



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATEI GENERALE
DOAMNA JULIANE KOKOTT
prezentate la 12 decembrie 2024¹

Cauza C-629/23

Eesti Suurkiskjad

[cerere de decizie preliminară formulată de Riigikohus (Curtea Supremă, Estonia)]

„Cerere de decizie preliminară – Directiva 92/43/CEE – Conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică – Lup (*Canis lupus*) – Prelevarea din natură și exploatarea specimenelor din speciile de faună sălbatică enumerate la litera (a) din anexa V – Plan de vânare a lupului – Evaluarea stadiului de conservare a populațiilor din specia respectivă”

I. Introducere

1. Obiectivul Directivei habitate² este menținerea biodiversității prin conservarea habitatelor naturale și a speciilor de floră și faună sălbatică. Unele activități pot fi incompatibile cu stadiul de conservare a speciilor deoarece îl compromit sau periclitizează, iar compromiterea sau periclitatea sa poate da naștere unor obligații de acțiune. Cum se constată însă stadiul de conservare³?

2. În speță, această problemă se pune în legătură cu protejarea unor specimene individuale de lup (*Canis lupus*), o specie de importanță comunitară. Ea este încă supusă în majoritatea statelor membre⁴ protecției riguroase de la articolul 12 din Directiva habitate care a făcut adesea obiectul jurisprudenței Curții⁵. Potrivit acestuia, se interzice în principiu în special uciderea deliberată a lupului, așadar, și vânarea sa, iar excepțiile de la această interdicție sunt posibile numai în limite foarte stricte.

¹ Limba originală: germana.

² 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).

³ Potrivit documentului 9705/24 al Consiliului din 8 mai 2024, punctul 12, Comisia a dispus efectuarea unor lucrări pentru stabilirea unei metodologii mai bune de evaluare a stadiului de conservare a carnivorelor mari.

⁴ Cu privire la discuția referitoare la nivelul de protecție a lupului, a se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:83, punctul 1 și jurisprudența citată), Documentul 9705/24 al Consiliului din 8 mai 2024 privind stadiul discuției pe marginea nivelului de protecție a lupului și comunicatul de presă al Consiliului din 26 septembrie 2024 „Convenția de la Berna: UE va propune modificarea stării de conservare a lupilor”, scrisoarea corespunzătoare din 27 septembrie 2024 adresată de Uniune secretariatului Convenției de la Berna, T-PVS/Inf(2024)15, precum și alineatul 4.2 al Draft List of Decisions and Adopted Texts în cadrul celei de a 44-a reuniuni a Comitetului permanent al Convenției de la Berna, T-PVS(2024)MISC din 6 decembrie 2024 privind adoptarea propunerii Uniunii.

⁵ A se vedea de exemplu Hotărârea din 30 ianuarie 2002, Comisia/Grecia (*Caretta caretta*) (C-103/00, EU:C:2002:60), Hotărârea din 10 octombrie 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851), sau cel mai recent Hotărârea din 11 iulie 2024, Umweltverband WWF Österreich și alții (C-601/22, EU:C:2024:595).

3. Anumite state membre, bunăoară Estonia, au avut însă posibilitatea de a conveni în cadrul negocierilor privind directiva sau cu ocazia aderării la Uniune ca, pe teritoriul lor național sau în părți din acesta, în privința lupului să se aplice numai regimul de protecție mai puțin riguroasă de la articolul 14 din Directiva habitate. Potrivit acestuia, vânarea este în principiu permisă, însă statele membre trebuie să ia măsuri de protecție în cazul în care este compromisă menținerea unui stadiu corespunzător de conservare. Curtea a trebuit să se ocupe îndeaproape pentru prima oară de această dispoziție de protecție în Hotărârea recentă ASCEL⁶. În această hotărâre, ea a subliniat importanța stadiului de conservare pentru aplicarea articolului 14, însă nu a făcut precizări detaliate privind evaluarea sa.

4. Prezenta cerere de decizie preliminară din Estonia aduce acum în atenția Curții chestiuni privind această evaluare. Este necesar să se analizeze în ce măsură populațiile de lupi din afara Estoniei trebuie avute în vedere la evaluarea stadiului de conservare a lupului, apoi care este importanța unei evaluări a acestui stadiu pe baza criteriilor Uniunii Internaționale pentru Conservarea Naturii (International Union for Conservation of Nature and Natural Ressource, denumită în continuare „UICN”) și dacă condițiile economice, sociale și culturale, precum și caracteristicile regionale și locale pot fi luate în considerare.

II. Cadrul juridic

A. Convenția de la Berna

5. Din perspectiva dreptului internațional este relevantă Convenția de la Berna privind conservarea vieții sălbatice și a habitatelor naturale din Europa⁷. Comunitatea Economică Europeană a ratificat această convenție în anul 1982⁸. Convenția a intrat în vigoare în Estonia la 1 decembrie 1992⁹.

6. Articolul 6 din Convenția de la Berna cuprinde dispoziții speciale privind conservarea 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;

[...]”

7. Articolul 7 din Convenția de la Berna cuprinde dispoziții de protecție diminuată pentru anumite alte specii. Aceste dispoziții corespund în esență celor ale articolului 14 din Directiva habitate.

8. Articolul 9 din Convenția de la Berna prevede derogări de la dispozițiile de protecție ale articolelor 6 și 7. Aceste derogări corespund în esență celor prevăzute la articolul 16 alineatul (1) din Directiva habitate.

⁶ Hotărârea din 29 iulie 2024, ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656).

⁷ CETS nr. 104.

⁸ Decizia 82/72/CEE a Consiliului din 3 decembrie 1981 (JO 1982, L 38, p. 1, Ediție specială, 11/vol. 3, p. 198).

⁹ Potrivit <https://www.coe.int/en/web/conventions>.

9. Lupul este menționat în anexa II la Convenția de la Berna ca specie de faună strict protejată. Cu toate acestea, potrivit informațiilor de pe pagina de internet a Consiliului Europei, doisprezece state membre, printre care Spania, au formulat rezerve, astfel încât în aceste țări lupul beneficiază numai de protecția conferită de articolul 7. Rezerva nu este însă valabilă în cazul Uniunii sau al Estoniei¹⁰.

B. Directiva habitate

10. Considerentul [(15)] al Directivei habitate se referă la protejarea speciilor:

„întrucât, pentru a completa [Directiva păsări¹¹], 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;”

11. Articolul 1 literele (g) și (i) din Directiva habitate definește diferite 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;

(h) [...]

(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:

¹⁰ <https://www.coe.int/en/web/conventions/cets-number/-/abridged-title-known?module=signatures-by-treaty&treatynum=104> și <https://www.coe.int/en/web/conventions/cets-number/-/abridged-title-known?module=declarations-by-treaty&numSte=104&codeNature=0>.

¹¹ Directiva 2009/147/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 30 noiembrie 2009 privind conservarea păsărilor sălbatice (JO 2010, L 20, p. 7).

- 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
- 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;

(j) [...]”

12. Articolul 2 din Directiva habitate descrie obiectul 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.”

13. Potrivit articolului 3 alineatul (1) din Directiva habitate, „[s]e instituie o rețea ecologică europeană coerentă, care să reunească ariile speciale de conservare, cu denumirea de Natura 2000. [...] această rețea permite menținerea sau, după caz, readucerea la un stadiu corespunzător de conservare în aria lor de extindere naturală a tipurilor de habitate naturale și a habitatelor speciilor respective”. Articolul 4 stabilește modul în care sunt selectate ariile protejate în conformitate cu această directivă și, pentru adaptarea acestor arii, face trimitere la controlul menționat la articolul 11.

14. Articolul 12 din Directiva habitate prevede obligația de a institui un sistem de protecție riguroasă a anumitor specii de animale care interzice printre altele uciderea lor deliberată.

15. 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) [...]”

16. Articolul 16 alineatul (1) din Directiva habitate prevede derogări de la articolele 12 și 14.

17. 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 exceptează populațiile din Estonia, Letonia și Lituania. 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 Estonia, Letonia și Lituania, precum și din Polonia. Aceste populații de lupi sunt în schimb menționate la litera (a) din anexa V.

III. Situația de fapt și cererea de decizie preliminară

18. La 4 octombrie 2012, Keskkonnaminister (ministrul mediului, Estonia) a adoptat „Planul de acțiune pentru protecția și gestionarea carnivorelor mari (lupul – *Canis lupus*, râsul – *Lynx lynx*, ursul brun – *Ursus arctos*) pentru perioada 2012-2021”. Conform planului, stadiul tuturor populațiilor de carnivore mari poate fi caracterizat ca fiind bun. Planul a stabilit ca obiectiv pe termen lung menținerea în următorii 30 de ani a populației de lupi într-un stadiu corespunzător, luând în considerare aspectele ecologice, economice și sociale. Un obiectiv concret pentru perioada 2012-2021 a fost conservarea în fiecare an a unui număr de 15-25 de haite de lupi care fac pui (o populație totală de aproximativ 150-250 de specimene), înainte de începerea sezonului de vânătoare (toamna). În cadrul acestui interval, trebuiau stabilite obiective anuale în funcție de rezultatele monitorizării, iar efectivul populației urma să fie menținut între aceste limite prin vânătoare.

19. Prin ordinul din 29 octombrie 2020, Keskkonnaamet (Oficiul pentru Protecția Mediului, Estonia) a stabilit că în perioada de vânătoare 2020-2021, pe teritoriul Republicii Estonia cota de recoltă pentru lup este de 140 de exemplare. În conformitate cu acest ordin, Oficiul pentru Protecția Mediului poate să modifice cota de recoltă pentru lup la propunerea Keskkonnaagentuur (Agenția de Mediu, Estonia). Obiectivul principal al acestei gestiuni a fost ca până în anul 2021 să existe în medie 20 de fătări la lupi în Estonia continentală și populația lor să fie distribuită cât mai uniform posibil pe suprafața unor habitate adecvate.

20. MTÜ Eesti Suurkiskjad (organizație fără scop lucrativ pentru carnivorele mari din Estonia [MTÜ este acronimul pentru Mittetulundusühing]) a introdus o acțiune în anularea deciziei. După ce Tallinna Halduskohus (Tribunalul Administrativ din Tallinn, Estonia) a respins acțiunea, Eesti Suurkiskjad a formulat apel, care a fost de asemenea respins.

21. Tallinna Ringkonnakohus (Curtea de Apel din Tallinn, Estonia) a constatat printre altele că jurisprudența Curții de Justiție nu interzice luarea în considerare a mișcărilor migratorii și a influențelor dintre statele membre asupra stadiului de conservare a populației unei specii. Nu există nicio dovadă că condițiile prevăzute la articolul 1 litera (i) din Directiva habitate pentru menținerea pe termen lung a stadiului de conservare nu sunt îndeplinite dacă nu se ia în considerare populația din Rusia. Prin urmare, este permis să se ia în considerare măsurile de conservare luate de Polonia, Lituania și Letonia, chiar dacă nu are loc în cadrul cooperării dintre autoritățile competente.

22. Instanța de apel s-a întemeiat pe raportul „Key actions for Large Carnivore Populations in Europe” (2015), comandat de Comisie. Potrivit acestuia, populația de lupi baltici din statele membre ale Uniunii (cu excepția părților din afara UE) cuprinde aproximativ 900-1 400 de specimene (dintre care 20 % se află în Estonia), stadiul populației fiind stabil și corespunde categoriei LC [*least concern* (preocupare minoră)] din lista roșie a UICN, cu alte cuvinte nu este clasificat ca vulnerabil (p. 47). Prin urmare, nu este oportună paralela cu populațiile de lupi din Karelia (aproximativ 150 de specimene în Finlanda) și din Scandinavia (în Suedia și Norvegia, împreună, între 250 și 300 de specimene), care, potrivit raportului, sunt în categoria EN (*endangered*), cu alte cuvinte în pericol.

23. Eesti Suurkiskjad a formulat recurs la Riigikohus (Curtea Supremă, Estonia) care, prin intermediul cererii de decizie preliminară adresate, solicită Curții să răspundă la următoarele întrebări:

- „1) Articolul 14 alineatul (1) din Directiva habitate trebuie să fie interpretat în sensul că, la adoptarea măsurilor menționate în această dispoziție, este necesar să existe un stadiu corespunzător de conservare a unei populații regionale dintr-o specie într-un anumit stat membru, în sensul articolului 1 litera (i), sau poate fi luat în considerare stadiul de conservare al întregii populații de pe teritoriul statelor membre ale Uniunii Europene?
- 2) În cazul în care este permisă luarea în considerare a stadiului de conservare a întregii populații de pe teritoriul statelor membre ale Uniunii Europene, Directiva habitate trebuie interpretată în sensul că, pentru conservarea acestei populații, este necesară o cooperare formală între statele membre în care se întinde aria de răspândire a populației sau este suficient ca statul membru care adoptă măsurile prevăzute la articolul 14 din Directiva habitate să determine situația populației speciei în celelalte state membre în cauză sau să prevadă condițiile pentru aceasta într-un plan național de gestionare?
- 3) Articolul 1 litera (i) din Directiva habitate poate fi interpretat în sensul că o populație regională a unei specii clasificate în categoria «vulnerabilă» (VU), în conformitate cu criteriile din lista roșie a UICN (Uniunea Internațională pentru Conservarea Naturii), poate avea un stadiu de conservare corespunzător în sensul Directivei habitate?
- 4) Articolul 1 litera (i) din Directiva habitate coroborat cu articolul 2 alineatul (3) poate fi interpretat în sensul că, la stabilirea stadiului corespunzător de conservare al unei specii, se poate ține seama și de cerințele economice, sociale și culturale, precum și de caracteristicile regionale și locale?”

24. MTÜ Eesti Suurkiskjad, Republica Estonia, Regatul Danemarcei, Republica Austria și Comisia Europeană au prezentat observații scrise cu privire la aceste întrebări. În plus, Eesti Suurkiskjad, Estonia și Comisia au răspuns la întrebările scrise adresate de Curte și au participat la ședința din 6 noiembrie 2024.

IV. Aprecieri juridică

25. Prin cererea de decizie preliminară se solicită clarificarea a diferite chestiuni referitoare la examinarea stadiului de conservare a unei specii în contextul aplicării articolului 14 alineatul (1) din Directiva habitate. Potrivit acestui articol, 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.

26. Atunci când o asemenea specie de animale se află într-un stadiu necorespunzător de conservare, statul membru respectiv trebuie, așadar, să ia măsuri, în sensul articolului 14 din Directiva habitate, pentru a îmbunătăți stadiul de conservare a speciei vizate, astfel încât

populațiile din aceasta să atingă în viitor un stadiu corespunzător de conservare durabil¹². Prin urmare, articolul 14 se opune în special autorizării vânării lupului în cazul în care statul membru respectiv a calificat stadiul de conservare a acestuia drept „necorespunzător și inadecvat”¹³.

27. Prin intermediul acestei întrebări se solicită să se stabilească dacă pentru evaluarea stadiului de conservare sunt relevante numai populațiile din această specie prezente în statul membru respectiv sau pot fi avute în vedere și populațiile din alte state membre. Răspunsul la această întrebare trebuie formulat odată cu răspunsul la cea de a doua întrebare, respectiv dacă, pentru a lua în considerare populațiile din alte state membre, este necesară o convenție formală (a se vedea secțiunea A de mai jos). Prin intermediul celei de a patra întrebări, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă pentru evaluarea stadiului de conservare se poate ține seama și de cerințele economice, sociale și culturale, precum și de caracteristicile regionale și locale (a se vedea secțiunea B de mai jos). A treia întrebare privește importanța clasificării drept „vulnerabilă” (VU) a unei populații dintr-un stat membru de către UICN (a se vedea secțiunea C de mai jos). În încheiere, vom analiza succint importanța Convenției de la Berna pentru protecția lupului în Estonia (a se vedea secțiunea D de mai jos).

A. Prima și a doua întrebare – populațiile relevante pentru evaluarea stadiului de conservare

28. Prin intermediul primei întrebări se solicită să se clarifice dacă măsurile necesare potrivit articolului 14 alineatul (1) din Directiva habitate depind exclusiv de stadiul corespunzător de conservare a populației din statul membru respectiv sau dacă se poate avea în vedere stadiul de conservare a populației din întreaga Uniune.

29. Această întrebare se pune în contextul în care populația de lupi din Estonia face parte dintr-o populație baltică mai mare, o așa-numită metapopulație, care cuprinde alte populații din Letonia, Lituania și Polonia, precum și din Rusia, Belarus și Ucraina. În timp ce se pune în discuție stadiul de conservare a populației din Estonia, ceea ce constituie în special obiectul celei de a treia întrebări, potrivit cererii de decizie preliminară, stadiul corespunzător de conservare a populației baltice de lupi în ansamblul său este indiscutabil.

30. Pentru situația în care este relevant stadiul de conservare din alte state membre, prin intermediul celei de a doua întrebări se solicită să se stabilească dacă luarea în considerare a acestuia presupune cooperarea formală dintre statele membre respective în privința protejării speciilor. Potrivit informațiilor disponibile, în prezent există numai încercări de cooperare între Estonia și alte state ale metapopulației baltice. În esență, Estonia a determinat, așadar, care este situația din celelalte state membre în cauză și, pe baza acestor informații, a stabilit într-un plan de gestionare național condițiile pentru conservarea speciei.

31. Între aceste două întrebări există o strânsă legătură, motiv pentru care vom formula un răspuns comun. Astfel, vom analiza mai întâi răspunderea statelor membre pentru stadiul de conservare a unei specii de pe propriul teritoriu național (punctul 1 de mai jos) și apoi metoda de evaluare a stadiului de conservare (punctul 2 de mai jos), vom prezenta posibila influență reciprocă dintre populațiile din diferite state membre (punctul 3 de mai jos), iar în cele din urmă

¹² Hotărârea din 29 iulie 2024, ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656, punctul 69).

¹³ Hotărârea din 29 iulie 2024, ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656, punctul 78).

vom examina evaluarea prospectivă a stadiului de conservare și, în acest context, vom discuta importanța unei cooperări formale și a regimurilor de protecție din statele respective (punctul 4 de mai jos).

1. Răspunderea statelor membre pentru stadiul de conservare a unei specii de pe propriul teritoriu național

32. În primul rând, este necesar să se clarifice dacă pentru aplicarea articolului 14 din Directiva habitate este relevant stadiul de conservare a speciei din Europa în ansamblu sau stadiul de pe teritoriul statului membru respectiv.

33. Într-o jurisprudență constantă, Curtea deduce din articolul 1 litera (i) și din articolul 2 alineatul (1) din Directiva habitate că stadiul corespunzător de conservare a unei specii trebuie să fie apreciat în raport cu ansamblul teritoriului european al statelor membre în care se aplică tratatul¹⁴. Articolul 1 litera (i) prima teză definește astfel stadiul de conservare pentru teritoriul prevăzut la articolul 2. Este vorba despre teritoriul european al statelor membre în care se aplică tratatul și în care directiva trebuie să contribuie, potrivit articolului 2 alineatul (1), la menținerea biodiversității prin conservarea habitatelor naturale și a speciilor de floră și faună sălbatică.

34. Acest obiectiv al directivei de menținere a biodiversității în întreaga Uniune este convergent cu răspunderea Uniunii pentru toate statele membre în care, potrivit articolului 3 alineatul (3) a doua teză TUE, articolului 191 alineatul (2) prima teză TFUE și articolului 37 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, ea trebuie să urmărească atingerea unui nivel ridicat de protecție a mediului.

35. În acest sens, în jurisprudența menționată¹⁵, Curtea a descris sarcina Comisiei de a stabili o rețea *europeană* a ariilor speciale de conservare în cadrul Natura 2000. În conformitate cu articolul 3 alineatul (1) și cu articolul 4 alineatul (2) din Directiva habitate, ea este obligată să evalueze pentru întreaga Uniune care situri trebuie protejate în scopul menținerii sau, după caz, al readucerii la un stadiu corespunzător de conservare a tipurilor de habitate naturale și a habitatelor speciilor din aria lor de extindere naturală.

36. Cu toate acestea, măsurile în sensul articolului 14 din Directiva habitate nu sunt luate de Comisie, ci de statele membre. Atunci când aplică Directiva habitate, statele membre pot însă să adopte măsuri numai pentru *propriul teritoriu național* sau pentru părți din acesta. Prin urmare, ele nu pot asigura decât contribuția propriului teritoriu național la menținerea biodiversității.

37. În plus, scopul Directivei habitate nu este acela de a conserva speciile protejate numai într-un anumit loc din Uniune. Dimpotrivă, potrivit articolului 1 litera (i) a doua teză prima liniuță din Directiva habitate, fiecare specie ar trebui să se mențină ca element viabil al habitatelor sale naturale. În acest habitat natural specia îndeplinește astfel o funcție ecologică.

38. În ceea ce privește lupul, care este un carnivor mare, această funcție constă în special în controlul populațiilor de animalele care constituie prada sa. Dacă lupul nu este prezent în habitatul său natural, populațiile din aceste alte specii se pot înmulți excesiv și pot provoca

¹⁴ Hotărârea din 7 noiembrie 2000, *First Corporate Shipping* (C-371/98, EU:C:2000:600, punctul 23), Hotărârea din 19 octombrie 2017, *Vereniging Hoekschewaards Landschap* (C-281/16, EU:C:2017:774, punctul 32), și Hotărârea din 18 octombrie 2018, *Comisia/Regatul Unit* (C-669/16, EU:C:2018:844, punctul 63).

¹⁵ A se vedea jurisprudența citată la nota de subsol 14.

prejudicii. Acesta este cazul de exemplu pentru speciile de cervide care pot cauza pagube forestiere însemnate atunci când populațiile lor nu sunt controlate de prădători cum este lupul¹⁶. Un control direct al unor asemenea specii de către om este doar o soluție de expedient care, pentru anumite motive, este adesea mai puțin eficientă¹⁷.

39. Atunci când stadiul de conservare a unei specii dintr-un stat membru nu este corespunzător, ea nu își poate îndeplini acolo sau cel puțin nu își poate îndeplini complet funcția ecologică, nici în cazul în care populația din statul membru respectiv face parte dintr-o metapopulație al cărei stadiu de conservare este corespunzător.

40. Trebuie însă să se lămurească și aspectul dacă obligațiile prevăzute la articolul 14 din Directiva habitate pot să existe pentru statul membru atunci când aria de răspândire naturală a speciei respective se întinde cel puțin potențial pe teritoriul statului membru. Spre deosebire de articolele 12 și 16, această condiție nu este menționată expres la articolul 14, însă nu ar fi rațional ca statele membre să fie obligate să adopte măsuri pentru menținerea unui stadiu corespunzător de conservare a speciilor care nu pot fi în niciun caz prezente pe teritoriul lor, deoarece, din cauza condițiilor geografice sau climatice, nu pot exista habitate corespunzătoare. Or, definiția stadiului corespunzător de conservare de la articolul 1 litera (i) a doua teză din Directiva habitate se referă la prezența speciei în habitatul său natural (prima liniuță) și la aria sa de extindere naturală (a doua liniuță).

41. Prin urmare, mai trebuie să se rețină că referirea la teritoriu pentru aplicarea de către un stat membru a articolului 14 din Directiva habitate și în special pentru evaluarea necesară a stadiului de conservare a speciei respective este o referire la teritoriul statului membru respectiv.

42. Stadiul necorespunzător de conservare din care, în temeiul articolului 14 din Directiva habitate, rezultă obligațiile de acțiune ale unui stat membru¹⁸ nu se referă, prin urmare, la întreaga Uniune, ci la populațiile speciei din interiorul teritoriului său național. Prin urmare, acest stadiu de conservare trebuie să existe și să fie evaluat în mod necesar la nivel local și național, așa încât un stadiu necorespunzător de conservare pe teritoriul unui stat membru sau într-o parte a acestuia să nu fie disimulat ca urmare a unei evaluări efectuate la nivel transfrontalier¹⁹. Directiva nu prevede, așadar, efectul compensatoriu al unui stadiu corespunzător de conservare existent într-un alt stat.

2. Metoda de evaluare a stadiului de conservare

43. Rezultă însă din cele de mai sus că populațiile unei specii din afara unui stat membru nu au nicio importanță pentru stadiul lor de conservare din statul membru respectiv? Pentru a răspunde la această întrebare vom analiza articolul 1 litera (i) din Directiva habitate, care definește mai întâi stadiul de conservare a speciei și apoi condițiile în care acesta este evaluat drept „corespunzător”.

¹⁶ A se vedea Ripple, W. J., Estes, J. A., Beschta, R. L., Wilmers, C. C., Ritchie, E. G., Hebblewhite, M., și Wirsing, A. J. (2014), „Status and ecological effects of the world’s largest carnivores”, în *Science*, 343(6167), 1241484-3, și Kuijper, D. P. J. (2011), „Lack of natural control mechanisms increases wildlife-forestry conflict in managed temperate European forest systems”, în *European Journal of Forest Research*, 130, p. 895-909.

¹⁷ A se vedea Kuijper (citată la nota de subsol 16, p. 900 și 901).

¹⁸ Hotărârea din 29 iulie 2024, ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656, punctul 69).

¹⁹ A se vedea Hotărârea din 11 iulie 2024, Umweltverband WWF Österreich și alții (C-601/22, EU:C:2024:595, punctul 57), și Concluziile avocatei generale Ćapeta prezentate în acea cauză (EU:C:2024:62, punctele 73 și 74), referitoare la articolul 16 din Directiva habitate. A se vedea și Concluziile noastre prezentate în cauza ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:83, punctul 101) cu privire la articolul 14.

44. Potrivit articolului 1 litera (i) *prima teză* din Directiva habitate, stadiul de conservare este 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 european al statelor membre.

45. Potrivit articolului 1 litera (i) *a doua teză* din Directiva habitate, stadiul de conservare este corespunzător dacă sunt îndeplinite trei condiții: în primul rând, este necesar ca datele de dinamică a populației pentru specia respectivă să indice faptul că aceasta se menține pe termen lung ca element viabil al habitatelor sale naturale (prima liniuță a dispoziției). În al doilea rând, este necesar ca aria de extindere naturală a speciei să nu se reducă și nici să nu amenințe să se reducă în viitorul apropiat (a doua liniuță). În al treilea rând, specia trebuie să dispună și trebuie să fie foarte probabil că va continua să dispună de un habitat suficient de extins pentru a-și menține populația pe termen lung (a treia liniuță).

46. Prin urmare, evaluarea stadiului de conservare a unei specii trebuie să se desfășoare în două etape: mai întâi, este necesar să se stabilească efectul probabil al ansamblului de factori care influențează specia respectivă și care pot afecta aria de extindere naturală pe termen lung a speciei și abundența populației acesteia în statul membru respectiv. Apoi, pe baza acestor factori, trebuie să se realizeze o previziune a dezvoltării viitoare a acestor populații.

3. Legături între populații

47. În lumina acestui program de examinare, trebuie să se analizeze importanța populațiilor de lupi din afara Estoniei pentru stadiul de conservare a populațiilor din Estonia, stadiu care este relevant pentru obligațiile pe care le are acest stat membru în temeiul articolului 14 din Directiva habitate.

48. Potrivit articolului 1 litera (i) *prima teză* din Directiva habitate, populațiile din alte state membre sunt relevante pentru stadiul de conservare a populației unei specii dintr-un stat membru atunci când primele pot afecta aria de extindere naturală pe termen lung a speciei și abundența populației din interiorul statului membru.

49. Există o asemenea afectare în cazul în care între aceste populații are loc un schimb.

50. Acest lucru este ilustrat de comparația dintre o populație ipotetică a unei anumite specii care este izolată pe o insulă și o populație din aceeași specie care primește în mod regulat specimene din alte populații sau cedează acestora specimene din propria populație și ale căror specimene intră de regulă în contact cu specimene din alte populații. În cazul populației izolate, pierderile de specimene pot fi compensate numai prin înmulțirea specimenelor rămase, în timp ce schimbul cu alte populații permite și compensarea pierderilor prin imigrare. În schimb, condițiile deosebit de avantajoase în care trăiește o populație izolată pot determina o creștere temporară excesivă urmată de un declin puternic al populației, declin care ar putea fi atenuat prin schimbul cu alte populații sau habitate, realizat prin emigrarea permanentă sau temporară a specimenelor. În fine, populațiile izolate au adesea o variație genetică mai redusă decât populațiile a căror variație genetică este amplificată de schimbul cu alte populații.

51. Prin urmare, o populație izolată este în mod natural mai puțin rezistentă la efectele defavorabile decât o populație aflată în schimb permanent cu alte populații. Metapopulația scandinavă a lupului prezent în partea centrală și de sud a Suediei și a Norvegiei este un exemplu în acest sens, deoarece este aproape complet izolată de alte populații. Ea are în special o variație

genetică redusă pentru că este rezultatul unui număr mic de specimene²⁰. Într-un raport recent al comitetului permanent al Convenției de la Berna această metapopulație este, așadar, clasificată drept „vulnerabilă” (VU)²¹.

52. În schimb, potrivit informațiilor disponibile, nu există niciun risc comparabil pentru populația de lupi din Estonia întrucât se află în legături de schimb cu alte populații care fac parte din metapopulația baltică. Este posibil ca și această metapopulație să schimbe exemplare cu alte populații, de exemplu cu alte populații din Rusia, precum și cu marea metapopulație carpatină și cu metapopulația din Europa Centrală. În raportul menționat, metapopulația baltică în ansamblu este, așadar, evaluată a fi „least concern” (preocupare minoră)²².

53. Schimbul cu alte populații care fac parte dintr-o metapopulație poate constitui în plus, tocmai pentru statele membre mai mici, o condiție indispensabilă pentru conservarea unei specii atunci când teritoriul său național sau habitatul natural folosit de specie în acest stat este prea mic pentru supraviețuirea speciei. În acest caz, specia poate fi prezentă permanent în statul membru numai atunci când populația sa, care nu poate supraviețui în mod izolat, se află în schimb continuu cu populații din state membre limitrofe. Însă, ținând seama de acest schimb, poate fi în egală măsură posibil să se constate că în cazul acestor populații sunt îndeplinite cele trei condiții pentru stadiul corespunzător de conservare.

54. Această posibilitate a fost recunoscută și de Curte, care a subliniat că controlul transfrontalier al unei specii trebuie să facă obiectul unei atenții specifice atunci când este supus condițiilor de protecție mai riguroase prevăzute la articolele 6 și 12 din Directiva habitate, iar în regiunile învecinate se aplică doar articolul 14²³. În cazul în care aceste standarde de protecție diferite sunt legitime, trebuie să se rețină că cele din urmă populații menționate se află într-un stadiu de conservare mai bun și pot contribui pozitiv la stadiul de conservare a celorlalte populații, care beneficiază de o protecție mai riguroasă²⁴.

55. Prin urmare, trebuie reținut că statele membre trebuie să țină seama de legăturile dintre populațiile unei specii de pe teritoriul lor național și populațiile din alte state membre sau de lipsa unor asemenea legături care constituie unul dintre factorii care, potrivit articolului 1 litera (i) prima teză din Directiva habitate, pot afecta aria de extindere naturală pe termen lung a speciei și abundența populației acesteia pe teritoriul său național.

4. Evaluarea prospectivă a stadiului de conservare viitor

56. Evaluarea drept corespunzător sau necorespunzător a stadiului de conservare a unei specii include estimările enumerate la articolul 1 litera (i) a doua teză din Directiva habitate referitoare la aspectele 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 (prima liniuță a dispoziției), dacă aria de extindere naturală a speciei nu se reduce și nici nu *amenință* să se

²⁰ Large Carnivore Initiative for Europe (Boitani *et al.*), Assessment of the conservation status of the Wolf (*Canis lupus*) in Europe (documentul din cadrul celei de a 42-a reuniuni a Comitetului permanent al Convenției de la Berna din perioada 28 noiembrie-2 decembrie 2022, T-PVS/Inf[2022] 45, p. 19).

²¹ Citat la nota de subsol 20, p. 19 și 22.

²² Citat la nota de subsol 20, p. 18, 19 și 21.

²³ Hotărârea din 29 iulie 2024, ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656, punctele 63 și 66); a se vedea și Hotărârea din 11 iulie 2024, Umweltverband WWF Österreich și alții (C-601/22, EU:C:2024:595, punctul 58).

²⁴ A se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:83, punctul 77).

reducă în viitorul apropiat (a doua liniuță) și dacă specia dispune și este *foarte probabil* că va continua să dispună de un habitat suficient de extins pentru a-și menține populațiile pe termen lung (a treia liniuță).

57. Premisa trebuie să fie situația actuală, ceea ce reiese de exemplu din referirea la datele privind dinamica populației de la articolul 1 litera (i) a doua teză prima liniuță din Directiva habitate. Prin urmare, trebuie să se constate abundența populației, dimensiunea ariei de extindere naturală și a habitatului disponibil, precum și evoluția din trecut a acestor factori. În acest scop, trebuie să se utilizeze cele mai bune date și metode științifice disponibile²⁵.

58. Situația actuală a populației de lupi din Estonia include legăturile sale care pot fi constatate în prezent cu alte părți din populațiile care alcătuiesc metapopulația baltică.

59. Cu toate acestea, nu se poate considera în mod cert că situația actuală se va menține și în viitor. Dimpotrivă, trebuie luate în considerare modificările previzibile și probabile.

60. Un exemplu în acest sens este ridicarea unor garduri la frontiera de est a Uniunii, menționată în cererea de decizie preliminară²⁶. Acestea ar putea reduce în viitor legăturile dintre părți ale populațiilor din statele membre care fac parte din metapopulația baltică și părți ale populațiilor din Rusia și Belarus. Guvernul estonian a precizat însă în ședință că lupul poate migra mai departe între Rusia și Estonia, cel puțin iarna, când traversează cursurile de apă înghețate.

61. Cu toate acestea, și cooperarea formalizată dintre statele membre menționată în cea de a doua întrebare și regimurile de protecție aplicabile sunt factori pe care statele membre trebuie să îi includă în previziunea evoluției legăturilor dintre populațiile din diferite state. Aceste legături sunt cu atât mai importante cu cât sunt asigurate mai bine pentru viitor.

62. În acest scop, protecția juridică a celorlalte populații este un factor esențial. În lipsa protecției există temerea că aceste alte populații vor fi afectate în viitor și astfel va fi afectat schimbul cu populația din statul membru.

63. Această problemă poate privi populația de lupi din Finlanda ca parte a metapopulației kareliene întrucât se pare că această specie este în prezent foarte vânată în ariile rusești ale acestei metapopulații. Practicile rusești au în mod cert legătură cu faptul că Rusia nu a ratificat Convenția de la Berna²⁷. În orice caz, această metapopulație este clasificată în raportul menționat deja ca „near threatened” (aproape amenințată), în pofida legăturii sale cu alte populații din Rusia²⁸. Probleme similare ar putea afecta legăturile dintre populația de lupi din Estonia și populațiile din Rusia, precum și populațiile din Belarus, care s-a retras din Convenția de la Berna la 1 aprilie 2024²⁹.

²⁵ Hotărârea din 29 iulie 2024, ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656, punctul 65).

²⁶ A se vedea și raportul citat la nota de subsol 20, p. 18 și 19.

²⁷ Stadiul de semnare și de ratificare a Convenției de la Berna (<https://www.coe.int/de/web/conventions/cets-number/-/abridged-title-known?module=signatures-by-treaty&treatyenum=104>).

²⁸ Citat la nota de subsol 20, p. 19.

²⁹ Stadiul de semnare și de ratificare a Convenției de la Berna (<https://www.coe.int/de/web/conventions/cets-number/-/abridged-title-known?module=signatures-by-treaty&treatyenum=104>).

64. Acesta este probabil motivul pentru care Curtea a respins mai întâi într-o cauză din Finlanda luarea în considerare a populațiilor dintr-un stat terț pentru evaluarea stadiului de conservare în cadrul derogării de la articolul 16 din Directiva habitate³⁰, iar apoi, într-o cauză din Austria, a limitat-o la statele care sunt supuse dispozițiilor de protecție echivalentă ale Convenției de la Berna³¹.

65. Un nivel de protecție echivalent, garantat juridic, al diferitelor populații ale unei specii permite în schimb să se recunoască schimbului dintre acestea o importanță ridicată în cadrul analizei și evaluării stării de conservare a uneia dintre aceste specii.

66. Aceste legături ar fi cu atât mai importante cu cât nivelul de protecție este mai ridicat, de exemplu pentru aplicarea în cazul celeilalte populații a articolului 12 din Directiva habitate, mai riguros. Celelalte populații din metapopulația baltică din cadrul Uniunii sunt supuse însă aceleiași protecții ca în Estonia, cu alte cuvinte protecției conferite de articolul 14. Cu toate acestea, în Polonia trebuie avută în vedere și protecția din 60 de arii speciale de conservare în sensul Directivei habitate³², protecție care a fost exclusă în statele baltice. În plus, în prezent, lupii profită în toate statele membre de obligațiile de restaurare și de protecție a habitatelor potrivit articolului 4 din Regulamentul privind refacerea naturii³³.

67. Legăturilor cu populațiile din alte state trebuie să li se acorde o importanță și mai mare în cazul în care statele respective aplică regimuri de protecție echivalente și, în plus, cooperează în mod formal pentru protejarea acestei specii. Astfel, ele își pot coordona apoi măsurile de protecție de așa manieră încât acest schimb să devină optim.

68. Cu toate acestea, principiul cooperării loiale consacrat la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf TUE, potrivit căruia Uniunea și statele membre se respectă și se ajută reciproc în îndeplinirea misiunilor care decurg din tratate³⁴, se aplică între statele membre și în lipsa unei cooperări formale. Aceasta poate include în special transmiterea informațiilor disponibile privind populațiile din speciile protejate de pe propriul teritoriu.

5. Concluzie intermediară

69. Prin urmare, la prima și la cea de a doua întrebare trebuie să se răspundă că fiecare stat membru este obligat, atunci când aplică articolul 14 din Directiva habitate, să asigure pe teritoriul său un stadiu corespunzător de conservare a speciilor din anexa V a căror arie de extindere naturală se întinde pe acest teritoriu. Însă, la evaluarea stadiului de conservare a acestor specii, statul membru trebuie să țină seama de schimbul dintre populația sa și populațiile din alte state membre. Importanța acestui schimb pentru evaluarea prospectivă a stadiului de conservare depinde, printre altele, de cât de protejate sunt aceste alte populații și de nivelul de cooperare dintre statul membru și statul în care se află o altă populație.

³⁰ Hotărârea din 10 octombrie 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, punctul 60).

³¹ Hotărârea din 11 iulie 2024, Umweltverband WWF Österreich și alții (C-601/22, EU:C:2024:595, punctul 63).

³² Biodiversity.europa.eu/species/1367.

³³ Regulamentul (UE) 2024/1991 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 iunie 2024 privind restaurarea naturii și de modificare a Regulamentului (UE) 2022/869 (JO L, 2024/1991).

³⁴ A se vedea Hotărârea din 17 decembrie 2020, Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Extrădare către Ucraina) (C-398/19, EU:C:2020:1032, punctul 48), precum și Hotărârea din 31 ianuarie 2023, Puig Gordi și alții (C-158/21, EU:C:2023:57, punctele 131 și 132).

B. A patra întrebare – condițiile economice, sociale și culturale, precum și caracteristicile regionale și locale

70. Prin intermediul celei de a patra întrebări se solicită să se stabilească dacă și condițiile economice, sociale și culturale, precum și caracteristicile regionale și locale pot fi avute în vedere și la clasificarea drept corespunzător a stadiului de conservare. Este evident că întrebarea este inspirată din articolul 2 alineatul (3) din Directiva habitate, potrivit căruia măsurile adoptate în temeiul acestei directive trebuie să țină seama de aceste condiții și caracteristici.

71. Pe această bază, în litigiul principal s-a obiectat că o creștere a numărului de lupi ar conduce la puternice conflicte sociale și economice grave în societatea estoniană. Acesta este un argument în sensul că acceptanța socială a unei specii ar trebui să fie relevantă pentru dimensiunea prelevării admise din natură a specimenelor.

72. Articolul 14 alineatul (1) din Directiva habitate prevede însă că statele membre iau măsurile necesare pentru a se asigura că prelevarea nu afectează negativ menținerea unui stadiu corespunzător de conservare. Prin urmare, dimensiunea prelevării admise nu depinde direct de acceptanța socială, ci de menținerea unui stadiu corespunzător de conservare.

73. Astfel cum am arătat deja³⁵, potrivit articolului 1 litera (i) prima teză din Directiva habitate, stadiul de conservare 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 european al statelor membre.

74. Condițiile economice, sociale și culturale, precum și caracteristicile regionale și locale se numără printre acești factori.

75. Astfel, Finlanda consideră că protecția riguroasă a lupului prevăzută la articolul 12 din Directiva habitate este incompatibilă cu gestionarea renilor care are o mare importanță culturală și economică, în special pentru minoritatea sami din nordul țării. Prin urmare, anexele IV și V la Directiva habitate prevăd că, în cadrul ariei finlandeze de gestionare a renilor, pentru lup nu se aplică articolul 12, ci articolul 14. Se pare că în acest areal nu se poate stabili practic nicio populație de lupi, deoarece Finlanda aplică articolul 14 astfel încât să permită omorârea specimenelor migrante înainte de a se putea înmulți³⁶. Independent de aspectul dacă această practică finlandeză este compatibilă sau nu cu articolul 14, condițiile economice, sociale și culturale, precum și caracteristicile regionale și locale influențează în mod evident stadiul de conservare a lupului din aria finlandeză de gestionare a renilor.

76. Este de asemenea posibil ca condițiile economice, sociale și culturale, precum și caracteristicile regionale și locale să aibă efecte pozitive asupra stadiului de conservare a anumitor specii, de exemplu pentru că creează condițiile pentru prezența speciei. Astfel, hârciogul comun (*Cricetus cricetus*) din Europa Centrală poate folosi aproape exclusiv suprafețe care sunt exploatate agricol într-o anumită formă³⁷. Prin urmare, conservarea acestei specii presupune să se dea eficiență condițiilor și caracteristicile amintite în sensul exploatării corespunzătoare a suprafețelor necesare.

³⁵ A se vedea punctul 44 de mai sus.

³⁶ A se vedea Kojola, I., Aspi, J., Hakala, A., Heikkinen, S., Ilmoni, C., și Ronkainen, S. (2006) „Dispersal in an expanding wolf population in Finland”, în *Journal of Mammalogy*, 87(2), p. 281-286.

³⁷ A se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza Comisia/Franța (*Cricetus cricetus*) (C-383/09, EU:C:2011:23, punctul 62).

77. Pentru evaluarea stadiului de conservare a speciilor este, aşadar, necesar să se țină seama de condițiile economice, sociale și culturale, precum și de caracteristicile regionale și locale, în măsura în care aceste condiții și caracteristici influențează acest stadiu de conservare.

78. Această chestiune trebuie însă separată de problema dacă se poate ține seama de acești factori pentru evaluarea prospectivă a stadiului de conservare în sensul articolului 1 litera (i) a doua teză din Directiva habitate într-o asemenea măsură încât să fie considerat corespunzător deoarece o populație mai mare nu ar fi socialmente acceptabilă.

79. După cum spuneam, pentru a analiza condițiile relevante potrivit articolului 1 litera (i) a doua teză din Directiva habitate, este necesar să se aibă în vedere stadiul actual al populației speciei respective din statul membru și o estimare a evoluției viitoare³⁸. Dinamica populației, aria de extindere și habitatul unei specii fac parte din caracteristicile locale și pot avea legătură cu condițiile economice, sociale și culturale. Însă și conflictele cu aceste condiții și caracteristici pot fi în măsura prezentată deja cu titlu de exemplu³⁹ cel puțin unul dintre elementele determinante pentru stadiul actual și pot să influențeze și previziunea.

80. Articolul 1 litera (i) a doua teză din Directiva habitate nu conține însă niciun indiciu referitor la aspectul dacă stadiul de conservare a unei populații poate fi considerat corespunzător numai pentru motivul că măsuri de protecție suplimentare pentru o specie sau pentru o populație mai mare sunt de natură a declanșa conflicte cu caracteristicile regionale și locale ori cu condițiile economice, sociale și culturale. Dacă statele membre ar putea să prevadă că evaluarea stadiului de conservare a unei specii depinde de condițiile economice, sociale și culturale, precum și de caracteristicile regionale și locale, ele ar putea mai degrabă să compromită conservarea speciei⁴⁰.

81. În plus, astfel cum am arătat deja în legătură cu vânarea lupului în comunitatea autonomă Castilia și León (Spania), măsurile prevăzute la articolul 14 din Directiva habitate care sunt necesare în mod concret depind de factorii care compromit stadiul de conservare⁴¹. În cazul în care condițiile economice, sociale și culturale, precum și caracteristicile regionale și locale pun în discuție sau chiar împiedică un stadiu corespunzător de conservare, pot fi necesare măsuri care contrazic aceste condiții sau care contracarează aceste caracteristici.

82. Dacă aceste condiții și caracteristici trebuie totuși să prevaleze, acest lucru nu poate avea ca temei articolul 14 din Directiva habitate, ci, cel mult, una dintre excepțiile de la articolul 16. Însă și acest articol presupune ca specia să rămână, în pofida excepției, într-un stadiu corespunzător de conservare sau, cel puțin, ca stadiul de conservare să nu se deterioreze și mai mult din cauza excepției și să nu se împiedice readucerea la un stadiu corespunzător de conservare⁴².

83. Prin urmare, la cea de a patra întrebare trebuie să se răspundă că, la evaluarea stadiului de conservare a speciilor, condițiile economice, sociale și culturale, precum și caracteristicile regionale și locale constituie factori care pot afecta aria de extindere naturală pe termen lung și abundența populațiilor speciilor protejate în sensul articolului (1) litera (i) prima teză din

³⁸ A se vedea punctul 57 de mai sus.

³⁹ A se vedea punctul 75 de mai sus.

⁴⁰ A se vedea în acest sens Hotărârea din 7 noiembrie 2000, *First Corporate Shipping* (C-371/98, EU:C:2000:600, punctul 23).

⁴¹ Concluziile noastre prezentate în cauza *ASCEL* (C-436/22, EU:C:2024:83, punctele 99 și 100).

⁴² Hotărârea din 14 iunie 2007, *Comisia/Finlanda (Vânătoare de lupi)* (C-342/05, EU:C:2007:341, punctul 29), și Hotărârea din 10 octombrie 2019, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola* (C-674/17, EU:C:2019:851, punctul 68).

Directiva habitate. Articolul (1) litera (i) a doua teză exclude însă posibilitatea de a clasifica drept corespunzător stadiul de conservare a unei specii pe baza acestor condiții și caracteristici, atât timp cât nu se pot constata condițiile menționate la această dispoziție.

C. A treia întrebare – Statutul vulnerabil al lupului potrivit criteriilor UICN

84. Prin intermediul celei de a treia întrebări, Riigikohus (Curtea Supremă) solicită să se stabilească dacă populația regională a unei specii poate avea un stadiu corespunzător de conservare în sensul articolului 1 litera (i) din Directiva habitate în cazul în care această populație a fost clasificată drept „vulnerabilă” (VU) pe baza criteriilor din lista roșie a UICN.

85. Directiva habitate și, în special, definiția stadiului corespunzător de conservare de la articolul 1 litera (i) a doua teză din aceasta nu prevăd expres că pentru examinarea stadiului de conservare a unei specii este relevantă evaluarea pe baza categoriilor de risc ale UICN.

86. Totuși, în cadrul acestei examinări trebuie să se utilizeze cele mai bune date și metode științifice disponibile⁴³. Dacă evaluarea unei populații pe baza criteriilor UICN face parte din aceste date sau se întemeiază pe ele, ele trebuie astfel avute în vedere la examinarea stadiului de conservare⁴⁴.

87. În plus, ar fi posibil ca stabilirea acestor categorii de risc și evaluarea stadiului de conservare să urmărească obiective similare și ar trebui, așadar, să conducă la rezultate similare. Astfel, evaluările menționate deja ale metapopulației baltice de lupi⁴⁵, pe care Tallinna Ringkonnakohus (Curtea de Apel din Tallinn) a avut-o în vedere pentru evaluarea pozitivă a stadiului de conservare a populației din Estonia, se bazează pe criteriile UICN.

88. Din acest punct de vedere, clasificarea populației drept „vulnerabilă” (VU) pare a se opune posibilității de a reține un stadiu corespunzător de conservare. Această categorie de risc înseamnă, potrivit definiției UICN, că există un risc major ca specia să dispară în stare sălbatică⁴⁶. În cazul unui astfel de risc, este îndoielnic dacă specia se menține pe termen lung ca element viabil al habitatelor sale naturale în sensul articolului 1 litera (i) a doua teză prima liniuță din Directiva habitate. Dimpotrivă, este de temut o reducere a ariei de extindere naturale (a doua liniuță).

89. Cu toate acestea, este posibilă combaterea unei asemenea evaluări pe baza unor cunoștințe științifice mai bune⁴⁷, de exemplu pe baza unor date mai noi sau mai complete sau a unor chestiuni de ordin conceptual. Astfel, criteriile UICN pentru încadrarea într-o anumită categorie de risc au fost dezvoltate pentru evaluarea globală a speciilor⁴⁸. Astfel cum arată Estonia, anumite valori-prag nu pot fi, așadar, transferate direct statelor individuale care găzduiesc numai părți din populația speciei. În schimb, Comisia amintește că UICN a publicat orientări pentru aplicarea criteriilor la nivel regional și național⁴⁹, care ar trebui să facă posibilă tratarea corespunzătoare a acestei chestiuni de ordin conceptual.

⁴³ Hotărârea din 29 iulie 2024, ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656, punctul 65).

⁴⁴ A se vedea Hotărârea din 23 aprilie 2020, Comisia/Finlanda (Vânătoarea de primăvară a eiderului mascul) (C-217/19, EU:C:2020:291, punctele 71, 72 și 82).

⁴⁵ A se vedea punctele 22 și 52 de mai sus.

⁴⁶ UICN, (2012), *IUCN Red List Categories and Criteria: Version 3.1.*, ediția a II-a, Gland, Elveția și Cambridge, Regatul Unit, p. 15.

⁴⁷ A se vedea în acest sens Hotărârea din 28 iunie 2007, Comisia/Spania (C-235/04, EU:C:2007:386, punctele 26-28, 35 și 39).

⁴⁸ IUCN Standards and Petitions Committee, 2024, *Guidelines for Using the IUCN Red List Categories and Criteria*, Version 16, p. 7.

⁴⁹ IUCN Species Survival Commission, *Guidelines for Application of IUCN Red List Criteria at Regional and National Levels*, Version 4.0, ianuarie 2010.

90. În plus, obligația de a utiliza cele mai bune date și metode științifice disponibile nu este atât de întinsă încât statele membre să fie nevoite să preia evaluări care se întemeiază pe considerații pur ipotetice⁵⁰. În speță ar putea exista această situație, deoarece, potrivit cererii de decizie preliminară, evaluarea ca „vulnerabilă” (VU) a populației de lupi din Estonia se întemeiază printre altele pe temerea că Estonia ar putea decide în viitor, pe baza unor considerații politice, să reducă numărul de lupi. Dacă însă evaluarea se sprijină pe ridicarea de garduri la frontieră, aceasta constituie un fapt obiectiv, a cărui importanță pentru legăturile cu populațiile din Rusia și Belarus a fost deja analizată⁵¹.

91. Prin urmare, la cea de a treia întrebare trebuie să se răspundă că statele membre trebuie să țină seama, la evaluarea stadiului de conservare din cadrul articolului 14 din Directiva habitate, de calificarea drept „vulnerabilă” (VU) a populației unei specii de pe teritoriul său în sensul criteriilor UICN ca parte din cele mai bune date și metode științifice disponibile. Ele pot combate însă rezultatele cu ajutorul unor cunoștințe științifice mai bune sau pe baza unor chestiuni de ordin conceptual și nu sunt obligate să preia considerații pur ipotetice.

D. Considerații finale privind Convenția de la Berna

92. În încheiere, dorim să amintim că, în Hotărârea WWF Österreich, Curtea a remarcat că clasificarea lupului a fost menținută în lista speciilor vizate în anexa II la Convenția de la Berna, ce fac obiectul unei protecții stricte în temeiul acestei convenții, la care Uniunea este parte și care este obligatorie pentru aceasta în temeiul dreptului internațional⁵².

93. Potrivit articolului 6 litera (a) din convenție, statele membre trebuie să interzică toate formele de ucidere intenționată a lupului, așadar, în special vânătoarea. Articolul 9 din convenție prevede derogări de la această interdicție, întemeiate numai pe motive enumerate exhaustiv, în situația în care nu există o altă soluție satisfăcătoare, iar derogările nu dăunează supraviețuirii populației în cauză. Acest standard de protecție corespunde în mare măsură protecției riguroase prevăzute la articolele 12 și 16 din Directiva habitate.

94. Articolul 14 din Directiva habitate transpune însă articolul 7 din convenție, care a fost folosit pentru lup de diferite state contractante pe baza unor rezerve.

95. Estonia a aderat la convenție în anul 1992, așadar, înainte de a adera la Uniune și, spre deosebire de Spania⁵³ de exemplu, nu a formulat nicio rezervă pentru protejarea lupului.

96. Întrucât face parte din ordinea juridică a Uniunii, convenția fiind obligatorie pentru statele membre în conformitate cu articolul 216 alineatul (2) TFUE⁵⁴, Estonia este obligată să protejeze riguros lupul atât în temeiul dreptului internațional, cât și în temeiul dreptului Uniunii.

97. Dispozițiile Directivei habitate, care prevăd în schimb în Estonia numai o protecție redusă a lupului în conformitate cu articolul 14, nu schimbă cu nimic acest fapt. Ele nu prevalează față de cerințele convenției, mai ales pentru că nu constituie o *lex specialis* sau o *lex posterior* în raport cu

⁵⁰ A se vedea în acest sens Hotărârea din 9 septembrie 2003, Monsanto Agricoltura Italia și alții (C-236/01, EU:C:2003:431, punctul 106), Hotărârea din 28 ianuarie 2010, Comisia/Franța (C-333/08, EU:C:2010:44, punctul 91), și Hotărârea din 19 ianuarie 2017, Queisser Pharma (C-282/15, EU:C:2017:26, punctul 60).

⁵¹ A se vedea punctul 60 de mai sus.

⁵² Hotărârea din 11 iulie 2024, Umweltverband WWF Österreich și alții (C-601/22, EU:C:2024:595, punctul 43).

⁵³ A se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:83, punctul 46).

⁵⁴ A se vedea Hotărârea din 15 iulie 2004, Pêcheurs de l'étang de Berre (C-213/03, EU:C:2004:464, punctul 39).

ea. În primul rând, nu există nicio contradicție între articolul 6 din convenție și articolul 14 din Directiva habitate. Estonia poate fără probleme să îndeplinească o obligație fără a o încălca pe cealaltă. În ceea ce privește obiectivul lor de protecție, și anume menținerea unui stadiu corespunzător de conservare, obligațiile sunt chiar complementare. În al doilea rând, nu se poate prezuma că, prin Directiva habitate, Uniunea sau Estonia au avut intenția de a-și încălca obligațiile de drept internațional care decurg din convenție.

98. Considerațiile din speță referitoare la interpretarea articolului 14 din Directiva habitate se limitează astfel numai la această dispoziție. În schimb, ele nu justifică abaterea de la normele de protecție mai stricte ale Convenției de la Berna. Aceste dispoziții de protecție își pierd însă din vigoare dacă modificarea statutului de protecție a lupului adoptată la propunerea Uniunii⁵⁵ devine efectivă în cadrul convenției.

V. Concluzie

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

- 1) La prima și la a doua întrebare trebuie să se răspundă că fiecare stat membru este obligat, atunci când aplică articolul 14 din Directiva 92/43/CEE privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică, să asigure pe teritoriul său un stadiu corespunzător de conservare a speciilor din anexa V a căror arie de extindere naturală se întinde pe acest teritoriu. Însă, la evaluarea stadiului de conservare a acestor specii, statul membru trebuie să țină seama de schimbul dintre populațiile sale și populațiile din alte state membre. Importanța acestui schimb pentru evaluarea prospectivă a stadiului de conservare depinde, printre altele, de cât de protejate sunt aceste alte populații și de nivelul de cooperare dintre statul membru și statul în care se află o altă populație.
- 2) La cea de a treia întrebare trebuie să se răspundă că statele membre trebuie să țină seama, la evaluarea stadiului de conservare din cadrul articolului 14 din Directiva 92/43, de calificarea drept „vulnerabilă” (VU) a populației unei specii de pe teritoriul său în sensul criteriilor UICN ca parte din cele mai bune date și metode științifice disponibile. Ele pot însă combate rezultatele cu ajutorul unor cunoștințe științifice mai bune sau pe baza unor chestiuni de ordin conceptual și nu sunt obligate să preia considerații pur ipotetice.
- 3) La cea de a patra întrebare trebuie să se răspundă că, la evaluarea stadiului de conservare a speciilor, condițiile economice, sociale și culturale, precum și caracteristicile regionale și locale constituie factori care pot afecta aria de extindere naturală pe termen lung și abundența populațiilor speciilor protejate în sensul articolului (1) litera (i) prima teză din Directiva 92/43. Articolul (1) litera (i) a doua teză exclude însă posibilitatea de a clasifica drept corespunzător stadiul de conservare a unei specii pe baza acestor condiții și caracteristici, atât timp cât nu se pot constata condițiile menționate la această dispoziție.

⁵⁵ A se vedea decizia Comitetului permanent al Convenției de la Berna citată la nota de subsol 4.