Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATEI GENERALE
DOAMNA JULIANE KOKOTT
prezentate la 25 ianuarie 2024[1]

Cauza C-436/22

Asociación para la Conservación y Estudio del Lobo Ibérico (ASCEL)
împotriva
Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León

[cerere de decizie preliminară formulată de Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Curtea Superioară de Justiție din Castilia și León, Spania)]

„Trimitere preliminară – Directiva 92/43/CEE – Conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică – Sistem de protecție riguroasă a speciilor de animale enumerate în anexa IV litera (a) – Lupul (*Canis lupus*) – Limite spațiale ale protecției riguroase – Prelevarea din natură și exploatarea specimenelor din speciile de faună sălbatică enumerate în anexa V litera (a) – Plan regional de exploatare a lupului în fondurile de vânătoare – Evaluarea stadiului de conservare a populațiilor din specia respectivă – Consecințele unui stadiu necorespunzător de conservare”

I. Introducere

1. Protecția lupului (*Canis lupus*) este în prezent obiectul unei discuții controversate. Parlamentul European a reclamat evaluarea statusului său de protecție[2] și Comisia Europeană a solicitat în acest scop transmiterea datelor locale[3]. Și în cadrul Convenției de la Berna[4] se discută problema reducerii protecției lupului[5].

1 Limba originală: germana.

2 Rezoluția din 24 noiembrie 2022 referitoare la protecția animalelor de fermă și a carnivorelor mari în Europa (2022/2952[RSP]).

3 Comunicatul de presă ip_23_4330 din 4 septembrie 2023.

4 Convenția privind conservarea vieții sălbatice și a habitatelor naturale din Europa, deschisă spre semnare la 19 septembrie 1979 la Berna (JO 1982, L 38, p. 3, Ediție specială, 11/vol. 3, p. 200); ratificată în numele Comunității prin Decizia 82/72/CEE a Consiliului din 3 decembrie 1981 (JO 1982, L 38, p. 1, Ediție specială, 11/vol. 3, p. 198).

5 A se vedea de exemplu raportul din cadrul celei de a 42-a reuniuni a Comitetului permanent din 28 noiembrie-2 decembrie 2022, T-PVS (2022) 31, punctul 5.2, precum și, foarte recent, Comunicatul de presă al Comisiei din 20 decembrie 2023, „Comisia propune modificarea statutului internațional al lupilor, de la «strict protejat» la «protejat», pe baza noilor date privind creșterea populațiilor și a impactului”, IP/23/6752.

2. Directiva habitate [6] conferă însă lupului în continuare o protecție amplă: pentru această specie de faună statele membre nu trebuie doar să desemneze arii speciale de conservare, ci și să protejeze fiecare specimen de pe întregul teritoriu al Uniunii. Prezenta trimitere preliminară se referă la acest de al doilea sistem de protecție, protejarea speciilor.

3. Referitor la protejarea speciilor, Directiva habitate cuprinde două niveluri de protecție, și anume, pe de o parte, o protecție riguroasă a anumitor specii prevăzută la articolul 12, care interzice în principiu mai ales vânătoarea, și, pe de altă parte, o protecție redusă prevăzută la articolul 14, care prevede limitarea vânătorii – care este admisă în principiu –, în situația în care acest lucru este necesar pentru menținerea unui stadiu corespunzător de conservare a speciei respective.

4. Ambele regimuri de protecție a speciilor sunt aplicabile lupului. Decisiv este locul unde el se află. Potrivit Directivei habitate, pentru lupii din Spania care trăiesc la nord de fluviul Duero se aplică articolul 14, iar pentru cei din sudul fluviului se aplică articolul 12. Prin urmare, comunitatea autonomă Castilia și Léon, prin care curge acest fluviu, permite vânarea lupului în nord.

5. Prezenta cerere de decizie preliminară este adresată în cadrul unui litigiu referitor la legalitatea acestei reglementări regionale privind vânătoarea. Întrucât stadiul de conservare a lupului în Spania este necorespunzător, instanța națională are îndoieli dacă este acceptabil ca protecția riguroasă de la articolul 12 din Directiva habitate să nu se aplice la nord de Duero. În situația în care delimitarea din directivă a aplicării în spațiu a celor două norme de protecție este totuși posibilă, Curtea trebuie să clarifice dacă vânătoarea trebuie cu toate acestea interzisă din cauza stadiului necorespunzător de conservare în conformitate cu articolul 14.

6. Curtea nu s-a aplecat până acum asupra niciuneia dintre cele două chestiuni. Ele nu sunt însă importante numai pentru Spania, ci și pentru Grecia, Finlanda, Bulgaria, Letonia, Lituania, Estonia, Polonia și Slovacia, unde lupul este plasat în ansamblul teritoriului sau în părți din acesta numai sub regimul de protecție redusă de la articolul 14 din Directiva habitate.

II. Cadrul juridic

A. Convenția de la Berna

7. Din perspectiva dreptului internațional, este relevantă Convenția de la Berna privind conservarea vieții sălbatice și a habitatelor naturale din Europa. Comunitatea Economică Europeană a ratificat această convenție în anul 1982 [7]. Spania a semnat-o în anul 1979, însă a intrat în vigoare în acest stat abia în anul 1986 [8].

8. Articolul 2 din Convenția de la Berna cuprinde obiective generale:

„Părțile contractante iau măsurile necesare pentru a menține sau a adapta populația florei și a faunei sălbatice la un nivel care corespunde în special exigențelor ecologice, științifice și

[6] Directiva 92/43/CEE a Consiliului din 21 mai 1992 privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică (JO 1992, L 206, p. 7, Ediție specială, 15/vol. 2, p. 109), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2013/17/UE a Consiliului din 13 mai 2013 (JO 2013, L 158, p. 193).

[7] Decizia 82/72/CEE a Consiliului din 3 decembrie 1981 (JO 1982, L 38, p. 1, Ediție specială, 11/vol. 3, p. 198).

[8] https://www.coe.int/en/web/conventions/cets-number-/-abridged-title-known?module=signatures-by-treaty&treatynum= 104

culturale, ținând cont, totodată, de cerințele economice și recreaționale și de nevoile subspeciilor, varietăților sau formelor amenințate pe plan local.”

9. Articolul 6 din Convenția de la Berna cuprinde dispoziții speciale privind protejarea speciilor:

„Toate părțile contractante iau măsurile legislative și administrative adecvate și necesare pentru asigurarea conservării speciale a speciilor faunei sălbatice menționate în anexa II. Pentru aceste specii se interzic:

(a) toate formele de captură, deținere și ucidere intenționată;

[…]”

10. Lupul este menționat în anexa II la Convenția de la Berna ca specie de faună protejată în mod special. Cu toate acestea, Spania a invocat o rezervă și a comunicat că protejează lupul ca specie enumerată în anexa III, așadar, în conformitate cu articolul 7 [9].

11. Articolul 7 din Convenția de la Berna prevede de asemenea măsuri de protecție:

„(1) Fiecare parte contractantă adoptă dispozițiile legale și de reglementare necesare pentru protecția speciilor faunei sălbatice menționate în anexa III.

(2) Toate exploatările faunei sălbatice menționate în anexa III sunt reglementate în scopul menținerii existenței acestei populații în afara pericolului, ținând cont de dispozițiile articolului 2.

(3) Aceste măsuri cuprind, în special:

(a) instituirea de perioade de închidere și/sau alte măsuri administrative privind exploatarea;

(b) interzicerea temporară sau locală a exploatării, atunci când este cazul, pentru a permite populației existente să ajungă la un nivel satisfăcător;

(c) […]”

12. Articolul 9 din Convenția de la Berna cuprinde derogări de la dispozițiile de protecție ale articolelor 6 și 7 care corespund în esență derogărilor prevăzute la articolul 16 alineatul (1) din Directiva habitate.

[9] https://www.coe.int/en/web/conventions/cets-number-/-abridged-title-known?module=declarations-by-treaty&numSte= 104&codeNature= 2&codePays=SPA. A se vedea de asemenea Salvatori și Linnell, *Report on the conservation status and threats for wolf* (Canis lupus) *in Europe* din cadrul celei de a 25-a reuniuni a Comitetului permanent al convenției (T-PVS/Inf [2005] 16, p. 6), Michel Prieur, *Report on the implementation of the Bern Convention in Spain* din cadrul celei de a 26-a reuniuni a Comitetului permanent al convenției (T-PVS/Inf [2006] 7, p. 3).

B. Directiva habitate

13. Considerentul al cincisprezecelea al Directivei habitate se referă la protejarea speciilor:

„întrucât, pentru a completa [Directiva păsări[10]], trebuie instituit un sistem general de protecție pentru anumite specii de floră și faună; întrucât trebuie adoptate măsuri de gestionare pentru anumite specii, dacă stadiul lor de conservare impune acest lucru, măsuri care pot include interzicerea anumitor metode de capturare sau de ucidere, oferind în același timp posibilitatea de derogare în anumite condiții."

14. Articolul 1 literele (b), (f), (g) și (i) din Directiva habitate definește mai multe noțiuni:

„[…]

(g) specii de importanță comunitară înseamnă speciile care, pe teritoriul prevăzut la articolul 2, sunt:

(i) amenințate cu dispariția, cu excepția acelor specii a căror arie de extindere naturală este doar marginală în cadrul respectivului teritoriu și care nu sunt în pericol sau vulnerabile în regiunea palearctică occidentală;

(ii) vulnerabile, adică specii care vor trece, foarte probabil, într-un viitor apropiat, în categoria speciilor amenințate dacă factorii care le amenință continuă să acționeze;

(iii) rare, adică au populații mici care nu sunt deocamdată amenințate sau vulnerabile, dar riscă să ajungă în această situație. Speciile respective trăiesc pe arii geografice reduse sau sunt răspândite în număr mic pe suprafețe întinse sau

(iv) endemice și au nevoie de o atenție deosebită prin natura specială a habitatului lor și/sau prin impactul potențial al exploatării lor asupra habitatului propriu și/sau prin impactul potențial al exploatării lor asupra stadiului de conservare a speciei.

Aceste specii sunt sau ar putea fi enumerate în anexa II și/sau în anexele IV sau V;

[…]

(i) stadiul de conservare a unei specii înseamnă 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.

Stadiul de conservare este considerat «corespunzător» dacă:

– datele de dinamică a populației pentru specia respectivă indică faptul că specia se menține pe termen lung ca element viabil al habitatelor sale naturale;

– aria de extindere naturală a speciei nu se reduce și nici nu amenință să se reducă în viitorul apropiat și

[10] La momentul litigiului principal se aplica Directiva 2009/147/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 30 noiembrie 2009 privind conservarea păsărilor sălbatice (JO 2010, L 20, p. 7), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2013/17/UE a Consiliului din 13 mai 2013 (JO 2013, L 158, p. 193).

– specia dispune și este foarte probabil că va continua să dispună de un habitat suficient de extins pentru a-și menține populația pe termen lung;

[…]”

15. Articolul 2 din Directiva habitate descrie obiectivul său:

„(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.”

16. Articolul 4 din Directiva habitate reglementează modalitatea de selectare a siturilor protejate în temeiul directivei și, pentru adaptarea acestor situri, trimite la controlul prevăzut la articolul 11.

17. Articolul 11 din Directiva habitate impune statelor membre să controleze speciile și habitatele:

„Statele membre pun în aplicare programe de control al stadiului de conservare a habitatelor naturale și a speciilor menționate la articolul 2, acordând o atenție deosebită tipurilor de habitate naturale prioritare și speciilor prioritare.”

18. Articolul 12 din Directiva habitate conține obligațiile esențiale privind protejarea speciilor:

„(1) 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;

(b) perturbarea deliberată a speciilor respective, în special în timpul perioadei de reproducere, cuibărire, hibernare și migrare;

(c) distrugerea deliberată sau culegerea ouălor din natură;

(d) deteriorarea sau distrugerea ariilor de reproducere sau de odihnă.

(2) Pentru speciile respective, statele membre interzic deținerea, transportul, vânzarea sau schimbul, precum și oferirea spre schimb sau vânzare a specimenelor luate din natură, cu excepția celor luate legal, înainte de punerea în aplicare a prezentei directive.

[…]”

19. Articolul 14 din Directiva habitate conține dispoziții privind prelevarea din natură a anumitor specii de faună:

„(1) Pe baza informațiilor obținute în urma controlului prevăzut la articolul 11 și când consideră acest lucru necesar, statele membre iau măsurile necesare pentru a se asigura că prelevarea din natură și exploatarea specimenelor din speciile de faună și floră sălbatică enumerate în anexa V nu afectează negativ menținerea lor la un stadiu corespunzător de conservare.

(2) Dacă măsurile respective sunt considerate necesare, ele trebuie să continue programele de control prevăzute la articolul 11. Măsurile mai pot să cuprindă, în special:

– reglementarea accesului la anumite arii;

– interzicerea, limitată în timp sau spațiu, a prelevării specimenelor din natură și a exploatării anumitor populații;

– reglementarea perioadelor și/sau metodelor de prelevare a specimenelor;

– în cazul prelevării de specimene, aplicarea unor norme cinegetice și halieutice care să protejeze conservarea respectivelor populații;

– stabilirea unui sistem de autorizații sau de cote pentru prelevarea de specimene;

– reglementarea achiziționării, vânzării, oferirii spre vânzare, deținerii sau transportului în vederea vânzării a specimenelor;

– creșterea în captivitate a speciilor de animale și propagarea artificială a speciilor de plante, în condiții de supraveghere strictă, pentru a reduce prelevarea specimenelor din natură;

– evaluarea măsurilor adoptate.”

20. Articolul 16 alineatul (1) din Directiva habitate conține derogări de la dispozițiile articolelor 12 și 14.

21. Articolul 17 alineatul (1) din Directiva habitate obligă statele membre și Comisia să întocmească la intervale regulate de timp rapoarte asupra punerii în aplicare a măsurilor adoptate în temeiul acestei directive și în special asupra stadiului de conservare a speciilor:

„La fiecare șase ani începând cu data expirării perioadei prevăzute la articolul 23, statele membre întocmesc un raport asupra punerii în aplicare a măsurilor adoptate în temeiul prezentei directive. Acest raport trebuie să cuprindă în special informații referitoare la măsurile de conservare prevăzute la articolul 6 alineatul (1), la evaluarea impactului acestor măsuri asupra stadiului de conservare a tipurilor de habitate naturale din anexa I și a speciilor din anexa II, precum și la rezultatele principale ale controalelor prevăzute la articolul 11. Raportul, întocmit conform formularului stabilit de comitet, este transmis Comisiei și adus la cunoștința publicului.”

22. La litera (a) din anexa II la Directiva habitate se menționează printre altele lupul, ca specie prioritară pentru care trebuie stabilite arii de conservare, însă în ceea ce privește Spania nu cuprinde decât populațiile situate la sud de fluviul Duero [11]. Lupul este în plus menționat la litera (a) din anexa IV ca specie care necesită protecție riguroasă potrivit articolului 12, fiind însă exceptate, printre altele, populațiile din Spania situate la nord de Duero. Aceste populații de lupi sunt în schimb menționate la litera (a) din anexa V.

C. Dreptul spaniol național

23. Articolul 56 din Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (Legea 42/2007 din 13 decembrie 2007 privind patrimoniul natural și biodiversitatea, denumită în continuare „Legea 42/2007”), în versiunea aplicabilă în speță, stabilește Lista speciilor de animale sălbatice aflate sub regim special de protecție, care include speciile, subspeciile și populațiile cărora trebuie să li se acorde o atenție și o protecție speciale în considerarea valorii lor științifice, ecologice și culturale sau datorită unicității, rarității ori gradului lor de amenințare, precum și a celor enumerate ca fiind protejate în anexele la directivele și convențiile internaționale ratificate de Spania. Potrivit articolului 65 alineatul 1 din această lege, vânătoarea și pescuitul în apele continentale sunt permise numai în cazul speciilor determinate de comunitățile autonome. Determinarea nu poate în niciun caz să includă speciile introduse în lista speciilor aflate sub regim special de protecție.

24. În anul 2021, Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (Ministerul Tranziției Ecologice și Provocărilor Demografice) a adoptat Orden (Ordinul) TED/980/2021 din 20 septembrie 2021 de modificare a anexei la Real Decreto (Decretul regal) 139/2011 din 4 februarie 2011 privind elaborarea Listei speciilor de animale sălbatice aflate sub regim special de protecție și a Catalogului spaniol al speciilor amenințate. Prin intermediul acestui ordin, toate populațiile spaniole de lupi au fost incluse în această listă. Ordinul conține o primă dispoziție suplimentară privind compatibilitatea cu măsurile în vigoare până la acea dată, care prevede, la alineatul (2), că în anumite condiții pot fi ucise și capturate exemplare pe baza unei autorizații administrative.

D. Legislația comunității autonome Castilia și León

25. Articolul 7 din Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León (Legea 4/1996 din 12 iulie 1996 a Comunității Autonome Castilia și León privind vânătoarea, denumită în continuare „Legea 4/1996”), abrogat între timp, dar care era în vigoare la momentul aprobării planului de exploatare a fondului cinegetic în litigiu, prevedea că au statut de specii de interes cinegetic speciile definite ca atare în anexa I la această lege. În această anexă I este enumerat și lupul din nordul fluviului Duero.

26. În prezent este în vigoare Ley 4/2021, de 1 de julio, de Caza y de Gestión Sostenible de los Recursos Cinegéticos de Castilla y León (Legea 4/2021 din 1 iulie 2021 a comunității autonome Castilia și León privind vânătoarea și gestionarea durabilă a resurselor cinegetice, denumită în continuare „Legea 4/2021”), al cărei articol 6 prevedea că era permisă numai vânarea speciilor de interes cinegetic menționate în anexa I. Anexa I menționează „Lupul (*Canis lupus*): la nord de Duero” ca specie de vânat mare. Legea 4/2021 conține de asemenea dispoziții privind excluderea

[11] Fluviul Duero străbate comunitatea autonomă Castilia și León pe un sector de 572 km și traversează apoi Portugalia până la gura de vărsare din Porto.

din anexa I a speciilor care beneficiază în orice formă de protecție în temeiul legislației naționale de bază, ceea ce înseamnă că vânarea lor este interzisă, sau dispoziții privind momentul când excluderea este considerată necesară pentru a asigura conservarea în mod adecvat a speciei. În temeiul acestei legi, orice specie declarată specie de interes cinegetic, poate fi de asemenea exclusă temporar de la vânătoare în cazul în care acest lucru este necesar pentru a se asigura conservarea sa în mod corespunzător. Articolul 38 din această lege prevedea (înainte de suspendarea sa de către Curtea Constituțională spaniolă), că orice formă de vânătoare de lupi necesita o autorizație din partea ministerului comunității autonome competent în domeniul vânătorii, care este cea mai înaltă autoritate competentă de pe teritoriul Castilia și León, și că valoarea unui exemplar de lup vânat era de 6 000 de euro.

III. Situația de fapt și cererea de decizie preliminară

27. Asociación para la Conservación y Estudio del Lobo Ibérico (ASCEL, Asociația pentru Conservarea și Studiul Lupului Iberic) a introdus la Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Curtea Superioară de Justiție din Castilia și León, Spania) la 17 februarie 2020 o acțiune în contencios administrativ împotriva Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León (Administrația comunității autonome Castilia și León, Spania). ASCEL solicită anularea deciziei din 9 octombrie 2019 a Dirección General del Patrimonio Natural y Política Forestal [de la Junta de Castilla y León] (Direcția Generală pentru Patrimoniul Natural și Politica Forestieră [a Guvernului Castilia și León], Spania) de aprobare a Planului de exploatare regională a lupului pe fondurile de vânătoare situate la nord de fluviul Duero în Castilia și León pentru sezoanele 2019/2020, 2020/2021 și 2021/2022 (denumit în continuare „planul de exploatare cinegetică”). În plus, ea solicită repararea prejudiciului cauzat faunei sălbatice în fiecare din aceste sezoane.

28. Potrivit motivelor invocate de ea, planul de exploatare cinegetică se bazează pe un recensământ regional al lupilor care datează din anii 2012 și 2013, pe un recensământ național realizat între anii 2012 și 2014, precum și pe rapoarte anuale de monitorizare, care implică mai puține eforturi de prospectare și monitorizare decât cele depuse pentru realizarea unui recensământ. Pe baza datelor disponibile și aplicând diverși indici, în plan se estimează că înainte de vânătoare în Castilia și León existau 1 051 de exemplare de lupi în nordul fluviului Duero. În planul de exploatare cinegetică, teritoriul Castilia și León situat la nord de fluviul Duero, în care există lupi, este împărțit în 28 de sectoare în care este prezent lupul. În plan se calculează densitatea lupilor în fiecare dintre aceste sectoare, clasificându-le în funcție de densitatea lor ridicată, scăzută sau medie și atribuindu-le un nivel procentual de exploatare cinegetică în funcție de densitatea respectivă. În acest plan se concluzionează că o mortalitate anuală mai mare de 35 % ar duce la o scădere a populației speciei.

29. Tribunal Superior (Curtea Superioară) precizează că în ultimii ani a fost sesizată cu mai multe acțiuni împotriva a diferite dispoziții de rang inferior legii privind autorizarea vânării lupului. Ea a anulat aceste dispoziții prin hotărârile respective cu motivarea că în procedura administrativă nu au fost prezentate studii științifice pentru a dovedi îndeplinirea condițiilor care justifică declararea speciei drept specie de interes cinegetic fără a compromite stadiul său de conservare în aria lor de extindere. Aceste hotărâri au fost atacate la Tribunal Supremo (Curtea Supremă, Spania), care a admis recursul. Ea a statuat că nu este necesar să se prezinte în prealabil, pentru fiecare sezon de vânătoare, în fiecare domeniu de competență, în fiecare teritoriu și pentru fiecare dintre speciile considerate de interes cinegetic, o cerere de verificare teritorială și materială specifică – *ad-hoc* – a respectării cerințelor privind dimensiunea populației, distribuția geografică și rata de reproducere a speciilor.

30. Prin urmare, Tribunal Superior (Curtea Superioară) adresează Curții de Justiție următoarele întrebări:

„Întrucât orice măsură adoptată de un stat membru în temeiul Directivei habitate trebuie să aibă drept scop, în conformitate cu articolul 2 alineatul (2) din aceasta, menținerea sau readucerea la un stadiu corespunzător de conservare a speciilor de faună de importanță comunitară, cum este lupul:

1) Prevederile articolului 2 alineatul (2) și ale articolelor 4, 11, 12, 14, 16 și 17 din Directiva habitate se opun declarării lupului printr-o Ley autonómica (lege a unei comunități autonome) (Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León [Legea 4/1996 din 12 iulie 1996 a comunității autonome Castilia și León privind vânătoarea] și, ulterior, Ley 4/2021, de 1 de julio, de Caza y de Gestión Sostenible de los Recursos Cinegéticos de Castilla y León [Legea 4/2021 din 1 iulie 2021 a comunității autonome Castilia și León privind vânătoarea și gestionarea durabilă a resurselor cinegetice]) ca fiind o specie de interes cinegetic și care poate fi vânată și, în consecință, autorizării pentru exploatarea regională a lupilor pe fondurile de vânătoare în sezoanele 2019/2020, 2020/2021 și 2021/2022, în condițiile în care stadiul lor de conservare este «necorespunzător și inadecvat» potrivit raportului pentru perioada de șase ani 2013-2018, transmis Comisiei Europene de Spania în anul 2019, motiv pentru care statul (statul membru, articolul 4 din Directiva habitate) a inclus toate populațiile spaniole de lupi pe Lista speciilor de animale sălbatice aflate sub regim special de protecție și în Catalogul spaniol al speciilor amenințate, acordând o protecție riguroasă și populațiilor situate la nord de Duero?

2) Este compatibil cu acest scop plasarea lupului sub un regim de protecție diferit după cum se află la nord sau la sud de fluviul Duero, având în vedere

   (i) că această distincție este considerată în prezent inadecvată din punct de vedere științific;

   (ii) că stadiul său de conservare în cele trei regiuni pe care le ocupă în Spania, și anume regiunile alpină, atlantică și mediteraneeană, a fost evaluat ca fiind necorespunzător în perioada 2013-2018;

   (iii) că este vorba despre o specie care beneficiază în fapt de o protecție riguroasă în toate statele membre și, în special, în Portugalia, cu care se partajează o regiune, precum și

   (iv) ținând seama de jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene cu privire la aria de extindere naturală și la întinderea teritorială care trebuie luate în considerare pentru evaluarea stadiului său de conservare, este mai conform cu această directivă, fără a pierde din vedere dispozițiile articolului 2 alineatul (3) din aceasta, ca lupul să fie inclus în anexele II și IV fără a face distincție între zona de la nord și de la sud de Duero, astfel încât capturarea și uciderea sa să fie posibile numai atunci când nu există altă soluție satisfăcătoare în conformitate cu articolul 16 și respectând cerințele prevăzute de acesta?

   În cazul în care distincția se dovedește a fi justificată:

3) Noțiunea de «exploatare» de la articolul 14 din Directiva habitate include exploatarea cinegetică a lupului, cu alte cuvinte vânarea sa, având în vedere importanța deosebită a acestei specii (este o specie prioritară în celelalte arii teritoriale), în condițiile în care vânarea lupului a fost permisă până în prezent și s-a constatat că situația sa a fost necorespunzătoare în perioada 2013-2018?

4) Articolul 14 din Directiva habitate se opune declarării, prin lege, a lupului la nord de Duero ca specie de interes cinegetic și care poate fi vânată (articolul 7 și anexa I la Legea 4/1996 din 12 iulie 1996 a comunității autonome Castilia și León privind vânătoarea, precum și articolul 6 și anexa I la Legea nr. 4/2021 din 1 iulie 2021 a comunității autonome Castilia și León privind vânătoarea și gestionarea durabilă a resurselor cinegetice), precum și aprobării unui plan de exploatare locală a lupilor pe fondurile de vânătoare situate la nord de râul Duero pentru sezoanele 2019/2020, 2020/2021 și 2021/2022, în lipsa datelor pe baza cărora să se poată aprecia dacă au fost realizate controalele prevăzute la articolul 11 din directivă, a unui recensământ din anii 2012-2013 și a unor informații suficiente, obiective, științifice și actuale privind situația lupului din dosarul utilizat pentru elaborarea planului regional de exploatare, dacă, în perioada 2013-2018, în cele trei regiuni ocupate de lup în Spania (regiunile alpină, atlantică și mediteraneeană) stadiul său de conservare a fost evaluat ca fiind necorespunzător?

5) În conformitate cu prevederile articolelor 4, 11 și 17 din Directiva habitate, rapoartele care trebuie luate în considerare pentru a determina stadiul de conservare a lupului (dimensiunile actuale și efective ale populației, distribuția geografică actuală, rata de reproducere etc.) sunt cele întocmite de statul membru o dată la șase ani sau, dacă este necesar, într-un interval mai scurt de timp, în cadrul unui comitet științific precum cel stabilit prin Real Decreto (Decretul regal) 139/2011, ținând seama de faptul că populațiile lor se află pe teritoriul unor comunități autonome diferite și de necesitatea de a evalua «la o scară mai mare» măsurile aplicabile unei populații locale, impusă de Curtea de Justiție a Uniunii Europene prin Hotărârea din 10 octombrie 2019 pronunțată în cauza C-674/17?”

31. ASCEL, comunitatea autonomă Castilia și Léon, Regatul Spaniei, Republica Finlanda și Comisia Europeană au prezentat observații scrise. În temeiul articolului 76 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, Curtea a decis să nu organizeze o ședință de audiere a pledoariilor deoarece se consideră suficient de informată pentru a se pronunța.

IV. Apreciere juridică

32. Directiva habitate prevede un grad ridicat de protecție a lupului și impune în consecință desemnarea unor arii speciale de conservare pentru această specie (articolul 4), precum și aplicarea unor norme de protecție mai riguroasă și în afara acestor arii [12] (articolul 12). Cu toate acestea, anumite regiuni ale Uniunii, printre care întreg teritoriul spaniol situat la nord de fluviul Duero, sunt exceptate de la ambele norme de protecție. Prin urmare, comunitatea autonomă Castilia și Léon a adoptat planuri de exploatare cinegetică pentru ariile de pe teritoriul său situate la nord de Duero, care au fost contestate în litigiul principal.

33. Prezenta procedură ridică, pe de o parte, problema dacă, ținând seama de stadiul de conservare a speciei în ambele arii, delimitarea normelor de protecție mai riguroasă ale Directivei habitate de-a lungul fluviului este posibilă (a doua întrebare și parțial prima întrebare – a se vedea secțiunea B de mai jos) și, pe de altă parte, problema privind măsura în care, prin recunoașterea acestei delimitări spațiale, dispozițiile articolului 14 din Directiva habitate, referitoare la prelevarea lupilor din natură, limitează vânătoarea (prima întrebare, în plus și întrebările trei-cinci – a se vedea secțiunea C de mai jos). Mai întâi, este însă necesar să se examineze obiecțiile ridicate împotriva admisibilității cererii de decizie preliminară.

[12] A se vedea în acest sens în special Hotărârea din 11 iunie 2020, Alianța pentru combaterea abuzurilor (C-88/19, EU:C:2020:458).

A. Obiecții împotriva admisibilității

34. În principiu, revine doar instanței naționale sesizate cu soluționarea litigiului și care trebuie să își asume răspunderea pentru hotărârea judecătorească ce urmează a fi pronunțată competența să aprecieze, în raport cu particularitățile cauzei, atât necesitatea unei hotărâri preliminare pentru a fi în măsură să pronunțe propria hotărâre, cât și pertinența întrebărilor pe care le adresează Curții. În consecință, în cazul în care întrebările adresate au ca obiect interpretarea sau validitatea unei norme de drept al Uniunii, Curtea este în principiu obligată să se pronunțe. Astfel de întrebări beneficiază de o prezumție de pertinență. Or, Curtea poate refuza să se pronunțe asupra unei întrebări preliminare adresate de o instanță națională numai dacă este evident că interpretarea solicitată a unei norme a Uniunii nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul litigiului principal, atunci când problema este de natură ipotetică sau atunci când Curtea nu dispune de elementele de fapt și de drept necesare pentru a răspunde în mod util la întrebările care i-au fost adresate [13].

35. Spania învederează că cererea de decizie preliminară nu mai este necesară pentru pronunțarea hotărârii întrucât Curtea Constituțională din Spania a statuat că reglementările comunității autonome Castilia și Léon, contestate în litigiul principal, sunt neconstituționale pentru că încalcă reglementările naționale generale. Totodată, comunitatea autonomă invocă faptul că a comunicat persoanelor cu drept de a vâna lupii faptul că nu își pot exercita dreptul de vânătoare.

36. Comunitatea autonomă Castilia și Léon susține însă concomitent că a contestat reglementările naționale generale care se opun aplicării reglementărilor regionale în discuție în speță. Prin urmare, trebuie să se considere că reglementările regionale ar putea fi din nou aplicabile după pronunțarea unei hotărâri privind această contestație, dacă instanța admite acțiunea.

37. Litigiul principal vizează de asemenea problema dacă compromiterea populației de lupi din cauza vânătorii în perioada de aplicare a reglementărilor regionale trebuie compensată înainte de pronunțarea hotărârii de către Curtea Constituțională din Spania. Dat fiind că această hotărâre se referă numai la perioada începând din anul 2021, iar litigiul principal privește în schimb sezoanele de vânătoare începând cu anul 2019, compatibilitatea reglementărilor regionale cu dreptul Uniunii prezintă în continuare interes.

38. Rezultă că cererea de decizie preliminară nu este în niciun caz în mod vădit nepertinentă pentru soluționarea litigiului principal.

39. Puțin convingătoare este cealaltă obiecție a comunității autonome Castilia și Léon, conform căreia cererea de decizie preliminară pune în discuție numai probleme referitoare la aprecierea probelor. Deși este adevărat că în procedura trimiterii preliminare Curtea nu este competentă să aprecieze probele, cererea de decizie preliminară are în mod vădit scopul de a clarifica problemele de dreptul Uniunii referitoare la legalitatea delimitării regimului de protecție riguroasă a lupilor de-a lungul fluviului Duero și la modul de interpretare a articolului 14 din Directiva habitate.

[13] Hotărârea din 6 octombrie 2021, Sumal (C-882/19, EU:C:2021:800, punctele 27 și 28 și jurisprudența citată).

40. Comunitatea autonomă Castilia și Léon critică însă în mod corect că un aspect al primei întrebări vizează raportul dintre reglementările naționale generale spaniole privind protejarea lupului și reglementările regionale privind vânarea lupului. Acest raport este o chestiune de drept intern spaniol asupra căreia Curtea nu se poate pronunța. Acest aspect al primei întrebări este, așadar, inadmisibil.

41. Trebuie de asemenea respinse obiecțiile privind inadmisibilitatea ridicate de Spania și de comunitatea autonomă Castilia și Léon.

B. Aplicarea în spațiu a normelor de protecție riguroasă

42. Prin intermediul celei de a doua întrebări și al primei întrebări, în măsura în care se referă la articolul 12 din Directiva habitate, Tribunal Superior (Curtea Superioară) solicită să se stabilească dacă, ținând seama de stadiul de conservare a lupului în Spania, este compatibilă cu obiectivul directivei de a menține sau de a readuce la un stadiu corespunzător de conservare speciile protejate plasarea în Spania a lupului de la sud de Duero sub regimul de protecție riguroasă prevăzut la articolul 12, în timp ce la nord de Duero acesta nu beneficiază decât de protecția mai redusă conferită de articolul 14.

43. Aplicarea în spațiu a articolului 12 și, respectiv, a articolului 14 din Directiva habitate rezultă în mod neechivoc din textul acestor două dispoziții coroborat cu anexele IV și V. Chiar dacă această reglementare ar fi contrară obiectivului general al directivei, această contradicție nu poate modifica delimitarea clară a aplicării în spațiu a celor două norme de protecție [14].

44. În plus, astfel cum vom demonstra în cele ce urmează, stadiul de conservare a speciilor enumerate în anexa V trebuie luat în considerare în mod determinant în aplicarea articolului 14. Or, este îndoielnic dacă se poate reține chiar o contradicție cu obiectivul directivei.

45. Delimitarea în directivă a aplicării în spațiu a celor două norme de protecție ar putea fi totuși pusă în discuție dacă ar fi contrară dreptului de rang superior. Deși nu se poate identifica nicio contradicție cu tratatele sau cu carta, pot apărea îndoieli privind compatibilitatea delimitării cu obligațiile ce decurg din Convenția de la Berna. Ca acord de drept internațional la care Uniunea este parte ea prevalează față de actele de drept derivat ale Uniunii [15].

46. Cu ocazia ratificării Convenției de la Berna, Spania și-a rezervat dreptul de a nu proteja lupul pe întregul său teritoriu național în conformitate cu articolul 6 din convenție, prin urmare, potrivit articolului 12 din Directiva habitate, ci numai în conformitate cu articolul 7 din convenție, așadar, potrivit articolului 14 din Directiva habitate. Limitarea protecției la o parte din teritoriul spaniol nu aduce astfel atingere obligațiilor de drept internațional ale Spaniei, asumate prin convenție.

47. Uniunea nu a formulat însă rezerve cu privire la convenție. Drept urmare, ea ar putea fi în prezent obligată în virtutea dreptului internațional să asigure protecția specială a lupului în conformitate cu articolul 6 din convenție pe întregul său teritoriu, așadar, și pe teritoriul spaniol situat la nord de Duero. Ar fi, prin urmare, incompatibilă limitarea aplicării în spațiu a articolului 12 din Directiva habitate.

[14] A se vedea în acest sens Hotărârea din 8 decembrie 2005, BCE/Germania (C-220/03, EU:C:2005:748, punctul 31), și Hotărârea din 14 iulie 2022, Parlamentul/Consiliul (Sediul Autorității Europene a Muncii) (C-743/19, EU:C:2022:569, punctul 58).

[15] A se vedea în acest sens Hotărârea din 3 iunie 2008, The International Association of Independent Tanker Owners și alții (C-308/06, EU:C:2008:312, punctul 42), și Hotărârea din 11 iulie 2018, Bosphorus Queen Shipping (C-15/17, EU:C:2018:557, punctul 44).

48. În plus, ca parte din dreptul Uniunii, convenția este obligatorie pentru statele membre [16], deci și pentru Spania. Este cel puțin neclar dacă rezerva de drept internațional formulată de Spania operează și în privința opozabilității dreptului Uniunii.

49. Cu toate acestea, propunem Curții să nu se pronunțe asupra acestei chestiuni întrucât nu este pusă în discuție în mod expres în cadrul cererii de decizie preliminară și nu a fost dezbătută de părți.

50. În fine, această întrebare preliminară poate fi înțeleasă și în sensul că, ținând seama de informațiile privind stadiul de conservare a lupului în Spania, Uniunea ar fi trebuit poate să își modifice între timp mențiunea din anexa IV la Directiva habitate. Înțeleasă astfel, întrebarea nu ar fi bineînțeles pertinentă pentru soluționarea litigiului, întrucât obligațiile de a acționa ale Uniunii trebuie separate de obligațiile de a acționa ale statelor membre. Chiar dacă *Uniunea* ar fi obligată să extindă protecția lupului prevăzută la articolul 12 din Directiva habitate asupra ariilor din Spania situate la nord de Duero, din această obligație nu ar rezulta că *Spania* sau comunitatea autonomă Castilia și Léon ar fi deja obligate să anticipeze această acțiune a Uniunii și să aplice articolul 12 în aceste arii.

51. Prin urmare, din cererea de decizie preliminară nu rezultă nicio îndoială că în Spania lupul (*Canis lupus*) trebuie protejat în conformitate cu articolul 12 din Directiva habitate numai la sud de Duero, în timp ce în nordul fluviului pentru această specie de faună se aplică articolul 14 din directivă.

C. Dispoziții privind prelevarea și exploatarea lupilor

52. Celelalte întrebări se referă la aspectul dacă articolul 14 din Directiva habitate se opune autorizării vânării lupilor în cazul în care statul membru califică stadiul de conservare a speciei ca fiind necorespunzător.

53. În această privință, este necesar mai întâi să se clarifice dacă vânarea lupilor trebuie considerată exploatare în sensul articolului 14 din Directiva habitate (punctul 1 de mai jos) și, apoi, care sunt obligațiile ce decurg din articolul 14 în cazul în care stadiul de conservare a speciei este necorespunzător (punctul 2 de mai jos).

1. Vânătoarea ca formă de exploatare

54. Prin intermediul celei de a treia întrebări se solicită mai întâi să se stabilească dacă noțiunea de „exploatare” de la articolul 14 din Directiva habitate cuprinde exploatarea cinegetică a lupului, cu alte cuvinte, vânătoarea de lupi.

55. Articolul 14 alineatul (1) din Directiva habitate obligă statele membre să adopte, în anumite condiții, măsuri pentru a se asigura că *prelevarea* din natură a specimenelor de lup prezente în ariile spaniole situate la nord de Duero și *exploatarea* lor să nu afecteze negativ menținerea stadiului lor corespunzător de conservare.

[16] A se vedea Hotărârea din 15 iulie 2004, Pêcheurs de l'étang de Berre (C-213/03, EU:C:2004:464, punctul 39).

56. În această privință, cel puțin prelevarea se referă și la vânătoare[17], deoarece, potrivit articolului 14 alineatul (2) a patra liniuță din Directiva habitate, normele cinegetice constituie în contextul prelevării specimenelor posibile măsuri de protecție în scopul menținerii unui stadiu corespunzător de conservare. Normele cinegetice se referă în mod necesar la vânătoare.

57. Însă și noțiunea de exploatare poate cuprinde vânătoarea, deoarece al zecelea considerent al Directivei păsări tratează în mod expres exploatarea cinegetică a păsărilor. În mod corespunzător, Curtea consideră într-o jurisprudență constantă că vânarea păsărilor poate constitui o utilizare judicioasă în sensul articolului 9 alineatul (1) litera (c) din Directiva păsări[18]. Nu este clar de ce situația ar trebui să fie diferită în temeiul Directivei habitate în cazul lupilor.

58. Prin urmare, vânătoarea poate fi o prelevare și o exploatare a specimenelor de lup în sensul articolului 14 alineatul (1) din Directiva habitate.

2. Obligații ce decurg din articolul 14 din Directiva habitate

59. Este necesar, așadar, să se examineze dacă articolul 14 alineatul (1) din Directiva habitate se opune vânării lupului în cazul în care stadiul de conservare a acestei specii este necorespunzător.

60. Potrivit acestei dispoziții, pe baza informațiilor obținute în urma controlului prevăzut la articolul 11 din Directiva habitate și când consideră acest lucru necesar, statele membre iau măsurile necesare pentru a se asigura că prelevarea din natură și exploatarea specimenelor din speciile de faună și floră sălbatică enumerate în anexa V – așadar, în special a lupului din ariile spaniole situate la nord de Duero – nu afectează negativ menținerea lor la un stadiu corespunzător de conservare.

61. În această privință, este necesar mai întâi să se analizeze dacă autorizarea vânătorii presupune anumite dovezi [litera a) de mai jos] și, apoi, cum trebuie realizată evaluarea necesară în acest context [litera b) de mai jos].

a) Necesitatea dovezilor

62. ASCEL consideră că, în conformitate cu articolul 14 alineatul (1) din Directiva habitate, vânarea unei specii de faună enumerate în anexa V poate fi autorizată numai dacă se dovedește științific că nu afectează negativ stadiul său corespunzător de conservare. Argumentul Comisiei este convergent cu această opinie. Ea susține că în cazul în care nu există certitudinea științifică că exploatarea unei specii enumerate în anexa V nu afectează negativ stadiul său de conservare este imperativ necesar să se adopte, ținând seama de principiul precauției, măsuri pentru garantarea unui stadiu corespunzător de conservare.

[17] A se vedea și Hotărârea din 10 octombrie 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, punctul 32), cu privire la vânătoare ca formă de prelevare în sensul articolului 16 din Directiva habitate.

[18] Hotărârea din 7 martie 1996, Associazione Italiana per il WWF și alții (C-118/94, EU:C:1996:86, punctul 21), Hotărârea din 16 octombrie 2003, Ligue pour la protection des oiseaux și alții (C-182/02, EU:C:2003:558, punctul 10), și Hotărârea din 23 aprilie 2020, Comisia/Finlanda (Vânătoarea de primăvară a eiderului mascul) (C-217/19, EU:C:2020:291, punctul 65).

63. Principiul precauției este unul dintre temeiurile politicii Uniunii în domeniul mediului, prin care aceasta urmărește un nivel ridicat de protecție în conformitate cu articolul 191 alineatul (2) primul paragraf TFUE. Prin urmare, el trebuie avut în vedere în special la interpretarea Directivei habitate [19].

64. Pe această bază, Curtea a statuat că planurile și proiectele care pot afecta un sit Natura 2000 pot fi autorizate în temeiul articolului 6 alineatul (3) din Directiva habitate numai dacă nu există nicio îndoială rezonabilă din punct de vedere științific că nu produc efecte prejudiciabile asupra integrității sitului [20]. De asemenea, în conformitate cu principiul precauției, nu se poate acorda o derogare de la protecția speciilor în conformitate cu articolul 16 dacă examinarea celor mai bune date științifice disponibile lasă să subziste o incertitudine referitoare la aspectul dacă o asemenea derogare va dăuna sau nu menținerii sau readucerii într-un stadiu de conservare corespunzător a populațiilor unei specii amenințate cu dispariția [21].

65. Această jurisprudență nu poate fi însă transpusă nelimitat asupra articolului 14 din Directiva habitate.

66. Articolul 6 alineatul (3) din Directiva habitate prevede condiția aprobării planurilor sau proiectelor întocmite. Dacă nu sunt întrunite condițiile pentru aprobare, acestea nu pot fi puse în aplicare. Iar articolul 16 este o dispoziție derogatorie, a cărei aplicare depinde în mod firesc de dovedirea condițiilor sale, condiții care sunt de strictă interpretare [22] [23].

67. În schimb, articolul 14 din Directiva habitate prevede o limitare în anumite condiții a prelevării și exploatării specimenelor din speciile enumerate în anexa V. Rezultă *per a contrario* că această dispoziție nu se opune prelevării și exploatării, dacă nu sunt îndeplinite aceste condiții. Este evident că legiuitorul Uniunii a prezumat că speciile enumerate în anexa V se găsesc într-un stadiu corespunzător de conservare, care nu este în principiu afectat negativ de prelevarea și exploatarea unor specimene. Cât timp această prezumție se dovedește a fi corectă, prelevarea și exploatarea sunt compatibile și cu obiectivul directivei stipulat la articolul 2 alineatele (1) și (2), respectiv menținerea speciilor sălbatice și în special menținerea sau readucerea la un stadiu corespunzător de conservare a speciilor de importanță comunitară.

68. Articolul 14 din Directiva habitate nu conferă însă nici dreptul de a preleva și de a exploata exemplare [din speciile] enumerate în anexa V. Dimpotrivă, chiar dacă se menține un stadiu corespunzător de conservare, statele membre pot institui restricții și chiar prohibiții absolute. Acest lucru ar fi permis ca măsură de protecție mai strictă în înțelesul articolului 193 TFUE.

69. Articolul 14 din Directiva habitate stabilește în schimb ce trebuie să se întâmple dacă este răsturnată prezumția că prelevarea și exploatarea nu au efecte negative. În această situație, statele membre iau măsurile necesare pentru a se asigura că aceste activități nu afectează negativ

[19] Hotărârea din 7 septembrie 2004, Waddenvereniging și Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punctul 44), Hotărârea din 13 decembrie 2007, Comisia/Irlanda (C-418/04, EU:C:2007:780, punctul 254), precum și, în acest sens, 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 118).

[20] Hotărârea din 7 septembrie 2004, Waddenvereniging și Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punctul 59), și Hotărârea din 17 aprilie 2018, Comisia/Polonia (Pădurea Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, punctul 117).

[21] Hotărârea din 10 octombrie 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, punctul 66).

[22] Hotărârea din 20 octombrie 2005, Comisia/Regatul Unit (C-6/04, EU:C:2005:626, punctul 111), și Hotărârea din 10 octombrie 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, punctul 30).

[23] Hotărârea din 10 octombrie 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, punctul 51), și Hotărârea din 23 aprilie 2020, Comisia/Finlanda (Vânătoarea de primăvară a eiderului mascul) (C-217/19, EU:C:2020:291, punctul 66).

menținerea unui stadiu corespunzător de conservare. Astfel cum a statuat deja Curtea, statele membre nu au facultatea de a decide în mod liber luarea acestor măsuri, ele fiind ținute să respecte o obligație care trebuie avută în vedere și cu ocazia transpunerii articolului 14[24].

70. În consecință, statele membre sunt obligate în conformitate cu articolul 14 din Directiva habitate să limiteze prelevarea și exploatarea specimenelor din speciile enumerate în anexa V, în cazul în care a fost răsturnată prezumția că exercitarea neîngrădită a activității respective nu afectează negativ menținerea stadiului lor corespunzător de conservare.

b) Evaluarea măsurilor necesare

71. Astfel cum în mod corect susține Comisia, articolul 14 alineatul (1) din Directiva habitate conferă statelor membre o marjă de apreciere pentru a evalua dacă prezumția menționată este răsturnată și în special dacă din stadiul de conservare a unei specii rezultă că vânătoarea trebuie restricționată. Această marjă de apreciere este însă limitată de obiectivul menținerii unui stadiu corespunzător de conservare[25].

72. Pentru a preciza conținutul acestei obligații este necesar să se analizeze mai întâi obligația de control de la articolul 11 din Directiva habitate, apoi criteriul celor mai bune cunoștințe științifice disponibile, aplicabil în această privință, și obligația de raportare prevăzută la articolul 17, precum și, la final, consecințele constatării unui stadiu necorespunzător de conservare.

– *Articolul 11 din Directiva habitate*

73. Cercetarea și evaluarea stadiului de conservare cu ocazia aplicării articolului 14 din Directiva habitate nu este discreționară pentru statele membre. Dimpotrivă, potrivit acestei dispoziții, ele iau măsurile necesare, dacă consideră că se impun, *pe baza informațiilor obținute în urma controlului prevăzut la articolul 11*. La rândul său, articolul 11 prevede că statele membre pun în aplicare programe de control al stadiului de conservare a habitatelor naturale și a speciilor menționate la articolul 2, acordând o atenție deosebită tipurilor de habitate naturale prioritare și speciilor prioritare.

74. Această obligație de control nu este însă limitată la speciile și la habitatele prioritare. Dimpotrivă, întrucât obiectivul Directivei habitate, consacrat la articolul 2 alineatul (1), 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, statele membre trebuie să monitorizeze în principiu *toate* habitatele naturale, precum și *toate* speciile de faună și floră sălbatică de pe teritoriul european al acestora. Acest control trebuie să urmărească realizarea obiectivelor directivei, așadar, menținerea biodiversității prin conservarea tuturor habitatelor naturale și a speciilor[26].

[24] Hotărârea din 13 februarie 2003, Comisia/Luxemburg (C-75/01, EU:C:2003:95, punctele 80 și 81).

[25] Concluziile avocatului general Tizzano prezentate în cauza Comisia/Luxemburg (C-75/01, EU:C:2002:58, punctul 79). Cu privire la limitări similare ale marjelor de apreciere a se vedea Hotărârea din 24 octombrie 1996, Kraaijeveld și alții (C-72/95, EU:C:1996:404, punctul 56), Hotărârea din 7 septembrie 2004, Waddenvereniging și Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punctul 66), Hotărârea din 25 iulie 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, punctul 46), Hotărârea din 26 mai 2011, Stichting Natuur en Milieu și alții (C-165/09-C-167/09, EU:C:2011:348, punctele 100-103), Hotărârea din 5 septembrie 2012, Rahman și alții (C-83/11, EU:C:2012:519, punctul 25), Hotărârea din 8 noiembrie 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, punctul 44), precum și Hotărârea din 3 octombrie 2019, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland și alții (C-197/18, EU:C:2019:824, punctul 31).

[26] A se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza Cascina Tre Pini (C-301/12, EU:C:2013:420, punctul 59).

75. Deși, potrivit modului său de redactare și obiectivului său, această obligație nu comportă rezerve, statele membre se bucură de o marjă de apreciere cel puțin în ceea ce privește modul în care se realizează controlul. Cât timp nu există incertitudini legate de stadiul de conservare a unei specii, sunt suficiente, în privința multor specii, monitorizarea în ansamblu a stării habitatelor lor și instituirea, pe baza informațiilor astfel obținute, a unor prezumții privind stadiul de conservare a speciilor prezente în acestea. În prezenta procedură, Curtea nu trebuie însă să se pronunțe pe larg asupra acestei chestiuni.

76. În ceea ce privește speciile protejate individual de Directiva habitate sunt în schimb necesare măsuri de control specifice. Acest lucru este valabil în special pentru lupul prezent în ariile spaniole situate la nord de Duero. Spre deosebire de situația din majoritatea teritoriilor Uniunii, lupul nu este aici o specie prioritară, așadar, nu trebuie să i se acorde o atenție *deosebită* în sensul articolului 11 a doua teză. În egală măsură, și speciile enumerate în anexa V sunt specii de importanță comunitară în sensul articolului 1 litera (g). În special, aplicarea articolului 14 este condiționată în mod direct de monitorizarea speciilor din anexa V. Or, în lipsa monitorizării atente a acestor specii ele ar putea suferi efecte negative.

77. În plus, populațiile sau părți din populațiile speciilor protejate nu pot fi avute în vedere în mod izolat, ci – astfel cum în mod întemeiat susține ASCEL – numai într-un context supraordonat împreună cu alte populații sau părți din populații [27]. Prin urmare, este necesar să se rețină că între ariile spaniole situate la nord de Duero și ariile situate în sudul acestui fluviu și în Portugalia are loc un anumit schimb, deoarece câte un lup mai traversează fluviul sau frontiera. Problemele existente în nord pot deci afecta de regulă și sudul, și Portugalia, unde lupul este o specie prioritară în conformitate cu anexa II la Directiva habitate.

78. Controlul prevăzut la articolul 11 din Directiva habitate al stadiului de conservare a unei specii de faună enumerate în anexa V necesită o atenție deosebită, în special atunci când specia – cum este cazul lupului – este enumerată pentru anumite regiuni învecinate în anexele II și IV și unde este clasificată chiar ca fiind prioritară.

– Raportul prevăzut la articolul 17 din Directiva habitate ca materializare a celor mai bune cunoștințe științifice disponibile

79. La fel ca alte evaluări din domeniul protecției naturii, și acest control și concluziile care trebuie trase pe baza acestuia la aplicarea articolului 14 trebuie să se întemeieze pe cele mai bune cunoștințe științifice disponibile [28].

80. Acest lucru reiese de asemenea din principiul bunei administrări, precum și din principiul precauției, pe care l-am menționat deja.

[27] A se vedea în acest sens Hotărârea din 10 octombrie 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, punctele 58, 59 și 61).

[28] A se vedea în acest sens Hotărârea din 7 septembrie 2004, Waddenvereniging și Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punctul 54), Hotărârea din 10 octombrie 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, punctul 51), și Hotărârea din 23 aprilie 2020, Comisia/Finlanda (Vânătoarea de primăvară a eiderului mascul) (C-217/19, EU:C:2020:291, punctul 70).

81. Atunci când pun în aplicare dreptul Uniunii, statele membre trebuie să respecte principiul bunei administrări ca principiu general al dreptului Uniunii [29]. Acesta impune unei autorități administrative, printre altele, să efectueze o examinare diligentă și imparțială a tuturor aspectelor relevante pentru a dispune la momentul adoptării deciziei sale de cele mai complete și fiabile elemente posibile [30].

82. În plus, măsurile luate pe baza principiului precauției – așadar, în special aplicarea dispozițiilor dreptului Uniunii privind mediul – impun, de regulă, o evaluare globală a riscurilor respective, întemeiată pe cele mai fiabile date științifice disponibile și pe cele mai recente rezultate ale cercetării internaționale [31].

83. Comisia menționează un raport științific [32] ca exemplu pentru cele mai recente cunoștințe științifice ce trebuie avute în vedere la controlul stadiului de conservare.

84. A patra și a cincea întrebare nu se referă însă în mod direct la rezultatele controlului prevăzut la articolul 11 din Directiva habitate, ci pun la îndoială chiar faptul că au fost suficiente în privința lupului. Tribunal Superior (Curtea Superioară) se întemeiază în schimb pe raportul transmis de Spania în anul 2019 în conformitate cu articolul 17. Potrivit acestui articol, un asemenea raport trebuie să cuprindă, printre altele, rezultatele principale ale controalelor prevăzute la articolul 11. În acesta, Spania a comunicat că stadiul de conservare a lupului din Spania a fost necorespunzător în perioada 2013-2018.

85. În cazul în care, cu excepția acestui raport, nu există într-adevăr alte cunoștințe științifice echivalente cu privire la stadiul de conservare a speciei respective, la aplicarea articolului 14 din Directiva habitate trebuie să se țină seama neapărat cel puțin de concluzia din acesta.

86. Neluarea în considerare a acestuia ar fi posibilă numai pe baza unor cunoștințe științifice contrare, mai concludente din punct de vedere științific decât raportul. Asemenea cunoștințe pot fi obținute în special din analize mai recente, care însă trebuie să fie din punct de vedere științific cel puțin la fel de temeinice ca cele pe care se bazează raportul.

87. În schimb, în lipsa altor dovezi științifice, statele membre nu pot opune că raportul este perimat. Întrucât sunt ținute de obligația de control prevăzută la articolul 11 din Directiva habitate, ele însele trebuie să dispună de cunoștințe științifice actuale pe care se pot baza dacă este necesar. În cazul în care nu există asemenea cunoștințe, ele nu pot obține niciun avantaj din absența unor analize suficiente. În plus, din instituirea perioadei de raportare de șase ani la articolul 17 rezultă că un asemenea raport poate furniza, până la raportul următor, temei pentru măsuri.

[29] Hotărârea din 8 mai 2014, N. (C-604/12 EU:C:2014:302, punctele 49 și 50), Hotărârea din 14 mai 2020, Agrobet CZ (C-446/18, EU:C:2020:369, punctul 43), și Hotărârea din 22 septembrie 2022, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság și alții (C-159/21, EU:C:2022:708, punctul 35).

[30] Hotărârea din 14 mai 2020, Agrobet CZ (C-446/18, EU:C:2020:369, punctul 44), și Hotărârea din 21 octombrie 2021, CHEP Equipment Pooling (C-396/20, EU:C:2021:867, punctul 48).

[31] A se vedea în acest sens Hotărârea din 28 ianuarie 2010, Comisia/Franța (C-333/08, EU:C:2010:44, punctul 92), Hotărârea din 1 octombrie 2019, Blaise și alții (C-616/17, EU:C:2019:800, punctul 46; a se vedea și punctele 93 și 94), precum și Hotărârea din 9 noiembrie 2023, Global Silicones Council și alții/Comisia (C-558/21 P, EU:C:2023:839, punctul 66).

[32] Prieto și alții, „Field work effort to evaluate biological parameters of interest for decision-making on the wolf (*Canis lupus*)" în *Hystrix, the Italian Journal of Mammalogy*, Bd. 33 (1): 65-72, 2022.

88. Prin urmare, trebuie să se rețină că evaluarea care trebuie realizată în conformitate cu articolul 14 din Directiva habitate trebuie să se întemeieze pe raportul transmis în temeiul articolului 17, dacă acesta nu poate fi infirmat prin cunoștințe științifice mai concludente.

– *Consecințele unui stadiu necorespunzător de conservare*

89. În fapt, atunci când există incertitudini legate de menținerea unui stadiu corespunzător de conservare a unei specii enumerate în anexa V la Directiva habitate, statele membre trebuie să analizeze dacă sunt necesare măsuri în ceea ce privește prelevarea și exploatarea unor specimene, așadar, și în privința vânătorii.

90. Dacă statul membru a comunicat Comisiei, precum în speță, că stadiul de conservare a unei specii enumerate în anexa V la Directiva habitate este necorespunzător, această marjă de apreciere este în mod obligatoriu restrânsă. Astfel, în acest caz este evident că măsurile luate până la acel moment sunt insuficiente pentru a asigura un stadiu corespunzător de conservare a populației speciei.

91. *Faptul că* autoritățile competente adoptă măsuri nu mai ține, așadar, de aprecierea lor în cazul unui stadiu necorespunzător de conservare. În acest caz, ele *trebuie* în schimb să ia măsuri suplimentare în sensul articolului 14 din Directiva habitate pentru a îmbunătăți stadiul de conservare a speciei astfel încât populația respectivă să atingă în viitor un stadiu corespunzător de conservare permanent.

92. Prin urmare, nu este însă clar până în acest moment *care* sunt măsurile suplimentare pe care trebuie să le ia autoritățile competente și în special dacă trebuie să interzică vânătoarea. Acest lucru este relevat de enumerarea exemplificativă a măsurilor ce pot fi luate în temeiul articolului 14 alineatul (2) din Directiva habitate. Potrivit acestuia, este obligatorie numai continuarea programelor de control prevăzute la articolul 11, în timp ce statul membru sau autoritățile competente „pot” lua celelalte măsuri enumerate, dar de regulă nu trebuie să le ia.

93. Întrucât măsurile prevăzute la articolul 14 alineatul (2) din Directiva habitate sunt necesare doar cât timp există îndoieli privind menținerea unui stadiu corespunzător de conservare, acest articol nu menționează interzicerea absolută și permanentă a vânătorii ca măsură posibilă. Cu toate acestea, este evocată posibilitatea interzicerii, limitată în timp sau spațiu, a prelevării specimenelor din natură și a exploatării anumitor populații (a doua liniuță), cu alte cuvinte cât timp este necesară interdicția. Sunt de asemenea evocate norme cinegetice care să protejeze conservarea respectivelor populații (a patra liniuță) și un sistem de autorizații sau de cote pentru prelevarea de specimene (a cincea liniuță).

94. Însă și marja de apreciere astfel prevăzută pentru măsuri este restrânsă în cazul unui stadiu necorespunzător de conservare de obiectivul de menținere a unui stadiu corespunzător de conservare.

95. În versiunea în limba germană, acest lucru rezultă foarte clar din textul articolului 14 alineatul (1) din Directiva habitate. Astfel, potrivit acestuia, statele membre iau măsurile *necesare* („notwendigen Maßnahmen”) pentru a se asigura că prelevarea și exploatarea nu afectează negativ menținerea unui stadiu corespunzător de conservare.

96. În alte versiuni lingvistice, de exemplu în versiunile engleză, franceză și spaniolă, măsurile ce pot fi luate nu sunt calificate *expressis verbis* ca fiind „necesare”. Potrivit acestor versiuni, statele membre iau pur și simplu măsuri pentru a se asigura că prelevarea și exploatarea nu afectează negativ menținerea unui stadiu corespunzător de conservare. Necesitatea măsurilor este însă subînțeleasă în această dispoziție. În plus, necesitatea măsurilor este menționată și *expressis verbis* în mod indirect, dat fiind că, potrivit tuturor versiunilor lingvistice, se iau măsuri când statele membre consideră acest lucru necesar.

97. Chestiunea dacă constatarea faptului că o specie se află într-un stadiu necorespunzător de conservare determină necesitatea de a restricționa sau de a interzice vânătoarea depinde de motivele acestei constatări.

98. Articolul 1 litera (i) din Directiva habitate califică un stadiu de conservare ca fiind corespunzător atunci când, în primul rând, datele de dinamică a populației pentru specia respectivă indică faptul că specia se menține pe termen lung ca element viabil al habitatelor sale naturale. În al doilea rând, aria de extindere naturală a speciei nu se reduce și nici nu amenință să se reducă în viitorul apropiat. În al treilea rând, specia dispune și este foarte probabil că va continua să dispună de un habitat suficient de extins pentru a-și menține populația pe termen lung [33].

99. Necesitatea unei restricționări a vânătorii devine aparentă în special atunci când stadiul de conservare a unei specii este necorespunzător mai ales din cauza pierderii specimenelor. Chiar dacă asemenea pierderi sunt datorate în principal altor cauze – în situația lupului, cauzele posibile sunt traficul rutier, bolile sau braconajul – poate fi necesară prevenirea unor pierderi suplimentare din cauza vânătorii.

100. În cazul în care problemele care afectează specia sunt însă legate în primul rând de habitatul său, ceea ce trebuie să se prezume de exemplu în Franța în cazul hârciogului (*Cricetus cricetus*) [34], este posibil ca vânătoarea sau restricționarea sa să aibă doar efecte foarte limitate asupra stadiului de conservare.

101. La aceasta se adaugă faptul că, pe baza unei constatări referitoare la stadiul de conservare a unei specii prezente în regiunile biogeografice ale unui stat membru, să nu fie posibil să se desprindă decât concluzii limitate în privința stadiului de conservare în anumite arii. Dimpotrivă, nu se poate exclude posibilitatea ca stadiul de conservare a speciei să fie atât de bun în anumite arii încât vânătoarea să fie în continuare posibilă în acestea și ținând seama de legăturile cu alte arii în care stadiul de conservare este necorespunzător. Este însă posibilă și ipoteza contrară, atunci când populațiile cu un stadiu necorespunzător de conservare depind de imigrația specimenelor din zone în care stadiul de conservare este deosebit de bun. Această evaluare trebuie realizată în primul rând de autoritățile competente din statele membre, ținând seama de cele mai bune cunoștințe științifice disponibile și pe baza unui control corespunzător al stadiului de conservare a speciei în conformitate cu articolul 11 din Directiva habitate.

102. În fine, pentru a decide ce măsuri sunt necesare trebuie să se țină seama și de principiul precauției. Acest principiu permite ca, în cazul în care persistă anumite incertitudini cu privire la existența sau la întinderea unor riscuri, printre altele în legătură cu mediul, să fie luate măsuri de protecție fără a trebui să se aștepte demonstrarea deplină a caracterului real și grav al acestor

[33] Hotărârea din 10 octombrie 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, punctul 56).

[34] A se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza Comisia/Franța (C-383/09, EU:C:2011:23).

riscuri [35]. Prin urmare, sunt posibile măsuri de protecție atunci când, pe baza celor mai bune cunoștințe științifice disponibile, există incertitudinea referitoare la riscurile care există pentru menținerea unui stadiu corespunzător de conservare.

103. Sintetizând, trebuie să se rețină că și după constatarea stadiului necorespunzător de conservare a uneia dintre speciile enumerate în anexa V la Directiva habitate, vânarea acestei specii poate fi interzisă numai dacă această interdicție este necesară pentru readucerea acestei specii la un stadiu corespunzător de conservare, ținând seama de cele mai bune cunoștințe științifice disponibile, inclusiv de controlul corespunzător al stadiului de conservare a speciei în conformitate cu articolul 11, și cu respectarea principiului precauției.

D. Considerații finale

104. În cele din urmă, este necesar să se amintească faptul că protecția lupilor din siturile Natura 2000 poate fi importantă pentru autorizarea vânătorii. Dat fiind că Spania a desemnat direct la sud de Duero mai multe arii de protecție a lupului [36], iar această specie are nevoie de teritorii foarte întinse [37], se poate ridica de asemenea problema dacă pentru planurile de exploatare cinegetică pentru ariile situate la nord de Duero este necesară o evaluare a efectelor potențiale în conformitate cu articolul 6 alineatul (3) din Directiva habitate [38]. În tot cazul, nu se poate exclude posibilitatea ca lupii care trăiesc în aceste arii de conservare să treacă fluviul și să fie uciși acolo. De asemenea, pentru diversitatea genetică a populațiilor din aceste arii de conservare poate fi important dacă intră suficient în contact cu populațiile din nordului fluviului. Această chestiune nu face însă obiectul prezentei proceduri.

V. Concluzie

105. Prin urmare, propunem Curții să răspundă la cererea de decizie preliminară după cum urmează:

1) Din cererea de decizie preliminară nu rezultă nicio îndoială că în Spania lupul (*Canis lupus*) trebuie protejat numai la sud de fluviul Duero în conformitate cu articolul 12 din Directiva 92/43/CEE 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 din 13 mai 2013, în timp ce pentru această specie de faună din nordul fluviului se aplică articolul 14 din directivă.

2) Vânătoarea poate constitui o prelevare și o exploatare a lupului în sensul articolului 14 alineatul (1) din Directiva 92/43.

3) Articolele 11, 14 și 17 din Directiva 92/43

trebuie interpretate în sensul că:

[35] Hotărârea din 6 mai 2021, Bayer CropScience și Bayer/Comisia (C-499/18 P, EU:C:2021:367, punctul 80).

[36] Natura 2000 Viewer indica la 18 ianuarie 2024, printre altele, ariile Riberas del Río Duero y afluentes (ES4170083), Hoces del Río Riaza (ES4160104), Altos de Barahona (ES4170148), El Carrascal (ES4180130), Riberas de Castronuño (ES4180017), Cañones del Duero (ES4190102) și Arribes del Duero (ES4150096).

[37] Boitani, *Action Plan for the conservation of the wolves (Canis lupus) in Europe* (Council of Europe, T-PVS [2000] 23, p. 16).

[38] A se vedea Hotărârea din 26 aprilie 2017, Comisia/Germania (C-142/16, EU:C:2017:301, punctele 29 și 30).

– statele membre trebuie să limiteze în conformitate cu articolul 14 prelevarea și exploatarea specimenelor din speciile enumerate în anexa V în cazul în care a fost răsturnată prezumția că exercitarea neîngrădită a activității respective nu afectează negativ menținerea unui stadiu corespunzător de conservare;

– controlul prevăzut la articolul 11 al stadiului de conservare a unei specii enumerate în anexa V necesită o atenție deosebită, în special atunci când specia – cum este cazul lupului – este menționată pentru anumite regiuni învecinate în anexele II și IV și unde este clasificată chiar ca fiind prioritară;

– evaluarea care trebuie realizată în conformitate cu articolul 14 trebuie să se întemeieze pe raportul transmis în temeiul articolului 17, dacă acesta nu poate fi infirmat prin cunoștințe științifice mai concludente, și

– și după constatarea stadiului necorespunzător de conservare a uneia dintre speciile enumerate în anexa V, vânarea acestei specii poate fi interzisă numai dacă această interdicție este necesară pentru readucerea acestei specii la un stadiu corespunzător de conservare, ținând seama de cele mai bune cunoștințe științifice disponibile, inclusiv de controlul corespunzător al stadiului de conservare a speciei în conformitate cu articolul 11, și cu respectarea principiului precauției.