

**Cauza C-629/23****Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

16 octombrie 2023

**Instanța de trimitere:**

Riigikohus (Estonia)

**Data deciziei de trimitere:**

13 octombrie 2023

**Recurent:**

MTÜ Eesti Suurkiskjad

**Intimat:**

Keskkonnaamet

**Cu participarea:**

Keskkonnaagentuur

**Obiectul procedurii principale**

Acțiune introdusă de Mittetulundusühing (organizație non-profit, denumită în continuare „MTÜ”) Eesti Suurkiskjad, în constatarea nelegalității unei decizii a Keskkonnaamet (Agenția de Mediu, Estonia).

**Obiectul și temeiul juridic al trimiterii preliminare**

Cerere de decizie preliminară în temeiul articolului 267 al treilea paragraf TFUE privind interpretarea articolului 1 litera (i), a articolului 2 alineatul (3) și a articolului 14 alineatul (1) din Directiva habitate.

## Întrebările preliminare

- 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?

## Dispozițiile de drept al Uniunii invocate

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, denumită în continuare „Directiva habitate”).

## Jurisprudența invocată a Uniunii

Hotărârea din 23 aprilie 2020, Comisia/Finlanda (vânătoarea de primăvară a unor specimene de masculi din specia de păsări „eider”), C-217/19, EU:C:2020:291, Hotărârea din 10 octombrie 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-674/17, EU:C:2019:851, Hotărârea din 14 iunie 2007, Comisia/Finlanda, C-342/05, EU:C:2007:341, Hotărârea din 7 septembrie 2004, Waddenvereniging și Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482 și Hotărârea din 7 noiembrie 2000, First Corporate Shipping, C-371/98, EU:C:2000:600, punctul 25.

## Dispoziții de drept național invocate

Looduskaitseadus (Legea privind conservarea naturii, denumită în continuare „LKS”), articolele 1, 3, 46 și 49

Jahiseadus (Legea privind vânătoarea, denumită în continuare „JahiS”), articolul 22

## Prezentare succintă a situației de fapt și a procedurii

- 1 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, starea tuturor populațiilor de carnivore mari poate fi caracterizată ca fiind bună. Planul a stabilit obiectivul pe termen lung (30 de ani) de menținere a populației de lupi într-un stadiu corespunzător, luând în considerare aspectele ecologice, economice și sociale. Unul dintre obiectivele mai concrete pentru perioada 2012-2021 era conservarea unui număr situat între 15 și 25 de haite de lupi cu pui pe an (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 populația urma să fie menținută în aceste limite prin vânătoare.
- 2 Prin decizia din 29 octombrie 2020 (denumită în continuare „decizia KeA”), Keskkonnaamet (Agenția de Mediu, denumită în continuare „KeA”) a stabilit inițial, în temeiul articolului 22 alineatul (2) din JahiS, cota de vânătoare de lupi pentru anul de vânătoare 2020-2021 pe teritoriul Republicii Estonia la 140 de specimene. În conformitate cu această decizie, KeA poate să modifice cota de vânătoare de lupi stabilită prin decizie în urma propunerii Keskkonnaagentuur (Agenția de Mediu, denumită în continuare „KAUR”) în acest sens. KAUR consideră că, în urma condițiilor de zăpadă proaste în anul 2019, intensitatea vânătorii de lupi era situată sub rata de creștere a populației și estima numărul seriilor de pui de lup născuți ca fiind, în toamna anului 2020, între 32 și 34. Obiectivul principal al acestei gestiuni era ca, până în anul 2021, să aibă un număr mediu de 20 de serii de pui de lup născuți pe teritoriul eston, iar populația de lupi să fie distribuită cât mai uniform posibil, în habitate adecvate.
- 3 MTÜ Eesti Suurkiskjad (denumit în continuare „MTÜ sau recurentul”) a introdus o acțiune în anularea deciziei KeA la Tallinna Halduskohus (Tribunalul Administrativ din Tallinn, Estonia), care a respins acțiunea prin hotărârea din 1 octombrie 2021. Tallinna Halduskohus (Tribunalul Administrativ din Tallinn) a constatat că stabilirea cotei de vânătoare pe baza articolului 22 alineatul (2) din JahiS era o decizie discreționară, pe care instanța judecătorească nu o putea lua în locul autorității administrative. Tribunalul ar putea să aprecieze dacă toate datele relevante au fost luate în considerare la stabilirea cotei de vânătoare și dacă aceasta nu a fost stabilită în mod arbitrar. Tallinna Halduskohus (Tribunalul Administrativ din Tallinn) a constatat că, în conformitate cu Directiva habitate,

lupul este o specie de importanță comunitară care trebuie să facă obiectul unei protecții riguroase, dar că anexa IV la directivă prevede o excepție de la interdicția de vânatoare a lupilor, printre altele, pentru populația de lupi din Estonia, care este menționată în anexa V la această directivă. Potrivit acestei instanțe, cu ocazia adoptării actului administrativ, s-a ținut seama de raportul de monitorizare întocmit de Kaur și de propunerea anexată de organizare a vânătorii de lupi.

- 4 MTÜ a făcut apel la Tallinna Ringkonnakohus (Curtea de Apel din Tallinn, Estonia) și a solicitat anularea hotărârii Tribunalului Administrativ și admiterea acțiunii printr-o nouă hotărâre. Tallinna Ringkonnakohus (Curtea de Apel din Tallinn) a respins apelul prin hotărârea din 30 iunie 2022, lăsând neschimbat dispozitivul hotărârii Tribunalului Administrativ, dar înlocuind parțial motivele hotărârii. În considerațiile sale, Curtea de Apel a ținut seama, de asemenea, de planul de acțiune pentru protecția și gestionarea carnivorelor mari pentru perioada 2022-2031.
- 5 Curtea de Apel a constatat, printre altele, că restricțiile impuse de Directiva habitate diferă în mod semnificativ în ceea ce privește anexele IV și V la această directivă. Spre deosebire de populația finlandeză, măsurile de conservare pentru protejarea populației de lupi estone sunt permise, dar nu obligatorii. Prin urmare, cerințele formulate de Curtea de Justiție în Hotărârea pronunțată în cauza *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola* nu ar fi pe deplin relevante în acest caz. Poziția Curții de Justiție în cauza menționată, potrivit căreia nu poate fi evaluată partea din aria de extindere naturală a unei populații care se întinde în părți din teritoriul unui stat terț în care nu există o obligație de protecție strictă a speciilor de importanță pentru Uniune, ar fi relevantă și în afara contextului articolului 16 alineatul (1) din Directiva habitate, pentru aprecierea admisibilității unor activități care pot afecta negativ stadiul de conservare al unei specii. La stabilirea cotelor de vânatoare, Estonia poate lua în considerare numai partea din aria de extindere naturală a lupilor în care populația este protejată de dreptul Uniunii. Jurisprudența Curții de Justiție nu ar interzice luarea în considerare a mișcărilor migratorii și a influențelor dintre statele membre asupra stadiului de conservare a populației unei specii. Nu ar exista nicio dovadă că, fără a lua în considerare populația rusă, condițiile prevăzute la articolul 1 litera (i) din Directiva habitate pentru menținerea pe termen lung a stadiului de conservare nu ar fi îndeplinite. Prin urmare, nu ar fi inadmisibil să țină seama de măsurile de conservare luate de Polonia, Lituania și Letonia, chiar dacă acest lucru nu a fost făcut în cadrul cooperării între autoritățile competente.
- 6 Potrivit raportului „Key actions for Large Carnivore Populations in Europe” (2015) comandat de Comisie, populația de lupi baltici din statele membre ale Uniunii (cu excepția părților din afara UE) cuprinde aproximativ 900-1400 de specimene (dintre care 20 % se află în Estonia), statutul populației fiind stabil și corespunzând categoriei LC (*least concern*) din Lista Roșie a UICN, cu alte cuvinte nefiind clasificat ca vulnerabil (p. 47). Prin urmare, este inadecvat să se facă o paralelă cu populațiile de lupi din Karelia (aproximativ 150 de exemplare în Finlanda) și din Scandinavia (în Suedia și Norvegia, împreună, între 250 și 300 de

exemplare), care, potrivit raportului, sunt EN (*endangered*), cu alte cuvinte vulnerabile.

- 7 MTÜ a formulat recurs și solicită Curții anularea în parte a hotărârii Curții de Apel și pronunțarea unei noi hotărâri prin care să admită acțiunea. Intimatul solicită respingerea recursului.

### Principalele argumente ale părților din procedura principală

- 8 În esență, **MTÜ Eesti Suurkiskjad** a susținut în primă și în a doua instanță că stadiul de conservare a lupului în Estonia nu este corespunzător și că vânarea a 140 de lupi ar face dificilă atingerea unui stadiu corespunzător, că planul de acțiune nu ar pune în aplicare Orientările privind planurile de gestionare a populației de carnivore mari, adoptate de Comisia Europeană în anul 2008 (Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores, denumite în continuare „Orientările Comisiei Europene din 2008”), că decizia KeA a autorizat uciderea aproape tuturor specimenelor reproductive într-un singur sezon de vânatoare, că vânatoarea de lupi nu a fost orientată către zonele afectate și că nu au fost stabilite cote de vânatoare care să țină seama de pierderea habitatului (defrișări intensive) și de bolile care apar la lupi. MTÜ Eesti Suurkiskjad a pus de asemenea sub semnul întrebării exactitatea, caracterul suficient și precizia datelor științifice, a analizelor și a metodelor pe care s-a bazat decizia KeA.
- 9 În recurs, recurentul a amintit că Curtea a statuat că speciile care figurează pe o listă națională roșie sunt considerate a se afla într-un stadiu necorespunzător în sensul articolului 2 alineatul (2) din Directiva habitate [Hotărârea Comisia/Finlanda, C-342/05, punctul 26, și Hotărârea Comisia/Finlanda (Vânatoarea de primăvară a unor specime de masculi din specia de păsări „eider”), C-217/19, punctele 79 și 80]. Potrivit recurentului, Estonia nu poate interpreta în mod diferit criteriile unui stadiu corespunzător. Stadiul necorespunzător al lupului era cunoscut încă din anul 2008 (categoria „aproape amenințat” din Lista Roșie) și cu siguranță cel târziu în anul 2019, așadar înainte de adoptarea deciziei KeA. În cazul deciziilor referitoare la mediu, inclusiv al deciziilor privind stadiul populației sau al habitatului unei specii, incertitudinile științifice trebuie să fie excluse (Hotărârea Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, punctele 66 și 69).
- 10 Recurentul a subliniat că lupul este inclus în Lista Roșie ca fiind „vulnerabil”, conform criteriilor UICN. A doua metodă, mai cuprinzătoare, pentru determinarea statutului speciei este modelarea viabilității speciei (population viability analysis), care nu este avută în vedere decât pentru viitor pentru lupul estonian. Ambele metode de evaluare ar fi tratate și în orientările comandate de Comisie. Conform orientărilor, stadiul unui carnivor mare nu poate fi considerat corespunzător în cazul în care fie și un singur indicator indică un stadiu necorespunzător (p. 22). În timp ce pârâtul a susținut că orientările nu sunt obligatorii, recurentul susține că nu

există nicio justificare pentru a nu le urma și că nu a fost prezentată nicio metodă alternativă cu o greutate similară. Orientările ar fi fost, de asemenea, invocate de avocata generală J. Kokott (Concluziile prezentate în cauza Comisia/Finlanda, C-342/05, EU:C:2006:752, punctul 52 și în cauza Alianța pentru combaterea abuzurilor, C-88/19, EU:C:2020:93, punctul 39).

- 11 Recurentul susține că, în hotărârea sa, Curtea de Apel nu a abordat principiul precauției. În contextul conservării naturii, trebuie să fie luate măsuri de conservare suficient de eficiente înainte ca starea unei specii sau a unui habitat să se deterioreze (Concluziile avocatei generale prezentate în cauza Comisia/Irlanda, C-418/04, EU:C:2006:569, punctele 58-60). În Hotărârea Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, Curtea a statuat că un plan de gestionare a carnivorelor mari nu poate servi în mod automat drept bază pentru aplicarea derogărilor prevăzute la articolul 16, ci că condițiile unei derogări trebuie întotdeauna examinate de la caz la caz (punctele 49-53). Aceași abordare ar trebui să existe atunci când se stabilește o limită de vânătoare pentru o specie din anexa V. Obiectivele articolului 2 alineatele (1) și (2) din Directiva habitate sunt mai importante decât posibilitatea, menționată la articolul 2 alineatul (3), de a lua în considerare și efectele sociale și culturale (Hotărârea în cauza First Corporate Shipping, C-371/98, punctul 25).
- 12 **KeA** a susținut, în esență, că lupul din Estonia nu se încadrează în niciuna dintre categoriile de protecție în sensul articolului 46 din LKS. Estonia beneficiază de o derogare geografică în Directiva Habitare, potrivit căreia lupii pot fi vânați pe baza unui plan de acțiune în conformitate cu articolul 49 alineatul (1) punctele 2 și 3 din LKS. Planul de acțiune, care nu este obligatoriu și nu poate face obiectul unui control jurisdicțional, este elaborat în colaborare cu cei mai buni oameni de știință, experți, reprezentanți ai autorităților responsabile și grupuri de interes în acest domeniu. În opinia KeA, orientările Comisiei Europene menționate mai sus au un caracter orientativ. Pârâțul a arătat că populația de lupi din Estonia se află într-un stadiu corespunzător. Din cauza dimensiunii reduse a zonei, populația nu a putut fi evaluată doar în Estonia. Partea baltică a populației de lupi din cadrul Uniunii Europene este estimată ca cuprinzând între 870 și 1400 de specimene. Dezvoltarea populațiilor de lupi poate fi considerată stabilă, iar fluctuațiile populației pot fi considerate normale. Din anul 2002, populația de lupi aproape s-a triplat. Conform previziunilor din raportul de monitorizare a faunei sălbatice, numărul preliminar de pui preconizat este de 32 până la 34, ceea ce ar corespunde la 320 până la 340 de specimene. Vânătoarea a 140 de specimene ar permite Estoniei să-și îndeplinească obligațiile față de Uniune.
- 13 În recurs, KeA a arătat că gestionarea populației de lupi se baza pe rezultatele monitorizării și ale unei analize științifice și că obiectivul planului de acțiune era nu numai menținerea unui stadiu corespunzător al lupului, ci și gestionarea lupilor, întrucât, în Estonia, atacurile împotriva animalelor de fermă și animalelor domestice sunt destul de frecvente. Derogarea de la anexa IV la Directiva habitate ar fi fost solicitată de Estonia ca urmare a stării bune a lupilor în Estonia și a efectelor negative potențiale asupra altor specii sălbatice, a proprietății și sănătății



umane în cazul unei densități semnificative a populației. Categoria UICN „vulnerabilă” nu ar fi atribuită pe baza criteriilor din Directiva Habitate. Conform metodologiei de evaluare Natura, lupul din Estonia se află încă într-un stadiu corespunzător. În plus, stadiul lupului în conformitate cu criteriile din Lista Roșie nu s-a deteriorat cu adevărat, ci mai degrabă s-a schimbat metodologia de evaluare.

- 14 KeA a explicat că obligația de a lua în considerare aspectele economice și sociale la întocmirea unui plan de acțiune rezultă din articolul 49 alineatul (3) din LKS. Scopul protecției speciilor ar fi asigurarea unui echilibru între stadiul corespunzător al speciilor, pe de o parte, și aspectele economice și sociale, pe de altă parte. În cazul în care, pe baza unei evaluări cuprinzătoare bazate pe concluziile datelor colectate în mod științific și pe cele mai bune cunoștințe rezumate în planul de acțiune, KeA a ajuns la concluzia că stadiul speciei este corespunzător și va rămâne corespunzător chiar și după îndeplinirea cotei de vânatoare, sarcina probei contrare ar reveni recurentului.
- 15 **KAUR** a arătat că recomandarea cotei de vânatoare și a structurii vânătorii pentru anul în curs s-a bazat pe previziuni de creștere a populației bazate pe populația din anul precedent, pe numărul de specimene vâdate și pe diferiți indicatori biologici. În această privință, au fost luate în considerare eventuale erori și s-a ținut seama de principiul precauției. Stadiul corespunzător actual al lupului (cel puțin 15 pui) ar fi fost atins în anul 2007 și, de atunci, nu a mai scăzut sub această cifră (între 17 și 32 de pui, în medie 24 de pui). Înainte de sezonul de vânatoare din anul 2020, existau dovezi fiabile privind existența a 22 de pui, iar la 28 decembrie 2020 existau deja 26 de pui. În cursul ultimilor 15 ani, repartizarea regională a propunerilor de vânatoare de lupi ar fi ținut seama nu numai de densitatea populației de lupi, ci și de amploarea și de distribuția geografică a pagubelor pe care le cauzau animalelor de fermă și animalelor domestice. Pagubele provocate de lupi animalelor de fermă în anul 2020 ar fi fost cele mai mari din anul 2007 încoace (ar fi fost ucise 1 326 de oi, 44 de bovine și 44 de câini). Vânatoarea de lupi în zonele de protecție a naturii și în zonele adiacente ar fi fost restricționată mai sever.
- 16 În recurs, **KAUR** a arătat că criteriile UICN fuseseră elaborate pentru a evalua stadiul de conservare a speciilor la nivel global. Evaluarea în temeiul Listei Roșii ar examina starea speciilor la nivel național, însă, pentru speciile care prezintă revendicări teritoriale ridicate, o populație relativ scăzută și o capacitate de migrație ridicată, precum lupul, populațiile ar fi luate în considerare la nivel transnațional. Grupul de coordonare pentru evaluarea Listei Roșii estoniene ar fi decis să retrogradeze categoria numai cu o treaptă, la „vulnerabil”, în special având în vedere posibilele scenarii de viitor negative. Printre motivele acestei decizii se numără deteriorarea opiniei publice ca urmare a creșterii populației de lupi și a creșterii pagubelor provocate, care ar putea duce la o decizie politică de reducere semnificativă a populației de lupi (așa cum s-a întâmplat în Suedia) și la ridicarea de garduri la granița de est, care ar restricționa circulația animalelor. Pentru a determina stadiul corespunzător al populației de lupi, planul de acțiune ar

ține seama nu numai de aspectele ecologice, ci și de cele economice și sociale. Populația minimă dorită ar fi determinată în principal din punct de vedere ecologic, în timp ce maximum ar fi stabilit din punct de vedere social și economic (limita de toleranță).

### **Prezentare succintă a motivării trimiterii preliminare**

- 17 Potrivit articolului 1 alineatul (1) din LKS, unul dintre obiectivele LKS este protecția naturii prin asigurarea unui stadiu corespunzător al animalelor sălbatice. Potrivit articolului 3 alineatul (2) din LKS, stadiul unei specii este considerat corespunzător în cazul în care nivelul populației sale indică faptul că, în viitor, specia va continua să fie un element viabil al habitatului său natural sau al ariei sale de reproducere, în cazul în care aria sa de extindere naturală nu se diminuează și există și ar putea continua să existe un habitat suficient de extins pentru a asigura conservarea pe termen lung a populației speciei.
- 18 Obligația de menținere a stadiului corespunzător al speciei rezultă din Directiva privind habitatele. Articolul 1 litera (i) din această directivă definește stadiul de conservare a unei specii ca fiind ansamblul de factori care influențează specia respectivă, putând afecta aria de extindere naturală pe termen lung a speciei și abundența populației acesteia pe teritoriul prevăzut la articolul 2 (și anume, teritoriul european al statelor membre cărora li se aplică tratatul). Potrivit acestei dispoziții, 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, iar 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.
- 19 Ținând seama de faptul că dispozițiile relevante din LKS transpun Directiva habitate, noțiunile de „stadiu” și de „stadiu de conservare” trebuie considerate, în acest context, sinonime. Din motive de claritate, în cele ce urmează vom utiliza exclusiv denumirea de „stadiu de conservare”.
- 20 În conformitate cu articolul 1 litera (g) din directivă, speciile de importanță comunitară sunt enumerate în e în anexa II și/sau în anexele IV sau V la Directiva habitate. Lupul este enumerat în toate aceste anexe: în anexa II, întrucât trebuie desemnate zone de protecție specială pentru conservarea acestei specii, precum și în anexa IV ca specie de importanță comunitară care au nevoie de protecție strictă, cu excepția, printre altele, a populațiilor estoniene incluse în anexa V ca specie de importanță comunitară a cărei prelevare din natură și exploatare pot face obiectul unor măsuri administrative.
- 21 În Estonia, elaborarea unui plan de acțiune pentru conservarea și gestionarea unei specii este reglementată la articolul 49 din LKS, care prevede, la alineatul (1), elaborarea unui plan de acțiune pentru a asigura, printre altele, un stadiu corespunzător (respectiv, un stadiu de conservare) al speciei, dacă rezultatele



evaluării științifice a speciei arată că măsurile luate până în prezent nu asigură acest lucru sau dacă o obligație internațională impune acest lucru (punctul 2), precum și gestionarea unei specii în cazul în care rezultatele evaluării științifice a speciei arată că o creștere a populației acesteia ar avea efecte negative semnificative asupra mediului sau ar constitui o amenințare la adresa sănătății umane sau a proprietății (punctul 3). Planul de acțiune trebuie să conțină informații cu privire la biologia, populația și distribuția speciei, condițiile de asigurare a unui stadiu corespunzător al speciei vulnerabile, vulnerabilitățile, obiectivul de conservare sau de gestionare, prioritatea și calendarul măsurilor necesare pentru atingerea unui stadiu corespunzător al speciei sau pentru gestionarea acesteia, precum și bugetul pentru organizarea conservării sau gestionării [alineatul (2)].

- 22 Planul de acțiune adoptat în anul 2012 vizează, printre altele, menținerea stadiului corespunzător de conservare a lupului, atât la nivelul populației estoniene, cât și la cel al populațiilor baltice. În planul de acțiune, se explică faptul că populația baltică de lupi face parte din metapopulația eurasiatică de lupi, a cărei arie de extindere naturală include Estonia, Letonia, Lituania, nord-estul Poloniei, Belarus, nordul Ucrainei și o parte din oblastiile rusești. Planul de acțiune indică populația aproximativă de lupi din Letonia (din anul 2008), Lituania (din anul 2008) și din zonele din Rusia învecinate cu Estonia (din anul 2010). Se face referire la existența unor planuri de conservare a lupilor sau a unor planuri de conservare și gestionare a lupilor în țările vecine (de exemplu, Letonia, Belarus și Finlanda au astfel de planuri, Lituania și Polonia sunt în curs de a le elabora, iar Rusia nu are un astfel de plan) și se furnizează informații cu privire la aspectul dacă lupul poate fi vânat în aceste țări. În domeniul cooperării internaționale, planul de acțiune subliniază, în special, participarea unui reprezentant estonian în cadrul grupului de lucru al UICN, precum și legăturile cu colegii din Finlanda, Suedia, Norvegia, Letonia, Lituania, Polonia și Rusia. În conformitate cu planul de acțiune, are loc periodic un schimb de informații cu colegii letoni cu privire la evoluția populațiilor de carnivore mari și la cota de vânătoare. Planul de acțiune consideră că stadiul de conservare a populațiilor de carnivore mari din Estonia poate fi considerat corespunzător.
- 23 Planul de acțiune pentru 2022 oferă o prezentare generală a analizei genetice a populației de lupi efectuată în cursul anilor 2018-2019, care a dus la o estimare mai conservatoare a populației de lupi, de cel puțin 65 de specimene, și la o estimare mai optimistă, de cel puțin 122 de specimene. Cu toate acestea, ambele cifre au fost considerate prea mici. Potrivit planului de acțiune, numărul puilor era, în anul 2020, de 31. Planul de acțiune arată clar că populațiile de carnivore mari din Estonia trebuie considerate ca făcând parte din populațiile baltice, dar că, indiferent de stadiul de conservare a populațiilor baltice, stadiul de conservare și durabilitatea populațiilor locale din Estonia sunt, cu siguranță, la fel de importante. În timp ce stadiul populațiilor baltice este clasificat ca fiind „nepus în pericol” în conformitate cu criteriile Listei Roșii a UICN, populația estoniană este clasificată ca fiind „vulnerabilă” (*vulnerable*), gradul de vulnerabilitate fiind redus cu o treaptă datorită presupusei bune conectivități cu populațiile învecinate – dacă

s-ar lua în considerare doar statutul populației din Estonia, evaluarea ar fi „în pericol critic” (*endangered*). Este probabil ca starea populațiilor să se deterioreze rapid dacă intensitatea vânătorii este prea mare sau dacă apar alți factori (de exemplu, boli). Pragul pentru populația de lupi a fost stabilit la 20-30 de haite de lupi, cu pui în vârstă de sub un an, înainte de sezonul de vânătoare, și un număr de primăvară, de specimene de vârstă reproductivă, sau o populație de bază de minim 140 de specimene. Limitarea se bazează pe mărimea calculată a populației baltice a fiecărei specii, pe recomandările relevante ale UICN și LCIE [Large Carnivore Initiative for Europe], conform cărora populația baltică totală ar trebui să cuprindă cel puțin 1 000 de specimene de vârstă reproductivă, pe proporția de habitate forestiere estoniene în aria de extindere a populației baltice (aproximativ 20-25%) și pe densitatea sub medie a populației din aria baltică de extindere a biungulatelor ca specie de pradă în Estonia, precum și pe estimările privind structura de vârstă și socială a populației, realizate de specialiștii în monitorizarea faunei sălbatice ai KAUR și pe toleranța societății din Estonia. Ca factori de risc pentru populația de lupi, planul de acțiune evidențiază vânătoarea excesivă și, de exemplu, lipsa de cooperare internațională.

- 24 Potrivit instanței de trimitere, nu este clar dacă, la adoptarea măsurilor prevăzute la articolul 14 din Directiva habitate pentru o populație regională a unei specii într-un anumit stat membru, trebuie să se mențină un stadiu de conservare corespunzător, în sensul articolului 1 litera (i), sau dacă se poate lua în considerare stadiul de conservare a întregii populații (în cazul Estoniei, a populației baltice) de pe teritoriul statelor membre. Această chestiune este relevantă pentru soluționarea prezentei cauze, deoarece stadiul corespunzător de conservare a populației baltice de lupi este incontestabil, însă, potrivit recurentului, pe baza evaluării UICN, nu este posibil să se considere corespunzător stadiul de conservare a populației regionale de lupi din Estonia. Planul de acțiune pentru anul 2022 abordează ambele niveluri, dar, potrivit explicațiilor părâtului, planul de acțiune pentru anul 2012 se bazează, în evaluarea conformității populației de lupi cu criteriile UICN, pe nivelul populației baltice.
- 25 O interpretare gramaticală a Directivei habitate ar favoriza, la prima vedere, o abordare mai largă a populației [articolul 1 litera (i) corelează stadiul de conservare a speciei cu existența „pe teritoriul menționat la articolul 2”, cu alte cuvinte „pe teritoriul european al statelor membre cărora li se aplică tratatul”]. Pe de altă parte, diferitele obligații de asigurare, monitorizare și raportare privind conservarea speciilor sunt impuse fiecărui stat membru în parte, iar nu în raport cu totalitatea populațiilor. Și anexa IV la directivă, care prevede, printre altele, derogări de la protecția lupului prin transferarea acestuia din anexa IV în anexa V, nu conține nicio declarație privind populația ca întreg, ci tratează separat populațiile din fiecare țară.
- 26 Din câte cunoaște instanța de trimitere, Curtea de Justiție nu a dat un răspuns clar la această întrebare în jurisprudența sa anterioară. Deși, în cauza *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, Curtea a examinat necesitatea de a asigura un stadiu corespunzător de conservare în contextul unei derogări în temeiul

articolului 16 din Directiva habitate și a precizat, printre altele, că este necesar să se evalueze impactul derogării asupra diferitelor teritorii ale populației (punctele 58 și 59 din hotărârea menționată), dar nu s-a pronunțat, în cauza respectivă, cu privire la chestiunea zonei care trebuie să fie luată în considerare atunci când se aplică articolul 14 sau atunci când starea de conservare a populației este diferită în diferite zone. Curtea a stabilit în mod expres doar că nu se poate admite luarea în considerare, în scopul acestei evaluări, a părții din aria de extindere naturală a populației vizate care se extinde pe anumite părți ale teritoriului unui stat terț, care nu este ținut de obligațiile de protecție riguroasă a speciilor de interes pentru Uniunea Europeană (punctul 60 din aceeași hotărâre). Prin urmare, părțile populației baltice din afara Uniunii Europene (inclusiv din Rusia) nu pot fi, cu siguranță, luate în considerare în speță.

- 27 Orientările Comisiei Europene din 2008 clarifică faptul că există numeroase abordări diferite în definirea unei populații și că o populație este o structură ierarhică cu mai multe niveluri. Potrivit orientărilor, noțiunea de „populație”, utilizată în Directiva habitate, corespunde mai curând, din punct de vedere științific, noțiunii de „subpopulație”, însă orientările utilizează, pentru simplificare, termenul de „populație” (p. 7 și 8). Orientările recunosc că stadiul de conservare a unei populații poate fi cel mai bine evaluat printr-o evaluare a populației globale, iar nu printr-o evaluare a populațiilor din interiorul frontierelor naționale (p. 23). Pe de altă parte, autorii orientărilor subliniază că abordarea directivei este încă, din punct de vedere formal, concentrată pe statele membre și că o abordare mai largă ar necesita clarificări din partea Comisiei, pentru a scuti statele membre de obligația specifică fiecărei țări (p. 26). Cu toate acestea, o abordare la nivel de populație ar însemna, însă, de asemenea că ar fi necesare planuri de gestionare transfrontaliere sau cel puțin definirea anumitor condiții într-un plan național, pe care populațiile din statele vecine ar trebui să le îndeplinească pentru a fi luate în considerare și, dacă este necesar, pentru a se ține seama de schimbările de situație (acest lucru ar necesita o monitorizare continuă a situației transfrontaliere prin cooperare științifică) (p. 27). După cunoștința instanței de trimitere, nu există o cooperare formală, cel puțin în ceea ce privește conservarea lupului, ci doar o comunicare informală între oameni de știință.
- 28 Prin urmare, pentru a acoperi populația la o scară mai largă, ar fi necesară o formă de cooperare transfrontalieră, după cum sugerează orientările Comisiei din anul 2008. În cazul în care, răspunzând la prima întrebare, Curtea ar trebui să considere că, în scopul aplicării articolului 14 din Directiva habitate, este determinant stadiul de conservare al întregii populații pe teritoriul statelor membre, se ridică întrebarea dacă Directiva habitate trebuie interpretată în sensul că impune o cooperare formală între statele membre ale ariei de extindere a populației, în vederea conservării acestei populații, inclusiv coordonarea măsurilor de conservare și de gestionare sau chiar un plan comun de gestionare, sau dacă, în caz contrar, este suficient ca statul membru care adoptă măsurile prevăzute la articolul 14 din Directiva habitate să determine situația populației speciei în celelalte state membre vizate sau dacă, în plus, planul național de gestionare trebuie să stabilească condițiile specifice pe care trebuie să le îndeplinească

populațiile din statele învecinate pentru ca măsurile să fie poată fi puse în aplicare în modul prevăzut.

- 29 În cazul în care Curtea consideră că și stadiul de conservare a populației regionale a unui stat membru trebuie să fie corespunzător pentru a putea lua măsuri în temeiul articolului 14, trebuie să se răspundă la întrebarea privind relația dintre evaluarea stadiului de conservare a populației în temeiul Directivei habitate și evaluarea în conformitate cu criteriile Listei Roșii a UICN. Prin urmare, instanța de trimitere solicită Curții de Justiție să precizeze dacă articolul 1 litera (i) din Directiva habitate trebuie interpretat în sensul că o populație regională a unei specii clasificate ca vulnerabilă conform criteriilor din Lista Roșie a UICN nu poate avea un stadiu corespunzător de conservare în sensul Directivei habitate. Raționamentul Curții de Justiție din Hotărârea Comisia/Finlanda, C-342/05 (punctele 26 și 27) și cel din Hotărârea Comisia/Finlanda (vânătoarea de primăvară a unor specimene de masculi din specia de păsări „eider”), C-217/19 (punctele 77-80), care poate fi, totuși, interpretat diferit, par să indice acest lucru. O legătură similară este stabilită și în Orientările Comisiei din 2008 (p. 18-20).
- 30 În prezentul litigiu, pârâtul și KAUR au subliniat în mod constant că o creștere a numărului de lupi ar conduce la puternice conflicte sociale și economice grave în cadrul societății. Unul dintre principalele argumente în favoarea autorizării vânătorii de lupi este necesitatea de a reduce pagubele provocate de animalele sălbatice. Articolul 2 alineatul (3) din Directiva habitate, care prevede că măsurile luate în temeiul directivei trebuie să țină seama de condițiile economice, sociale și culturale, precum și de caracteristicile regionale și locale, pare să susțină acest argument. Potrivit instanței de trimitere, este mai coerent să se interpreteze directiva în sensul că aspectele economice și sociale pot fi luate în considerare în alegerea măsurilor numai cu condiția ca stadiul corespunzător de conservare a populației să fie asigurat, iar determinarea stadiului corespunzător de conservare a populației este o evaluare pur științifică, care nu depinde de astfel de considerente care nu țin de mediu. Cu condiția să se asigure un stadiu corespunzător de conservare, aceste considerente pot, printre altele, să pledeze în favoarea limitării creșterii populației (a se vedea, de asemenea, Orientările Comisiei din 2008, p. 24).
- 31 Prin urmare, instanța de trimitere solicită Curții de Justiție să răspundă la întrebarea dacă articolul 1 litera (i) din Directiva habitate, coroborat cu articolul 2 alineatul (3) din aceasta, poate fi interpretat în sensul că, la stabilirea stadiului corespunzător de conservare a unei specii, pot fi luate în considerare de asemenea cerințe economice, sociale și culturale.