

**Asia C-629/23**

**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen  
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä**

**Jättämispäivä:**

16.10.2023

**Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:**

Riigikohus (Viro)

**Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:**

13.10.2023

**Valittaja:**

MTÜ Eesti Suurkiskjad

**Vastapuoli:**

Keskkonnaamet

**muuna osapuolena:**

● Keskkonnaagentuur

---

**Pääasian kohde**

Eesti Suurkiskjad MTÜ:n valitus Keskkonnaametin (ympäristövirasto, Viro) asetuksen lainvastaisuuden toteamiseksi.

**Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeudellinen perusta**

SEUT 267 artiklan kolmanteen kohtaan perustuvassa ennakkoratkaisupyynnössä pyydetään tulkitsemaan luontodirektiivin 1 artiklan i alakohtaa, 2 artiklan 3 kohtaa ja 14 artiklan 1 kohtaa.

## Ennakkoratkaisukysymykset

- 1) Onko luontodirektiivin 14 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että siinä tarkoitettuja toimenpiteitä toteutettaessa on taattava 1 artiklan i alakohdassa tarkoitettun suotuisan suojelun taso lajin alueelliselle eläinkannalle tietyssä jäsenvaltiossa, vai voidaanko ottaa huomioon koko eläinkannan suojelun taso Euroopan unionin jäsenvaltioiden alueella?
- 2) Mikäli voidaan ottaa huomioon koko eläinkannan suojelun taso Euroopan unionin jäsenvaltioiden alueella, onko luontodirektiiviä tulkittava siten, että se edellyttää eläinkannan suojelemiseksi virallista yhteistyötä eläinkannan levinneisyysalueeseen kuuluvien jäsenvaltioiden välillä, vai riittääkö, että jäsenvaltio, joka toteuttaa luontodirektiivin 14 artiklassa tarkoitettuja toimenpiteitä, selvittää lajin eläinkannan tilanteen muissa asianomaisissa jäsenvaltioissa tai asettaa sitä varten edellytykset kansallisessa hoitosuunnitelmassa?
- 3) Voidaanko luontodirektiivin 1 artiklan i alakohtaa tulkita siten, että IUCN:n uhanalaisten lajien punaisen luettelon kriteerien perusteella vaarantuneeksi (VU) luokitellun lajin alueellisen kannan suojelun taso voi olla luontodirektiivissä tarkoitettulla tavalla suotuisa?
- 4) Voidaanko luontodirektiivin 1 artiklan i alakohtaa, luettuna yhdessä kyseisen direktiivin 2 artiklan 3 kohdan kanssa, tulkita siten, että lajin suotuisaa suojelun tasoa määritettäessä voidaan ottaa huomioon myös taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset vaatimukset sekä alueelliset ja paikalliset erityispiirteet?

## Unionin oikeussäännöt, joihin viitataan

Luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY (luontodirektiivi) (EYVL L 206, s. 7).

## Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, johon viitataan

Tuomio 23.4.2020, komissio v. Suomi (Uroshaahkan kevätmetsästys), C-217/19, EU:C:2020:291; tuomio 10.10.2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-674/17, EU:C:2019:851; tuomio 14.6.2007, komissio v. Suomi, C-342/05, EU:C:2007:341; tuomio 7.9.2004, Waddenzee, C-127/02, EU:C:2004:482 ja tuomio 7.11.2000, First Corporate Shipping, C-371/98, EU:C:2000:600, 25 kohta.

## Kansalliset oikeussäännöt, joihin viitataan

Luonnonsuojelulaki (Looduskaitseadus, jäljempänä LKS): 1 §, 3 §, 46 § ja 49 §.

Metsästyslaki (Jahiseadus): 22 §.

## Tiivistelmä pääasian tosiseikoista ja menettelystä

- 1 Ympäristöministeri hyväksyi 4.10.2012 suurpetojen (susi *canis lupus*, ilves *lynx lynx*, ruskeakarhu *ursus arctos*) kannanhoitosuunnitelman vuosille 2012–2021. Suunnitelmassa todettiin, että kaikkien suurpetokantojen tasoa voidaan pitää hyvänä. Suunnitelmassa asetettiin pitkän aikavälin (30 vuoden) tavoitteeksi susikannan suotuisan tilanteen säilyttäminen ottaen huomioon ekologiset, taloudelliset ja sosiaaliset näkökohdat. Vuosien 2012–2021 erityisenä tavoitteena oli ylläpitää susikantaa, jossa on 15–25 pentua vuodessa (kannan koko on yhteensä noin 150–250 yksilöä) ennen metsästyskauden alkua (syksy). Tämän vaihteluvälin puitteissa oli tarkoitus asettaa vuosittaiset tavoitteet seurannan tulosten perusteella, ja kantaa oli tarkoitus säädellä näiden vaihteluvälien sisällä metsästämisellä.
- 2 Keskkonnaamet (jäljempänä KeA) vahvisti 29.10.2020 annetulla asetuksella (jäljempänä KeA:n asetus) metsästyslain 22 §:n 2 momentin nojalla metsästysvuodeksi 2020/2021 Viron tasavallan alueella suden metsästysmääräksi ensin 140 yksilöä. Asetuksen mukaan KeA:lla on oikeus muuttaa asetuksella vahvistettua suden metsästysmäärää sen jälkeen, kun Keskkonnaagentuur (Viron ympäristökeskus, jäljempänä KAUR) on tehnyt ehdotuksensa. KAURin arvion mukaan susiin kohdistuva metsästyspaine oli vuonna 2019 huonojen lumiolosuhteiden vuoksi kannan kasvua pienempi, ja se arvioi susipentueiden määräksi 32–34 yksilöä syksyllä 2020. Hoidon päätavoitteena oli, että Manner-Virossa olisi vuoteen 2021 mennessä keskimäärin 20 poikuetta ja että kanta jakautuisi mahdollisimman tasaisesti sopivien elinympäristöjen välille.
- 3 MTÜ Eesti Suurkiskjad (jäljempänä valittaja) nosti Tallinna Halduskohusissa (Tallinnan hallintotuomioistuin, Viro) kanteen, jossa se vaati KeA:n asetuksen kumoamista. Tallinna Halduskohus hylkäsi kanteen 1.10.2021 tekemällään ratkaisulla. Se katsoi, että metsästyslain 22 §:n 2 momentin mukainen metsästysmäärän vahvistaminen on harkinnanvarainen päätös, jota tuomioistuin ei voi tehdä hallintoelimen puolesta. Tuomioistuin voi arvioida, onko kaikki asiaankuuluvat tiedot otettu huomioon metsästysmäärää vahvistettaessa ja onko se tehty mielivaltaisesti. Tallinna Halduskohus totesi, että susi on luontodirektiivin mukaan unionin tärkeänä pitämä laji, joka edellyttää tiukkaa suojelua, mutta kyseisen direktiivin liitteestä IV ilmenee, että muun muassa Viron susikantaa koskee kyseisen direktiivin liitteeseen V sisältyvä poikkeus suden metsästyskiellosta. Kyseinen tuomioistuin katsoo, että hallintotoimea tehtäessä on otettu huomioon KAUR:n laatima seurantaraportti ja sen liitteenä oleva ehdotus sudenmetsästyksen järjestämisestä.
- 4 Valittaja valitti Tallinna Halduskohusin ratkaisusta Tallinna Ringkonnakohusiin (Tallinnan ylioikeus, Viro) ja vaati, että Tallinna Halduskohusin ratkaisu kumotaan ja että kanne hyväksytään uudella ratkaisulla. Tallinna Ringkonnakohus hylkäsi valituksen ja jätti Tallinna Halduskohusin ratkaisun päätösosan ennalleen mutta muutti osittain ratkaisun perusteluja 30.6.2022 tekemällään ratkaisulla.

Tallinna Ringkonnakohus otti asian käsittelyssä huomioon myös suurpetojen kannanhoitosuunnitelman vuosille 2022–2031.

- 5 Tallinna Ringkonnakohus totesi muun muassa, että luontodirektiivissä edellytetyt rajoitukset poikkeavat merkittävästi toisistaan kyseisen direktiivin liitteessä IV ja liitteessä V. Toisin kuin Suomen susikannan, Viron susikannan suojelutoimenpiteet ovat sallittuja mutta eivät pakollisia. Näin ollen unionin tuomioistuimen tuomiossa Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola annetut suuntaviivat eivät ole käsiteltävässä asiassa kaikilta osin relevantteja. Unionin tuomioistuimen kyseisessä asiassa omaksuma kanta, jonka mukaan ei voida arvioida sitä osaa kannan luontaisesta levinneisyysalueesta, joka ulottuu tiettyihin alueisiin kolmannessa maassa, jossa ei ole velvollisuutta soveltaa unionin tärkeinä pitämien lajien tiukkaa suojelua, on merkityksellinen myös luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdasta riippumatta arvioitaessa sellaisten toimien hyväksyttävyyttä, jotka voivat vaikuttaa haitallisesti lajin suojelun tasoon. Viro voi ottaa metsästysmääriä määritellään huomioon vain sen osan susien luontaisesta levinneisyysalueesta, jolla kannan suojelu varmistetaan unionin oikeuden nojalla. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö ei kiellä ottamasta huomioon vaikutusta, joka liikkumisella jäsenvaltioiden välillä ja sen vaikutuksilla on lajikannan suojelun tasoon. Ei ole näyttöä siitä, että luontodirektiivin 1 artiklan 1 alakohdan edellytykset eivät täyty suojelun tason pitkän aikavälin osalta Venäjän kantaa lukuun ottamatta. Näin ollen voidaan hyväksyä Puolan, Liettuan ja Latvian toteuttamien suojelutoimenpiteiden huomioon ottaminen, vaikka se ei tapahdukaan toimivaltaisten viranomaisten välisen yhteistyön puitteissa.
- 6 Komission teettämän raportin ”Key actions for Large Carnivore Populations in Europe” (2015) mukaan Baltian susikanta on unionin jäsenvaltioissa (unionin ulkopuolisia osia lukuun ottamatta) arviolta 900–1 400 yksilöä (joista 20 % Virossa), kannan tilanne on vakaa ja se on luokiteltu IUCN:n punaisessa luettelossa luokkaan LC (*least concern*) eli elinvoimaiseksi lajiksi (s. 47). Näin ollen vertailulla raportin mukaan luokkaan EN (*endangered*) eli erittäin uhanalaisiin luokiteltuihin Karjalan (noin 150 yksilöä Suomessa) ja Skandinavian (250–300 yksilöä Ruotsissa ja Norjassa) susikantoihin ei ole merkitystä.
- 7 Valittaja teki kassaatiovalituksen, jossa hän vaati Tallinna Ringkonnakohusin ratkaisun osittaista kumoamista ja uutta ratkaisua, jolla valitus hyväksytään. Vastapuoli vaatii, että kassaatiovalitus hylätään.

### **Pääasian asianosaisten tärkeimmät lausumat**

- 8 **MTÜ Eesti Suurkiskjad** väitti ensimmäisessä ja toisessa oikeusasteessa pääasiallisesti, että suden suojelun taso Virossa ei ole suotuisa ja että 140 suden kaataminen vaikeuttaa suotuisan tason saavuttamista; että kannanhoitosuunnitelmassa ei panna täytäntöön Euroopan komission hyväksymiä suuntaviivoja (Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores, 2008) (jäljempänä Euroopan komission vuoden 2008 suuntaviivat),

että KeA:n asetus mahdollistaa lähes kaikkien lisääntyvien yksilöiden tappamisen yhden metsästyskauden aikana, että sudenmetsästystä ei ole kohdennettu vahinkoalueille ja että metsästysmääriä määritettäessä ei otettu huomioon elinympäristön häviämistä (intensiiviset metsänhakuut) eikä susilla esiintyviä tauteja. MTÜ Eesti Suurkiskjad kyseenalaisti myös KeA:n asetuksen perustana olevien tieteellisten tietojen, analyysin ja menetelmien paikkansapitävyyden, riittävyyden ja täsmällisyyden.

- 9 Kassaatiomenettelyssä valittaja totesi, että unionin tuomioistuimen tuomioissa kansallisesti punaisessa luettelossa olevien lajien suojelun katsotaan olevan luontodirektiivin 2 artiklan 2 kohdan kannalta epäsuotuisalla tasolla (tuomio komissio v. Suomi, C-342/05, 26 kohta ja tuomio komissio v. Suomi (Uroshaahkan kevätmetsästys), C-217/19, 79–80 kohta). Viro ei voi tulkita suotuisan suojelutason kriteerejä toisin. Suden suojelun epäsuotuisa taso oli tiedossa jo vuonna 2008 (punaisen luettelon luokituksena silmälläpidettävä) ja varmasti viimeistään vuonna 2019 eli ennen KeA:n asetuksen antamista. Ympäristöä koskevissa päätöksissä, muun muassa lajikantaa tai elinympäristön tasoa koskevissa päätöksissä, on voitava sulkea pois tieteellisen epävarmuuden mahdollisuus (tuomio Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, 66 ja 69 kohta).
- 10 Valittaja totesi, että IUCN:n kriteerien mukaan susi on luokiteltu punaisessa luettelossa vaarantuneeksi. Toinen, kattavampi menetelmä lajin suojelun tason määrittämiseksi on arvio kaman elinkelpoisuudesta (population viability analysis), joka on Viron susien osalta vasta suunnitteilla. Molempia arviointimenetelmiä käsitellään myös komission tilaamissa suuntaviivoissa. Suuntaviivojen mukaan suurpedon suojelun tasoa ei voida pitää suotuisana, jos yksikin indikaattori viittaa epäsuotuisaan tasoon (s. 22). Vaikka vastapuoli on väittänyt, että suuntaviivat eivät ole sitovia, valittaja toteaa, ettei ole mitään perusteita olla noudattamatta niitä, eikä se ole esittänyt painoarvoltaan vastaavaa vaihtoehtoista menetelmää. Suuntaviivoihin on tukeutunut myös julkisasiamies J. Kokott (ratkaisuehdotus komissio v. Suomi, C-342/05, 52 kohta, ja ratkaisuehdotus Alianta pentru combaterea abuzurilor, C-88/19, 39 kohta).
- 11 Valittaja väittää, että Tallinna Ringkonnakohus ei ole ratkaisussaan käsitellyt ennalta varautumisen periaatetta. Luonnonsuojelussa on ryhdyttävä riittävän tehokkaisiin suojelutoimiin, ennen kuin lajin tai elinympäristön taso on huonontunut (julkisasiamiehen ratkaisuehdotus komissio v. Irlanti, C-418/04, 58–60 kohta). Tuomiossa Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola unionin tuomioistuin katsoi, että suurpetojen kannanhoitosuunnitelma ei voi olla automaattinen peruste 16 artiklan mukaisten poikkeusten soveltamiselle, vaan poikkeuksen soveltamisen edellytykset on aina tutkittava tapauskohtaisesti (49–53 kohta). Vastaavasti tulisi toimia myös määriteltäessä luontodirektiivin liitteessä V mainittua lajia koskevia enimmäismetsästysmääriä. Luontodirektiivin 2 artiklan 1 ja 2 kohdan tavoitteet ovat tärkeämpiä kuin 2 artiklan 3 kohdassa mainittu mahdollisuus ottaa huomioon sosiaaliset ja sivistykselliset vaikutukset (tuomio First Corporate Shipping, C-371/98, 25 kohta).

- 12 **KeA** väitti pääasiallisesti, että sudet eivät kuulu Virossa mihinkään LKS:n 46 §:ssä tarkoitettuun suojeluluokkaan. Virolle on myönnetty luontodirektiivissä maantieteellinen poikkeus, jonka mukaan susia voidaan metsästää LKS:n 49 §:n 1 momentin 2 ja 3 kohdan mukaisen kannanhoitosuunnitelman nojalla. Kannanhoitosuunnitelma, joka ei ole sitova ja jota ei voida arvioida tuomioistuimen menettelyn yhteydessä, on laadittu yhteistyössä alan johtavien tutkijoiden, asiantuntijoiden, alasta vastaavien virkamiesten ja sidosryhmien kanssa. KeA:n mukaan mainitut Euroopan komission suuntaviivat ovat suuntaa-antavia. Vastapuoli totesi, että Viron susikanta on suotuisalla tasolla. Alueen pienen koon vuoksi kantaa ei voida arvioida vain Viron sisällä. Euroopan unionin sisäisen susikannan on arvioitu olevan Baltiassa 870–1 400 yksilöä. Susikannan kehitystä voidaan pitää vakaana ja sen vaihtelua normaalina. Vuodesta 2002 lähtien susien määrä on lähes kolminkertaistunut. Luonnonvaraista riistaa koskevassa seurantaraportissa esitetyn ennusteen mukaan pentueita on alustavasti arvioituna 32–34 eli yksilöitä on 320–340. 140 yksilön metsästyksellä varmistetaan, että Viro täyttää velvoitteensa unionia kohtaan.
- 13 **KeA** korosti kassaatiomenettelyssä, että susikannan hoito perustuu seurannan ja tieteellisen analyysin tuloksiin ja että kannanhoitosuunnitelman tavoitteena on sekä suden suotuisan suojelun tason ylläpitäminen että kannanhoito, koska karjaan ja lemmikkieläimiin kohdistuvat hyökkäykset ovat Virossa varsin yleisiä. Viro pyysi poikkeusta luontodirektiivin liitteestä IV, koska suden tilanne on Virossa hyvä ja koska susien suuri tiheys saattaa vaikuttaa kielteisesti muihin luonnonvaraisiin riistalajeihin, ihmisten omaisuuteen ja terveyteen. IUCN:n luettelon mukaista luokitusta vaarantuneeksi ei myönnetä luontodirektiivin kriteerien perusteella. Natura-arviointimenetelmän mukaan susi on Virossa edelleen suotuisalla tasolla. Lisäksi suden tilanne ei ole punaisen luettelon kriteerien mukaan tosiasiallisesti huonontunut, vaan arviointimenetelmät ovat muuttuneet.
- 14 **KeA** tarkensi, että velvollisuus ottaa taloudelliset ja sosiaaliset näkökohdat huomioon kannanhoitosuunnitelmaa laadittaessa perustuu LKS:n 49 §:n 3 momenttiin. Lajinsuojelulla pyritään varmistamaan tasapaino lajin suotuisan suojelun tason sekä taloudellisten ja sosiaalisten näkökohtien välillä. Tilanteessa, jossa **KeA** on katsonut tieteellisesti kerättyjen tietojen perusteella tehtyihin johtopäätöksiin ja kannanhoitosuunnitelmaan koottuun parhaaseen tietämykseen perustuvan laajan arvion perusteella, että lajin suojelun taso on suotuisa ja pysyy sellaisena myös metsästysmäärän toteutumisen jälkeen, tämän kumoamista koskeva todistustaakka on valittajalla.
- 15 **KAUR** selvitti, että kuluvan vuoden metsästysmääriä ja -rakennetta suositellaan kantojen kasvuennusteiden perusteella, joiden lähtökohdiana ovat edellisen vuoden lukumäärät, metsästettyjen yksilöiden määrä ja erilaiset biologiset tekijät. Mahdolliset virheet on otettu huomioon ja ennalta varautumisen periaatetta on noudatettu. Nykyisen määritelmän mukaan suden suotuisa suojelun taso (vähintään 15 pentuetta) saavutettiin vuonna 2007, eivätkä määrät ole sen jälkeen vähentyneet (17–32 pentuetta, keskimäärin 24). Ennen metsästyskautta 2020 oli

luotettavaa näyttöä 22 pentueesta ja 28.12.2020 mennessä jo 26 pentueesta. Sudenmetsästystä koskevien ehdotusten alueellisessa jakautumisessa on viimeisten 15 vuoden aikana otettu huomioon paitsi susikannan tiheys myös susien karjalle ja kotieläimille aiheuttamien vahinkojen laajuus ja alueellinen jakautuminen. Susien karjankasvatukselle aiheuttamat vahingot olivat vuonna 2020 suurimmat sitten vuoden 2007 (saaliksi joutui 1 326 lammasta, 44 nautaa ja 44 koira). Suden metsästystä rajoitetaan enemmän luonnonsuojelualueilla ja niihin rajoituvilla alueilla.

- 16 KAUR tarkensi kassaatiomenettelyssä, että IUCN:n kriteerit on kehitetty lajien suojelun tason arviointiin maailmanlaajuisella tasolla. Punaisen luettelon arvioinnissa tarkastellaan lajien tasoa kansallisesti, mutta suden kaltaisten suurta reviiriä vaativien lajien osalta, joiden määrä on suhteellisen vähäinen ja joilla on suuri liikkumiskapasiteetti, kantoja tarkastellaan ylikansallisesti populaation tasolla. Viron punaisen luettelon arvioinnista vastaava ohjausryhmä päätti alentaa luokkaa vain yhdellä pykälällä vaarantuneeksi, erityisesti mahdollisten kielteisten tulevaisuuden skenaarioiden vuoksi. Syynä tähän päätökseen olivat muun muassa yleisen mielipiteen muuttuminen kielteisemmäksi susien määrän lisääntymisen ja aiheutuneiden vahinkojen lisääntymisen vuoksi, mikä voi johtaa poliittiseen päätökseen vähentää susien määrää merkittävästi (kuten Ruotsissa tapahtui), sekä raja-aitojen rakentaminen itärajalla eläinten liikkumisen rajoittamiseksi. Kannanhoitosuunnitelmassa otetaan huomioon taloudelliset ja sosiaaliset sekä ekologiset näkökohdat susikannan suotuisan tason määrittämiseksi. Haluttu vähimmäismäärä määritellään erityisesti ekologisesta näkökulmasta, kun taas enimmäismäärä määritellään sosiaalisesta ja taloudellisesta näkökulmasta (toleranssiraja).

### **Yhteenveto ennakkoratkaisupyynnön perusteista**

- 17 LKS:n 1 §:n 1 momentin mukaan yksi LKS:n tavoitteista on luonnonsuojelu varmistamalla luonnonvaraisen eläimistön suotuisa suojelun taso. LKS:n 3 §:n 2 momentin mukaan lajin suojelun tasoa pidetään suotuisana, jos kannan koko osoittaa, että laji säilyy myös pidemmällä aikavälillä elinvoimaisena osana luontaista elinympäristöään tai lisääntymisaluettaan, jos lajin luontainen levinneisyysalue ei pienene ja jos lajin kantojen säilyttämiseksi pitkällä aikavälillä on ja tulee todennäköisesti olemaan riittävän laaja elinympäristö.
- 18 Velvoite säilyttää lajin suotuisa suojelun taso perustuu luontodirektiiviin. Kyseisen direktiivin 1 artiklan i alakohdassa lajin suojelun taso määritellään eri tekijöiden yhteisvaikutukseksi, joka voi vaikuttaa lajin kantojen levinneisyyteen ja lukuisuuteen pitkällä aikavälillä 2 artiklassa tarkoitetulla alueella (eli jäsenvaltioiden sillä Euroopassa olevalla alueella, jossa perustamissopimusta sovelletaan). Saman säännöksen mukaan lajin suojelun taso katsotaan suotuisaksi, kun kyseisen lajin kannan kehittymistä koskevat tiedot osoittavat, että laji pystyy pitkällä aikavälillä selviytymään luonnollisten elinympäristöjensä elinkelpoisena osana, että lajin luontainen levinneisyysalue ei pienene eikä ole vaarassa

pienentyä ennakoitavissa olevassa tulevaisuudessa ja että lajin kantojen pitkäaikaiseksi säilymiseksi on ja tulee todennäköisesti olemaan riittävän laaja elinympäristö.

- 19 Koska luontodirektiivi on pantu täytäntöön LKS:n asiaa koskevilla säännöksillä, tason ja suojelun tason käsitteitä on pidettävä tässä yhteydessä synonyymeinä. Selkeyden vuoksi kollegio käyttää jäljempänä kauttaaltaan suojelun tason käsitettä.
- 20 Unionin tärkeinä pitämät lajit on lueteltu luontodirektiivin 1 artiklan g alakohdan mukaisesti liitteissä II, IV ja/tai V. Susi on mainittu kaikissa näissä liitteissä: liitteessä II, koska kyseisen lajin suojelu edellyttää erityisten suojelutoimien alueiden osoittamista, ja liitteessä IV unionin tärkeänä pitämänä eläinlajina, joka edellyttää tiukkaa suojelua, mutta liitteestä IV on jätetty pois muun muassa sellaiset Viron kannat, jotka mainitaan liitteessä V unionin tärkeinä pitäminä lajeina, joiden ottaminen luonnosta ja joiden hyödyntäminen voi vaatia hyödyntämisen säätelyä.
- 21 Virossa lajin kannanhoitosuunnitelman laatimisesta säädetään LKS:n 49 §:ssä, jonka 1 momentissa säädetään muun muassa kannanhoitosuunnitelman laatimisesta lajin suotuisan tilanteen (eli suojelun tason) varmistamiseksi, jos lajia koskevan tieteellisen selvityksen tulokset osoittavat, että sitä ei voida varmistaa tähänastisilla toimenpiteillä, tai jos kansainvälinen velvoite sitä edellyttää (2 kohta), ja kannanhoidollisessa tarkoituksessa, jos lajia koskevan tieteellisen selvityksen tulokset osoittavat, että lajin määrän lisääntyminen aiheuttaisi merkittäviä kielteisiä vaikutuksia ympäristölle tai vaaraa ihmisten terveydelle tai omaisuudelle (3 kohta). Kannanhoitosuunnitelmaan on sisällytettävä lajin biologiaa, lukumäärää ja levinneisyyttä koskevat tiedot, uhanalaisen lajin suotuisan tason varmistamisen edellytykset, uhkatekijät, suojelun tai hoidon tavoite, lajin suotuisan tilanteen saavuttamiseksi tai sen hoitamiseksi tarvittavien toimenpiteiden tärkeysjärjestys ja aikataulu sekä suojelun tai hoidon järjestämistä koskeva talousarvio (2 kohta).
- 22 Vuonna 2012 hyväksytyyn kannanhoitosuunnitelman tavoitteena on muun muassa säilyttää sekä Viron että Baltian susikannan suotuisa suojelun taso. Kannanhoitosuunnitelmassa täsmennettiin, että Baltian susikanta on osa Euraasian susien metapopulaatiota, jonka levinneisyysalueeseen kuuluvat Viro, Latvia, Liettua, Koillis-Puola, Valko-Venäjä, Pohjois-Ukraina ja osa Venäjän alueista. Kannanhoitosuunnitelmassa ilmoitetaan susien arvioitu määrä Latviassa (vuonna 2008), Liettuassa (vuonna 2008) ja Venäjällä Viron lähialueilla (vuonna 2010). Esiin on tuotu suden suojelu- tai suojelu- ja hoitosuunnitelmien olemassaolo naapurimaissa (esimerkiksi Latviassa, Valko-Venäjällä ja Suomessa on kyseinen suunnitelma, Liettuassa ja Puolassa sellaista ollaan laatimassa, Venäjällä ei ole tällaista suunnitelmaa) ja tiedot siitä, onko susi kyseisissä maissa metsästettävä laji. Kansainvälisen yhteistyön alalla kannanhoitosuunnitelmassa tuodaan esiin erityisesti Viron edustajan osallistuminen IUCN:n työryhmään sekä yhteydet Suomen, Ruotsin, Norjan, Latvian, Liettuan, Puolan ja Venäjän



kollegoihin. Kannanhoitosuunnitelman mukaisesti latvialaisten kollegojen kanssa vaihdetaan säännöllisesti tietoja suurpetojen määrässä tapahtuneista muutoksista ja metsästysmääristä. Kannanhoitosuunnitelmassa katsottiin, että Viron suurpetokantojen suojelun tasoa voidaan pitää suotuisana.

- 23 Vuoden 2022 kannanhoitosuunnitelmassa esitetään yleiskatsaus vuosina 2018/2019 toteutetusta susikannan geneettisestä tutkimuksesta, jonka tuloksena saatiin varovaisempi vähintään 65 yksilön arvio ja optimistisempi arvio vähintään 122 yksilöstä. Molempia lukuja pidettiin kuitenkin aliarvioituina. Kannanhoitosuunnitelman mukaan vuonna 2020 oli 31 pentuetta. Kannanhoitosuunnitelmassa tehdään selväksi, että Viron suurpetokannat on katsottava osaksi Baltian kantoja, mutta Baltian kantojen suojelun tasosta riippumatta myös Viron paikallisten kantojen suojelun taso ja kestävyys on tärkeää. Baltian kannan taso on arvioitu IUCN:n punaisen luettelon kriteerien mukaisesti elinvoimaiseksi, mutta Viron kanta on arvioitu vaarantuneeksi (vulnerable), ja vaarantuneisuuden tasoa on alennettu yhdellä pykälällä, koska oletetaan, että kannoilla on hyvät yhteydet naapurikantoihin. Jos otettaisiin huomioon vain kannan taso Viron sisällä, se arvioitaisiin erittäin uhanalaiseksi (endangered). On todennäköistä, että kannan taso voi heikentyä nopeasti, jos metsästyspaine on liian voimakasta tai jos ilmenee muita tekijöitä (esim. tauteja). Susikannan raja-arvoksi asetettiin sellaisten susilaumojen määrä, joiden pennut ovat alle vuoden ikäisiä ennen metsästyskautta, eli 20–30, ja keväällä lisääntymisikäisten yksilöiden määrä eli peruskanta > 140 yksilöä. Raja-arvon kohdalla on otettu huomioon Baltian kannan arvioitu koko jokaista lajia kohti, vastaavat IUCN:n ja LCIE:n suositukset, joiden mukaan koko Baltian kannassa tulisi olla vähintään 1 000 lisääntymisikäistä yksilöä, Viron metsäelinympäristöjen osuus Baltian kannan levinneisyysalueesta (noin 20–25 %) ja sorkkaeläinsaalislajien keskimääräistä alhaisempi tiheys Baltian kannan levinneisyysalueella Virossa sekä KAUR:n luonnonvaraisten riistaeläinten asiantuntijoiden arviot kannan ikärakenteesta ja sosiaalisesta rakenteesta sekä Viron yhteiskunnallisesta sietokyvystä. Kannanhoitosuunnitelmassa susikannan uhkatekijöinä tuodaan esiin muun muassa liikametsästys ja kansainvälisen yhteistyön puuttuminen.
- 24 Kollegion mielestä ei ole selvää, onko luontodirektiivin 14 artiklassa säädettyjä toimenpiteitä toteutettaessa säilytettävä 1 artiklan i alakohdassa tarkoitettu suojelun suotuisa taso lajin tietyn jäsenvaltion alueella olevan kannan kohdalla vai voidaanko ottaa huomioon koko jäsenvaltioiden alueella olevan kannan (Viron tapauksessa Baltian kannan) suojelun taso. Kysymys on käsiteltävän asian ratkaisemisen kannalta merkityksellinen, sillä Baltian susikannan suojelun suotuisasta tasosta ei ole erimielisyyttä, mutta valittajan mielestä IUCN:n arvioinnin perusteella Viron alueellisen susikannan suojelun tasoa ei voida pitää suotuisana. Vuoden 2022 kannanhoitosuunnitelmassa käsitellään molempia tasoa, mutta vastapuolen selityksen mukaan vuoden 2012 kannanhoitosuunnitelma perustui Baltian kannan tasoon arvioitaessa, onko susikanta IUCN-kriteerien mukainen.

- 25 Luontodirektiivin sanamuodon mukainen tulkinta tukisi ensi näkemältä sitä, että lähtökohtana on kanta sen laajemmassa merkityksessä (1 artiklan i alakohdassa lajin suojelun taso on yhteydessä sen lukumäärään ”2 artiklassa tarkoitettulla alueella” eli ”jäsenvaltioiden sillä Euroopassa olevalla alueella, jossa perustamissopimusta sovelletaan”). Toisaalta erilaiset lajin suojelun varmistamista, seuranta ja raportointia koskevat velvoitteet on asetettu kullekin jäsenvaltiolle erikseen, ei kantojen osalta kokonaisuudessaan. Kyseisen direktiivin liitteessä IV, jossa säädetään poikkeuksia muun muassa suden suojelujärjestelmästä ja jossa susi siirretään liitteestä IV liitteeseen V, ei päätetä koko kannasta, vaan kunkin maan kantoja käsitellään erikseen.
- 26 Kollegion tietämyksen mukaan unionin tuomioistuin ei ole aiemmassa oikeuskäytännössään vastannut tähän kysymykseen yksiselitteisesti. Vaikka unionin tuomioistuin tarkasteli asiassa Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola tarvetta varmistaa suotuisa suojelun taso luontodirektiivin 16 artiklan mukaisen poikkeuksen yhteydessä ja muun muassa selvitti tarvetta arvioida poikkeuksen vaikutusta kannan eri ilmenemisalueilla (tuomion 58 ja 59 kohta), se ei ottanut kyseisessä asiassa kantaa kysymykseen siitä, mikä alue on otettava lähtökohdaksi sovellettaessa 14 artiklaa tai kun kannan suojelu vaihtelee eri alueilla. Unionin tuomioistuin katsoi selvästi vain, että huomioon ei voida ottaa sitä kannan luontaisen levinneisyysalueen osaa, joka ulottuu tietyille sellaisessa kolmannessa valtiossa sijaitseville alueille, joita eivät sido unionin tärkeinä pitämien lajin tiukan suojelun velvoitteet (ibid., 60 kohta). Näin ollen tässä tapauksessa ei varmastikaan ole mahdollista ottaa huomioon unionin ulkopuolella (muun muassa Venäjällä) olevia Baltian kannan osia.
- 27 Euroopan komission vuoden 2008 suuntaviivoissa todetaan, että kannan määrittelyyn on monia erilaisia lähestymistapoja ja että kanta on monitasoinen hierarkkinen rakenne. Suuntaviivojen mukaan luontodirektiivissä käytetty kannan käsite vastaa tieteellisesti lähinnä osapopulaation käsitettä, mutta yksinkertaisuuden vuoksi suuntaviivoissa käytetään kuitenkin kannan käsitettä (s. 7–8). Suuntaviivoissa myönnetään, että sopivin tapa arvioida kannan suojelun tasoa on arvioida kantaa kokonaisuutena eikä kunkin maan sisällä olevia kannan osia (s. 23). Toisaalta suuntaviivojen laatijat toteavat, että muodollisesti direktiivin lähestymistapa on kuitenkin jäsenvaltiokohtainen, joten laajempi lähestymistapa edellyttäisi komissiolta selvennystä, jotta jäsenvaltiot voidaan vapauttaa maakohtaisesta velvoitteesta (s. 26). Kantaan perustuva lähestymistapa edellyttäisi kuitenkin myös rajat ylittäviä hoitosuunnitelmia tai vähintään tiettyjen sellaisten edellytysten asettamista kansallisessa suunnitelmassa, joita naapurimaiden kantojen on vastattava, jotta ne voitaisiin ottaa huomioon ja jotta tarvittaessa voitaisiin ottaa huomioon tilanteessa tapahtuvat muutokset (tämä edellyttäisi rajat ylittävän tilanteen jatkuvaa seuranta tieteellisen yhteistyön avulla) (s. 27). Kollegion tietämyksen mukaan ainakaan suden suojelun osalta ei harjoiteta virallista yhteistyötä vaan ainoastaan epävirallista tutkijoiden välistä viestintää.
- 28 Kuten komission vuoden 2008 suuntaviivoista ilmenee, laajempi kantaan perustuva lähestymistapa edellyttää siis jonkinlaista rajat ylittävää yhteistyötä.

Mikäli unionin tuomioistuin katsoo ensimmäiseen kysymykseen vastatessaan, että luontodirektiivin 14 artiklan soveltamisen osalta koko kannan jäsenvaltioiden alueella olevan osan suojelun tasolla on ratkaiseva merkitys, herää kysymys, onko luontodirektiiviä tulkittava siten, että siinä edellytetään kyseisen kannan suojelemiseksi muodollista yhteistyötä niiden jäsenvaltioiden välillä, joiden alueella kannan levinneisyysalue sijaitsee, mukaan lukien suojelu- ja hoitotoimenpiteiden koordinoitua tai jopa yhteistä hoitosuunnitelmaa, tai jos näin ei ole, riittääkö, että jäsenvaltio, joka toteuttaa luontodirektiivin 14 artiklassa tarkoitettuja toimenpiteitä, selvittää lajin kannan tilanteen muissa asianomaisissa jäsenvaltioissa, vai onko kansallisessa hoitosuunnitelmassa lisäksi tarpeen asettaa erityiset edellytykset, joita naapurivaltioiden kantojen on vastattava, jotta toimenpiteitä voidaan soveltaa suunnitellulla tavalla.

- 29 Jos unionin tuomioistuin katsoo, että 14 artiklan mukaisten toimenpiteiden toteuttaminen edellyttää, että myös jäsenvaltion alueellisen kannan suojelun tason on oltava suotuisa, on vastattava kysymykseen siitä, mikä on luontodirektiivin mukaisen kannan suojelun tason arvioinnin ja IUCN:n punaisen luettelon kriteerien mukaisen arvioinnin välinen suhde. Kollegio pyytää näin ollen unionin tuomioistuinta selvittämään, onko luontodirektiivin 1 artiklan i alakohtaa tulkittava siten, että IUCN:n punaisen luettelon kriteerien perusteella vaarantuneeksi (vulnerable) luokitellun lajin alueellisen kannan suojelu ei voi olla luontodirektiivissä tarkoitettulla tavalla suotuisalla tasolla. Vaikuttaa siltä, että tähän viittaavat unionin tuomioistuimen tuomiossa komissio v. Suomi, C-342/05 (26–27 kohta) ja komissio v. Suomi (Uroshaahkan kevätmetsästyks), C-217/19 (77–80 kohta) esittämät perustelut, jotka ovat kuitenkin monitulkintaisia. Yhteys on todettu myös komission vuoden 2008 suuntaviivoissa (s. 18–20).
- 30 Käsiteltävässä riita-asiassa vastapuoli ja KAUR ovat johdonmukaisesti väittäneet, että susien määrän lisääntyminen johtaisi voimakkaisiin sosiaalisiin ja taloudellisiin ristiriitoihin yhteiskunnassa. Yksi keskeisistä susien metsästyksen sallimisen perusteista on tarve vähentää luonnonvaraisten eläinten aiheuttamaa vahinkoa. Luontodirektiivin 2 artiklan 3 kohta näyttää antavan jonkin verran tukea tällaiselle väitteelle, sillä sen mukaan direktiivin mukaisesti toteutetuilla toimenpiteillä otetaan huomioon taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset vaatimukset sekä alueelliset ja paikalliset erityispiirteet. Kollegio toteaa, että on loogisempaa tulkita direktiiviä siten, että taloudelliset ja sosiaaliset näkökohdat voidaan ottaa huomioon toimenpiteiden valinnassa vain sillä edellytyksellä, että kannan suojelun suotuisa taso varmistetaan, ja että kannan suojelun suotuisan tason määrittämisessä on kyse puhtaasti luonnontieteellisestä arvioinnista, joka ei ole riippuvainen tällaisista ympäristön ulkopuolisista näkökohdista. Edellyttäen, että suojelun suotuisa taso varmistetaan, kyseiset näkökohdat voivat tukea muun muassa kannan kasvun rajoittamista (ks. myös komission vuoden 2008 suuntaviivat, s. 24).
- 31 Kollegio pyytää näin ollen unionin tuomioistuinta vastaamaan kysymykseen, voidaanko luontodirektiivin 1 artiklan i alakohtaa yhdessä 2 artiklan 3 kohdan kanssa tulkita siten, että myös taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset

vaatimukset voidaan ottaa huomioon lajin suojelun suotuisan tason määrittämisessä.

TYÖASIAKIRJA