de „arie naturală de extindere” circumscrie, în ceea ce o privește, limitele spațiale în care evoluează populația<sup>37</sup>.

82. În această perspectivă, după cum preconizează documentul menționat și orientările LCIE și după cum susțin Tapiola, guvernele finlandez și danez, precum și Comisia, stadiul de conservare al populațiilor din speciile în cauză, precum și impactul pe care îl poate produce asupra acestuia derogarea avută în vedere trebuie evaluate la scara teritoriului statului membru sau, dacă este cazul, a regiunii biogeografice vizate, în cazul în care frontierele acestui stat membru se suprapun mai multor regiuni biogeografice<sup>38</sup>.

83. În plus, astfel cum au subliniat toate părțile interesate care au prezentat observații scrise și în conformitate cu documentul de orientare al Comisiei<sup>39</sup>, evaluarea impactului unei derogări la nivelul unei haite locale este, în general, necesară pentru a determina impactul său asupra stării de conservare a populației în cauză la o scară mai mare. Astfel, întrucât o derogare trebuie să răspundă unei probleme specifice într-o situație specială<sup>40</sup>, consecințele acesteia sunt, prin ipoteză, susceptibile să se facă simțite cel mai rapid în zona locală vizată de aceasta. Or, stadiul de conservare al unei populații la scară națională sau biogeografică depinde de impactul cumulat al diferitelor derogări care afectează zonele locale, precum și, dacă este cazul, al altor cauze de mortalitate ca urmare a intervenției locale a omului<sup>41</sup>.

84. În schimb, nu subscriem la argumentația prezentată de Autoritate în fața instanței de trimitere potrivit căreia ar fi suficient, pentru a se demonstra îndeplinirea în speță a condiției analizate aici, să se stabilească că derogarea nu pune în pericol menținerea într-un stadiu corespunzător de conservare a populației de lupi în aria de răspândire naturală a acesteia definită la nivel transfrontalier. Deși Autoritatea nu a precizat întinderea ariei de răspândire naturală a populației de lupi în cauză, reiese din informațiile furnizate de Tapiola că aceasta ar putea acoperi anumite părți din teritoriile Finlandei și Rusiei<sup>42</sup>.

36 Documentul de orientare al Comisiei, p. 62, punctul 43. A se vedea de asemenea documentul grupului de experți Large Carnivores Initiative for Europe (LCIE), intitulat „Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores” (1 iulie 2008, [http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/guidelines\\_for\\_population\\_level\\_management.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/guidelines_for_population_level_management.pdf), denumite în continuare „orientările LCIE”, p. 7 și p. 8). Acest document a fost pregătit din dispoziția Comisiei pentru a reflecta cele mai bune practici de gestionare a marilor carnivore. Comisia recomandă în acest sens statelor membre orientările pe care acesta le conține (a se vedea Comisia, „Note to the Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores”, 1 iulie 2008, [http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/guidelines\\_for\\_population\\_level\\_management\\_ec\\_note.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/guidelines_for_population_level_management_ec_note.pdf)). Respectivul document, chiar dacă nu este obligatoriu, oferă de asemenea orientări pertinente în scopul interpretării Directivei habitate.

37 Documentul de orientare al Comisiei, p. 11, punctul 19. Conform orientărilor LCIE (p. 9), aceste limite se pot extinde până la câteva sute de kilometri pătrați în ceea ce privește o populație de lupi.

38 A se vedea documentul de orientare al Comisiei, p. 63, punctele 45 și 46, precum și orientările LCIE, p. 22. Potrivit articolului 1 litera (c) punctul (iii) din Directiva habitate, în Uniune există nouă regiuni biogeografice, și anume alpină, atlantică, a Mării Negre, boreală, continentală, macaroneziană, mediteraneană, panonică și stepică. Documentul intitulat „Reporting Under Article 17 of the Habitats Directive – Explanatory Notes and Guidelines for the Period 2013-2018” (mai 2017, [http://cdr.eionet.europa.eu/help/habitats\\_art17](http://cdr.eionet.europa.eu/help/habitats_art17), p. 18) stipulează că, în cazul în care un stat membru se întinde pe mai multe regiuni biogeografice, rapoartele privind aplicarea Directivei habitate, prezentate o dată la șase ani în temeiul articolului 17 alineatul (1) din această directivă, trebuie să includă o evaluare la nivelul fiecăreia dintre aceste regiuni. Domeniul de aplicare al obligației de a analiza stadiul de conservare a populațiilor din specii de interes comunitar în aplicarea articolului 16 alineatul (1) din Directiva menționată îl reflectă astfel pe cel al obligațiilor de monitorizare și raportare care le incumbă statelor membre în temeiul articolului 17 alineatul (1) din aceeași directivă.

39 Documentul de orientare al Comisiei, p. 63, punctul 46. Comisia recomandă în cadrul acestuia ca evaluarea stadiului de conservare a unei populații să fie efectuată la nivel local și, ulterior, să fie pusă în paralel cu situația dominantă la scară națională sau biogeografică.

40 A se vedea punctul 54 din prezentele concluzii.

41 A se vedea punctul 95 din prezentele concluzii.

42 De asemenea, remarcăm că, în conformitate cu tabelul 4 și apendicele 1 din orientările LCIE (paginile 48, 65 și 66), lupii care trăiesc pe teritoriul finlandez fac parte din populația din Karelia (Rusia), care include lupii situați în Finlanda și pe o parte a teritoriului rusesc. A se vedea de asemenea Comisia „Key actions for large carnivore populations”, 4 februarie 2015, [http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/key\\_actions\\_large\\_carnivores\\_2015.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/key_actions_large_carnivores_2015.pdf), p. 46. În aceste condiții, decizia de trimitere nu precizează că Autoritatea ar fi demonstrat că populația astfel definită s-ar afla într-un stadiu corespunzător de conservare.



85. În această privință, amintim, în primul rând, că Directiva habitate vizează numai conservarea populațiilor din speciile de interes comunitar de pe teritoriul statelor membre. În al doilea rând, statele terțe nu trebuie să respecte obligațiile de protecție strictă a acestor specii în temeiul directivei respective. În consecință, un stat membru nu dispune în practică de posibilitatea de a verifica și nici de a prevedea în mod rezonabil numărul și tipul specimenelor din speciile menționate pentru care un stat terț poate autoriza sau tolerauciderea<sup>43</sup>. În măsura în care impactul unei derogări asupra stadiului de conservare a unei populații depinde de efectul cumulat al diferitor cauze de mortalitate datorate omului, acesta nu poate fi evaluat la scara unui teritoriu care traversează granițele unui stat terț.

86. În opinia noastră, această abordare stă la baza aprecierii Curții din Hotărârea din 14 iunie 2007, Comisia/Finlanda<sup>44</sup>. După cum a arătat Tapiola, în această hotărâre Curtea s-a pronunțat numai asupra stadiului de conservare a lupilor la nivelul teritoriului finlandez fără să îl analizeze la scara populației transfrontaliere.

87. Această concluzie nu influențează problema dacă un stat membru poate stabili că populația în cauză se bucură de un stadiu de conservare favorabil atunci când arealul său de răspândire naturală se suprapune pe teritoriul mai multor state membre, ceea ce demonstrează că aceasta se află într-o astfel de situație la nivelul zonei transfrontaliere în cauză<sup>45</sup>.

88. Concluzionăm că, într-o situație precum cea în discuție în litigiul principal, nu poate fi adoptată o derogare în temeiul articolului 16 alineatul (1) din Directiva habitate fără să fi fost evaluate stadiul de conservare a populațiilor speciei în cauză, precum și impactul pe care îl poate avea derogarea propusă asupra acestuia, la nivelul teritoriului statului membru în ansamblul său sau al regiunii biogeografice în cadrul căreia se dorește implementarea acestei derogări.

## *2. Cu privire la domeniul de aplicare al condiției privind lipsa neplăcerilor pentru menținerea populațiilor în cauză într-un stadiu corespunzător de conservare*

89. Prin literele b) și c) ale celei de a treia întrebări, pe care le vom analiza împreună, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă articolul 16 alineatul (1) din Directiva habitate se opune în mod necesar adoptării unei derogări atunci când stadiul de conservare a populațiilor speciei în cauză nu este corespunzător.

90. În această privință, formularea acestei dispoziții, în sensul că se referă la „menținerea [într-]un stadiu corespunzător de conservare” a populațiilor vizate de o derogare, ar putea sugera că stadiul corespunzător de conservare a acestor populații constituie o condiție prealabilă pentru adoptarea derogării respective.

91. Cu toate acestea, Curtea a respins această interpretare în Hotărârea din 14 iunie 2007, Comisia/Finlanda<sup>46</sup>. În cadrul acesteia, Curtea a statuat că condiția sus-menționată este îndeplinită chiar și atunci când populațiile în cauză nu se găsesc într-un stadiu corespunzător de conservare, cu condiția să se stabilească în mod corespunzător că derogarea nu este de natură să agraveze stadiul deja necorespunzător de conservare a acestora, și nici să împiedice readucerea lor la un stadiu corespunzător de conservare. În consecință, este suficient ca derogarea să fie cel puțin neutră din punctul de vedere al stadiului de conservare a speciei, caz care vizează, potrivit Curții, situații excepționale.

43 Acest lucru este valabil cu atât mai mult atunci când statul terț în cauză nu este, precum Rusia, parte la Convenția privind conservarea vieții sălbatice și a habitatelor naturale din Europa, semnată la Berna la 19 septembrie 1979, încheiată în numele Comunității prin Decizia 82/72/CEE a Consiliului din 3 decembrie 1981 (JO1982, L 38, p. 1, Ediție specială, 11/vol. 3, p. 198) (denumită în continuare „Convenția de la Berna”).

44 C-342/05, EU:C:2007:341, punctul 27.

45 Orientările LCIE (pagnile. 23, 26 și 27) pledează în favoarea unei astfel de abordări și subliniază importanța cooperării interstatale pentru gestionarea populațiilor de carnivore mari. A se vedea de asemenea în acest sens documentul de orientare al Comisiei, p. 63, punctul 46.

46 C-342/05, EU:C:2007:341, punctul 29.

92. Adăugăm faptul că dispozițiile din Directiva habitate trebuie interpretate în lumina principiului precauției consacrat la articolul 191 alineatul (2) TFUE<sup>47</sup>, la care au făcut referire Tapiola și Comisia. Acest principiu implică faptul că, în cazul în care analiza celor mai bune cunoștințe științifice disponibile lasă să subziste o incertitudine semnificativă cu privire la faptul dacă o derogare va afecta sau nu menținerea sau readucerea populațiilor din specia în cauză într-un stadiu corespunzător de conservare, statul membru trebuie să se abțină de la adoptarea sau punerea în aplicare a acesteia<sup>48</sup>.

*3. Cu privire la impactul planului de gestionare și al reglementării naționale de stabilire a numărului maxim de specimene care pot fi ucise*

93. Prin intermediul primei întrebări litera a), instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă, pentru a evalua conformitatea unei derogări de la articolul 16 alineatul (1) litera (e) din Directiva habitate, este important ca aceasta să facă parte dintr-un plan de gestionare și dintr-o reglementare națională care stabilește o cotă maximă de specimene care pot fi ucise într-un an cinegetic dat pe teritoriul național în temeiul acestei dispoziții.

94. La fel ca Tapiola, Autoritatea, guvernele finlandez și danez, precum și Comisia, considerăm că această împrejurare constituie un factor pertinent în acest scop. Astfel, stabilirea unui număr maxim de prelevări care pot fi autorizate pe teritoriul respectiv poate garanta că efectul cumulativ anual al derogărilor individuale nu aduce atingere menținerii sau refacerii populațiilor din specia în cauză într-un stadiu corespunzător de conservare<sup>49</sup>. De altfel, documentul de orientare al Comisiei recomandă adoptarea unor planuri de gestionare, pe motiv că acestea reprezintă „cel mai bun mod de a demonstra conformitatea cu exigențele stricte de la articolul 16 [din Directiva habitate]”<sup>50</sup>.

95. Desigur, modalitățile planului de gestionare și ale reglementării în cauză trebuie, în acest scop, să asigure în mod efectiv respectarea acestor exigențe. În particular, pentru ca uciderea unui număr de specimene care completează contingentul maxim prestabilit să fie conformă exigențelor menționate, acest contingent trebuie să fi fost stabilit prin luarea în considerare a efectului cumulativ al derogărilor întemeiate pe articolul 16 alineatul (1) litera (e) din Directiva habitate, al celor acordate în temeiul altor motive de derogare, precum și al altor cauze de mortalitate datorate omului<sup>51</sup>. Astfel cum a arătat Tapiola, din punctul de vedere al stadiului de conservare a populației în cauză, contează numai numărul și tipul de specimene care au pierit fără să aibă importanță cauza morții acestora.

96. În speță, Autoritatea a indicat în deciziile în litigiu că plafonul de 46 de specimene stabilit la articolul 1 din Decretul nr. 1488/2015 asigură faptul că nu se pune în pericol menținerea sau restabilirea populației de lupi într-un stadiu corespunzător de conservare.

97. Tapiola și Comisia pun la îndoială această apreciere având în vedere în special datele prezentate la punctul 66 din prezentele concluzii. Pe de o parte, Tapiola arată că acest plafon era prea mare raportat la dimensiunea populației de lupi și la stadiul de conservare a acesteia. Pe de altă parte, vânatoarea în scopul gestionării efectivelor, contrar recomandărilor cuprinse în planul de gestionare și în derogările acordate în baza acestuia, ar fi vizat un număr important de specimene reproducătoare. Aproximativ jumătate din cei 43 sau 44 de lupi uciși pe baza acestor derogări și, în particular, patru din cei șapte

47 Hotărârea din 7 septembrie 2004, Waddenvereniging și Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punctul 44).

48 A se vedea punctul 63 din prezentele concluzii.

49 A se vedea în acest sens orientările LCIE, p. 31.

50 Documentul de orientare al Comisiei, p. 59, punctul 33 (a se vedea și p. 65, punctul 54). A se vedea de asemenea orientările LCIE, p. 30 și p. 31.

51 A se vedea documentul intitulat „LCIE Policy Support Statement – Lethal Control and Hunting of Large Carnivores”, anexat la orientările LCIE, p. 72.

lupi sacrificați de domnii Mustonen și Ruhanen ar fi fost specimene reproducătoare. Or, amintim că, potrivit planului de gestionare, viabilitatea unei haite de lupi impunea să fie vizate specimene nereproducătoare<sup>52</sup>. Tapiola și Comisia observă că populația de lupi a scăzut drastic după punerea în aplicare a acestor derogări.

98. Datele invocate de acestea din urmă, presupunând că sunt confirmate de instanța de trimitere, constituie indicii puternice care tind să demonstreze că contingentul maxim prestabilit în reglementarea finlandeză cuplat cu absența interdicției de a ucide specimene reproducătoare nu garantează că derogările în scopul gestionării efectivelor adoptate în limitele acestui contingent, printre care figurează cele în discuție în litigiul principal, nu ar afecta menținerea sau restabilirea populației de lupi într-un stadiu corespunzător de conservare.

***D. Cu privire la domeniul de aplicare al condițiilor specifice enunțate la articolul 16 alineatul (1) din Directiva habitate***

99. Articolul 16 alineatul (1) litera (e) din Directiva habitate subordonează recurgerea la motivul de derogare prevăzut la acesta de respectarea condițiilor privind caracterul selectiv al prelevărilor, de limitarea și de precizarea numărului de specimene prelevate, precum și de controlul strict al condițiilor în care sunt efectuate aceste prelevări. Un răspuns complet la prima întrebare preliminară va presupune furnizarea de către Curte instanței de trimitere a anumitor precizări în ceea ce privește conținutul acestor cerințe într-o situație precum cea în discuție în litigiul principal.

100. După cum au evidențiat considerațiile precedente, condiția generală prealabilă, față de a cărei respectare articolul 16 alineatul (1) din această directivă subordonează orice derogare, referitoare la neafectarea menținerii sau restabilirii populațiilor în cauză într-un stadiu corespunzător de conservare, impune deja anumite restricții în ceea ce privește numărul și, dacă este cazul, tipurile de specimene care pot fi prelevate.

101. Pentru a conferi un conținut propriu condițiilor specifice prevăzute la litera (e) a acestei dispoziții și pentru a menține astfel efectul lor util, acestea trebuie, în opinia noastră, să fie interpretate ca limitând, în plus, posibilitatea de a deroga de la obligațiile de protecție strictă a populațiilor din cadrul speciilor în cauză, *chiar dacă derogarea propusă nu va împiedica menținerea sau restabilirea acestor populații într-un stadiu corespunzător de conservare*.

102. Din această perspectivă, documentul de orientare al Comisiei prevede că motivul de derogare prevăzut la articolul 16 alineatul (1) litera (e) din Directiva habitate este însoțit de restricții suplimentare „semnificative” în raport cu cele care caracterizează cauzele de derogare prevăzute la celelalte litere ale acestei dispoziții, astfel încât aplicarea acestuia „pare a fi o practică excepțională”<sup>53</sup>.

103. Comisia propune în acest document, în opinia noastră în mod întemeiat, un test potrivit căruia o derogare nu poate fi adoptată în temeiul articolului 16 alineatul (1) litera (e) din Directiva habitate în cazul în care aceasta riscă să exercite un „impact negativ semnificativ asupra populației în cauză din punct de vedere cantitativ și calitativ (cu alte cuvinte, un impact negativ asupra structurii unei populații)”<sup>54</sup>. În prezența unui astfel de risc, derogarea ar fi exclusă chiar dacă aceasta nu ar împiedica menținerea sau restabilirea populației respective într-un stadiu corespunzător de conservare.

104. Domeniul de aplicare al celor trei condiții specifice stabilite la litera (e) a acestei dispoziții trebuie determinat în lumina acestor considerații.

<sup>52</sup> A se vedea punctul 21 din prezentele concluzii.

<sup>53</sup> Documentul de orientare al Comisiei, p. 58, punctul 26, și p. 59, punctul 30.

<sup>54</sup> Documentul de orientare al Comisiei, p. 58, punctul 28.

105. În primul rând, interpretarea condiției privind „numărul limitat” de prelevări autorizate în temeiul articolului 16 alineatul (1) litera (e) din Directiva habitate poate fi clarificată de jurisprudența referitoare la condiția comparabilă privind „numărul mic” de specimene prelevate, prevăzut la articolul 9 alineatul (1) litera (c) din Directiva păsări.

106. În această privință, Curtea a apreciat că numărul de păsări care pot fi vâdate pe baza acestei dispoziții depinde de nivelul populației speciei, de stadiul său de conservare și de caracteristicile biologice ale acesteia. Acest număr trebuie determinat în lumina datelor de natură geografică, climatică, de mediu și biologică, precum și a aprecierii situației referitoare la reproducerea și la mortalitatea anuală totală din cauze naturale ale speciei în cauză<sup>55</sup>.

107. În al doilea rând, conform documentului de orientare al Comisiei<sup>56</sup>, cerința privind caracterul selectiv al prelevărilor de specimene din specia în cauză se referă în primul rând la orientarea către o specie, cu excepția tuturor celorlalte<sup>57</sup>. În opinia noastră, această cerință, interpretată în lumina domeniului general de aplicare a condițiilor specifice prevăzute la articolul 16 alineatul (1) litera (e) din Directiva habitate, astfel cum este descris la punctul 103 din prezentele concluzii, poate de asemenea, în funcție de împrejurări, să necesite o țintire mai exactă a speciilor sau a categoriilor de specimene determinate<sup>58</sup>.

108. Din această perspectivă, inclusiv gradul de selectivitate impus depinde, astfel cum au susținut în esență guvernele danez și suedez, precum și Comisia, de nivelul populației în cauză, de stadiul de conservare al acesteia și de caracteristicile sale biologice<sup>59</sup>. Pentru anumite specii sau populații, se poate dovedi necesară țintirea unor specimene identificate în mod individual, pe baza anumitor trăsături biologice (în special din punct de vedere genetic sau în funcție de rolul acestora în cadrul grupului<sup>60</sup>) sau a apartenenței acestora la un grup de specimene care ocupă un teritoriu determinat.

109. În al treilea rând, condiția referitoare la încadrarea derogărilor întemeiate pe articolul 16 alineatul (1) litera (e) din Directiva habitate prin condiții strict controlate implică, în particular, că aceste condiții precum și modul în care este supravegheată respectarea lor asigură caracterul selectiv și limitat al prelevărilor de specimene din cadrul speciilor în cauză.

55 A se vedea Hotărârea din 8 iunie 2006, WWF Italia și alții (C-60/05, EU:C:2006:378, punctele 25 și 29), precum și Hotărârea din 21 iunie 2018, Comisia/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477, punctul 62). Curtea a considerat că, pentru a verifica respectarea condiției privind prelevarea unui „număr mic” prevăzut la articolul 9 alineatul (1) litera (c) din Directiva privind păsările, o proporție mai mică de 1% sau de circa 1% din mortalitatea anuală totală, în funcție de faptul dacă specia poate sau nu să fie vâdată, constituia o bază de referință în acord cu lucrările științifice [a se vedea în special Hotărârea din 15 decembrie 2005, Comisia/Finlanda (C-344/03, EU:C:2005:770, punctele 53 și 54), precum și Hotărârea din 21 iunie 2018, Comisia/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477, punctele 63-65 și jurisprudența citată)].

56 Documentul de orientare al Comisiei, p. 59, punctul 32.

57 A se vedea de asemenea în acest sens revizuirea Rezoluției nr. 2 (1993) privind domeniul de aplicare al articolelor 8 și 9 din Convenția privind conservarea vieții sălbatice și a habitatelor naturale din Europa adoptată la 2 Decembrie 2011 [T-PVS (2011), p. 36], p. 38. Această rezoluție constituie un document interpretativ aferent Convenției de la Berna. În măsura în care Directiva habitate se inspiră în mare măsură din această convenție [a se vedea în această privință avizul Comitetului Economic și Social privind propunerea de directivă a Consiliului privind protecția habitatelor naturale și semi-naturale, precum și a faunei și florei sălbatice și cu privire la anexele suplimentare (JO 1991, C 31, p. 1, punctul 1.2), precum și documentul de orientare al Comisiei, p. 7 și p. 8, punctele 7 și 8], rezoluția menționată și în particular anexa acesteia poate ghida Curtea în interpretarea acestei directive.

58 Reamintim în această privință că, în conformitate cu Ghidul privind vânatoarea în temeiul Directivei păsări (2008), [http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/wildbirds/hunting/docs/hunting\\_guide\\_ro.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/wildbirds/hunting/docs/hunting_guide_ro.pdf), p. 70), condiția de selectivitate prevăzută la articolul 9 alineatul (1) litera (c) din această directivă desemnează specia sau chiar subspecia, genul sau categoria de vârstă vizată de derogare.

59 Acest lucru este valabil fără a aduce atingere necesității de principiu, subliniate de guvernul danez și de Comisie, de a avea în vedere în mod specific specimenul cauzator de probleme dacă derogarea urmărește să prevină anumite daune. Cu toate acestea, cerința respectivă derivă deja din condiția privind absența oricărei alternative satisfăcătoare (în special în contextul testului de aptitudine, astfel cum s-a arătat la punctele 68 și 69 din prezentele concluzii).

60 Potrivit Comisiei, rolul primordial al speciilor de lupi reproducători în echilibrul haitei impune ca acestea să fie păstrate. A se vedea de asemenea Concluziile avocatei generale Kokott prezentate în cauza Comisia/Finlanda (C-342/05, EU:C:2006:752, punctul 49).

110. În această privință, Curtea a constatat deja că procedurile administrative trebuie organizate astfel încât atât deciziile de autorizare a prelevărilor derogatorii, în temeiul articolului 9 alineatul (1) litera (c) din Directiva păsări, cât și modul în care aceste decizii sunt aplicate să facă obiectul unui control efectiv exercitat în timp util<sup>61</sup>.

111. Documentul de orientare al Comisiei confirmă această abordare, indicând că derogările trebuie să facă obiectul unor autorizații clare, care să precizeze speciile sau grupele de specime care pot fi sacrificate și numărul acestora, precum și locațiile și datele prelevărilor autorizate<sup>62</sup>. În plus, pentru orice derogare în temeiul articolului 16 alineatul (1) din Directiva habitate, autoritatea națională competentă trebuie să asigure respectarea condițiilor stabilite la articolul respectiv înainte de adoptarea derogării și să monitorizeze impactul *a posteriori* al acesteia<sup>63</sup>.

112. Îi revine instanței de trimitere să determine dacă Autoritatea a stabilit pe baza unor date științifice că limitele teritoriale și cantitative care încadrează derogările în scopul gestionării efectivelor, luând în considerare de asemenea modul în care a fost verificată respectarea acestora, au fost suficiente pentru a se asigura că derogările nu ar avea un impact negativ semnificativ asupra stadiului de conservare a populației de lupi. În opinia noastră, este puțin probabil ca situația să fi fost aceasta, având în vedere, pe de o parte, importanța numărului de specime vizate în raport cu populația totală de lupi potrivit cifrelor prezentate de Tapiola și de Comisie (presupunând că acestea sunt confirmate)<sup>64</sup>, și, pe de altă parte, absența unei interdicții de a viza specime reproducătoare.

## V. Concluzie

113. Având în vedere toate considerațiile precedente, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Korkein hallinto-oikeus (Curtea Administrativă Supremă, Finlanda) după cum urmează:

- „1) Articolul 16 alineatul (1) litera (e) din Directiva 92/43/CEE a Consiliului din 21 mai 1992 privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2013/17/UE a Consiliului din 13 mai 2013, nu se opune ca un stat membru să deroge de la obligația de a asigura interzicerea uciderii deliberate a speciilor din speciile enumerate la litera (a) din anexa IV la Directiva 92/43, printre care specia *Canis lupus* prevăzută la articolul 12 litera (a) din această directivă, autorizând vânarea de lupi în scopul combaterii braconajului, al prevenirii pagubelor în rândul câinilor și/sau al sporirii sentimentului general de siguranță al populației, atât timp cât acest stat membru demonstrează că sunt întrunite condițiile prevăzute la articolul 16 alineatul (1) litera (e) din directiva menționată.
- 2) Articolul 16 alineatul (1) din Directiva 92/43, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2013/17, în măsura în care prevede că o derogare întemeiată pe această dispoziție poate fi adoptată numai dacă nu există o alternativă satisfăcătoare, trebuie interpretat în sensul că un stat membru trebuie, în acest scop, să identifice în mod clar și precis în decizia de derogare obiectivele urmărite prin intermediul derogării, să stabilească faptul că derogarea este aptă să atingă aceste obiective și să demonstreze că nicio altă soluție nu ar permite atingerea acestora.

61 A se vedea în acest sens Hotărârea din 8 iunie 2006, WWF Italia și alții (C-60/05, EU:C:2006:378, punctul 47).

62 Documentul de orientare al Comisiei, p. 59, punctul 31.

63 Această obligație reiese de asemenea de la articolul 16 alineatul (3) literele (d) și (e) din Directiva habitate care impune ca rapoartele statelor membre menționate la alineatul (2) al acestui articol să menționeze „autoritatea împuternicită să declare și să verifice respectarea condițiilor de derogare impuse”, precum și „măsurile de supraveghere aplicate și rezultatele obținute”. A se vedea în plus documentul de orientare al Comisiei, p. 67, punctul 59.

64 A se vedea punctul 66 din prezentele concluzii.

- 3) Articolul 16 alineatul (1) din Directiva 92/43, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2013/17, în măsura în care prevede că o derogare întemeiată pe această dispoziție poate fi adoptată numai sub condiția ca aceasta să nu afecteze menținerea într-un stadiu corespunzător de conservare a populațiilor din speciile în cauză în aria de răspândire naturală a acestora, trebuie interpretat în sensul:
- că se opune ca un stat membru să adopte o astfel de derogare în cazul în care stadiul de conservare a populației din specia în cauză a fost evaluat numai la nivelul regiunii locale care face obiectul derogării, fără să fi fost efectuată o evaluare la scara acestui stat membru sau a regiunii biogeografice vizate de derogare din cadrul statului membru menționat;
  - că nu se opune ca un stat membru să adopte o astfel de derogare în cazul în care stadiul de conservare a populației speciei în cauză este necorespunzător, cu condiția ca derogarea să nu îl deterioreze mai mult și nici să nu împiedice restabilirea acestei populații într-un stadiu corespunzător de conservare;
  - că împrejurarea, potrivit căreia o derogare întemeiată pe articolul 16 alineatul (1) litera (e) din Directiva 92/43/CEE, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2013/17, se înscrie în cadrul unui plan național de gestionare și al unei reglementări naționale care stabilește un contingent maxim anual de specimene care pot fi ucise în acest temei pe teritoriul național, garantează respectarea acestei condiții numai în cazul în care acest contingent este stabilit la un nivel astfel încât adoptarea unui număr de derogări care atinge limitele contingentului menționat, având în vedere de asemenea eventualele derogări adoptate în temeiul articolului 16 alineatul (1) literele (a)-(d) din această directivă, precum și celelalte cauze de mortalitate ca urmare a acțiunii omului, nu afectează menținerea sau restabilirea acestor populații într-un stadiu corespunzător de conservare.
- 4) Articolul 16 alineatul (1) litera (e) din Directiva 92/43, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2013/17, în măsura în care prevede că poate fi adoptată o derogare întemeiată pe această dispoziție pentru a permite, în condiții strict controlate, într-un mod selectiv și într-o măsură limitată, prelevarea unui număr de anumite specimene, limitat și precizat de autoritățile naționale competente, din speciile prevăzute la anexa IV la această directivă, trebuie interpretat în sensul că aceste autorități trebuie, înainte de adoptarea sa, să stabilească faptul că o astfel de derogare nu riscă să exercite un impact negativ semnificativ asupra stadiului de conservare a populației în cauză. Absența unui astfel de risc trebuie asigurată prin limitarea numărului de specimene vizate de derogare și prin caracterul selectiv al acesteia, potrivit unor modalități care depind de nivelul acestei populații, de stadiul său de conservare și de caracteristicile sale biologice. Aceste condiții trebuie să fie definite în mod precis în decizia de derogare. Respectarea lor trebuie să fie strict controlată.”