

Processo C-629/23**Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça****Data de entrada:**

16 de outubro de 2023

Órgão jurisdicional de reenvio:

Riigikohus (Supremo Tribunal, Estónia)

Data da decisão de reenvio:

13 de outubro de 2023

Recorrente:

MTÜ Eesti Suurkiskjad

Recorrido:

Keskkonnaamet (Instituto do Ambiente)

Intervenientes:

Keskkonnaagentuur (Agência do Ambiente)

Objeto do processo principal

Recurso interposto pela Mittetulundusühing (organização sem fins lucrativos, a seguir «MTÜ») Eesti Suurkiskjad com vista à declaração da ilegalidade de um despacho da Keskkonnaamet (Agência do Ambiente, Estónia)

Objeto e base jurídica do pedido de decisão prejudicial

Pedido de decisão prejudicial apresentado nos termos do artigo 267.º, terceiro parágrafo, TFUE, sobre a interpretação do artigo 1.º, alínea i), do artigo 2.º, n.º 3, e do artigo 14.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*

Questões prejudiciais

- 1) Deve o artigo 14.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats* ser interpretado no sentido de que impõe a obrigação, ao adotar as medidas referidas nessa disposição, de assegurar um estado de conservação favorável na aceção do artigo 1.º, alínea i), a uma população regional de uma espécie num determinado Estado-Membro, ou pode ser tido em conta o estado de conservação de toda a população no território dos Estados-Membros da União Europeia?
- 2) No caso de ser permitido ter em conta o estado de conservação de toda a população no território dos Estados-Membros da União Europeia, deve a Diretiva *Habitats* ser interpretada no sentido de que exige uma cooperação formal entre os Estados-Membros aos quais se estende a área de repartição da população, a fim de conservar essa população, ou é suficiente que o Estado-Membro que adota as medidas referidas no artigo 14.º da Diretiva *Habitats* determine a situação da população da espécie nos outros Estados-Membros em causa ou estabeleça as condições para o efeito num plano de gestão nacional?
- 3) Pode o artigo 1.º, alínea i), da Diretiva *Habitats* ser interpretado no sentido de que uma população regional de uma espécie classificada na categoria «vulnerável» (VU) segundo os critérios da Lista Vermelha da International Union for Conservation of Nature (União Internacional para a Conservação da Natureza, a seguir «IUCN»), pode ter um estado de conservação favorável na aceção da Diretiva *Habitats*?
- 4) Pode o artigo 1.º, alínea i), da Diretiva *Habitats*, em conjugação com o artigo 2.º, n.º 3, ser interpretado no sentido de que, na determinação do estado de conservação favorável de uma espécie, podem também ser tidas em conta exigências económicas, sociais e culturais bem como particularidades regionais e locais?

Disposições de direito da União invocadas

Diretiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de maio de 1992, relativa à preservação dos *habitats* naturais e da fauna e da flora selvagens (JO 1992, L 206, p. 7, a seguir «Diretiva *Habitats*»)

Jurisprudência da União invocada

Acórdãos do Tribunal de Justiça de 23 de abril de 2020, Comissão/Finlândia (caça de primavera ao eider-edredão macho), C-217/19, EU:C:2020:291, de 10 de outubro de 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-674/17, EU:C:2019:851, de 14 de junho de 2007, Comissão/Finlândia, C-342/05, EU:C:2007:341, de 7 de setembro de 2004, Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, e de 7 de novembro de 2000, First Corporate Shipping, C-371/98, EU:C:2000:600, n.º 25

Disposições de direito nacional invocadas

Looduskaitseadus (Lei da Conservação da Natureza, a seguir «LKS»), § 1, § 3, § 46 e § 49

Jahiseadus (Lei da Caça, a seguir «JahiS»), § 22

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

- 1 Em 4 de outubro de 2012, o Keskkonnaminister (Ministro do Ambiente, Estónia) adotou o «Plano de ação para a proteção e gestão dos grandes carnívoros (lobo *canis lupus*, lince *lynx*, urso pardo *ursus arctos*) para o período 2012-2021». De acordo com o plano, o estado de todas as populações de grandes carnívoros pode ser caracterizado bom. O plano fixou o objetivo a longo prazo (30 anos) de manter a população de lobos num estado favorável, tendo em conta aspetos ecológicos, económicos e sociais. Um objetivo mais concreto para o período 2012-2021 era a conservação de 15 a 25 alcateias de lobos com crias por ano (extensão total da população de cerca de 150-250 espécimes) antes do início da época de caça (no outono). Dentro deste intervalo, os objetivos anuais deveriam ser fixados em função dos resultados da monitorização e a população deveria ser mantida dentro destes intervalos através da caça.
- 2 O Keskkonnaamet (Instituto do Ambiente, a seguir «KeA») fixou a quota de caça ao lobo para a campanha de caça de 2020/2021 no território da República da Estónia com base no § 22, n.º 2, da JahiS, por Despacho de 29 de outubro de 2020 (a seguir «Despacho KeA»), numa primeira parte em 140 espécimes. De acordo com o despacho, o KeA está autorizado a alterar a quota de caça ao lobo fixada pelo despacho após a apresentação de propostas nesse sentido pela Keskkonnaagentuur (Agência do Ambiente, a seguir «KAUR»). A KAUR estima que a pressão de caça sobre os lobos foi inferior à taxa de crescimento da população devido às más condições da neve em 2019 e estima o número de ninhadas de lobos no outono de 2020 em 32 a 34. O principal objetivo da gestão era ter uma média de 20 ninhadas de lobos na Estónia continental até 2021, com a população distribuída o mais uniformemente possível pelos *habitats* adequados.
- 3 A MTÜ Eesti Suurkiskjad (a seguir «recorrente») intentou uma ação de anulação do Despacho do KeA no Tallinna Halduskohus (Tribunal Administrativo de Tallin, Estónia), o qual julgou a ação improcedente por Acórdão de 1 de outubro de 2021. O Tallinna Halduskohus (Tribunal Administrativo de Tallin) considerou que a determinação da quota de caça com base no § 22, n.º 2, da JahiS era uma decisão discricionária que o órgão jurisdicional não podia tomar em lugar da autoridade administrativa. O órgão jurisdicional podia apreciar se todos os dados pertinentes tinham sido tidos em conta na determinação da quota de caça e se esta não tinha sido fixada de forma arbitrária. O Tallinna Halduskohus considerou que, de acordo com a Diretiva *Habitats*, o lobo é uma espécie de interesse comunitário que deve ser rigorosamente protegida, mas que o anexo IV da diretiva prevê uma exceção à proibição da caça ao lobo, nomeadamente, para a população de lobos da

Estónia, que consta do anexo V da diretiva. No entender deste órgão jurisdicional, o relatório de monitorização elaborado pela KAUR e a proposta de organização da caça ao lobo que lhe está apensa foram tidos em conta aquando da adoção do ato administrativo.

- 4 A recorrente interpôs recurso no Tallinna Ringkonnakohus (Tribunal de Recurso de Tallin, Estónia) e pediu que a sentença do Tribunal Administrativo fosse anulada e que fosse proferida nova sentença que julgasse a ação procedente. O Tallinna Ringkonnakohus (Tribunal de Recurso de Tallin) negou provimento ao recurso por Acórdão de 30 de junho de 2022, mantendo inalterada a parte dispositiva da sentença do Tribunal Administrativo, mas substituindo parcialmente os fundamentos da sentença. Nas suas considerações, o órgão jurisdicional de recurso teve igualmente em conta o Plano de ação para a proteção e gestão dos grandes carnívoros para o período 2022-2031.
- 5 O órgão jurisdicional de recurso considerou, nomeadamente, que as restrições impostas pela Diretiva *Habitats* diferiam significativamente em relação aos anexos IV e V da diretiva. Ao contrário da população finlandesa, as medidas de conservação para proteger a população de lobos da Estónia são permitidas, mas não obrigatórias. Por conseguinte, as orientações do Tribunal de Justiça na sua decisão no processo *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola* não são inteiramente pertinentes neste caso. A posição do Tribunal de Justiça no referido processo, segundo a qual a parte da área de repartição natural de uma população que se estende a partes do território de um Estado terceiro em que não existe a obrigação de proteger rigorosamente as espécies de interesse da União não pode ser avaliada, também é relevante fora do contexto do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*, para a apreciação da admissibilidade de atividades que possam afetar negativamente o estado de conservação de uma espécie. Ao fixar as quotas de caça, a Estónia só pode ter em conta a parte da área de repartição natural dos lobos em que a população está protegida pelo direito da União. A jurisprudência do Tribunal de Justiça não proíbe que se tenham em conta os movimentos migratórios e as influências entre Estados-Membros no estado de conservação da população de uma espécie. Não há provas de que as condições previstas no artigo 1.º, alínea i), da Diretiva *Habitats* para a manutenção a longo prazo do estado de conservação não seriam satisfeitas sem ter em conta a população russa. Por conseguinte, não é inadmissível ter em conta as medidas de conservação tomadas pela Polónia, pela Lituânia e pela Letónia, mesmo que tal não seja feito no âmbito da cooperação entre as autoridades competentes.
- 6 De acordo com o relatório «Key actions for Large Carnivore Populations in Europe» (2015), encomendado pela Comissão, a população de lobos do Báltico nos Estados-Membros da União (excluindo as partes fora da UE) compreende cerca de 900 a 1 400 espécimes (20 % dos quais na Estónia), sendo o estado da população estável e correspondendo à categoria LC (*least concern*) da Lista Vermelha da IUCN, ou seja, não está classificada como ameaçada (p. 47). É, por conseguinte, inadequado estabelecer paralelos com as populações de lobos na Carélia (cerca de 150 espécimes na Finlândia) e na Escandinávia (na Suécia e na

Noruega, 250 a 300 espécimes), que, de acordo com o relatório, são EN (*endangered*), ou seja, estão ameaçadas.

- 7 A recorrente interpôs recurso de cassação e pediu a anulação parcial do acórdão do órgão jurisdicional de recurso e que fosse proferido um novo acórdão que dê provimento ao recurso. O recorrido pede que seja negado provimento ao recurso de cassação.

Argumentos essenciais das partes no processo principal

- 8 A **MTÜ Eesti Suurkiskjad** alegou essencialmente, em primeira e segunda instâncias, que o estado de conservação do lobo na Estónia não é favorável e que a caça de 140 lobos dificulta a obtenção de um estado favorável, que o plano de ação não está em conformidade com as orientações adotadas pela Comissão Europeia (*Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores*, 2008) (a seguir «Orientações da Comissão Europeia de 2008»), que o Despacho do KeA permite o abate de quase todos os espécimes reprodutores numa única época de caça, que a caça ao lobo não está concentrada em zonas afetadas e que as quotas de caça não são fixadas tendo em conta a perda de *habitat* (desflorestação intensiva) e as doenças que afetam os lobos. A MTÜ Eesti Suurkiskjad questionou igualmente a exatidão, a suficiência e a precisão dos dados científicos, das análises e dos métodos em que se baseou o Despacho do KeA.
- 9 No processo de cassação, a recorrente recordou que o Tribunal de Justiça tinha decidido que as espécies que figuram numa lista vermelha nacional são consideradas em situação desfavorável na aceção do artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva *Habitats* [Acórdão Comissão/Finlândia, C-342/05, n.º 26, e Acórdão Comissão/Finlândia (caça de primavera ao eider-edredão macho), C-217/19, n.ºs 79 e 80]. A Estónia não pode interpretar de forma diferente os critérios de um estado favorável. O estado não favorável do lobo já era conhecido em 2008 (categoria «quase ameaçada» da Lista Vermelha) e, certamente, o mais tardar, em 2019, ou seja, antes da adoção do Despacho do KeA. No caso de decisões ambientais, incluindo as decisões relativas ao estado da população ou do *habitat* de uma espécie, a dúvida científica deve ser excluída (Acórdão *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, n.ºs 66 e 69).
- 10 A recorrente salientou que o lobo está classificado na categoria «vulnerável» na Lista Vermelha de acordo com os critérios da IUCN. O segundo método, mais completo, para determinar o estado da espécie é a análise de viabilidade de populações (*population viability analysis*), que só está prevista para o lobo da Estónia no futuro. Ambos os métodos de avaliação são igualmente abordados nas orientações encomendadas pela Comissão. Segundo as orientações, o estado de um grande carnívoro não pode ser considerado favorável se um único indicador apontar para um estado não favorável (p. 22). Enquanto o recorrido argumentou que as orientações não são vinculativas, a recorrente argumenta que não há

justificação para não as seguir e que não foi apresentado nenhum método alternativo de peso semelhante. As orientações foram igualmente referidas pela advogada-geral J. Kokott (Conclusões apresentadas nos processos Comissão/Finlândia, C-342/05, EU:C:2006:752, n.º 52, e Alianța pentru combaterea abuzurilor, C-88/19, EU:C:2020:93, n.º 39).

- 11 A recorrente alega que o órgão jurisdicional de recurso não abordou no seu acórdão o princípio da precaução. No contexto da conservação da natureza, devem ser adotadas medidas de conservação suficientemente eficazes antes que o estado de uma espécie ou de um *habitat* se deteriore (Conclusões da advogada-geral apresentadas no processo Comissão/Irlanda, C-418/04, EU:C:2006:569, n.ºs 58 a 60). No Acórdão *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, o Tribunal de Justiça decidiu que um plano de controlo da população de grandes carnívoros não pode constituir automaticamente uma base para a aplicação de derrogações ao abrigo do artigo 16.º, mas que as condições para uma derrogação devem ser sempre verificadas caso a caso (n.ºs 49 a 53). A mesma abordagem deve ser adotada na fixação de um limite de caça para uma espécie prevista no anexo V. Os objetivos do artigo 2.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva *Habitats*, são mais importantes do que a possibilidade, mencionada no artigo 2.º, n.º 3, de ter igualmente em conta os efeitos sociais e culturais (Acórdão *First Corporate Shipping*, C-371/98, n.º 25).
- 12 O **KeA** alegou essencialmente que o lobo na Estónia não se enquadra em nenhuma das categorias de proteção na aceção do § 46 da LKS. A Estónia beneficia de uma derrogação geográfica na Diretiva *Habitats*, segundo a qual os lobos podem ser caçados com base num plano de ação de acordo com o § 49, n.º 1, pontos 2 e 3, da LKS. O plano de ação, que não é vinculativo e não está sujeito a fiscalização jurisdicional, é desenvolvido em cooperação com os melhores cientistas, peritos, autoridades responsáveis e partes interessadas neste domínio. No entender do KeA, as referidas orientações da Comissão Europeia têm um caráter indicativo. O recorrido indicou que a população de lobos na Estónia se encontra numa situação favorável. Devido à pequena dimensão do território, a população não podia ser avaliada apenas na Estónia. A população da parte báltica da população de lobos na União Europeia está estimada em 870 a 1400 espécimes. A evolução da população de lobos pode ser considerada estável e as flutuações da população podem ser consideradas normais. Desde 2002, a população de lobos quase triplicou. De acordo com as previsões do relatório de monitorização de animais de caça, o número preliminar previsto de ninhadas é de 32 a 34, o que corresponde a 320 a 340 espécimes. A caça de 140 espécimes permitiria à Estónia cumprir as suas obrigações para com a União.
- 13 No processo de cassação, o KeA salientou que a gestão da população de lobos se baseia nos resultados da monitorização e da análise científica e que o objetivo do plano de ação não é apenas manter o estado favorável do lobo, mas também a gestão do lobo, uma vez que os ataques a animais de exploração e animais domésticos são bastante frequentes na Estónia. A derrogação do anexo IV da Diretiva *Habitats* foi solicitada pela Estónia devido ao bom estado do lobo na Estónia e ao possível impacto negativo noutras espécies cinegéticas, na

propriedade e na saúde humana, em caso de elevadas densidades populacionais. A categoria «vulnerável» da IUCN não é atribuída com base nos critérios da Diretiva *Habitats*. De acordo com a metodologia de avaliação da Natura, o lobo na Estónia ainda se encontra num estado favorável. Além disso, o estado do lobo de acordo com os critérios da Lista Vermelha não se deteriorou realmente, mas a metodologia de avaliação foi alterada.

- 14 O KeA declarou que a obrigação de ter em conta os aspetos económicos e sociais na elaboração de um plano de ação decorre do § 49, n.º 3, da LKS. O objetivo da proteção das espécies é assegurar um equilíbrio entre o estado favorável da espécie, por um lado, e os aspetos económicos e sociais, por outro. Se o KeA, com base numa avaliação exaustiva assente nas conclusões dos dados cientificamente recolhidos e nos melhores conhecimentos resumidos no plano de ação, chegou à conclusão de que o estado da espécie é favorável e continuará a sê-lo mesmo depois de cumprida a quota de caça, o ónus da prova em contrário cabe à recorrente.
- 15 A KAUR indicou que a recomendação da quota e da estrutura de caça para o ano em curso se baseia em projeções de crescimento da população baseadas na população do ano anterior, no número de espécimes caçados e em diversos indicadores biológicos. Um eventual erro foi tido em conta e o princípio da precaução foi respeitado. O atual estado favorável do lobo (pelo menos 15 ninhadas) foi alcançado em 2007 e não foi comprometido desde então (17 a 32 ninhadas, 24 em média). Antes da época de caça de 2020, existiam provas fiáveis de 22 ninhadas e, em 28 de dezembro de 2020, já existiam 26 ninhadas. Nos últimos 15 anos, a distribuição regional das propostas de caça ao lobo teve em conta não só a densidade populacional do lobo, mas também a extensão e a distribuição espacial dos prejuízos causados aos animais de exploração e animais domésticos. Os prejuízos causados pelos lobos aos animais de exploração em 2020 foram os mais elevados desde 2007 (foram mortos 1 326 ovelhas, 44 bovinos e 44 cães). A caça ao lobo nas reservas naturais e nas zonas limítrofes foi objeto de restrições mais severas.
- 16 No processo de cassação, a KAUR salientou que os critérios da IUCN foram desenvolvidos para avaliar o estado de conservação das espécies a nível global. Na avaliação de acordo com a Lista Vermelha, o estado das espécies é analisado a nível nacional, mas no caso de espécies com elevadas exigências territoriais, populações relativamente pequenas e elevada capacidade migratória, como o lobo, as populações são consideradas a nível transnacional. O grupo diretor para a avaliação da Lista Vermelha da Estónia decidiu diminuir a categoria em apenas um nível, para «vulnerável», tendo particularmente em conta possíveis cenários futuros negativos. Uma das razões para esta decisão foi, nomeadamente, o agravamento da opinião pública devido ao aumento da população de lobos e ao aumento dos prejuízos causados, o que poderia levar a uma decisão política de reduzir significativamente a população de lobos (como aconteceu na Suécia) e de erguer vedações fronteiriças na fronteira oriental, o que restringiria a circulação dos animais. O plano de ação tem em conta não só os aspetos ecológicos, mas

também os económicos e sociais, a fim de determinar o estado favorável da população de lobos. A população mínima desejada é determinada principalmente de um ponto de vista ecológico, enquanto a máxima é determinada de um ponto de vista social e económico (limite de tolerância).

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

- 17 De acordo com o § 1, n.º 1, da LKS, um dos objetivos da LKS é a proteção da natureza, assegurando um estado favorável da fauna. De acordo com o § 3, n.º 2, da LKS, o estado de uma espécie é considerado favorável se a sua população indicar que a espécie continuará a ser uma componente viável do seu *habitat* natural ou do seu *habitat* de reprodução num futuro distante, se a sua área de repartição natural não estiver a diminuir e se existir e for provável que continue a existir um *habitat* suficientemente amplo para a manutenção a longo prazo da população da espécie.
- 18 A obrigação de manter o estado favorável da espécie decorre da Diretiva *Habitats*. O artigo 1.º, alínea i), da diretiva, define o estado de conservação de uma espécie como o efeito do conjunto das influências que, atuando sobre a espécie em causa, podem afetar, a longo prazo, a repartição e a importância das suas populações no território a que se refere o artigo 2.º (ou seja, no território europeu dos Estados-Membros a que se aplica o Tratado). Segundo esta disposição, o estado de conservação será considerado «favorável» sempre que os dados relativos à dinâmica das populações da espécie em causa indicarem que essa espécie continua e é suscetível de continuar a longo prazo a constituir um elemento vital dos *habitats* naturais a que pertence e a área de repartição natural dessa espécie não diminuir nem correr o perigo de diminuir num futuro previsível e existir e continuar provavelmente a existir um *habitat* suficientemente amplo para que as suas populações se mantenham a longo prazo.
- 19 Tendo em conta que as disposições pertinentes da LKS aplicam a Diretiva *Habitats*, os termos «estado» e «estado de conservação» devem ser considerados sinónimos neste contexto. Por razões de clareza, é doravante utilizado sempre o termo «estado de conservação».
- 20 De acordo com o artigo 1.º, alínea g), da Diretiva *Habitats*, as espécies de interesse comunitário constam dos seus anexos II, IV e/ou V. O lobo consta de todos estes anexos: no anexo II porque a conservação desta espécie requer a designação de zonas especiais de conservação, e no anexo IV como espécie animal de interesse comunitário que exige uma proteção rigorosa, com exceção das populações da Estónia que constam do anexo V como espécie animal de interesse comunitário cuja captura na natureza e exploração pode ser objeto de medidas de gestão.
- 21 Na Estónia, a elaboração de um plano de ação para a conservação e a gestão de uma espécie é regulada pelo § 49 da LKS, que prevê, no n.º 1, a elaboração de um plano de ação destinado a assegurar, nomeadamente, um estado favorável (ou seja,

um estado de conservação) da espécie, se os resultados da avaliação científica da espécie demonstrarem que as medidas tomadas até à data não o asseguram ou se uma obrigação internacional assim o exigir (n.º 2), bem como a gestão de uma espécie quando os resultados da avaliação científica da espécie demonstram que o aumento da sua população teria um impacto negativo significativo no ambiente ou seria uma ameaça para a saúde humana ou para a propriedade (n.º 3). O plano de ação deve conter informações sobre a biologia, a população e a repartição da espécie, as condições para garantir o estado favorável da espécie ameaçada, as ameaças, o objetivo de conservação ou de gestão, a prioridade e o calendário das medidas necessárias para alcançar o estado favorável da espécie ou para a sua gestão, bem como o orçamento para a organização da conservação ou da gestão (n.º 2).

- 22 O plano de ação adotado em 2012 visa, nomeadamente, manter o estado de conservação favorável do lobo tanto ao nível das populações estónias como ao nível das populações bálticas. O plano de ação explica que a população de lobos do Báltico faz parte da metapopulação euro-asiática de lobos, cuja área de repartição inclui a Estónia, a Letónia, a Lituânia, o nordeste da Polónia, a Bielorrússia, o norte da Ucrânia e parte dos *oblasts* russos. O plano de ação indica a população aproximada de lobos na Letónia (situação em 2008), na Lituânia (situação em 2008) e nas regiões russas adjacentes à Estónia (situação em 2010). É feita referência à existência de planos de conservação ou de conservação e gestão do lobo nos países vizinhos (por exemplo, a Letónia, a Bielorrússia e a Finlândia dispõem de tais planos, a Lituânia e a Polónia estão em vias de os elaborar, a Rússia não dispõe de qualquer plano deste tipo) e são fornecidas informações sobre se o lobo pode ser caçado nesses países. No âmbito da cooperação internacional, o plano de ação sublinha, em especial, a participação de um representante da Estónia no grupo de trabalho da UICN e as ligações com colegas da Finlândia, Suécia, Noruega, Letónia, Lituânia, Polónia e Rússia. De acordo com o plano de ação, existe um intercâmbio regular de informações com os colegas letões sobre a evolução das populações de grandes carnívoros e a quota de caça. O plano de ação considera que o estado de conservação das populações de grandes carnívoros da Estónia pode ser considerado favorável.
- 23 O plano de ação de 2022 apresenta uma panorâmica do estudo genético da população de lobos realizado em 2018/2019, que resultou numa estimativa mais conservadora da população de lobos de, pelo menos, 65 espécimes e numa estimativa mais otimista de, pelo menos, 122 espécimes. No entanto, ambos os valores foram considerados demasiado baixos. De acordo com o plano de ação, em 2020 o número de ninhadas era de 31. O plano de ação deixa claro que as populações de grandes carnívoros na Estónia devem ser consideradas como parte das populações do Báltico, mas que, independentemente do estado de conservação das populações do Báltico, o estado de conservação e a sustentabilidade das populações locais na Estónia são certamente também importantes. Enquanto o estado das populações do Báltico é classificado de «pouco preocupante», de acordo com os critérios da Lista Vermelha da IUCN, a população da Estónia é classificada de «vulnerável» (*vulnerable*), com o grau de risco reduzido em um

nível devido à presumível boa ligação com as populações vizinhas – se apenas o estado da população na Estónia fosse tido em conta, a avaliação seria «em perigo» (*endangered*). É provável que o estado das populações se deteriore rapidamente se a pressão de caça for demasiado elevada ou se surgirem outros fatores (por exemplo, doenças). O limiar para a população de lobos foi fixado em 20 a 30 alcateias com crias com menos de um ano de idade antes da época de caça e um número primaveril de espécimes em idade reprodutiva ou uma população de base de > 140 espécimes. A limitação baseia-se na dimensão calculada da população do Báltico de cada espécie, nas recomendações pertinentes da IUCN e do LCIE de que a população total do Báltico deve incluir pelo menos 1 000 espécimes em idade reprodutiva, na proporção de *habitats* florestais da Estónia na área de repartição da população do Báltico (cerca de 20-25 %) e na densidade populacional abaixo da média da área de repartição do Báltico de artiodáctilos como espécie de presa na Estónia, bem como nas estimativas da idade e da estrutura social da população realizadas pelos especialistas de vigilância de fauna selvagem da KAUR e na tolerância social da Estónia. O plano de ação salienta a caça excessiva e, por exemplo, a falta de cooperação internacional como fatores de risco para a população de lobos.

- 24 No entender o órgão jurisdicional de reenvio, não é claro se, ao adotar as medidas previstas no artigo 14.º da Diretiva *Habitats*, deve ser mantido um estado de conservação favorável, na aceção do artigo 1.º, alínea i), para uma população regional de uma espécie num determinado Estado-Membro ou se pode ser tido em conta o estado de conservação de toda a população (no caso da Estónia, a população do Báltico) no território dos Estados-Membros. Esta questão é relevante para a decisão do presente processo, uma vez que o estado de conservação favorável da população de lobos do Báltico é indiscutível, mas, no entender da recorrente, não é possível considerar o estado de conservação da população regional de lobos da Estónia como favorável com base na avaliação da IUCN. O plano de ação de 2022 aborda ambos os níveis, mas, de acordo com as explicações do recorrido, o plano de ação de 2012 baseia-se no nível da população do Báltico para avaliar a conformidade da população de lobos com os critérios da IUCN.
- 25 À primeira vista, uma interpretação literal da Diretiva *Habitats* favoreceria uma abordagem mais ampla da população (o artigo 1.º, alínea i), remete o estado de conservação da espécie para a existência «no território referido no artigo 2.º», ou seja, «no território europeu dos Estados-Membros em que o Tratado é aplicável»). Por outro lado, as diferentes obrigações de assegurar, vigiar e relatar a conservação das espécies são impostas a cada Estado-Membro individualmente e não em relação ao efeito de conjunto das populações. O anexo IV da diretiva, que prevê derrogações, entre outras, à proteção do lobo, transferindo-o do anexo IV para o anexo V, não contém qualquer declaração sobre a população no seu todo, mas trata as populações de cada país separadamente.
- 26 Tanto quanto é do conhecimento do órgão jurisdicional de reenvio, o Tribunal de Justiça não deu uma resposta clara a esta questão na sua jurisprudência até à data.

Embora no processo Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, o Tribunal de Justiça tenha analisado a necessidade de assegurar um estado de conservação favorável no contexto de uma derrogação ao abrigo do artigo 16.º da Diretiva *Habitats* e tenha esclarecido, nomeadamente, que os impactos da derrogação nas diferentes zonas da população devem ser avaliados (n.º 58 e 59 do Acórdão), não se pronunciou neste processo sobre a questão de saber qual a zona que deve ser considerada quando se aplica o artigo 14.º ou quando o estado de conservação da população é diferente nas diferentes zonas. O Tribunal de Justiça considerou expressamente apenas que a parte da área de repartição natural da população em causa que se estende a certas partes do território de um Estado terceiro não vinculado pelas obrigações de proteção rigorosa das espécies de interesse comunitário não podia ser tida em conta (*ibidem*, n.º 60). Consequentemente, as partes da população do Báltico fora da União Europeia (incluindo a da Rússia) não podem certamente ser tidas em conta no presente caso.

- 27 As Orientações da Comissão Europeia de 2008 explicam que existem muitas abordagens diferentes para definir uma população e que uma população é uma estrutura hierárquica com vários níveis. De acordo com as orientações, o termo «população» usado na Diretiva *Habitats* é cientificamente mais próximo do termo «subpopulação», contudo nas orientações é utilizada a palavra «população» para simplificar (pp. 7 e 8). As orientações reconhecem que o estado de conservação de uma população pode ser avaliado com maior precisão através da avaliação da população total, em vez de avaliar as partes da população dentro das fronteiras nacionais individuais (p. 23). Por outro lado, os autores das orientações salientam que a abordagem da diretiva continua a ser formalmente específica dos Estados-Membros e que uma abordagem mais ampla exigiria uma clarificação por parte da Comissão, a fim de isentar os Estados-Membros da obrigação específica de cada país (p. 26). No entanto, uma abordagem ao nível da população significaria também que seriam necessários planos de gestão transfronteiriços ou, pelo menos, a definição de determinadas condições num plano nacional que as populações dos Estados vizinhos teriam de cumprir para serem tidas em conta e, se necessário, para ter em conta as alterações da situação (o que exigiria uma vigilância contínua da situação transfronteiriça através da cooperação científica) (p. 27). Tanto quanto é do conhecimento do órgão jurisdicional de reenvio, não existe qualquer cooperação formal, pelo menos no que respeita à conservação do lobo, mas apenas uma comunicação informal entre cientistas.
- 28 Como sugerem as Orientações da Comissão Europeia de 2008, seria, portanto, necessária alguma forma de cooperação transfronteiriça para abranger a população num nível mais alargado. Se, ao responder à primeira questão, o Tribunal de Justiça considerar que, para efeitos de aplicação do artigo 14.º da Diretiva *Habitats*, é decisivo o estado de conservação de toda a população no território dos Estados-Membros, coloca-se a questão de saber se a Diretiva *Habitats* deve ser interpretada no sentido de que exige uma cooperação formal entre os Estados-Membros aos quais se estende a área de repartição da população para a conservação dessa população, incluindo a coordenação de medidas de conservação e de gestão ou mesmo um plano de gestão comum ou, se tal não for o

caso, se é suficiente que o Estado-Membro que adota as medidas referidas no artigo 14.º da Diretiva *Habitats* avalie a situação da população da espécie nos outros Estados-Membros em causa, ou se, além disso, o plano de gestão nacional deve estabelecer as condições específicas que as populações dos Estados vizinhos devem preencher para que as medidas sejam aplicadas da forma prevista.

- 29 No caso de o Tribunal de Justiça considerar que o estado de conservação da população regional de um Estado-Membro também deve ser favorável para poder tomar medidas ao abrigo do artigo 14.º, deve ser respondida a questão da relação entre a avaliação do estado de conservação da população ao abrigo da Diretiva *Habitats* e a avaliação ao abrigo dos critérios da Lista Vermelha da IUCN. Por conseguinte, o órgão jurisdicional de reenvio pede ao Tribunal de Justiça que esclareça se o artigo 1.º, alínea i), da Diretiva *Habitats*, deve ser interpretado no sentido de que uma população regional de uma espécie classificada como vulnerável (*vulnerable*) segundo os critérios da Lista Vermelha da IUCN não pode ter um estado de conservação favorável na aceção da Diretiva *Habitats*. A argumentação do Tribunal de Justiça nos Acórdãos Comissão/Finlândia, C-342/05 (n.ºs 26 e 27) e Comissão/Finlândia (caça de primavera ao eider-edredão macho), C-217/19 (n.ºs 77 a 80), que podem, aliás, ser interpretados de forma diferente, parece indicar isso mesmo. As Orientações da Comissão Europeia de 2008 estabelecem igualmente um contexto correspondente (p. 18 a 20).
- 30 No presente litígio, o recorrido e a KAUR sublinharam sistematicamente que o aumento do número de lobos conduziria a fortes conflitos sociais e económicos na sociedade. Um dos principais argumentos a favor da autorização da caça ao lobo é a necessidade de reduzir os prejuízos causados pela caça. O artigo 2.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*, que estabelece que as medidas tomadas ao abrigo da diretiva devem ter em conta as exigências económicas, sociais e culturais, bem como as particularidades regionais e locais, parece, de certa forma, dar apoio a este argumento. No entender do órgão jurisdicional de reenvio, é mais coerente interpretar a diretiva no sentido de que as considerações económicas e sociais só podem ser tidas em conta na escolha das medidas na condição de o estado de conservação favorável da população estar assegurado e de a determinação do estado de conservação favorável da população ser uma avaliação puramente científica que não depende de tais considerações não ambientais. Desde que seja assegurado um estado de conservação favorável, estas considerações podem, nomeadamente, ser um argumento a favor da limitação do crescimento da população (v. igualmente as Orientações da Comissão Europeia de 2008, p. 24).
- 31 O órgão jurisdicional de reenvio solicita ao Tribunal de Justiça que responda à questão de saber se o artigo 1.º, alínea i), da Diretiva *Habitats*, lido em conjugação com o artigo 2.º, n.º 3, pode ser interpretado no sentido de que exigências económicas, sociais e culturais também podem ser tidas em conta na determinação do estado de conservação favorável de uma espécie.