

**Asia C-25/24**

**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:**

LEAL Lega Antivisezionista ODV

**Vastajat:**

Provincia autonoma di Trento

Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica

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

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione Scientifica CITES presso il 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 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 8.4.2023 ja 13.4.2023 yleisen turvallisuuden varmistamiseksi kaksi mainitun eläinyksilön tappamista koskevaa kiireellistä määräystä, jotka myöhemmin kumottiin, koska eläin, jota tällä hetkellä pidetään turvatulla 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 LEAL (jäljempänä yhdistys) nosti kanteen, jolla se riitautti asetuksen ja vaati sen kumoamista luontodirektiivin 12 ja 16 artiklan vastaisena. Se huomauttaa seuraavaa: **1)** Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ympäristönsuojelu- ja tutkimuslaitos, jäljempänä ISPRA) ei ole voinut lausua karhun hoitamiseen tarkoitettujen laitosten soveltuvuudesta, ja

riidanalainen asetus ilmaisee Trenton autonomisen maakunnan halua tappaa karhu ISPRAn lausunnosta piittaamatta; **2)** riidanalainen asetus on viimeisin monista menettelyistä, joilla Trenton autonomisen maakunnan presidentti on pyrkinyt poistamaan vahingollisina tai vaarallisina pidettyjä karhuyksilöitä perustellen näitä toimenpiteitä väitetyllä tarpeella, kiireellisyydellä tai yleisen turvallisuuden takaamisella, vaikka tosiasiallisesti toimenpiteisiin on ryhdytty sellaisten seikkojen nojalla, joiden todenperäisyys on vahvistettu vain summittain, ja ruskeakarhun suojelua keskisillä ja itäisillä Alpeilla koskevan alueiden välisen toimintasuunnitelman (Piano d’Azione Interregionale per la Conservazione dell’Orso Bruno sulle Alpi Centro Orientali, jäljempänä PACOBACE) vastaisesti; **3)** Trenton autonomisen maakunnan presidentin toimivallan rajat eivät esillä olevassa asiassa ole asianmukaiset, sillä jos yleistä turvallisuutta uhkaavan abstraktin vaaran olemassaolo on riittävä peruste sivuuttaa kaikki muut perustuslaillisesti merkitykselliset edut, monet myös ihmisten harjoittamat toiminnot olisi kiellettävä (esimerkiksi metsästys); **4)** on olemassa konkreettinen mahdollisuus siirtää karhu toiseen laitokseen, jopa ulkomaille; **5)** riidanalaisessa asetuksessa harkintavaltaa on käytetty väärin, koska Trenton autonominen maakunta on antanut kyseisen eläimen tappamista koskevan määräyksen, vaikka se ei tosiasiallisesti ole välttämätön vaan vain tekosyy, jolla peitellään halua saada eläin tapetuksi mahdollisimman pian; **6)** tapaus, jonka vuoksi riidanalainen asetus annettiin, todistaa kyseisen eläinlajin hallinnassa tehdyistä virheistä, koska Trenton autonominen maakunta ei ole toteuttanut tarpeellisia toimia ihmisyhteisön ja kyseessä olevan karhukannan suojelemiseksi. Myöhemmin nostamallaan kanteella yhdistys riitautti maakunnalliset suuntaviivat (jäljempänä suuntaviivat), koska ne ovat 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, sovellettavia toimenpiteitä koskevista ensisijaisuusjärjestyksen ja oikeasuhteisuuden periaatteista poiketen”.

- 3 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen antaman määräyksen nro 37/2023 mukaan eläinsuojeluyhdistysten väitteet olivat perusteettomia seuraavista syistä: **I)** vaikka ISPRA totesikin lausunnossaan, että sekä tappaminen että siirto pysyvään vankeuteen ovat suuntaviivojen mukaisia vaihtoehtoja, tällainen toteamus ei merkitse sitä, että Trenton autonomisen maakunnan presidentti olisi sivuuttanut ISPRAn lausunnon. Riidanalaisesta asetuksesta nimittäin 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; 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; **II)** eläinsuojeluyhdistykset eivät kyenneet kiistämään riidanalaisista asetusta siltä osin kuin siinä todetaan seuraavaa: 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. Maakunnan ulkopuoliset 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; **III)** Trenton autonomisen maakunnan presidentin toimivallan rajoista voidaan todeta, että niistä säädetään PACOBACEssa ja suuntaviivoissa; **IV)** riidanalainen asetus ei ole ”peitelty tekosyy” karhun tappamiselle mahdollisimman pian, vaan sen taustalla on se, että karhu otettiin kiinni, ja tässä tilanteessa Trenton autonomisen maakunnan presidentti käytti maakuntalain nro 9/2018 1 §:n 1 momentin mukaista toimivaltaansa; **V)** yhdistyksen väite, jonka mukaan tapaus, jonka vuoksi asetus annettiin, todistaa kyseisen eläinlajin hallinnassa tehdyistä virheistä sekä siitä, ettei tarpeellisia toimia ihmisyhteisön ja karhukannan turvaamiseksi ole pantu täytäntöön, ei ole merkityksellinen, koska esillä olevassa asiassa tarkastellaan riidanalaisen asetuksen lainmukaisuutta eikä sitä, ovatko PACOBACEssa tarkoitetut toimenpiteet omiaan estämään pääasiassa esillä olevan kaltaisia onnettomuuksia.

- 4 Myöhemmin antamassaan välitoimia koskevassa määräyksessä nro 49/23 ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin hylkäsi myös yhdistyksen kanteen todeten muun muassa seuraavaa: maakuntalain nro 9/2018 1 §:n oikean tulkinnan mukaan karhujen suojeleminen ei ole yhtä tärkeää kuin yleisen turvallisuuden takaaminen; poistaminen, pyydystäminen ja tappaminen ovat samanarvoisia sikäli, että niillä on sama vaikutus, koska vaarallisen yksilön poistaminen sen luontaisesta elinympäristöstä merkitsee puuttumista luontotyyppien suojelemaan; vaarallisen eläinyksilön poistamiselle vaihtoehtoiset ratkaisut (joista säädetään abstraktisti maakuntalaissa nro 9/2018) yksilöidään täsmällisesti PACOBACEssa, jossa ei kuitenkaan säädetä valintaperusteista, ja välttääkseen sen, että

päätöksenteon myöhästyminen johtaisi yleistä turvallisuutta uhkaaviin tilanteisiin, Trenton autonominen maakunta on sisällyttänyt suuntaviivoihin arviointiperusteet, joita sovellettavaa toimenpidettä harkittaessa käytetään. Suuntaviivoista käy ilmi, että pyydystämisen radiopannoitusta tai siirtoa varten eivät ole omiaan vähentämään ihmisten turvallisuudelle aiheutuvaa vaaraa; suuntaviivojen mukaan vakavimmissa tapauksissa sovellettava toimenpide on eläimen tappaminen, ja niissä 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 Määräykseen nro 37/2023 haettiin muutosta Consiglio di Statossa (ylin hallintotuomioistuin, Italia), mutta sen toimeenpanoa ei lykätty. Sen sijaan viimeksi mainittu tuomioistuin antoi 14.7.2023 määräyksen, jolla se muutti osin määräystä nro 49/2023, 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 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**

- 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 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).
- 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 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.
- 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 luontotyyppejä 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 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.

- 16 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 aihetta epäillä, että poikkeaminen haittaa uhanalaisten lajien kantojen suotuisan suojelun tason säilyttämistä; että näiden edellytysten täyttyminen on perusteltava täsmällisesti, nimenomaisesti ja konkreettisiin tilanteisiin viitaten (tuomio C-674/17).
- 17 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa olevansa tietoinen Consiglio di Stato mainittuihin väli-toimia 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, pyydystäminen 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 selvitettyä 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 viranomainen 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 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 ensisijaisuusjärjestyksestä, 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 tappaminen 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 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.

TYÖASIAKIRJA