

Asia C-26/24**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä****Jättämispäivä:**

15.1.2024

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa della Regione
autonoma Trentino - Alto Adige/Südtirol (Italia)**Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:**

20.12.2023

Kantaja:

LNDC Animal Protection

Vastaaja:

Provincia autonoma di Trento

Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica

Pääasian kohde

Pääasiassa on kyse useiden luonnon- ja eläinsuojeluyhdistysten nostamista kanteista, joilla ne vastustavat tiettyjä toimenpiteitä, joilla Trenton autonomisen maakunnan presidentti antoi luvan ruskeakarhunaaraan poistamiseen tappamalla sen jälkeen, kun se oli tappanut ihmisen.

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeudellinen perusta

SEUT 267 artiklan mukaisessa ennakkoratkaisupyynnössään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy lähinnä, säädetäänkö luontodirektiivin (direktiivi 92/43/ETY) 16 artiklassa, jonka mukaan viranomaisen sallitaan poiketa luonnollisessa ympäristössään suojeltuihin lajeihin kuuluvien eläinyksilöiden tahallisen pyydystämisen tai tappamisen kiellosta, yhtäältä vaarallisen eläimen pysyvän vangitsemisen (toisin sanoen sen pyydystämisen pysyvään vankeuteen) ja toisaalta sen tappamisen ensisijaisuusjärjestyksestä.

Ennakkoratkaisukysymys

[1] Onko direktiivin 92/43/ETY 16 artiklan säännöstä tulkittava siten, että tapauksessa, jossa todetaan, että yksi 16 artiklan 1 kohdan a–e alakohdassa nimenomaisesti yksilöidyistä edellytyksistä sekä edellytys, jonka mukaan poikkeus ei saa haitata ”kyseisten lajien kantojen suotuisan suojelun tason säilyttämistä niiden luontaisella levinneisyysalueella” täyttyvät, saman direktiivin 12 artiklan [1 kohdan] a alakohdassa tarkoitettua ”kaikkea näiden lajien yksilöitä koskevaa tahallista pyydystämistä tai tappamista luonnossa” koskevasta kiellosta poikkeamiselle asetetun viimeisen edellytyksen, toisin sanoen sen, ettei ”muuta tyydyttävää ratkaisua ole”, täyttämiseksi toimivaltaisen viranomaisen on osoitettava, ettei ole olemassa sellaista tyydyttävää ratkaisua, jolla voitaisiin välttää eläimen poistaminen sen luontaiselta levinneisyysalueelta, mistä seuraa, että konkreettisesti toteutettavaksi toimenpiteeksi voidaan perustellusti valita joko eläimen pyydystämisen pysyvään vankeuteen tai sen tappaminen, ja nämä toimenpiteet ovat keskenään tasa-arvoisia?

tai

[2] Onko direktiivin 92/43/ETY 16 artiklan säännöstä tulkittava siten, että tapauksessa, jossa todetaan, että yksi 16 artiklan 1 kohdan a–e alakohdassa nimenomaisesti yksilöidyistä edellytyksistä sekä edellytys, jonka mukaan poikkeus ei saa haitata ”kyseisten lajien kantojen suotuisan suojelun tason säilyttämistä niiden luontaisella levinneisyysalueella” täyttyvät, saman direktiivin 12 artiklan [1 kohdan] a alakohdassa tarkoitettua ”kaikkea näiden lajien yksilöitä koskevaa tahallista pyydystämistä tai tappamista luonnossa” koskevasta kiellosta poikkeamiselle asetetun viimeisen edellytyksen, toisin sanoen sen, ettei ”muuta tyydyttävää ratkaisua ole”, täyttämiseksi toimivaltainen viranomainen on velvollinen valitsemaan ensisijaisesti eläimen pyydystämisen pysyvään vankeuteen, ja sen poistaminen tappamalla sallitaan vain, jos tällainen ratkaisu on objektiivisesti, ei vain tilapäisesti mahdotonta, koska mainitut toimenpiteet on asetettu tiukkaan ensisijaisuusjärjestykseen?

Unionin oikeus, johon viitataan

Luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annettu neuvoston direktiivi 92/43/ETY (jäljempänä luontodirektiivi); 2, 12 ja 16 artikla;

Tuomio 20.10.2005, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta (C-6/04); tuomio 10.5.2007, komissio v. Itävalta (C-508/04); tuomio 14.6.2007, komissio v. Suomi (C-342/05, 31 ja 45 kohta); tuomio 17.4.2018, komissio v. Puola (C-441/17); tuomio 10.10.2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, 27, 28, 29, 32, 38, 41, 49, 51, 59, 66 ja 68 kohta); tuomio 11.6.2020, Asociația ”Alianța pentru combaterea abuzurilor” (C-88/19, 25, 44 ja 49 kohta) ja tuomio 2.3.2023, komissio v. Puola (C-432/21)

Kansallinen oikeus, johon viitataan

Trenton autonomisen maakunnan presidentin 27.4.2023 antama asetus nro 10 (Decreto del Presidente della Provincia Autonoma di Trento n. 10 del 27 aprile 2023);

Luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY 16 artiklan täytäntöönpanosta 11.7.2018 annettu maakuntalaki nro 9: alppiympäristön suojelu (Legge provinciale 11 luglio 2018, n. 9 - Attuazione dell'articolo 16 della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche: tutela del sistema alpicolturale) (jäljempänä maakuntalaki nro 9/2018)

Yhteenveto tosiseikoista ja menettelystä pääasiassa

- 1 Caldesin kunnassa (Trenton maakunta) 26-vuotias mies löydettiin 5.4.2023 kuolleena metsästä ja hänen vammansa todettiin myöhemmin ruskeakarhuyksilön, jolle on annettu tunnus JJ4, aiheuttamiksi. Trenton autonomisen maakunnan presidentti antoi 8.4.2013 ja 13.4.2023 yleisen turvallisuuden varmistamiseksi kaksi mainitun eläinyksilön tappamista koskevaa kiireellistä määräystä, jotka myöhemmin kumottiin, koska eläin, jota tällä hetkellä pidetään turvalla alueella (Castellerin villieläinsuoja), oli otettu kiinni. Trenton autonomisen maakunnan presidentti antoi 27.4.2023 asetuksen nro 10 (jäljempänä riidanalainen asetus), jolla eläimen poistaminen tappamalla sallitaan maakuntalain nro 9/2018 (jolla luontodirektiivin 16 artikla on saatettu osaksi lainsäädäntöä) nojalla.
- 2 Eläinsuojeluyhdistys LNDC (jäljempänä yhdistys) nosti kanteen, jolla se riitautti asetuksen ja vaati sen kumoamista seuraavista syistä: **A)** Trenton autonominen maakunta katsoo, että yleinen turvallisuus voidaan taata ainoastaan tappamalla karhuyksilö, joka aiheutti onnettomuuden 5.4., vaikka Consiglio di Stato (ylin hallintotuomioistuin, Italia) on muissa samaa aihepiiriä koskevissa aiemmissä välitoimia koskevissa määräyksissään jo todennut, ettei aiempi, kesäkuussa 2020 tapahtunut onnettomuus johtunut karhun käytösongelmasta, vaan onnettomien olosuhteiden summasta, ja että tappaminen edellyttää karhun aiheuttaman vaaratilanteen konkreettista arviointia, jossa otetaan huomioon sekä ympäristöolosuhteet ja hyökkäykseen johtaneet syyt että käytettävissä olevien valvontatoimien kokonaisuus: Consiglio di Stato mukaan Trenton autonomisen maakunnan olisi näin ollen pitänyt arvioida tappamista koskevaa päätöstä perustellessaan hyökkäyksen tapahtumistapaa laajemmin rajoittamatta tarkastelua vain toteamukseen, jonka mukaan karhu on ”korkean riskin yksilö, toisin sanoen karhu, joka hyökkää ihmistä kohti ärsyttämättä”; **B)** on näytetty toteen, että karhulla oli ainakin kolme pentua mukanaan ja että onnettomuus tapahtui uhrin ollessa metsässä juoksemassa, ja näin ollen voidaan olettaa, ettei eläin havainnut ihmisen läsnäoloa ajoissa, vaan reagoi vaistomaisesti ja pentujaan suojellakseen. Siten eläintä ei itsessään voisi pitää erityisen vaarallisena tavalla, joka välttämättä

edellyttäisi sen tappamista; **C)** Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ympäristönsuojelu- ja tutkimuslaitos, jäljempänä ISPRA) totesi lausunnossaan, että sekä tappaminen että siirto pysyvään vankeuteen ovat teknisten suuntaviivojen mukaisia vaihtoehtoja; lisäksi se toteaa, että ympäristöministeriö on jo ryhtynyt toimiin löytääkseen karhulle JJ4 asianmukaisen sijoituspaikan, jotta voitaisiin välttää sen tappaminen, joka olisi vain julma teko eläimelle, joka ei voi enää aiheuttaa vahinkoa; **D)** ne Trenton autonomisen maakunnan esittämät karhun pikaista tappamista koskevat perustelut, jotka liittyvät ongelmiin, joita karhun pitkäaikainen oleskelu Castellerissa aiheuttaa, olisi kumottava, koska osin myös eläinsuojelujärjestöjen ja toimivaltaisen ministeriön asiaan kiinnittämän huomion ansiosta eläimelle olisi mahdollista löytää sopiva sijoituspaikka lyhyessä ajassa. Lisäkanteessaan yhdistys riitautti myös maakuntalain nro 9/2018 ja luontodirektiivin 16 artiklan täytäntöönpanoa koskevat suuntaviivat (jäljempänä suuntaviivat), koska ne ovat karhujen suojelujärjestelmästä poikkeamiseen annettavia lupia koskevien ylikansallisten ja kansallisten periaatteiden vastaiset, ja koska Trenton autonomisen maakunnan presidentti on niiden nojalla toimivaltainen antamaan luvan karhun poistamiseen, pyydystämiseen tai tappamiseen direktiivistä ilmenevistä, sovellettavista toimenpiteistä koskevista ensisijaisuusjärjestyksen ja oikeasuhteisuuden periaatteista poiketen.

- 3 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuimen antaman määräyksen nro 39/2023 mukaan eläinsuojeluyhdistysten väitteet olivat perusteettomia seuraavista syistä: **I)** tosiseikat on rekonstruoitu asianmukaisesti tutkimuksen ja ruumiinavauksen perusteella, ja ne osoittavat tapahtuman olleen karhun JJ4 aiheuttama; **II)** siitä, että karhulla oli pennut mukanaan ei voida automaattisesti päätellä, että sen hyökkäys olisi johtunut suojeluvietistä. Lisäksi ISPRA toteaa lausunnossaan, että naaraskarhun käytös on ruskeakarhun suojelua keskisillä ja itäisillä Alpeilla koskevan alueidenvälisen toimintasuunnitelman (Piano d’Azione Interregionale per la Conservazione dell’Orso Bruno sulle Alpi Centro-Orientali, jäljempänä PACOBACE) mukaan äärimmäisen vaarallista ja se kuuluu ”korkean riskin” kategoriaan, jonka osalta suositellaan välitöntä poistamista; **III)** riidanalaisesta asetuksesta ilmenee, että vaihtoehtoja tappamiselle harkittiin asianmukaisesti, mutta Trenton autonomisen maakunnan presidentti katsoi asiaa koskevien suuntaviivojen mukaisesti, etteivät nämä toimenpiteet olleet omiaan vähentämään karhun vaarallisuutta, koska pyydystäminen radiopannoitusta varten ei takaa ihmisten turvallisuutta. Suuntaviivoissa täsmennetään, että Trenton autonominen maakunta hallinnoi laitoksia, joissa eläimiä pidetään tilapäisesti tai pysyvästi – kuten Casteller, jossa voi kuitenkin olla enintään kolme yksilöä ja joka on Alppien alueella ainoa laitos, jolla on lupa hoitaa ongelmakarhuja. Suuntaviivoissa todetaan, että niissä Euroopan valtioissa, joissa karhuja esiintyy, säädetään yleensä vaarallisten yksilöiden tappamisesta eikä niiden pysyvästä vangitsemisesta, koska: a) luonnossa syntyneille karhuille, jotka ovat tottuneet liikkumaan satojen neliökilometrien alueella, ei voida tarjota samoja olosuhteita rajatulla alueella; b) karhut voivat elää vankeudessa paljon kauemmin kuin luonnossa, minkä vuoksi niiden hoito on hoidettavien yksilöiden mahdollisen määrän ja laitosten perustamiseen ja hallinnointiin liittyvät sitoumukset huomioon ottaen erittäin

vaativaa: c) luonnonvaraisten karhujen pitäminen rajatulla alueella johtaa aggressioiden, vammojen ja tappojen kaltaisiin ongelmiin niiden keskinäisessä vuorovaikutuksessa; d) vankeudessa eläneitä yksilöitä ei voida enää vapauttaa luontoon, koska ne ovat tottuneempia ihmiseen. Lisäksi Castellerissa on kolme osastoa, joista yhdessä on jo toinen, mahdollisimman paljon tilaa tarvitseva karhu, toisessa karhu JJ4, ja tilaa on jätettävä myös muiden yksilöiden sijoittamiseen hätätilanteissa; IV) eläinsuojeluyhdistykset eivät kyenneet kiistämään riidanalaista asetusta siltä osin kuin siinä todetaan, että: a) karhun mahdollinen siirtäminen maakunnan ulkopuolelle ei ole järkevää, kun otetaan huomioon ISPRAn tieteellisiin selvityksiin perustuvat varoitukset eläimen karkaamisvaarasta sen erittäin aggressiivisen käytöksen vuoksi; b) Trenton autonomisella maakunnalla ei ole sellaista karhun JJ4 maakunnan ulkopuolelle, jopa ulkomaille siirtämisen mahdollistavaa konkreettista vaihtoehtoa, jossa voitaisiin taata laitoksen kävijöiden, työntekijöiden ja siirtohankkeiden toteuttajien turvallisuuden korkea taso. Muut toimijat, kuten Fasanon eläintarhan (Puglia) ja Jordaniassa ja Saksassa sijaitsevat laitokset ovat ilmaisseet halukkuutensa karhun vastaanottamiseen, mutta nämä toteamukset ovat yleisluontoisia julistuksia, joissa ei esitetä täsmällisiä toteutustapoja etenkin ihmisten turvallisuuden [takaamisen] ja kustannusten osalta.

- 4 Myöhemmin antamassaan välitoimia koskevassa määräyksessä nro 50/23 ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin hylkäsi myös yhdistyksen lisäkanteen, jonka mukaan suuntaviivojen hyväksyminen loukkasi unionin ja kansallisen tason lainsäätäjän toteamia periaatteita, joita lajin tiukasta suojelujärjestelmästä poikkeamiseen myönnettäviä lupia annettaessa on noudatettava, todeten muun muassa, että koska PACOBACEssa ei mainita, mitä valintaperusteita poistamisen vaihtoehtoja tarkasteltaessa on sovellettava, välttääkseen sen, että päätöksenteon myöhästyminen johtaisi yleistä turvallisuutta uhkaaviin tilanteisiin, Trenton autonominen maakunta on sisällyttänyt suuntaviivoihin arviointiperusteet, joita sovellettavaa toimenpidettä harkittaessa käytetään. Suuntaviivoista ilmenee, että pyydystämisen radiopannoitusta tai siirtoa varten eivät ole omiaan vähentämään ihmisten turvallisuudelle aiheutuvaa vaaraa; suuntaviivojen mukaan vakavimmissa tapauksissa sovellettava toimenpide on eläimen tappaminen, ja täsmennetään lisäksi perusteet, joiden vuoksi tätä toimenpidettä on pidettävä parempana kuin pysyvää vankeutta. Näin ollen ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin torjuu yhdistyksen esittämät, Trenton autonomisen maakunnan toimien tehottomuutta ja väitettyä harkittua, maakunnan karhukannan pienentämiseen tähtäävää politiikkaa koskevat väitteet todeten, että suuntaviivoissa esitetään perusteet, joiden vuoksi tappamista on pidettävä parempana vaihtoehtona, eikä se haittaa kyseisten lajien kantojen suotuisan suojelun tason säilyttämistä niiden luontaisella levinneisyysalueella, varsinkaan kun Trentonin alueen karhukanta on huomattavasti kannan elinkykyistä vähimmäiskokoa suurempi ja sen suojelun taso on tällä hetkellä suotuisa.
- 5 Consiglio di Stato (ylin hallintotuomioistuin, Italia) muutti määräyksellä nro 2920/2023 osin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen edellä mainittua päätöstä nro 39/2023, lykkäsi karhuyksilön JJ4 tappamista koskevan määräyksen

toimeenpanoa ja määräsi pitämään karhun elossa, mutta yleisen turvallisuuden varmistamiseksi vankeudessa.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

- 6 Ruskeakarhu on suojeltu kansainvälisesti 19.9.1979 tehdyllä Bernin yleissopimuksella.
- 7 Unionin tasolla luontodirektiivin 12 ja 16 artiklassa säädetään luonnollisessa ympäristössään suojeltuihin lajeihin kuuluvien eläinyksilöiden pyydystämistä ja tappamista koskevista kielloista sekä näitä kieltoja koskevista mahdollisista poikkeuksista. Viimeksi mainittu artikla on saatettu osaksi Trenton autonomisen maakunnan lainsäädäntöä maakuntalain nro 9/2018 1 §:llä. Tässä säännöksessä, sellaisena kuin se oli riidanalaisen asetuksen antamishetkellä, säädettiin, että maakunnan vuoristoalueen alppiympäristön ja erityisesti luontotyyppien säilyttämiseksi, kansanterveyden ja yleisen turvallisuuden varmistamiseksi sekä muista yleistä etua koskevista pakottavista syistä Trenton autonomisen maakunnan presidentti voi antaa luvan karhujen ja susien poistamiseen, pyydystämiseen tai tappamiseen sillä edellytyksellä, ettei muuta tyydyttävää ratkaisua ole ja ettei poistaminen häiritse kyseisten lajien kantojen suotuisan suojelun tason säilyttämistä niiden luontaisella levinneisyysalueella. Mainittua pykälää muutettiin 8.8.2023 annetulla maakuntalailla nro 59, jonka nojalla Trenton autonomisen maakunnan presidentti ei tietyissä olosuhteissa ole velvollinen pyytämään ISPRAn lausuntoa ja jossa säädetään, että presidentti antaa eläinyksilön tappamista koskevan määräyksen tietyissä tapauksissa aina, esimerkiksi jos eläin hyökkää fyysisesti, seuraa ihmisiä tarkoituksella tai yrittää tunkeutua ihmisasumuksiin. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuimien pitää tätä muutosta merkityksettömänä, koska sitä ei sovelleta taannehtivasti.

Pääasian asianosaisten keskeiset perustelut

- 8 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan maakuntalaissa nro 9/2018 ja PACOBACEssa ei määritellä vaarallisen karhun pysyvän vangitsemisen ja tappamisen ensisijaisuusjärjestystä, ja poistaminen, pyydystäminen ja tappaminen ovat samanarvoisia sikäli, että niillä on sama vaikutus, koska vaarallisen yksilön poistaminen sen luontaisesta elinympäristöstä merkitsee puuttumista luontotyyppien suojeluun.
- 9 Consiglio di Stato (edellä 4 kohdassa mainituissa määräyksissä nro 2915, 2918 ja 2920/2023, jotka annettiin muissa kuin nyt esillä olevassa menettelyssä) oli toista mieltä, ja muistutti, että unionin tuomioistuimen mukaan mainitun säännöksen noudattaminen edellyttää jäsenvaltioilta paitsi kattavan lainsäädännön antamista myös konkreettisten ja nimenomaisten suojelutoimien toteuttamista, joihin kuuluvat myös ennaltaehkäisytoimet, joilla voidaan tosiasiallisesti välttää suojeltujen eläinyksilöiden tahallinen pyydystäminen tai tappaminen luonnossa (tuomio C-441/17). Vaikka luontodirektiivin 16 artiklassa sallitaan jäsenvaltioiden

poiketa sen säännöksistä, poikkeaminen edellyttää sitä, ettei muuta tyydyttävää ratkaisua ole ja ettei poikkeus haittaa kyseisten lajien kantojen suotuisan suojelun tason säilyttämistä niiden luontaisella levinneisyysalueella (tuomio C-674/17). Tästä seuraa, että [16 artiklan 1 kohtaa] on tulkittava suppeasti (tuomio C-508/04).

- 10 Consiglio di Statoon mukaan asiassa on noudatettava suhteellisuusperiaatetta. Poikkeaminen on mahdollista vain ensisijaisuusjärjestystä ja tätä periaatetta noudattaen. Oikeasuhteisuus ei edellytä ainoastaan sitä, että toimen on oltava tarkoitukseen sopiva, vaan sen on oltava myös ainoa mahdollinen, jotta vastakkaisia etuja punnittaessa vähäisemmäksi todettua etua ei uhrattaisi kohtuuttomasti. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kannasta poiketen Consiglio di Stato toteaa, että toimenpiteitä, jotka viranomaisen voi panna toimeen, on sovellettava ensisijaisuusjärjestyksessä, mistä seuraa, että ankarimpaan toimenpiteeseen voidaan turvautua vain, jos näytetään toteen, että vähemmän julman toimenpiteen toteuttaminen on mahdotonta.
- 11 Consiglio di Stato päätteli, että eläin voidaan tappaa vain siinä äärimmäisessä ja harvinaisessa tapauksessa, että vähemmän julman toimenpiteen toteuttaminen on objektiivisesti, ei ainoastaan tilapäisesti ja subjektiivisesti, mahdotonta. Sen mukaan riidanalaisessa asetuksessa nämä rajat ylitetään, koska siinä säädetään tappamisesta ilman, että lievempien toimenpiteiden, joilla yleinen turvallisuus voitaisiin taata eläintä uhraamatta, tehokkuutta olisi arvioitu asianmukaisesti, ja koska riidanalaisessa asetuksessa on looginen virhe. Karhun pitämiseen soveltuvien laitosten puutteella ei voida perustella toimenpidettä, jolla loukataan suhteellisuusperiaatetta ja saatetaan sallia se, että äärimmäisiä, tappamisen sallivia määräyksiä annetaan rajoittamattomasti. Viimeaikaisten dramaattisten tapahtumien aiheuttama yleinen huolestuneisuus ei saisi vaikuttaa viranomaisen arvioihin, joissa on edelleen noudatettava tiukasti lain perusteita. Juuri rakenteellisten puutteiden ja hätätilanteen vuoksi oli viranomaisen tehtävä arvioida kaikkia eläimen vapauden ja sen tappamisen väliin jääviä vaihtoehtoja ja näin ollen myös mahdollisuutta siirtää eläin muuhun kuin Trenton autonomisen maakunnan omaan laitokseen, mahdollisesti jopa ulkomaille.
- 12 Näin ollen Consiglio di Stato katsoi mainituissa määräyksissä, että siltä osin kuin riidanalaisessa asetuksessa säädetään eläimen tappamisesta, se ei ole oikeasuhteinen eikä johdonmukainen lievempien toimenpiteiden asianmukaista arviointia edellyttävään ylikansalliseen ja kansalliseen lainsäädäntöön nähden.

Tiivistelmä ennakkoratkaisupyynnön perusteista

- 13 Kuvatussa ennakkoratkaisukysymyksen asiayhteyttä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, että toisin kuin valituksen tehneet eläinsuojeluyhdistykset väittävät, esillä olevassa asiassa merkityksellistä ei ole arvioida tapoja, joilla toimivaltainen viranomaisen varmistaa ennalta suojeltavien eläinlajien suojelun: esillä olevassa asiassa tarkastellaan yksittäistä toimenpidettä, jolla vaarallinen eläin on määrätty poistettavaksi yleisen turvallisuuden

varmistamiseksi. Sen esittämän ennakkoratkaisupyynnön tarkoituksena on siten ainoastaan selvittää valituksen kohteena olevassa tappamiskiellosta poikkeamista koskevassa lupamenettelyssä sovellettavan unionin oikeuden oikea tulkinta. Erityisesti ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, ettei riidanalaisen asetuksen lainmukaisuutta arvioitaessa ole tarpeen selvittää, ovatko Trenton autonomisen maakunnan toteuttamat toimenpiteet omiaan estämään asetuksen antamiseen johtaneen onnettomuuden kaltaiset tapahtumat.

- 14 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, että unionin oikeuden säännöstä tulkittaessa on otettava huomioon myös sen asiayhteys ja sillä tavoitellut päämäärät. Siten luontodirektiivillä tavoiteltu päämäärä, toisin sanoen luonnon monimuotoisuuden säilyttäminen unionissa tärkeinä pidettyjä luonnonvaraisia eläinlajeja ja luontotyyppisiä suojelemalla, on ratkaisevan tärkeä.
- 15 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa unionin tuomioistuimen täsmentäneen luontodirektiivin tarkoitusta tuomiossa C-88/19, jossa se selvittää, että ”luontaiseen levinneisyysalueeseen” ja ”luontaiseen elinympäristöön” kuuluu nimenomaisten suojelualueiden ulkopuolisia alueita ja myös ihmisten asuinalueita. Unionin tuomioistuin selvensi myös, että ”suojausta – ei sovelleta yksinomaan tietyissä paikoissa vaan se kattaa kaikki suojeltujen eläinlajien yksilöt, jotka elävät luonnossa tai luonnonvaraisina ja joilla on näin tehtävä luonnollisissa ekosysteemeissä, eikä sitä välttämättä sovelleta yksilöihin, jotka pyydytetään laillisella tavalla” (44 kohta), ja että ”tulkinnalla, jonka mukaan – näiden lajien ’luontaiseen levinneisyysalueeseen’ kuuluu myös suojeltujen alueiden ulkopuolella sijaitsevia alueita ja jonka mukaan siihen perustuva suojeleminen ei siis rajoitu näihin suojeltuihin alueisiin, voidaan saavuttaa tavoite, joka koskee suojeltujen eläinlajien yksilöiden tappamisen tai pyydystämisen kieltämistä” (49 kohta). Näin ollen voidaan päätellä – luontodirektiivin suojelutavoitteen mukaisesti – että 12 artiklan säännöksen tavoitteena on mainitun kaltainen suojeleminen, ei suinkaan tout court suojeltuun lajiin kuuluvan yksittäisen eläinyksilön elämän suojeleminen olosuhteista riippumatta.
- 16 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin täsmentää unionin tuomioistuimen todenneen, että on asiaa koskevan määräyksen antaman viranomaisen tehtävä näyttää toteen 16 artiklassa tarkoitettujen poikkeamisen edellytysten täyttyminen (tuomio C-6/04); että kansallisten viranomaisten on varmistettava mainitussa artiklassa tarkoitettujen kolmen edellytyksen täyttyminen (tuomio C-342/05); että jäsenvaltioiden on varmistettava, että poikkeusten yhteisvaikutukset eivät johda 12 artiklan ja koko luontodirektiivin tavoitteiden vastaisiin vaikutuksiin, ja noudatettava varovaisuutta, jos tieteelliset tiedot antavat aiheutta epäillä, että poikkeaminen haittaa uhanalaisten lajien kantojen suotuisan suojelun tason säilyttämistä; että näiden edellytysten täyttyminen on perusteltava täsmällisesti, nimenomaisesti ja konkreettisesti tilanteisiin viitaten (tuomio C-674/17).
- 17 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa olevansa tietoinen Consiglio di Stato mainittuihin välitoimia koskeviin määräyksiin nro 2915, 2918 ja 2920/23 sisältyvästä suhteellisuusperiaatteen ulottuvuutta koskevasta

oikeuskäytännöstä, mutta moittii sitä, ettei Consiglio di Stato ottanut näissä määräyksissä kantaa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämiin täsmällisiin perusteluihin, joissa todettiin useaan kertaan periaate, jonka mukaan poistaminen, pyydystämisen ja tappaminen ovat samanarvoisia toimenpiteitä sikäli, että niillä kaikilla on sama vaikutus, koska vaarallisen yksilön poistaminen sen luontaisesta elinympäristöstä merkitsee puuttumista niiden luontotyyppien suojeluun, joilla karhuja esiintyy.

- 18 Lopuksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että luontodirektiivin 16 artiklassa – jolla suojeltujen eläinyksilöiden tahallista pyydystämistä tai tappamista koskevasta kiellosta poikkeaminen sallitaan erityisissä olosuhteissa, joihin yleisen turvallisuuden varmistaminen kuuluu – ei säädetä pysyvän vangitsemisen ensisijaisuudesta eläimen tappamiseen nähden; näin ollen tapauksessa, jossa tällainen tarve todetaan ja edellytys, jonka mukaan poikkeus ei saa haitata kyseisten lajien kantojen suotuisan suojelun tason säilyttämistä niiden luontaisella levinneisyysalueella, täyttyy, viimeistä edellytystä, toisin sanoen sitä, ”ettei muuta tyydyttävää ratkaisua ole”, on tulkittava ottaen huomioon luontodirektiivin yleinen päämäärä, joka on luonnon monimuotoisuuden suojeleminen. On totta, että unionin tuomioistuimen mukaan on ”[perusteltava] täsmällisesti ja asianmukaisesti muun tyydyttävän ratkaisun [puuttuminen]” niiden päämäärien saavuttamiseksi, joihin on vedottu poikkeuksen tueksi” (tuomio C-342/05, 31 kohta), mutta se ei edellytä nimenomaista pyydystämisen ja tappamisen ensisijaisuusjärjestystä koskevaa perustelua.
- 19 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että muun tyydyttävän ratkaisun puuttumista selvitetessä on viitattava sellaisen vaihtoehdoisen ratkaisun puuttumiseen, joka mahdollistaisi eläimen jättämisen sen luontaiseen elinympäristöön ja jolla sen poistaminen voitaisiin välttää. Jos kuitenkin luontodirektiivin päämäärä on tämä, on todettava, että pyydystämisen ja tappaminen ovat keskenään täysin samanarvoisia toimenpiteitä, koska niillä on sama vaikutus, eläimen poistaminen sen luontaisesta elinympäristöstä ja luonnonvaraisesta elämästä. Näin ollen toimivaltainen viranomais ei arvioi valintaa eläimen tappamisen tai sen pysyvän vangitsemisen välillä, vaan pikemminkin sitä, onko eläin luontodirektiivin päämääränä olevan suojellun lajin suojelunäkökohdan huomioon ottaen poistettava luontaisesta elinympäristöstään ja luonnonvaraisesta elämästä vai ei.
- 20 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan sen, ettei pyydystämistä ja tappamista ole asetettu ensisijaisuusjärjestykseen, vahvistaa pyydystämisen ja tappamisen kiellon sijoittaminen luontodirektiivin 12 artiklaan eikä poikkeamisen edellytyksiä koskevaan 16 artiklaan. Missään kohtaa 12 artiklan tekstiä pyydystämistä ei aseteta ensisijaiseksi tappamiseen nähden. Päinvastoin, joskin 16 artiklan 1 kohdan e alakohdassa tarkoitettussa asiayhteydessä, joka liittyy pyydystämistä ja hallussapitoa koskevasta kiellosta poikkeamiseen (”salliakseen tarkoin valvotuissa oloissa valikoiden ja rajoitetusti tiettyjen – – lajien yksilöiden ottamisen ja hallussapidon – –”), unionin tuomioistuin itse katsoi, että 16 artiklaa sovellettaessa tappamista on pidettävä samanarvoisena kuin pyydystämistä, kun se

totesi, että ”luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu ’ottaminen’ on käsitteenä ymmärrettävä siten, että se kattaa sekä asianomaisten lajien pyydystämisen että tappamisen, joten tähän säännökseen voidaan – – tukeutua sellaisten poikkeuslupien myöntämiseksi – –” (tuomio C-674/17, 32 kohta). Siten väite, jonka mukaan suhteellisuusperiaatteen noudattaminen edellyttäisi näiden kahden toimenpiteen ensisijaisuusjärjestystä, olisi hylättävä.

- 21 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että sen väite on johdonmukainen siihen 16 artiklassa tarkoitettuun edellytykseen nähden, jonka mukaan poikkeus ei saa haitata kyseisten lajien kantojen suotuisan suojelun tason säilyttämistä. Pyydystämisen ja tappamisen ovat sen mukaan täysin samanarvoisia, sillä kummassakin tapauksessa yksilö poistetaan sen luontaisesta elinympäristöstä. Pelkästään se, että yksilö pidetään elossa, mutta laitoksessa, ei osoita, ettei se haittaisi lajin kantaa.
- 22 Sen mukaan Consiglio di Stato:n tulkinta on kohtuuton, koska sillä suljetaan pois toimivaltaisen viranomaisen mahdollisuus perustella vaarallisen eläimen tappamista yleisellä turvallisuudella (vaihtoehtona sen vangitsemiselle). Jos pysyvä vangitseminen näet olisi tappamiseen nähden ensisijainen toimenpide, viranomaisen olisi osoitettava, että pysyvä vangitseminen (ei vain laitoksissa, joista se itse vastaa, vaan myös ulkomailla) on objektiivisesti, ei vain tilapäisesti ja subjektiivisesti, mahdotonta, mikä olisi hyvin harvinaista; tämä olisi kuitenkin probatio diabolica, joka poistaisi muiden, yksittäistä tapausta koskevien perustelujen merkityksellisyyden luonnonvaraisena elämään tottuneen eläimen hyvinvointia, pitämiseen soveltuvien paikkojen mahdollista puutetta, kustannuksia, työntekijöiden turvallisuutta jne. koskevia etuja punnittaessa.
- 23 Näin ollen ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pitää maakuntalain nro 9/2018 säännöksiä yhteensopivina luontodirektiivin 16 artiklan kanssa, mutta katsoo, että unionin voimassa olevan lainsäädännön tulkinnan selventämiseksi on tarpeen lykätä asian käsittelyä ja toimittaa tapauksen asiakirjat unionin tuomioistuimeen.