

Υπόθεση C-24/24

Σύνοψη της αιτήσεως προδικαστικής απόφασης κατά το άρθρο 98, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου

Ημερομηνία καταθέσεως:

15 Ιανουαρίου 2024

Αιτούν δικαστήριο:

Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa della Regione autonoma Trentino - Alto Adige/Südtirol (Ιταλία)

Ημερομηνία της απόφασης του αιτούντος δικαστηρίου:

20 Δεκεμβρίου 2023

Προσφεύγουσες:

Lega Anti Vivisezione (LAV)

Lega per l'Abolizione della Caccia

Ente Nazionale Protezione Animali (ENPA)

Organizzazione Internazionale Protezione Animali (OIPA) Italia
ODV

Lega Italiana Difesa Animali e Ambiente (LEIDAA) ETS

LNDC Animal Protection

Καθόν:

Provincia autonoma di Trento

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

Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica

Αντικείμενο της κύριας δίκης

Η κύρια δίκη αφορά σειρά προσφυγών που άσκησαν διάφορες περιβαλλοντικές οργανώσεις και οργανώσεις προστασίας των ζώων κατά ορισμένων μέτρων με τα οποία ο Πρόεδρος της Provincia autonoma di Trento (Αυτόνομης Επαρχίας του Τρέντο, Ιταλία· στο εξής: ΡΑΤ), μετά τον φόνο ενός ανθρώπου από δείγμα θηλυκής καφέ αρκούδας, ενέκρινε την απομάκρυνσή της με θανάτωση.

Αντικείμενο και νομική βάση της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως

Με την αίτηση προδικαστικής αποφάσεως που υπέβαλε δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί αν το άρθρο 16 της οδηγίας για τους οικότοπους (οδηγία 92/43), το οποίο επιτρέπει στην αρχή να παρεκκλίνει από την απαγόρευση της σύλληψης ή θανάτωσης, εκ προθέσεως, προστατευόμενων ειδών σε άγρια κατάσταση, προβλέπει ή όχι σειρά προτεραιότητας μεταξύ, αφενός, της μόνιμης αιχμαλωσίας του επικίνδυνου ζώου (ήτοι της σύλληψής του με σκοπό τη μόνιμη αιχμαλωσία) και, αφετέρου, της θανάτωσής του.

Προδικαστικά ερωτήματα

[1] Πρέπει να θεωρηθεί ότι, βάσει του άρθρου 16 της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ, όταν διαπιστώνεται ότι πληρούνται ο όρος σχετικά με τη συνδρομή μιας από τις περιπτώσεις που προβλέπονται ρητώς στο άρθρο 16, παράγραφος 1, στοιχεία α' έως ε', καθώς και ο όρος κατά τον οποίο «η παρέκκλιση δεν παραβιάζει τη διατήρηση, σε ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης, των πληθυσμών των συγκεκριμένων ειδών στην περιοχή της φυσικής τους κατανομής», προκειμένου να επιτραπεί παρέκκλιση από την απαγόρευση «κάθε μορφή[ς] σύλληψης ή θανάτωσης, εκ προθέσεως, δειγμάτων αυτών των ειδών λαμβανομένων στη φύση» που προβλέπεται στο άρθρο 12, [παράγραφος 1,] στοιχείο α', της εν λόγω οδηγίας, ο πρόσθετος όρος κατά τον οποίο «δεν υπάρχει άλλη αποτελεσματική λύση» έχει την έννοια ότι η αρμόδια αρχή πρέπει να αποδείξει την έλλειψη άλλης αποτελεσματικής λύσης για την αποφυγή της απομάκρυνσης του ζώου από το περιβάλλον της φυσικής του κατανομής, με αποτέλεσμα να είναι δυνατόν να γίνει αιτιολογημένη επιλογή του συγκεκριμένου μέτρου που θα ληφθεί, το οποίο μπορεί να συνίσταται στη σύλληψη για μόνιμη αιχμαλωσία ή στη θανάτωση, μέτρα τα οποία τίθενται σε ισότιμη βάση;

ή

[2] Πρέπει να θεωρηθεί ότι, βάσει του άρθρου 16 της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ, όταν διαπιστώνεται ότι πληρούνται ο όρος σχετικά με την ύπαρξη μιας από τις περιπτώσεις που προβλέπονται ρητώς στο άρθρο 16, παράγραφος 1, στοιχεία α' έως ε', καθώς και ο όρος κατά τον οποίο «η παρέκκλιση δεν παραβιάζει τη διατήρηση, σε ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης, των πληθυσμών των συγκεκριμένων ειδών στην περιοχή της φυσικής τους κατανομής», προκειμένου

να επιτραπεί παρέκκλιση από την απαγόρευση «κάθε μορφή[ς] σύλληψης ή θανάτωσης, εκ προθέσεως, δειγμάτων αυτών των ειδών λαμβανομένων στη φύση» που προβλέπεται στο άρθρο 12, [παράγραφος 1,] στοιχείο α΄, της εν λόγω οδηγίας, ο πρόσθετος όρος κατά τον οποίο «δεν υπάρχει άλλη αποτελεσματική λύση» έχει την έννοια ότι υποχρεώνει την αρμόδια αρχή να επιλέξει κατά προτεραιότητα τη σύλληψη με σκοπό την αιχμαλωσία (μόνιμη αιχμαλωσία) και ότι μόνο εάν η λύση αυτή είναι αντικειμενικώς, και όχι απλώς προσωρινώς, αδύνατη επιτρέπεται η απομάκρυνση με θανάτωση, δεδομένου ότι υφίσταται αυστηρή ιεραρχία μεταξύ των μέτρων αυτών;

Σχετικές διατάξεις του δικαίου της Ένωσης

Οδηγία 92/43/ΕΟΚ του Συμβουλίου, για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας (στο εξής: οδηγία), άρθρα 2, 12, και 16.

Αποφάσεις της 20ής Οκτωβρίου 2005, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου, C-6/04, EU:C:2005:626· της 10ης Μαΐου 2007, Επιτροπή κατά Αυστρίας, C-508/04, EU:C:2007:274· της 14ης Ιουνίου 2007, Επιτροπή κατά Φινλανδίας, C-342/05, EU:C:2007:341, σκέψεις 31, 45· της 17ης Απριλίου 2018, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Δάσος της Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255· της 10ης Οκτωβρίου 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-674/17, EU:C:2019:851, σκέψεις 27, 28, 29, 32, 38, 41, 49, 51, 59, 66, 68· της 11ης Ιουνίου 2020, Asociația «Alianța pentru combaterea abuzurilor», C-88/19, EU:C:2020:458, σκέψεις 25, 44, 49· της 2ας Μαρτίου 2023, Επιτροπή κατά Πολωνίας, C-432/21, EU:C:2023:139.

Σχετικές διατάξεις του εθνικού δικαίου

Διάταγμα του Προέδρου της Αυτόνομης Επαρχίας του Τρέντο 10 της 27ης Απριλίου 2023.

Legge provinciale (επαρχιακός νόμος) 9 της 11ης Ιουλίου 2018 περί εφαρμογής του άρθρου 16 της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 1992, για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας: προστασία του φυσικού, αγροτικού και ανθρώπινου περιβάλλοντος των Άλπεων (στο εξής: επαρχιακός νόμος 9/2018).

Συνοπτική έκθεση των πραγματικών περιστατικών και της πορείας της διαδικασίας

- 1 Στις 5 Απριλίου 2023, στον Δήμο του Caldes (επαρχία Τρέντο), ένας άνδρας 26 ετών βρέθηκε νεκρός σε ένα δάσος, με τραύματα που στη συνέχεια αποδόθηκαν σε δείγμα καφέ αρκούδας με την ονομασία JJ4. Στις 8 και 13 Απριλίου 2023, ο Πρόεδρος της ΡΑΤ εξέδωσε, για λόγους προστασίας της δημόσιας ασφάλειας,

δύο επείγουσες εντολές θανάτωσης του δείγματος, τις οποίες στη συνέχεια ακύρωσε μετά τη σύλληψη του ζώου, το οποίο επί του παρόντος φυλάσσεται σε προστατευόμενη περιοχή («καταφύγιο ζώων του Casteller»). Στις 27 Απριλίου 2023, ο Πρόεδρος της ΡΑΤ εξέδωσε το διάταγμα 10 (στο εξής: προσβαλλόμενο διάταγμα), με το οποίο επιτράπηκε, κατ' εφαρμογήν του επαρχιακού νόμου 9/2018 (ο οποίος μεταφέρει στην εσωτερική έννομη τάξη το άρθρο 16 της οδηγίας), η απομάκρυνση του ζώου με θανάτωση.

- 2 Ορισμένες οργανώσεις προστασίας των ζώων άσκησαν προσφυγή κατά του διατάγματος, υποστηρίζοντας, μεταξύ άλλων, ότι, στην περίπτωση αρκούδας που επιτίθεται με φυσική επαφή και χωρίς να προκληθεί, προβλέπονται, πέραν της θανάτωσης, εναλλακτικά μέτρα, συμπεριλαμβανομένης της μόνιμης σύλληψης, και ότι δεν πληρούνται οι προϋποθέσεις θανάτωσης, διότι το πραγματικό πλαίσιο της επίθεσης δεν προσδιορίστηκε και η αρκούδα συνοδεύεται από νεογνά. Η έλλειψη εναλλακτικών λύσεων, που θα δικαιολογούσαν την ενδεχόμενη θανάτωση, πρέπει να εξαρτάται από μια αντικειμενική κατάσταση και όχι από την απόφαση της επαρχίας να μην θεσπίσει απαγορευτικά μέτρα στην περιοχή.
- 3 Με τη διάταξη 36/2023, το αιτούν δικαστήριο έκρινε αβάσιμες τις αιτιάσεις των Οργανώσεων, διότι: **I**) το πραγματικό πλαίσιο προσδιορίστηκε επαρκώς υπό το πρίσμα των αναλύσεων και της αυτοψίας που διενεργήθηκαν, από τις οποίες συνάγεται ότι το γεγονός μπορεί να αποδοθεί στην αρκούδα JJ4· **II**) από το γεγονός ότι η αρκούδα συνοδεύεται από τα νεογνά της δεν μπορεί να συναχθεί αυτομάτως ότι η επίθεση οφείλεται στο ένστικτό της να τα προστατεύσει. Επιπλέον, σύμφωνα με τη γνωμοδότηση του Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ανώτατου ιδρύματος για την προστασία του περιβάλλοντος και την περιβαλλοντική έρευνα, Ιταλία· στο εξής: ISPRA), η συμπεριφορά της αρκούδας, βάσει του Piano d'Azione Interregionale per la Conservazione dell'Orso Bruno sulle Alpi Centro-Orientali (διαπεριφερειακού σχεδίου δράσης για τη διατήρηση της καφέ αρκούδας στις κεντρικές και ανατολικές Άλπεις· στο εξής: PACOBACE), αντιστοιχεί στο υψηλότερο επίπεδο κινδύνου και εμπίπτει στην κατηγορία «υψηλού κινδύνου» για την οποία συνιστάται η άμεση απομάκρυνση· **III**) από το προσβαλλόμενο διάταγμα προκύπτει ότι ελήφθησαν δεόντως υπόψη τα εναλλακτικά προς τη θανάτωση μέτρα, αλλά ο Πρόεδρος της ΡΑΤ, συμμορφούμενος προς τις σχετικές επαρχιακές κατευθυντήριες γραμμές, δεν θεώρησε ότι τα μέτρα αυτά ήταν κατάλληλα για την αντιμετώπιση της επικινδυνότητας της αρκούδας, δεδομένου ότι η σύλληψη για την τοποθέτηση ραδιοκολάρου δεν επιτυγχάνει την προστασία της ασφάλειας των ανθρώπων. Οι κατευθυντήριες γραμμές διευκρινίζουν ότι η ΡΑΤ διαθέτει εγκαταστάσεις προσωρινής ή μόνιμης αιχμαλωσίας, όπως το Casteller, το οποίο, ωστόσο, δεν μπορεί να φιλοξενήσει περισσότερα από τρία δείγματα και είναι, στην περιοχή των Άλπεων, η μόνη εγκεκριμένη εγκατάσταση διατήρησης αρκούδων που προκαλούν προβλήματα. Οι κατευθυντήριες γραμμές διευκρινίζουν ότι, στα ευρωπαϊκά κράτη όπου συναντάται η αρκούδα, προβλέπεται κατά κανόνα η θανάτωση των επικίνδυνων ζώων και όχι η ισόβια αιχμαλωσία τους, διότι: α) οι αρκούδες που γεννώνται ελεύθερες και είναι συνηθισμένες να μετακινούνται σε περιοχές εκατοντάδων τετραγωνικών

χιλιομέτρων δεν μπορούν να βρουν τις ίδιες συνθήκες σε μια οριοθετημένη περιοχή· β) οι αρκούδες σε αιχμαλωσία μπορούν να ζήσουν πολύ περισσότερο απ' ό,τι στη φύση, γεγονός που συνεπάγεται εξαιρετικά απαιτητική φύλαξη λόγω του δυνητικού αριθμού των δειγμάτων που πρέπει να φυλάσσονται και της σχετικής δέσμευσης για τη δημιουργία και τη διαχείριση των εγκαταστάσεων· γ) η διαχείριση άγριων αρκούδων σε περιορισμένους χώρους δημιουργεί προβλήματα αλληλεπίδρασης μεταξύ τους, όπως επιθέσεις, ζημίες, φόνους· δ) για τα δείγματα σε αιχμαλωσία, δεν είναι δυνατή η εκ νέου απελευθέρωση στο περιβάλλον, δεδομένου του βαθμού εξάρτησης από τον άνθρωπο. Επιπλέον, το Casteller αποτελείται από τρεις τομείς, εκ των οποίων ένας είναι ήδη κατελημμένος από άλλη αρκούδα, η οποία χρειάζεται έναν όσο το δυνατόν ευρύτερο χώρο, ένας από την αρκούδα JJ4, ενώ πρέπει να παραμείνουν διαθέσιμοι χώροι για την τοποθέτηση άλλων δειγμάτων σε περιπτώσεις έκτακτης ανάγκης· IV) οι οργανώσεις δεν μπόρεσαν να αντικρούσουν το προσβαλλόμενο διάταγμα, όπου αυτό αναφέρει ότι: α) η ενδεχόμενη μεταφορά της αρκούδας σε χώρο εκτός της επαρχίας δεν είναι εύλογη, λαμβανομένων υπόψη των προειδοποιήσεων του ISPRA, βάσει επιστημονικών επιχειρημάτων, όσον αφορά τους κινδύνους διαφυγής του ζώου, δεδομένης της πολύ επιθετικής συμπεριφοράς του, β) η PAT δεν έχει συγκεκριμένη εναλλακτική λύση για τη μεταφορά της αρκούδας JJ4 σε χώρους εκτός της επαρχίας ή και στο εξωτερικό που να προσφέρουν υψηλά πρότυπα ασφαλείας για τους επισκέπτες, το προσωπικό και όσους εκτελούν τις επιχειρήσεις μεταφοράς. Η πρόθεση υποδοχής της αρκούδας από άλλες οντότητες, όπως ο Ζωολογικός Κήπος του Fasano (επαρχία Απουλίας) και εγκαταστάσεις στην Ιορδανία και τη Γερμανία, εκφράστηκε υπό μορφή γενικών δηλώσεων, οι οποίες δεν αναφέρουν συγκεκριμένους τρόπους εφαρμογής, ιδίως όσον αφορά την προστασία και ασφάλεια των ανθρώπων και το κόστος· V) το επιχείρημα των οργανώσεων ότι η έλλειψη εναλλακτικών λύσεων αντί της θανάτωσης πρέπει να εξαρτάται από μια αντικειμενική κατάσταση και όχι από την επιλογή της PAT να μην λάβει απαγορευτικά μέτρα είναι αλυσιτελές, δεδομένου ότι η σχετική διαδικασία αποσκοπούσε στην εξέταση της νομιμότητας του προσβαλλόμενου διατάγματος και όχι στην εκτίμηση του πρόσφορου ή μη χαρακτήρα των μέτρων που προβλέπει το PACOBACE για την αποφυγή συμβάντων όπως το επίμαχο.

- 4 Κατά της προαναφερθείσας διατάξεως 36/2023 δεν ασκήθηκε έφεση, αλλά το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας, Ιταλία), με προσωρινές διατάξεις της 14ης Ιουλίου 2023 (οι οποίες εκδόθηκαν στο σύνολό τους κατόπιν αιτήσεων ασφαλιστικών μέτρων που υπέβαλαν άλλες οργανώσεις σε υποθέσεις σχετικές με το προσβαλλόμενο διάταγμα), μεταρρυθμίζοντας εν μέρει άλλες διατάξεις του αιτούντος δικαστηρίου, ανέστειλε τη διαταγή θανάτωσης του δείγματος JJ4, διατηρώντας συνεπώς την αρκούδα εν ζωή, σε αιχμαλωσία, για την προστασία της δημόσιας ασφαλείας.

Το νομικό πλαίσιο

- 5 Η καφέ αρκούδα προστατεύεται διεθνώς από τη Σύμβαση της Βέρνης της 19ης Σεπτεμβρίου 1979.
- 6 Σε επίπεδο Ένωσης, τα άρθρα 12 και 16 της οδηγίας αφορούν τις απαγορεύσεις σύλληψης ή θανάτωσης προστατευόμενων ειδών στο φυσικό περιβάλλον και τις ενδεχόμενες παρεκκλίσεις από τις απαγορεύσεις αυτές. Το τελευταίο άρθρο μεταφέρθηκε στην έννομη τάξη της ΡΑΤ με το άρθρο 1 του επαρχιακού νόμου 9/2018. Το άρθρο αυτό, ως είχε κατά την έκδοση του προσβαλλόμενου διατάγματος, προέβλεπε ότι, προκειμένου να διατηρηθεί το φυσικό, αγροτικό και ανθρώπινο περιβάλλον των αλπικών περιοχών της επαρχίας και, ειδικότερα, να διαφυλαχθούν οι φυσικοί οικοτόποι, να διασφαλιστεί η δημόσια υγεία και ασφάλεια ή για άλλους επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος, ο Πρόεδρος της ΡΑΤ μπορεί να επιτρέψει τη λήψη, τη σύλληψη ή τη θανάτωση αρκούδων και λύκων, υπό τον όρο ότι δεν υπάρχει άλλη αποτελεσματική λύση και ότι η λήψη δεν παραβιάζει τη διατήρηση, σε ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης, των πληθυσμών του συγκεκριμένου είδους στην περιοχή της φυσικής του κατανομής. Το άρθρο αυτό τροποποιήθηκε με τον legge provinciale n. 59 (επαρχιακό νόμο 59) της 8ης Αυγούστου 2023, σύμφωνα με τον οποίο ο Πρόεδρος της ΡΑΤ απαλλάσσεται, σε ορισμένες περιπτώσεις, από την υποχρέωση να λάβει τη γνώμη του ISPRA και διατάσσει πάντοτε τη θανάτωση του δείγματος υπό ορισμένες προϋποθέσεις, παραδείγματος χάριν όταν το δείγμα επιτεθεί με φυσική επαφή, ακολουθεί σκοπίμως ανθρώπους ή επιχειρεί να εισέλθει σε κατοικίες. Το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι η τροποποίηση αυτή δεν ασκεί επιρροή, δεδομένου ότι δεν έχει αναδρομική ισχύ.

Κυριότερα επιχειρήματα των διαδίκων της κύριας δίκης

- 7 Κατά τη νομολογία του αιτούντος δικαστηρίου, ο επαρχιακός νόμος 9/2018 και το PACOBACE δεν αναφέρονται σε διαβάθμιση μεταξύ μόνιμης αιχμαλωσίας και θανάτωσης σε περίπτωση επικίνδυνης αρκούδας, τα δε μέτρα λήψης, σύλληψης και θανάτωσης είναι ισοδύναμα, υπό την έννοια ότι έχουν τις ίδιες επιπτώσεις στη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων, αποκλείοντας το επικίνδυνο δείγμα από τον οικοτόπό του.
- 8 Το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας) (με τις παρατεθείσες στη σκέψη 4 διατάξεις 2915, 2918 και 2920/2023, οι οποίες εκδόθηκαν σε υποθέσεις διαφορετικές από την υπό κρίση υπόθεση) διατύπωσε διαφορετική άποψη, επισημαίνοντας ότι, κατά το Δικαστήριο, η οδηγία επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση όχι μόνο να θεσπίσουν πλήρες νομοθετικό πλαίσιο, αλλά και να εφαρμόσουν συγκεκριμένα και ειδικά μέτρα προστασίας, μεταξύ άλλων και προληπτικού χαρακτήρα, που να μπορούν να αποτρέπουν αποτελεσματικά την αιχμαλωσία ή την εκ προθέσεως θανάτωση προστατευόμενων ειδών στη φύση (απόφαση C-441/17). Μολονότι το άρθρο 16 της οδηγίας επιτρέπει στα κράτη μέλη να παρεκκλίνουν, εντούτοις, η παρέκκλιση αυτή υπόκειται την προϋπόθεση

ότι δεν υπάρχει άλλη αποτελεσματική λύση και ότι η παρέκκλιση δεν παραβλάπτει τη διατήρηση, σε ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης, των πληθυσμών των συγκεκριμένων ειδών στην περιοχή της φυσικής τους κατανομής (απόφαση C-674/17). Το εν λόγω άρθρο 16, παράγραφος 1, πρέπει να ερμηνεύεται συσταλτικώς (απόφαση C-508/04).

- 9 Κατά το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας), το ζήτημα διέπεται από την αρχή της αναλογικότητας. Παρέκκλιση είναι δυνατή μόνο βάσει μιας κλιμακούμενης λογικής και σύμφωνα με την αρχή αυτή. Προκειμένου να είναι αναλογικό, δεν αρκεί το μέτρο να είναι κατάλληλο για τον επιδιωκόμενο σκοπό, αλλά πρέπει να είναι το μόνο δυνατό, ώστε να μην συνιστά υπερβολική θυσία για το αγαθό που θεωρείται ότι υποχωρεί μετά τη στάθμιση των αντικρουόμενων συμφερόντων. Αντιθέτως προς όσα επισημαίνει το αιτούν δικαστήριο, το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας) τονίζει ότι τα μέτρα που μπορεί να λάβει η Αρχή πρέπει να λαμβάνονται με κλιμακούμενο τρόπο και, συνεπώς, η προσφυγή στο σοβαρότερο μέτρο είναι δυνατή μόνον εφόσον αποδειχθεί ότι είναι αδύνατη η λήψη του λιγότερο αυστηρού μέτρου.
- 10 Το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας) κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η προσφυγή στη θανάτωση του ζώου είναι δυνατή μόνο στην ακραία και σπάνια περίπτωση αντικειμενικής, και όχι μόνον προσωρινής και υποκειμενικής, αδυναμίας προσφυγής σε λιγότερο βίαιες ενέργειες. Εκτιμά ότι το προσβαλλόμενο διάταγμα υπερβαίνει τα όρια αυτά, στο μέτρο που διατάσσει τη θανάτωση χωρίς να έχει εκτιμήσει ορθώς την αποτελεσματικότητα των ενδιάμεσων μέτρων που μπορούν να διασφαλίσουν τη δημόσια ασφάλεια χωρίς να θυσιάσει η ζωή του ζώου, και ότι το προσβαλλόμενο μέτρο πάσχει από λογικό σφάλμα. Η έλλειψη κατάλληλων εγκαταστάσεων για τη φιλοξενία της αρκούδας δεν θα μπορούσε να δικαιολογήσει ένα μέτρο που παραβιάζει την αρχή της αναλογικότητας και ενέχει τον κίνδυνο να επιτρέπεται η αδιάκριτη χρήση της ακραίας απόφασης θανάτωσης. Η ανησυχία που προκλήθηκε στο κοινό από τα πρόσφατα δραματικά περιστατικά δεν θα πρέπει να επηρεάζει τις αξιολογήσεις της Διοίκησης, η οποία πρέπει να εξακολουθήσει να βασίζεται αυστηρά σε νομικά κριτήρια. Ακριβώς λόγω των διαρθρωτικών αδυναμιών και της επείγουσας καταστάσεως, εναπέκειτο στη Διοίκηση να εκτιμήσει κάθε ενδιάμεσο μέτρο μεταξύ της ελευθερίας και της θανάτωσης του ζώου και, επομένως, της δυνατότητας μεταφοράς σε εγκατάσταση διαφορετική από εκείνη που ανήκει στην ΡΑΤ, ενδεχομένως ακόμη και εκτός της εθνικής επικρατείας.
- 11 Ως εκ τούτου, το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας) έκρινε με τις εν λόγω διατάξεις ότι το προσβαλλόμενο διάταγμα, στο μέτρο που προβλέπει τη θανάτωση του ζώου, ήταν δυσανάλογο και ασύμβατο με την υπερεθνική και την εθνική νομοθεσία που επιβάλλουν την ορθή αξιολόγηση των ενδιάμεσων μέτρων.

Συνοπτική έκθεση του σκεπτικού της απόφασης περί παραπομπής

- 12 Το αιτούν δικαστήριο οριοθετεί το περιεχόμενο του προδικαστικού ερωτήματος, επισημαίνοντας ότι, εν προκειμένω, αντιθέτως προς ό, τι υποστηρίζουν οι προσφεύγουσες οργανώσεις, δεν έχει σημασία η εκτίμηση του τρόπου με τον οποίο η αρμόδια Αρχή διασφαλίζει προληπτικά την προστασία των προστατευόμενων ζωικών ειδών: η υπό κρίση υπόθεση αφορά ένα μεμονωμένο μέτρο, με το οποίο διατάχθηκε η απομάκρυνση ζώου επικίνδυνου για τη δημόσια ασφάλεια. Επομένως, με το προδικαστικό ερώτημα που αυτό υποβάλλει ζητείται να διευκρινισθεί η ορθή ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης που έχει εφαρμογή στην απόφαση για την έγκριση της παρέκκλισης από την απαγόρευση θανάτωσης η οποία αποτελεί το αντικείμενο προσφυγής. Ειδικότερα, το αιτούν δικαστήριο φρονεί ότι, προκειμένου να εκτιμηθεί η νομιμότητα του προσβαλλόμενου διατάγματος, δεν είναι αναγκαίο να εξακριβωθεί αν η ΡΑΤ έχει θεσπίσει ή όχι μέτρα ικανά να αποτρέψουν συμβάντα όπως αυτό που οδήγησε στην έκδοση του διατάγματος.
- 13 Το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι, κατά την ερμηνεία διατάξεως του δικαίου της Ένωσης, πρέπει επίσης να λαμβάνονται υπόψη το πλαίσιο στο οποίο εντάσσεται και οι σκοποί που επιδιώκονται με τη ρύθμιση της οποίας αποτελεί μέρος. Επομένως, ο επιδιωκόμενος με την οδηγία σκοπός, ήτοι η προστασία της βιοποικιλότητας με τη διατήρηση των ειδών της άγριας πανίδας κοινοτικού ενδιαφέροντος και των φυσικών οικοτόπων της, έχει αποφασιστική σημασία.
- 14 Το αιτούν δικαστήριο εξηγεί ότι, με την απόφαση C-88/19, το Δικαστήριο διευκρίνισε τον σκοπό της οδηγίας καθιστώντας σαφές ότι η «περιοχή φυσικής κατανομής» και το «φυσικό περιβάλλον» εκτείνονται σε ζώνες ευρισκόμενες εκτός των προστατευόμενων ζωνών διατήρησης και περιλαμβάνουν κατοικημένες περιοχές. Το Δικαστήριο διευκρίνισε επίσης ότι «η [...] προστασία των προστατευόμενων ζωικών ειδών [...] δεν ισχύει μόνο σε συγκεκριμένους τόπους, αλλά καλύπτει όλα τα δείγματα των προστατευόμενων ζωικών ειδών που ζουν στη φύση ή σε άγρια κατάσταση και που έχουν, με τον τρόπο αυτόν, κάποια λειτουργία στα φυσικά οικοσυστήματα, χωρίς να έχουν εφαρμογή κατ' ανάγκην στα δείγματα που έχουν συλληφθεί τηρουμένης της ισχύουσας νομοθεσίας» (σκέψη 44), και ότι «η ερμηνεία κατά την οποία η “περιοχή φυσικής κατανομής” [...] περιλαμβάνει επίσης ζώνες ευρισκόμενες εκτός των προστατευόμενων ζωνών διατήρησης και κατά την οποία η απορρέουσα εξ αυτής προστασία δεν περιορίζεται, επομένως, στους εν λόγω τόπους είναι ικανή διασφαλίσει την επίτευξη του σκοπού που συνίσταται στην απαγόρευση θανάτωσης ή σύλληψης δειγμάτων προστατευόμενων ζωικών ειδών. Πράγματι, επιβάλλεται όχι μόνον η προστασία των ειδών αυτών εντός ορισμένων, αυστηρά καθοριζόμενων, τόπων αλλά και η προστασία δειγμάτων των ειδών αυτών που διαβιώνουν στη φύση ή σε άγρια κατάσταση και που έχουν, ως εκ τούτου, μια λειτουργία στα φυσικά οικοσυστήματα» (σκέψη 49). Επομένως, μπορεί να συναχθεί το συμπέρασμα – σύμφωνα με τον σκοπό προστασίας που επιδιώκει η οδηγία– ότι το άρθρο 12 αποσκοπεί στην προστασία της ζωής ενός μεμονωμένου δείγματος που ανήκει σε προστατευόμενο είδος, ανεξαρτήτως οποιασδήποτε περιστάσεως.

- 15 Το αιτούν δικαστήριο διευκρινίζει ότι το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι: το βάρος της αποδείξεως της συνδρομής των προϋποθέσεων παρεκκλίσεως του άρθρου 16 φέρει η αρχή που εκδίδει τη σχετική απόφαση (απόφαση C-6/04)· οι εθνικές αρχές πρέπει να διαπιστώσουν ότι πληρούνται οι τρεις προϋποθέσεις του άρθρου αυτού (απόφαση C-342/05)· τα κράτη μέλη οφείλουν να διασφαλίζουν ότι οι σωρευτικές συνέπειες των παρεκκλίσεων δεν παράγουν αποτελέσματα αντίθετα προς τους σκοπούς του άρθρου 12 και της οδηγίας στο σύνολό της και να υιοθετήσουν την αρχή της προφυλάξεως εάν τα επιστημονικά δεδομένα αφήνουν αμφιβολίες ως προς το αν μια παρέκκλιση θα έθετε σε κίνδυνο τη διατήρηση ενός απειλούμενου με εξαφάνιση είδους σε ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης· ότι η συνδρομή των ανωτέρω προϋποθέσεων πρέπει να αιτιολογείται ακριβώς με αναφορά σε συγκεκριμένες και ειδικές περιπτώσεις (απόφαση C-674/17).
- 16 Το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι γνωρίζει τη νομολογία του Consiglio di Stato (Συμβουλίου της Επικρατείας) που περιέχεται στις προαναφερθείσες προσωρινές διατάξεις 2915, 2918 και 2920/23 σχετικά με το περιεχόμενο της αρχής της αναλογικότητας, αλλά του προσάπτει ότι δεν έλαβε θέση, με τις εν λόγω διατάξεις, επί των συγκεκριμένων λόγων που εξέθεσε συναφώς το αιτούν δικαστήριο, το οποίο επανειλημμένως υπογράμμισε την αρχή ότι τα μέτρα λήψης, σύλληψης και θανάτωσης είναι ισοδύναμα μεταξύ τους, υπό την έννοια ότι όλα έχουν ως συνέπεια να επηρεάζουν τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων της αρκούδας, αποκλείοντας το επικίνδυνο δείγμα από τον φυσικό του οικότοπο.
- 17 Εν κατακλείδι, το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι το άρθρο 16 της οδηγίας –το οποίο επιτρέπει παρέκκλιση από την απαγόρευση της σύλληψης ή θανάτωσης, εκ προθέσεως, προστατευόμενων δειγμάτων υπό αυστηρές προϋποθέσεις, συμπεριλαμβανομένης της ανάγκης προστασίας της δημόσιας ασφάλειας– δεν θέτει ως προτεραιότητα τη μόνιμη αιχμαλωσία έναντι της θανάτωσης του ζώου· επομένως, όταν διαπιστώνεται η ανάγκη αυτή και πληρούται ο όρος ότι η λήψη δεν παραβλάπτει τη διατήρηση, σε ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης, του συγκεκριμένου είδους στη φυσική περιοχή του, ο εναπομένον όρος, δηλαδή ότι «δεν υπάρχει άλλη αποτελεσματική λύση», πρέπει να ερμηνεύεται υπό το πρίσμα του γενικού σκοπού της οδηγίας, ο οποίος συνίσταται στη διατήρηση της βιοποικιλότητας. Είναι αληθές ότι το Δικαστήριο απαιτεί «συγκεκριμένη και πρόσφορη αιτιολογία όσον αφορά την έλλειψη άλλης ικανοποιητικής λύσης ικανής να επιτύχει τους σκοπούς των οποίων γίνεται επίκληση για να δικαιολογηθεί η εν λόγω παρέκκλιση» (απόφαση C-342/05, σκέψη 31), αλλά δεν απαιτεί ειδική αιτιολογία όσον αφορά τη διαβάθμιση μεταξύ σύλληψης και θανάτωσης.
- 18 Το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι η έλλειψη άλλης αποτελεσματικής λύσης πρέπει να αποδεικνύεται σε σχέση με την έλλειψη εναλλακτικής λύσης που θα επέτρεπε τη διατήρηση του ζώου στο φυσικό του περιβάλλον και θα απέτρεπε την απομάκρυνσή του. Αν όμως αυτός είναι ο σκοπός της οδηγίας, τότε η σύλληψη και η θανάτωση είναι απολύτως ισοδύναμα μέτρα, διότι αμφότερα έχουν ως συνέπεια την απομάκρυνση του ζώου από το φυσικό του περιβάλλον και την κατάσταση της άγριας ζωής. Ως εκ τούτου, η εκτίμηση της αρμόδιας αρχής δεν

αφορά την επιλογή μεταξύ θανάτωσης ή μόνιμης αιχμαλωσίας του ζώου, αλλά την εναλλακτική λύση μεταξύ της απομάκρυνσης ή μη του ζώου από το φυσικό του περιβάλλον και την κατάσταση της άγριας ζωής του, με στόχο την προστασία του προστατευόμενου είδους, η οποία αποτελεί τον σκοπό της οδηγίας.

- 19 Το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι η μη διαβάθμιση μεταξύ αιχμαλωσίας και θανάτωσης επιβεβαιώνεται από τη θέση της απαγόρευσης σύλληψης ή θανάτωσης, η οποία περιλαμβάνεται στο άρθρο 12 της οδηγίας και όχι στο άρθρο 16 σχετικά με τις προϋποθέσεις της παρέκκλισης. Το κείμενο του άρθρου 12 δεν θέτει σε κανένα σημείο του τη σύλληψη ως προτεραιότητα έναντι της θανάτωσης. Αντιθέτως, ακόμα και στην περίπτωση παρέκκλισης που προβλέπεται στο άρθρο 16, παράγραφος 1, στοιχείο ε' («για να επιτρέψουν, υπό όρους αυστηρά ελεγχόμενους, την επιλεκτική και ποσοτικά περιορισμένη σύλληψη ή κράτηση [...] μερικών δειγμάτων»), όπου εξετάζεται μόνο η σύλληψη ή η κράτηση, το ίδιο το Δικαστήριο έχει τονίσει ότι η θανάτωση ισοδυναμεί με σύλληψη για τους σκοπούς του άρθρου 16, επισημαίνοντας ότι «η έννοια της “σύλληψης” του άρθρου 16, παράγραφος 1 [...] περιλαμβάνει τόσο τη σύλληψη όσο και τη θανάτωση δειγμάτων [...], οπότε η διάταξη αυτή μπορεί [...] να χρησιμεύσει ως βάση για τη θέσπιση παρεκκλίσεων» (απόφαση C-674/17, σκέψη 32). Επομένως, το επιχείρημα ότι, σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, προβλέπει διαβάθμιση μεταξύ των δύο μέτρων απορρίπτεται.
- 20 Το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι η άποψή του συνάδει με τον έτερο όρο του άρθρου 16, σύμφωνα με τον οποίο η παρέκκλιση δεν πρέπει να παραβιάζει τη διατήρηση, σε ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης, των πληθυσμών των συγκεκριμένων ειδών. Πράγματι, η σύλληψη και η θανάτωση είναι απολύτως ισοδύναμα μέτρα, δεδομένου ότι αμφότερα έχουν ως συνέπεια την απομάκρυνση του δείγματος από τη φυσική του περιοχή. Η απλή διατήρηση του δείγματος στη ζωή, αλλά σε μια δομή, δεν αποδεικνύει ότι δεν βλάπτεται το συγκεκριμένο είδος.
- 21 Το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι η ερμηνεία του Consiglio di Stato (Συμβουλίου της Επικρατείας) δεν είναι εύλογη, διότι αποκλείει τη δυνατότητα της αρμόδιας αρχής να δικαιολογήσει την επιλογή της θανάτωσης του επικίνδυνου για τη δημόσια ασφάλεια ζώου (αντί να το οδηγήσει σε αιχμαλωσία). Πράγματι, εάν η μόνιμη αιχμαλωσία έχει προτεραιότητα έναντι της θανάτωσης, η αρμόδια αρχή θα πρέπει να αποδείξει την αντικειμενική, και όχι μόνο προσωρινή και υποκειμενική, αδυναμία, η οποία σπανίως προκύπτει, της μόνιμης αιχμαλωσίας (όχι μόνο σε εγκαταστάσεις υπό την ευθύνη της, αλλά και σε άλλα κράτη): αυτό θα συνιστούσε, ωστόσο, μια *probatio diabolica*, η οποία εξαλείφει τη λυσιτέλεια άλλων δικαιολογητικών λόγων σχετικών με τη μεμονωμένη περίπτωση, στο πλαίσιο της στάθμισης συμφερόντων όσον αφορά την καλή διαβίωση του ζώου, το οποίο είναι συνηθισμένο να ζει σε άγρια κατάσταση, την ενδεχόμενη ανυπαρξία τόπων όπου μπορεί να φιλοξενηθεί, το κόστος και την ασφάλεια του προσωπικού κ.λπ.
- 22 Ως εκ τούτου, το αιτούν δικαστήριο επαναλαμβάνει ότι οι κανόνες του επαρχιακού νόμου 9/2018 είναι σύμφωνοι με το άρθρο 16 της οδηγίας, αλλά

κρίνει αναγκαίο, εν πάση περιπτώσει, προκειμένου να αποσαφηνιστεί η ερμηνεία της ισχύουσας νομοθεσίας της Ένωσης, να αναστείλει τη διαδικασία και να υποβάλει προδικαστικό ερώτημα προς το Δικαστήριο.

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ