

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

JULIANE KOKOTT

30 päivänä marraskuuta 2006¹

I Johdanto

1. Käsiteltävänä olevassa asiassa yhteisöjen tuomioistuinta pyydetään ottamaan kantaa modernien eurooppalaisten yhteiskuntien ja sellaisten petoeläinten rinnakkaiselon edellytyksiin, jotka ovat jo hävinneet lähes koko Euroopasta.

2. Komissio arvostelee suden (*Canis lupus*) pyyntilupia koskevaa suomalaista hallintokäytäntöä. Luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annetussa neuvoston direktiivissä 92/43/ETY (jäljempänä luontodirektiivi)² kielletään muun muassa susien tahallinen tappaminen ja pyydystäminen suomalaisten poronhoitoalueiden ulkopuolella. Luontodirektiivin 16 artiklassa sallitaan tosin tietyin edellytyksin poikkeaminen tästä kiellosta.

¹ – Alkuperäinen kieli: saksa.

² – EYVL L 206, s. 7

Kyseisen 16 artiklan soveltaminen käytännössä ei ole vielä ollut esillä oikeuskäytännössä.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Luontodirektiivin säännökset

3. Luontodirektiivin tavoitteet vahvistetaan sen 2 artiklassa:

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

2) Tämän direktiivin mukaisesti toteutetuilla toimenpiteillä pyritään varmistamaan

yhteisön tärkeänä pitämien luontotyyppien ja luonnonvaraisten eläin- ja kasvilajien suotuisan suojelun tason säilyttäminen tai sen ennalleen saattaminen.

3) Tämän direktiivin mukaisesti toteutetuilla toimenpiteillä otetaan huomioon taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset vaatimukset sekä alueelliset ja paikalliset erityispiirteet.”

4. Käsiteltävänä olevan asian kannalta merkitykselliset lajien suojelun turvaavat kiellot esitetään 12 artiklan 1 kohdan a alakohdassa seuraavasti:

”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;

5. Susi mainitaan liitteessä IV olevassa a kohdassa seuraavasti:

”Canis lupus (paitsi – – suomalaiset populaatiot poronhoitoalueella, joka on määritelty 14 päivänä syyskuuta 1990 annetun Suomen poronhoitolain 848/90 2 pykälässä)”.

6. Luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdassa säädetään edellytyksistä, joiden nojalla poikkeukset ovat mahdollisia, seuraavasti:

”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; Suojelun taso katsotaan 'suotuisaksi', kun
- d) näiden lajien tutkimus- ja koulutus-, uudelleensijoittamis- ja uudelleenistuttamistarkoituksessa ja näiden tarkoitusten kannalta tarvittavien lisääntymistoimien vuoksi, mukaan lukien kasvien keinotekoinen lisääminen;
- kyseisen lajin kannan kehittymistä koskevat tiedot osoittavat, että tämä laji pystyy pitkällä aikavälillä selviytymään luonnollisten elinympäristöjensä elinkelpoisena osana, ja
- e) salliakseen tarkoin valvotuissa oloissa valikoiden ja rajoitetusti tiettyjen liitteessä IV olevien lajien yksilöiden ottamisen ja hallussapidon kansallisten toimivaltaisten viranomaisten määrittelemissä rajoissa.”
- lajin luontainen levinneisyysalue ei pienene eikä ole vaarassa pienentyä ennakoitavissa olevassa tulevaisuudessa, ja
7. Lajien 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 tarkoitettulla alueella.
- lajin kantojen pitkäaikaiseksi säilymiseksi on ja tulee todennäköisesti olemaan riittävän laaja elinympäristö.”

B Suomen lainsäädäntö

8. Komissio ei kiistä Suomen hallituksen toteamusta, jonka mukaan luontodirektiivin 12 ja 16 artikla on pantu täytäntöön pitkälti luontodirektiivin sanamuotoa vastaavasti Suomen metsästyslainsäädännössä.³

9. Susien pyyntiluvista on lisäksi muuta sääntelyä.⁴ Suden metsästykseseen on saatava toimivaltaisen riistanhoitopiirin yksittäistapauksittain myöntämä pyyntilupa. Maa- ja metsätalousministeriö puolestaan vahvistaa alueelliset ylärajat eli tietyllä alueella metsästysaikana eli 1. marraskuuta ja 31. maaliskuuta välisenä aikana metsästettäviksi sallittavien susien määrän. Yläraja vahvistetaan siten, ettei sen täytyminenkaan vaaranna susikantaa tietyllä alueella. Huomioon otetaan kaikki tietoon tulleet, esimerkiksi liikenneonnettomuuksissa tai ihmisen toimesta tapahtuneet susien kuolemat.

10. Riistanhoitopiirin on pyyntilupaa konkreettisesti myöntäessään noudatettava kan-

sallisen oikeuden osaksi saatettuja luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan säännöksiä. Sen lisäksi niiden on pyynnin ylärajan täyttymisen osalta otettava huomioon käytössään olevat konkreettiset tiedot kullakin kysymyksessä olevalla alueella kuolleista susista. Yläraja voidaan ylittää vain 16 artiklan 1 kohdan mukaisten edellytysten täytyessä ja ministeriön erityisellä luvalla.

11. Lisäksi poliisiviranomainen voi poikkeustapauksissa lopettaa eläimen. Myös näissä tapauksissa sovelletaan luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohtaa.

III Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely ja asianosaisten vaatimukset

12. Komissio aloitti jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn pyytämällä 10.4.2001 Suomea esittämään huomautuksensa (virallinen huomautus). Kun Suomi oli antanut vastauksensa 6.7.2001, komissio osoitti sille 4.7.2002 perustellun lausunnon. Suomi esitti vastauksensa 28.8.2002 päivätyllä kirjelmällä.

13. Koska komissio katsoi edelleen, että yhteisön oikeutta oli rikottu, se nosti 12.9.2005 nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

3 – Näitä säännöksiä selostetaan vuoden 2005 Suomen susikannan hoitosuunnitelmassa, <http://wwwb.mmm.fi/tiedoteliitteet/sudenhoitosuunnitelma.pdf>, s. 20, jonka englanninkielinen versio löytyy osoitteesta http://wwwb.mmm.fi/julkaisut/julkaisusarja/2005/MMMjulkaisu2005_11b.pdf.

4 – Edellä alaviitteessä 3 mainittu susikannan hoitosuunnitelma, s. 27 ja sitä seuraavat sivut.

14. Komissio vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

- toteaa, että 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 mukaisia velvoitteitaan, koska se on sallinut säännöllisesti suden metsästyksen kyseisen direktiivin 16 artiklan 1 kohdassa vahvistettujen poikkeusperiaatteiden vastaisesti
- velvoittaa Suomen tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

15. Suomen tasavalta vaatii, että kanne on hylättävä ja että komissio on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

IV Oikeudellinen arviointi

16. Komissio ei arvostele käsiteltävänä olevassa kanteessa Suomen lainsäädäntöä eikä yksittäisiä tapauksia, joissa susia on tapettu, vaan Suomen viranomaisten hallintokäytän-

töä. Tämä on mahdollista. Jäsenyysselvoitteiden noudattamatta jättäminen voi aiheutua sellaisen hallintokäytännön olemassaolosta, jolla rikotaan yhteisön oikeutta, vaikka sovellettava kansallinen lainsäädäntö itsessään onkin yhteisön oikeuden mukaista.⁵

17. Komission on näytettävä tällainen jäsenyysselvoitteiden noudattamatta jättäminen toteen sen käytännön riittävän dokumentoidulla ja yksityiskohtaisella osoittamisella, josta kansallisia viranomaisia arvostellaan ja josta kyseessä oleva jäsenvaltio on vastuussa.⁶ Kyseisen käytännön on täytettävä tietyt vakiintuneisuutta ja yleisyyttä koskevat edellytykset.⁷

18. Suomi huomauttaa perustellusti, että sitä, onko yhteisön oikeutta rikottu, on arvioitava perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä, eli käsiteltävänä olevassa tapauksessa 4.9.2002, vallinneen tilanteen perusteella. Vastoin Suomen käsitystä voidaan kuitenkin vedota määräajan päättymisen jälkeen tapahtuneisiin seikkoihin, jotka ovat todisteena hallintokäytännön *pysyvyydestä*.⁸

5 – Asia C-441/02, komissio v. Saksa, tuomio 27.4.2006 (Kok. 2006, s. I-3449, 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

6 – Edellä alaviitteessä 5 mainittu asia komissio v. Saksa, tuomion 49 kohta.

7 – Edellä alaviitteessä 5 mainittu asia komissio v. Saksa, tuomion 50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

8 – Asia C-494/01, komissio v. Irlanti (kaatopaikat), tuomio 26.4.2005 (Kok. 2005, s. I-3331, 37 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

19. Asianosaiset ovat yksimielisiä siitä, että Suomen viranomaiset myöntävät joka vuosilupia suden metsästykseen poronhoitoalueiden ulkopuolella.⁹ Tässä mielessä kysymys siis on vakiintuneesta hallintokäytännöstä. Käytäntö on luontodirektiivin kanssa yhteensopiva vain, jos 16 artiklan 1 kohdan edellytyksiä noudatetaan.

20. Koska kysymys on poikkeussääntelystä lajien suojelua koskeviin yleisiin säännöksiin nähden, luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan – samoin kuin luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan¹⁰ ja lintudirektiivin 9 artiklan¹¹ – osalta vaadittujen edellytysten täyttymistä koskevan todistustaakan on oltava päätöksen tekevällä viranomaisella kunkin poikkeuksen osalta.¹² Käsiteltävänä olevan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn kannalta tämä merkitsee sitä, että Suomen on lähtökohtaisesti näytettävä toteen, että susien metsästys on oikeutettua.

21. Tämä todistustaakka ei voi kuitenkaan hallintokäytäntöä koskevassa riita-asiasa

9 – Ks. tältä osin myös edellä alaviitteessä 3 mainittu Suomen susikannan hoitosuunnitelma, s. 27.

10 – Ks. tältä osin 27.10.2005 esittämäni ratkaisuehdotus asiassa C-209/04, komissio v. Itävalta (Lauteracher Ried), tuomio 23.3.2006 (Kok. 2006, s. I-2755, ratkaisuehdotuksen 68 kohta) ja 27.4.2006 esittämäni ratkaisuehdotus asiassa C-239/04, komissio v. Portugali (Castro Verde), tuomio 26.6.2006 (Kok. 2006, s. I-10183, ratkaisuehdotuksen 41 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) sekä vastaavasti viimeksi mainitussa asiassa 26.10.2006 annettun tuomion 40 kohta.

11 – Luonnonvaraisten lintujen suojelusta 2.4.1979 annettu neuvoston direktiivi 79/409/ETY (EYVL L 103, s. 1). Ks. lisäksi asia C-344/03, komissio v. Suomi, tuomio 15.12.2005 (vesilintujen keväällä tapahtuva metsästys) (Kok. 2005, s. I-11033, 36, 39, 42 ja 60 kohta) ja asia C-60/05, WWF Italia ym., tuomio 8.6.2006 (Kok. 2006, s. I-5083, 34 kohta, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

12 – Vrt. edellä alaviitteessä 11 mainitun asiassa WWF Italia ym. annettun tuomion sanamootoon.

mennä niin pitkälle, että jäsenvaltion olisi jokaisen yksittäistapaoksen osalta tai edes suuren esimerkkitapausten joukon osalta osoitettava aukottomasti, että kaikki poikkeuksen edellytykset täyttyvät. Sen sijaan on riittävää, että poikkeusten soveltamisjärjestelmä kokonaisuudessaan kuvataan, kuten Suomi tekee.

22. Jos tämä kuvaus täyttää yhteisön oikeuden asettamat edellytykset, komission tehtävänä on näyttää, minkä vuoksi asianomainen jäsenvaltio tästä huolimatta rikkoo yhteisön oikeutta. Tässä tarkoituksessa se voi joko riitauttaa abstraktisti joitakin kuvattun järjestelmän osia tai konkreettisesti arvostella riittävän suurta yksittäistapausten joukkoa. Sen on hankittava tarvittavat tiedot näistä yksittäistapauksista joko pyytämällä niitä asianomaiselta jäsenvaltiolta¹³ tai etsimällä ne muista lähteistä.

23. Luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohta muistuttaa saman direktiivin 6 artiklan 4 kohtaa ja lintudirektiivin 9 artiklaa paitsi todistustaakan jaon, myös sisältönsä puolesta. Kussakin säännöksessä säädetään täsmällisesti niistä edellytyksistä, joiden täytyessä jäsenvaltiot saavat poiketa direktiivin mukai-

13 – Ks. edellä alaviitteessä 8 mainittu asia komissio v. Irlanti, tuomion 42 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

sista velvoitteistaan, minkä vuoksi niitä on tulkittava suppeasti.¹⁴

24. Näissä poikkeussäännöksissä konkreti-soituu myös suhteellisuusperiaate.¹⁵ Tämän yhteisön oikeuden yleisiin oikeusperiaatteisiin kuuluvan periaatteen mukaan säädöksillä, päätöksillä ja muilla toimenpiteillä ei saa ylittää niitä rajoja, jotka johtuvat siitä, mikä on tarpeellista niillä lainmukaisesti tavoiteltujen päämäärien toteuttamiseksi ja tähän soveltuva, eli silloin, kun on mahdollista valita usean tarkoituksenmukaisen toimenpiteen välillä, on valittava vähiten rajoittava, eivätkä toimenpiteistä aiheutuvat haitat saa olla liian suuria tavoiteltuihin päämääriin nähden.¹⁶

25. Se, että tällainen tulkinta on välttämätön, ilmenee erityisesti luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan a–e alakohdassa mainittujen poikkeusperusteiden ja vaihtoehtojen punninnan, toisin sanoen muiden tyydyttävien

ratkaisujen punninnan, yhteydessä. Vaihtoehtojen olemassaolo riippuu nimittäin kulloisenkin toimenpiteen tavoitteista.

26. Näin ollen ensiksi on määriteltävä toimenpiteen tavoite. Se voi oikeuttaa toimenpiteen vain, jos se liittyy vähintään yhden poikkeusperusteen alaan, toisin sanoen jos toimenpide soveltuu jonkin siinä mainitun tavoitteen saavuttamiseen. Toimenpidettä ei saa toteuttaa edes silloin, kun tällainen liityntä on mahdollinen, jos sen tavoite voidaan saavuttaa vähemmän rajoittavilla keinoilla, toisin sanoen direktiivin 16 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin tavoin muulla tyydyttävällä ratkaisulla.¹⁷

27. Muuta ratkaisua voidaan pitää tyydyttävänä paitsi silloin, kun sillä voidaan saavuttaa poikkeuksen tavoitteet yhtä hyvin, myös silloin, kun poikkeuksesta aiheutuvat haitat eivät ole oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden ja kun muulla ratkaisulla puolestaan taattaisiin oikeasuhteisuus. Tämä on suhteellisuusperiaatteen mukaisuutta koskevan tarkastelun ratkaiseva osa: niin sanottu oikeasuhteisuus tai suhteellisuus suppeassa merkityksessä.¹⁸

14 – Ks. 16 artiklan 1 kohdan osalta asia C-6/04, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta (yhdenmukaisuus), tuomio 20.10.2005 (Kok. 2005, s. I-9017, 25 kohta); 6 artiklan 4 kohdan osalta edellä alaviiteessä 10 mainittu asia komissio v. Portugali (Castro Verde), tuomion 35 kohta sekä lintudirektiivin 9 artiklan osalta edellä alaviiteessä 11 mainittu asia WWF Italia, tuomion 34 kohta.

15 – Ks. luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan osalta 29.1.2004 esittämäni ratkaisuehdotus asiassa C-127/02, Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging (Waddensee) (Kok. 2004, s. I-7405, ratkaisuehdotuksen 106 kohta) ja edellä alaviiteessä 10 mainittu asia komissio v. Portugali (Castro Verde), tuomion 42 kohta.

16 – Yhdistetyt asiat C-96/03 ja C-97/03, Tempelman ja van Schaijk, tuomio 10.3.2005 (Kok. 2005, s. I-1895, 47 kohta); asia C-220/01, Lennox, tuomio 3.7.2003 (Kok. 2003, s. I-7091, 76 kohta); asia C-112/00, Schmidberger, tuomio 12.6.2003 (Kok. 2003, s. I-5659, 79 kohta); yhdistetyt asiat C-27/00 ja C-122/00, Omega Air ym., tuomio 12.3.2002 (Kok. 2002, s. I-2569, 62 kohta) ja asia C-189/01, Jippes ym., tuomio 12.7.2001 (Kok. 2001, s. I-5689, 81 kohta).

17 – Ks. tältä osin asiassa C-10/96, Ligue royale pour la protection des oiseaux ym., 12.12.1996 annettussa tuomiossa (Kok. 1996, s. I-6775, 16 kohta ja sitä seuraavat kohdat ja 24 kohta ja sitä seuraavat kohdat) esitetty lintudirektiivin rakenteeltaan samankaltaisen 9 artiklan tarkastelu.

18 – Vrt. edellä 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

28. Mitä tulee poikkeussääntelyn perusteisiin, komissio ei hyväksy sitä, että Suomessa susia kaadetaan 16 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisesti ehkäisevässä tarkoituksessa, toisin sanoen vahinkojen estämiseksi. Tämän poikkeusperusteen käyttäminen edellyttää komission mukaan pikemminkin sitä, että on ilmennyt erityisen merkittäviä vahinkoja. Komissio vetoaa erityisesti tuomioon, jonka mukaan edellä mainittua säännöstä vastaavan lintudirektiivin 9 artiklan 1 kohdan a alakohdan kolmannen luetelmakohdan mukaan poikkeaminen yleisestä suojelujärjestelmästä edellyttää vahingon tiettyä merkittävyyttä.¹⁹

29. Suomi on todennut susien ennalta ehkäisevään kaatamiseen kohdistetun kritiikin osalta kuitenkin perustellusti, että luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan b alakohta – kuten myös lintudirektiivin 9 artiklan 1 kohdan a alakohdan kolmas luetelma kohta – jo sanamuotonsa mukaan tähtää vahinkojen ehkäisemiseen. Sen edellyttäminen, että olisi odotettava vahingon tapahtumista ennen toimenpiteisiin ryhtymistä, olisi ilmeisen suhteetonta.

30. Tämä tulkinta ei ole ristiriidassa komission mainitseman tuomion kanssa. Kyseisessä jäsenyysselvointeiden noudattamatta jättämisestä koskevasta menettelystä lainatussa kappaleessa ei nimittäin ollut kysymys ennalta ehkäisemisestä vaan siitä, voidaanko

toimenpiteitä toteuttaa vain *huomattavien* vai myös vähäisempien vahinkojen estämiseksi.

31. Riippumatta siitä, voidaanko luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaista poikkeusta lähtökohtaisesti soveltaa ennalta ehkäiseviin toimenpiteisiin, on kysyttävä, missä olosuhteissa susien ennalta ehkäisevä kaataminen on sallittua, milloin on olemassa vähemmän rajoittavia toimenpiteitä ja onko ennalta ehkäisemisen tavoite oikeassa suhteessa yksittäisten susien säilyttämisen intressiin.

32. Yhteisöjen tuomioistuin voi tutkia nämä kolme kysymystä vain siltä osin kuin komissio on riittävällä tavalla konkretisoinut suomalaisista käytäntöä koskevan arvostelunsa. Se on tehnyt näin ainoastaan siltä osin, että Suomen viranomaiset eivät myönnä tiettyjä vahinkoa aiheuttavia susia koskevia pyyntilupia vaan sallivat kulloinkin abstraktisti tietyn susimäärän kaatamisen. Komissio asettaa tällä väitteellään kyseenalaiseksi sekä sen, soveltuuko kaataminen vahinkojen estämiseen, että sen, eikö vähemmän rajoittavaa keinoa ole olemassa. Yhtäältä on epävarmaa, voidaanko vahinkoja estää siten, että susia kaadetaan valikoimattomasti sen sijaan, että keskityttäisiin vahinkoa aiheuttaviin eläimiin. Toisaalta sama ehkäisevä vaikutus voitaisiin mahdollisesti saavuttaa siten, että metsästys rajoitettaisiin vain harvoihin vahinkoa aiheuttaviin yksilöihin.

¹⁹ – Asia 247/85, komissio v. Belgia (yhdenmukaisuus), tuomio 8.7.1987 (Kok. 1987, s. 3029, 56 kohta).

33. Tältä osin on ensiksi täsmennettävä, että komission arvostelu on perusteetonta siltä osin kuin se kohdistuu toimivaltaisen ministeriön yksittäiselle riistanhoitopiirille vahvistamaan pyyntilupien ylärajaan. Suomen hallituksen lausuman mukaan, jota ei ole kiistetty, nämä ylärajat muodostavat vain kehyksen, jonka puitteissa riistanhoitopiirit voivat myöntää lupia, kun luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan mukaiset edellytykset *lisäksi* täyttyvät. Näin ollen kysymys on keinosta sen estämiseksi, että metsästys heikentäisi liiallisesti lajin suojelun tasoa.

34. Suomi toteaa yksittäisistä pyyntiluvista, että pyyntilupa koskee tiettyjä yksilöitä ainakin silloin, kun ne voidaan tunnistaa. Riistanhoitopiireille tiedotetaan alueen tilanteesta, ja yhteistyössä riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen kanssa varmistetaan, että oikeat eläimet kaadetaan.

35. Toisaalta myös Suomen hallituksen mukaan metsästys perustuu jäljelle jäävissä tapauksissa lähtökohtaisesti kutakin riistanhoitopiiriä varten myönnettäviin tiettyihin kaatomääriin. Suomi toteaa tältä osin – ensi kerran vastauksessaan –, että suden kaltaisen laumaeläimen osalta pyyntilupaa ei voida kohdistaa määrättyihin yksilöihin. Osaksi

tilanteessa, jossa lauma on aiheuttanut vahingon, on käytännössä jopa mahdotonta yksilöidä yksittäisiä eläimiä vahingon aiheuttajiksi.

36. Tässä Suomen toteamuksessa ei kuitenkaan täsmennetä, millä tavoin yksilöimättömät pyyntiluvat myötävaikuttavat vakavien vahinkojen estämiseen, toisin sanoen, soveltuuko tämä käytäntö ylipäättään lainkaan tämän tavoitteen saavuttamisen. Pohjois-Amerikassa susikantaa oli vähennettävä *huomattavasti* pitkän ajan kuluessa, ennen kuin riistalle aiheutuneet vahingot vähenivät.²⁰ Ei voida poissulkea sitä, että tämä koskisi myös kotieläimille aiheutuneita vahinkoja. Suomi puolustautuu tältä osin kuitenkin muun muassa väitteellä, jonka mukaan susikanta on metsästyksestä huolimatta vahvistunut – vahinkojen väheneminen vaikuttaa siten epätodennäköiseltä.

37. On myös ajateltavissa, että luvilla mahdollistettaisiin vain konkreettisten – esimerkiksi koiriin tai lampaisiin kohdistuvien –

20 – Commission of Life Sciences (CLS), *Wolves, Bears, and Their Prey in Alaska: Biological and Social Challenges in Wildlife Management* (1997), s. 183 ja sitä seuraavat sivut (<http://fermat.nap.edu/books/0309064058/html>).

hyökkäysten välitön estäminen. Tälle ei kuitenkaan löydy mitään tukea.

muksiaan ja vastaisuudessa pysyttelevät etäämmällä.

38. Toinen selitys ilmenee komission oikeudenkäynnissä esittämästä susikannan hoitosuunnitelmasta. Sen mukaan susien metsästyksellä tulisi nimittäin tavoitella sitä, että susi pysyy ihmisarkana. Arkuuden vuoksi sudet välttelevät ihmisiä ja ihmisasutusta, mikä merkitsee, että niillä on vähemmän tilaisuuksia tappaa kotieläimiä tai aiheuttaa ihmisille vaaraa.²¹ Jos tavoitteen asettelu on tällainen, voidaan katsoa, että metsästyksen tarkoitus on vahinkojen estäminen luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettu tavoin.

39. Vaikka susia pidetään hyvin arkoina, niiden aiheuttamat vahingot osoittavat, että ne eivät täysin välttele ihmistä. Suomen vahingonkorvausjärjestelmän soveltamisesta susien aiheuttamiin vahinkoihin ilmenee, että sudet tappoivat vuoden 2000 ja vuoden 2003 välisenä aikana vuosittain 23–135 lammasta, 1–9 nautaa, 270–561 poroa ja 20–31 koiraa. Suuntaus näyttää ainakin lampaiden ja porojen kohdalla olevan nouseva.²² Koska metsästyksen kohteena ovat tosiasiallisesti laumat, jotka tulevat lähimäksi ihmisiä ja aiheuttavat eniten vahinkoja,²³ on mahdollista, että tällaiset laumat metsästyksen vuoksi muuttavat omia tottu-

40. Tämä ei voi käytettävissä olevien tietojen perusteella kuitenkaan oikeuttaa tietyn susimäärän kaatamista koskevien lupien eriyttämätöntä myöntämistä. Pikemminkin tarvittaisiin tieteellisiä perusteita, ennen kuin se voitaisiin hyväksyä. Näiden perusteiden tulisi sisältää tietoja paitsi siitä, missä määrin metsästyksellä ylipäätään soveltuu siihen, että sudet pidetään arkoina, myös siitä, miten sen vaikutukset ilmenevät ja miten susikannalle aiheutettaisiin mahdollisimman vähän haittaa, esimerkiksi tulisiko lauman alfaeläin kaataa ja jos, niin missä olosuhteissa, vai tulisiko kaataa pelkästään nuoret eläimet tai peräti koko lauma. On myös tutkittava, riittäisivätkö susien tappamisen sijasta jotkin muut toimenpiteet – esimerkiksi ne, joita komissio on ehdottanut, kuten kotieläinten sijoittaminen öisin navettaan tai asianmukaisiin aitauksiin, susien karkottamiseen tarkoitettujen hajusteet tai muut karkotteet sekä aiheutuneiden vahinkojen korvaaminen.

41. Luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdassa asetetaan sitä paitsi kullekin 12 artiklan tiukoista suojamääräyksistä tehtävälle poikkeukselle se lisäedellytys, että poikkeus ei saa haitata kyseisten lajien kantojen suotuisan suojelun tason säilyttämistä niiden luontaisella levinneisyysalueella.

21 – Edellä alaviitteessä 3 mainittu susikannan hoitosuunnitelma, s. 45.

22 – Edellä alaviitteessä 3 mainittu susikannan hoitosuunnitelma, s. 17.

23 – Edellä alaviitteessä 3 mainitun susikannan hoitosuunnitelman (s. 17) mukaan 10–20 % susista aiheuttaa 80 % vahingoista.

42. Luontodirektiivin 1 artiklan i alakohdan mukaan lajin suojelun taso määritellään suotuisaksi kolmen edellytyksen täytyessä. Toinen ja kolmas näistä edellytyksistä liittyvät lajin luontaiseen levinneisyysalueeseen ja elinympäristöön. Käsiteltävänä olevassa asiassa ei ole epäilystäkään siitä, että nämä suotuisan suojelun tason edellytykset täyttyvät.

43. Kiistanalainen on sen sijaan suotuisan suojelun tason ensimmäinen edellytys eli se, osoittavatko susilajin kannan kehittymistä koskevat tiedot, että tämä laji pystyy pitkällä aikavälillä selviytymään luonnollisten elinympäristöjensä elinkelpoisena osana.

44. Suomen susikanta on kiistatta lukumääräisesti kasvanut viime vuosina huomattavasti, ja sen levinneisyysalue on myös laaja. Pyyntilupien myöntämisestä huolimatta lajin suojelun taso kokonaisuudessaan ei siis ole heikentynyt vaan parantunut. Tästä voitaisiin Suomen hallituksen tavoin päätellä, että Suomen susikanta täyttää suotuisan suojelun tason edellytykset.

45. Komissio katsoo kuitenkin, että suden suojelun taso ei ole ollut suotuisa oikeuden-

käyntiä edeltäneen menettelyn kuluessa eikä perustellussa lausunnossa asetetun määräjän päättyessä eli 4.9.2002. Komissio tukeutuu tältä osin tutkimukseen, joka perustuu susia Suomessa vuonna 1998 koskeviin tietoihin ja jossa susi katsottiin uhanalaiseksi, sekä Suomen susikannan hoitosuunnitelmaan. Kuten Suomi toteaa, tutkimuksella on kuitenkin vain vähän merkitystä käsiteltävänä olevassa asiassa, koska asian kannalta merkityksellinen ajankohta on 4.9.2002. Susikannan suojelun taso tänä ajankohtana on dokumentoitu susikannan hoitosuunnitelmassa.

46. Susikannan hoitosuunnitelmassa lähdetään siitä, että Suomen susikanta itsessään pystyy pitkällä aikavälillä selviytymään luonnollisten elinympäristöjensä elinkelpoisena osana Suomessa vasta sitten, kun se kattaa vähintään 20 lisääntyvää paria; tällöin otetaan huomioon myös Venäjän Karjalan susikannan susien tulomuutto.²⁴ Hoitosuunnitelman mukaan asian kannalta ratkaisevana vuonna 2002 tällaisia pareja oli kuitenkin vain 12 ja sitä edeltävinä vuosina jopa vähemmän. Vuoteen 2005 mennessä luku nousi 16:een, joten pitkän aikavälin elinkelpoisen kannan kynnystä ei ole vielä saavutettu.²⁵

24 – Edellä alaviitteessä 3 mainittu susikannan hoitosuunnitelma, s. 38 ja s. 14 ja sitä seuraavat sivut.

25 – Edellä alaviitteessä 3 mainittu susikannan hoitosuunnitelma, s. 9 ja sitä seuraava sivu.

47. Suomi on vastannut komissiolle, että sen arvioinnissa, onko suojelun taso suotuisa, ei ole tarkasteltava pienintä elinkelpoista kantaa vaan kannan kehittymistä, joka on aivan ilmeisesti suotuisa.

48. Tämä Suomen hallituksen argumentti ei ole kovin vakuuttava, koska se on ristiriidassa niiden toteamusten kanssa, joita esitetään sen omassa susikannan hoitosuunnitelmassa, joka ilmeisesti perustuu parhaisiin käytävissä oleviin tieteellisiin tutkimustuloksiin. Näin ollen suden suojelun tasoa Suomessa asian kannalta merkityksellisenä ajankohtana ei voida pitää suotuisana.

49. Edelleen on vastoin Suomen kantaa lähdeittävä siitä, että yksittäisten susien kaataminen oli kannan suojelun tason kannalta haitallista. Se, että kanta on susien kaatamisesta huolimatta vahvistunut, ei itsessään sulje pois sitä, että kukin kaato yksinään tarkasteltuna on heikentänyt suojelun tasoa.²⁶ Lisääntymiskykyisten yksilöiden kaataminen alentaa välittömästi suojelun tason kannalta ratkaisevaa lisääntymiskykyisten parien lukumäärää. Mutta myös sellaisten yksilöiden kaataminen, jotka eivät ole vielä lisääntymiskykyisiä, vaikuttaa välillisesti lisääntymiskykyisten parien lukumäärään.

Jos nämä yksilöt olisivat eläneet kauemmin, ne olisivat jossain vaiheessa jättäneet laumansa ja mahdollisesti löytäneet kumppanin.²⁷ Suomessa havaittavissa olevan susien lukumäärän perusteella kannan suojelun taso olisi siis todennäköisesti parantunut huomattavasti enemmän kuin tosiasiallisesti on tapahtunut, jos yksittäisiä susia ei olisi tapettu.

50. Näin ollen ei voida todeta, että kaatamiset eivät ole vaarantaneet Suomen susikannan suotuisan suojelun tasoa tai että ne eivät ole vaikuttaneet susikantaan haitallisesti. Myöskään tästä syystä suden metsästyksen salliminen ei näin ollen ole ollut asian kannalta merkityksellisenä ajankohtana yhteensopivaa luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan sanamuodon kanssa.

51. Suomen hallitus on tosin esittänyt perustellun kysymyksen siitä, ovatko kaikki luontodirektiivin 12 artiklassa tarkoitetut toimenpiteet, jotka ovat haitallisia tiukasti suojeluille lajeille, poissuljettuja kyseisen direktiivin 16 artiklan nojalla tilanteessa, jossa suojelun taso ei ole suotuisa. Tämä merkitsisi sitä, että jäsenvaltiot eivät voisi sallia mitään artiklassa kielletyistä toimenpiteistä toimenpiteen tavoitteesta riippumatta, ennen kuin

26 – Ks. asia C-209/02, komissio v. Itävalta (Wörschachin golfkenttä), tuomio 29.1.2004 (Kok. 2004, s. I-1211, 27 kohta) ja edellä alaviitteessä 10 mainittu asia komissio v. Portugali (Castro Verde), tuomion 24 kohta.

27 – Ks. edellä alaviitteessä 3 mainittu susikannan hoitosuunnitelma, s. 11.

liitteessä IV mainittujen lajien osalta olisi saavutettu suotuisan suojelun taso. Monien lajien kannalta tämä merkitsisi absoluuttista suojaa, koska lajeja suojellaan tiukasti tilanteissa, jossa niiden suojelun taso ei ole suotuisa.

52. Nimenomaan silloin, kun välittömässä vaarassa on ylempi oikeushyvä, esimerkiksi ihmiselämä ja ihmisten terveys, on lajin suojelun tasosta riippumatta kuitenkin oltava mahdollista poiketa lajin suojelua koskevista kielloista, jos tämä on ainoa mahdollisuus vaaran välttämiseksi. Vaikka luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohtaa on tulkittava suppeasti, on voitava väljentää edellytyksiä sille, että tiukasti suojelluille lajeille on oikeutettua aiheuttaa haittaa. Kuten Suomi aivan oikein toteaa, komissio tunnustaa tämän ainakin implisiittisesti 12 ja 16 artiklan soveltamisesta antamissaan ohjeissa, koska se ei sulje niissä pois sitä, että poikkeukset voivat olla oikeutettuja myös silloin, kun suojelun taso ei ole suotuisa.²⁸

53. Tällaiselle väljentämiselle löytyy perusteita yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, jossa tuomioistuin on luonnonsuo-

jelua koskevan lainsäädännön osalta jo todennut, että poikkeukselliset perusteet voivat olla oikeutuksena sille, että suojeltavaan kohteeseen vaikutetaan haitallisesti, vaikka tämä ei olisikaan asianomaisen säännöksen tai määräyksen sanamuodon mukaan mahdollista.²⁹ Tällöin on oltava kysymys yleiseen etuun liittyvistä syistä, jotka ovat ensisijaisia direktiivillä turvattuihin ympäristönsuojeluintresseihin verrattuna; tuolloin kysymyksessä olevassa asiassa ne olivat rannikkoalueiden suojeluun ja tulvavaaran torjumiseen liittyviä seikkoja.³⁰ Tarkastelussa otettiin huomioon myös, että tuolloin kysymyksessä olleella hankkeella oli konkreettisia positiivisia vaikutuksia asianomaisiin lajeihin.³¹

54. Käytännössä kysymys on – kuten luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan yhteydessä – suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta, joka ei kuitenkaan poikkeusten mahdollisten tavoitteiden osalta rajoitu a–e alakohdassa lueteltuihin poikkeuserusteisiin ja jota ennen kaikkea ei koske edellytys siitä, että lajin suotuisan suojelun taso säilytetään.

55. Käsiteltävänä olevassa tapauksessa tällainen luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan mukaisten vaatimusten väljentäminenkään ei kuitenkaan voi oikeuttaa suomalaista käytäntöä. Koska susien pyyntiluvat eivät koske vain yksilöitä, joiden tappaminen on välttämätöntä vahinkojen estämiseksi, eikä lisäksi ole esitetty riittäviä tieteellisiä perusteita pyyntilupien teholle, ei voida katsoa, että

28 – Guidance document on the strict protection of animal species of community interest provided by the 'Habitats' Directive 92/43/EEC, Draft version 5, April 2006, III osa, 49 kohta ja sitä seuraavat kohdat, erityisesti 54 kohta (s. 63 ja 64) (http://forum.europa.eu.int/Public/irc/env/species_protection/library?l=/commission_guidance&vm=detailed&sb=Title).

29 – Asia C-57/89, komissio v. Saksa (Leybucht), tuomio 28.2.1991 (Kok. 1991, s. I-883, 21 kohta).

30 – Edellä alaviitteessä 29 mainittu asia Leybucht, tuomion 23 kohta.

31 – Edellä alaviitteessä 29 mainittu asia Leybucht, tuomion 25 kohta.

metsästyksen oikeutukselle on olemassa **V Oikeudenkäyntikulut** poikkeukselliset perusteet.

56. Komission kanne on näin ollen hyväksyttävä.

57. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on voittanut asian, Suomen tasavalta on veloitettava sen vaatimuksesta korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

VI Ratkaisuehdotus

58. Ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin ratkaisee 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 mukaisia velvoitteitaan, koska se on sallinut suden metsästyksen, vaikka se ei voi osoittaa, että jollekin kyseisen direktiivin 16 artiklan 1 kohdassa vahvistetuista poikkeuksista asetetut edellytykset täyttyvät.

2) Suomen tasavalta veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.