Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JULIANE KOKOTT
13 päivänä helmikuuta 2020[1]

Asia C-88/19

Asociația ”Alianța pentru combaterea abuzurilor”
vastaan
TM,
UN ja
Asociația DMPA

(Ennakkoratkaisupyyntö – Judecătoria Zărnești (Zărneștin ensimmäisen asteen tuomioistuin, Romania))

Ennakkoratkaisupyyntö – Direktiivi 92/43/ETY – Luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelu – Liitteessä IV olevassa a alakohdassa mainittuja eläinlajeja koskeva tiukka suojelujärjestelmä – Luontainen levinneisyysalue – Näiden lajien yksilöitä koskeva pyydystäminen luonnossa – Susi (*Canis lupus*) – Yksilöt, jotka poistuvat luonnollisesta elinympäristöstään – Poikkeukset – Yleinen turvallisuus – Seuraamukset

I Johdanto

1. Luontodirektiivissä[2] edellytetään tiukan suojelujärjestelmän käyttöönottoa suden (*Canis lupus*) kaltaisille lajeille, jotka on lueteltu sen liitteessä IV olevassa a alakohdassa. Täytyykö tätä suojelujärjestelmää kuitenkin soveltaa myös silloin, kun susi leikkii kylän alueella koirien kanssa? Tämä kysymys esitetään unionin tuomioistuimelle nyt käsiteltävässä asiassa.

2. Tällä kysymyksellä voi olla myös konkreettisessa muodossaan suurempi käytännön merkitys kuin voitaisiin ajatella.[3] Se on kuitenkin ennen kaikkea ratkaiseva sen kannalta, onko luontodirektiivin sisällöllisesti laajalle ulottuvalla lajien suojelulla ensisijaisesti merkitystä luontoa koskeville ja luonnonläheisille aloille eli erityisesti maa- ja metsätalouden sekä metsästyksen kaltaisille toiminnoille vai onko se otettava huomioon rajoituksetta kaikissa ihmisen toiminnoissa, kuten teiden käyttämisessä.

1 Alkuperäinen kieli: saksa.

2 Luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annettu neuvoston direktiivi 92/43/ETY (EYVL 1992, L 206, s. 7), sellaisena kuin se on muutettuna 13.5.2013 annetulla neuvoston direktiivillä 2013/17/EU (EUVL 2013, L 158, s. 193).

3 Ks. samankaltainen tapaus Jans, N., *A Wolf Called Romeo*, Mariner Books (2015) ja Worrall, S., ”How a Wolf Named Romeo Won Hearts in an Alaska Suburb”, *National Geographic*, 22.3.2015.

II Oikeudelliset puitteet

A Kansainvälinen oikeus

1. Yleissopimus muuttavien luonnonvaraisten eläinten suojelemisesta

3. Luonnonvaraisten eläinten suojelemisesta tehdyn yleissopimuksen [4] 1 artiklan 1 kappaleessa määritellään käsitteet ”levinneisyysalue” ja ”pyynti” seuraavasti:

”Tässä yleissopimuksessa

– –

f) levinneisyysalue tarkoittaa kaikkia maa- tai vesialueita, joilla muuttava laji elää tai viipyy tilapäisesti taikka joiden kautta se kulkee tai lentää johonkin aikaan ollessaan normaalilla muuttoreitillään;

i) pyynti tarkoittaa kiinniottamista, metsästämistä, kalastamista, vangitsemista, häiritsemistä, tahallista tappamista tai näiden yritystä;

– –”

2. Bernin yleissopimus

4. Bernin yleissopimuksen [5] 6 artikla sisältää myös määräyksiä lajien suojelusta:

”Jokaisen sopimuspuolen tulee ryhtyä tarkoituksenmukaisiin ja tarvittaviin lainsäädäntö- ja hallintotoimiin varmistaakseen II liitteessä lueteltujen eläinlajien erityisen suojelun. Näiden lajien kohdalla kielletään erityisesti seuraavat toimenpiteet:

a) kaikentyyppinen tahallinen pyydystäminen ja hallussapito sekä tahallinen tappaminen;

– –”

5. Susi (*Canis lupus*) mainitaan Bernin yleissopimuksen liitteessä II olevassa täysin rauhoitettujen eläinlajien luettelossa.

4 Muuttavien luonnonvaraisten eläinten suojelemista koskevan yleissopimuksen tekemisestä 24.6.1982 tehty neuvoston päätös 82/461/ETY (EYVL 1982, L 210, s. 10).

5 Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristön suojelusta 19.9.1979 Bernissä tehty yleissopimus (EYVL 1982, L 38, s. 3); ratifioitu yhteisön puolesta 3.12.1981 tehdyllä neuvoston päätöksellä 82/72/ETY (EYVL 1982, L 38, s. 1).

B Unionin oikeus

1. Luontodirektiivi

6. Luontodirektiivin johdanto-osan 15. perustelukappaleen ensimmäinen virke koskee lajien suojelua:

”[Lintudirektiivin [6]] täydentämiseksi olisi säädettävä tiettyjen eläin- ja kasvilajien yleisestä suojelujärjestelmästä.”

7. Luontodirektiivin 1 artiklan b, f ja i alakohdassa määritellään eri käsitteitä seuraavasti:

”– –

b) ’luontotyypeillä’ [tarkoitetaan] maa- ja vesialueita, joita luonnehtivat maantieteelliset, abioottiset ja bioottiset ominaisuudet ja jotka ovat joko luonnontilaisia tai puolittain luonnontilaisia;

– –

f) ’lajin elinympäristöllä’ [tarkoitetaan] erityisten abioottisten ja bioottisten tekijöiden avulla määriteltyä ympäristöä, jossa laji elää jossakin elinkaarensa vaiheessa;

– –

i) ’lajin suojelun tasolla’ [tarkoitetaan] eri tekijöiden yhteisvaikutusta, joka voi vaikuttaa lajin kantojen levinneisyyteen ja lukuisuuteen pitkällä aikavälillä 2 artiklassa tarkoitetulla alueella;

Suojelun taso katsotaan ’suotuisaksi’ kun:

– kyseisen lajin kannan kehittymistä koskevat tiedot osoittavat, että tämä laji pystyy pitkällä aikavälillä selviytymään luonnollisten elinympäristöjensä elinkelpoisena osana,

– lajin luontainen levinneisyysalue ei pienene eikä ole vaarassa pienentyä ennakoitavissa olevassa tulevaisuudessa, ja

– lajin kantojen pitkäaikaiseksi säilymiseksi on ja tulee todennäköisesti olemaan riittävän laaja elinympäristö;

– –”

8. Luontodirektiivin 2 artiklan 1 kohdassa kuvaillaan direktiivin tavoitteet seuraavasti:

”Tämän direktiivin tavoitteena on edistää luonnon monimuotoisuuden säilymistä suojelemalla luontotyyppejä ja luonnonvaraista eläimistöä ja kasvistoa jäsenvaltioiden sillä Euroopassa olevalla alueella, jossa perustamissopimusta sovelletaan.”

6 Pääasian tosiseikkojen tapahtuma-aikaan voimassa oli luonnonvaraisten lintujen suojelusta 30.11.2009 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/147/EY (EUVL 2010, L 20, s. 7), sellaisena kuin se oli muutettuna 13.5.2013 annetulla neuvoston direktiivillä 2013/17/EU (EUVL 2013, L 158, s. 193).

9. Luontodirektiivin 4 artiklan 1 kohdassa säännellään tapaa, jolla jäsenvaltiot valitsevat alueet, joita ne ehdottavat alueellista suojelua varten:

”Jokaisen jäsenvaltion on laadittava liitteessä III (1 vaihe) vahvistettujen perusteiden ja asianmukaisen tieteellisen tietämyksen perusteella luettelo alueista, josta ilmenee, mitä liitteen I luontotyyppejä ja liitteen II luontaisia lajeja sen kansallisella alueella olevilla alueilla on. Laajoilla alueilla elävien eläinlajien osalta nämä alueet vastaavat näiden lajien luontaisella levinneisyysalueella paikkoja, joissa on niiden elämälle ja lisääntymiselle välttämättömät fyysiset tai biologiset tekijät. – –”

10. Luontodirektiivin 12 artiklassa esitetään lajien suojelua koskevat olennaiset velvoitteet seuraavasti:

”1. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarpeelliset toimenpiteet liitteessä IV olevassa a kohdassa olevia eläinlajeja koskevan tiukan suojelujärjestelmän käyttöön ottamiseksi niiden luontaisella levinneisyysalueella ja kiellettävä:

a) kaikki näiden lajien yksilöitä koskeva tahallinen pyydystäminen tai tappaminen luonnossa;

b) näiden lajien tahallinen häiritseminen erityisesti niiden lisääntymis-, jälkeläistenhoito-, talvehtimis- ja muuttoaikana;

c) tahallinen munien hävittäminen tai ottaminen luonnosta;

d) lisääntymis- tai levähdyspaikkojen heikentäminen ja hävittäminen.

2. Jäsenvaltioiden on kiellettävä näiden lajien luonnosta otettujen yksilöiden hallussapito, kuljetus, kaupan pitäminen tai vaihtaminen ja tarjoaminen myytäväksi tai vaihdettavaksi, lukuun ottamatta niitä yksilöitä, jotka on otettu laillisesti ennen tämän direktiivin täytäntöönpanoa.

– –”

11. Luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohta sisältää poikkeukset 12 artiklasta:

”Jollei muuta tyydyttävää ratkaisua ole ja jollei poikkeus haittaa kyseisten lajien kantojen suotuisan suojelun tason säilyttämistä niiden luontaisella levinneisyysalueella, jäsenvaltiot voivat poiketa 12, 13 ja 14 artiklan ja 15 artiklan a ja b alakohdan säännöksistä:

a) luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelemiseksi ja luontotyyppien säilyttämiseksi;

b) erityisen merkittävien vahinkojen ehkäisemiseksi, jotka koskevat viljelmiä, karjankasvatusta, metsiä, kalataloutta sekä vesistöjä ja muuta omaisuutta;

c) kansanterveyttä ja yleistä turvallisuutta koskevista tai muista erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä, mukaan lukien sosiaaliset ja taloudelliset syyt, sekä jos poikkeamisesta on ensisijaisen merkittävää hyötyä ympäristölle;

d) näiden lajien tutkimus- ja koulutus-, uudelleensijoittamis- ja uudelleenistuttamistarkoituksessa ja näiden tarkoitusten kannalta tarvittavien lisääntymistoimenpiteiden vuoksi, mukaan lukien kasvien keinotekoinen lisääminen;

e) salliakseen tarkoin valvotuissa oloissa valikoiden ja rajoitetusti tiettyjen liitteessä IV olevien lajien yksilöiden ottamisen ja hallussapidon kansallisten toimivaltaisten viranomaisten määrittelemissä rajoissa.”

12. Luontodirektiivin liitteessä IV olevassa a alakohdassa mainitaan muun muassa susi:

”*Canis lupus* (paitsi kreikkalaiset populaatiot 39:nnen leveyspiirin pohjoispuolella; virolaiset populaatiot, espanjalaiset populaatiot Dueron pohjoispuolella; bulgarialaiset, latvialaiset, liettualaiset, puolalaiset ja slovakialaiset populaatiot sekä suomalaiset populaatiot poronhoitoalueella, joka on määritelty 14 päivänä syyskuuta 1990 annetun Suomen poronhoitolain 848/90 2 §:ssä).”

2. Lintudirektiivi

13. Lintudirektiivin 5 artiklassa säädetään lintujen yleisestä suojelujärjestelmästä:

”Jäsenvaltioiden on toteutettava, kuitenkaan rajoittamatta 7 ja 9 artiklan soveltamista, kaikkien 1 artiklassa tarkoitettujen lintulajien yleisen suojelujärjestelmän luomiseksi tarvittavat toimenpiteet, joilla kielletään erityisesti

a) kyseisten lintujen tahallinen tappaminen tai pyydystäminen käytetystä menetelmästä riippumatta;

b) kyseisten lintujen pesien ja munien tahallinen tuhoaminen tai vahingoittaminen ja pesien siirtäminen;

c) kyseisten lintujen munien ottaminen luonnosta ja munien hallussa pitäminen tyhjinäkin;

d) lintujen tahallinen häirintä erityisesti lisääntymis- ja jälkeläisten kasvatusaikana, jos häirintä vaikuttaisi merkittävästi tämän direktiivin tavoitteisiin;

e) sellaisten lintulajien hallussa pitäminen, joiden metsästäminen ja pyydystäminen ei ole sallittua.”

C Kansallinen lainsäädäntö

14. Luonnonsuojelualueita koskevasta järjestelmästä sekä luontotyyppien ja luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön säilyttämisestä kiireellisenä annetun asetuksen nro 57/2007 (Ordonanța de urgență nr. 57/2007 privind regimul ariilor naturale protejate, conservarea habitatelor naturale, a florei și faunei sălbatice; jäljempänä kiireellisenä annettu asetus nro 57/2007) 4 §:n 14 momentissa määritellään luontotyypin käsite seuraavasti:

”Elämän säilyttämiseksi välttämättömiä resursseja luova luonnollisten fyysisten ja maantieteellisten, biologisten ja biogeenisten osien, rakenteiden ja prosessien kokonaisuus vedessä ja maalla”.

15. Luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohta on pantu täytäntöön kiireellisenä annetun asetuksen N:o 57/2007 33 §:n 1 momentilla:

”Liitteissä 4 A ja 4 B tarkoitettujen luonnonvaraisten kasvi- ja eläinlajien, jotka elävät maalla, vedessä tai maan alla, lukuun ottamatta lintulajeja, ja jotka elävät luonnonsuojelualueilla tai niiden ulkopuolella, osalta on kiellettyä:

a) mikä tahansa tapa kerätä, pyydystää, tappaa, hävittää tai vahingoittaa yksilöitä, jotka elävät luontotyypissään missä tahansa elinkaarensa vaiheessa;

b) tahallinen häiritseminen lisääntymis-, kasvu-, talvehtimis- ja muuttoaikana;

c) tahallinen pesien ja/tai munien pilaaminen, hävittäminen ja/tai ottaminen luonnosta;

d) lisääntymis- tai levähdyspaikkojen heikentäminen tai hävittäminen;

e) kukkien ja hedelmien kerääminen, tällaisten kasvien tahallinen poimiminen, leikkaaminen, irtikiskominen tai tahallinen hävittäminen niiden luontotyypissä missä tahansa niiden biologisessa kehitysvaiheessa;

f) luonnosta otettujen yksilöiden hallussapito, kuljetus, myynti tai vaihtaminen mitä tahansa tarkoitusta varten taikka tarjoaminen vaihdettavaksi tai myytäväksi missä tahansa niiden biologisessa kehitysvaiheessa.”

16. Kiireellisesti annetun asetuksen nro 57/2007 38 §:ssä säännellään 33 §.n 1 momenttiin sisältyviä kieltoja koskevia poikkeuksia. Poikkeukset vahvistetaan 38 §:n 2 momentin mukaan ympäristön- ja metsiensuojelusta vastaavan keskusviranomaisen johdon kokouksen Academia Română (Romanian akatemia) lausunnon perusteella tekemällä päätöksellä.

17. Kiireellisesti annetun asetuksen nro 57/2007 52 §:n d momentin mukaan 33 §:n 1 momentin rikkominen on rikos, josta rangaistaan kolmesta kuukaudesta yhteen vuoteen määrättävällä vankeusrangaistuksella tai sakolla.

III Tosiseikat ja ennakkoratkaisupyyntö

18. Branin kunnassa Braşovin piirikunnassa sijaitseva romanialainen kylä Şimon sijaitsee noin kilometrin itään Bucegin alueen rajasta, jonka komissio on Romanian ehdotuksesta merkinnyt yhteisön tärkeinä pitämien alueiden luetteloon nimikkeellä ROSCI0013.[7] Toinen tällainen alue, Munții Făgăraș, ROSCI0122, sijaitsee noin kahdeksan kilometrin päässä kylästä länteen.[8] Kummankin alueen osalta vakiotietolomakkeeseen[9] on merkitty, että niillä esiintyy susia.

19. 6.11.2016 noin kello 19 Direcția pentru Monitorizarea și Protecția Animalelor -yhdistyksen (eläinten seurannasta ja suojelusta vastaava osasto, jäljempänä DMPA) työntekijät lähtivät yhdessä eläinlääkäri UN:n kanssa ja TM:n johdolla Şimoniin. Heidän tarkoituksenaan oli ottaa kiinni ja siirtää toisaalle susi, joka oli joitakin päiviä oleskellut sikäläisen asukkaan tontilla, jolla se oli leikkinyt ja syönyt perheen koirien kanssa.

20. Susi tainnutettiin narkoottisia ja psykotrooppisia aineita sisältävällä eläinlääkinnällisellä ammuksella, minkä jälkeen sitä seurattiin ja se nostettiin maasta. Se nostettiin hännästä ja niskasta ajoneuvoon ja laitettiin tainnutettuna koirankuljetushäkkiin.

21. DMPA:n työntekijät järjestivät sitten suden kuljetuksen Braşovin piirikunnan Zărneştin kaupungissa (Romania) sijaitsevaan Libeartyn karhureservaattiin, jossa on myös aidattu alue, joka on varattu susille, jotka on pelastettu sääntöjenvastaisista eläintarhoista. Susi pääsi kuitenkin kuljetuksen aikana karkuun ja piiloutui ympäristön metsiin.

22. Alianța pentru combaterea abuzurilor -yhdistys (väärinkäytösten estämiseksi perustettu yhdistys) teki 9.5.2017 ilmoituksen

– DMPA:ssa työskentelevästä vastaajana olevasta TM:stä

7 Neuvoston direktiivin 92/43/ETY mukaisen, alppivyöhykkeen luonnonmaantieteellisellä alueella olevista yhteisön tärkeinä pitämistä alueista tehdyn luettelon toisesta päivityksestä 12.12.2008 tehty komission päätös 2009/91/EY (EUVL 2009, L 43, s. 21).

8 Kylän sijainti ilmenee Natura 2000 Network Vieweristä (https://natura2000.eea.europa.eu/).

9 Bucegi: http://natura2000.eea.europa.eu/Natura2000/SDF.aspx?site=ROSCI0013; Munții Făgăraș: http://natura2000.eea.europa.eu/Natura2000/SDF.aspx?site=ROSCI0122

– vastaajana olevasta eläinlääkäri UN:stä

– oikeushenkilöstä DMPA sekä sen lukuun työskentelevistä henkilöistä.

23. Rikosilmoituksesta ilmenee, ettei suden pyydystämiselle ja kuljetukselle ollut haettu lupaa.

24. Tämän menettelyn puitteissa Judecătoria Zărnești (Zărneștin ensimmäisen asteen tuomioistuin, Romania) on esittänyt unionin tuomioistuimelle seuraavan kysymyksen:

”Onko luontodirektiivin 16 artiklaa tulkittava siten, että siinä velvoitetaan jäsenvaltiot vahvistamaan poikkeuksia 12, 13 ja 14 artiklasta sekä 15 artiklan a ja b alakohdasta myös niissä tapauksissa, joissa uhanalaisiin lajeihin kuuluvat eläimet poistuvat luontaisesta elinympäristöstään ja oleskelevat sen välittömässä läheisyydessä tai kokonaan sen ulkopuolella?”

25. Alianța pentru combaterea abuzurilor -yhdistys (jäljempänä APCA), Romania ja Euroopan komissio ovat esittäneet kirjalliset huomautuksensa.

IV Oikeudellinen arviointi

26. Ennakkoratkaisukysymyksellä pyritään ennakkoratkaisupyynnön mukaan selvittämään, voidaanko luonnonvaraisten susien tahallinen pyydystäminen ilman luontodirektiivin 16 artiklan mukaista poikkeusta sallia, kun eläin tavataan asetuksen liepeillä taikka se tulee alueellisen yhteisön alueelle, Tällainen poikkeus olisi tarpeen vain, jos näissä tapauksissa voidaan lähtökohtaisesti soveltaa suojelusäännöksiä.

27. Judecătoria Zărneștin konkreettinen kysymys perustuu tosin luontodirektiivin täytäntöönpanossa Romaniassa syntyneeseen väärinkäsitykseen. Siinä ilmaistaan kuitenkin oikeutettu kysymyksenasettelu, joka ansaitsee syvällisempää tarkastelua.

28. Väärinkäsitys perustuu siihen, että lajien suojelua olisi sovellettava ainoastaan, jos suojeltavat lajit oleskelevat luontotyypissään. Tämä vastaa kiireellisenä annetun Romanian asetuksen nro 57/2007 33 §:n 1 momentin a kohtaa. Tälle ei kuitenkaan ole perustaa luontodirektiivin tekstissä – mukaan lukien romaniankielinen versio – eikä sen tavoitteissa.

29. Luontotyypit määritellään luontodirektiivin 1 artiklan b alakohdassa. Niitä suojellaan sellaisinaan 3–6 artiklan mukaan Natura 2000 -verkoston suojelualueilla. Samalla tämä verkosto kattaa myös 1 artiklan f alakohdassa erikseen määritellyt liitteessä II mainittujen lajien elinympäristöt. Koska susi mainitaan kyseisessä liitteessä, tälle lajille olisi oltava erityisten suojelutoimien alueita. Nyt käsiteltävään menettelyyn johtaneet tapahtumat sattuivat kylässä, joka sijaitsee kahden suuren suojelualueen välissä, joissa myös susi on suojeltu.

30. Nyt käsiteltävässä asiassa ei kuitenkaan ole kyse suden suojelusta suojelualuilla vaan luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan mukaisesta lajien suojelusta. Sen mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarpeelliset toimenpiteet liitteessä IV olevassa a alakohdassa olevia eläinlajeja – siis myös sutta – koskevan tiukan suojelujärjestelmän käyttöönottamiseksi niiden luontaisella levinneisyysalueella. 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan kielletään kaikki näiden lajien yksilöitä koskeva tahallinen pyydystäminen tai tappaminen luonnossa.

31. Jotta Judecătoria Zărneștille voidaan antaa hyödyllinen vastaus, on tutkittava, ovatko asutusalueet luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla osa suden *luontaista levinneisyysaluetta*. Tämän lisäksi on pääasian olosuhteiden perusteella myös tutkittava, onko suden tainnuttamista asuinkiinteistön tontilla ja sen kuljettamista häkissä pidettävä 12 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettuna lajin yksilön pyydystämisenä *luonnosta*. Lisäksi on hyödyllistä tarkastella lyhyesti 16 artiklan mukaisen poikkeuksen mahdollisuutta sekä unionin oikeudessa asetettuja rajoja 12 artiklan mukaisen tiukan suojelujärjestelmän rikkomista koskevalle seuraamukselle.

A Luontodirektiivin 12 artiklassa tarkoitettu luontainen levinneisyysalue

32. Luontodirektiivin 12 artiklassa käytetty luontaisen levinneisyysalueen biologista termiä, englanninkielisessä kieliversiossa ”natural range” ja ranskankielisessä kieliversiossa ”aire de répartition naturelle”, ei ole määritelty direktiivissä.

33. Ilmaisun ”luontainen” käyttämisestä voisi päätellä, että pääasiassa kyseessä oleva susi on oleskellut sen luontaisen levinneisyysalueen ulkopuolella. Asutusalue ei nimittäin ole prima facie luontainen alue. Lisäksi asutusalueet eivät ainakaan yleisen kokemuksen perusteella ole luonnonvaraisten susien luontainen oleskelupaikka.

34. Tämä yleinen kokemus edellyttää tosin tieteellistä varmistusta ennen kuin voidaan ratkaista, sovelletaanko lajien suojelua koskevia säännöksiä.[10] Koska tällaiset tieteelliset seikat koskevat tosiseikkoja, niiden tutkiminen kuuluu kansalliselle tuomioistuimelle ennakkoratkaisumenettelylle tyypillisessä yhteistyösuhteessa. Huomattakoon samalla, että jotkut unionin oikeudessa suojellut lajit, kuten tietyt lepakot, erakkokuoriaiset (*Osmoderma eremita*) taikka pikkutuulihaukat (*Falco naumanni*),[11] käyttävät epäilemättä asutusalueiden luontotyyppejä. Tältä tieteelliseltä kannalta on olemassa todisteita siitä, että myös sudet oleskelevat asutusalueilla, tosin harvoin mutta kuitenkin säännöllisesti.[12]

35. Tästä tieteellisestä kysymyksestä riippumatta asutusalueiden sulkeminen lajien suojelua koskevien säännösten soveltamisalan ulkopuolelle olisi ristiriidassa paitsi niiden tavoitteen myös niiden sanamuodon ja lainsäädännöllisen asiayhteyden kanssa.

36. Luontodirektiivin 12 artiklan suojelujärjestelmän tavoitteen osalta on korostettava, että sen mukaan on luotava *tiukka* suojelujärjestelmä. Tällaisella suojelujärjestelmällä on siis voitava tosiasiallisesti välttää 12 artiklan 1 kohdassa mainitut lajeihin vaikuttamiset.[13] Tämän kanssa olisi ristiriidassa suojeltujen lajien yksilöiden jättäminen (automaattisesti[14]) suojelun ulkopuolelle silloin, kun niiden elinympäristöt sijaitsevat asutusalueilla taikka ne erehtyvät sattumalta tällaisille alueille.

10 Vrt. tuomio 10.10.2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, 45, 51, 66 ja 71 kohta) ja vastaavasti tuomio 8.6.2006, WWF Italia ym. (C-60/05, EU:C:2006:378, 27 ja 28 kohta).

11 Tuomio 28.6.2007, komissio v. Espanja (Lintujensuojelualueet), (C-235/04, EU:C:2007:386).

12 Vrt. Boitani, *Action Plan for the conservation of the wolves (Canis lupus) Europe*, Council of Europe, T-PVS (2000) 23, s. 15–16, Large Carnivore Initiative for Europe (LCIE), *Management of bold wolves*, 1.3.2019, s. 2 sekä Reinhardt ym, *Konzept zum Umgang mit Wölfen, die sich Menschen gegenüber auffällig verhalten*, BfN-Skripten 502 (2018), s. 11–12.

13 Vastaavasti tuomio 9.6.2011, komissio v. Ranska (*Cricetus cricetus*) (C-383/09, EU:C:2011:369, 21 kohta); tuomio 15.3.2012, komissio v. Zypem (*Natrix n. cypriaca*) (C-340/10, EU:C:2012:143, 62 kohta) ja tuomio 17.4.2018, komissio v. Puola (Białowieżan metsä) (C-441/17, EU:C:2018:255, 231 kohta).

14 Mahdollisista poikkeuksista ks. jäljempänä 56 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

37. Tarkemmin tarkasteluna myöskään käsitteen ”luontainen levinneisyysalue” sanamuodon mukainen merkitys ei ole esteenä asutusalueiden sisällyttämiselle. Tämä käsite koskee nimittäin aluetta, jolla kyseessä oleva laji luonnollisen käyttämisensä puitteissa oleskelee tai leviää. Jos se käsittäisi vain ”luontaiset” elinympäristöt, joissa lajit oleskelevat, luokitteleva adjektiivi ”luontainen” olisi sijoitettu toiseen paikkaan mahdollisesti siinä muodossa, että kiellot pätevät vain niillä luontaisilla alueilla, joille laji on levinnyt.

38. Samanlainen merkitys ilmenee komission mainitsemasta muuttavien luonnonvaraisten eläinten suojelemista koskevan yleissopimuksen 1 artiklan f alakohdan määritelmästä. Sen mukaan levinneisyysalue tarkoittaa kaikkia maa- tai vesialueita, joilla muuttava laji elää tai viipyy tilapäisesti taikka joiden kautta se kulkee tai lentää johonkin aikaan ollessaan normaalilla muuttoreitillään. Sitä ei ole rajoitettu luontaisiin alueisiin. Kauttakulku kaikenlaisten alueiden läpi otetaan pikemminkin nimenomaisesti huomioon lajin levinneisyysalueen määrittelyssä.

39. Tämä määritelmä ei tosin ole nyt käsiteltävän asian kannalta välittömästi ratkaiseva, koska kyse ei ole yleissopimuksen soveltamisesta, mutta se kuvastaa merkityksellistä biologista termiä tieteelliseltä kannalta. Tämän vuoksi se on otettava huomioon sitä tulkittaessa, kuten myös todetaan komission asiakirjassa, jonka se on laatinut luontodirektiivin soveltamisen koordinoimiseksi työryhmässä yhdessä jäsenvaltioiden edustajien kanssa,[15] sekä myöhemmin sen jäsenvaltioiden kanssa laatimissa lajiensuojelua koskevissa suuntaviivoissa.[16]

40. Oikeudellisesti merkityksellisempi on toinen yleissopimus, nimittäin Bernin yleissopimus, jonka 6 artiklan a alakohta, luettuna yhdessä sen liitteen II kanssa, pannaan täytäntöön luontodirektiivin 12 artiklassa.[17] Sen mukaan susien kaikentyyppinen tahallinen pyydystäminen on kielletty. Paikkaa koskevat rajoitukset puuttuvat. Sitä vastoin sen ulottaminen *kaikentyyppiseen* tahalliseen pyydystämiseen puoltaa kiellon laajaa soveltamista.

41. Samaan suuntaan osoittaa luontodirektiivin 15. perustelukappale, jonka mukaan luontodirektiivin lajiensuojelulla on tarkoitus täydentää lintudirektiiviä. Viittaus lintudirektiiviin koskee luontodirektiivin 12 artiklan kanssa suuresti yhteneviä lintudirektiivin 5 artiklan mukaisia kieltoja. Myöskään näitä kieltoja ei ole rajoitettu maantieteellisesti. Tätä taustaa vasten unionin tuomioistuin on kritisoinut sitä, että jäsenvaltio on poistanut kalalammissa oleskelevan harmaahaikaran (*Ardea cinerea*) ja merimetson (*Phalacrocorax carbo*) täysin 5 artiklan mukaisen suojelun ulkopuolelle.[18]

42. Luontodirektiivin säännökset alueiden suojelusta osoittavat lisäksi, että lajiensuojelua ei voida rajoittaa suojelualueille. Näitä suojelualueita ei nimittäin ole rajattu tavoitteena kattaa susien elinympäristö täydellisesti. Sudet ovat eläinlaji, joka vaatii suuren elinympäristön.[19] Tällaisten lajien osalta luontodirektiivin 4 artiklan 1 kohdan toisessa virkkeessä säädetään suojelualueiden rajoittamisesta lajien luontaisella levinneisyysalueella paikkoihin, joissa on niiden elämälle ja

15 Euroopan komissio, Note to the Habitats Committee, 15.3.2005, *Assessment, monitoring and reporting of conservation status – Preparing the 2001-2007 report under Article 17 of the Habitats Directive* (DocHab-04-03/03 rev.3), Annex F.

16 Euroopan komissio, *Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the 'Habitats' Directive 92/43/EEC*, s. 11–12.

17 Kertomus 1997–1998 (9 artiklan 2 kohta) – yleissopimus Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristön suojelusta (komission esittämä), SEK(2001) 515 lopullinen. Ks. Euroopan yhteisöjen neuvoston ja neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien 19.10.1987 antama päätöslauselma ympäristöpolitiikan jatkamisesta ja täytäntöönpanosta ja Euroopan yhteisöjen toimintaohjelmasta ympäristönsuojelun edistämiseksi (1987–1992) (EYVL 1987, C 328, 5.1.6 kohta). Tuomio 13.2.2003, komissio v. Luxemburg (C-75/01, EU:C:2003:95, 57 kohta) ei estä tämän yleissopimuksen huomioon ottamista, koska yhteisöjen tuomioistuin ainoastaan totesi kyseisessä tuomiossa, ettei tämän yleissopimuksen täytäntöönpano riitä panemaan luontodirektiiviä täytäntöön, mikäli yleissopimus ei yllä direktiivin tasolle.

18 Tuomio 26.1.2012, komissio v. Puola (C-192/11, ei julkaistu, EU:C:2012:44, 63 kohta).

19 Boitani, *Action Plan for the conservation of the wolves (Canis lupus) in Europe*, Council of Europe, T-PVS (2000) 23, s. 16.

lisääntymiselle välttämättömät fyysiset tai biologiset tekijät. Tässä säännöstössä tunnustetaan siten, että näiden lajien luontainen levinneisyysalue kattaa myös alueita, jotka ovat suojelualueen ulkopuolella. Tässä yhteydessä on muistutettava, että Şimonin kylä sijaitsee kahden suuren suojelualueen välissä, joilla esiintyy myös susia, joten susien vaeltelu alueiden välillä on odotettavissa.

43. Suojelun maantieteelliseksi rajaamiseksi luontodirektiivissä käytetään toista sääntelytekniikka: kuten suden mainitseminen liitteessä IV olevassa a alakohdassa osoittaa, suojelun ulkopuolella olevat alueet, kuten tietyt jäsenvaltiot, Kreikka 39:nnen leveyspiirin pohjoispuolella, Espanja Dueron pohjoispuolella ja poronhoitoalueet Suomessa, nimetään selvästi.

44. Osapuolet vastustavat siksi perustellusti asutusalueiden sulkemista luontodirektiivin 12 artiklan mukaisen suojelun ulkopuolelle.

45. Siten on todettava, että suden luontainen levinneisyysalue ja siten luontodirektiivin 12 artiklan alueellinen soveltamisala voi kattaa tämän lajin osalta asutusalueet.

B Luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan a alakohta: ”luonnossa”

46. On lisäksi tutkittava sitä, kuuluuko suden pyydystäminen asutusalueilla luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan soveltamisalaan. Sen mukaan jäsenvaltioiden on kiellettävä kaikki suojeltujen lajien yksilöitä, siis myös susia, koskeva tahallinen pyydystäminen luonnossa.

47. Saksankielisessä kieliversiossa käytetty ilmaisu ”Entnahme aus der Natur” [ottaminen luonnosta] lienee tässä käännösvirhe. Yhtäältä ei ole järkevää puhua ”luonnosta otettujen yksilöiden” pyydystämisestä, koska ottaminen käsittää pyydystämisen.[20] Toisaalta useimmissa[21] alkuperäisissä kieliversioissa kyseessä on pyydystäminen luonnossa, näin esimerkiksi nimenomaisesti ranskankielisessä versiossa (”dans la nature”) tai englanninkielisessä versiossa (”in the wild”).

48. Tästä käännösongelmasta huolimatta voitaisiin katsoa, että suden pyydystämistä asutusalueilla ei voida pitää pyydystämisenä luonnosta tai luonnonvaraisena.

49. Tätä vastaan puhuvat tosin sääntelyn asiayhteyttä ja lajien suojelua koskevia tavoitteita koskevat näkökannat, jotka olen jo ottanut huomioon luontaisen elinympäristön käsitteen tulkinnan yhteydessä.[22]

50. Paljon valaisevampi on kyseisen säännöksen hollanninkielinen versio. Siinä puhutaan luonnonvaraisten, ”in het wild levende”, yksilöiden pyydystämisestä. Ainakaan tässä kieliversiossa viittaus luontoon tai luonnonvaraisuuteen ei kuvaa pyydystämispaikkaa vaan eläimen alkuperää.

51. Tämä näkökohta soveltuu 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisen tiukasti suojeltujen lajien tappamisen taikka pyydystämisen kiellon toteuttamiseen. Kyseessä ei ole näiden lajien suojelu vain tietyissä paikoissa vaan niiden yksilöiden suojelu, jotka elävät luonnossa tai luonnonvaraisina ja joilla siten on tehtävä luonnollisessa ekosysteemissä.

52. Rinnakkaisuus luontodirektiivin 12 artiklan 2 kohdan kanssa, jonka mukaan luonnosta otettujen yksilöiden hallussapito, kuljetus, kaupan pitäminen tai vaihtaminen ja tarjoaminen myytäväksi tai vaihdettavaksi on kiellettävä, vahvistaa tämän. Tämä kielto ei päde yksilöihin, jotka on ennen tämän direktiivin soveltamisen alkua laillisesti otettu luonnosta.

20 Tuomio 10.10.2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, 32 kohta).

21 Vain kreikan- ja portugalinkieliset kieliversiot näyttävät vastaavan saksankielistä versiota.

22 Tämän ratkaisuehdotuksen 36 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

53. Tällainen kielto lienee käytännössä tuskin toteutettavissa, jos sitä ennen pitäisi tutkia, missä paikassa eläin on ”otettu luonnosta”. Riittävän vaikeaa lienee jo määrittää luonnosta ottamisen ajankohta. Tämän lisäksi olisi ristiriidassa tiukan suojelujärjestelmän tavoitteen kanssa, jos näin voitaisiin toimia tiukasti suojeltujen lajien yksilöiden kanssa, jos ne ”otetaan luonnosta”, kun ne ovat siirtyneet tilapäisesti luontoalueen ulkopuolelle.

54. Silloinkaan, jos luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukainen pyydystämisen ja tappamisen kielto rajattaisiin luontoon ja siten jätettäisiin asutusalueet sen ulkopuolelle, tämä ei olisi mahdollista 12 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisen häiritsemiskiellon yhteydessä, sillä sen mukaan tiukasti suojeltujen lajien yksilöitä koskeva tahallinen häirintä on kiellettävä ilman mitään alueellista rajoitusta. Näiden lajien yksilöiden pyydystäminen ja varsinkin tappaminen on katsottava kuitenkin aina vähintään häirinnäksi.

55. Kuten myös komissio toteaa, viittaus luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan a alakohtaan on tämän vuoksi ymmärrettävä siten, että sen mukaista suojelua on sovellettava paitsi tietyissä paikoissa myös kaikkiin suojeltujen lajien yksilöihin, jota elävät luonnossa tai luonnonvaraisina ja joilla siten on tehtävä luonnon ekosysteemissä. Niitä ei saada pyydystää, tappaa, pitää hallussa, kuljettaa, pitää kaupan eikä vaihtaa. Vankeudessa kasvatettuihin yksilöihin nämä rajoitukset eivät sitä vastoin päde.

C Luontodirektiivin 16 artiklan mukaiset poikkeukset

56. Tämä päätelmä ei kuitenkaan merkitse sitä, että jokaisessa tapauksessa olisi hyväksyttävä se, että tiukasti suojellut lajit hakeutuvat asutusalueille ja oleskelevat siellä. Erityisesti luonteeltaan vaarallisten taikka tietyn vaaran aiheuttavien eläinlajien osalta luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdassa annetaan liikkumavaraa vaaran torjumiseksi.

57. Niinpä luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan b ja c alakohdassa sallitaan toimenpiteet viljelmiä ja karjankasvatusta koskevien merkittävien vahinkojen ehkäisemiseksi (b alakohta) taikka kansanterveyttä ja yleistä turvallisuutta koskevista tai muista erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä, mukaan lukien sosiaaliset ja taloudelliset syyt (c alakohta).

58. Päätös tällaisista poikkeuksista on tehtävä täsmällisen tieteellisen asiantuntemuksen [23] tai parhaiden tieteellisten tietojen [24] perusteella.

59. Suden osalta tällaista vaaraa ei ensi näkemältä voida sulkea pois, ja vielä selvemmältä tämä vaikuttaa esimerkiksi myös tiukasti suojeltujen karhujen (*Ursus arctos*) osalta, jotka ilmeisesti myös toisinaan erehtyvät Romaniassa asutusalueille. [25]

60. APCA tosin on sitä mieltä, että poikkeuksen myöntäminen ei ole oikeutettua, koska kyseessä oleva susi ei ole aiheuttanut vahinkoja. Vahingon syntymistä ei kuitenkaan täydy odottaa, kun parhaiden saatavilla olevien tieteellisten tietojen perusteella on odotettavissa riittävä riski tarpeeksi vakavista vahingoista.

23 Tuomio 10.10.2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, 45 ja 71 kohta) ja vastaavasti tuomio 8.6.2006, WWF Italia ym. (C-60/05, EU:C:2006:378, 27 ja 28 kohta).

24 Tuomio 10.10.2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, 51 ja 66 kohta).

25 DMPA käsittelee myös tällaisia tapauksia: https://dpmpa-bv.com/home/english-home/blog-translated/shooting-the-bear-cub-in-sibiu/

61. Toimivaltaisten kansallisten laitosten olisi todettava tällainen riski ja riitatapauksessa kansallisten tuomioistuinten olisi tutkittava se. Samoin ei myöskään ilman muuta voida viitata kintaalla sille, että susi tulee toistuvasti useamman päivän ajan alle 30 metrin etäisyydelle ihmisestä.[26] Koska kyseessä oleva susi on oleskellut joitakin päiviä sikäläisen asukkaan tontilla ja leikkinyt ja syönyt perheen koirien kanssa, tällaista tilannetta ei voida pääasiassa sulkea pois.

62. Tämän vuoksi luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan b ja c alakohdan mukaiset poikkeukset luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdasta saattoivat periaatteessa olla oikeutettuja. Tosin näissä säännöksissä edellytetään mainittujen poikkeusperusteiden lisäksi nimenomaisesti, ettei muuta tyydyttävää ratkaisua ole ja ettei poikkeus haittaa kyseisten lajien kantojen suotuisan suojelun tason säilyttämistä niiden luontaisella levinneisyysalueella.

63. Mitä tulee muuhun tyydyttävään ratkaisuun, kyseeseen tulee ennen kaikkea ruoan tai vapaana olevien koirien kaltaisten houkutusten poistaminen susilta,[27] mikä ei vaadi luontodirektiivin 16 artiklan mukaista poikkeusta ja siten olisi pantava etusijalle.[28] Vain, jos susi kuitenkin edelleen hakeutuu ihmisen lähelle, tulee kyseeseen pelottelu, häätäminen esimerkiksi kumiluoteja ampumalla. Tällaisten menetelmien tehokkuus on tosin kyseenalaista.[29]

64. Unionin tuomioistuimella ei ole tietoa houkutinten poistamisesta. Suden pyydystämisellä ja sen sitä seuranneella pakenemisella näyttää käytännössä olleen pelotevaikutus.

65. Tosin vaikuttaa epätodennäköiseltä, että suunnitelma siirtää susi aitaukseen olisi ollut tyydyttävä ratkaisu. Mikään ei myöskään viittaa siihen, että tämän menettelytavan vaikutukset susikannan säilyvyyteen oli otettu huomioon.

D Seuraamusten oikeasuhtaisuus

66. Pääasiassa on kuitenkin viitteitä siitä, että Judecătoria Zărneștin ei tarvitse tutkia poikkeuksen edellytyksiä senkään vuoksi, että käytettävissä olevien tietojen mukaan toimivaltaiset laitokset eivät ole hyväksyneet menettelyä. Kuten APCA toteaa, tämä seikka oli myös pääasian oikeudenkäynnissä vastaajien tiedossa. Tämän vuoksi ei voida sulkea pois sitä, että luontodirektiivin täytäntöön panemiseksi annetun Romanian lainsäädännön mukaiset rangaistavuuden edellytykset täyttyvät.

67. Tästä on huomattava, että seuraamuksen on oltava perusoikeuskirjan 49 artiklan 3 kohdan mukaan oikeasuhteinen eli erityisesti kohtuullinen.[30] Sen on siten vastattava kyseisen rikkomisen vakavuutta ja kunkin yksittäistapauksen olosuhteet on otettava kattavasti huomioon.[31]

68. Nyt käsiteltävässä asiassa on huomattava, että aiheutunut vahinko oli ilmeisesti hyvin vähäinen, jos kyseessä oleva susi on todella jälleen päässyt vapaaksi.

69. Tämän lisäksi saatavilla olevien tietojen mukaan Romanian lainsäädännön perusteella ei ole mahdollista lyhyessä ajassa reagoida kyseessä olevan suden käyttäytymiseen asianmukaisesti eikä siten minimoida siihen liittyvät riskit ajoissa. Romaniassa ei ilmeisesti myöskään ole tieteellisesti perusteltuja sääntelyjä tai suuntaviivoja, joista ilmenisi, millainen tällaisen reaktion pitäisi olla.

26 LCIE (alaviite 12, s. 2–3) ja Reinhardt ym. (alaviite 12, s. 18– ja 23).

27 Reinhardt ym. (alaviite 12, erityisesti s. 13, 24 ja 27) sekä LCIE, (alaviite 12, s. 5).

28 Vrt. tuomio 10.10.2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, 48 kohta).

29 Reinhardt ym. (alaviite 12, s. 29–) sekä LCIE (alaviite 12, s. 1 ja 5).

30 Tuomio 4.10.2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, 41 kohta).

31 Tuomio 4.10.2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, 42 ja 45 kohta).

70. Nämä seikat eivät puolla ankaria seuraamuksia. Tosin myös tähän pätee se, että niiden tarkastelu sekä kaikkien merkityksellisten seikkojen huomioon ottaminen on kansallisen tuomioistuimen tehtävä.

V Ratkaisuehdotus

71. Näin ollen ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa ennakkoratkaisupyyntöön seuraavasti:

1) Suden (*Canis lupus*) luontainen levinneisyysalue ja siten luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY 12 artiklan alueellinen soveltamisala voi tämän lajin osalta kattaa asuinalueet.

2) Direktiivin 92/43 12 artiklan 1 kohdan a alakohdassa oleva viittaus luontoon on ymmärrettävä siten, että sen mukaista suojelua ei sovelleta vain tietyissä paikoissa vaan se kattaa suojellun lajin kaikki yksilöt, jotka elävät luonnossa tai luonnonvaraisina ja joilla siten on tehtävä luonnon ekosysteemissä.