



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

11 päivänä heinäkuuta 2024*

Ennakkoratkaisupyyntö – Pätevyys ja tulkinta – Luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojeleminen – Direktiivi 92/43/ETY – 12 artiklan 1 kohta – Eläinlajeja koskeva tiukka suojelujärjestelmä – Liite IV – *Canis lupus* (susi) – Jäsenvaltioiden yhdenvertainen kohtelu – 16 artiklan 1 kohta – Kansallinen lupa *canis lupus* -lajiin kuuluvan luonnonvaraisen eläimen poistamiseen – Asianomaisen lajin kantojen suojelun tasosta tehtävä arviointi – Maantieteellinen soveltamisala – Vahingon määrittäminen – Tyydyttävä vaihtoehtoinen ratkaisu

Asiassa C-601/22,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Landesverwaltungsgericht Tirol (Tirolin osavaltion hallintotuomioistuin, Itävalta) on esittänyt 19.9.2022 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 19.9.2022, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Umweltverband WWF Österreich,

ÖKOBÜRO – Allianz der Umweltbewegung,

Naturschutzbund Österreich,

Umweltdachverband ja

Wiener Tierschutzverein

vastaaan

Tiroler Landesregierung,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja A. Arabadjiev (esittelevä tuomari) sekä tuomarit T. von Danwitz, P. G. Xuereb, A. Kumin ja I. Ziemele,

julkisasiamies: T. Čapeta,

kirjaaja: yksikönpäällikkö D. Dittert,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 25.10.2023 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Umweltverband WWF Österreich ja ÖKOBÜRO – Allianz der Umweltbewegung, sittemmin Umweltdachverband, edustajanaan G. K. Jantschgi, Rechtsanwältin,
- Wiener Tierschutzverein, edustajanaan M. Lehner, avustajanaan C. Pichler, asiantuntija,
- Tiroler Landesregierung, asiamiehinään J. Egger ja C. Ranacher,
- Itävallan hallitus, asiamiehinään A. Posch, J. Schmoll ja A. Kögl,
- Tanskan hallitus, asiamiehinään J. F. Kronborg ja A.–S. Maertens,
- Ranskan hallitus, asiamiehinään R. Bénard ja M. De Lisi,
- Suomen hallitus, asiamiehenään H. Leppo,
- Ruotsin hallitus, asiamiehinään F.-L. Göransson ja H. Shev,
- Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään T. Haas ja A. Maceroni,
- Euroopan komissio, asiamiehinään C. Hermes ja M. Noll–Ehlers,

kuultuaan julkisasiamiehen 18.1.2024 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annetun neuvoston direktiivin 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) (jäljempänä luontodirektiivi), 12 artiklan 1 kohdan, luettuna yhdessä tämän direktiivin liitteen IV kanssa, pätevyyttä ja kyseisen direktiivin 16 artiklan 1 kohdan tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa vastakkain ovat yhtäältä useat eläinsuojelu- ja luonnonsuojelujärjestöt eli Umweltverband WWF Österreich, ÖKOBÜRO – Allianz der Umweltbewegung, Naturschutzbund Österreich, Umweltdachverband ja Wiener Tierschutzverein ja toisaalta Tiroler Landesregierung (Tirolin osavaltion hallitus, Itävalta) ja joka koskee sitä, että Tiroler Landesregierung on myöntänyt tilapäisen poikkeuksen metsästyskiellosta yhden *Canis lupus* -lajiin (susi) kuuluvan luonnonvaraisen eläinyksilön osalta.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin lainsäädäntö

3 Luontodirektiivin 1 artiklassa, jonka otsikko on ”Määritelmät”, säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

--

i) ’lajin suojelun tasolla’ eri tekijöiden yhteisvaikutusta, joka voi vaikuttaa lajin kantojen levinneisyyteen ja lukuisuuteen pitkällä aikavälillä 2 artiklassa tarkoitettulla 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;

--”

4 Direktiivin 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

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

2. Tämän direktiivin mukaisesti toteutetuilla toimenpiteillä pyritään varmistamaan yhteisön tärkeänä pitämien luontotyyppien ja luonnonvaraisen 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.”

5 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;

- 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.”
- 6 Direktiivin 16 artiklan 1 kohdan sanamuoto on 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.

--”

- 7 Luontodirektiivin 19 artiklan 2 kohdassa täsmennetään, että ”[Euroopan unionin] neuvosto vahvistaa yksimielisesti [Euroopan] komission ehdotuksesta tarpeelliset muutokset tämän direktiivin liitteen IV mukauttamiseksi tekniikan ja tieteen kehitykseen”.
- 8 Luontodirektiivin liitteessä IV, joka koskee ”yhteisön tärkeinä” pitämiä eläinlajeja, jotka ”edellyttävät tiukkaa suojelua”, olevassa a kohdassa olevassa luettelossa mainitaan muun muassa *canis lupus* (susi) ”(paitsi kreikkalaiset populaatiot 39:nneen 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)”.

Itävallan oikeus

- 9 Tirolin osavaltion metsästyslain (Tiroler Jagdgesetz, 15.6.2004, LGBL. 41/2004), sellaisena kuin sitä 30.6.2022 voimassa olleena sovelletaan pääasian tosiseikkoihin (jäljempänä TJG 2004), 36 §:n 2 momentissa säädetään pääosin, että luonnonvaraisia lajeja ei saa metsästä vahvistetun metsästysajan ulkopuolella.
- 10 TJG 2004:n 52 a §:n, jonka otsikko on ”Erytistöimennepiteet karhujen, susien ja ilvesten aiheuttamien vahinkojen torjumiseksi”, 8 momentissa säädetään pääosin, että Tyrolin osavaltion hallitus voi asiantuntijakomitean suosituksen perusteella todeta asetuksessa, että tietystä karhusta, sudesta tai ilveksestä aiheutuu välitöntä vaaraa ihmisten turvallisuudelle tai välitöntä merkittävää vaaraa laiduneläimille, viljelmille ja maatalousrakennelmille.

11 TJG 2004:n 52 a §:n 9 momentin sanamuoto on seuraava:

”Jos 8 §:n nojalla on annettu asetus ja sikäli kuin asiantuntijaelin on antanut asiasta suosituksen eikä muuta tyydyttävää ratkaisua ole eikä poikkeus haittaa asianomaisen lajin kantojen suotuisan suojelun tason säilyttämistä sen luontaisella levinneisyysalueella, osavaltion hallitus jättää tietyt karhut, sudet ja ilvekset 36 §:n 2 momentin ensimmäisessä virkkeessä säädetyn kiellon ulkopuolelle. Poikkeuksia voidaan myöntää vain

- a) muiden luonnonvaraisten eläinten tai kasvien suojelemiseksi ja niiden luonnollisten elinympäristöjen säilyttämiseksi
- b) sellaisten 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 siitä on hyötyä ympäristölle
- d) tutkimus- ja opetustarkoituksiin.”

12 TJG 2004:n 52 a §:n 10 momentissa säädetään seuraavaa:

”Edellä 9 §:n nojalla tehtävässä poikkeuspäätöksessä on aina täsmennettävä:

- a) tarkoitukset, joita varten poikkeus myönnetään
- b) eläinlaji, jota poikkeus koskee, sekä tarvittaessa asianomaisen yksilön tai asianomaisten yksilöiden sukupuoli, ikä tai muut tunnistetiedot
- c) ajanjakso, jolle poikkeus myönnetään
- d) maantieteellinen alue, jolle poikkeus myönnetään
- e) tämän lain säännösten ja sen nojalla annettujen asetusten perusteella sallitut toimenpiteet, kuten tiettyjen aseiden tai ampumatarvikkeiden käyttö, tiettyjen pyyntivälineiden käyttö tai tiettyjen menetelmien soveltaminen;
- f) tarvittaessa muut henkilökohtaiset ja aineelliset rajoitukset ja ehdot, joita poikkeaminen edellyttää.”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

13 Riippumaton asiantuntijakomitea totesi 25.7.2022 antamassaan lausunnossa, että eräs yksilöity susi eli susi 158MATK oli tappanut noin 20 lammasta Tirolin osavaltiossa suojaamattomalla laitumella laiduntaneesta laumasta 10.6.2022–2.7.2022. Kyseinen komitea arvioi, että tästä sudesta aiheutui välitöntä ja merkittävää vaaraa laiduneläimille, ja koska kyseessä olevia vuoristolaitumia ei ollut mahdollista suojata, se suositteli kyseisen suden poistamista.

- 14 Tirolin osavaltion hallitus totesi tämän lausunnon perusteella 26.7.2022 antamassaan asetuksessa, että sudesta 158MATK aiheutui välitöntä merkittävää vaaraa laiduneläimille, viljelmille ja maatalousrakennelmille. Tämä asetus tuli voimaan 29.7.2022, eikä siihen sisältynyt ajallista rajoitusta.
- 15 Tirolin osavaltion hallitus antoi 29.7.2022 tekemässään päätöksessä luvan suden 158MATK poistamiseen jättämällä sen TJG 2004:ssä säädetyn pysyvän rahoittamisen ulkopuolelle. Tässä päätöksessä todetaan, että poikkeus susilajin pysyvästä rauhoittamisesta on ajallisesti rajoitettu, että se päättyy 31.10.2022 ja että se raukeaa ennen kyseistä päivämäärää, jos molekyylibiologisin menetelmin osoitetaan toistuvasti, että susi 158MATK oleskelee selvästi kyseisen maantieteellisen alueen ulkopuolella.
- 16 Tätä poikkeusta perustellessaan Tirolin osavaltion hallitus vetosi kyseisessä päätöksessä kolmeen sellaisiin vahinkojen lajiin, joita on aiheutunut tai joita uhkaa aiheutua. Ensinnäkin kyse on sudesta 158MATK johtuvista vahingoista aiheutuvista välittömistä ja välillisistä taloudellisista menetyksistä, jotka liittyvät tapettujen eläinten menetykseen, karjan ennenaikaisesta vuoristolaitumilta alas ajamisesta aiheutuneisiin lisäkustannuksiin, arvomenetykseen karjankasvatuksessa, alkuperätilalla pidettävien eläinten ylläpito- ja ruokintakustannusten kasvuun ja karjankasvatuksen vähenemiseen maatiloilla pitkällä aikavälillä siinä tapauksessa, että vuoristolaitumilla laiduntaminen lopetetaan. Toiseksi on kyse aineettomasta vahingosta, joka aiheutuu karjanhoidon ilon menettämisestä ja psykologisesta stressistä, josta kyseisten vuoristolaitumien karjanhoitajat kärsivät. Kolmanneksi on kyse välillisistä vahingoista, joiden ei voida katsoa johtuvan sudesta 158MATK ja jotka aiheutuvat maatiloista luopumisesta ja tästä luopumisesta johtuvasta eläinten kokonaismäärän vähenemisestä. Syynä tilanteeseen ovat muun muassa vuoristolaitumilla kasvavan rehun käyttämättä jääminen, metsittyminen, vuoristolaitumien umpeenkasvu, maaperän eroosio sekä luonnon monimuotoisuuden menettäminen ja vapaa-ajan vieton ja matkailun kannalta erittäin tärkeiden ja houkuttelevien maisemien häviäminen.
- 17 Tirolin osavaltion hallitus totesi 29.7.2022 tekemässään päätöksessä toiseksi, ettei muuta tyydyttävää vaihtoehtoa ollut, ja se täsmensi, että täyskasvuisen suden luonnosta poistaminen ja sen pitäminen pysyvästi vankeudessa ei ollut vähemmän radikaali riittävä toimenpide, kun otetaan huomioon huomattava kärsimys, jota siitä aiheutuisi sudelle, joka siihen asti vapaudessa eläneenä ei pystyisi sopeutumaan elämään vankeudessa. Toimenpiteet laumojen suojelemiseksi eivät myöskään ole muu tyydyttävä ratkaisu.
- 18 Tirolin osavaltion hallitus tarkensi tämän lajin kannan suojelun tasosta sen luonnollisella levinneisyysalueella, ettei yhden susilajin yksilön poistaminen vaikuta tässä tapauksessa kyseisen lajin alppipopulaation suotuisaan suojelun tasoon ja että vaikka huomioon otettaisiin vain Itävallan alue, jossa suojelun taso ei vielä ole suotuisa, ei ole odotettavissa, että tämä taso heikkenisi tai että suotuisan suojelun tason ennalleen saattaminen estyisi.
- 19 Pääasian kantajat nostivat 29.7.2022 tehdystä päätöksestä kanteen ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa Landesverwaltungsgericht Tirolissa (Tirolin osavaltion hallintotuomioistuin, Itävalta) ja väittivät, ettei tämä päätös täytä luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan vaatimuksia.

- 20 Kansallinen tuomioistuin toteaa aluksi, että huolimatta siitä, että Tirolin osavaltion hallituksen 29.7.2022 tekemä päätös, jolla annettiin lupa susiyksilön metsästämiseen, oli voimassa ainoastaan 31.10.2022 saakka, tähän ennakkoratkaisupyyntöön annettavalla vastauksella on merkitystä pääasian kannalta, koska Tirolin osavaltion asetus, johon tämä päätös perustuu, ei itsessään ole ajallisesti rajoitettu, joten suttu 158MATK koskeva uusi päätös voitaisiin tehdä milloin tahansa.
- 21 Asiakysymyksestä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa aluksi, että luontodirektiivin liitteen IV mukaan Euroopan unionin tietyt susikannat, joihin Itävallan alueella esiintyvä lajin populaatio ei kuulu, jätetään tämän direktiivin 12 artiklassa käyttöön otetun tiukan suojelujärjestelmän ulkopuolelle. Kun otetaan huomioon kuitenkin se, että Itävallan susipopulaatio on kehittynyt ja ettei sitä voida siten pitää enää eristyneenä, tämä tuomioistuin pohtii, onko se, että tämä Itävallan populaatio on edelleen säilytetty tiukasti suojeltavien eläinlajien luettelossa, vastoin jäsenvaltioiden yhdenvertaisen kohtelun periaatetta, sellaisena kuin se on vahvistettu SEU 4 artiklan 2 kohdassa, kun – ja siltä osin kuin – jäsenvaltiot, Itävallan tasavalta mukaan lukien, ovat tällä hetkellä samassa tai ainakin toisiinsa rinnastettavassa tilanteessa.
- 22 Se pohtii tämän jälkeen, miten laaja on se alue, joka on otettava huomioon, kun arvioidaan susilajin suotuisan suojelun tasoa, sellaisena kuin luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohtaan perustuvan poikkeuksen myöntäminen edellyttää, sillä unionin tuomioistuin on todennut 10.10.2019 antamassaan tuomiossa Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, 58 kohta), että toimivaltaisen kansallisen viranomaisen on tällaisen arvioinnin yhteydessä ”määritettävä [tämä suojelun taso] erityisesti jäsenvaltion alueella tai tapauksen mukaan kyseessä olevalla luonnonmaantieteellisellä alueella, jos jäsenvaltion rajat ulottuvat useille luonnonmaantieteellisille alueille, taikka, jos lajin luontainen levinneisyysalue tätä edellyttää ja mikäli tämä on mahdollista, rajatylittävästi”.
- 23 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa lisäksi, että ohjeasiakirjasta luontodirektiivin mukaisesta yhteisön tärkeinä pitämien eläinlajien tiukasta suojelusta C(2021) 7301 final, jonka komissio on antanut tiedoksi 12.10.2021 (jäljempänä ohjeasiakirja), ilmenee, että ”erityisen merkittävän vahingon” käsitteen osalta otetaan huomioon taloudelliset intressit, joten tämä tuomioistuin pohtii, voidaanko tätä käsitettä arvioitaessa ottaa huomioon tuleva välillinen taloudellinen vahinko, jonka ei voida katsoa johtuvan yhdestä susiyksilöstä, kuten vuoristolaitumilla kasvavan rehun käyttämättä jääminen, metsittyminen, vuoristolaitumien umpeenkasvu, maaperän eroosio ja luonnon monimuotoisuuden ja vapaa-ajan ja matkailun kannalta erittäin tärkeiden houkuttelevien maisemien häviäminen.
- 24 Lopuksi tämä tuomioistuin viittaa Tirolin osavaltion erityistilanteeseen, jolle ominaisia ovat pienet maatilat ja vuoristolaitumet, joita on mahdotonta suojata tai joita ei voida suojata kohtuullisilla ja oikeasuhteisilla laumojen suojelemistoimenpiteillä, kuten aitojen pystyttämällä, laumanvartijakoirien käyttämisellä tai paimenten kulkemisella laumojen mukana. Se pohtii siten, voidaanko nämä erityispiirteet ottaa huomioon, kun määritetään, onko olemassa luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu ”muu tyydyttävä ratkaisu”.

25 Tässä tilanteessa Landesverwaltungsgericht Tirol päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- ”1) Loukataanko [luontodirektiivin] 12 artiklan [1 kohdalla], luettuna yhdessä sen liitteen IV kanssa, jonka mukaan susi kuuluu tiukan suojelujärjestelmän piiriin mutta jossa susipopulaatiot useissa jäsenvaltioissa jätetään tämän järjestelmän ulkopuolelle, kun taas Itävallan [tasavallan] osalta ei ole säädetty vastaavasta poikkeuksesta, SEU 4 artiklan 2 kohdassa vahvistettua ’jäsenvaltioiden tasa-arvon’ periaatetta?
- 2) Onko [luontodirektiivin] 16 artiklan 1 kohtaa, jonka mukaan suden tiukasta suojelujärjestelmästä voidaan poiketa muun muassa vain, jos poikkeus ei haittaa kyseisten lajien kantojen ’suotuisan suojelun tason’ säilyttämistä niiden ’luontaisella levinneisyysalueella’, tulkittava siten, että suotuisa suojelun taso on säilytettävä tai saatettava ennalleen jäsenvaltion alueen sijasta kannan luontaisella levinneisyysalueella, joka voi rajat ylittävästi käsittää huomattavasti suuremman luonnonmaantieteellisen alueen?
- 3) Onko [luontodirektiivin] 16 artiklan 1 kohdan b alakohtaa tulkittava siten, että ’erityisen merkittäviin vahinkoihin’ on luettava niiden välittömien vahinkojen ohella, jotka tietty susi aiheuttaa, myös välilliset (tulevat) ’kansantaloudelliset’ vahingot, joita ei voida lukea tietyn suden syyksi?
- 4) Onko [luontodirektiivin] 16 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että ’muita tyydyttäviä ratkaisuja’ on arvioitava Tirolin osavaltiossa vallitsevien topografisten, vuoristolaiduntamiseen liittyvien ja elinkeinorakenteiden vuoksi pelkästään niiden tosiasiallisen toteuttamiskelpoisuuden perusteella vai myös taloudellisten kriteerien avulla?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen kysymys

- 26 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä kysymyksellään pääosin, onko luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohta, luettuna yhdessä tämän direktiivin liitteen IV kanssa, pätevä, kun otetaan huomioon jäsenvaltioiden yhdenvertaisuuden periaate, sellaisena kuin se on vahvistettu SEU 4 artiklan 2 kohdassa, koska tässä liitteessä IV tietyjen jäsenvaltioiden alueella esiintyvät susipopulaatiot jätetään kyseisen direktiivin 12 artiklassa käyttöön otetun tiukan suojelujärjestelmän ulkopuolelle, kun taas Itävallassa esiintyvän susipopulaation osalta näin ei ole menetelty.
- 27 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kyseenalaistaa erityisesti 12 artiklan pätevyyden sillä perusteella, että kun otetaan huomioon tilanteen kehitys luontodirektiivin voimaantulon jälkeen, erottelu yhtäältä niiden jäsenvaltioiden, joiden susipopulaatio jätetään tiukan suojelujärjestelmän ulkopuolelle, ja toisaalta Itävallan tasavallan, jonka alueella tähän eläinlajiin ei sovelleta tällaista poikkeusta, välillä ei enää ole oikeutettu, koska Itävallan alueen susikanta ei enää ole muista susipopulaatioista eristynyt populaatio. Tämä tuomioistuin pohtii näin ollen, loukataanko yhdenvertaisen kohtelun periaatetta sillä, ettei tiukasta suojelujärjestelmästä ole poikettu Itävallan tasavallan osalta.

Tutkittavaksi ottaminen

- 28 Aluksi on todettava, että Umweltverband WWF Österreich, ÖKÖBÜRO – Allianz der Umweltbewegung ja Umweltdachverband väittivät istunnossa, että ensimmäinen kysymys on jätettävä tutkimatta, koska tähän kysymykseen annettavalla vastauksella ei ole mitään vaikutusta pääasian ratkaisuun. Neuvoston mukaan tämä kysymys on jätettävä tutkimatta, koska pääasia koskee yksinomaan luontodirektiivin 16 artiklaa eikä sen 12 artiklaa, jota ensimmäinen kysymys koskee. Komissio yhtyi pääosin tähän neuvoston väitteeseen.
- 29 Tältä osin on muistutettava, että jos kansallisen tuomioistuimen omalla vastuullaan esittämät ennakkoratkaisukysymykset koskevat unionin oikeussäännön pätevyyttä, unionin tuomioistuimen on lähtökohtaisesti ratkaistava ne, paitsi jos muun muassa unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 94 artiklassa mainittuja ennakkoratkaisupyynnön sisältöä koskevia vaatimuksia ei ole noudatettu tai jos on ilmeistä, että tällaisen oikeussäännön tulkitsemisella tai pätevyyden arvioimisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, tai jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen (tuomio 9.6.2022, Préfet du Gers ja Institut national de la statistique et des études économiques, C-673/20, EU:C:2022:449, 87 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 30 Kuten julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 40 ja 41 kohdassa huomautti, nyt käsiteltävässä asiassa on riittävää todeta, että jos unionin tuomioistuin toteaisi pätemättömäksi luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan, luettuna yhdessä sen liitteen IV kanssa, tällä olisi vaikutusta pääasiaan siltä osin kuin se koskee kyseisen direktiivin 16 artiklan 1 kohtaa. Viimeksi mainitussa säännöksessä on näet kyse poikkeuksesta 12 artiklaan. Ilman pääsääntöä ei voi olla poikkeusta. Tällaisessa tapauksessa olisi toisin sanoen määritettävä ensi luontodirektiivin 12 artiklan, luettuna yhdessä sen liitteen IV kanssa, uusi sisältö ennen sen arvioimista, voidaanko kyseisen direktiivin 16 artiklan 1 kohdassa säädettyä poikkeusta soveltaa pääasiassa vai onko tähän poikkeukseen enää tarpeen turvautua.
- 31 Edellä esitetyn perusteella ensimmäinen kysymys voidaan ottaa tutkittavaksi.

Asiakysymys

- 32 On muistutettava, että SEU 4 artiklan 2 kohdassa määrätään, että unioni kunnioittaa jäsenvaltioiden yhdenvertaisuutta perussopimuksia sovellettaessa.
- 33 Lisäksi yhdenvertaisen kohtelun yleinen periaate edellyttää, että toisiinsa rinnastettavia tapauksia ei kohdella eri tavalla eikä erilaisia tapauksia kohdella samalla tavalla, ellei tällaista kohtelua voida objektiivisesti perustella (ks. vastaavasti tuomio 18.4.2024, Dumitrescu ym. v. komissio ja unionin tuomioistuin, C-567/22 P–C-570/22 P, EU:C:2024:336, 67 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 34 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaaminen erilaisen kohtelun vuoksi edellyttää, että kyseessä olevat tapaukset ovat toisiinsa rinnastettavissa, kun tarkastellaan kaikkia näille tapauksille ominaisia seikkoja. Eri tapauksille ominaiset seikat ja se, ovatko tapaukset mahdollisesti rinnastettavissa toisiinsa, on määritettävä ja niitä on arvioitava muun muassa kyseisten säännösten kohteen ja sen päämäärän valossa, joihin kyseessä olevilla säännöksillä pyritään, ja tässä yhteydessä on otettava huomioon sen alan, johon kyseinen toimi kuuluu, periaatteet ja tavoitteet (tuomio 30.11.2023, MG v. Euroopan investointipankki, C-173/22 P, EU:C:2023:932, 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 35 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ensimmäiseen kysymykseen vastattaessa on aluksi muistutettava, että unionin toimen pätevyyttä on arvioitava suhteessa niihin tietoihin, jotka unionin lainsäätäjällä oli käytettävissään kyseessä olevaa säännöstöä annettaessa (tuomio 22.02.2022, Stichting Rookpreventie Jeugd ym., C-160/20, EU:C:2022:101, 67 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 36 Nyt käsiteltävässä asiassa luontodirektiivi annettiin 21.5.1992, ja Itävallan tasavallan liittyessä unioniin 1.1.1995 sitä muutettiin 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 EUVL 1995, L 1, s. 1).
- 37 Kuten unionin tuomioistuimelle toimitetusta asiakirja-aineistosta tältä osin ilmenee, on todettava, ettei Itävallan tasavalta ole mainittuna ajankohtana tehnyt varaumaa, joka olisi koskenut sen alueella esiintyvän susipopulaation sisällyttämistä luontodirektiivin liitteeseen IV, eikä esittänyt myöskään näyttöä sen osoittamiseksi, että se olisi muiden sellaisten jäsenvaltioiden tilanteeseen rinnastettavassa tilanteessa, joiden susipopulaatio on samana ajankohtana jätetty tiukan suojelujärjestelmän ulkopuolelle.
- 38 On myös todettava, että sekä Tirolin osavaltion hallitus että Itävallan hallitus kyseenalaistavat huomautuksissaan vain luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan, luettuna yhdessä sen liitteen IV kanssa, pätevyyden sillä perusteella, että Itävallan alueen susipopulaatio on Itävallan tasavallan unioniin liittymisen jälkeen kehittynyt suotuisasti – kuten se tämän tuomion 27 kohdassa todettiin –, mikä vastaa juuri yhtä kyseisellä direktiivillä tavoitelluista päämääristä, sellaisina kuin ne on sen 2 artiklassa esitetty.
- 39 Direktiivistä ilmenee lisäksi, että siinä sallitaan se, että huomioon otetaan mahdollinen tuleva kehitys alalla, johon luontodirektiivi kuuluu, eli unionin ympäristöpolitiikan alalla, josta SEUT 191 artiklan 2 kohdassa määrätään, että ympäristöpolitiikalla pyritään ”suojelun korkeaan tasoon unionin eri alueiden tilanteiden erilaisuus huomioon ottaen” ja että se perustuu muun muassa ennalta varautumisen periaatteelle sekä periaatteelle, jonka mukaan ennalta ehkäiseviin toimiin olisi ryhdyttävä. Unionin lainsäätäjä onkin ottanut tämän direktiivin 19 artiklan 2 kohtaan kehitystä koskevan lausekkeen, jonka nojalla neuvosto voi yksimielisesti komission ehdotuksesta mukauttaa direktiivin liitteen IV tekniikan ja tieteen kehitykseen.
- 40 Tässä yhteydessä on todettava, että Itävallan hallitus väittää pääosin, että unionin lainsäätäjän olisi pitänyt turvautua luontodirektiivin 19 artiklan 2 kohtaan poistaakseen Itävallan susipopulaation tämän direktiivin 12 artiklassa säädetyn tiukan suojelujärjestelmän piiristä.
- 41 On katsottava, ettei Itävallan hallitus näin toimiessaan kyseenalaista tämän direktiivin pätevyyttä sellaisenaan, vaan se tosiasiaa riitauttaa unionin lainsäätäjän mahdollisen passiivisuuden. Kuten unionin tuomioistuin on kuitenkin jo todennut, kansallinen tuomioistuin ei voi vaatia unionin tuomioistuinta toteamaan ennakkoratkaisussaan unionin toimielimen laiminlyöntiä, vaan laiminlyönti voidaan todeta vain jäsenvaltion unionin toimielintä, elintä, laitosta tai virastoa vastaan nostaman SEUT 265 artiklaan perustuvan laiminlyöntikanteen yhteydessä (ks. vastaavasti tuomio 26.11.1996, T. Port (C-68/95, EU:C:1996:452, 53 kohta). Kuten Itävallan hallitus istunnossa totesi, Itävallan tasavalta ei ole tähän mennessä nostanut tällaista kannetta.
- 42 Vaikka oletettaisiin, että unionin lainsäätäjä olisi ollut velvollinen toimimaan ja mukauttamaan luontodirektiivin 19 artiklan perusteella sen liitettä IV siten, että Itävallassa tavattu susi poistettaisiin tiukan suojelujärjestelmän piiristä, on kuitenkin niin, että unionin lainsäätäjän

mahdollinen laiminlyönti tältä osin ei voi olla peruste tämän direktiivin 12 artiklan 1 kohdan, luettuna yhdessä mainitun liitteen IV kanssa, pätemättömyydelle, kuten julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 60 kohdassa korosti.

- 43 On joka tapauksessa korostettava yhtäältä, että susi on edelleen luokiteltu Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristön suojelusta 19.9.1979 tehdyn Bernin yleissopimuksen (EYVL 1982, L 38, s. 1) liitteessä II olevaan niiden lajien luetteloon, joihin sovelletaan tiukkaa suojelua kyseisen yleissopimuksen nojalla, jonka sopimuspuoli unioni on ja joka sitoo unionia kansainvälisen oikeuden nojalla, kuten neuvosto ja komissio ovat huomauttaneet ja kuten myös julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 56 kohdassa korosti.
- 44 Kuten unionin tuomioistuin on toisaalta jo todennut, luontodirektiivin tavoitteista, kun sillä pyritään varmistamaan unionin tärkeänä pitämien luontotyyppien ja luonnonvaraisten eläin- ja kasvilajien suotuisan suojelun tason säilyttäminen tai sen ennalleen saattaminen, seuraa, että suotuisan suojelun tason saavuttaneita lajeja on suojeltava kaikelta tämän tason heikentämiseltä, koska luontodirektiivin tarkoituksena on myös suotuisan suojelun tason ”säilyttäminen”. Näin ollen luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohtaa ei voida tulkita siten, että siinä säädettyä suojelua ei enää sovellettaisi suotuisan suojelun tason saavuttaneisiin lajeihin (ks. vastaavasti tuomio 4.3.2021, Föreningen Skydda Skogen, C-473/19 ja C-474/19, EU:C:2021:166, 65 ja 66 kohta).
- 45 Kuten unionin tuomioistuimelle toimitetusta asiakirja-aineistosta ilmenee, vaikka pitääkin paikkansa, että susipopulaatio on palannut Itävallan alueelle, nyt käsiteltävässä asiassa on kuitenkin niin, ettei susipopulaation suojelun taso siellä ole suotuisa, kuten Itävallan hallitus itsekin on myöntänyt huomautuksissaan ja vahvistanut istunnossa.
- 46 Edellä esitetyn perusteella ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että sitä tarkasteltaessa ei ole ilmennyt mitään seikkaa, joka voisi vaikuttaa luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan, luettuna yhdessä kyseisen direktiivin liitteen IV kanssa, pätevyYTEEN.

Toinen kysymys

- 47 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee toisella kysymyksellään pääosin, onko luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että siinä säädettyä edellytystä, jonka mukaan tämän säännöksen nojalla myönnetty poikkeus ei saa haitata kyseisten lajien kantojen suotuisan suojelun tason säilyttämistä niiden luontaisella levinneisyysalueella, on arvioitava siten, että huomioon otetaan yksinomaan kyseessä olevan jäsenvaltion paikallinen ja kansallinen alue, vai koko sen luonnonmaantieteellisen alueen perusteella, joka ulottuu kansallisten rajojen ulkopuolelle.
- 48 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on erityisesti taipuvainen katsomaan, että 10.10.2019 annettu tuomio Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851) huomioon ottaen luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohtaan perustuvassa tarkastelussa olisi otettava huomioon Itävallan tasavallan aluetta laajempi maantieteellinen alue, jolloin vaara tällä alueella esiintyvän susilajin suotuisan suojelun tason heikentymisestä voitaisiin sulkea pois.
- 49 Tältä osin on muistutettava aluksi, että vaikka vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdassa sallitaan jäsenvaltioiden poikkeavan sen 12–14 artiklan sekä 15 artiklan a ja b alakohdan säännöksistä, tällä perusteella myönnetty poikkeus edellyttää – siltä osin kuin se antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden vapautua luonnonvaraisten lajien tiukan suojelujärjestelmän asettamista velvoitteista – sitä, ettei muuta tyydyttävää ratkaisua ole ja ettei

- poikkeus haittaa kyseisten lajien kantojen suotuisan suojelun tason säilyttämistä niiden luontaisella levinneisyysalueella (tuomio 11.6.2020, *Alianța pentru combaterea abuzurilor*, C-88/19, EU:C:2020:458, 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 50 On myös korostettava, että luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohta, jossa määritetään yksityiskohtaisesti ja kattavasti edellytykset, joiden täyttyessä jäsenvaltiot voivat poiketa sen 12–14 artiklasta ja 15 artiklan a ja b alakohdasta, on tässä direktiivissä säädettyä suojelujärjestelmää koskeva poikkeus, jota on tulkittava suppeasti ja jonka mukaan todistustaakka edellytysten täyttymisestä on päätöksen tekevällä viranomaisella kunkin poikkeuksen osalta (tuomio 11.6.2020, *Alianța pentru combaterea abuzurilor*, C-88/19, EU:C:2020:458, 25 kohta).
- 51 Unionin tuomioistuin on vielä täsmentänyt, että luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohtaan perustuvaa poikkeusta voidaan soveltaa vain konkreettisesti ja tapauskohtaisesti erityisten vaatimusten täyttämiseksi erityistilanteissa (tuomio 10.10.2019, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, C-674/17, EU:C:2019:851, 41 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 52 Kuten tämän tuomion 49 kohdasta ilmenee, yksi luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdassa säädetyistä edellytyksistä on se, että poikkeus ei saa haitata kyseisten lajien kantojen suotuisan suojelun tason säilyttämistä niiden luontaisella levinneisyysalueella. Kyseisten kantojen suotuisan suojelun taso niiden luontaisella levinneisyysalueella on välttämätön ennakoedellytys niiden poikkeusten myöntämiselle, joista säädetään luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdassa (ks. vastaavasti tuomio 10.10.2019, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, C-674/17, EU:C:2019:851, 55 kohta).
- 53 Tämän osalta on syytä viitata luontodirektiivin 1 artiklan i alakohtaan, jonka mukaan suojelun taso katsotaan suotuisaksi ensinnäkin, kun kyseisen lajin kannan kehittymistä koskevat tiedot osoittavat, että tämä laji pystyy pitkällä aikavälillä selviytymään luonnollisten elinympäristöjensä elinkelpoisena osana, toiseksi, kun lajin luontainen levinneisyysalue ei pienene eikä ole vaarassa pienentyä ennakoitavissa olevassa tulevaisuudessa, ja kolmanneksi, kun lajin kantojen pitkäaikaiseksi säilymiseksi on ja tulee todennäköisesti olemaan riittävän laaja elinympäristö (tuomio 10.10.2019, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, C-674/17, EU:C:2019:851, 56 kohta).
- 54 Luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan nojalla myönnetyn poikkeuksen on siis perustuttava kriteereihin, jotka on määritelty siten, että kyseisen lajin populaation kehittyminen ja vakaus pystytään turvaamaan pitkällä aikavälillä (tuomio 10.10.2019, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, C-674/17, EU:C:2019:851, 57 kohta).
- 55 Tästä seuraa, että toimivaltaisen kansallisen viranomaisen on arvioidessaan luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohtaan perustuvan poikkeuksen myöntämistä määritettävä erityisesti jäsenvaltion alueella tai tapauksen mukaan kyseessä olevalla luonnonmaantieteellisellä alueella, jos jäsenvaltion rajat ulottuvat useille luonnonmaantieteellisille alueille, taikka, jos lajin luontainen levinneisyysalue tätä edellyttää ja mikäli tämä on mahdollista, rajatylittävästi ensin asianomaisten lajien kantojen suojelun taso ja tämän jälkeen ne maantieteelliset ja demografiset vaikutukset, joita suunnitelluilla poikkeuksilla saattaa olla suojelun tasoon (tuomio 10.10.2019, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, C-674/17, EU:C:2019:851, 58 kohta).
- 56 Lisäksi sen arvioiminen, mikä vaikutus poikkeuksella on paikallisen populaation alueen tasolla, on yleensä tarpeen sen määrittämiseksi, miten poikkeus vaikuttaa kyseisen kannan suojelun tasoon laajemmin. Koska tällaista poikkeusta voidaan soveltaa ainoastaan erityisten vaatimusten

- täyttämiseksi erityistilanteissa, kuten tämän tuomion 51 kohdassa on todettu, sen seuraukset oletettavasti tuntuvat välittömimmin sen kohteena olevalla paikallisella alueella (tuomio 10.10.2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-674/17, EU:C:2019:851, 59 kohta).
- 57 Edellä esitetystä seuraa luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohtaan perustuvan poikkeuksen arvioinnin ensimmäisen vaiheen osalta, sellaisena kuin se tämän tuomion 55 kohdassa kuvailtiin, että – kuten julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 73 ja 75 kohdassa pääosin totesi – asianomaisen eläinlajin suojelun tason on oltava suotuisa ja että sitä on ensin ja väistämättä arvioitava paikallisella ja kansallisella tasolla siten, ettei yhden jäsenvaltion alueella tai osassa sen aluetta vallitseva epäsuotuisa suojelun taso jää pimentoon yksinomaan rajat ylittävästi suoritettujen sellaisen arvioinnin vaikutuksesta, josta ilmenee mainitun lajin suojelun tason olevan suotuisa.
- 58 Vasta kun asianomaisen eläinlajin suojelun taso osoittautuu paikallisella ja kansallisella tasolla suotuisaksi, voidaan arviointia harkita toiseksi rajat ylittävästi, jos se käytettävissä olevien tietojen mukaan on mahdollista. Kuten julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 78 kohdassa korosti, sillä, että suojelun taso tällä jälkimmäisellä tasolla otetaan huomioon, pyritään välttämään sitä, että jäsenvaltiolle, jonka alueella mainitun lajin suojelun taso on suotuisa, myönnettäisiin poikkeus luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan nojalla, vaikka tämä suojelun taso rajat ylittävällä tasolla on epäsuotuisa.
- 59 Tämä tulkinta pätee myös tämän säännöksen nojalla suoritettavan arvioinnin toisen vaiheen osalta, sellaisena kuin se tämän tuomion 55 kohdassa esitettiin, eli sen määrittämisen osalta, mikä vaikutus tällaisella poikkeuksella on asianomaisen eläinlajin suojelun tasoon.
- 60 Tämän tuomion 55 ja 56 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti on näin ollen katsottava, että luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan nojalla myönnettävän poikkeuksen vaikutuksia on ensin arvioitava paikallisella ja kansallisella tasolla ja, jos suojelun taso osoittautuu tällä tasolla suotuisaksi, toiseksi rajat ylittävästi, jos se on mahdollista.
- 61 Tällaista päätelmää tukee lisäksi ohjeasiakirjan 3–64 kohta, jossa komissio toteaa yhtäältä, että kun otetaan erityisesti huomioon luontodirektiivin 16 artiklan sanamuoto, jossa mainitaan ”kyseisten lajien kannat”, mainitun arvioinnin on ”useimmissa tapauksissa tapahduttava luonnonmaantieteellisen alueen tasoa alemmalla tasolla” (esimerkiksi alueen tasolla tai kannan tasolla), ”jotta se olisi mielekästä ekologisesti” ja jotta sillä voidaan vastata erityisongelmiin. Toisaalta siinä täsmennetään, että ”alemmalla tasolla tehtävässä arvioinnissa olisi tällöin arvioitava laajemman mittakaavan (esim. luonnonmaantieteellisen, rajatylittävän tai kansallisen mittakaavan) tilanteen perusteella, jotta tilanteesta saadaan kattava kuva”.
- 62 Seuraavaksi on todettava, että unionin tuomioistuin on sitä vastoin jo katsonut, että tässä arvioinnissa ei kuitenkaan oteta huomioon asianomaisen kannan luontaisen levinneisyysalueen osaa, joka ulottuu tietyille sellaisessa kolmannessa valtiossa sijaitseville alueille, jota eivät sido unionin tärkeinä pitämien lajien tiukan suojelun velvoitteet (tuomio 10.10.2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-674/17, EU:C:2019:851, 60 kohta).
- 63 Kuten Tirolin osavaltion hallitus ja Itävallan hallitus korostavat – ja jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen suorittamasta tarkistuksesta muuta johdu –, Sveitsin valaliiton ja Liechtensteinin ruhtinaskunnan alueet voitaisiin nyt käsiteltävässä asiassa ottaa huomioon tämän tuomion 58 ja 60 kohdassa tarkoitettussa tilanteessa silloin, kun luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan nojalla myönnettävän poikkeuksen vaikutusta suden suojelun tasoon

arvioidaan rajatylittävästi, sillä nämä kolmannet valtiot ovat velvolliset noudattamaan Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristön suojelusta 19.9.1979 tehdyn Bernin yleissopimuksen määräyksiä.

- 64 Lopuksi on korostettava myös sitä, että SEUT 191 artiklan 2 kohdassa vahvistetun ennalta varautumisen periaatteen mukaan on niin, että jos parhaiden käytettävissä olevien tieteellisten tietojen tarkastelun perusteella ei saada varmuutta siitä, vahingoittaako tällainen poikkeus tietyn uhanalaisen lajin kantojen suotuisan suojelun tason säilyttämistä tai ennalleen saattamista vai ei, jäsenvaltion on jätettävä poikkeus hyväksymättä tai luovuttava sen toimeenpanosta (tuomio 10.10.2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-674/17, EU:C:2019:851, 66 kohta).
- 65 Kun ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin soveltaa luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohtaa, sen tehtävänä on siten erityisesti tutkia, onko susikannan suojelun taso suotuisa ensin Tirolin osavaltion tasolla ja kansallisella tasolla ja tapauksen mukaan toiseksi myös rajat ylittävällä tasolla ottamalla huomioon käytettävissä olevat tiedot.
- 66 Kaiken edellä esitetyn perusteella toiseen kysymykseen on vastattava, että luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että siinä säädettyä edellytystä, jonka mukaan tämän säännöksen nojalla myönnettävä poikkeus ei saa haitata kyseisten lajien kantojen suotuisan suojelun tason säilyttämistä niiden luontaisella levinneisyysalueella, voidaan arvioida siten, että kansalliset rajat ylittävä luonnonmaantieteellinen alue otetaan käytettävissä olevien tietojen perusteella huomioon, ainoastaan, jos ensin on todettu, ettei kyseinen poikkeus haittaa tällaisen suotuisan suojelun tason säilyttämistä asianomaisen jäsenvaltion paikallisella ja kansallisella tasolla.

Kolmas kysymys

- 67 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelelee kolmannella kysymyksellään pääosin, onko luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan b alakohtaa tulkittava siten, että tämän säännöksen mukainen ”erityisen merkittävien vahinkojen” käsite kattaa tulevat välilliset vahingot, joiden ei voida katsoa johtuvan eläinlajiin kuuluvasta yksilöstä, jota koskee kyseisen säännöksen nojalla myönnetty poikkeus.
- 68 Tämä tuomioistuin pohtii erityisesti välillisiä vahinkoja, joiden ei voida katsoa johtuvan yhdestä ainoasta sudesta, joka on kohdistanut hyökkäyksiä lampaisiin Tirolin osavaltion alueella, ja jotka aiheutuvat maatalosta luopumisesta ja tästä luopumisesta johtuvasta tuotantoeläinten kokonaismäärän vähenemisestä.
- 69 Tässä yhteydessä on muistutettava aluksi, että luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan jäsenvaltiot voivat poiketa direktiivin 12 artiklasta sellaisten erityisen merkittävien vahinkojen ehkäisemiseksi, jotka koskevat viljelmiä, karjankasvatusta, metsiä, kalataloutta sekä vesistöjä ja muuta omaisuutta.
- 70 Jo luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan b alakohdan sanamuodosta ilmenee, että kyseisessä säännöksessä ei edellytetä, että olisi odotettava erityisen merkittävän vahingon tapahtumista ennen poikkeustoimenpiteisiin ryhtymistä (tuomio 14.6.2007, komissio v. Suomi, C-342/05, EU:C:2007:341, 40 kohta). Koska mainitulla säännöksellä pyritään ehkäisemään erityisen merkittäviä vahinkoja, vahinkojen syntyminen suuri todennäköisyys riittää tässä yhteydessä.

- 71 Kuten komissio ohjeasiakirjansa 3–24 kohdassa pääosin toteaa, on kuitenkin vielä edellytettävä, että tuleva vahinko ei yhtäältä ole puhtaasti hypoteettinen – mikä on osoitettava todisteilla – ja että vahingon on toisaalta voitava katsoa johtuvan ainakin suurelta osin poikkeuksen kohteena olevasta eläinlajista.
- 72 Kuten tämän tuomion 68 kohdassa todettiin, ennakkoratkaisua nyt käsiteltävässä asiassa pyytäneen tuomioistuimen kolmannen kysymyksensä yhteydessä mainitsemassa vahinkojen ryhmässä ei kuitenkaan ole kyse erityisistä taloudellisista intresseistä vaan mahdollisesta pitkän aikavälin makrotaloudellisesta kehityksestä, joten nämä vahingot muistuttavat enemmän abstraktia riskiä, jonka toteutumisen suurta todennäköisyyttä ei ole osoitettu.
- 73 Jos hyväksyttäisiin, että tällaiset vahingot, joiden ei voida katsoa johtuvan luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettua poikkeuksen kohteena olevasta susipopulaatioon kuuluvasta yksilöstä ja jotka voivat johtua monista erilaisista syistä, voisivat kuulua tämän säännöksen soveltamisalaan, se merkitsisi lisäksi sitä, että tämän tuomion 71 kohdassa mainittua vaatimusta siitä, että poikkeuksen myöntämisen ja poikkeuksen kohteena olevan eläinlajin aiheuttaman vahingon välillä on oltava syy-yhteys, ei otettaisi huomioon.
- 74 Näin ollen on katsottava, että luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettua kaltaista "erityisen merkittävien vahinkojen" käsite ei kata tulevia välillisiä vahinkoja, joiden ei voida katsoa johtuvan eläinlajiin kuuluvasta yksilöstä, jota koskee kyseisen säännöksen nojalla myönnetty poikkeus.
- 75 Kaiken edellä esitetyn perusteella kolmanteen kysymykseen on vastattava, että luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan b alakohtaa on tulkittava siten, että tässä säännöksessä mainittu "erityisen merkittävien vahinkojen" käsite ei kata tulevia välillisiä vahinkoja, joiden ei voida katsoa johtuvan eläinlajiin kuuluvasta yksilöstä, jota koskee kyseisen säännöksen nojalla myönnetty poikkeus.

Neljäs kysymys

- 76 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee neljännellä kysymyksellään pääosin, onko luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että kun toimivaltaiset kansalliset viranomaiset määrittävät, onko olemassa tässä säännöksessä tarkoitettu "muu tyydyttävä ratkaisu", niiden on arvioitava ainoastaan muiden vaihtoehtoisten toimenpiteiden teknistä toteutettavuutta, vai onko niiden otettava huomioon myös taloudellisia kriteereitä.
- 77 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii tässä yhteydessä, ovatko sellaiset toimenpiteet laumojen suojelemiseksi, joihin kuuluu aitojen pystyttäminen, laumanvartijakoirien käyttäminen tai paimenten kulkeminen laumojen mukana, luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu tyydyttävä vaihtoehtoinen toimenpide hyökkäyksistä vastuussa olevan suden kaatamiselle, jos tällaisten toimenpiteiden toteuttamisesta aiheutuu erityisen suuria kustannuksia.
- 78 Tähän kysymykseen vastattaessa on aluksi muistutettava, että poikkeuslupa voidaan luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan nojalla myöntää vain, jos sellaista vaihtoehtoista toimenpidettä ei ole, jonka avulla tavoiteltu päämäärä voidaan saavuttaa tyydyttävällä tavalla ja niin, että direktiivissä säädettyjä kieltoja noudatetaan (tuomio 10.10.2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-674/17, EU:C:2019:851, 47 kohta).

- 79 Unionin tuomioistuin on lisäksi katsonut, että tässä säännöksessä jäsenvaltiot veloitetaan esittämään täsmälliset ja asianmukaiset perustelut sen osalta, miksi ei ole olemassa muuta tyydyttävää ratkaisua, jolla voitaisiin saavuttaa tavoitteet, joihin kyseessä olevan poikkeuksen tueksi vedotaan. Toimivaltaisten kansallisten viranomaisten on siten osoitettava, että ei ole olemassa mitään muuta tyydyttävää ratkaisua, jolla tavoiteltu päämäärä voitaisiin saavuttaa, kun otetaan huomioon erityisesti paras asiassa merkityksellinen tieteellinen ja tekninen asiantuntemus sekä kyseessä olevaan erityiseen tilanteeseen liittyvät olosuhteet (ks. vastaavasti tuomio 10.10.2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-674/17, EU:C:2019:851, 49 ja 51 kohta).
- 80 Edellytys, jonka mukaan luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan mukaisen poikkeuksen myöntämiselle ei ole olemassa vaihtoehtoista tyydyttävää ratkaisua, on näin ollen erityinen ilmaus suhteellisuusperiaatteesta, joka unionin oikeuden yleisenä periaatteena edellyttää, että toteutetuilla toimilla ei ylitetä niitä rajoja, jotka johtuvat siitä, mikä on asianmukaista ja tarpeellista kyseessä olevalla säännöstöllä tavoiteltujen oikeutettujen tavoitteiden toteuttamiseksi, 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 (ks. vastaavasti tuomio 16.2.2022, Unkari v. parlamentti ja neuvosto (C-156/21, EU:C:2022:97, 340 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 81 Tästä seuraa, että tämän edellytyksen arviointi edellyttää kaikkien asiaan liittyvien intressien ja huomioon otettavien kriteereiden – kuten ekologisten, taloudellisten ja sosiaalisten etujen ja haittojen – punnintaa, jotta paras mahdollinen ratkaisu kyetään määrittämään. Kuten komissio ohjeasiakirjansa 3–51 kohdassa pääosin esittää, toimivaltaisten kansallisten viranomaisten on tutkittava mahdollisuutta turvautua ennaltaehkäiseviin muuhun kuin tappamiseen perustuviin keinoihin, joita ovat muun muassa tämän tuomion 77 kohdassa tarkoitettujen sellaisten toimenpiteiden toteuttaminen, joilla estetään ennakolta laumoille aiheutuvia vahinkoja, ja sellaisiin toimiin ryhtyminen, joilla ristiriitoja synnyttäviä ihmisten toimintatapoja pyritään mahdollisuuksien mukaan mukauttamaan, jotta voidaan edistää susipopulaation, laumojen ja karjankasvattajien rinnakkaiselon kulttuuria, jonka tarpeellisuuden Itävallan hallitus suullisessa käsittelyssä myönsi.
- 82 Tässä yhteydessä on muistutettava, että luontodirektiivin 2 artiklan 3 kohdan mukaan tämän direktiivin mukaisesti toteutetuilla toimenpiteillä otetaan huomioon taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset vaatimukset sekä alueelliset ja paikalliset erityispiirteet, joten muun muassa teknisesti toteuttamiskelpoisen vaihtoehtoisen toimenpiteen taloudelliset kustannukset voidaan ottaa huomioon yhtenä painotettavana kriteerinä, mutta se ei kuitenkaan ole luonteeltaan ratkaiseva. Ei näet voida hyväksyä sitä, että muu tyydyttävä ratkaisu voitaisiin suoralta kädeltä hylätä pelkästään sillä perusteella, että sen täytäntöönpanon taloudelliset kustannukset ovat erityisen suuret.
- 83 Tältä osin on täsmennettävä, että – kuten julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 108, 112 ja 114 kohdassa korosti – vaihtoehtoisen toimenpiteen oikeasuhteisuutta on arvioitava taloudellisten kustannusten kannalta ottamalla huomioon jäsenvaltioiden luontodirektiivin 12 artiklan mukaiset velvollisuudet toteuttaa järjestelmällisiä hoitotoimenpiteitä ja -suunnitelmia, jotka asianomaisen eläinlajin tiukan suojelun kannalta ovat tarpeellisia ja joita voidaan rahoittaa muun muassa unionin tason rahoitusohjelmista. Näiden hoito-ohjelmien ja -suunnitelmien toteuttaminen saattaa aiheuttaa tämän tuomion 81 kohdassa mainittujen kaltaisia muutoksia kyseiseen maatalouden harjoittamiseen, ja niiden toteuttamisesta aiheutuu väistämättä tiettyjä kustannuksia; kun otetaan huomioon tämän tuomion 44 kohdassa mainitut luontodirektiivin tavoitteet, kun sen tarkoituksena on unionin tärkeänä pitämien luontotyyppien ja

luonnonvaraisten eläin- ja kasvilajien suotuisan suojelun tason säilyttäminen tai palauttaminen, ne eivät voi olla riittävä peruste sille, että tämän direktiivin 12 artiklassa säädetystä kielloista voitaisiin poiketa luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan b alakohdan nojalla (ks. vastaavasti tuomio 15.3.2012, komissio v. Puola, C-46/11, EU:C:2012:146, 31 kohta).

- 84 Luontodirektiivillä tavoiteltujen päämäärien toteuttamiseksi on siten tärkeää, että tiukasti suojeltuun eläinlajiin kuuluva yksilö poistetaan, vaihtoehtoisen toimenpiteen taloudellisia kustannuksia punnitaan suhteessa poistamisesta aiheutuviin ekologiisiin kustannuksiin. Tässä yhteydessä on täsmennettävä, että Tirolin osavaltion hallitus totesi nyt käsiteltävässä asiassa istunnossa, ettei kyseessä olevaa susiyksilöä ollut onnistuttu poistamaan kaatamalla.
- 85 Näin ollen ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä on varmistua siitä, että Tirolin osavaltion hallitus on 29.7.2022 tekemänsä päätöksen yhteydessä arvioinut asianmukaisesti ja parhaan käytettävissä olevan tieteellisen ja teknisen asiantuntemuksen perusteella muita mahdollisia ratkaisuja, kuten toimia vuoristolaidunten suojaamiseksi, ottamalla huomioon muun muassa niiden taloudelliset vaikutukset – vaikka ne eivät olekaan ratkaisevia – ja punninnut niitä suhteessa alueellaan esiintyvän susipopulaation suotuisan suojelun tason säilyttämistä tai ennalleen saattamista koskevaan yleiseen tavoitteeseen.
- 86 Kaiken edellä esitetyn perusteella neljänteen kysymykseen on vastattava, että luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että kun toimivaltaiset kansalliset viranomaiset määrittävät, onko olemassa tässä säännöksessä tarkoitettu ”muu tyydyttävä ratkaisu”, niiden on arvioitava muita mahdollisia ratkaisuja parhaan käytettävissä olevan tieteellisen ja teknisen asiantuntemuksen perusteella ottamalla huomioon muun muassa niiden taloudelliset vaikutukset – vaikka ne eivät olekaan ratkaisevia – ja punnitsemalla näitä ratkaisuja suhteessa asianomaisen eläinlajin suotuisan suojelun tason säilyttämistä tai ennalleen saattamista koskevaan yleiseen tavoitteeseen.

Oikeudenkäyntikulut

- 87 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (ensimmäinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) **Ensimmäistä kysymystä tarkasteltaessa ei ole ilmennyt mitään seikkaa, joka voisi vaikuttaa luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna 13.5.2013 annetulla neuvoston direktiivillä 2013/17/EU, 12 artiklan 1 kohdan, luettuna yhdessä direktiivin 92/43, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2013/17, liitteen IV kanssa, pätevyteen.**
- 2) **Direktiivin 92/43, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2013/17, 16 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että siinä säädettyä edellytystä, jonka mukaan tämän säännöksen nojalla myönnettävä poikkeus ei saa haitata kyseisten lajien kantojen suotuisan suojelun tason säilyttämistä niiden luontaisella levinneisyysalueella, voidaan**

arvioida siten, että kansalliset rajat ylittävä luonnonmaantieteellinen alue otetaan käytettävissä olevien tietojen perusteella huomioon, ainoastaan, jos ensin on todettu, ettei kyseinen poikkeus haittaa tällaisen suotuisan suojelun tason säilyttämistä asianomaisen jäsenvaltion paikallisella ja kansallisella tasolla.

- 3) Direktiivin 92/43, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2013/17, 16 artiklan 1 kohdan b alakohtaa on tulkittava siten, että tässä säännöksessä mainittu ”erityisen merkittävien vahinkojen” käsite ei kata tulevia välillisiä vahinkoja, joiden ei voida katsoa johtuvan eläinlajiin kuuluvasta yksilöstä, jota koskee kyseisen säännöksen nojalla myönnetty poikkeus.
- 4) Direktiivin 92/43, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2013/17, 16 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että kun toimivaltaiset kansalliset viranomaiset määrittävät, onko olemassa tässä säännöksessä tarkoitettu ”muu tyydyttävä ratkaisu”, niiden on arvioitava muita mahdollisia ratkaisuja parhaan käytettävissä olevan tieteellisen ja teknisen asiantuntemuksen perusteella ottamalla huomioon muun muassa näiden ratkaisujen taloudelliset vaikutukset – vaikka ne eivät olekaan ratkaisevia – ja punnitsemalla näitä ratkaisuja suhteessa asianomaisen eläinlajin suotuisan suojelun tason säilyttämistä tai ennalleen saattamista koskevaan yleiseen tavoitteeseen.

Allekirjoitukset