

Asia C-27/24

**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

Kantajat:

Lega Anti Vivisezione (LAV)

Lega per l'Abolizione della Caccia (LAC)

Vastaajat:

Provincia autonoma di Trento

Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale
(ISPRA)

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?

vai

[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 di Trento n. 10/2023);

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 alpiculturale) (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 Kantajat (jäljempänä yhdistykset) riitauttivat asetuksen esittäen muun muassa seuraavaa: a) tappaminen on toimenpiteenä kohtuuton, koska karhu on otettu kiinni ja toimenpiteestä säädettiin vain siksi, että Trenton autonominen maakunta ei halua järjestellä karhun siirtoa; b) toimenpiteenä tappamista perustellaan sillä, että karhu on todettu vaaralliseksi, mutta väitettä ei täsmennetä riidanalaisessa asetuksessa, sillä eläimen tosiasiallista vaarallisuutta ja siten parhaiten soveltuvaa toimenpidettä arvioitaessa ei voida sivuuttaa ihmisen ja karhun vuorovaikutuksen tarkastelua, sillä satunnaisessa kohtaamisessa karhun käytös saattaa olla hyökkävää, mikä on luonnollinen seuraus siitä, että karhu kokee ihmisen läheisyyden uhkana; c) aiempien tapahtumien yhteydessä pyydetyistä lausunnoista kävi ilmi, ettei onnettomuuden tapahtumistavasta ollut varmoja todisteita; d) tosiseikkojen tarkistamisen osalta tapauksen tutkinta oli puutteellista; e) hyökkäys

ei kantajien mukaan johtunut karhun luontaisesta vaarallisuudesta vaan siitä, että se puolusti pentujaan kokiessaan ihmisen läheisyyden välittömäksi uhaksi. Näin on myös aiemmissa, samaa karhuyksilöä koskevissa tapauksissa; f) eräiden teknisten raporttien mukaan silloin, kun kyseessä on pelkästään mahdollisesti vaarallinen karhuyksilö, kuten mahdollisesti JJ4, soveltuvinta toimenpidettä valittaessa on suositeltavaa soveltaa muita toimenpiteitä kuin tappamista; g) vaikka Trenton autonomisen maakunnan presidentti viittaa perusteluissaan myös ”maakuntalain nro 9/2018 ja luontodirektiivin 16 artiklan täytäntöönpanoa koskeviin suuntaviivoihin” (jäljempänä suuntaviivat), joiden mukaan tappamista pidetään vaarallisimpien karhujen osalta suositeltavimpana toimenpiteenä, toteamus on asetettava asiayhteyteensä, sillä samoissa suuntaviivoissa tappamisen vaihtoehtona mainitaan vaarallisen eläinyksilön siirto, jota Trenton autonomisen maakunnan presidentti ei ottanut huomioon; h) Trenton autonomisen maakunnan väite, jonka mukaan karhu JJ4 on lopetettava, jotta toiselle samassa laitoksessa pidetylle karhulle jäisi enemmän tilaa, on hylättävä, koska eläinyksilöä ei voi lopettaa vain tilan tekemiseksi toiselle. Casteller ei myöskään ole laitoksena asianmukainen, koska karhua ei voi eikä saa pitää pitkiä aikoja ahtaissa, sen ominaisluonteelle sopimattomissa tiloissa, ja pysyvä vankeus olisi näin ollen tapauksen taustoista piittaamaton ja laiton toimenpide.

- 3 Lisäkanteessaan yhdistykset riitauttivat mainitut suuntaviivat todeten muun muassa seuraavaa: a) suuntaviivoissa ei oteta asianmukaisesti huomioon sitä, että tappamiselle on olemassa vaihtoehtoja, kuten sterilisaatio, radiopannoitus, pysyvä vangitseminen tai siirto, eikä niissä edellytetä asianmukaista tutkintaa, erityisesti onnettomuuksien tapahtumistavan rekonstruoinnin osalta; b) suuntaviivoissa mainitaan eläimen pyydystäminen siirtoa tai radiopannoitusta varten, mutta vain eläinten seuranta varten, ei kärjistyneissä tapauksissa; c) suuntaviivoissa todetaan, että vakavimmissa tapauksissa muiden tyydyttävien vaihtoehtojen puuttuessa eläinyksilö on poistettava, mikä merkitsee vaihtoehtoisesti joko eläimen pyydystämistä pysyvään vankeuteen tai sen tappamista, vaikka Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ympäristönsuojelu- ja tutkimuslaitos, jäljempänä ISPRA) osoitti vastineessaan esillä olevaan tilanteeseen paremmin soveltuvia toimenpiteitä, joihin kuuluvat myös seurannan tehostaminen, pyydystäminen siirtoa ja radiopannoitusta varten, sterilisaatio ja karhun palauttaminen luontoon; d) suuntaviivoissa ohjeistetaan rajoituksetta, että ongelmallisissa tapauksissa karhu on tapettava, ottamatta huomioon muita vaihtoehtoja ja tarkastelematta yksittäisen eläinyksilön historiaa ja onnettomuuden tapahtumistapaa, mikä on ristiriidassa niiden asiakirjojen kanssa, joihin viitataan jopa itse suuntaviivoissa, sillä niissä välitöntä poistamista suositellaan vain ”korkean riskin” kategoriaan kuuluville karhuille, mutta pelkästään mahdollisesti vaarallisten eläinyksilöiden osalta suositellaan jokaisen yksittäistapauksen huolellista arviointia, intensiivistä seuranta sekä ehkäiseviä ja estäviä toimia.
- 4 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen antaman määräyksen nro 35/2023 mukaan eläinsuojeluyhdistysten väitteet olivat perusteettomia erityisesti seuraavista syistä: **I**) se, että karhu on otettu kiinni, ei riitä perusteeksi katsoa, että tappaminen olisi toimenpiteenä kohtuuton, sillä tästä toimenpiteestä säädetään

maakuntalaissa nro 9/2018, jonka nojalla Trenton autonomisen maakunnan presidentti voi antaa luvan tappamiseen sillä edellytyksellä, ettei muuta tyydyttävää ratkaisua ole ja ettei poistaminen haittaa kyseisten lajien kantojen suotuisan suojelun tason säilyttämistä niiden luontaisella levinneisyysalueella. Lisäksi tyydyttävien vaihtoehtojen puute perustellaan riidanalaisessa asetuksessa asianmukaisesti; **II)** tosiseikat on rekonstruoitu asianmukaisesti tutkimuksen ja ruumiinavauksen perusteella, ja ne osoittavat tapahtuman olleen karhun JJ4 aiheuttama; **III)** 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; **IV)** ISPRA:n toteamat saman karhun aiemmat hyökkäykset yhdessä 5.4.2023 sattuneen kuolemaan johtaneen hyökkäyksen kanssa riittävät hyvin perusteeksi luokitella karhu ”korkean riskin” kategoriaan kuuluvaksi, yksittäisten hyökkäysten syistä riippumatta; **V)** 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 pysyvistä 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. 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; **VI)** kritiikki, joka kohdistuu riidanalaiseen asetukseen siltä osin kuin siinä todetaan, että toiselle Castellerissa pidetylle karhulle on taattava mahdollisimman laaja alue, on perusteetonta, koska se paradoksaalisesti tukee Trenton autonomisen maakunnan presidentin riidanalaisessa asetuksessa tekemää valintaa sikäli, että yhdistykset itse myöntävät, ettei karhua voi eikä saa pitää pitkiä aikoja ahtaissa tiloissa, jotka eivät lainkaan sovi yhteen useita kilometrejä päivässä liikkumaan tottuneiden eläinten etologisten ominaispiirteiden kanssa.

- 5 Myöhemmin antamassaan välitoimia koskevassa määräyksessä nro 51/23 ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin hylkäsi myös lisäkanteen todeten muun muassa seuraavaa: **I)** suuntaviivoissa ilmoitetaan tappamiselle vaihtoehtoisten ratkaisujen tehottomuuden ja epäkäytännöllisyyden syyt, joihin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin yhtyy, ainakin korkean riskin kategoriaan kuuluvien eläinyksilöiden osalta; **II)** siitä, että ”siirtoa ja/tai radiopannoitusta varten” pyydystämisen tai ”sterilisaation” kaltaiset toimenpiteet soveltuisivat tarkoitukseen, ei ole asianmukaista näyttöä; **III)** on selvää, etteivät yhdistysten ehdottamat ”lievemmät” toimenpiteet sovellu karhun, jonka voidaan kuolemaan johtaneen hyökkäyksen vuoksi katsoa kuuluvan korkean riskin kategoriaan, vapaana liikkumisesta aiheutuvan vaaratilanteen ratkaisemiseen.
- 6 Consiglio di Stato (ylin hallintotuomioistuin, Italia) muutti määräyksellä nro 2915/2023 osin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen edellä mainittuja päätöksiä nro 35/2023 ja nro 39/2023, lykkäsi karhuyksilön JJ4 tappamista koskevan määräyksen toimeenpanoa ja määräsi pitämään karhun elossa, mutta yleisen turvallisuuden varmistamiseksi vankeudessa.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

- 7 Ruskeakarhu on suojeltu kansainvälisesti 19.9.1979 tehdyllä Bernin yleissopimuksella.
- 8 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 haittaa 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 tuomioistuin pitää tätä muutosta merkityksettömänä, koska sitä ei sovelleta taannehtivasti.

Pääasian asianosaisten keskeiset perustelut

- 9 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.
- 10 Consiglio di Stato (määräys nro 2915/2023) ilmaisi eriävän mielipiteen ja totesi, että unionin tuomioistuimen mukaan direktiivi edellyttää jäsenvaltioilta paitsi kattavan lainsäädännön antamista myös sellaisten konkreettisten ja nimenomaisten – myös ennalta ehkäisevien – suojelutoimien toteuttamista, joilla voidaan tosiasiallisesti välttää suojeltujen eläinlajien 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).
- 11 Consiglio di Staton 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.
- 12 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.

- 13 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

- 14 Kuvatessaan ennakkoratkaisukysymyksen asiayhteyttä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, että toisin kuin valituksen tehneet eläinsuojeluyhdistykset väittävät, esillä olevassa asiassa merkityksellistä ei ole arvioida tapoja, joilla toimivaltainen viranomainen 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.
- 15 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.
- 16 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa unionin tuomioistuimen täsmentäneen luontodirektiivin tarkoitusta tuomiossa C-88/19, jossa se selventää, että ”luontaiseen levinneisyysalueeseen” ja ”luontaiseen elinympäristöön” kuuluu nimenomaisten suojelualueiden ulkopuolisia alueita ja myös ihmisten asuinalueita. Unionin tuomioistuin selvensi myös, että ”suojelua – 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 pyydystetään 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

suojelu, ei suinkaan tout court suojeltuun lajiin kuuluvan yksittäisen eläinyksilön elämän suojelu olosuhteista riippumatta.

- 17 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin täsmentää unionin tuomioistuimen todenneen, että on asiaa koskevan määräyksen antaman viranomaisen tehtävä näyttää toteen 16 artiklassa tarkoitetun 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 aiheita epäillä, että poikkeaminen haittaa uhanalaisten lajien kantojen suotuisan suojelun tason säilyttämistä; että näiden edellytysten täyttyminen on perusteltava täsmällisesti, nimenomaisesti ja konkreettisiin tilanteisiin viitaten (C-674/17).
- 18 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa olevansa tietoinen Consiglio di Stato mainittuihin välioihin 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.
- 19 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.
- 20 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että muun tyydyttävän ratkaisun puuttumista selvitetessä on viitattava sellaisen vaihtoehtoisen 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.

- 21 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 kiellostä 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 ensisijaisuusjärjestyä, olisi hylättävä.
- 22 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.
- 23 Sen mukaan Consiglio di Stato 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.
- 24 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.

TYÖASIAKIRJA