Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
JULIANE KOKOTT
apresentadas em 13 de fevereiro de 2020[1]

Processo C-88/19

Asociația «Alianța pentru combaterea abuzurilor»
contra
TM,
UN,
Asociația DMPA

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Judecătoria Zărnești (Tribunal de Primeira Instância de Zărneşti, Roménia)]

«Pedido de decisão prejudicial — Diretiva 92/43/CEE — Preservação dos *habitats* naturais e da fauna e da flora selvagens — Sistema de proteção rigorosa das espécies animais constantes do anexo IV, alínea a) — Área de repartição natural — Captura de espécimes dessas espécies capturados no meio natural — Lobo (*Canis lupus*) — Espécimes que abandonam o seu *habitat* natural — Derrogações — Segurança pública — Sanções»

I. Introdução

1. A Diretiva *Habitats*[2] exige a criação de um rigoroso sistema de proteção de espécies como o lobo (*Canis lupus*), mencionadas no seu anexo IV, alínea a). Mas deverá este sistema de proteção ser igualmente aplicado quando um lobo brinca com os cães no meio de uma aldeia? É esta a questão que se coloca ao Tribunal de Justiça no presente processo.

2. Mesmo na sua forma concreta, esta questão poderia ter uma importância prática maior do que se poderia imaginar[3]. Mas é antes de mais determinante para saber se a proteção objetivamente extensa das espécies prevista na Diretiva *Habitats* deve ser tida em conta antes de mais nas áreas naturais e seminaturais, ou seja, especialmente nas atividades como a agricultura e a silvicultura ou a caça, ou se abrange todas as atividades humanas, como, por exemplo, a gestão de estradas.

1 Língua original: alemão.

2 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), conforme alterada pela Diretiva 2013/17/UE do Conselho, de 13 de maio de 2013 (JO 2013, L 158, p. 193).

3 Relativamente a uma situação semelhante v. Nick Jans, *A Wolf Called Romeo*, Mariner Books (2015) e Simon Worrall, «How a Wolf Named Romeo Won Hearts in an Alaska Suburb», *National Geographic*, de 22 de março de 2015.

II. Quadro jurídico

A. Direito Internacional

1. Convenção sobre a Conservação das Espécies Migratórias Pertencentes à Fauna Selvagem

3. O artigo 1.º, n.º 1, da Convenção sobre a Conservação das Espécies Migratórias Pertencentes à Fauna Selvagem [4] define os conceitos de «área de distribuição» e «proceder à captura»:

«Para os fins da presente convenção: […]

[…]

f) "Área de distribuição" significa o conjunto das superfícies terrestres ou aquáticas que uma espécie migratória habita, frequenta temporariamente, atravessa ou sobrevoa em qualquer momento do seu itinerário de migração habitual; […]

i) "Proceder à captura" significa retirar, caçar, pescar, capturar, arpoar, matar deliberadamente ou tentar executar qualquer uma das ações atrás citadas;

[…]»

2. Convenção de Berna

4. O artigo 6.º da Convenção de Berna [5] contém igualmente disposições de proteção das espécies:

«Cada uma das Partes Contratantes deverá tomar as medidas legislativas e regulamentares adequadas e necessárias para garantir a conservação particular das espécies da fauna selvagem enumeradas no anexo II. Nomeadamente, serão proibidas, relativamente a tais espécies:

a. Todas as formas de captura intencional, de detenção e de abate intencional;

[…]»

5. O lobo (*Canis lupus*) é mencionado no anexo II da Convenção de Berna como uma espécie da fauna estritamente protegida.

4 Decisão 82/461/CEE do Conselho, de 24 de junho de 1982, relativa à conclusão da Convenção sobre a Conservação das Espécies Migratórias Pertencentes à Fauna Selvagem (JO 1982, L 210, p. 10; EE 15 F3 p. 215).

5 Convenção Relativa à Conservação da Vida Selvagem e dos *Habitats* Naturais da Europa, assinada em Berna, em 19 de setembro de 1979 (JO 1982, L 38, p. 3), ratificada, em nome da Comunidade, pela Decisão 82/72/CEE do Conselho, de 3 de dezembro de 1981 (JO 1982, L 38, p. 1; EE 15 F3 p. 84)

B. Direito da União

1. Diretiva Habitats

6. A primeira frase do considerando 15 da Diretiva *Habitats* refere-se à proteção das espécies:

«[Em] complemento da Diretiva [aves[6]], convém prever um sistema geral de proteção para certas espécies de fauna e de flora.»

7. O artigo 1.º, alíneas b), f) e i), da Diretiva *Habitats* define diversos conceitos:

«[…]

b) *Habitats* naturais: zonas terrestres ou aquáticas que se distinguem por características geográficas abióticas e bióticas, quer sejam inteiramente naturais quer seminaturais;

[…]

f) *Habitat* de uma espécie: o meio definido pelos fatores abióticos e bióticos específicos em que essa espécie vive em qualquer das fases do seu ciclo biológico;

[…]

i) Estado de conservação de uma espécie: 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

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;

[…]»

8. O artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats* descreve o seu objetivo:

«A presente diretiva tem por objetivo contribuir para assegurar a biodiversidade através da conservação dos *habitats* naturais e da fauna e da flora selvagens no território europeu dos Estados-Membros em que o Tratado é aplicável.»

6 No momento a que se refere o caso dos autos, estava em vigor a Diretiva 2009/147/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de novembro de 2009, relativa à conservação das aves selvagens (JO 2010, L 20, p. 7), conforme alterada pela Diretiva 2013/17/UE do Conselho, de 13 de maio de 2013 (JO 2013, L 158, p. 193).

9. O artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats* prevê o modo como os Estados-Membros escolhem os sítios que propõem para zonas protegidas:

«Com base nos critérios estabelecidos no anexo III (fase 1) e nas informações científicas pertinentes, cada Estado-Membro proporá uma lista dos sítios, indicando os tipos de *habitats* naturais do anexo I e as espécies do anexo II (nativas do seu território) que tais sítios alojam. No caso das espécies animais que ocupam vastas zonas, esses sítios corresponderão a locais dentro da área de repartição natural das referidas espécies que representem os elementos físicos ou biológicos essenciais à sua vida ou reprodução. […]»

10. O artigo 12.º da Diretiva *Habitats* prevê as obrigações fundamentais da proteção das espécies:

«1. Os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para instituir um sistema de proteção rigorosa das espécies animais constantes do anexo IV[, alínea a),] dentro da sua área de repartição natural proibindo:

a) Todas as formas de captura ou abate intencionais de espécimes dessas espécies capturados no meio natural;

b) A perturbação intencional dessas espécies, nomeadamente durante o período de reprodução, de dependência, de hibernação e de migração;

c) A destruição ou a recolha intencionais de ovos no meio natural;

d) A deterioração ou a destruição dos locais de reprodução ou áreas de repouso.

2. Relativamente a estas espécies, os Estados-Membros proibirão a detenção, o transporte, o comércio ou a troca e a oferta para fins de venda ou de troca de espécimes capturados no meio natural, com exceção dos espécimes colhidos legalmente antes da entrada em vigor da presente diretiva.

[…]»

11. O artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats* prevê derrogações ao artigo 12.º:

«Desde que não exista outra solução satisfatória e que a derrogação não prejudique a manutenção das populações da espécie em causa na sua área de repartição natural, num estado de conservação favorável, os Estados-Membros poderão derrogar o disposto nos artigos 12.º, 13.º e 14.º e nas alíneas a) e b) do artigo 15.º:

a) No interesse da proteção da fauna e da flora selvagens e da conservação dos *habitats* naturais;

b) Para evitar prejuízos sérios, nomeadamente às culturas, à criação de gado, às florestas, às zonas de pesca e às águas e a outras formas de propriedade;

c) No interesse da saúde e da segurança públicas ou por outras razões imperativas ou de interesse público prioritário, incluindo razões de caráter social ou económico e as consequências benéficas de importância primordial para o ambiente;

d) Para fins de investigação e de educação, de repovoamento e de reintrodução dessas espécies e para as operações de reprodução necessárias a esses fins, incluindo a reprodução artificial das plantas;

e) Para permitir, em condições estritamente controladas e de uma forma seletiva e numa dimensão limitada, a captura ou detenção de um número limitado especificado pelas autoridades nacionais competentes de determinados espécimes das espécies constantes do anexo IV.»

12. O anexo IV, alínea a), da Diretiva *Habitats* menciona, designadamente, o lobo:

«*Canis lupus* (exceto as populações gregas a norte do paralelo 39; as populações estónias; as populações espanholas a norte do Douro; as populações búlgaras, letãs, lituanas, polacas, eslovacas e as populações finlandesas no interior da área de exploração da rena, tal como definida no n.º 2 da Lei finlandesa n.º 848/90, de 14 de setembro de 1990, relativa à exploração da rena).»

2. Diretiva Aves

13. O artigo 5.º da Diretiva Aves prevê o regime geral de proteção das aves:

«Sem prejuízo dos artigos 7.º e 9.º, os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias à instauração de um regime geral de proteção de todas as espécies de aves referidas no artigo 1.º e que inclua nomeadamente a proibição:

a) De as matar ou de as capturar intencionalmente, qualquer que seja o método utilizado;

b) De destruir ou de danificar intencionalmente os seus ninhos e os seus ovos ou de colher os seus ninhos;

c) De recolher os seus ovos na natureza e de os deter, mesmo vazios;

d) De as perturbar intencionalmente, nomeadamente durante o período de reprodução e de dependência, desde que essa perturbação tenha um efeito significativo relativamente aos objetivos da presente diretiva;

e) De deter as aves das espécies cuja caça e cuja captura não sejam permitidas.»

C. Direito nacional

14. O artigo 4.º, n.º 14, do Ordonanța de urgență nr. 57/2007 privind regimul ariilor naturale protejate, conservarea habitatelor naturale, a florei și faunei sălbatice (Despacho Urgente n.º 57/2007, sobre o Regime de Zonas Naturais Protegidas, sobre a Preservação dos *Habitats* Naturais, da Fauna e da Flora Selvagens; a seguir «Despacho Urgente n.º 57/2007»), define o conceito de «*habitat* natural» do modo seguinte:

«conjunto dos componentes, das estruturas e dos processos físico-geográficos, biológicos e biocenóticos naturais, terrestres e aquáticos, que mantêm a vida e geram os recursos necessários à vida».

15. O artigo 33.º, n.º 1, do Despacho Urgente n.º 57/2007 transpõe o artigo 12.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*:

«Em relação às espécies de plantas e animais selvagens terrestres, aquáticos e subterrâneos, previstos nos anexo n.ºs 4A e 4B, com exceção das espécies de aves que vivem quer em zonas naturais protegidas quer fora delas, são proibidas:

a) Todas as formas de recolha, captura, abate, destruição ou lesão dos espécimes que se encontram no seu meio natural em qualquer fase do seu ciclo de vida;

b) A perturbação intencional durante o período de reprodução, de crescimento, de hibernação e de migração;

c) A deterioração, a destruição e/ou recolha intencionais dos ninhos e/ou dos ovos na natureza;

d) A deterioração ou a destruição dos locais de reprodução ou das áreas de repouso;

e) A colheita das flores e dos frutos, a colheita, o corte, o desenraizamento ou a destruição intencionais dessas plantas no seu meio natural, em qualquer fase do seu ciclo biológico;

f) A detenção, o transporte, a venda ou a troca para quaisquer fins, nomeadamente a proposta de troca ou de venda dos espécimes capturados no meio natural, em qualquer fase do seu ciclo biológico.»

16. O artigo 38.º do Despacho Urgente n.º 57/2007 prevê derrogações às proibições previstas no artigo 33.º, n.º 1. As derrogações são estabelecidas, nos termos do artigo 38.º, n.º 2, por decisão do diretor da Autoridade Pública Central para a Proteção do Ambiente e a Proteção das Florestas, sob parecer da Academiei Română (Academia Romena).

17. Nos termos do artigo 52.º, alínea d), do Despacho Urgente n.º 57/2007, a violação das disposições do artigo 33.º, n.º 1, constitui crime punido com pena de prisão de três meses a um ano, ou com multa.

III. Matéria de facto e pedido de decisão prejudicial

18. A aldeia romena de Șimon, no município de Bran, província de Brașov, fica situada a cerca de um quilómetro a leste do limite do sítio «Bucegi», que a Comissão, mediante proposta da Roménia, incluiu na lista dos sítios de importância comunitária, sob o código ROSCI0013[7]. Um outro sítio, o «Munții Făgăraș», ROSCI0122, encontra-se a cerca de oito quilómetros a oeste da aldeia[8]. Os formulários de dados normalizados[9] registam a ocorrência de lobos nos dois sítios.

19. Em 6 de novembro de 2016, por volta das 19 horas, os trabalhadores da Associação «Direcția pentru Monitorizarea și Protecția Animalelor» (Direção para a Monitorização e a Proteção dos Animais; a seguir DMPA), juntamente com a veterinária UN e sob a direção de TM, dirigiram-se para Șimon. Tinham a intenção de capturar e transferir um lobo que tinha permanecido alguns dias numa propriedade de um residente local, onde brincava e comia com os cães da família.

20. O lobo foi entorpecido com um projétil que continha substâncias narcóticas e psicotrópicas usadas na medicina veterinária, sendo depois seguido e levantado do chão. Foi levado pela cauda e pelo pescoço para uma viatura e, depois de sedado, foi metido numa jaula para transporte de cães.

21. Em seguida, os trabalhadores da DMPA procederam ao seu transporte para a reserva de ursos *Libearty*, da cidade de Zărnești (Roménia), na província de Brașov, que dispõe de um recinto vedado no qual vivem lobos resgatados de jardins zoológicos inadequados. Todavia, o lobo conseguiu escapar-se durante o transporte e esconder-se nos bosques circundantes.

22. Em 9 de maio de 2017, a associação «Alianța pentru combaterea abuzurilor» (Liga para a Luta contra os Abusos) apresentou queixa contra:

– o acusado TM, que trabalha na DMPA;

7 Decisão 2009/91/CE da Comissão, de 12 de dezembro de 2008, que adota, em aplicação da Diretiva 92/43/CEE do Conselho, a segunda lista atualizada dos sítios de importância comunitária da região biogeográfica alpina (JO 2009, L 43, p. 21).

8 A localização da aldeia consta do 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.

– a veterinária acusada UN;

– a pessoa coletiva DMPA conjuntamente com outras pessoas que trabalham para ela.

23. Decorre da queixa-crime que não foi obtida nenhuma autorização para a captura e o transporte do lobo.

24. Neste processo, o Judecătoria Zărnești (Tribunal de Primeira Instância de Zărnești, Roménia) submete ao Tribunal de Justiça a seguinte questão:

«Deve o artigo 16.º da Diretiva 92/43/CEE ser interpretado no sentido de que impõe aos Estados-Membros que estabeleçam derrogações aos artigos 12.º, 13.º, 14.º e 15.º, alíneas a) e b), também nos casos em que os animais pertencentes às espécies ameaçadas abandonam o *habitat* natural e se encontram nas suas imediações ou completamente fora dele?»

25. A Associação «Alianța pentru combaterea abuzurilor» (a seguir «APCA»), a Roménia e a Comissão Europeia apresentaram observações escritas.

IV. Análise jurídica

26. Segundo o pedido de decisão prejudicial, a questão colocada tem como objetivo esclarecer se a captura intencional de lobos selvagens pode ser feita sem ter sido concedida uma derrogação nos termos do artigo 16.º da Diretiva *Habitats*, quando o animal é encontrado nos arredores de uma localidade ou entra no território de uma autarquia local. Tal derrogação só seria necessária se as disposições de proteção fossem, por princípio, aplicáveis nestes casos.

27. A questão concreta do Judecătoria Zărnești (Tribunal de Primeira Instância de Zărnești) baseia-se num equívoco introduzido pela transposição feita pela Roménia da Diretiva *Habitats*. No entanto, coloca expressamente uma questão justificada, que merece um tratamento aprofundado.

28. O equívoco consiste em que a proteção das espécies só se deve aplicar quando as espécies protegidas se encontram no seu *habitat* natural. Este entendimento corresponde ao teor do artigo 33.º, n.º 1, alínea a), do Despacho Urgente n.º 57/2007 romeno. Porém, não há nenhum fundamento que o sustente, nem no texto da Diretiva *Habitats* — inclusivamente na sua versão romena — nem na sua finalidade.

29. Os *habitats* naturais são definidos no artigo 1.º, alínea b), da Diretiva *Habitats* e, por força dos seus artigos 3.º a 6.º, devem ser protegidos como tais no quadro dos sítios protegidos da rede Natura 2000. Mas, ao mesmo tempo, esta rede abrange também os *habitats* das espécies constantes do anexo II, definidos separadamente no artigo 1.º, alínea f). Uma vez que o lobo é mencionado neste anexo, tem de haver zonas de proteção especial para esta espécie. Assim, os factos subjacentes ao presente processo ocorreram numa aldeia situada entre duas grandes zonas de proteção, nas quais o lobo também é protegido.

30. Todavia, no caso vertente, não está em causa a proteção do lobo no quadro da proteção territorial, mas antes a proteção das espécies por força do artigo 12.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*. Segundo esta disposição, os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para instituir um sistema de proteção rigorosa das espécies animais constantes do anexo IV, alínea a), e, portanto, também do lobo, dentro da sua área de repartição natural. De acordo com o artigo 12.º, n.º 1, alínea a), são proibidas todas as formas de captura ou abate intencionais de espécimes dessas espécies capturados no meio natural.

31. A fim de dar ao Judecătoria Zărnești (Tribunal de Primeira Instância de Zărnești) uma resposta útil, há, portanto, que apreciar se os núcleos humanos fazem parte da *área de repartição natural* do lobo para efeitos do artigo 12.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*. Além disso, também há que discutir, tendo em conta a situação do processo principal, se o entorpecimento de um lobo numa propriedade contígua a uma habitação e o seu transporte numa jaula se devem entender como captura de espécimes *no meio natural* na aceção do seu artigo 12.º, n.º 1, alínea a). É também oportuno analisar brevemente a possibilidade de uma derrogação ao abrigo do artigo 16.º, bem como os limites estabelecidos pelo direito da União a uma eventual sanção pela violação do sistema de proteção rigorosa do artigo 12.º

A. Quanto à área de repartição natural na aceção do artigo 12.º da Diretiva Habitats

32. O conceito técnico-biológico de área de repartição natural utilizado no artigo 12.º da Diretiva *Habitats*, «natural range» na versão em língua inglesa, «aire de répartition naturelle» na versão em língua francesa, não é definido na diretiva.

33. Poderia deduzir-se da utilização do termo «natural» que o lobo a que se refere o processo principal se manteve no exterior da sua área de repartição natural. Com efeito, um núcleo humano não é *prima facie* uma área natural. Além disso, os núcleos humanos, pelo menos segundo a experiência comum, não são áreas de repartição natural de lobos selvagens.

34. No entanto, esta experiência comum necessitaria de garantia científica para poder determinar a aplicação das disposições da proteção das espécies [10]. Uma vez que esses conhecimentos científicos são de natureza objetiva, deveriam ser apurados, na relação de cooperação inerente a um pedido de decisão prejudicial, pelos tribunais nacionais. Deve também observar-se que algumas espécies protegidas pelo direito da União, tais como morcegos, besouros (*Osmoderma eremita*) ou peneireiros-das-torres (*Falco naumanni*) [11], utilizam *habitats* no interior dos núcleos humanos. E, do ponto de vista científico, há indicações de que os lobos também param, embora não frequentemente, mas mesmo assim com certa regularidade, nas áreas de núcleos humanos [12].

35. Independentemente destas questões científicas, seria incompatível com o objetivo das disposições de proteção das espécies e com o seu teor e o seu contexto regulador excluir os núcleos humanos do seu âmbito de aplicação.

36. No que respeita, em primeiro lugar, à finalidade da norma de proteção do artigo 12.º da Diretiva *Habitats*, deve considerar-se que, nos termos dessa norma, deve ser instituído um sistema de proteção *rigorosa*. Tal sistema de proteção deve permitir evitar efetivamente a afetação das espécies mencionadas no artigo 12.º, n.º 1 [13]. Seria incompatível com tal sistema excluir (automaticamente [14]) da proteção espécimes das espécies protegidas quando os seus *habitats* se situam no interior de núcleos humanos ou os mesmos espécimes se perdem ocasionalmente nos referidos núcleos.

10 V. Acórdão de 10 de outubro de 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, n.os 45, 51, 66 e 71), e, neste sentido, Acórdão de 8 de junho de 2006, WWF Italia e o. (C-60/05, EU:C:2006:378, n.os 27 e 28).

11 Acórdão de 28 de junho de 2007, Comissão/Espanha (áreas de proteção das aves) (C-235/04, EU:C:2007:386).

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

13 Neste sentido, Acórdãos de 9 de junho de 2011, Comissão/França (*Cricetus cricetus*) (C-383/09, EU:C:2011:369, n.º 21); de 15 de março de 2012, Comissão/Chipre (*Natrix n.º cypriaca*) (C-340/10, EU:C:2012:143, n.º 62); e de 17 de abril de 2018, Comissão/Polónia (Floresta de Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, n.º 231).

14 V. n.os 56 e segs., no que respeita a possíveis derrogações.

37. Numa análise mais aprofundada, o significado literal da expressão «área de repartição natural» também não se opõe à inclusão de núcleos humanos. O conceito refere-se designadamente à área em que a espécie em causa se mantém ou se reparte no âmbito do seu comportamento natural. Se devesse incluir apenas *habitats* «naturais» nos quais as espécies se mantêm, a qualificação através do adjetivo «natural» seria colocada noutro lugar, por exemplo de forma que as proibições só se aplicassem nas áreas naturais em que a espécie se reparte.

38. Significado semelhante resulta da definição constante do artigo 1.º, alínea f), da Convenção sobre a Conservação das Espécies Migratórias de Animais Selvagens a que a Comissão se refere. Segundo esse artigo, a área de distribuição significa o conjunto das superfícies terrestres ou aquáticas que uma espécie migratória habita, frequenta temporariamente, atravessa ou sobrevoa em qualquer momento do seu itinerário de migração habitual. Não há nenhuma limitação a uma área natural. Pelo contrário, a travessia de qualquer tipo área está expressamente incluída na área de repartição da espécie.

39. Embora não seja diretamente determinante para o caso em apreço, porque não se trata aqui da aplicação da convenção, esta definição ilustra o entendimento científico do conceito técnico-biológico pertinente. Por isso, deve ser tida em conta na sua interpretação, o que também é expressamente referido num documento da Comissão, que esta redigiu para a coordenação da aplicação da Diretiva *Habitats* no quadro de um grupo de trabalho com representantes dos Estados-Membros [15], e mais tarde no documento de orientação sobre a proteção rigorosa das espécies animais que discutiu com os Estados-Membros [16].

40. Outra convenção que tem grande importância jurídica é a Convenção de Berna, cujo artigo 6.º, alínea a), conjugado com o anexo II, é reproduzido pelo artigo 12.º da Diretiva *Habitats* [17]. Nos termos dessa disposição, são proibidas, em particular, todas as formas de captura intencional de lobos. A mesma não se refere a limitações geográficas. Pelo contrário, a extensão a *todas* as formas de captura intencional aponta para uma aplicação extensiva da proibição.

41. No mesmo sentido aponta o considerando 15 da Diretiva *Habitats*, segundo o qual esta se destina a complementar a Diretiva Aves. A referência à Diretiva Aves visa a proibição estabelecida no seu artigo 5.º, em grande parte coincidente com o artigo 12.º da Diretiva *Habitats*. Estas proibições também não são geograficamente limitadas. Neste contexto, o Tribunal de Justiça condenou o facto de um Estado-Membro ter excluído em geral a garça-real (*Ardea cinerea*) e o corvo-marinho (*Phalacrocorax carbo*) da proteção do artigo 5.º nas zonas de lagos piscícolas [18].

42. Além disso, as disposições da Diretiva *Habitats* relativas à proteção territorial mostram que a proteção das espécies não pode limitar-se de modo nenhum à proteção territorial. Com efeito, estas zonas protegidas não foram delimitadas com o objetivo de abranger completamente o *habitat* dos lobos. Os lobos são animais que exigem *habitats* vastos [19]. No caso destas espécies, o artigo 4.º, n.º 1, segundo período, da Diretiva *Habitats* prevê que esses sítios corresponderão a locais dentro da área de repartição natural das referidas espécies que representem os elementos físicos ou biológicos

15 Comissão Europeia, Note to the *Habitats* Committee, de 15 de março de 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), anexo F.

16 Comissão Europeia, Documento de orientação sobre a proteção rigorosa das espécies animais de interesse comunitário prevista na Diretiva *Habitats* 92/43/CEE, pp. 11 e 12.

17 Relatório sobre a Convenção relativa à Conservação da Vida Selvagem e dos *Habitats* Naturais da Europa (1997-1998) (artigo 9.º, n.º 2) (apresentado pela Comissão Europeia), SEC(2001) 515 final. V., também, neste sentido, a Resolução do Conselho das Comunidades Europeias e dos Representantes dos Governos dos Estados-Membros reunidos no seio do Conselho, de 19 de outubro de 1987, relativa à prossecução e aplicação de uma política e de um programa de ação da Comunidade Europeia em matéria de ambiente (1987-1992) (JO 1987, C 328, p. 1, ponto 5.1.6). O Acórdão de 13 de fevereiro de 2003, Comissão/Luxemburgo (C-75/01, EU:C:2003:95, n.º 57), não se opõe a que esta convenção seja tida em consideração, dado que o Tribunal de Justiça declarou neste acórdão que a transposição desta convenção não é suficiente para transposição da Diretiva *Habitats*, na medida em que a convenção fica aquém da diretiva.

18 Acórdão de 26 de janeiro de 2012, Comissão/Polónia (C-192/11, não publicado, EU:C:2012:44, n.º 63).

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

essenciais à sua vida ou reprodução. Esta disposição reconhece assim que a repartição natural destas espécies também abrange zonas que se situam fora das áreas protegidas. Neste contexto, há que recordar que a aldeia de Șimon está situada entre duas grandes áreas protegidas, onde também estão presentes lobos, de modo que são de esperar as migrações de lobos entre as áreas.

43. Relativamente à delimitação geográfica da proteção, a Diretiva *Habitats* apresenta, além disso, uma outra técnica regulamentar: como demonstra a menção no anexo IV, alínea a), relativa ao lobo, as áreas excluídas da proteção, como certos Estados-Membros, a saber, a Grécia, a norte do paralelo 39, a Espanha, a norte do Douro, e a área de gestão da rena na Finlândia, foram claramente designadas.

44. Por isso, as partes recusam, com razão, excluir os núcleos humanos da proteção do artigo 12.º da Diretiva *Habitats*.

45. Assim, há que concluir que a área de repartição natural do lobo e, por consequência, o âmbito de aplicação territorial do artigo 12.º da Diretiva *Habitats* relativamente a esta espécie podem incluir núcleos humanos.

B. Quanto ao artigo 12.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva Habitats: «capturados no meio natural»

46. Há ainda que analisar se a captura de um lobo no espaço de núcleos humanos está abrangida pela proibição imposta pelo artigo 12.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva *Habitats*. Nos termos desta disposição, os Estados-Membros proíbem todas as formas de captura intencional de espécimes das espécies protegidas capturados no meio natural e, portanto, também do lobo.

47. A utilização da expressão «Entnahme aus der Natur» (captura) na versão alemã poderia neste caso ser um erro de tradução. Por um lado, não faz sentido falar de captura de espécimes capturados («entnommenen») no meio natural, porque uma «Entnahme» inclui a «Fang» (captura)[20]. E, por outro, na maioria[21] das versões linguísticas originais fala-se de captura na natureza, como acontece, expressamente, na versão francesa («dans la nature»), e na versão inglesa utiliza-se a expressão «em estado selvagem» («in the wild»).

48. Independentemente deste problema de tradução, poderia sustentar-se que a captura de um lobo no espaço de núcleos humanos não deve ser entendida como captura na natureza ou em estado selvagem.

49. Contra este entendimento militam, no entanto, as considerações relativas ao contexto normativo e à finalidade da proteção das espécies que já tomei em conta a propósito da interpretação do conceito de «área de repartição nacional»[22].

50. Muito mais esclarecedora é a versão neerlandesa da disposição em causa. Fala-se aí de captura de espécimes que vivem em estado selvagem («in het wild levende»). Pelo menos nesta versão linguística, a referência à natureza não designa o lugar da captura, mas antes a proveniência do animal.

51. Este entendimento é adequado para atingir o objetivo da proibição de captura ou abate das espécies rigorosamente protegidas nos termos do artigo 12.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva *Habitats*. Não se trata de proteger estas espécies apenas em determinados lugares, mas de proteger os espécimes que vivem na natureza ou em estado selvagem e, por isso, desempenham uma função no ecossistema natural.

20 Acórdão de 10 de outubro de 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, n.º 32).

21 Só as versões grega e portuguesa parecem semelhantes à versão alemã.

22 N.ºs 36 e segs. das presentes conclusões.

52. A semelhança com o artigo 12.º, n.º 2, da Diretiva *Habitats*, segundo o qual devem ser proibidos a detenção, o transporte, o comércio ou a troca e a oferta para fins de venda ou de troca de espécimes capturados no meio natural, confirma este entendimento. Esta proibição não se aplica aos espécimes colhidos legalmente no meio natural antes da entrada em vigor desta diretiva.

53. Na prática, uma tal proibição dificilmente seria exequível se tivesse de se verificar antecipadamente em que lugar um animal foi «capturado». Desde logo, seria suficientemente difícil determinar o momento da captura. Além disso, seria contrário à finalidade do sistema de proteção rigorosa poder-se praticar estes atos com espécimes de espécies rigorosamente protegidas no caso de estes terem sido «capturados» após terem abandonado transitoriamente a natureza.

54. Mas ainda que se limitasse a proibição da captura e do abate prevista no artigo 12.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva *Habitats* à natureza e se excluíssem da proibição os núcleos humanos, isto não seria compatível com a proibição de perturbação nos termos do artigo 12.º, n.º 1, alínea b), dado que, nos termos desta disposição, deve ser proibida *a* perturbação intencional das espécies rigorosamente protegidas sem qualquer limitação territorial. Mas a captura e, por maioria de razão, o abate de um espécime destas espécies também deveria ser sempre entendido, no mínimo, como perturbação.

55. Como também expõe a Comissão, a referência ao meio natural no artigo 12.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva *Habitats* deve ser entendida no sentido de que a sua proteção não é aplicável apenas em determinados lugares mas antes abrange todos os espécimes da espécie protegida que vivem na natureza ou em estado selvagem e, por isso, desempenham uma função no ecossistema natural. Não podem ser capturados, abatidos, detidos, transportados, comercializados ou trocados. No entanto, estas restrições não devem ser aplicáveis a espécimes criados em cativeiro.

C. Quanto às derrogações previstas no artigo 16.º da Diretiva Habitats

56. Esta conclusão não significa, no entanto, que deva ser aceite em todos os casos que espécies rigorosamente protegidas procurem localidades e aí permaneçam. Particularmente no que respeita a espécies animais que, por natureza, são perigosas, ou que representam determinados riscos, o artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats* dá, pelo contrário, margem de manobra para afastar o perigo.

57. Assim, o artigo 16.º, n.º 1, alíneas b) e c), da Diretiva *Habitats* permite tomar medidas para evitar prejuízos sérios nomeadamente para as culturas ou a criação de gado [alínea b)], ou no interesse da saúde e da segurança públicas ou por outras razões imperativas ou de interesse público prioritário, incluindo razões de caráter social ou económico [alínea c)].

58. A decisão sobre essas derrogações deve ser tomada com base em dados científicos rigorosos [23] ou nas melhores informações científicas [24].

59. No que respeita ao lobo, não deveria *prima facie* ser excluído tal risco, o que parece ainda mais claro, por exemplo, no caso dos ursos (*Ursus arctos*), igualmente alvos de proteção rigorosa, que aparentemente também se perdem ocasionalmente nos núcleos humanos na Roménia [25].

60. A APCA sustenta que a concessão de uma derrogação não se justifica, porque o lobo em causa não causou quaisquer danos. No entanto, não se deve esperar que ocorra um dano se, com base nos melhores conhecimentos científicos disponíveis, se dever presumir a existência de um risco suficiente de danos significativos.

23 Acórdão de 10 de outubro de 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, n.ºs 45 e 71) (a tradução alemã carece aqui de coerência), e, neste sentido, Acórdão de 8 de junho de 2006, WWF Italia e o. (C-60/05, EU:C:2006:378, n.ºs 27 e 28).

24 Acórdão de 10 de outubro de 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, n.ºs 51 e 66).

25 A DMPA também se ocupa desses casos: https://dpmpa-bv.com/home/english-home/blog-translated/shooting-the-bear-cub-in-sibiu/.

61. Tal risco deveria ser determinado pelas autoridades nacionais competentes e deveria ser apreciado no presente litígio pelos órgãos jurisdicionais nacionais. Apesar disso, não se pode descartar liminarmente tal risco se um lobo se aproximar repetidamente durante vários dias até menos de 30 metros dos humanos [26]. Uma vez que o lobo em causa se manteve ao longo de alguns dias na propriedade de um residente no local e aí brincou e comeu com os cães da família, não se pode excluir uma situação desse tipo no caso do processo principal.

62. Por conseguinte, poderiam, em princípio, justificar-se derrogações da proibição prevista no artigo 12.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*, ao abrigo do seu artigo 16.º, n.º 1, alíneas b) e c). No entanto, esta disposição pressupõe expressamente, para além da verificação dos fundamentos da derrogação, que não haja nenhuma outra solução satisfatória e que as populações da referida espécie permaneçam sem perturbações, apesar da derrogação, na sua área de repartição natural num estado de conservação favorável.

63. Quanto a outra solução satisfatória, poderia pensar-se em primeiro lugar em afastar os incentivos ao lobo, por exemplo, a alimentação ou os cães à solta [27], o que não necessitaria de nenhuma derrogação ao abrigo do artigo 16.º da Diretiva *Habitats* e seria, por isso, preferível [28]. Só se o lobo, mesmo assim, continuar a procurar a proximidade dos humanos é que se deve ponderar o recurso à chamada «repulsão», uma forma de espantar, por exemplo, disparando balas de borracha. No entanto, a eficácia de tais métodos é duvidosa [29].

64. O Tribunal de Justiça não tem nenhum elemento de apoio no que se refere à eliminação dos incentivos. Na prática, a captura e a subsequente fuga do lobo parece ter tido o efeito da repulsão.

65. Porém, parece duvidoso que o considerado transporte para um recinto vedado se pudesse considerar uma solução satisfatória. Também não é evidente que os efeitos deste procedimento no estado de conservação da população dos lobos tenham sido ponderados.

D. Quanto à proporcionalidade da sanção

66. No entanto, há elementos no caso do processo principal que indicam que o Judecătoria Zărnești (Tribunal de Primeira Instância de Zărnești) não tem de apreciar as condições de uma derrogação, desde logo porque, de acordo com as informações existentes, as autoridades competentes não autorizaram esse procedimento. Com expõe a APCA, esta circunstância também era do conhecimento dos acusados no processo principal. Por isso, não se pode excluir que estejam reunidas as condições para aplicar uma sanção à luz das normas de transposição para o direito romeno da Diretiva *Habitats*.

67. A este respeito, há que observar que esta sanção, por força do artigo 49.º, n.º 3, da Carta, deve ser proporcionada, ou seja, particularmente adequada [30]. Deve, por isso, corresponder à gravidade da infração, tomando em conta todas as circunstâncias individuais do caso em apreço [31].

68. No caso vertente, seria pertinente o facto de o dano eventualmente causado ser aparentemente muito reduzido no caso de o lobo em causa ser efetivamente libertado de novo.

26 LCIE (nota 12, pp. 2 e 3) e Reinhardt e o. (nota 12, pp. 18 e segs. e 23).

27 Reinhardt e o. (nota 12, em especial pp. 13, 24 e 27) e LCIE (nota 12, p. 5).

28 V. Acórdão de 10 outubro de 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, n.º 48).

29 Reinhardt e o. (nota 12, pp. 29 e segs.) e LCIE (nota 12, pp. 1 e 5).

30 Acórdão de 4 de outubro de 2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, n.º 41).

31 Acórdão de 4 de outubro de 2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, n.ºs 42 e 45).

69. Além disso, o direito romeno, de acordo com as informações existentes, não permite reagir adequadamente num curto espaço de tempo ao comportamento do lobo em causa e minimizar assim precocemente os riscos que lhe estão associados. Também não é evidente que haja na Roménia regras ou orientações cientificamente fundadas para o efeito, como uma reação desse tipo teria de assumir.

70. Estas circunstâncias desaconselham a aplicação de uma sanção rigorosa. No entanto, também a este respeito, a sua apreciação e a observância de todas as circunstâncias pertinentes compete aos órgãos jurisdicionais nacionais.

V. Conclusão

71. Pelo exposto, proponho ao Tribunal de Justiça que responda ao pedido de decisão prejudicial do modo seguinte:

1) A área de repartição natural do lobo (*Canis lupus*) e, por consequência, o âmbito de aplicação territorial do artigo 12.º da Diretiva 92/43/CEE, relativa à preservação dos *habitats* naturais e da fauna e da flora selvagens, relativamente a esta espécie podem incluir núcleos humanos.

2) A referência ao meio natural no artigo 12.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 92/43 deve ser entendida no sentido de que a proteção da espécie não se aplica apenas a lugares determinados, mas abrange antes todos os espécimes da espécie protegida que vivem na natureza ou em estado selvagem e, assim, desempenham uma função nos ecossistemas naturais.