Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOAMNA JULIANE KOKOTT
prezentate la 13 februarie 2020 [1]

Cauza C-88/19

Asociația „Alianța pentru combaterea abuzurilor”
împotriva
TM,
UN,
Asociația DMPA

(cerere de decizie preliminară formulată de Judecătoria Zărnești, România)

„Cerere de decizie preliminară – Directiva 92/43/CEE – Conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică – Sistem de protecție riguroasă a speciilor de animale enumerate în anexa IV litera (a) – Arie de extindere naturală – Capturarea specimenelor din aceste specii în natură – Lup (*Canis lupus*) – Specimene care părăsesc habitatul lor natural – Derogări – Siguranță publică – Sancțiuni”

I. Introducere

1. Directiva habitate [2] impune instituirea unui sistem de protecție riguroasă pentru specii precum lupul (*Canis lupus*), menționate la litera (a) din anexa IV la aceasta. Dar acest sistem de protecție trebuie să fie aplicat și atunci când un lup se joacă împreună cu câinii în interiorul unui sat? Aceasta este întrebarea adresată Curții în prezenta procedură.

2. Chiar în forma sa concretă, această întrebare ar putea prezenta o importanță practică mai semnificativă decât ne-am putea imagina [3]. Însă ea este decisivă în special pentru a aprecia dacă protecția substanțială extinsă a speciilor prevăzută de Directiva habitate se aplică în principal în zonele naturale și seminaturale, așadar dacă aceasta trebuie avută în vedere mai ales în cazul activităților precum agricultura, silvicultura și vânătoarea sau, în mod nelimitat, în cazul tuturor activităților umane, de pildă la exploatarea drumurilor.

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 Cu privire la un caz similar, a se vedea Nick Jans, *A Wolf Called Romeo*, Mariner Books (2015), și Simon Worrall, „How a Wolf Named Romeo Won Hearts in an Alaska Suburb”, în *National Geographic* din 22 martie 2015.

II. Cadrul juridic

A. Dreptul internațional

1. Convenția privind conservarea speciilor migratoare de animale sălbatice

3. Articolul 1 alineatul (1) din Convenția privind conservarea speciilor migratoare de animale sălbatice [4] definește noțiunile de „arie de răspândire” și de „capturare”:

„În sensul prezentei convenții […]

[…]

(f) «arie de răspândire» înseamnă toate zonele de uscat și de apă în care trăiește o anumită specie migratoare, în care rămâne temporar, pe care le traversează sau peste care zboară în orice moment pe ruta sa de migrare obișnuită;

[…]

(i) «capturare» înseamnă capturare (*stricto sensu*), vânat, pescuit, prindere, hărțuire, ucidere deliberată sau tentativă de angajare în oricare dintre aceste acțiuni;

[…].”

2. Convenția de la Berna

4. Articolul 6 din Convenția de la Berna [5] conține de asemenea dispoziții privind protecția 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;

[…]”

5. Lupul (*Canis lupus*) este menționat în anexa II la Convenția de la Berna ca fiind o specie de faună strict protejată.

4 Decizia 82/461/CEE a Consiliului din 24 iunie 1982 privind încheierea Convenției privind conservarea speciilor migratoare de animale sălbatice (JO 1982, L 210, p. 10, Ediție specială, 11/vol. 3, p. 217).

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

B. Dreptul Uniunii

1. Directiva habitate

6. Prima teză a considerentului (15) al Directivei habitate privește protecția speciilor:

„[…] pentru a completa [Directiva păsări[6]], trebuie instituit un sistem general de protecție pentru anumite specii de floră și faună.”

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

„[…]

(b) *habitate naturale* înseamnă areale terestre sau acvatice care se disting prin anumite caracteristici geografice, abiotice și biotice naturale sau seminaturale;

[…]

(f) *habitatul unei specii* înseamnă mediul descris de factori abiotici și biotici specifici, în care se regăsește o specie la orice stadiu al ciclului său biologic;

[…]

(i) *stadiul de conservare a unei specii* înseamnă efectul unui ansamblu de factori care influențează specia respectivă, putând afecta aria de extindere naturală pe termen lung a speciei și abundența populației acesteia pe teritoriul prevăzut la articolul 2.

Stadiul de conservare este considerat «corespunzător» dacă:

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

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

– 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;

[…]”

8. Articolul 2 alineatul (1) din Directiva habitate descrie finalitatea acesteia:

„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.”

6 La data acțiunii principale era aplicabilă Directiva 2009/147/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 30 noiembrie 2009 privind conservarea păsărilor sălbatice (JO 2010, L 20, p. 7), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2013/17/UE a Consiliului din 13 mai 2013 (JO 2013, L 158, p. 193).

9. Articolul 4 alineatul (1) din Directiva habitate reglementează modul în care statele membre selectează siturile pe care le propun pentru protecție:

„Pe baza criteriilor stabilite în anexa III (Etapa 1) și a informațiilor științifice pertinente, fiecare stat membru propune o listă de situri de pe teritoriul său, indicând, pentru fiecare dintre ele, tipurile de habitate naturale din anexa I și speciile indigene din anexa II adăpostite de respectivul sit. Pentru speciile de faună cu arii mari de extindere, siturile corespund acelor teritorii din aria de extindere a respectivelor specii care prezintă elementele fizice sau biologice esențiale pentru viața și reproducerea lor. […]

[…]”

10. Articolul 12 din Directiva habitate conține obligațiile esențiale privind protecția speciilor:

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

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

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

(c) distrugerea deliberată sau culegerea ouălor din natură;

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

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

[…]”

11. Articolul 16 alineatul (1) din Directiva habitate conține derogări de la articolul 12:

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

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

(b) pentru a evita daunele grave asupra recoltelor, efectivelor de animale, pădurilor, exploatațiilor piscicole, apelor și altor forme de proprietate;

(c) în folosul sănătății și siguranței publice sau pentru alte motive cruciale de interes public major, inclusiv din rațiuni de ordin social sau economic și în situații care ar avea efecte benefice de importanță majoră asupra mediului;

(d) în scopuri educative și de cercetare, pentru repopulare sau pentru reintroducerea anumitor specii, precum și pentru operațiunile de reproducere necesare acestor scopuri, inclusiv propagarea artificială a plantelor;

(e) pentru a permite, în condiții de strictă supraveghere, după criterii selective și la un nivel limitat, prelevarea sau deținerea de anumite specimene din speciile enumerate în anexa IV, în număr limitat, stabilit de autoritățile naționale competente."

12. Litera (a) din anexa IV la Directiva habitate menționează, printre altele, lupul:

„*Canis lupus* (cu excepția populațiilor din Grecia la nord de paralela 39°; populațiile din Estonia, populațiile din Spania de la nord de Duero; populațiile din Bulgaria, Letonia, Lituania, Polonia, Slovacia și populațiile din Finlanda din cadrul ariei de gestionare a renilor astfel cum este definită la alineatul (2) din Actul nr. 848/90 al Finlandei din 14 septembrie 1990 cu privire la gestionarea renilor)."

2. Directiva păsări

13. Articolul 5 din Directiva păsări conține sistemul general de protecție pentru păsări:

„Fără a se aduce atingere articolelor 7 și 9, statele membre iau măsurile impuse pentru a stabili un sistem de protecție pentru toate speciile de păsări menționate la articolul 1, interzicând în special următoarele:

(a) omorârea sau capturarea deliberată a speciilor respective, indiferent de metoda utilizată;

(b) distrugerea sau producerea de daune în mod deliberat asupra cuiburilor sau ouălor sau eliminarea cuiburilor;

(c) culegerea ouălor din natură și păstrarea acestora, chiar dacă sunt goale;

(d) perturbarea deliberată a acestor păsări, în special în perioada de reproducere sau de maturizare, dacă o astfel de perturbare este relevantă în contextul obiectivelor prezentei directive;

(e) ținerea în captivitate a păsărilor din specii a căror vânare și capturare este interzisă."

C. Dreptul național

14. Articolul 4 punctul 14 din Ordonanța de urgență nr. 57/2007 privind regimul ariilor naturale protejate, conservarea habitatelor naturale, a florei și faunei sălbatice (denumită în continuare „Ordonanța de urgență nr. 57/2007") definește noțiunea de „mediu natural" după cum urmează:

„ansamblul componentelor, structurilor și proceselor fizico-geografice, biologice și biocenotice naturale, terestre și acvatice, având calitatea de păstrător al vieții și generator de resurse necesare acesteia".

15. Articolul 33 alineatul (1) din Ordonanța de urgență nr. 57/2007 transpune articolul 12 alineatul (1) din Directiva habitate:

„Pentru speciile de plante și animale sălbatice terestre, acvatice și subterane, prevăzute în anexele nr. 4 A și 4 B, cu excepția speciilor de păsări, și care trăiesc atât în ariile naturale protejate, cât și în afara lor, sunt interzise:

(a) orice formă de recoltare, capturare, ucidere, distrugere sau vătămare a exemplarelor aflate în mediul lor natural, în oricare dintre stadiile ciclului lor biologic;

(b) perturbarea intenționată în cursul perioadei de reproducere, de creștere, de hibernare și de migrație;

(c) deteriorarea, distrugerea și/sau culegerea intenționată a cuiburilor și/sau ouălor din natură;

(d) deteriorarea și/sau distrugerea locurilor de reproducere ori de odihnă;

(e) recoltarea florilor și a fructelor, culegerea, tăierea, dezrădăcinarea sau distrugerea cu intenție a acestor plante în habitatele lor naturale, în oricare dintre stadiile ciclului lor biologic;

(f) deținerea, transportul, vânzarea sau schimburile în orice scop, precum și oferirea spre schimb sau vânzare a exemplarelor luate din natură, în oricare dintre stadiile ciclului lor biologic."

16. Articolul 38 din Ordonanța de urgență nr. 57/2007 prevede derogări de la interdicțiile prevăzute la articolul 33 alineatul (1). Potrivit articolului 38 alineatul (2), derogările se stabilesc prin ordin al conducătorului autorității publice centrale pentru protecția mediului și pădurilor, cu avizul Academiei Române.

17. Potrivit articolului 52 litera (d) din Ordonanța de urgență nr. 57/2007, nerespectarea prevederilor articolului 33 alineatul (1) constituie infracțiune și se pedepsește cu închisoare de la trei luni la un an sau cu amendă.

III. Situația de fapt și cererea de decizie preliminară

18. Satul românesc Șimon din comuna Bran, județul Brașov, se află la aproximativ un kilometru est față de limita sitului „Bucegi", pe care Comisia l-a înscris pe lista siturilor de importanță comunitară, la propunerea României, având codul ROSCI0013[7]. Un alt astfel de sit, „Munții Făgăraș", ROSCI0122, se află la o distanță de aproximativ opt kilometri vest față de satul respectiv[8]. Pentru ambele situri, în formularele standardizate de date[9] este menționată prezența lupilor.

19. La 6 noiembrie 2016, în jurul orei 19.00, angajați ai Asociației „Direcția pentru Monitorizarea și Protecția Animalelor" (denumită în continuare „DMPA") împreună cu medicul veterinar UN, sub coordonarea lui TM, s-au deplasat în satul Șimon. Aceștia intenționau să captureze și să relocheze un lup care ar fi frecventat de câteva zile gospodăria unui localnic, jucându-se și hrănindu-se împreună cu câinii familiei acestuia.

20. Lupul a fost împușcat cu medicamente veterinare stupefiante și psihotrope, fiind ulterior urmărit și ridicat de la sol. Animalul tranchilizat a fost transportat de coadă și de pielea cefei la o mașină și introdus într-o cușcă de transport câini.

21. Ulterior, angajații DMPA au coordonat transportarea acestuia la Rezervația de urși *Libearty* din orașul Zărnești (România), județul Brașov, unde există un țarc de lupi salvați din grădini zoologice neconforme. Cu toate acestea, pe drum, lupul a reușit să fugă, ascunzându-se în pădurile din zonă.

22. La data de 9 mai 2017, Asociația „Alianța pentru combaterea abuzurilor" a formulat plângere penală împotriva

7 Decizia 2009/91/CE a Comisiei din 12 decembrie 2008 de adoptare, în temeiul Directivei 92/43/CEE a Consiliului, a unei a doua liste actualizate a siturilor de importanță comunitară pentru regiunea biogeografică alpină (JO 2009, L 43, p. 21).

8 Poziția satului rezultă din Natura 2000 Network Viewer, https://natura2000.eea.europa.eu/

9 Bucegi: http://natura2000.eea.europa.eu/Natura2000/SDF.aspx?site=ROSCI0013; Munții Făgăraș: http://natura2000.eea.europa.eu/Natura2000/SDF.aspx?site=ROSCI0122

– intimatului TM, din cadrul DMPA;

– intimatei UN, medic veterinar;

– persoanei juridice asociația DMPA și altor angajați ai acesteia.

23. Plângerea penală a relevat că nu a fost obținută o autorizație pentru capturarea și transportul lupului.

24. Pe baza acestei proceduri, Judecătoria Zărnești adresează Curții următoarea întrebare:

„Articolul 16 din Directiva habitate trebuie interpretat în sensul că impune statelor membre stabilirea de derogări de la dispozițiile articolelor 12, 13, 14 și 15 literele (a) și (b) și în situațiile în care animalele ce aparțin speciilor amenințate părăsesc habitatul natural, aflându-se fie în imediata apropiere a acestuia, fie complet în afara acestuia?”

25. Asociația „Alianța pentru combaterea abuzurilor” (denumită în continuare „APCA”), România și Comisia Europeană au prezentat observații scrise.

IV. Apreciere juridică

26. Astfel cum reiese din cererea de decizie preliminară, întrebarea preliminară vizează să se stabilească în ce măsură capturarea intenționată a unor lupi sălbatici se poate face fără derogarea prevăzută la articolul 16 din Directiva habitate, în cazul în care animalul este surprins la periferia unei localități sau când intră pe teritoriul unei unități administrativ-teritoriale. O asemenea derogare ar fi necesară numai dacă, în principiu, dispozițiile de protecție sunt aplicabile în aceste cazuri.

27. Întrebarea concretă adresată de Judecătoria Zărnești se întemeiază de fapt pe o neînțelegere generată de transpunerea în dreptul român a Directivei habitate. Aceasta exprimă însă o problemă legitimă, demnă de o analiză aprofundată.

28. Neînțelegerea constă în faptul că protecția speciilor nu ar trebui să fie aplicabilă decât în cazul în care speciile protejate se află în mediul lor natural. Aceasta corespunde textului articolului 33 alineatul (1) litera (a) din Ordonanța de urgență nr. 57/2007. Totuși, un temei în acest sens nu există nici în textul Directivei habitate – inclusiv în versiunea sa în limba română –, nici în finalitatea acesteia.

29. Habitatele naturale sunt definite la articolul 1 litera (b) din Directiva habitate. Potrivit articolelor 3-6, acestea trebuie protejate ca atare în cadrul ariilor de conservare ale rețelei Natura 2000. Însă această rețea include totodată habitatele speciilor enumerate în anexa II, definite separat la articolul 1 litera (f). Întrucât lupul este menționat în această anexă, ar trebui să existe arii speciale de conservare pentru această specie. Astfel, faptele care au stat la baza prezentei proceduri s-au desfășurat într-un sat aflat între două mari arii de conservare în cadrul cărora beneficiază de protecție și lupul.

30. Cu toate acestea, în speță, nu este vorba despre protecția lupului în cadrul protecției siturilor, ci de protecția speciilor în temeiul articolului 12 alineatul (1) din Directiva habitate. Conform dispozițiilor acestui articol, statele membre iau măsurile necesare pentru a institui un sistem de protecție riguroasă a speciilor de animale enumerate în anexa IV litera (a), așadar și pentru lup, în aria lor de extindere. Potrivit articolului 12 alineatul (1) litera (a), acest sistem interzice orice formă de capturare sau de ucidere deliberată a specimenelor din aceste specii în natură.

31. Prin urmare, pentru a putea oferi un răspuns util Judecătoriei Zărnești, este necesar să se examineze dacă așezările omenești constituie o componentă a *ariei de extindere naturale* a lupului în sensul articolului 12 alineatul (1) din Directiva habitate. În plus, având în vedere împrejurările din litigiul principal, este necesar să se stabilească de asemenea dacă tranchilizarea unui lup în cadrul unei gospodării și transportul acestuia într-o cușcă trebuie considerate ca fiind capturare a unui specimen *în natură* în sensul articolului 12 alineatul (1) litera (a). Mai mult, este util să se abordeze, pe scurt, și posibilitatea unei derogări în temeiul articolului 16, precum și limitele dreptului Uniunii în ceea ce privește o eventuală sancțiune pentru încălcarea sistemului de protecție riguroasă prevăzut la articolul 12.

A. Cu privire la aria de extindere naturală în sensul articolului 12 din Directiva habitate

32. Termenul de specialitate, din domeniul biologiei, de arie de extindere naturală utilizat la articolul 12 din Directiva habitate – „natural range" în versiunea în limba engleză, „aire de répartition naturelle" în versiunea în limba franceză – nu este definit în directivă.

33. Din utilizarea noțiunii „natural" s-ar putea deduce că lupul din litigiul principal s-ar fi aflat în afara ariei sale de extindere naturală, întrucât, la prima vedere, o așezare omenească nu este un sit natural. În plus, cel puțin pe baza experienței generale, așezările omenești nu constituie un loc frecventat de lupii sălbatici.

34. Totuși, această experiență generală ar necesita garanții științifice înainte de a putea stabili aplicarea dispozițiilor privind protecția speciilor [10]. Întrucât astfel de date științifice sunt de ordin factual, ele ar trebui să fie stabilite de instanța națională în relația de cooperare din cadrul procedurii întrebării preliminare. Totuși, observăm că unele specii protejate de dreptul Uniunii, cum ar fi anumite specii de lilieci, gândacul sihastru (*Osmoderma eremita*) sau vinderelul mic (*Falco naumanni*) [11], folosesc în mod incontestabil habitate din interiorul așezărilor omenești. Iar din punct de vedere științific, există indicii care arată că și lupii frecventează în mod regulat, chiar dacă rareori, zona așezărilor omenești [12].

35. Independent de această problemă științifică, ar fi contrar atât finalității dispozițiilor privind protecția speciilor, cât și modului de redactare și contextului normativ al acestora ca așezările omenești să fie excluse din domeniul de aplicare al acestor dispoziții.

36. În ceea ce privește, mai întâi, finalitatea regimului de protecție prevăzut la articolul 12 din Directiva habitate, este important să se sublinieze că, potrivit acestuia, este necesară instituirea unui sistem de protecție *riguroasă*. Un astfel de sistem de protecție trebuie să permită, așadar, să se evite în mod efectiv afectarea negativă a speciilor de animale enumerate la articolul 12 alineatul (1) [13]. Astfel, nu ar fi compatibil cu aceste dispoziții ca specimene din speciile protejate să fie private (în mod automat [14]) de protecție atunci când habitatele lor se află în interiorul așezărilor omenești sau când animalele se rătăcesc întâmplător în aceste așezări.

10 A se vedea Hotărârea din 10 octombrie 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, punctele 45, 51, 66 și 71), și, în acest sens, Hotărârea din 8 iunie 2006, WWF Italia și alții (C-60/05, EU:C:2006:378, punctele 27 și 28).

11 Hotărârea din 28 iunie 2007, Comisia/Spania (Arii de protecție a păsărilor) (C-235/04, EU:C:2007:386).

12 A se vedea Boitani, *Action Plan for the conservation of the wolves* (Canis lupus) *in Europe* (Council of Europe, T-PVS [2000] 23, p. 15 și 16), Large Carnivore Initiative for Europe (LCIE), *Management of bold wolves* (1 martie 2019, p. 2), precum și Reinhardt și alții, *Konzept zum Umgang mit Wölfen, die sich Menschen gegenüber auffällig verhalten*, BfN-Skripten 502 (2018), p. 11 și 12.

13 A se vedea în acest sens Hotărârea din 9 iunie 2011, Comisia/Franța (*Cricetus cricetus*) (C-383/09, EU:C:2011:369, punctul 21), Hotărârea din 15 martie 2012, Comisia/Cipru (*Natrix n. cypriaca*) (C-340/10, EU:C:2012:143, punctul 62), și Hotărârea din 17 aprilie 2018, Comisia/Polonia (Pădurea Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, punctul 231).

14 Cu privire la posibilele derogări, a se vedea punctul 56 și următoarele din prezentele concluzii.

37. La o privire mai atentă, nici sensul noțiunii de „arie de extindere naturală” nu se opune unei includeri a așezărilor omenești. Astfel, această noțiune se referă la arealul pe care specia în discuție îl frecventează sau în care se extinde potrivit comportamentului său natural. Dacă această noțiune ar trebui să includă numai habitate „naturale” pe care speciile le frecventează, calificarea prin intermediul adjectivului „natural” ar fi trebuit amplasată în alt loc, de exemplu într-o formă care să permită aplicarea interdicțiilor numai în cazul siturilor naturale în care este răspândită specia respectivă.

38. O semnificație similară rezultă din definiția prezentată la articolul 1 alineatul (1) litera (f) din Convenția privind conservarea speciilor migratoare de animale sălbatice, menționată de Comisie. Potrivit acestei dispoziții, aria de răspândire înseamnă toate zonele de uscat și de apă în care trăiește o anumită specie migratoare, în care rămâne temporar, pe care le traversează sau peste care zboară în orice moment pe ruta sa de migrare obișnuită. Nu există o limitare la siturile naturale. Dimpotrivă, traversarea zonelor de orice tip este inclusă în mod explicit în aria de răspândire a speciei.

39. Chiar dacă această definiție nu este relevantă în mod direct în speță, întrucât nu este vorba despre aplicarea Convenției, ea ilustrează totuși interpretarea din punct de vedere științific a termenului de specialitate relevant din domeniul biologiei. Prin urmare, în cadrul interpretării acestuia trebuie să se țină seama de aspectele tratate și într-un document al Comisiei, elaborat în vederea coordonării aplicării Directivei habitate în cadrul unui grup de lucru cu reprezentanți ai statelor membre [15], precum și, ulterior, în orientările privind protecția speciilor, dezbătute cu statele membre [16].

40. O altă convenție prezintă o și mai mare relevanță din punct de vedere juridic, Convenția de la Berna, al cărei articol 6 litera (a) coroborat cu anexa II a fost transpus prin intermediul articolului 12 din Directiva habitate [17]. Potrivit acestuia, este interzisă în special orice formă de capturare deliberată a lupilor. Nu există limite teritoriale. Dimpotrivă, extinderea la *orice* formă a capturării deliberate pledează în favoarea unei aplicări extinse a interdicției.

41. În același sens este și considerentul (15) al Directivei habitate, conform căruia protecția speciilor prevăzută de Directiva habitate ar trebui să completeze Directiva păsări. Referirea la Directiva păsări privește interdicțiile prevăzute la articolul 5 din Directiva păsări, conforme în mare măsură cu articolul 12 din Directiva habitate. Nici aceste interdicții nu sunt limitate din punct de vedere teritorial. În acest context, Curtea a criticat faptul că un stat membru a exclus total de la regimul de protecție prevăzut la articolul 5 stârcul cenușiu (*Ardea cinerea*) și cormoranii (*Phalacrocorax carbo*) prezenți în zonele exploatațiilor piscicole [18].

42. În plus, dispozițiile Directivei habitate privind protecția siturilor indică faptul că protecția speciilor nu poate fi limitată la ariile de conservare, întrucât aceste arii de conservare nu au fost delimitate în scopul acoperirii integrale a habitatului lupilor. Lupii sunt specii de animale cu arii mari de extindere [19]. Pentru astfel de specii, articolul 4 alineatul (1) a doua teză din Directiva habitate prevede ca ariile de conservare să fie limitate la teritoriile din aria de extindere a respectivelor specii care prezintă elementele fizice sau biologice esențiale pentru viața și reproducerea lor. Astfel, acest regim

15 Comisia Europeană, Note to the Habitats Committee din 15 martie 2005, *Assessment, monitoring and reporting of conservation status – Preparing the 2001-2007 report under Article 17 of the Habitats Directive* (DocHab-04-03/03 rev.3), anexa F.

16 Comisia Europeană, Orientările privind protecția strictă a speciilor de animale de interes comunitar prevăzute prin Directiva habitate 92/43/CEE, p. 11 și 12.

17 Raport referitor la Convenția privind conservarea vieții sălbatice și a habitatelor naturale din Europa (1997-1998) [articolul 9 alineatul (2)] (prezentat de Comisia Europeană), SEC(2001) 515, final. A se vedea de asemenea Rezoluția Consiliului Comunităților Europene și a reprezentanților guvernelor statelor membre, reuniți în cadrul Consiliului din 19 octombrie 1987, privind continuarea și realizarea unei politici și a unui program de acțiune al Comunităților Europene cu privire la mediu (1987-1992) (JO 1987, C 328, p. 1, punctul 5.1.6). Hotărârea din 13 februarie 2003, Comisia/Luxemburg (C-75/01, EU:C:2003:95, punctul 57), nu se opune luării în considerare a acestei convenții, din moment ce Curtea nu a făcut decât să constate în cadrul acestei hotărâri că transpunerea convenției menționate nu este suficientă pentru transpunerea Directivei habitate în măsura în care convenția prevede un nivel de protecție inferior celui prevăzut de directivă.

18 Hotărârea din 26 ianuarie 2012, Comisia/Polonia (C-192/11, nepublicată, EU:C:2012:44, punctul 63).

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

recunoaște că aria de extindere naturală a acestor specii include și situri aflate în afara ariilor de conservare. În acest context, trebuie amintit faptul că satul Șimon se află între două mari arii de conservare care includ și prezența lupilor, astfel încât deplasarea lupilor între aceste situri este previzibilă.

43. Pe de altă parte, pentru o delimitare geografică a protecției, Directiva habitate utilizează o altă tehnică de reglementare: astfel cum demonstrează rubrica referitoare la lup din anexa IV litera (a), siturile exceptate de la regimul de protecție, precum anumite state membre, Grecia la nord de paralela 39°, Spania de la nord de Duero și aria de gestionare a renilor din Finlanda, ar fi desemnate în mod clar.

44. Prin urmare, părțile refuză în mod întemeiat să excludă zonele locuite de la regimul de protecție prevăzut la articolul 12 din Directiva habitate.

45. În consecință, este necesar să se constate că aria de extindere naturală a lupului și, prin urmare, domeniul de aplicare teritorial al articolului 12 din Directiva habitate în privința acestei specii poate include așezări omenești.

B. Cu privire la interpretarea articolului 12 alineatul (1) litera (a) din Directiva habitate: „în natură”

46. În continuare, este necesar să se examineze dacă capturarea unui lup în zona așezărilor omenești intră sub incidența interdicției prevăzute la articolul 12 alineatul (1) litera (a) din Directiva habitate. Potrivit acestei dispoziții, statele membre trebuie să interzică în special orice formă de capturare deliberată în natură a specimenelor aparținând speciilor protejate, așadar și a lupului.

47. În acest sens, utilizarea noțiunii de prelevare din natură („Entnahme aus der Natur”) în versiunea în limba germană ar trebui să fie o eroare de traducere. Pe de o parte, este ilogic să se vorbească despre capturarea specimenelor prelevate din natură, din moment ce prelevarea implică o capturare [20]. Pe de altă parte, în majoritatea [21] versiunilor lingvistice inițiale se vorbește despre capturarea în natură, precum în mod explicit în limba franceză („dans la nature”) sau în limba engleză, în sălbăticie („in the wild”).

48. Indiferent de această problemă de traducere, s-ar putea aprecia că capturarea unui lup în zona așezărilor omenești nu trebuie considerată capturare în natură sau în sălbăticie.

49. Totuși, împotriva acestei interpretări militează considerațiile privind contextul normativ și obiectivul de protecție al speciei pe care le-am luat deja în considerare în contextul interpretării noțiunii de „arie de extindere naturală” [22].

50. Versiunea în limba neerlandeză a dispoziției este mai concludentă. Aceasta menționează capturarea specimenelor care trăiesc în sălbăticie („in het wild levende”). Cel puțin în această versiune lingvistică, referirea la natură sau la sălbăticie nu urmărește să desemneze locul capturării, ci originea animalului.

51. Această interpretare poate concretiza obiectivul interzicerii uciderii sau al capturării speciilor care beneficiază de o protecție riguroasă în temeiul articolului 12 alineatul (1) litera (a) din Directiva habitate. Nu este vorba despre protejarea acestor specii numai în anumite locuri, ci de protejarea specimenelor care trăiesc în natură sau în sălbăticie și care au astfel o funcție în ecosistemele naturale.

20 Hotărârea din 10 octombrie 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, punctul 32).

21 Numai versiunile în limbile greacă și portugheză par a fi asemănătoare versiunii în limba germană.

22 A se vedea punctul 36 și următoarele din prezentele concluzii.

52. Acest lucru este confirmat de paralela cu articolul 12 alineatul (2) din Directiva habitate, potrivit căruia trebuie interzise deținerea, transportul, vânzarea sau schimbul, precum și oferirea spre schimb sau vânzare a specimenelor luate din natură. Această interdicție nu se aplică specimenelor luate din natură legal înainte de punerea în aplicare a acestei directive.

53. O asemenea interdicție nu ar fi nicidecum posibilă în practică dacă în prealabil ar trebui verificat locul din care a fost „luat" un animal. Ar fi destul de dificil să se stabilească momentul prelevării. În plus, ar fi contrar obiectivului sistemului de protecție riguroasă ca aceste acțiuni implicând specimene din speciile care beneficiază de protecție riguroasă să poată fi realizate în cazul în care acestea au fost „luate" în timp ce au părăsit temporar natura.

54. Totuși, chiar dacă interdicțiile privind capturarea și uciderea prevăzute la articolul 12 alineatul (1) litera (a) din Directiva habitate s-ar limita la natură, exceptând astfel zonele locuite, acest lucru nu ar fi posibil în cazul interzicerii perturbării prevăzute la articolul 12 alineatul (1) litera (b), întrucât, potrivit acestuia, *orice* perturbare deliberată a speciilor care beneficiază de protecție riguroasă trebuie interzisă fără nicio restricție teritorială. Or, capturarea și, cu atât mai mult, uciderea unui specimen din aceste specii ar trebui să fie considerate întotdeauna cel puțin și o perturbare.

55. Prin urmare, astfel cum arată și Comisia, referirea la natură de la articolul 12 alineatul (1) litera (a) din Directiva habitate trebuie interpretată în sensul că protecția nu este aplicabilă numai în anumite locuri, ci include toate specimenele din speciile protejate care trăiesc în natură sau în sălbăticie și care au astfel o funcție în ecosistemele naturale. Acestea nu ar trebui să fie capturate, ucise, deținute, transportate, vândute sau schimbate. În schimb, aceste restricții nu trebuie aplicate în cazul specimenelor crescute în captivitate.

C. Cu privire la derogările prevăzute la articolul 16 din Directiva habitate

56. Totuși, această concluzie nu implică faptul că ar trebui acceptată în toate situațiile în care speciile care beneficiază de o protecție riguroasă frecventează așezările umane și rămân în acestea. Dimpotrivă, articolul 16 alineatul (1) din Directiva habitate oferă marje de manevră pentru prevenirea pericolelor, mai ales în privința speciilor de animale care sunt periculoase prin natura lor sau care prezintă anumite riscuri.

57. Astfel, articolul 16 alineatul (1) literele (b) și (c) din Directiva habitate permite luarea de măsuri pentru a evita daunele grave asupra recoltelor, efectivelor de animale [litera (b)] sau în folosul sănătății și siguranței publice ori pentru alte motive cruciale de interes public major, inclusiv din rațiuni de ordin social sau economic [litera (c)].

58. Decizia privind astfel de derogări trebuie luată pe baza unor date științifice riguroase [23] sau a celor mai bune date științifice [24].

59. La prima vedere, un astfel de risc nu ar trebui exclus în cazul lupilor, iar acesta ar fi și mai evident, de exemplu, în privința ursilor (*Ursus arctos*), de asemenea riguros protejați, care se pare că se rătăcesc ocazional în zone locuite, în România [25].

23 Hotărârea din 10 octombrie 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, punctele 45 și 71) [traducerea în limba germană este neunitară], și, în acest sens, Hotărârea din 8 iunie 2006, WWF Italia și alții (C-60/05, EU:C:2006:378, punctele 27 și 28).

24 Hotărârea din 10 octombrie 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, punctele 51 și 66).

25 DMPA se ocupă și cu asemenea cazuri: https://dpmpa-bv.com/home/english-home/blog-translated/shooting-the-bear-cub-in-sibiu/

60. Chiar dacă APCA consideră că acordarea unei derogări nu ar fi justificată, întrucât lupul în discuție nu ar fi cauzat niciun prejudiciu, totuși nu este necesar să se aștepte producerea unui prejudiciu atunci când cele mai bune date științifice disponibile indică un risc suficient de producere a unor prejudicii îndeajuns de serioase.

61. Un astfel de risc ar trebui constatat de autoritățile naționale competente, iar în caz de litigiu, acesta ar trebui să facă obiectul unui control din partea instanțelor naționale. Cu toate acestea, riscul nu poate fi exclus în mod automat atunci când un lup se apropie de oameni, în mod repetat, la o distanță mai mică de 30 de metri, timp de mai multe zile [26]. Având în vedere faptul că lupul în discuție a frecventat timp de mai multe zile gospodăria unui localnic și s-a jucat și a mâncat împreună cu câinii familiei acestuia, o astfel de situație nu poate fi exclusă în litigiul principal.

62. Prin urmare, în conformitate cu articolul 16 alineatul (1) literele (b) și (c), ar putea să fie justificate, în principiu, derogări de la interdicțiile prevăzute la articolul 12 alineatul (1) din Directiva habitate. Cu toate acestea, pe lângă cauzele de derogare menționate, aceste dispoziții presupun să nu existe o alternativă satisfăcătoare și ca derogarea să nu afecteze negativ menținerea populațiilor din speciile respective la un stadiu corespunzător de conservare în aria lor de extindere naturală.

63. În ceea ce privește o alternativă satisfăcătoare la derogare, ar trebui, înainte de toate, să se ia în considerare înlăturarea tentațiilor pentru lup, cum ar fi hrana sau câinii aflați în libertate [27], ceea ce nu ar necesita o derogare în temeiul articolului 16 din Directiva habitate, fiind astfel de preferat [28]. Numai în cazul în care lupul caută totuși în continuare să se apropie de oameni, se poate avea în vedere așa-numita „alungare”, o îndepărtare, de exemplu, prin utilizarea gloanțelor de cauciuc. Cu toate acestea, eficacitatea unor astfel de metode este îndoielnică [29].

64. Curtea nu dispune de niciun element care să indice înlăturarea tentațiilor. Practic, capturarea urmată de fuga lupului pare să fi avut efectul unei alungări.

65. Cu toate acestea, pare îndoielnic ca transportul planificat într-o cușcă să poată fi considerat o alternativă satisfăcătoare. Nu este clar nici dacă au fost avute în vedere efectele acestui mod de acțiune asupra stadiului de conservare a populației de lupi.

D. Cu privire la caracterul proporțional al sancțiunii

66. În cauza principală, există totuși elemente care indică faptul că Judecătoria Zărnești nu trebuie să examineze condițiile unei derogări pentru simplul motiv că, pe baza informațiilor disponibile, autoritățile competente nu au aprobat procedura. Astfel cum arată APCA, această împrejurare era cunoscută și de intimații din litigiul principal. Prin urmare, nu se poate exclude îndeplinirea condițiilor unei sancțiuni în conformitate cu transpunerea în dreptul român a Directivei habitate.

67. În această privință, este necesar să se arate că, potrivit articolului 49 alineatul (3) din cartă, pedeapsa respectivă trebuie să fie proporțională, și anume în special adecvată [30]. Astfel, aceasta trebuie să corespundă gravității încălcării și trebuie să se țină seama în mod exhaustiv de împrejurările speței [31].

26 LCIE (nota de subsol 12, p. 2 și 3), precum și Reinhardt și alții (nota de subsol 12, p. 18 și următoarele și 23).

27 Reinhardt și alții (nota de subsol 12, în special p. 13, 24 și 27), precum și LCIE (nota de subsol 12, p. 5).

28 A se vedea Hotărârea din 10 octombrie 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, punctul 48).

29 Reinhardt și alții (nota de subsol 12, p. 29 și următoarele), precum și LCIE (nota de subsol 12, p. 1 și 5).

30 Hotărârea din 4 octombrie 2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, punctul 41).

31 Hotărârea din 4 octombrie 2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, punctele 42 și 45).

68. Ar trebui să prezinte relevanță, în speță, faptul că, în mod aparent, prejudiciul provocat a fost foarte redus, în ipoteza în care, de fapt, lupul în cauză a scăpat din nou.

69. În plus, potrivit informațiilor disponibile, dreptul român nu permite să se reacționeze în mod adecvat, într-un termen scurt, la comportamentul lupului respectiv, minimizând astfel din timp riscurile aferente. Nu rezultă nici că în România există criterii sau orientări științifice riguroase cu privire la ceea ce ar trebui să presupună o asemenea reacție.

70. Aceste împrejurări se opun unei sancționări severe. Totuși, este adevărat în această privință și că atât controlul, cât și respectarea tuturor circumstanțelor relevante revin instanței naționale.

V. Concluzie

71. În consecință, propunem Curții să răspundă la cererea de decizie preliminară după cum urmează:

„1) Aria de extindere naturală a lupului (*Canis lupus*) și, prin urmare, domeniul de aplicare teritorial al articolului 12 din Directiva 92/43/CEE privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică cu privire la această specie poate include așezările omenești.

2) Referirea la natură de la articolul 12 alineatul (1) litera (a) din Directiva 92/43 trebuie interpretată în sensul că protecția conferită de acesta nu este aplicabilă numai în anumite locuri, ci include toate specimenele din speciile protejate care trăiesc în natură sau în sălbăticie și care au astfel o funcție în ecosistemele naturale.”