YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

14 päivänä kesäkuuta 2007 *

Asiassa C-342/05,

jossa on kyse EY 226 artiklaan perustuvasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 14.9.2005,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään M. van Beek ja I. Koskinen, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Suomen tasavalta, asiamiehenään E. Bygglin, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: suomi.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja C. W. A. Timmermans sekä tuomarit K. Schiemann, J. Makarczyk, L. Bay Larsen (esittelevä tuomari) ja J.-C. Bonichot,

julkisasiamies: J. Kokott,
kirjaaja: R. Grass,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 30.11.2006 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio vaatii kanteellaan yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Suomen tasavalta ei ole noudattanut luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY (EYVL L 206, s 7; jäljempänä luontodirektiivi) 12 artiklan 1 kohdan ja 16 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on sallinut suden metsästyksen kyseisen direktiivin 16 artiklan 1 kohdassa vahvistettujen poikkeusperiaatteiden vastaisesti.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Luontodirektiivi

2 Luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltioiden on toteutettava tarpeelliset toimenpiteet liitteessä IV olevassa a kohdassa olevia eläinlajeja koskevan tiukan suojelujärjestelmän käyttöönottamiseksi niiden luontaisella levinneisyysalueella ja kiellettävä:

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

– –"

3 Luontodirektiivin liitteen IV otsikko on "Yhteisön tärkeinä pitämät eläin- ja kasvilajit, jotka edellyttävät tiukkaa suojelua". Tässä liitteessä IV olevassa a kohdassa, sellaisena kuin se on muutettuna Itävallan tasavallan, Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan liittymisehdoista ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu, tehdyllä asiakirjalla (EYVL 1994, C 241, s. 21 ja EYVL 1995, L 1, s. 1; jäljempänä liitteessä IV oleva a kohta), mainitaan seuraava laji: "*Canis lupus* (lukuun ottamatta Suomen kantoja poronhoitoalueella, sellaisena kuin se on määritelty 14 päivänä syyskuuta 1990 annetun Suomen poronhoitolain 2 §:ssä (848/90))".

4 Luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"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;

– –"

5 Lajin suojelun taso määritellään luontodirektiivin 1 artiklan i alakohdassa seuraavasti:

"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,

ja

– 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."

Suomen lainsäädäntö

6 Yhteisöjen tuomioistuimelle esitetystä asiakirja-aineistosta ilmenee, että luontodirektiivin 12 ja 16 artikla on pantu täytäntöön pitkälti luontodirektiivin sanamuotoa vastaavasti Suomen metsästyslainsäädännössä.

7 Susien pyyntiluvista on kuitenkin olemassa erityissääntelyä. Toimivaltainen riistanhoitopiiri antaa luvan suden metsästykseen yksittäistapauksittain. Maa- ja metsätalousministeriö puolestaan vahvistaa metsästyksen alueelliset ylärajat eli tietyllä alueella metsästysaikana eli 1. marraskuuta ja 31. maaliskuuta välisenä aikana metsästettäviksi sallittavien susien määrän. Ylärajat vahvistetaan siten, ettei susikantaa vaaranneta kyseisillä alueilla. Huomioon otetaan kaikki tietoon tulleet, esimerkiksi liikenneonnettomuuksissa tai ihmisen toimesta tapahtuneet näiden eläinten kuolemat.

8 Pyyntiluvan myöntämiseksi riistanhoitopiirien on tutkittava, täyttyvätkö kansallisen oikeuden osaksi saatetussa luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut edellytykset. Lisäksi kun alueellinen pyynnin yläraja on täyttynyt, se voidaan ylittää vain 16 artiklan 1 kohdan mukaisten edellytysten täyttyessä ja ministeriön erityisellä luvalla.

9 Lisäksi poliisiviranomainen voi poikkeustapauksissa lopettaa eläimen, mutta vain silloin, kun tämän tuomion 8 kohdassa mainitut edellytykset täyttyvät.

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

10 Komissio aloitti jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn lähettämällä Suomen tasavallalle 10.4.2001 päivätyn virallisen huomautuksen. Kun Suomi oli antanut vastauksensa komissiolle 6.7.2001 päivätyllä kirjeellä, komissio osoitti sille 26.6.2002 perustellun lausunnon. Siinä komissio totesi, että kun otetaan huomioon, että susien suojelun taso Suomessa ei ole suotuisa, että muita ratkaisuja on käytettävissä ja että susien pyyntilupia myönnetään ilman, että on asianmukaisesti todennettu yhteys erityisen merkittäviä vahinkoja aiheuttaviin yksilöihin, sallittu suden metsästys ei täytä luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan mukaisia edellytyksiä. Suomen tasavalta vastasi tähän perusteltuun lausuntoon 28.8.2002 päivätyllä kirjeellä.

11 Koska komissio kuitenkin katsoi, että väitetty jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen jatkui, se nosti 14.9.2005 nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

Kanne

Asianosaisten lausumat

12 Komissio toteaa ensiksi, että koska susi on Suomessa erittäin uhanalainen laji, sen suojelun tasoa ei voida pitää suotuisana tässä jäsenvaltiossa.

13 Komissio väittää tämän jälkeen, että Suomen käytäntö, jossa sallitaan metsästys ehkäisevänä toimena, on luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan vastainen. Jos

pidetään hyvin todennäköisenä, että susi aiheuttaa erityisen merkittävää vahinkoa, vahinko voidaan yleensä estää muulla tavoin kuin ennalta ehkäisevällä tappamisella. Ajateltavissa ovat karkotteiden, hajusteiden, sähkö- tai muiden aitojen käyttö, karjan ja koirien sisällä pitäminen öisin sekä aiheutuneiden vahinkojen korvaaminen. Kun lupia myönnetään ennalta ehkäisevästi, on epätodennäköistä, että tapetaan ne sudet, jotka aiheuttavat erityisen merkittäviä vahinkoja. Suomen viranomaiset myöntävät näitä lupia joka tapauksessa ilman, että on asianmukaisesti todennettu yhteys tällaisia vahinkoja aiheuttaviin yksilöihin. Näin ollen metsästys ei ole kovin tehokas keino tällaisten vahinkojen estämiseksi.

14 Komissio toteaa, että maa- ja metsätalousministeriön etukäteen asettamat vuosittaiset aluekiintiöt rajatulle ajanjaksolle eivät ole perusteltuja, koska poikkeukset tiukasta suojelujärjestelmästä poikkeamiselle on arvioitava 16 artiklan 1 kohdan mukaisesti jokaisen pyyntiluvan kohdalla erikseen riippumatta ajankohdasta. Komission mukaan Suomen viranomaisten noudattama käytäntö johtaa lisäksi siihen, että susia voidaan luvanvaraisesti tappaa huomattavasti yli maa- ja metsätalousministeriön asettaman ylärajan. Niinpä esimerkiksi kaudella 2003–2004 yläraja oli kahdeksan sutta mutta poikkeuslupia myönnettiin 11, minkä lisäksi poliisi myönsi kaksi lupaa. Loppujen lopuksi kyseisellä kaudella tapettiin 12 sutta.

15 Komissio toteaa lopuksi, että kun otetaan huomioon, että suden suojelun taso ei ole Suomessa suotuisa, että muita ratkaisuja on käytettävissä ja että susien pyyntilupia myönnetään ilman, että on asianmukaisesti todennettu yhteys erityisen merkittäviä vahinkoja aiheuttaviin yksilöihin, susien metsästys on Suomessa sallittu laajuudessa, joka ylittää luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdassa vahvistetut edellytykset.

16 Suomen hallitus toteaa, että suden metsästykseen on saatava pyyntilupa, jota on haettava paikalliselta riistanhoitopiiriltä kirjallisella ja perustellulla hakemuksella, jossa on lisäksi mainittava alue ja kysymyksessä olevien eläinten lukumäärä. Riistanhoitopiiri, jolla on asianmukaista tietämystä alueensa tilanteesta, tutkii, haittaako metsästys lajin suotuisan suojelun tason säilyttämistä, onko löydettävissä muuta tyydyttävää ratkaisua ja täyttyvätkö luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan mukaiset poikkeamisen edellytykset.

17 Lisäksi pyyntiluvan myöntämistä koskevat päätökset tehdään Suomen hallituksen mukaan myös maa- ja metsätalousministeriön määräämän, niiden yksilöiden alueellisen ylärajan perusteella, jotka voidaan metsästää kullakin riistanhoitoalueella, ja tämä yläraja osoittaa sen yksilöiden määrän, joka voidaan biologisesti poistaa kantoja vaarantamatta. Kysymys ei siis ole kiintiöstä, jonka täyttämiseen tulisi pyrkiä tai joka tulisi täyttää.

18 Suomen hallitus katsoo, että sen noudattama käytäntö ei haittaa susikannan suotuisan suojelun tason säilyttämistä Suomessa. Susikanta on itse asiassa vahvistunut merkittävästi viime vuosina. Sama koskee sen maantieteellistä sijoittautumisaluetta. Lisäksi kyseisen lajin kannan kehittymistä koskevat tiedot osoittavat, että laji pystyy pitkällä aikavälillä selviytymään luonnollisten elinympäristöjensä elinkelpoisena osana.

19 Suomen hallitus toteaa muun tyydyttävän ratkaisun puuttumista koskevasta edellytyksestä, että mahdollisuuksien mukaan käytetään useita erilaisia keinoja, yksin tai yhdessä, suden aiheuttamien vahinkojen ehkäisemiseen ja vähentämiseen. Riistanhoitopiirit tarkastelevat joka tapauksessa mahdollisia muita tyydyttäviä ratkaisuja ennen pyyntiluvan myöntämistä. Tältä osin Suomen hallitus korostaa, että vaihtoehtoiset ratkaisut, joihin komissio käsiteltävänä olevassa tapauksessa viittaa, eivät kuitenkaan sovellu kaikkiin yksittäisiin tapauksiin.

20 Suomen hallitus katsoo, että toisin kuin komissio väittää, luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohta mahdollistaa tiukasta suojelujärjestelmästä poikkeamisen erityisen merkittävien vahinkojen ehkäisemiseksi. Sen mukaan ei myöskään pidä paikkaansa, että päätöksissä, joilla toimivaltaiset kansalliset viranomaiset myöntävät suden pyyntilupia, ei yksilöidä erityisen merkittäviä vahinkoja aiheuttavia susia. Näissä päätöksissä määritetään täsmällisesti se maantieteellinen alue, jolle lupa on myönnetty ja jolla tällaisia vahinkoja aiheuttavat sudet oleilevat. Koska susi on laumassa elävä eläin, pyyntiluvassa ei aina voida yksilöidä tällaista vahinkoa aiheuttavaa yksilöä tai aiheuttavia yksilöitä. Jos tällaiset laumaan kuuluvat yksilöt kuitenkin ovat tiedossa, pyyntilupa kohdistetaan niihin. Lisäksi jos kyseinen eläin liikkuu yksin, pyyntilupa kyetään myös kohdistamaan yksilöllisesti siihen.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

21 Kuten julkisasiamies toteaa perustellusti ratkaisuehdotuksensa 16 kohdassa, komissio ei arvostele käsiteltävänä olevassa kanteessa Suomen lainsäädäntöä eikä yksittäisiä tapauksia, joissa susia on tapettu, vaan Suomen viranomaisten hallintokäytäntöä suden metsästyksen osalta.

22 Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen voi aiheutua sellaisen hallintokäytännön olemassaolosta, jolla rikotaan yhteisön oikeutta, vaikka sovellettava kansallinen lainsäädäntö itsessään onkin yhteisön oikeuden mukaista (ks. asia C-441/02, komissio v. Saksa, tuomio 27.4.2006, Kok. 2006, s. I-3449, 47 kohta).

23 Tältä osin vakiintuneesta oikeuskäytännöstä seuraa, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen osalta komission on näytettävä toteen väitteensä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä. Sen on esitettävä yhteisöjen tuomioistuimelle tarvittavat tiedot, jotta tämä voi tarkistaa, onko jäsenyysvelvoitteita jätetty noudattamatta, eikä komissio voi tällöin nojautua minkäänlaisiin olettamuksiin (ks. mm. asia C-434/01, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 6.11.2003, Kok. 2003, s. I-13239, 21 kohta ja em. asia komissio v. Saksa, tuomion 48 kohta).

24 Komission tehtävänä on näin ollen käsiteltävänä olevan kanteen osalta esittää näyttö siitä, että Suomessa noudatettu käytäntö loukkaa luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdassa säädettyä suden, joka on kyseisen direktiivin liitteessä IV olevassa a kohdassa mainittu laji, tiukkaa suojelujärjestelmää sillä perusteella, ettei kyseistä järjestelmää koskevia poikkeuslupia myönnettäessä noudateta kyseisen direktiivin 16 artiklan 1 kohdassa säädettyjä edellytyksiä (ks. vastaavasti em. asia komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomion 22 kohta).

25 Koska viimeksi mainitussa säännöksessä säädetään poikkeusjärjestelmästä, jota on tulkittava suppeasti ja jonka yhteydessä vaadittujen edellytysten täyttymistä koskevan todistustaakan on oltava päätöksen tekevällä viranomaisella kunkin poikkeuksen osalta, jäsenvaltioiden on taattava, että kaikki suojeltuihin lajeihin kohdistuvat puuttumiset sallitaan vain täsmällisesti ja asianmukaisesti perustelluilla päätöksillä, joissa viitataan luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdassa säädettyihin perusteluihin, edellytyksiin ja vaatimuksiin (ks. vastaavasti asia C-60/05, WWF Italia ym., tuomio 8.6.2006, Kok. 2006, s. I-5083, 34 kohta).

26 Käsiteltävänä olevassa asiassa on kiistatonta, että

– Suomen viranomaiset myöntävät vuosittain rajoitetusti poikkeuslupia suden metsästykseen

– ympäristöministeriön ja Suomen ympäristökeskuksen vuonna 2001 julkaisemassa Suomen lajien uhanalaisuutta vuonna 2000 koskevassa raportissa (Pertti Rassi, Aulikki Alanen, Tiina Kanerva ja Ilpo Mannerkoski (toim.): Suomen lajien uhanalaisuus 2000. Uhanalaisten lajien II seurantaryhmä. Ympäristöministeriö & Suomen ympäristökeskus, Helsinki 2001) susi luokitellaan Suomessa erittäin uhanalaiseksi lajiksi

– raportissa todetaan, että lisääntyvien yksilöiden määrä on alle 50 yksilöä; jos määrä on tätä alhaisempi, laji luokitellaan äärimmäisen uhanalaiseksi

– maa- ja metsätalousministeriön vuonna 2005 julkaiseman susikannan hoitosuunnitelman (jäljempänä hoitosuunnitelma) 7.2 kohdan mukaan Suomessa pitäisi olla 20 lisääntyvää paria, jotta susikanta pystyy pitkällä aikavälillä selviytymään luonnollisten elinympäristöjensä elinkelpoisena osana

– hoitosuunnitelman 2.1.5 kohdan mukaan vuonna 2001 lisääntyvien parien lukumääräksi oli arvioitu 11, vuonna 2002 12, vuonna 2003 13 ja vuonna 2004 vastaavasti 16.

27 Luontodirektiivin 1 artiklan i alakohdan ensimmäiseen luetelmakohtaan sisältyvän arviointiperusteen valossa suden suojelun taso Suomessa ei siis perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä ollut suotuisa.

28 Direktiivin 16 artiklan 1 kohdassa asetetaan siinä mainittujen poikkeusten myöntämisen välttämättömäksi ennakkoedellytykseksi se, että kyseisten lajien kantojen suojelun taso on suotuisa niiden luontaisella levinneisyysalueella (ks. asia C-508/04, komissio v. Itävalta, tuomio 10.5.2007, Kok. 2007, s. I-3787, 115 kohta).

29 Näin ollen tällaisia poikkeuksia voidaan myöntää poikkeuksellisesti silloin, kun on asianmukaisesti osoitettu, että niillä ei entisestään huononneta kyseisten kantojen epäsuotuisaa suojelun tasoa tai estetä kyseisten kantojen suotuisan suojelun tason ennalleen saattamista. Samaan tapaan kuin komissio on todennut luontodirektiivissä tarkoitetusta yhteisön tärkeinä pitämien eläinlajien tiukasta suojelusta antamissaan ohjeissa (Guidance document on the strict protection of animal species of community interest provided by the "Habitats" Directive 92/43/EEC, lopullinen versio, helmikuu 2007), ja etenkin näiden ohjeiden III osaston 47–51 kohdassa tekemissään päätelmissä, voidaan todeta, että ei ole suljettu pois, että vähäisen yksilömäärän tappaminen ei vaikuta luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun tavoitteeseen, joka on susikantojen suotuisan suojelun tason säilyttäminen niiden luontaisella levinneisyysalueella. Tällainen poikkeus on siis asianomaisen lajin kannalta neutraali.

30 Komission yhteisöjen tuomioistuimelle esittämistä kahdesta suden pyyntiluvan myöntämistä koskevasta päätöksestä, jotka Suomen viranomaiset olivat tehneet ennen kuin komissio oli osoittanut Suomen tasavallalle virallisen huomautuksen, ilmenee, että kyseiset viranomaiset myönsivät näissä kahdessa tapauksessa luvan tappaa tietyn lukumäärän susia tarkoin määritellyllä maantieteellisellä alueella mutta että viranomaiset eivät tukeutuneet lajin suojelun tilaa koskevaan arviointiin, eivät esittäneet täsmällisiä ja asianmukaisia perusteluja muun tyydyttävän ratkaisun puuttumisen osalta eivätkä yksilöineet täsmällisesti susia, jotka aiheuttavat erityisen merkittäviä vahinkoja ja jotka voitiin tappaa.

31 Tällaiset päätökset, jotka yhtäältä eivät perustu arviointiin siitä, millä tavoin niillä sallittava susien tappaminen vaikuttaa tämän lajin kantojen suotuisaan suojelun

tasoon niiden luontaisella levinneisyysalueella, ja joita toisaalta ei ole perusteltu täsmällisesti ja asianmukaisesti muun tyydyttävän ratkaisun puuttumisen osalta, ovat luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan vastaisia.

32 On kuitenkin muistettava, että kuten tämän tuomion 21 kohdasta ilmenee, komissio ei pyri tällä kanteellaan riitauttamaan konkreettisia tapauksia, vaan se arvostelee Suomen viranomaisten susien metsästystä koskevaa hallintokäytäntöä.

33 Yhteisöjen tuomioistuin on tältä osin katsonut, että jotta yhteisön oikeuden vaatimusten vastaisena hallintokäytäntönä ilmenevä valtion toiminta voi merkitä EY 226 artiklassa tarkoitettua jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä, kyseisen hallintokäytännön on täytettävä tietyt vakiintuneisuutta ja yleisyyttä koskevat edellytykset (ks. mm. em. asia komissio v. Saksa, tuomion 50 kohta).

34 Lisäksi vakiintuneessa oikeuskäytännössä on katsottu, että kun arvioidaan sitä, onko jäsenvaltio jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan, on otettava huomioon jäsenvaltion tilanne sellaisena kuin se oli perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä (ks. mm. asia C-494/01, komissio v. Irlanti, tuomio 26.4.2005, Kok. 2005, s. I-3331, 29 kohta).

35 Käsiteltävänä olevassa tapauksessa komissio ei ole esittänyt yhtään suden pyyntiluvan myöntämistä koskevaa päätöstä, jonka Suomen viranomaiset ovat tehneet tämän tuomion 30 kohdassa mainittujen päätösten jälkeen, lukuun ottamatta kahta vuonna 2006 tehtyä päätöstä, joihin se viittaa korostaakseen Suomen viranomaisten tällä välin asiassa saavuttamaa edistystä.

36 Komissio, joka ei ole missään tämän oikeudenkäynnin vaiheessa väittänyt, että kyseiset viranomaiset eivät olisi toimineet sen kanssa lojaalissa yhteistyössä siltä osin kuin kysymys on pyyntiluvan myöntämistä koskevien päätösten toimittamisesta, ei ole esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle ainuttakaan tämäntyyppistä päätöstä, joka olisi peräisin ajalta, joka osuu yksiin oikeudenkäyntiä edeltäneen menettelyn päättymisen kanssa, ja josta yhteisöjen tuomioistuin voisi saada tarvittavat tiedot sen tutkimiseksi, ovatko esitetyt väitteet perusteltuja.

37 Lisäksi on muistettava, että kuten tämän tuomion 26 kohdassa on todettu, lisääntyvien parien lukumäärä on vuosien 2001 ja 2004 välisenä aikana noussut 11:stä 16:een. Ei myöskään ole kiistetty sitä, että tänä samana ajanjaksona Suomen alueella olevien susien kokonaismäärä on kasvanut 110–130 yksilöstä 185–200 yksilöön.

38 Vaikka nämä tiedot eivät itsessään ole ratkaisevia, ne ovat joka tapauksessa omiaan osoittamaan, että Suomessa poikkeuksellisesti sallittavasta suden metsästyksestä huolimatta kyseisen lajin suojelun taso on huomattavasti ja jatkuvasti parantunut tässä jäsenvaltiossa ajanjaksona, joka on kulunut oikeudenkäyntiä edeltäneen menettelyn ja merkittävän osan siitä ajasta, joka edelsi nyt käsiteltävänä olevan kanteen nostamista, välillä.

39 Komissio ei siis ole esittänyt riittäviä todisteita siitä, että Suomen viranomaiset olisivat noudattaneet hallintokäytäntöä, jossa suden pyyntilupia myönnetään tukeutumatta lajin suojelun tilaa koskevaan arviointiin tai esittämättä täsmällisiä ja asianmukaisia perusteluja muun tyydyttävän ratkaisun puuttumisen osalta.

40 Komission väitteestä, jonka mukaan pyyntilupia myönnetään ennalta ehkäisevästi tai joka tapauksessa ilman, että on asianmukaisesti todennettu yhteys erityisen

merkittäviä vahinkoja aiheuttaviin yksilöihin, on todettava, kuten julkisasiamieskin on todennut ratkaisuehdotuksensa 29 kohdassa, että luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdassa ei edellytetä, että olisi odotettava erityisen merkittävän vahingon tapahtumista ennen poikkeustoimenpiteisiin ryhtymistä.

41 Suomen hallitus tosin kuitenkin myöntää, että koska susi on yleensä laumassa elävä eläin, pyyntilupia ei voida aina kohdistaa erityisen merkittävää vahinkoa aiheuttavaan yksilöön tai tällaista vahinkoa aiheuttaviin yksilöihin.

42 Vaikka ennalta ei voida sulkea pois sitä, että yhden tai useamman susilaumaan, jonka jotkut yksilöt aiheuttavat tai voivat aiheuttaa tällaisia vahinkoja, kuuluvan yksilön tappamisen salliminen voi ehkäistä tai torjua tällaiset vahingot tai vähentää niitä, on todettava, että asiakirja-aineistosta ilmenevät seikat eivät tue tätä oletusta.

43 Tältä osin on todettava, että kuten myös hoitosuunnitelman 5.4.5 kohdasta ilmenee, erään näkemyksen mukaan metsästyksen ylläpito pitää sutta ihmisarkana ja vähentää tätä kautta vahinkoja, kun taas toisen näkemyksen mukaan laumoihin kuuluviin susiin kohdistuva metsästys lisää vahinkoja. Kyseisessä kohdassa täsmennetään lisäksi, että biologista tutkimusta asiasta on vähän.

44 Näin ollen on hyväksyttävä komission väite, jonka mukaan pyyntilupia myönnetään ennalta ehkäisevästi.

45 Luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan vastaisena ei voida pitää sitä, että suden pyyntilupien myöntämistä koskevia päätöksiä rajoittaa myös alueellinen niiden yksilöiden yläraja, jotka voidaan tappaa kullakin riistanhoitoalueella. Tämä raja, joka vahvistetaan sen yksilöiden määrän perusteella, joka voidaan biologisesti poistaa kyseistä lajia vaarantamatta, muodostaa, kuten julkisasiamies toteaa ratkaisuehdotuksensa 33 kohdassa, vain kehyksen, jonka puitteissa riistanhoitopiirit voivat myöntää pyyntilupia, kun luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan mukaiset edellytykset lisäksi täyttyvät.

46 Kun otetaan huomioon erityisesti tämän tuomion 8 kohdassa todettu se, että vuosina 2003–2004 kysymyksessä oleva raja tosiasiallisesti ylitettiin, ei sellaisenaan riitä todisteeksi siitä, että Suomen viranomaiset olisivat myöntäneet pyyntilupia siinä laajuudessa, että tämä olisi voinut haitata susikantojen suotuisan suojelun tason säilyttämistä niiden luontaisella levinneisyysalueella.

47 Edellä esitetystä seuraa, että Suomen tasavalta ei ole noudattanut luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan ja 16 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on sallinut suden ennalta ehkäisevän metsästyksen ilman, että on osoitettu, että metsästys on omiaan ehkäisemään erityisen merkittäviä vahinkoja kyseisen direktiivin 16 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisesti, ja että komission kanne on muilta osin hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

48 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan yhteisöjen tuomioistuin voi silloin, jos asiassa osa vaatimuksista ratkaistaan toisen asianosaisen ja osa toisen asianosaisen hyväksi, määrätä oikeudenkäyntikulut jaettaviksi asianosaisten kesken tai määrätä, että kukin vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

49 Koska asiassa osa vaatimuksista on ratkaistu toisen asianosaisen ja osa toisen asianosaisen hyväksi, on syytä määrätä, että asianosaiset vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla yhteisöjen tuomioistuin (toinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Suomen tasavalta ei ole noudattanut luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY 12 artiklan 1 kohdan ja 16 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on sallinut suden ennalta ehkäisevän metsästyksen ilman, että on osoitettu, että metsästys on omiaan ehkäisemään erityisen merkittäviä vahinkoja kyseisen direktiivin 16 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisesti.

2) Kanne hylätään muilta osin.

3) Euroopan yhteisöjen komissio ja Suomen tasavalta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Allekirjoitukset